

C P E S

CENTAR ZA PRIMENJENE  
EVROPSKE STUDIJE



**TRI SCENARIJA ODNOSA  
SRBIJE I KOSOVA  
I BEZBEDNOST JUGOISTOČNE EVROPE**

**TRI SCENARIJA ODNOSA  
SRBIJE I KOSOVA  
I BEZBEDNOST JUGOISTOČNE EVROPE**



**TRI SCENARIJA ODNOSA SRBIJE I KOSOVA  
I BEZBEDNOST JUGOISTOČNE EVROPE**

Uredili:

**Jasna Filipović i Milan Igrutinović**

Izdavač:

**Centar za primenjene evropske studije,  
Njegoševa 31v, Beograd**

Za izdavača:

**Jasna Filipović, direktorka**

Prelom i priprema za štampu:

**Vesna Pijanović**

Štampa:

**Simbol sistem, Beograd**

Tiraž:

**200 primeraka**

© Centar za primenjene evropske studije, Beograd, 2019.

[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

ISBN 978-86-916585-2-6

Autorska prava na tekstove iz ove publikacije zaštićena su i pripadaju izdavaču. Zabranjeno je svako umnožavanje, kopiranje, izmena, prevod na druge jezike, distribucija i/ili objavljivanje ove publikacije ili pojedinih njenih delova u bilo kakvom obliku bez saglasnosti i pismenog odobrenja izdavača. © Sva prava zadržana.



# **TRI SCENARIJA ODNOSA SRBIJE I KOSOVA I BEZBEDNOST JUGOISTOČNE EVROPE**

**Uredili**

**Jasna Filipović i Milan Igrutinović**

**CPES**

**CENTAR ZA PRIMENJENE  
EVROPSKE STUDIJE**






## UVOD

Prošlo je bezmalo dvadeset godina od završetka rata na Kosovu i više od deset godina od kada je Kosovo proglasilo nezavisnost. Do danas, ne samo da budući i stabilni odnosi Srbije i Kosova nisu za to vreme konačno definisani, nego se ponekad stiče utisak da su od toga sve dalje. A razlog nije u odsustvu razgovora. *Briselski dijalog*, aktuelni format pregovora o normalizaciji odnosa dve strane, započeo je još 2011. godine, najpre kao dijalog o „tehničkim pitanjima”, da bi 2012. godine bio nastavljen na najvišem nivou. Ishod ovog procesa je bio tzv. Prvi briselski sporazum aprila 2013. godine, kojim je otvoren put Srbiji za otpočinjavanje pregovora o članstvu u Evropskoj uniji od januara 2014. godine. Od tada su dve strane vodile pregovore i postizale sporazume o konkretnim pitanjima – statusu policijskih snaga, pravosuđa, obrazovnog i zdravstvenog sistema, energetike itd. sa različitim stepenom primene.

Briselski dijalog ima i širi kontekst koji se tiče procesa evropskih integracija Srbije, odnosno pristupnih pregovora Srbije sa Evropskom unijom, kao i evroatlantskih integracija Kosova, kada se steknu međunarodno-pravni uslovi za to. Pregovarački okvir o pristupanju Srbije EU iz januara 2014. je koncipiran tako da je poglavlje 35, koje se tiče napretka u procesu normalizacije odnosa Beograda i Prištine, zajedno sa poglavljima 23 i 24 postalo jedno od tri ključna poglavlja za napredak pristupnih pregovora. Tako je pitanje odnosa sa Kosovom postalo i formalno povezano sa ukupnim procesom evrointegracija Srbije. S druge strane, pet zemalja Evropske unije i dalje ne priznaje nezavisnost Kosova, a članice NATO saveza mogu postati samo već



punopravne članice UN. Ceo proces bi trebalo da se okonča potpisivanjem novog, pravno-obavezujućeg sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, čija bi uspešna primena predstavljala i zatvaranje poglavlja 35. Zahtev da sporazum bude pravno-obavezujući je usledio zbog iskustva sa Prvim briselskim sporazumom, koji za Srbiju ne predstavlja međunarodni ugovor niti je ikada ratifikovan u Narodnoj skupštini.

U međuvremenu, veliki broj do sada potpisanih sporazuma nije implementiran. Zajednica srpskih opština, najvažniji deo sporazuma za srpsku stranu, nije uspostavljena, nisu rešena sporna pitanja iz oblasti privrede, posebno energetike, niti su u potpunosti implementirani ostali sektorski sporazumi. S druge strane, Srbija nastavlja sa sprečavanjem napora Kosova da postane članica raznih međunarodnih organizacija, kao što su UN, UNESCO, Interpol i druge. Možemo ovde dodati i da je tokom realizacije ovog projekta Priština uvela takse na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine u visini od 10%, pa onda ubrzo i 100% od vrednosti robe, što je samo dodatno zakomplikovalo ukupan proces normalizacije odnosa dve strane.

Predsednik Srbije, Aleksandar Vučić pokrenuo je u julu 2017. godine inicijativu za „konačno rešavanje problema Kosova” i pozvao građane Srbije na unutrašnji dijalog o tom pitanju. Od kraja 2017. do leta 2018. održani su brojni i raznovrsni javni skupovi na datu temu. Ubrzo nakon toga, u javnosti je promovisana ideja tzv. razgraničenja, kao alternativni koncept pronalaženja rešenja za odnose dve strane kroz – do sada nejasnu i javno nedovoljno obrazloženu – izmenu granične linije.

Imajući sve ovo u vidu, *Centar za primenjene evropske studije*, uz podršku *Fondacije za otvoreno društvo, Srbija*, pokrenuo je projekat „Unutrašnji dijalog o rešavanju pitanja Kosova: bezbednosni aspekt”, kako bi dodatno informisao javnost o pojedinim aspektima odnosa Kosova i Srbije. Pošlo se od premise da su tokom dijaloga kristalizovana tri moguća scenarija budućih odnosa, a to su:

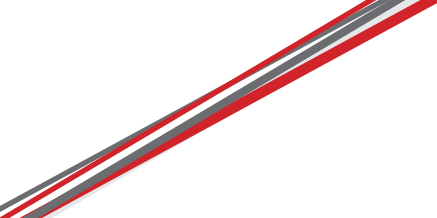
- 1) *Status quo*, odnosno dalje odlaganje postizanja sporazuma i nastavak dosadašnjeg stanja;
- 2) Promena granica, to jest „razmena teritorija” ili „razgraničenje” kao bitan element novog sporazuma;
- 3) Normalizacija odnosa putem postizanja pravno-obavezujućeg bilateralnog sporazuma (tzv. Drugog briselskog sporazuma) u tekućem dijalogu uz posredništvo EU.

Pored ova tri scenarija, smatrali smo da je unutrašnjem dijalogu nedostajalo razumevanje pogleda na srpsko-kosovske odnose iz regiona Jugoistočne Evrope. Verujemo da su oni važni, budući da se odnosi Srbije i Kosova ne realizuju u vakuumu već su deo šireg, regionalnog okvira ali i da na njega mogu uticati.

U cilju obuhvatnije i sadržajnije implementacije ovog važnog segmenta projekta pozvali smo autore – članove akademskih zajednica i civilnog društva zemalja regiona, ali i Srbije i Kosova – da predstavljaju svoja gledišta i analize, i ponude odgovore na pitanje kakve posledice na bezbednost u Jugoistočnoj Evropi i bilateralne odnose među pojedinim zemljama može imati svako od tri moguća rešenja za odnose na relaciji Beograd – Priština. Nadamo se da smo uspeli da na jednom mestu ponudimo zbirni regionalni pogled na ove scenarije putem SWOT analiza (prednosti, slabosti, mogućnosti i opasnosti), koje su autori iz deset zemalja koncipirali imajući u vidu stanovišta svojih zemalja. Autori su zamoljeni da argumentuju eventualna politička rešenja i da definišu konsekvence koje iz svakog od mogućih rešenja mogu nastati i uticati na 1) (ljudsku) bezbednost na Kosovu i u Srbiji; 2) bilateralne odnose među zemljama Zapadnog Balkana i bezbednost na Zapadnom Balkanu; 3) dinamiku odnosa na širem prostoru Jugoistočne Evrope, a imajući u vidu bezbednosne strategije i interese zemalja iz kojih dolaze.

Kako bi to postigao, Centar za primenjene evropske studije je organizovao ukupno četiri skupa. Prvi od njih, regionalna konferencija „Tri scenarija za Kosovo i bezbednost u Jugoistočnoj Evropi” održana





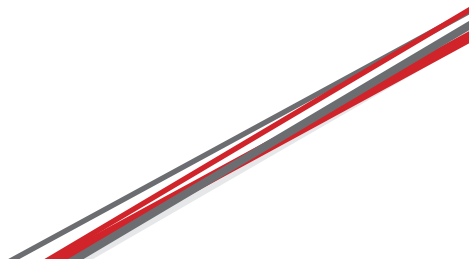
je 3. decembra 2018. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Na tri panela konferencije autori su predstavili svoje tekstove koje ovde prenosimo. Dodatno, održana su i tri okrugla stola na sledeće teme: „Aktuelni izazovi procesa normalizacija odnosa Srbije i Kosova”, „Ekonomski aspekti srpsko-kosovskog pitanja” i „Razgraničenje”. Njihov fokus je bio na najaktuelnijim pitanjima u odnosima Srbije i Kosova i njihovoj kontekstualizaciji u skladu sa postavkama projekta. Pokušali smo da ponudimo kreativne odgovore na izazove normalizacije odnosa Srbije i Kosova, da analiziramo pravne aspekte eventualnog razgraničenja te da bolje shvatimo značaj i domašaj carinskih prepreka koje je vlada u Prištini uvela prema robi iz Srbije i Bosne i Hercegovine.

Cilj ove publikacije, kao uostalom i celog projekta, jeste da sve ove uvide, informacije i znanja prikupljene tokom projekta stavi na raspolaganje kako učesnicima u unutrašnjem dijalogu, tako i domaćoj i regionalnoj javnosti. Publikacija bi trebalo da doprinese i nastavku informisanog dijaloga o „rešavanju kosovskog pitanja” koji je poželjan i potreban u demokratskim društvima, budući da je to jedini način prevazilaženja hronične nestabilnosti i negativne odrednice odnosa dva društva.

Centar za primenjene evropske studije  
Beograd, 29. mart 2019. godine

# **TRI AKTUELNE TEME**

- ŠTA JE ZAPRAVO NORMALIZACIJA? -
- EKONOMSKI ODNOSI -
- PRAVNI ASPEKTI RAZGRANIČENJA -





**Aleksandar Fatić<sup>1</sup>**

## **MEKI PRINCIPI TRANZICIJE U ODNOSIMA BEOGRADA I PRIŠTINE**

### **Šta podrazumeva normalizacija?**

Aktuelno stanje u odnosima Beograda i Prištine karakteriše eskalacija kako u merama koje Priština preduzima prema Beogradu (uvođenje taksi od 100% na robu iz Srbije), tako i u diplomatskim aktivnostima Srbije koje su usmerene protiv Prištine (kampanja za povlačenje priznanja nezavisnosti Kosova koju MSP vodi). I sa jedne i sa druge strane, ove mere se tumače kao patriotske i kao „jedino moguće”, a dominantna retorika se već prelila u domen negativnih deklarativnih ciljeva, što se vidi u izjavama kosovskog premijera Ramuša Haradinaja da su takse uvedene „da bi se naškodilo Srbiji”, i u izjavama više drugih kosovskih zvaničnika da će Priština „biti kreativna u novim merama protiv Srbije”. Ova vrsta eskalacije rezultat je insistiranja na rešavanju pitanja statusa pre prethodnog postizanja optimuma normalizacije u faktičkim odnosima dva naroda i dve administracije. Početno nastojanje kosovskog predsednika Tačija i srpskog predsednika Vučića da se pitanje statusa reši „razgraničenjem”, odnosno nekom vrstom razmene teritorija i korekcijom granice, naišlo je na neodobravanje velikog dela javnosti i u užoj Srbiji i na Kosovu, a više izjava nemačke kancelarke Merkel pokazale su da je za Nemačku kao

---

<sup>1</sup> Aleksandar Fatić je naučni savetnik Instituta za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd.

evropskog lidera bilo kakva izmena granica na Balkanu neprihvatljiva. Time je, bar naizgled i privremeno, stavljena tačka na ideju o razgraničenju ali time, kao što se vidi, ništa nije rešeno; naprotiv, izjave o tome šta nije prihvatljivo, ukoliko nisu praćene i idejama o tome šta jeste prihvatljivo, dovode samo do dodatnog faktičkog pogoršanja u međuetničkim odnosima. Sadašnji odnosi između Prištine i Beograda su najgori od završetka oružanog sukoba tokom bombardovanja Srbije 1999. godine, i pored toga što su naizgled odnosi između Tačija i Vučića civilizovaniji i bolji nego što je to ranije bilo karakteristično za odnose između političara iz Prištine i onih iz Beograda.

Jedan od načina da se u ovoj poznoj i zakasneloj fazi pristupi problemu rešavanja odnosa Prištine i Beograda je da se prestane sa insistiranjem na rešavanju pitanja statusa, i da se umesto toga radi na normalizaciji odnosa, nakon čega bi rešenje statusa na neki način spontano „izraslo” iz konsolidovane strukture odnosa između dve populacije. Ovo je, koliko se može zaključiti iz nekih naknadnih interpretacija, generalno bila i ideja poginulog lidera Srba sa Kosova Olivera Ivanovića. Pitanje o normalizaciji, za razliku od pitanja o statusu, nije pravno pitanje, nego praktično pitanje o tome koje se praktične diplomatske, pregovaračke i liderske veštine mogu primeniti sa obe strane da bi se kvalitet svakodnevnih odnosa Srba i Albanaca poboljšao, a time i postigla prva faza rešavanja konflikta, odnosno deeskalacija. U svim savremenim teorijama rešavanja konflikta, od one Džona Bartona (John Burton) do one Johana Galtunga (Johan Galtung), navodi se da je osnovni preduslov za rešavanje bilo kog konflikta njegova deeskalacija (Burton, 1990; Galtung, 2009), dakle proces koji je direktno suprotan onome što se sada dešava na diplomatskom i političkom planu, a to je zaoštavanje ili eskalacija, kako retorike tako i konkretne politike.

Rešavanje konflikta putem normalizacije odnosa kao praktičnog preduslova za donošenje statusnih odluka predstavlja suštinski deo tranzicione politike, uključujući i politiku tranzicione pravde, i podrazumeva šest osnovnih elementa, koji uključuju: (1) razvijanje

specifičnog liderstva u ime grupa koje su u konfliktu; (2) razjašnjavanje ključnih vrednosti kojima se rukovode strane u konfliktu; (3) davanje prioriteta restorativnoj, a ne penalnoj ili retributivnoj pravdi u svim sudskim postupcima; (4) faktičko uzajamno priznavanje dostojanstva i značaja sagovornika i obraćanje pažnje na mehanizam oponašanja koji je uvek prisutan u konfliktnim situacijama; (5) upotrebu poznatih fiksiranih modela ponašanja u konfliktnim situacijama da se postigne normalizacija i (6) unapređivanje zajednica samih po sebi, uz aktivno angažovanje druge zajednice, sa druge strane konflikta (Fatić, 2018). Konkretno, ove metode podrazumevaju sledeće:

## 1. Liderstvo

Nijedno rešenje problema nekog političkog stanja stvari u nekom sistemu nije moguće bez organizovanog liderstva koje kanališe i artikuliše raspoloženje javnosti, odnosno nezadovoljstvo javnosti aktuelnim stanjem. S te strane, liderstvo podrazumeva planiranje, stvaranje savezništava, motivisanje i održavanje elana za tranzicioni proces, i ono zahteva snažne ličnosti. S druge strane, međutim, liderstvo podrazumeva zahvatanje onih raspoloženja i interesa grupe koju lider predvodi koji su toj grupi najznačajniji, a ne onih raspoloženja i interesa grupe za koje lider smatra da su najkorisniji njemu ili njegovoj političkoj stranci. Kada je reč o Srbima i Albancima, to jest o odnosu između Prištine i Beograda, nastojanje Hašima Tačija i srpskog predsednika Vučića da status reše razmenom teritorija koje eufemistički nazivaju „razgraničenjem” bilo bi, verovatno, po njihovom shvatanju, u njihovom interesu i u interesu političkih struktura koje predvode, jer bi te strukture onda imale istorijsku zaslugu za „rešenje problema Kosova”. Sa kosovske strane, Tači bi bio zabeležen poput hrvatskog predsednika Franje Tuđmana, kome mnogi građani Hrvatske naknadno opraštaju mnoge greške zato što je „ostvario

nezavisnost Hrvatske". Za Tačija bi možda važila takva interpretacija; dakle, on bi bio zapamćen kao kosovski predsednik koji je ostvario nezavisnost Kosova. Sa druge strane, Vučić bi u istoriji bio zabeležen kao srpski predsednik koji je imao dovoljno hrabrosti i vizije da konačno reši pitanje Kosova na način za koji niko pre njega nije imao dovoljno odlučnosti. U zamenu za tu konstruktivnost, on bi mogao očekivati skoro bezrezervnu podršku Evrope za napredovanje Srbije u procesu evropskih integracija.

Ova vrsta razumevanja liderstva, iako je logički razumljiva, praktično je kontraproduktivna iz dva osnovna razloga, odnosno zbog dve osnovne greške koje leže u samom načinu mišljenja o liderstvu: pre svega, pretpostavke o tome kako bi koji lider bio zapamćen i šta bi se desilo kao posledica rešavanja statusa po modelu razgraničenja mogu biti pogrešne. Nametanje rešenja statusa na način koji prethodno nije izrastao iz stavova stanovništva dovodi stanovništvo, odnosno političke konstituente, u poziciju da se adaptiraju na to rešenje. Neki ljudi se na rešenje adaptiraju saradnjom i prihvatanjem novih institucionalnih aranžmana, a drugi se adaptiraju terorizmom i bacanjem bombi. To je situacija koja se može videti u mnogim zemljama sveta, a koja je i te kako bila prisutna i na balkanskim prostorima, i konkretno na prostoru Kosova. Drugi problem u ovom razumevanju liderstva jeste u činjenici da, sa protokom vremena, pitanje statusa većini političkih konstituenata, običnih građana, postaje manje važno od egzistencijalnih pitanja, a rešenje statusa ne rešava egzistencijalna pitanja, nego ih često dodatno otežava zbog potrebe za formiranjem novih institucija, gubitaka tržišta za nacionalnu privredu, potrebe da se prilagođava celokupna nacionalna ekonomija, itd.

Liderstvo u procesu rešavanja odnosa Prištine i Beograda mora biti upravo suprotno: ono mora zahvatati svakodnevne preokupacije ljudi. Ni na strani kosovskih Albanaca, ni na strani građana Srbije te preokupacije na svakodnevnom nivou više nisu rešavanje statusa, nego tolerantan odnos onih drugih, omogućavanje uzajamne saradnje u trgovini, obrazovanju, sportu, i neka vrsta uzajamne benevolentnosti

koja bi, primera radi, isključila potpuno negativne kampanje, poput kampanje da se spreči ulazak Kosova u neke međunarodne organizacije. Lideri i jedne i druge strane trenutno postupaju upravo suprotno načelima istinskog mekog liderstva: oni treba da budu nosioci artikulacije dominantnih potreba stanovništva, a ta potreba je sada potreba za deeskalacijom. Manje je važno biti do kraja dosledan u odbrani svih atributa suverenosti Srbije, s jedne strane, i u zahtevanju da se Kosovu dodele svi atributi državne suverenosti, s druge strane, nego omogućiti da de facto odnos između Kosova i uže Srbije funkcioniše na način koji ne uključuje velike probleme. Ovo je situacija koju ni mnogo veće i moćnije zemlje, sa neuporedivo većom diplomatskom i kulturnom tradicijom od Srbije ili Kosova, nisu rešavale na drugi način. Dobar primer je postupanje Kine prema Tajvanu, koji Kina i danas smatra sastavnim delom svoje teritorije, i koji bi kada bi htela mogla vojno da osvoji za nekoliko sati. U odnosu između Kine i Tajvana čak nema ni etničkog elementa, jer su Tajvanci etnički Kinezi. Međutim, Kina to decenijama ne čini, nego održava jedno faktičko stanje nepriznavanja, dok istovremeno ne ometa Tajvan da funkcioniše kao nezavisna država i saraduje sa njim i privredno i de facto diplomatski. Kina ne napušta međunarodne skupove na kojima se nalaze delegacije Tajvana, ne uvodi trgovinske blokade Tajvanu (nego, naprotiv, zajedno sa Tajvanom predstavlja domaćina mnogim zapadnim fabrikama, tako da su brojne velike zapadne firme ravnopravno predstavljene i u Kini i u Tajvanu i njihova predstavništva u Kini i u Tajvanu saraduju). Kina ne hapsi nosioce tajvanskih pasoša, ne presreće tajvanske brodove i ne zaustavlja tajvanske avione, iako bi sve to sa lakoćom mogla da čini. Ona održava normalne odnose sa Tajvanom na nivou one saradnje koja se tiče života građana, iako formalno ne priznaje nezavisnost Tajvana.

U navedenom smislu, normalizacija odnosa više podrazumeva nečinjenje, nego činjenje. U mnogim situacijama u međunarodnim odnosima, nečinjenje je efikasnije od činjenja. Sa strane Prištine, normalizacija bi podrazumevala nalaženje načina da se, bez gubitka diplomatskih poena, ukinu pogrešno uvedene takse na srpske proizvode,



da se tolerišu natpisi na kamionima na kojima ne piše Republika Kosovo, nego „Kosovo i Metohija”, kao što je i ranije bilo slučaj. Sa srpske strane, trebalo bi odustati od aktivnog sprečavanja učlanjenja Kosova u neke međunarodne organizacije i iskoristiti liderstvo za *prevazilaženje konflikta* u praksi, tako da sam konflikt s vremenom postane bespredmetan za većinu stvarnih ljudi na ulicama Kosova i uže Srbije. Ova vrsta pristupa je u srži teorije rešavanja konflikta nazvane „teorija ljudskih potreba”. Kako je to formulisao jedan savremeni teoretičar rešavanja sukoba na interpersonalnom planu, kada je beba agresivna prema majci, kada plače i otima se majci, majka ne rešava konflikt disciplinovanjem bebe, nego tako što je nahrani. Nijedan konflikt se ne može rešiti na onom nivou na kome je nastao, jer će antagonizam ostati: konflikt se uvek rešava na metanivou, tako što se prevazilazi, a prevazilazi se tako što se transcendiraju okolnosti aktuelnog konflikta i nastoji se da se identifikuju i zadovolje potrebe ljudi koje stoje iza tog konflikta, a koje možda nemaju direktne veze sa konfliktom. Kao što beba koja je nervozna, kada se njeno ponašanje interpretira doslovno, naizgled ne postupa na način koji je povezan sa potrebom da se nahrani, a ipak svi znaju da takvo ponašanje ukazuje na glad, isto tako insistiranje zajednica na pitanjima o suverenosti, dostojanstvu, uzajamnom priznanju, često maskira duboka pitanja o sopstvenom identitetu, budućnosti, sigurnosti itd. Stoga je rešavanje konflikta moguće samo ako se liderstvo ispoljava na metanivou, a ne na nivou konflikta. Ramuš Haradinaj trenutno ispoljava liderstvo na nivou konflikta, time što je uveo takse na srpsku robu „dok Srbija ne prizna Kosovo”. Liderski odgovor Beograda bio bi da se, mekom retorikom, nastavi pozivanje na ukidanje taksi, ali tako da se Haradinaju ostavi prostor da to predstavi kao da je to sam odlučio, što znači da mu je za to potrebno neko vreme, a da se istovremeno prestatne sa aktivnom kampanjom blokiranja Prištine u lobiranju za neke pozicije u međunarodnim organizacijama koje su Prištini simbolički važne, a koje možda ne impliciraju suverenitet Kosova na najbitniji način u sadašnjem međunarodnom poretku. Isto se odnosi na učešće

kosovskih sportskih ekipa na takmičenjima u Srbiji ili na dolazak kosovskih umetnika: liderstvo bi podrazumevalo da se, u ovom slučaju, bude u izvesnom smislu pravno nedosledan. Iako Srbija ne priznaje Kosovo, ona bi mogla da toleriše natpis „Kosovo” u sklopu sportskih događaja, privrednih manifestacija, sajмова, umetničkih priredbi, itd. Istovremeno, trebalo bi uspostaviti faktičku saradnju sa predstavnicima kosovskog društva u rešavanju pitanja koja su jednako važna i građanima i na Kosovu i u ostatku Srbije, poput podizanja nivoa obrazovanja, zdravstvene zaštite i sličnih oblasti javne politike u kojima je moguće sarađivati a da to ne podrazumeva zauzimanje eksplicitnog stava o državno-statusnim pitanjima.

## 2. Vrednosti

Početna tačka u razumevanju konflikta je shvatanje činjenice da najteži i najvažniji konflikti uvek nastaju u vezi sa vrednostima koje formiraju naše shvatanje nas samih. Emocije pojedinaca, ali i kolektivne emocije, formiraju se zavisno od toga koje vrednosti su afirmisane, a koje su ugrožene, i koliko su te emocije važne pojedincu ili kolektivu (Milivojević, 2014). Ako je vrednost koja je osobi ili kolektivu važna afirmisana nekim iskustvom, taj pojedinac ili kolektiv će iskusiti ili deliti prijatne emocije, i ukoliko je afirmisana vrednost za njih važnija, njihove prijatne emocije će biti izraženije, to jest prijatnije. S druge strane, ako je vrednost koja je u nekoj interakciji ugrožena bitna osobi ili kolektivu, oni će iskusiti neprijatne emocije, i te emocije će biti utoliko neprijatnije ukoliko je ugrožena vrednost za njih važnija.

Elementarna emocionalna inteligencija je od ključne važnosti u razrešavanju konflikata i u diplomatskom pregovaranju, a ona sugeriše da pregovaranje i proces rešavanja konflikata treba da se odvijaju na potki prijatnih, a ne neprijatnih emocija. U tome je smisao takozvane „pozitivne politike”. Trenutni odnosi između Prištine i Beograda

se odvijaju gotovo isključivo na potki negativnih emocija, što znači da su emocionalno izrazito neinteligentni. O tome govori i pomenuta retorika vlasti u Prištini, koja objašnjava svoje poteze željom da se nanese šteta Srbiji. Ta vrsta rečnika govori o neznanju u teoriji i praksi pregovaranja, jer takva retorika dovodi do antagonizacije, a samim tim i do manje kooperativnosti druge strane, što je upravo suprotno ciljevima bilo kog pregovaračkog procesa ili procesa rešavanja konflikta, koji je očigledno krajnji cilj i jedne i druge strane.

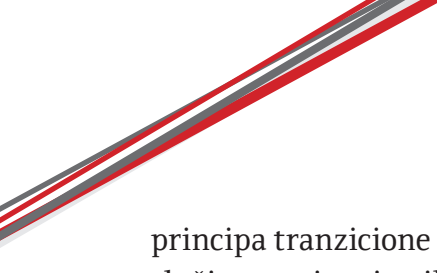
U svojoj interpretaciji rešavanja konflikta Galtung sugerise transcendenciju samog sadržaja konflikta (Galtung, 2009:13). U slučaju aktuelnih odnosa Beograda i Prištine, to bi podrazumevalo ignorisanje zapaljive i konfrontirajuće retorike koja dolazi iz redova vlade, iz jednog jednostavnog razloga: ta retorika je vladi u Prištini potrebna da bi zadovoljila neke svoje vrednosti, a one verovatno uključuju potrebu da se pokaže čvrstina, spremnost da se beskompromisno bore za priznanje nezavisnosti Kosova od strane Srbije, da pokažu da nisu uplašeni od neizvesnosti koja prati upravljanje jednom novostvorenom, na mnogim nivoima polufunkcionalnom državnom ili paradržavnom tvorevinom itd. Ove vrednosti su pitanja u vezi sa identitetom ljudi koji čine kosovsku političku elitu, i njihovo dovođenje u pitanje (to jest osporavanje) direktno će stvoriti negativne, neprijatne emocije i ugroziti pregovarački proces. Deo normalizacije je i da se to razume i da se drugoj strani pokaže to razumevanje, tako da se kod vlasti u Prištini smanji potreba za stalnim potvrđivanjem svoje ispravnosti i svog autoriteta.

S druge strane, potreba je srpskog društva, kome je Kosovo nasilno oduzeto, da na neki način pokaže da nije potpuno bespomoćno. Ono će se bolje osećati ako to pokaže, i tako treba razumeti traganje za podrškom Rusije, čiji predstavnici nakon posete Beogradu postavljaju pitanje zašto se srpska vojska i policija još nisu vratili na Kosovo. Poseta Vladimira Putina Beogradu je bila psihološki potrebna, bar kada se govori o njenom značaju u smislu odnosa sa Prištinom, i Priština ne bi trebalo da je interpretira na crno-beli način i da je shvata

kao element bezbednosne dileme kojom se progresivno, u smislu lošeg kruga eskalacije, podiže nivo društvene mobilizacije za konflikt i na jednoj i na drugoj strani. Da li će neke radnje strana u konfliktu dovesti do razrastanja mehanizma bezbednosne dileme ili neće, zavisi pre svega od toga kako te radnje interpretira druga strana. Potrebno je da u odnosima između Beograda i Prištine intelektualci i informisana javnost igraju daleko aktivniju i kreativniju ulogu, koja nije usmerena na političke igre i strukturu moći u sopstvenom sistemu, nego na omogućavanje efektivne komunikacije i pravilnu interpretaciju poteza druge strane. Intelektualci u Srbiji bi trebalo svojim javnim angažmanom da objasne i regionalnoj javnosti i pripadnicima političke elite u Prištini zašto je odnos sa Rusijom psihološki potreban Srbiji, kao što bi i intelektualci sa Kosova trebalo da pomognu da javnost u Srbiji bolje razume neke poteze Prištine i da ih ne interpretira kao poziv na eskalaciju bezbednosne dileme.

### **3. Restorativna umesto penalne ili retributivne pravde**

Jedno od ključnih pitanja u formiranju osnovnog tona u diskursu Prištine i Beograda je pitanje o ratnim zločinima i suđenju za ratne zločine. Upravo formirani Sud za ratne zločine OVK u Hagu još jedan je specijalni sud, koji je na tragu Haškog tribunala, i još je specifičniji po svojoj misiji, a misija takvih sudova (zavisno od toga kako se sprovodi) može imati različite efekte za pomirenje strana koje su bile u sukobu. Primer takvog podeljenog uticaja međunarodnih suđenja je upravo rad Haškog tribunala, koji je između ostalog formiran i zato da bi pripisivanjem individualne odgovornosti za ratne zločine „eksteriorizovao krivicu”, to jest omogućio da se većina pripadnika naroda bivše Jugoslavije ne oseća direktno odgovornom za ratne zločine, čime bi trebalo da olakša njihovo pomirenje posle rata. Međutim, usled neuravnoteženog rada tog suda, koji je stalno oscilovao između



principa tranzicione pravde, koja je po svojoj prirodi politična, to jest služi ostvarivanju ciljeva tranzicije, a ne pravde kao deontičkog, opšteg načela, i principa klasičnog krivičnog prava, mnogi pripadnici zajednica koje su ratovale u bivšoj Jugoslaviji osećaju da je tribunal u stvari otežao uzajamno pomirenje. Slična situacija se postavlja kao mogućnost i pred Sud za ratne zločine OVK. Svrha tranzicionog pravosuđa je po svojoj prirodi restorativna: ona služi da „restaurira” ili obnovi neku formu socijalnog kapitala između zaraćenih strana, a najčešće se radi o obnovi socijalnog kapitala poverenja. Međutim, ako se u načinu na koji međunarodni sudovi rade insistira na odmazdi kao načelu klasičnog krivičnog prava, efekat može biti suprotan nameravanom.

Jedan od preduslova za restorativnu pravdu je relativno tolerantan odnos oštećene strane prema okrivljenima, što znači da bi srpska politička elita i javno mnjenje trebalo da budu uzdržani prema radu tog Suda i da ne potenciraju bilo kakve senzacionalističke aspekte konkretnih predmeta ili bilo kog elementa rada Suda koji je uočljiv spolja. Insistiranje na tome da se podižu optužnice protiv lidera kosovskih Albanaca koji sada zauzimaju ključna mesta u prištinskoj vlasti (uključujući i samog Tačija, koji je već saslušan), a sa kojima valja pregovarati, bilo bi suprotno procesu normalizacije. Samo oni pripadnici OVK-a koji su direktno činili ili direktno naređivali zločine bi trebalo da krivično odgovaraju, a valjalo bi izbeći bilo kakvo likovanje i postavljanje srpskog javnog mnjenja na navijačku stranu kada je reč o pitanjima komandne odgovornosti i drugih indirektnih oblika odgovornosti. Rat na Kosovu je završen 1999. godine, dakle pre 20 godina, i vreme je da se drugačije razmišlja o ulogama pojedinih lidera, koji su možda tada bili operativni vojni komandanti, ali su sada političari od kojih zavisi pozicioniranje odnosa Prištine i Beograda u kritičnom periodu pomirenja. Za razliku od retributivne, restorativna pravda u fazi suđenja služi pre svega za to da se tenzije slegnu i da se izvršiocima pojedinih krivičnih dela, uz relativno blage kazne i uz promenu njihovog stava, omogući da ponovo budu prihvaćeni u zajednici i da

mogu u nju da se reintegrišu (Fatić, 2005). Shodno tome, restorativna pravda za izvršioce dela povezanih sa građanskim ratom, ukoliko to nisu najteža dela koja uključuju ubistva i mučenja već indirektno učesće u lancima vlasti i autorizacije pojedinih strategija, treba da omogući relegitimaciju tih političara. Činjenica da je Haradinaju suđeno u Haškom tribunalu i da je oslobođen može se, sa tačke gledišta političke elite i javnog mnjenja Srbije, doživeti kao nepravda, ali se alternativno može tretirati i kao jedan restorativni ishod, kad je već došlo do takve presude, i ona se može iskoristiti kao način da se Haradinaju pristupi kao legitimnom sagovorniku sa kojim je moguće postići optimalne ishode za srpsku zajednicu. Sličan pristup bi srpsko javno mnjenje i vlast trebalo da zadrži i prema radu Suda za ratne zločine OVK: uzdržan i bez izražavanja naročitih želja i stavova u pogledu eventualne krivice bilo koga ko bi mogao biti optužen. Na taj način će se doprineti deeskalaciji postojećih tenzija, i omogućiti poboljšanje kvaliteta svakodnevnih interakcija Srba i Albanaca i u svakodnevnim odnosima i na političkom nivou, čak i bez rešenja statusa.

#### 4. Fiksirani modeli ponašanja: reciprocitet

Jedan od načina na koji se u praksi mekih veština prevazilazi animozitet (ili druge subjektivne dimenzije konflikta ili postkonfliktnog stanja) jeste direktna i očigledna primena reciprociteta. Ovaj princip je u diplomatiji, ali i u običnoj trgovini, poznat kao „davanje poklona” ili činjenje usluga za koje se eksplicitno ne traži ništa zauzvrat. Poklon, međutim, predstavlja jednu od najsnažnijih veza kojom se uspostavlja osećanje duga i potrebe da se učinjena usluga ili poklon vrate. To osećanje je duboko ukorenjeno u našoj kulturi i dobre diplomate, kada pregovaraju o krupnim temama, uvek jedan drugom nastoje da učine poklon, jer znaju da posle poklona sledi veliki ustupak. Činjenje uzvratnog ustupka je povezano sa osećanjem samopoštovanja, kako kod

pojedinaца u neposrednim intersubjektivnim odnosima, tako i među predstavnicima političkih zajednica. Taj osećaj samopoštovanja je utoliko izraženiji ukoliko jedna zajednica ima problem sa stabilnošću svog osećaja političkog ili nekog drugog grupnog identiteta. U odnosu između Beograda i Prištine, jasno je da Priština ima labilan osećaj svog političkog identiteta: radi se o samoproglashenoj novoj državi, koja se bori za međunarodna priznanja, i kojoj je izuzetno važno da je Srbija prizna, jer bi to bio najvažniji gest potvrde političkog identiteta nove države. U takvoj situaciji, srpski političari koriste činjenicu neetabliiranog statusa Kosova da kosovske političare stalno podsećaju na taj labav identitet i da osporavaju njihovu ozbiljnost i legitimitet, iako bi, pragmatično posmatrano, u takvim okolnostima davanje poklona, odnosno činjenje usluga bez eksplicitnog traženja protivusluga, bilo još snažnije sredstvo normalizacije nego inače. Stoga retorika Beograda treba da bude upravo suprotna sadašnjoj, koja je zasnovana na negacijama i osporavanjima identiteta Prištine. Normalizacija bi podrazumevala neku vrstu izlaženja u susret. Na primer, Priština upravo ponovo konkuriše za članstvo u INTERPOL-u. Nakon što je jednom blokirao to članstvo, Beograd bi ovoga puta mogao da se uzdrži, to jest da se opredeli za mudro nedelanje, i da pusti, prećutno, da članstvo u INTERPOL-u prođe. INTERPOL nije toliko važna međunarodna organizacija da bi iz članstva u njemu simbolički snažno proizlazila poruka o priznatosti države Kosovo, ali je dovoljno važna da se kosovski političari, koji su već jednom poraženi u toj utakmici, oseću privilegovanim, to jest da oseću da ih je Srbija pustila da se učlane u INTERPOL. Ta usluga bi im se, na dovoljno diskretan način, mogla i najaviti. Valjalo bi očekivati da bi se posle toga stav Prištine ublažio u mnogim važnijim oblastima. Srpska policija svakako nema pristup Kosovu i ne može da rešava krivična dela tamo, a saradnja sa policijom u Prištini je svakako u interesu i Srbije. Stoga, u operativnom smislu, članstvo Kosova u INTERPOL-u nije protivno interesima Srbije, iako je statusno osetljivo i predstavljalo bi simbolički kompromis.

Jedna od ključnih posledica primene reciprociteta kao fiksiranog odgovora u kulturno programiranom ponašanju leži u postepenoj izgradnji socijalnog kapitala poverenja između lidera u Beogradu i onih u Prištini. Mnoga pitanja koja, kada se „bace” neposredno u arenu institucionalnog odlučivanja a da o njima prethodno nije postignut dogovor, imaju potencijal da dovedu do eskalacije odnosa i da generišu nove konflikte. S druge strane, postojanje značajnog kapitala poverenja između aktera omogućava postizanje nezvaničnih dogovora koji se, potom, mogu pretočiti u odluke u institucijama koje će imati skrivena značenja za sve aktere, i koje će nositi određene socijalne i moralne dužnosti, na osnovu kojih je moguće olakšati druge transakcije, ubrzati i osnažiti saradnju. Sasvim je moguće da bi se, da je bilo dovoljno prećutnog dopuštanja da se Priština učlani u neke međunarodne organizacije, koje nisu ključne, i formiranje Zajednice srpskih opština dogodilo u nekoj formi. Isto tako, očigledno je da dosadašnja politika Beograda, zasnovana na lobiranju za povlačenja priznanja Kosova od zemalja za koje većina građana Srbije nikada nije ni čula (poput zemlje Palau, koja je u januaru 2019. povukla priznanje Kosova, i čija je delegacija bila u Beogradu, a koja ukupno ima oko 20.000 stanovnika), protivreći elementarnim principima mekih veština u pregovaranju i dovodi do kontraefekata: upravo zbog tog lobiranja su uvedene takse na robu iz Srbije i Priština je eskalirala svoje zahteve do ultimatumu da Srbija eksplicitno prizna Kosovo, čak i po cenu pada vlade Ramuša Haradinaja. Suština mekih veština je u tome da one vode ka generisanju poverenja i osećanja zaduženosti za uslugu koju je neko primio, a samim tim i do spremnosti na saradnju. Meke veštine se ne zasnivaju na odlukama koje neposredno odgovaraju nekim pravnim koncepcijama pravednosti ili zakonitosti, nego na oceni psiholoških i diplomatskih efekata koje pojedine strategije mogu izazvati kod druge strane, pre svega u smislu omogućavanja dobrovoljne saradnje i generisanja dobre volje za duži period u budućnosti.



## 5. Uzajamno oponašanje

Uzajamno oponašanje podrazumeva priznanje, i to eksplicitno, teškoća kroz koje su građani Kosova prošli u proteklim decenijama, problema sa kojima su se suočavali kosovski političari, svega onoga što akteri konflikta sa strane Prištine žele da Beograd sagleda. Zauzvrat, valjalo bi očekivati, po mehanizmu reciprociteta, da bi i prištinske vlasti imale više sluha za potrebe Srba na Kosovu, za potrebe srpskih manastira, a posebno za pitanja u vezi sa identitetom duhovnog prisustva Srba na Kosovu. Ova vrsta eksplicitnog priznanja i uvažavanja tegoba koje su građani Kosova albanske kao i srpske nacionalnosti pretrpeli tokom protekle dve decenije upravo odgovara stavu pojedinih duhovnih vođa pravoslavne zajednice na Kosovu, poput dečanskih monaha, koji uživaju ugled i poštovanje značajnog broja albanskih lidera na Kosovu, upravo zato što nisu omalovažavali stradanja Albanaca, čak i kada su govorili o rušenju pravoslavnih svetinja koje su Albanci sproveli 2012. godine. Istovremeno, to je pristup koji bi, da je primenjen u vreme inicijalnih pregovora o Kosovu. U to vreme, 2005. i 2006. godine, jedan od načina organizacije ekstrateritorijalnosti manastirskih zona predložen je u knjizi koju je, saradjući sa pregovaračkim timom Srbije, pripremio Institut za međunarodnu politiku i privredu (Fatić, 2006, posebno Đukanović i Nikolić, 2006).

Ova vrsta autentičnog dijaloga zasnovanog na prepoznavanju uzajamnih aspiracija, ali i tegoba kroz koje su dva naroda na Kosovu prošla, još uvek se ne odvija: umesto tog zrelog dijaloga, politički diskurs je obeležen prkosom, uzajamnim negiranjem i osporavanjem, i naporima u okviru međunarodne zajednice da se naponi one druge strane osujete. Ta vrsta pristupa je, kao i kada je reč o reciprocitetu, direktno suprotna principima mekih veština primenjenih u savremenoj diplomatiji: ona je, strogo govoreći, diplomatski i politički kontraproduktivna.

Jedan od mehanizama fiksiranog reagovanja zasnovan na uzajamnom prepoznavanju je i mehanizam oponašanja. On u praksi može podsećati na mehanizam reciprociteta, ali je psihološki različit. Reč je o tendenciji da u pregovorima zauzimamo sličan pristup kao suprotna strana, kada jednom doživimo pristup druge strane dovoljno detaljno. Učesnici u pregovorima se prilagođavaju jedni drugima, što znači da negativna politika rađa negativnu politiku, dok bi nastojanje da se iznađu rešenja, koja su definisana u pozitivnim terminima, gotovo nužno izazvalo oponašanje sličnog pristupa druge strane. Primera radi, srpski politički vrh često navodi da je potrebno rešenje odnosa Srba i Albanaca na Kosovu „kojim će obe strane biti nezadovoljne”. Time se sugerije da rešenje ne može zadovoljiti maksimalne aspiracije jedne ili druge strane, to jest da svako mora pristati na neku vrstu kompromisa. Međutim, jezik kojim je ova ideja izrečena je pogrešan i kontraproduktivan: rešenje bi trebalo da se traži na fonu pozitivnih ideja, poput omogućavanja napredovanja obema zajednicama ili pak prihvatanja nečega što naizgled sugerije odricanje od maksimalnih aspiracija, a što može, dugoročno posmatrano, biti bolje i optimalnije rešenje i za onu zajednicu koja naizgled žrtvuje svoje maksimalne aspiracije. Suština primene mekih veština u pregovaranju jeste da se predložena rešenja definišu u perspektivi u kojoj donose korist i jednoj i drugoj strani, a ne u perspektivi odricanja. Rešenje koje predstavlja odricanje nema smisla: ono je onda predstavljeno kao rešenje radi rešenja, ili prosto radi okončanja konflikta. Takvo mišljenje o rešenju je nekreativno i psihološki nevešto: rešenje koje zaista ima smisla je ono koje predstavlja deo dugoročne strategije, koja obećava bolji položaj i jedne i druge zajednice. Ta vrsta elaboracije problema, uključujući i predloženo „razgraničenje” ili razmenu teritorija, nikada nije ponuđena javnosti.

## 6. Unapređivanje zajednica

Jedan od načina da se produktivno diplomatski govori o prethodnom je jezik unapređivanja zajednica. U svom izuzetno originalnom eseju o tehnologiji, Brendon Alenbaj (Brendon Allenby) i Danijel Sarevic (Daniel Sarewitz) navode da se na planeti najšire gaji jedna kultura, a to je kultura samih ljudskih bića: ukupni naponi svake kulture usmereni su na unapređenje kvaliteta života i sposobnosti za obavljanje zadataka kod ljudi, a to se verovatno najdirektnije vidi u tehnološkim unapređenjima (Allenby and Sarewitz, 2011). Isto se, međutim, odnosi i na politiku, a posebno na tranzicionu i reformsku politiku u postkonfliktnim društvima. Jedan bitan aspekt tranzicije je promena perspektive ljudi koji žive u postkonfliktnim područjima: sa protokom vremena posle konflikta, uobičajena životna pitanja postaju sve značajnija, a najuobičajeniji imperativ za svaku zajednicu je pitanje o samounapređenju, kako ekonomskog tako i opšteg egzistencijalnog kvaliteta života. Zajednice na Kosovu, kako lokalne tako i one političke, kosovsko i srpsko društvo u celini, dele iste izazove samounapređenja: i jedno i drugo društvo imaju nasleđeno postkomunističko, nefunkcionalno i nestručno pravosuđe, nestručne, neefikasne i korumpirane socijalne službe, korumpiranu i neodgovornu javnu administraciju, probleme sa proverom i održavanjem optimalnog ekološkog kvaliteta životne sredine, hrane, vode, i nedostatke u odnosu države prema zdravlju i psihološkoj dobrobiti stanovnika. Svi ovi elementi problema u kosovskom i srpskom društvu predstavljaju dramatične izazove unapređenju zajednice koje je moguće napadati na isti način i u Beogradu i u Prištini, a čije bi eventualno ublažavanje mnogo više doprinelo kvalitetu života građana nego „rešenje statusa”. Upravo u promeni prioriteta tako da se, pre statusa, rešavaju ova ključna pitanja kvaliteta života leži smisao procesa normalizacije, nakon koga bi i pitanje statusa bilo mnogo manje opterećeno dramatikom odlučivanja i lakše bi se rešavalo.

## 7. Regionalni efekti politike normalizacije

Odnos Beograda i Prištine u kontekstu regiona trenutno predstavlja jedan loš primer, primer loše i neproaktivne diplomatije sa obe strane. Istovremeno u regionu postoji i dobar primer, a to je upravo postignut sporazum između Grčke i Makedonije o novom imenu Makedonije, što je otvorilo put Makedonije ka evroatlantskim integracijama. Pri tome, politička situacija u vezi sa oba pitanja je vrlo slična. Grčka javnost je u velikoj meri protiv sporazuma, zbog toga što novo ime „Severna Makedonija” i dalje sadrži reč „Makedonija”, koja je, sa tačke gledišta grčkih tradicionalista, sporna. Veliki deo makedonske javnosti takođe je protiv sporazuma, jer se odustaje od dosadašnjeg imena države. Slično tome, i u Srbiji i na Kosovu postoji visok stepen otpora velikog dela javnosti prema eventualnoj promeni tona u komunikaciji, postizanja višeg stepena kooperativnosti i primeni mekih veština i principa meke komunikacije u međusobnim odnosima, kao i savremenih principa rešavanja konflikta. Međutim, makedonska i grčka politička klasa su krenule putem saradnje i uzajamnog izlaženja u susret, prosto zbog toga što perpetuiranje konflikta s vremenom prerasta u kulturu konflikta, ugrađuje se u identitet naroda i države, i trajno hendikepira i narod i državu u odnosu na uspostavljanje konstruktivnih odnosa sa susedom u budućnosti. S druge strane, politička klasa i u Prištini i u Beogradu nema snage da pređe na fon saradnje, već održava populističku retoriku konfrontacije i uzajamnog osporavanja, što predstavlja jednu, sa unutrašnje političke tačke gledišta, komfornu strategiju. Sva saopštenja koja dolaze iz političke klase i u Prištini, i u Beogradu, isključivo su antagonistički intonirana. To je slučaj i sa tumačenjem novog zakona u vezi sa preduzećem „Trepča”, koje se u Beogradu interpretira kao priprema progona preostalog srpskog stanovništva sa severa Kosova, kao što se interpretira i najava ujedinjenja Južne i Severne Mitrovice, pri čemu se zaboravlja da je ta

antagonistička politika Prištine „okinuta” najavama da će predsednici opština (ili gradonačelnici) sa severa Kosova istovremeno podneti ostavke, onemogućavajući time funkcionisanje političkih struktura Kosova. U međuvremenu se od toga odustalo, ali je ostala najava uzvratne mere Prištine u formi ujedinjenja dve Mitrovice, koja se sada, ponovo antagonistički, interpretira kao nastojanje da se Srbi protežu sa Kosova.

Region Zapadnog Balkana se već suočio sa zaključkom da se konflikti rešavaju isključivo tako što se prevazilaze. Najbolji primer tog principa su odnosi između Srbije i Hrvatske, koji su ne samo u vreme rata nego i posle toga, u vreme vladavine Demokratske stranke u Srbiji i Milanovićeve vlade u Zagrebu, bili na jednom od najnižih nivoa u skorašnjoj istoriji, a koji su danas neuporedivo bolji, animoziteti su velikim delom nestali, i, osim pojedinih džepova ekstremizma i mržnje koji opstaju u delovima jedne i druge političke klase i javnosti, dve zemlje funkcionišu kao prijateljske.

U regionu ostaje nerešeno pitanje Bosne i Hercegovine, u kojoj aktuelna politička klasa u Republici Srpskoj dovodi u pitanje integritet i pravo na postojanje same države Bosne i Hercegovine. Podrška toj političkoj klasi u Republici Srpskoj se kruni, a međunarodna zajednica pokazuje nameru da spreči eventualnu dezintegraciju Bosne i Hercegovine.

Rešavanje odnosa između Beograda i Prištine, bez obzira na pitanje statusa, pre svega rešavanje tih odnosa u dinamičkom smislu svakodnevne komunikacije i promene tona u diplomatskom opštenju, odrazilo bi se konstruktivno i na očekivanja u vezi sa komunikacijom između entiteta u Bosni i Hercegovini i dovelo do šire normalizacije, bez obzira na eventualno različite stavove o održivom obliku organizacije same države i konačna statusna pitanja u vezi sa entitetima. Pokazalo se da insistiranje na rešavanju statusa u nerešenim faktičkim odnosima između stanovnika i etničkih grupa ojačava retrogradne, etatističke tendencije u zemljama regiona. Taj etatizam je prisutan u većem delu desno orijentisanih političkih stranaka, koje insistiraju

na „državi” i „državotvornosti”, sasvim tvrdoglavo i tvrdokorno odbijajući da vide da u demokratskim ideologijama prioritet ima društvo, a tek potom dolazi država kao garant bazičnih odnosa u održivoj društvenoj organizaciji, te da je postavljanje države kao prvog načela narodnog bivstvovanja, definicija etatizma kao političkog stava. Nije suštinski značajna država i njena dobrobit; to je ideologija koju je zagovarao Musolini. Suštinski su značajni građani kao konstituenti te države. Država koja ne služi građanima ima sporan legitimitet. Tek kada građani i njihova dobrobit, njihova faktička, dinamička organizacija života i uzajamnih odnosa i ostvarivanje njihovih ključnih interesa dobiju odgovarajuću artikulaciju u javnoj politici države, tek tada se otvara legitimno polje za učvršćivanje pozicija države i brigu o statusu same države. S druge strane, insistiranje na antagonističkom diskursu u interesu nacionalnih država dok građani trpe gušenja elementarnih prava, a pre svega prava na samorazvoj i razvoj svojih zajednica, predstavlja antiliberalnu političku ideologiju koja je po svojim načelima suprotna savremenoj evropskoj viziji demokratije.

Istina je, naravno, da je i evropski projekt u krizi, te da nacionalistički diskurs postaje izražen i u ključnim evropskim zemljama. Možda se može tvrditi i da je evropska transnacionalna ideologija kompromitovana, ali u kontekstu tranzicionih, nedovršenih društava i država Zapadnog Balkana, proces formiranja funkcionalnih društava i osposobljavanja ljudi da sarađuju je neophodno izvesti do kraja, bez obzira na šire evropske aspiracije zapadnobalkanskih država. Odnosi između Beograda i Prištine, u tom smislu, trebalo bi da prate novi ton odnosa između Makedonije i Grčke: oni bi trebalo da budu fokusirani na normalizaciju odnosa i na uspostavljanje poverenja među grupama i zajednicama sa uže teritorije Srbije i sa Kosova, uz istovremeno izbegavanje postavljanja državnih pitanja, to jest pitanja o statusu, dok se država, ili države, ne upodobe građanskim interesima i potrebama građana na način koji smanjuje dramatiku u procesu rešavanja pitanja statusa, kako god da on bude rešen. Reč je o jednom od elementarnih principa tehnologije rešavanja konflikta, koji podrazumeva

*deeskalaciju*. Odlaganje rešavanja statusa uz normalizaciju u stvari je strategija deeskalacije primenjena na diplomatskom planu između dve političke klase, one u Beogradu i one u Prištini.

## Izvori:

- Allenby Branden and Sarewitz, Daniel (2011). *The techno-human condition*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Burton, John (ed.) (1990). *Conflict: Human needs theory*. Washington: George Mason University.
- Galtung, Johan (2009). *Theories of conflict: Definitions, dimensions, negations, formations*. [https://www.transcend.org/files/Galtung\\_Book\\_Theories\\_Of\\_Conflict\\_single.pdf](https://www.transcend.org/files/Galtung_Book_Theories_Of_Conflict_single.pdf).
- Fatić, Aleksandar (2018). 'Introduction: Transitional justice as conflict resolution', in Aleksandar Fatić, Klaus Bachmann and Igor Lybashenko (eds). *Transitional justice in troubled societies*. London and New York: Rowman and Littlefield: 1–57.
- Fatić, Aleksandar (2005). *Punishment and restorative crime handling: A social theory of trust*. Aldershot: Ashgate.
- Fatić, Aleksandar (ur.) (2006). *Pitanje Kosmeta*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Milivojević, Zoran (2014). *Emocije*. 4. izdanje. Novi Sad: Psihopolis.
- Đukanović, Dragan i Nikolić, Marko (2006). „Skica mogućih zaštitnih zona oko manastira na Kosovu i Metohiji u skladu sa preporukama Kai Eidea”, u Fatić (2006): 97–124.

**Stevan Rapačić<sup>1</sup>**

## **EKONOMSKI ASPEKTI SRPSKO-KOSOVSKOG PITANJA**

### **Uvod**

U trenutku pisanja ovog teksta, sredinom februara 2019. godine, još uvek su na snazi carine od 100% koje je vlada u Prištini uvela na robu poreklom iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu da su pored ove carinske mere kosovske vlasti rešile da uključe i necarinske barijere, odnosno administrativne mere kojima se u potpunosti sprečava uvoz srpske i bosanskohercegovačke robe, možemo reći da su na snazi sankcije Kosova prema Srbiji i Bosni i Hercegovini. Cilj uvedenih sankcija jeste iznuditi priznanje Kosova, odnosno izvršiti dodatni pritisak u procesu pregovaranja koje je u toku sa Srbijom. Posledice ovih mera značajne su ne samo za privredu Srbije već i za region, a postavlja se i pitanje da li je ovim CEFTA praktično prestala da postoji. Smatrajući da je trgovina jedno od osnovnih pitanja ne samo ekonomskih odnosa već i političkih, te da je trenutno kamen spoticanja u normalizaciji odnosa, najveći deo ovog rada odnosiće se na prikaz strukture i dinamike trgovine između Srbije i Kosova, kao i analizu činilaca koji su doveli do uvođenja diskriminatorskih carina. Posebna pažnja će biti posvećena mogućnostima koje stoje na raspolaganju Republici Srbiji da odgovori na uvedene sankcije Prištine. Kao drugo najvažnije

---

<sup>1</sup> Stevan Rapačić je naučni saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.



ekonomsko pitanje i potencijalna prepreka u normalizaciji odnosa Beograda i Prištine nameće se pitanje srpske imovine na Kosovu, odnosno sprovedenih i planiranih privatizacija društvenih i javnih preduzeća.

## 1. Dinamika i struktura trgovine između Srbije i Kosova

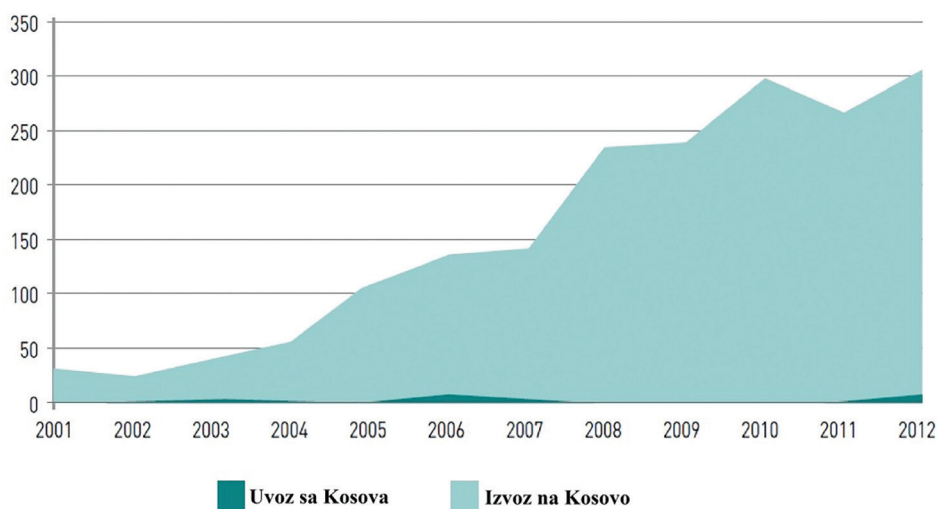
Trgovinski odnosi Srbije i Kosova od 2001. do kraja 2018. godine mogu se podeliti u pet faza. *Prva faza* odnosi se na period između 2001. i 2006. godine, i možemo je nazvati fazom unutrašnje trgovine, jer je roba na Kosovo bila plasirana bez carina. Beograd je u ovoj fazi u trgovinskim odnosima tretirao Kosovo kao sastavni deo Srbije. *Druga faza* trgovinskih odnosa nastaje 2006. godine, kada u okviru CEFTA Srbija priznaje Kosovo kao jedinstvenu carinsku teritoriju. Ovaj sporazum primenjuje se od sredine 2007. godine, a Kosovo je tada pristupilo sporazumu pod nazivom „Kosovo – UNMIK”. *Treća faza* trgovinskih odnosa nastaje 2008. godine, kada Kosovo proglašava nezavisnost, a Srbija kao odgovor uvodi blokadu na uvoz sve robe sa oznakom „Kosovo Customs”. Ova blokada će trajati sve do 2011. godine, kada u Briselu dolazi do dogovora dve strane kojim se omogućava trgovina. Nakon toga nastupa *četvrta faza* – faza slobodne trgovine u kojoj se promet robe i usluga nesmetano vrši po pravilima u okviru CEFTA, što praktično znači da ne postoje carine i značajne necarinske barijere, te da se radi o zoni slobodne trgovine. *Peta faza* u kojoj se trenutno nalaze Beograd i Priština, može se nazvati fazom diskriminatornih carina. Ovu fazu karakteriše uvođenje od strane Kosova carina od 100% na robu poreklom iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Trgovinski odnosi u ovoj fazi su jednostrani, pa roba iz Srbije nema legalan pristup Kosovu, dok je Srbija zadržala bescarinski tretman robe sa Kosova, poštujući pravila CEFTA.

Prvi podaci o trgovinskoj razmeni između Srbije i Kosova dobijeni su za 2001. godinu, kada je ukupna spoljnotrgovinska razmena iznosila oko 30 miliona evra i gotovo celokupna trgovina odnosila

se na izvoz na Kosovo. Posmatrajući prvu fazu trgovinskih odnosa (2001–2006) možemo videti da je u ovom periodu ukupna spoljno-trgovinska razmena skoro šestostruko porasla, te je u 2006. godini, iznosila 140 miliona evra. Treba imati u vidu da zvanični spoljnotr-govinski podaci ne postoje, jer se radi o periodu kada srpska roba na teritoriju Kosova stiže bez carina, prvo na sever Kosova, u Kosovsku Mitrovicu, a onda i dalje u ostale delove Kosova. Na samom kraju ove prve faze trgovinskih odnosa, Kosovo beleži najveći izvoz u Srbiju u vrednosti od aproksimativno 12 miliona evra.

### Grafikon 1<sup>2</sup>

Trgovina između Srbije i Kosova u mil. EUR (2001–2012)



U drugoj fazi, Srbija pristupa zajedno sa Kosovom sporazumu CEFTA, čime Srbija i zvanično priznaje Kosovo kao jedinstvenu i zasebnu carinsku teritoriju. U tom trenutku CEFTA broji devet privreda Jugoistočne Evrope, da bi već 2007. godine iz nje istupile Rumunija i

<sup>2</sup> Predrag Bjelić, „Trade between Serbia and Kosovo”, in: Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo, Ed: Natalia Mirimanova, International Alert, London 2015, p. 29.

Bugarska, a 2013. godine i Hrvatska zbog pristupanja Evropskoj uniji. Danas CEFTA broji sedam strana ugovornica, koje pored Srbije i Kosova čine još i Crna Gora, Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Moldavija. Cilj CEFTA bio je stvaranje zone slobodne trgovine prvenstveno za robu, što je uspešno sprovedeno do kraja 2010. godine. Značaj koji CEFTA ima za srpske privrednike je izuzetan. Spoljnotrgovinska razmena Srbije sa zemljama CEFTA dostigla je u 2017. godini vrednost od 3,9 milijardi dolara, što je za 28% više nego 2006. godine, kada je Srbija pristupila ovom sporazumu.<sup>3</sup> Koliko je ovaj sporazum važan za Srbiju govori i podatak da je srpski suficit robne razmene sa zemljama članicama CEFTA rastao u periodu 2006–2017. po prosečnoj godišnjoj stopi od 8,4%, a samo u 2017. godini, pokrivenost uvoza izvozom dostigla je nivo od 245%. Dakle, Srbija iz godine u godinu dominira u okviru CEFTA kao najznačajniji izvoznik, a najveći disparitet u bilateralnoj trgovinskoj saradnji ima upravo sa Kosovom. Možemo primetiti da je samo u 2012. godini spoljnotrgovinski suficit Srbije u odnosu na Kosovo iznosio oko 300 miliona evra.

Nakon 2008. godine (treća faza) kada je Kosovo proglasilo nezavisnost, nivo izvoza iz Srbije na Kosovo je stagnirao godinu dana, da bi od 2009. godine do 2010. godine bio povećan za 20%. Ovde treba imati u vidu da do 2008. godine Srbija nema jasne i precizne podatke o izvozu na Kosovo, jer ovu trgovinu nije tretirala kao spoljnu trgovinu. Sva roba plasirana na sever Kosova tretirala se kao deo unutrašnje trgovine. Tek od 2008. godine Srbija počinje da vodi jasnu evidenciju o izvozu na celokupno Kosovo. Pritom u ovom periodu Kosovo i dalje ne kontroliše severni deo, odnosno granične prelaze Jarinje i Brnjak. Zbog insistiranja Kosova da njihova roba nosi oznaku države Kosovo, Srbija i Bosna i Hercegovina blokiraju uvoz svih proizvoda od decembra 2008. godine, koji u pratećim papirima nose oznaku carine Kosova. Izvoz sa Kosova u Srbiju je zbog toga opao za 65% u 2009. godini, u odnosu na 2008. godinu. Blokada je trajala sve do 2011. godine, zbog

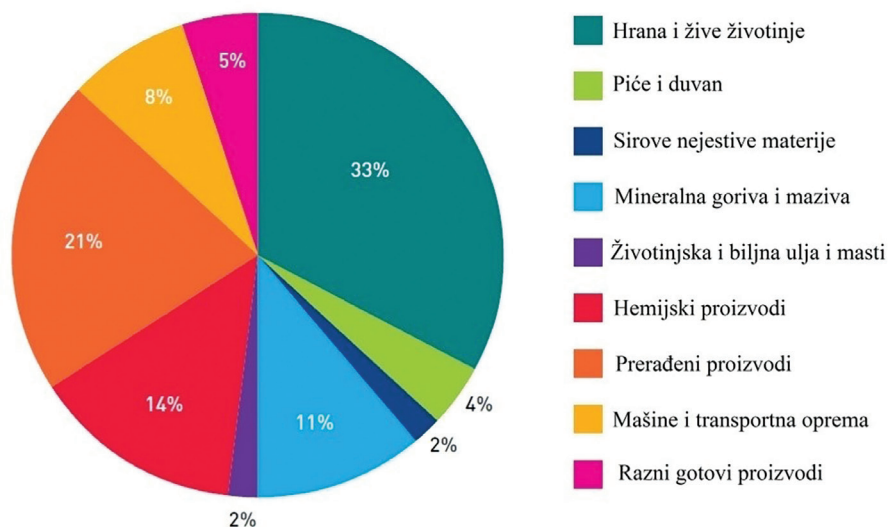
---

<sup>3</sup> Predrag Bjelić i Radmila Dragutinović Mitrović, *Unapređenje pozicije Srbije u okviru CEFTA 2006*, FREN – Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd, 2018, str. 24.

čega je Kosovo izgubilo 30 miliona evra, odnosno 4% od ukupnog izvoza.<sup>4</sup> Možemo primetiti da robni izvoz sa Kosova u Srbiju u periodu od 2008. do 2011. godine praktično nije postojao. Zbog ovoga Kosovo 2011. godine uvodi kontramere. Kako bi se rešio ovaj problem Evropska unija (EU) započinje dijalog o tehničkim pitanjima 2011. godine, koji rezultira kompromisom dve strane. Srbija pristaje da kosovska roba nosi oznaku „Carina Kosova”, pod uslovom da se nigde u pratećim izvoznim dokumentima ne nalazi oznaka i pečat „Republike Kosovo”. Nakon ovog sporazuma, koji je usmeno dogovoren i potvrđen na papiru ali bez zvaničnih potpisa Beograda i Prištine, nastupa četvrta faza trgovinskih bilateralnih odnosa, odnosno faza slobodne trgovine.

### Slika 1

Struktura robnog izvoza Srbije na Kosovo (2012)<sup>5</sup>



4 Shpend Kursani and Berat Thaqi, „Kosovo–Serbia: Regulatory aspects of trade and economic relations”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo*, Ed: Natalia Mirimanova, International Alert, London 2015, p .44.

5 Izvor: Predrag Bjelić, „Trade between Serbia and Kosovo”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo*, Ed: Natalia Mirimanova, International Alert, London 2015, p. 30

Kada govorimo o strukturi trgovine između Srbije i Kosova, moramo istaći da je u celokupnom posmatranom periodu, od 2001. godine do kraja 2018. godine, Srbija beležila stalno rastući suficit u ovoj razmeni. Razlog se nalazi prvenstveno u razlici u veličini i snazi jedne i druge privrede, kao i razlici u nivou industrijskog razvoja. Srbija na Kosovo najviše izvozi hranu i žive životinje, na koje otpada 33% od ukupnog izvoza. Na drugom mestu nalaze se prerađeni proizvodi sa 21% udela u izvozu. Prate ih hemijski proizvodi i mineralna goriva i maziva sa 14% i 11% udela u ukupnom plasmanu na Kosovu, respektivno.<sup>6</sup>

Prema podacima iz decembra 2015. godine koje navode „Zeri”, Srbija je najznačajniji trgovinski partner Kosova. Od ukupnog uvoza na Kosovo, na Srbiju kao zemlju porekla otpada 12,7%, dok od ukupnog izvoza sa Kosova na Srbiju otpada 10,7%. Pored Srbije, Kosovo najviše uvozi iz Turske (12,0%), Nemačke (11,9%), Kine (9,4%), Italije (9,2%) i Makedonije (5%). Srbija je ekonomski značajna za Kosovo i zbog činjenice da predstavlja zemlju tranzita za većinu robe koja dolazi na Kosovo ili se sa njega izvozi. Međutim, postoje velike razlike između statistike Kosova i podataka koji se mogu dobiti od zvaničnih srpskih organa. Zvanični podaci Republičkog fonda za statistiku Srbije ne sadrže podatke o trgovini Srbije sa Kosovom, pa su jedini relevantni podaci kojima raspoložemo oni koji se mogu dobiti od Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija Srbije. Razlika u zvaničnim podacima Srbije i Kosova ukazuje na to da deo trgovine nije zabeležen na jednoj strani i da se značajan deo trgovine odvija u sivoj zoni. Ovo praktično znači da trgovinski tokovi značajnim delom skriveni kako bi se smanjili porezi i carine i odnosi se prvenstveno na izvoz srpske robe na Kosovo.

Istraživanje Centra za regionalizam iz 2012. godine, koje je obuhvatalo zvanične trgovinske tokove ali i sivu zonu trgovine između

---

6 Predrag Bjelić, „Trade between Serbia and Kosovo”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo*, Ed: Natalia Mirimanova, International Alert, London 2015, p. 30.

Srbije i Kosova, pokazalo je da je vrednost trgovine u sivoj zoni te godine iznosila oko 200 miliona evra. Ovo praktično znači da se 40% od ukupne trgovine između Srbije i Kosova odvija u sivoj zoni, a neke procene idu i do 50%.<sup>7</sup> U trenutku pisanja ovog teksta, dok su još uvek na snazi carine Kosova od 100% na srpsku robu a rafovi na Kosovu puni iste te robe, možemo zaključiti da se celokupan izvoz iz Srbije odvija delom u sivoj zoni a delom kroz reeksport preko drugih okolnih država, što je nelegalno. Osim sive zone, štetu po budžet Srbije nanosila je praksa oslobađanja PDV-a robe koja je iz Srbije plasirana na sever Kosova, a sprovodila se uredbom Vlade Republike Srbije od 2006. godine. Roba koja bi prešla administrativne prelaze bila bi oslobođena pomenutog poreza. Uzimajući u obzir da je Srbija na sever Kosova u tom periodu faktički izvozila bez carina, ovo je stvorilo idealne uslove za malverzacije koje su omogućavale da ista roba bude vraćena u Srbiju, čime je značajno oštećen budžet Republike Srbije. Kao ilustraciju navodimo primer uvoza vozila i nafte, kao najčešće korišćene robe za ovu vrstu malverzacije. U periodu između 2007. i 2011. godine, dok je sprovedena ova uredba, na sever Kosova je iz Srbije stiglo oko 14.400 vozila u ukupnoj vrednosti od oko 666 miliona evra i nafte u vrednosti od oko 503 miliona evra.<sup>8</sup>

## 2. Diskriminatorne carine kao instrument spoljne politike Kosova

Tržište Kosova je od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju. Prema podacima Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Srbija je u 2017. godini izvezla robe na Kosovo u vrednosti od oko 420

---

<sup>7</sup> Ibid, p. 33.

<sup>8</sup> Ibid.

miliona evra.<sup>9</sup> Ova činjenica je svakako bila poznata Ramušu Haradinaju kada je 21. novembra 2018. godine njegova vlada uvela carine na robu poreklom iz Srbije i BiH od 100%. Pored ove carinske mere, kosovske vlasti su rešile da uključe i jednu necarinsku barijeru, administrativnu meru, kako bi u potpunosti sprečile uvoz srpske robe. Robu na čijoj deklaraciji piše „Kosovo i Metohija”, „Rezolucija 1244” ili „Kosovo UNMIK”, a ne „Republika Kosovo” tržišna inspekcija pleni, a kao takva ne može ni da uđe na teritoriju Kosova. Od donošenja ove odluke Prištine, preko najfrekventnijeg prelaza Merdare nije prešao niti jedan kamion iz centralne Srbije.

Ovim potezom spoljnotrgovinska politika Kosova postala je instrument kojim političari u Prištini kupuju političke poene na domaćem terenu, dok pokušavaju da uvere SAD, svoje najveće saveznike u ispravnost odluke koja je bez presedana u 21. veku. Mere koje je Priština uvela nisu protekcionističke ekonomske prirode, u cilju zaštite domaćih proizvođača, već isključivo političke i to Priština ne krije, već sa ponosom ističe. Službeni Vašington poslao je 13. februara 2019. godine najvišim kosovskim zvaničnicima upozorenje sa zahtevom da se ukinu carinske stope od 100% za robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine, uz podsećanje na dosadašnji američki doprinos Kosovu i pretnju da će, ako ne ukinu carine, uslediti šire sankcije. Ove šire sankcije se još uvek ogledaju samo u pretnji da se odnosi SAD i Kosova „neće obnoviti na prethodni nivo”. Odgovor Ramuša Haradinaja ostao je jasan: „Uprkos ljubavi prema Americi, carine ipak neće biti ukinute”.<sup>10</sup> Ovakav odgovor bio je sasvim očekivan, kako zbog niskog intenziteta pritiska koji su SAD izvršile na Prištinu tako i zbog činjenice da je sam premijer Haradinaj više puta ponovio (a čak se i javno zakleo) da

---

9 Predrag Bjelić i Radmila Dragutinović Mitrović, *Unapređenje pozicije Srbije u okviru CEFTA 2006*, FREN – Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd, 2018, str. 29.

10 Al Jazeera, „Oštro američko upozorenje Kosovu: Ukinite takse”, Internet: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ostro-americko-upozorenje-kosovu-ukinite-takse?fbclid=IwAR2Jgj8ihsDFbxKUQq8SKShZ7x5VKVDdFaqR9ICD1zWXl3jB2Ps3NXdH5tI>, pristupljeno: 17.02.2018.

carine neće biti ukunute sve dok Bosna i Hercegovina i Srbija ne priznaju Kosovo u njegovim sadašnjim granicama. Povlačenje ove odluke Prištine značilo bi i političko samoubistvo Ramuša Haradinaja, te je on ostao istrajan u svojim zahtevima koji imaju široku podršku albanskog stanovništva na Kosovu. Sa druge strane, Srbija je ostala istrajna u svojim stavovima da uprkos ogromnim gubicima neće uvođiti recipročne mere, niti bilo koje druge administrativne ili tehničke mere koje bi ugrozile izvoz sa Kosova ili otežale tranzit kosovske robe preko Srbije. Beograd čak istrajava i na jednostranom poštovanju Briselskog sporazuma, uprkos činjenici da je Priština najavila da neće dozvoliti formiranje Zajednice srpskih opština jer je ono, kako navode, u suprotnosti sa ustavom Kosova i narušava njegov teritorijalni integritet. Upravo zbog ovakve politike nečinjenja Vlade Republike Srbije, sa jedne strane i slabog, gotovo nepostojećeg međunarodnog pritiska prema Prištini, jasna je i sasvim racionalna politička odluka Ramuša Haradinaja da se istraje na enormno visokim carinskim stopama kojima se diskriminiše roba iz Srbije i Bosne i Hercegovine.

U političkim igrama moći između Beograda i Prištine, možemo reći da je Srbija značajno potcenila svog protivnika kada su srpski zvaničnici otvoreno slavili neprimanje Kosova u Interpol 20. novembra 2018. godine, smatrajući to svojim velikim diplomatskim uspehom. Odgovor Prištine u vidu diskriminatornih carinskih stopa usledio je već sutradan, 21. novembra 2018. godine, a imao je za cilj nekoliko stvari. Prvo, homogenizovanje albanskog političkog korpusa i dobijanje podrške politici insistiranja na teritorijalnom integritetu i suverenitetu Kosova. Drugim rečima, pretvaranje debakla u Dubaiju u pobedu na Kosovu. Drugo, pokazivanje Srbiji da Kosovo kontroliše svoje granice u celosti, da je samostalno i da suvereno sprovodi svoju ekonomsku i spoljnu politiku. Treće, nanošenje ekonomske štete Srbiji u vidu direktne posledice osporavanja državnosti Kosova.

Odluku da prekrši osnovne principe savremene međunarodne trgovine i CEFTA čija je članica, vlada Kosova nije donela naprečac i ne možemo je smatrati ishitrenom. Naime, vlasti u Prištini su prvo u



julu 2018. godine uvele zaštitne mere u vidu carina od 30% na uvoz pojedinih vrsta voća i povrća, kao i kukuruza, što je prvenstveno bilo usmereno ka izvozniciima iz Srbije, jer upravo ova vrsta robe dominira u ukupnom srpskom plasmanu na Kosovo. Ipak, ovo nije predstavljalo diskriminatorne carine, jer se nisu odnosile isključivo na robu iz Srbije. Ova mera kosovskih vlasti ukinuta je već početkom narednog meseca i može se smatrati prvim probnim balonom koji je vlada Kosova pustila u okviru CEFTA. Drugi probni balon je nastupio 6. novembra 2018. godine, kada je Priština prvi put uvela diskriminatorne carine od 10% na svu robu poreklom iz Srbije i Bosne i Hercegovine i time narušila osnovna načela i principe CEFTA – princip najpovoljnije nacije i princip nacionalnog tretmana. Ovo možemo smatrati prekretnicom u ekonomskim odnosima Srbije i Kosova, koja nažalost nije naišla na značajniju osudu međunarodne zajednice, a ni samih ostalih članica CEFTA. Ohrabrena niskim intenzitetom međunarodnog pritiska, kao i činjenicom da u okviru CEFTA ima punu podršku Albanije, Kosovo je 21. novembra 2018. godine dodatno podiglo carine na uvoz robe iz Srbije i Bosne i Hercegovine na enormnih 100%. Da ova odluka nije ishitrena, govori nam i podatak da je roba koja se uvozi na Kosovo iz Srbije i BiH prvenstveno roba široke potrošnje, koju je kosovsko tržište lako supstituisalo robom iz Makedonije, Albanije, Crne Gore, pa čak i Slovenije, koja je u kratkom periodu povećala svoj izvoz na Kosovo za čak 123%.<sup>11</sup> Upravo zbog toga izvoznici iz ovih zemalja i jesu najveći dobitnici u ovoj političkoj igri.

---

11 B92, „Svi su iskoristili, Slovenija povećala izvoz 123%”, Internet: [https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2019&mm=01&dd=31&nav\\_id=1500206](https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2019&mm=01&dd=31&nav_id=1500206), pristupljeno: 17.02.2019.

### 3. Posledice po Republiku Srbiju

Srpski ministar trgovine, turizma i telekomunikacija Rasim Ljajić izjavio je 11.02.2019. godine da je Srbija zbog carina od 100% koje je uvela Priština do kraja januara izgubila oko 90 miliona evra zbog neostvarenog izvoza na Kosovo.<sup>12</sup> Istom prilikom napomenuo je da će 21. februara 2019. godine Ministarstvo kojim rukovodi imati tačan bilans stanja koliko je manje plasirano robe na Kosovo. I bez uvida u ovaj najavljeni izveštaj jasno je da je Kosovo jedan od najznačajnijih izvoznih tržišta Srbije i da srpski proizvođači svakim danom sve više gube poziciju na tržištu Kosova koju su godinama gradili.

Nakon prikazanih činilaca koji su doveli do uvođenja diskriminatorskih carina, neophodno je analizirati njihove ekonomske posledice na Republiku Srbiju. Od ukupnog izvoza Srbije u zemlje CEFTA u 2017. godini, koji je iznosio aproksimativno tri milijarde evra, udeo Kosova bio je 14%, odnosno 420 miliona evra. Ovo praktično znači da Srbija svakim danom otkako su ove mere uvedene gubi oko 1,1 milion evra. Na mesečnom nivou ovo iznosi 35 miliona evra, što predstavlja optimističnu procenu. Premijerka Srbije Ana Brnabić izjavila je u decembru 2018. godine da Srbija mesečno gubi 42 miliona evra zbog neostvarenog izvoza. Držeći se ove procene, Srbija će do 21. februara 2019, odnosno za tri meseca primene diskriminatorskih carina izgubiti 126 miliona evra. Drugim rečima, srpska privreda svakim danom gubi oko 1,4 milion evra zbog carina Kosova. Osnovno pitanje koje se postavlja jeste šta Srbija može da preduzme.

U okviru CEFTA, Srbija ne može da postigne praktično ništa. Osnovni razlog stoji u činjenici da mehanizam za rešavanje sporova u okviru CEFTA funkcioniše tako da strane ugovornice glasaju za odluku u rešavanju sporova, gde jedna od njih krši pravila ovog

---

<sup>12</sup> *Danas*, „Ljajić: Šteta od taksi 90 miliona evra”, Internet: <https://www.danas.rs/ekonomija/ljajic-steta-od-taksi-90-miliona-evra/>, pristupljeno 17.02.2019.

sporazuma. Drugim rečima, da bi se u okviru CEFTA donela odluka i sankcionisale mere jedne od članica, sve preostale strane ugovornice treba da izglasaju odluku u kojoj će se osuditi jedna od njih. Dakle, neophodno je da odluku podrže sve zemlje, a izvesno je da Albanija, Crna Gora, pa i Makedonija to neće učiniti. Ne samo da ovakvu odluku kojom bi se osudio postupak Prištine Albanija neće doneti, već je albanski premijer Edi Rama u nekoliko navrata istakao da daje punu podršku Prištini i da čak razmatra uvođenje carinske unije sa Kosovom, kada je spominjao Drač kao luku kosovske carine.<sup>13</sup>

Kada govorimo o mehanizmu za rešavanje sporova u okviru CEF-TA, moramo se osvrnuti i na mehanizam rešavanja sporova u Svetskoj trgovinskoj organizaciji, koji je veoma efikasan i često se u literaturi navodi kao najveća prednost članstva.<sup>14</sup> Naime, da su Srbija i Kosovo članice STO, pitanje carina se ne bi postavljalo i bilo bi rešeno po unapred predviđenoj proceduri i jasnim pravilima. Srbija još uvek nije članica STO, iako to pokušava da postane, još od njenog nastanka 1995. godine, dok za Kosovo još uvek nema indicija da želi da podnese zahtev za prijem u članstvo, iako na to ima pravo kao zasebna carinska teritorija. Dodajmo ovome da i Srbija i Kosovo teže pristupanju Evropskoj uniji, a članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji predstavlja jedan od osnovnih preduslova za zatvaranje poglavlja 30, koje se bavi ekonomskim odnosima sa inostranstvom.

Imajući u vidu da su Srbiji na multilateralnom nivou vezane ruke, ona bi mogla da se okrene jednostranim merama, odnosno da recipročno odgovori na diskriminatorne carine Kosova. Ovo bi podrazumevalo kontramere, odnosno uvođenje carina od 100% na robu poreklom sa Kosova, kao i administrativne mere kojima se faktički zabranjuje ulazak kosovske robe na teritoriju Srbije, čak i kao robe u

---

13 RTS, „Drač od danas postaje i luka kosovske carine”, Internet: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3388071/drac-od-danas-postaje-i-luka-kosovske-carine.html>, pristuljeno: 15.02.2019.

14 Stevan Rapačić, *Svetska trgovinska organizacija i preduzeća u spoljnoj trgovini*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2013, str. 32.

tranzitu. Na isti način na koji je Priština onemogućila robu koja ne nosi oznaku „Republike Kosovo” da uđe na njenu teritoriju, tako bi Srbija zabranila pristup tržištu robi sa oznakom „Republika Kosovo” ili „Carina Kosova”. Drugim rečima, Srbija bi vratila blokadu koja je postojala u periodu od proglašenja nezavisnosti Kosova 2008. godine do 2011. godine i Sporazuma o tehničkim pitanjima. S obzirom na to da Srbija nije jedina pogođena ekstremno visokim carinama i necarinskim barijerama Kosova, već je to i Bosna i Hercegovina, ove dve zemlje bi mogle zajednički da odgovore recipročnim merama. Ipak, računajući da je sa Kosova 2017. godine Srbija uvezla robe u aproksimativnoj vrednosti od svega 25 miliona evra, ove mere ne bi dale značajne rezultate, ali bi svakako zadale udarac vlastima u Prištini. Recipročne mere bi bile u potpunosti ekonomski opravdane i one su u međunarodnoj trgovinskoj praksi krajnje očekivane.

Zvanična politika Beograda ostaje da „Srbija ni na koji način neće uzvraćati sličnim merama, jer hoće da bude i ostane pouzdan partner svima, u regionu, ali i Evropi i svetu”. Osim toga, predsednik Srbije Aleksandar Vučić dodao je da „Srbija neće zaustavljati njihove kamione”, jer želi da sačuva mir i pokaže razliku između odgovornog i neodgovornog ponašanja.<sup>15</sup> Iz ove izjave predsednika Srbije, jasno je da Beograd neće učiniti ništa čime bi ugrozio svoj partnerski imidž u regionu. Priština otvoreno krši pravila CEFTA, kao i Briselski sporazum, deklarativno izjavljujući da neće formirati Zajednicu srpskih opština, dok na apele zvaničnog Brisela i Vašingtona odgovara ultimatumom. U isto vreme albanski premijer Edi Rama potvrdio je da je unija Albanije i Kosova „plan A” njegove vlade.<sup>16</sup> U trgovinskom smislu ovo bi praktično značilo jedinstvene carine na ove dve teritorije,

---

15 *Večernje novosti*, „Vučić posle sednice saveta: Nećemo uzvraćati – hoćemo da ostanemo pouzdan partner; Obavestićemo svet i zaštititi Srbe na KiM”, Internet: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno>, pristupljeno: 21.11.2018.

16 *Večernje novosti*, „Neprikladna ponuda SAD – Srbija odbija zahtev Trampa”, Internet: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:777799-Srbija-odbija-zahtev-Trampa>, pristupljeno 17.02.2019.

odnosno produblјivanje sukoba, jer bi se time roba iz Srbije i Bosne i Hercegovine carinila po stopi od 100% i prilikom izvoza u Albaniju.

## 4. Pitanja imovine – privatizacija društvenih preduzeća na Kosovu

Godine 2018. predsednik Srbije Aleksandar Vučić ocenio je pitanje imovine na Kosovu kao jednu od ključnih i najvažnijih tema između Beograda i Prištine. Tom prilikom naglasio je da će biti reči o privatnoj i društvenoj imovini, zatim imovini Srpske pravoslavne crkve (SPC) i imovini privrednih subjekata koji su registrovani izvan Kosova, a nalaze se na toj teritoriji. *Politika* je tada pisala da Srbija na Kosovu ima imovinu vrednu čak 200 milijardi evra.<sup>17</sup> Za potrebe ovog rada ograničićemo se na pitanje privatizacije društvenih preduzeća, koja se javlja kao značajan ekonomski aspekt u normalizaciji odnosa Beograda i Prištine. Kao deo misije izgradnje mira na Kosovu, misija Ujedinjenih nacija sprovedla je privatizaciju društvenih preduzeća po *spin off* modelu. Odabir ovog modela privatizacije podrazumevao je prodaju preduzeća tako što se u okviru postojećeg preduzeća formira novo, koje obuhvata samo aktivu, dok obaveze ostaju u starom preduzeću, na koje se kasnije primenjuje postupak likvidacije. Ovakva privatizacija obezbedila je ubranu prodaju velikog broja preduzeća, bez ograničenja novih kupaca u pogledu poverilačkih prava.

U vezi sa privatizacijom društvenih preduzeća na Kosovu javljaju se dva osnovna problema. Prvi se odnosi vlasnički aspekt, odnosno pitanje kome pripadaju društvena preduzeća na Kosovu s obzirom na njihov specifičan svojinski režim. Činjenica je da su društvena preduzeća na Kosovu osnivali savezni i republički organi, čiji je pravni

---

<sup>17</sup> *Politika*, „Srpska imovina na Kosmetu vredna 200 milijardi evra”, Internet: <http://www.politika.rs/sr/clanak/408931/Srpska-imovina-na-Kosmetu-vredna-200-milijardi-evra>, 17.02.2019.

naslednik Srbija. Kosovska strana osporava ovo i u procesu privatizacije u potpunosti su zanemarena vlasnička prava Republike Srbije. Drugi problem odnosi se na sam izbor modela privatizacije. Naime, postavlja se pitanje zašto je odabran *spin off* model a ne stečaj, kada je većina preduzeća zbog dugovanja ispunila gotovo sve uslove za pokretanje postupka stečaja. Na taj način bi se iz stečajne mase namirili poverioci, a tek potom razmatrala mogućnost prodaje ostatka preduzeća, a ne obrnuto, kako je u najvećem broju slučajeva činjeno.<sup>18</sup> U istom periodu dok je na Kosovu tekla privatizacija, Srbija je počela sa servisiranjem dugova kosovskih preduzeća i započet je proces isplate međunarodnih poverilaca.

Ukupno je privatizovano 660 društvenih preduzeća u kojima je radilo šezdeset hiljada ljudi. Prihod od prodaje ovih preduzeća iznosio je oko 660 miliona evra, odnosno oko milion evra po preduzeću, što svakako ne predstavlja značajan kapital sa kojim se mogla pokrenuti industrijalizacija i modernizacija privrede Kosova. Sa ovim kapitalom se nisu mogla ni isplatiti dugovanja prema poveriocima koja su društvena preduzeća imala. Sumnju da su preduzeća prodavana na brzinu i ispod realne cene podgreva i podatak da je jedno od poznatijih među njima, „Pećka pivara”, prodana za svega 11,1 milion evra, što je po procenama ekonomista čak tri puta niže od realne tržišne cene.<sup>19</sup> Imajući u vidu kapacitet i dominantnu ulogu ove fabrike piva na tržištu Kosova i okolnoj regiji, kao i poređenjem sa privatizacijom drugih pivara u regionu zapadnog Balkana, nameće se pitanje izbora adekvatnog modela i transparentne tenderske procedure, posebno iz ugla ostvarenog privatizacionog prihoda.<sup>20</sup> Strani investitori od kojih

---

18 Sandra Davidović, *Privatizacija društvenih preduzeća na Kosovu i Metohiji pod okriljem UNMIK administracije: pregled, ocene, zaključci*, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd, 2018, str. 69.

19 Ibid, str. 93.

20 Slobodan Aćimović, „Analiza procesa i modela privatizacije na Kosovu”, Nova srpska politička misao, Internet: [http://starisajt.nspm.rs/ekonomskapolitika/2008\\_acimovic1.htm](http://starisajt.nspm.rs/ekonomskapolitika/2008_acimovic1.htm), pristupljeno: 17.02.2019.

se očekivalo da donesu tehnologiju i znanje izostali su u ovom procesu, pa su praktično sva preduzeća završila u rukama kosovskih Albanaca ili Albanaca iz dijaspore. Kao i privatizaciju koja je sprovedena u Srbiji, i ovu je isuviše često pratio gubitak radnih mesta, gašenje preduzeća i rasprodaja imovine sa ciljem obezbeđivanja građevinskog zemljišta. Ipak, zabrinjava podatak da je trećina društvenih preduzeća na Kosovu nakon privatizacije prestala da postoji. Privatizacija koju je vršio UNMIK pod izgovorom izgradnje mira i privrednog oporavka Kosova, pokazala se kao problematična, jer je pored upitnog pravnog okvira, sporna i njena ekonomska opravdanost. Stvarne procene govore da je oko četrdeset hiljada ljudi ostalo bez posla u procesu privatizacije.<sup>21</sup> Uzimajući u obzir prihode od privatizacije i njene rezultate, ovo su ubedljivo najlošije performanse privatizacije u celoj istočnoj Evropi.<sup>22</sup>

Osim legitimnosti privatizacije koja je upitna po osnovu imovinskih prava Srbije, dodatni nedostaci se ogledaju u kršenju prava vlasnika nacionalizovane imovine, nemogućnosti radnika da ostvare svoja prava, kao i činjenice da u samom procesu nije proveravano poreklo kapitala budućih vlasnika. Gotova sva preduzeća privatizovali su Albanci, što je dovelo do diskriminacije prilikom zapošljavanja po etničkim osnovama. Ovim je dodatno urgožena ekonomska održivost srpske zajednice na Kosovu. Možda i najznačajniji nedostatak ove privatizacije ogleda se i u neprimenjivanju prethodne procene vrednosti kapitala i imovine u procesu privatizacije. Kako bi se privatizacija sprovela u najkraćem mogućem roku, društvena preduzeća su prodavana ne po kriterijumu koliko stvarno vrede, već po tome šta je minimalno prihvatljiva cena. Drugim rečima, da bi se preduzeće našlo na tenderu, njegova cena je bila dogovorena nekom vrstom prethodne

---

21 Sandra Davidović, *Privatizacija društvenih preduzeća na Kosovu i Metohiji pod okriljem UNMIK administracije: pregled, ocene, zaključci*, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd, 2018, str. 94.

22 Slobodan Acimović, „Analiza procesa i modela privatizacije na Kosovu”, Nova srpska politička misao, Internet: [http://starisajt.nspm.rs/ekonomskapolitika/2008\\_acimovic1.htm](http://starisajt.nspm.rs/ekonomskapolitika/2008_acimovic1.htm), pristupljeno: 17.02.2019.

pogodbe, što predstavlja presedan u postupcima privatizacije društvenog kapitala zemalja u tranziciji.<sup>23</sup>

Profesor Slobodan Aćimović, koji se prvi bavio problemom privatizacije društvenih preduzeća na Kosovu, još 2008. godine je istakao da „na sreću onih koji su sprovodili privatizaciju i posebno onih koji su u njoj profitirali, nekakvog snažnog i organizovanog stava vlade i javnosti Srbije po pitanju te privatizacije gotovo da nije ni bilo”.<sup>24</sup> Jedanaest godina kasnije, kada je u toku proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine, pitanje sporne privatizacije i imovine se neminovno vraća na agendu otvorenih ekonomskih pitanja dve suprotstavljene strane.

## Zaključak

U radu smo izdvojili pitanje trgovinskih odnosa i imovine, kao dva osnovna ekonomska aspekta odnosa Beograda i Prištine. Carine od 100% koje je uvela Priština na uvoz robe iz Srbije i Bosne i Hercegovine dovode do toga da Srbija svakodnevno gubi preko milion evra po osnovu neostvarenog izvoza. Srbija ostaje privržena ispunjavanju Briselskog sporazuma i pravila CEFTA, iako je kosovska strana jasno stavila do znanja Srbiji i međunarodnoj zajednici da neće povući diskriminatorne carine sve dok Srbija ne prizna Kosovo, kao i da nema nameru da formira Zajednicu srpskih opština. Uvodeći ove carine koje su u suprotnosti sa pravilima CEFTA, Priština je proračunato rizikovala i zasad joj se taj rizik isplatio. S jedne strane, ova odluka donela je premijeru Kosova Ramušu Haradinaju značajnu podršku među albanskim stanovništvom, a sa druge je nanela značajnu ekonomsku štetu Srbiji, koja se svakim danom povećava. Od dužine

---

23 Ibid.

24 Ibid.



trajanja diskriminatornih carina zavisice i budućnost srpskih proizvoda na Kosovu, koje je bilo jedno od najznačajnijih tržišta za srpski izvoz. Naime, robu široke potrošnje koja dominira u srpskom izvozu zamenila je roba iz EU, Turske i okolnih zemalja, što pretilo da ozbiljno ugrozi buduće pozicioniranje srpskih proizvoda i njihov povratak na kosovsko tržište. Sa druge strane, Srbija ne čini ništa kako bi izvršila pritisak na Kosovo, osim što srpski predstavnici na međunarodnim forumima i sastancima upućuju žalbe pre svega EU, a onda i SAD, koje za sada ostaju neuzvraćene. Kako bi pokazala da ostaje pouzdan partner u regionu, Srbija ne želi da uvede konkretne recipročne mere u vidu kompenzatornih dažbina i blokade kosovske robe. Legitimni instrumenti koji i dalje ostaju na raspolaganju Srbiji po osnovu načela reciprociteta jesu: zajedničke kontramere sa Bosnom i Hercegovinom, čime bi praktično bio blokiran celokupni kosovski izvoz u EU, ali i prestanak ispunjavanja obaveza proisteklih iz Briselskog sporazuma, do ukidanja carina i povratka za pregovarački sto. Posledice koje bi ova druga mera imala na jačanje intenziteta pritiska na Prištinu da ukine carine daleko su veće i dalekosežnije od blokade kosovske robe, uzimajući u obzir dosadašnju nisku vrednost uvoza u Srbiju. Pitanje imovine ostaje jedan od najznačajnijih nerešenih problema između Beograda i Prištine. Osim pitanja imovine SPC, pitanja privatne svojine i imovine privrednih subjekata koji su registrovani izvan Kosova, Srbija pokreće i pitanje privatizovanih društvenih preduzeća. Legitimnost sprovedene privatizacije društvenih preduzeća na Kosovu upitna je prvenstveno zbog kršenja imovinskih prava Srbije, ali i zbog problematičnog izbora modela privatizacije, koji je podrazumevao neprimenjivanje prethodne procene vrednosti kapitala i imovine i ubranu prodaju velikog broja preduzeća, bez ograničenja novih kupaca u pogledu poverilačkih prava.

## Literatura:

- Predrag Bjelić i Radmila Dragutinović Mitrović, *Unapređenje pozicije Srbije u okviru CEFTA 2006*, FREN – Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd, 2018, str. 24.
- Shpend Kursani and Berat Thaqi, „Kosovo–Serbia: Regulatory aspects of trade and economic relations”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo*, Ed: Natalia Mirimanova, International Alert, London 2015, p. 44.
- Predrag Bjelić, „Trade between Serbia and Kosovo”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo*, Ed: Natalia Mirimanova, International Alert, London 2015, p. 30.
- Al Jazeera, „Oštro američko upozorenje Kosovu: Ukinite takse”, Internet: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ostro-americko-upozorenje-kosovu-ukinite-takse?fbclid=IwAR2Jgj8ihsDF-bxKUQq8SKShZ7x5VKVDdFaqR9ICD1zWXl3jB2Ps3NXdH5t>, pristupljeno: 17.02.2019.
- B92, „Svi su iskoristili, Slovenija povećala izvoz 123%”, Internet: [https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2019&mm=01&dd=31&nav\\_id=150020](https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2019&mm=01&dd=31&nav_id=150020), pristupljeno: 17.02.2019.
- Danas, „Ljajić: Šteta od taksi 90 miliona evra”, Internet: <https://www.danas.rs/ekonomija/ljajic-steta-od-taksi-90-miliona-evra/>, pristupljeno 17.02.2019.
- RTS, „Drač od danas postaje i luka kosovske carine”, Internet: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3388071/drac-od-danas-postaje-i-luka-kosovske-carine.html>, pristupljeno: 15.02.2019.
- Stevan Rapačić, *Svetska trgovinska organizacija i preduzeća u spoljnoj trgovini*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2013, str. 32.

*Večernje novosti*, „Vučić posle sednice saveta: Nećemo uzvraćati – hoćemo da ostanemo pouzdan partner; Obavestićemo svet i zaštititi Srbe na KiM”, Internet: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno>, pristupljeno: 21.11.2018.

*Večernje novosti*, „Nepriстойna ponuda SAD – Srbija odbija zahtev Trampa”, Internet: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:777799-Srbija-odbija-zahtev-Trampa>, pristupljeno 17.02.2019.

*Politika*, „Srpska imovina na Kosmetu vredna 200 milijardi evra”, Internet:

<http://www.politika.rs/sr/clanak/408931/Srpska-imovina-na-Kosmetu-vredna-200-milijardi-evra>, 17.02.2019.

Sandra Davidović, *Privatizacija društvenih preduzeća na Kosovu i Metohiji pod okriljem UNMIK administracije: pregled, ocene, zaključci*, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd, 2018, str. 69.

Slobodan Aćimović, „Analiza procesa i modela privatizacije na Kosovu”, Nova srpska politička misao, Internet: [http://starisajt.nspm.rs/ekonomskapolitika/2008\\_acimovic1.htm](http://starisajt.nspm.rs/ekonomskapolitika/2008_acimovic1.htm), pristupljeno: 17.02.2019.

**Mijat Lakićević<sup>1</sup>**

## **EKONOMSKE POSLEDICE SRPSKO-KOSOVSKOG PITANJA**

Kosovo, Srbija, Makedonija, Bosna i Hercegovina najslabije su razvijene zemlje u praktično čitavoj Evropi. Nije ni čudo – to je zakoni-ta posledica velike političke nestabilnosti koje traje pune tri decenije. Osnov te nestabilnosti danas predstavljaju odnosi Srbije i Kosova. U jednom trenutku činilo se da su zavađene strane blizu sporazuma. A onda je čitava stvar vraćena takoreći na početak.

Danas su na stolu tri opcije za rešavanje odnosa između Beograda i Prištine: Neograničeno produžavanje *status quo* situacije; „puna normalizacija odnosa” nakon Briselskih pregovora pod okriljem Evropske unije i, kao treća varijanta, razmena teritorija, odnosno „promena unutrašnjih granica uspostavljenih u vreme bivše Jugoslavije”.

Sa stanovišta ekonomskih posledica – o kojima u ovom radu pre svega treba da bude reč – može se reći da se ove tri varijante svode na dve. Po jednoj, između Srbije i Kosova nema sporazuma, odnosno imamo tzv. zamrznuti konflikt, dok po drugoj varijanti Beograd i Priština sklapaju određeni sporazum bez obzira na to da li do njega dolazi uz korekciju „unutrašnjih” granica ili ne.

**RESURSI:** Mnogi su intervenciju međunarodnih snaga na Kosovu pre dve decenije objašnjavali upravo ekonomskim razlozima, to jest (navodnim) velikim prirodnim bogatstvima Kosova (i Metohije). Kakvo je, zbilja, to bogatstvo?

---

<sup>1</sup> Mijat Lakićević je novinar, zamenik glavnog i odgovornog urednika Novog magazina.

#### Prirodni resursi:

- Ugalj: 13–14 milijardi tona (10–12 na Kosovu i dve milijarde tona u Metohiji; vrednost procenjena na 400–500 milijardi dolara);
- Ruda olova i cinka: 46 miliona tona (5–6% metala u rudi, znatno ispod svetskog proseka);
- Ruda nikla: 18 miliona tona (1,3% metala u rudi);
- Ruda magnezita: 8 miliona tona;
- Boksit: 1,6 miliona tona;
- Voda: Značajne rezerve u planinskim masivima Mokre gore i Prokletija, izvori vrlo kvalitetne vode, kapaciteta 10 kubnih metara u sekundi;
- Geotermalna energija: ležišta tople vode (60–80 stepeni Celzijusovih), rezerve pet milijardi kubika, iskoristivo oko milijardu kubika (ekvivalentno četiri miliona tona tečnih goriva);
- Poljoprivredno zemljište: 585.000 hektara (0,28 ha po stanovniku; Srbija 0,56 ha po stanovniku).

Sve u svemu, Kosovo ne može da se pohvali nekim velikim prirodnim bogatstvima. Najznačajnije su rezerve uglja, ali reč je o niskokvalitetnom lignitu koji je upotrebljiv jedino za proizvodnju električne energije.

Pored prirodnih resursa, tu su i „veštački”. Prema podacima koje je svojevremeno iznelo Ministarstvo za Kosovo i Metohiju, preduzeća iz Srbije imaju – ili je tačnije reći imala su – u (nekadašnjoj) pokrajini 1.358 objekata. Samo imovina EPS-a procenjena je na oko tri milijarde evra. Što se tiče Železnica Srbije, knjigovodstvena vrednost njene imovine na Kosovu, računajući infrastrukturu i vozila, premašuje 200 miliona evra, dok je tržišna vrednost verovatno višestruko veća.

Prema trenutno raspoloživim podacima, na Kosovu je privatizovano više od 350 društvenih preduzeća, a prihod od privatizacije iznosio je 350 miliona evra.

U vlasništvu države Srbije, prema podacima istog (više nepostojećeg) Ministarstva, nalazi(lo) se i 24.500 hektara poljoprivrednog, šumskog i građevinskog zemljišta, službene zgrade površine veće od 1,4 miliona kvadratnih metara, više od 145.000 kvadratnih metara poslovnih i 25.000 kvadrata stambenih zgrada, 4.000 kvadrata objekata posebne namene i 750.000 kvadrata ostalih građevinskih objekata. Ukupna vrednost tog dela državne imovine bila je procenjena na 220 miliona evra.

A sveukupno, prema beogradskim medijima, ukupna vrednost srpske imovine na Kosovu procenjivana je na čak 200 milijardi evra. Sve ove podatke, međutim, treba uzeti sa velikom rezervom (jer je za vreme vanrednog stanja na Kosovu, početkom devedesetih, znatan broj kosovskih firmi jednostavno priključivan firmama iz centralne Srbije) i ovde su navedeni kao ilustracija, a ne kao činjenica.

**KONTEKST:** Pre nego što se pređe na izlaganje (i razlaganje) konkretnih posledica jednog ili drugog rešenja kosovskog čvora, treba nešto reći o (mogućem) širem, međunarodnom kontekstu u kojem bi se te posledice odvijale. Naime, kada je o sporazumu kao jednoj varijanti reč, moguće je da on, kakav god bude, ne sadrži izričito i formalno priznanje Kosova od strane Srbije. Štaviše, po izjavama i evropskih i srpskih zvaničnika, ta mogućnost se u ovom trenutku čini najrealnijom. Drugim rečima, Srbija se više ne bi protivila ulasku Kosova u Ujedinjene nacije i druge međunarodne organizacije (UNESCO, Interpol itd). U tom slučaju, međutim, iako često ističe da će „poštovati volju” Srbije, nije isključeno da bi Rusija, bez čijeg glasa u Savetu bezbednosti Kosovo ne može u OUN, mogla tome da se suprotstavi iz sopstvenih interesa. Odnosno, pošto njoj odgovara zamrznuti konflikt, mogla bi da postavi neke sopstvene uslove i traži ustupke za sebe, pre svega od Amerike, što bi čitavu stvar dodatno zakomplikovalo, možda i odložilo.

Kad je, pak, reč o „razgraničenju”, oko čega su makar načelno predsednici Vučić i Tači postigli (kakvu-takvu) saglasnost, umesto

da kao (nešto nalik na) kompromis – recimo i po ugledu na Makedoniju i Grčku – stekne makar početne simpatije, ono je kod obe strane naišlo na snažno odbijanje i izazvalo dodatne podele. Konfuziju je sigurno pojačavala činjenica da nije baš bilo jasno šta razgraničenje podrazumeva. Tek kada je ta ideja (definitivno?) propala, Hašim Tači je uneo malo više svetla, natuknuvši da se radi o „minimalnoj korekciji granica”. Ipak, ostaje nejasno šta je to „minimalna korekcija”, jer ono što je za Srbe minimalno za Albance može biti maksimalno, tj. neprihvatljivo, i obrnuto. U nekim spekulacijama tim povodom računalo se da bi Srbija trebalo da dobije ceo sever Kosova, tj. od Severne Mitrovice naviše. Malo je verovatno da se to zaista uzimalo ozbiljno u razmatranje. Ima indicija da je Vučić „ciljao” na Gazivode, dok je Tači s druge strane mislio na nekoliko potkopaoničkih sela, ili da se granica „vrati” na stanje pre nego što ju je, kažu, Petar Stambolić pomerio ka severu da bi navodno „poboljšao” strukturu stanovništva, tj. povećao „srpski korpus” u pokrajini za koju se tada činilo da će zanavek ostati „srpska”, tačnije u sastavu Srbije.

Ideja o razgraničenju naišla je, međutim, na žestok otpor, kako na Kosovu tako i u Srbiji. U Srbiji, pomalo paradoksalno, kako od onih koji se zalažu za priznavanje Kosova tako i od onih koji su za nepriznavanje po bilo koju cenu.

Tako se zapravo stiče utisak da bi bilo kakvo rešenje, odnosno sporazum (političkih predstavnika) dve (zavađene) strane, u jednoj ili drugoj sredini, a možda i u obe, naišao na više protivljenja nego odobravanja. Što znači da bi trebalo mnogo veštine, odlučnosti i hrabrosti da se ono „p(r)ogura”. Štaviše, da to neće biti ni moguće bez snažne, svesrdne i svestrane potpore međunarodne zajednice. Verovatno čak i njenog direktnog učešća u tom sporazum(evanj)u, praktično nekog novog Dejtona.

**POSLEDICE:** To ukazuje na širinu konteksta koji određuje ekonomske posledice. Naime, iako ne treba imati iluzija u pogledu značaja kosovskog čvora, iako je on sigurno pri kraju liste svetskih problema,

on je ipak svetski problem. Od činjenice da se o njemu i dan-danas raspravlja u Savetu bezbednosti, za to ne treba bolje potvrde.

Fakat je takođe da se danas na Kosovu ne sukobljavaju samo Srbi i Albanci, nego i Rusi i Amerikanci. Amerika na Kosovu ima svoju bazu. A jedva stotinak kilometara dalje ima je, makar simbolično, i Rusija.

Taj kontekst dakle utiče i na širinu i dubinu ekonomskih konsekvenci jednog ili drugog rešenja. Jedna je ekonomska perspektiva ako na ovom malom prostoru Rusi i Amerikanci ukrštaju pesnice, a druga ako jedni drugima pruže ruku.

Dakle, imajući u vidu širi međunarodni kontekst u kojem se na početku navedene alternative realizuju, njihove ekonomske posledice mogle bi da budu sledeće:

Status quo, odnosno zamrznuti konflikt imao bi niz negativnih posledica, direktnih i indirektnih, kratkoročnih i dugoročnih. Pre svega za Srbiju, ali onda, u širem krugu, i za region.

1) Nema sumnje da će Kosovo zadržati takse na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine (tj. ako za kratko od njih odustane, kao što je početkom februara najavljivano, vratiće ih). Prema izjavama ljudi iz Privredne komore Srbije, otkako je embargo uveden, srpska privreda dnevno gubi oko milion evra. I to dok prekid trgovinskih tokova nije bio potpun. Srbija je godišnje na Kosovo izvozila robe za oko 450 miliona evra. U suprotnom smeru išlo je svega dvadesetak miliona evra.

Ekonomista Ivan Nikolić izračunao je, pak, da bi uvođenje taksi, ako ostanu na snazi godinu dana, bruto domaći proizvod Srbije smanjilo za 0,5–0,7 odsto. To je 1,5–2 milijarde evra. Drugi ekonomisti malo sumnjaju o ovu procenu, pojedini privrednici su govorili da bi za deo te robe mogla da se nađu nova tržišta, što znači da bi šteta mogla da bude i manja. Neka bude i upola manja, to je oko milijardu evra, a to su i za zemlje znatno razvijenije od Srbije veliki novci.

2) Među kompanijama koje su pogođene kosovskim merama nalaze se i strane firme u Srbiji (*Henkel, Koka-Kola, Hemofarm* itd). One bi sigurno u svojim izveštajima navele i šta je uzrok slabijih poslovnih



rezultata. To bi negativno uticalo na opšti privredni imidž Srbije, odnosno označilo bi Srbiju kao zemlju za povećanim poslovnim rizikom. To loše utiče, tj. smanjuje investicije.

3) S prethodnim povezano, povećan rizik zemlje znači skuplje kredite na međunarodnom finansijskom tržištu. To s jedne strane smanjuje mogućnost zaduživanja, a s druge smanjuje konkurentnost srpskih firmi na međunarodnom tržištu.

4) Zamrznuti konflikt bi povećao uticaj Rusije u Srbiji, kao i u celom regionu. To bi ojačalo nacionalizam i antievropske snage i u Srbiji i u regionu. *Gasprom* je, recimo, značajan finansijer HDZ-a u Hrvatskoj i Bosni, preko kog pokušava da preuzme fabriku aluminijuma u Mostaru. To bi donelo porast nedemokratskih i represivnih tendencija, što bi dovelo do iseljavanja domaćeg kapitala.

5) Druga strana te medalje je usporavanje evropskog puta Srbije, što bi takođe imalo negativne posledice po razvoj.

6) To bi moglo da se negativno odrazi i na poslovne aktivnosti Kine u Srbiji. Naime, za razliku od Rusije, Kini bi i odgovaralo da se Srbija u dogledno vreme nađe u Evropskoj uniji, jer bi tako na bolji način bile valorizovane njene investicije i projekti koje kreditira.

7) Kao posledicu nižih stopa privrednog rasta imali bismo i zaostajanje zemlje, naročito u odnosu na centralno-istočnu Evropu.

8) Nepovoljne ekonomske, političke i socijalne prilike dovele bi do nepovoljnih demografskih tokova, odnosno do još većeg iseljavanja stanovništva, naročito mlađih i obrazovanih ljudi. Što bi naravno imalo povratan negativan efekat na privredni rast.

9) Zamrznuti konflikt bi doveo u teži položaj i srpsko stanovništvo na Kosovu, koje bi počelo (još brže) da se iseljava tražeći perspektivu ili u Srbiji ili (verovatnije) još dalje u zapadnoj Evropi.

10) Konačno, takva Srbija, opterećena tenzijama, pritisnuta siromaštvom, okovana nacionalizmom, delovala bi destabilizirajuće na ceo zapadni Balkan, pa i nešto šire, što bi se naravno negativno odrazilo na razvoj celog regiona. Koliko bi tačno to bilo, teško je reći: recimo ulazak u NATO, u ovom trenutku sasvim izvestan, svakako će

stabilizovati Makedoniju, ali s druge strane, kao što takođe ovih dana vidimo u Crnoj Gori, članstvo u Severnoj alijansi ne može zemlju spasti od svih unutrašnjih problema.

Ali, kako stvari stoje, nije nemoguće zamisliti neki neformalni „sanitarni kordon” oko onoga što je ostalo od „srpskih zemalja”.

S druge strane, sporazum, to jest neko rešenje koje bi bilo prihvaćeno – makar i uz proteste kakvih je bilo u Grčkoj (više) i Makedoniji (manje) nakon sporazuma o imenu ove druge – na obe strane, imao bi sledeće efekte:

1) Najpre, to je sigurno vraćanje trgovine u normalne uzuse, sa svim pozitivnim posledicama koje iz toga proističu.

2) Taj sporazum morao bi da zbilja bude sveobuhvatnog karaktera, što između ostalog znači i da bi njime bila rešena dva problema koja su proteklih meseci bila u fokusu javnosti. Prvi je početkom februara ponovo aktuelizovana sudbina Rudarsko-metalurško-hemijskog kombinata (skraćeno RMHK) Trepča, kako se ovaj socijalistički gigant, a danas obična ruina, svojevremeno zvao. Ovde ću, čisto ilustracije radi, notirati samo jedan problem koji možda i nije najveći. Rudarska okna jesu na teritoriji Kosova, ali je rudno telo na teritoriji Srbije. Slično je i kod drugog problema: hidroelektrane i jezera Gazivode. Naime, sama hidroelektrana i veći deo jezera jesu na teritoriji Kosova, ali reke dolaze sa teritorije Srbije. Trenutno hidroelektranom i jezerom upravljaju Srbi, električna energija i prihodi od nje idu Kosovu. Rešenje ovih problema, koje je tehnički relativno lako izvodljivo, Trepče kroz privatizaciju, a Gazivoda kroz precizan ekonomsko-tehnički sporazum, imalo bi višestruko povoljan uticaj na razvoj čitavog Kosova.

3) Sporazumno rešenje bi, s druge strane omogućilo Srbiji – kao i drugima, razume se – da investira u tzv. srpske enklave, što bi bio garant i razvoja i opstanka tamošnjeg stanovništva.

4) Evropska perspektiva Kosova i Srbije smanjila bi rizike i povećala strane investicije, naročito na Kosovo. Pored onih u metalurgiju olova, cinka i nikla, posebno u eksploataciju rudnika uglja, odnosno

izgradnju termoelektrana koje bi mogle da reše problem snabdevanja električnom energijom celog regiona.

5) Konačno, privredno prosperitetna, stabilna i demokratska Srbija vukla bi kao motor ceo region. Takva Srbija poboljšava investicioni ambijent – kako za ulaganja lokalnog tako i regionalnog (infrastrukturnog) karaktera: gasovodi, putevi, pruge – što bi sve omogućilo znatno brži ekonomski razvoj ovog regiona.

Kakav bi bio brojčani izraz jedne i druge solucije nije lako izračunati. Tako nešto, pak, uradili su pre oko godinu dana stručnjaci iz Republičkog zavoda za statistiku na čelu sa Miladinom Kovačevićem.

Prema toj analizi (rogobatnog naziva: Ekonomski, demografski i socijalni efekti različitih scenarija normalizacije odnosa između Beograda i Prištine), zamrznuti konflikt donosi vrlo nepovoljne dugoročne demografske efekte. Broj stanovnika Srbije opao bi u toj varijanti sa 7,1 milion 2015. na nešto manje od četiri miliona 2060. godine. Sporazum, doduše, negativne demografske tendencije koje postoje već odavno, ne bi mogao da zaustavi, ali bi ih znatno ublažio, pa bi se broj stanovnika Srbije u 2060. godini smanjio na (svega) 5,6 miliona.

Kada je reč o ekonomskim posledicama, u prvom slučaju prosečna stopa rasta bruto domaćeg proizvoda do 2060. godine iznosila bi 1,3 odsto, dok bi sporazum omogućio gotovo trostruko veći rast – 3,2 odsto.

Najupečatljiviji je ipak verovatno pokazatelj visina BDP-a: sporazum donosi u 2030. BDP od oko 86 milijardi evra (što je više nego duplo iznad prošlogodišnjeg), dok bi u suprotnom BDP bio oko 66 milijardi evra.

Kad smo već kod dugoročnih perspektiva, zagovornici zamrznutog konflikta, čija je osnovna ideja da se sačekaju „bolja vremena”, kao svoj moto, otvoreno ili još češće prikriveno, ističu slogan „dogodine u Prizrenu”. Naravno kao repliku jevrejske parole „dogodine u Jerusalemu”. Analogije su u društvenim i istorijskim procesima i inače nefunkcionalne, a ova je posebno. Zašto?

Jevrejska ideja/politika/cilj imala je jaku ekonomsku pozadinu. U dvostrukom smislu. Prvo – Jevreji su kao nacija bili vlasnici velikog dela svetskog bogatstva. Neuporedivo većeg nego Srbi danas. Zahvaljujući tome mogli su mnogo više da utiču na politike najmoćnijih država sveta iako sami nisu imali državu.

Drugo – kao posledica – imali su jakog saveznika. Toliko jakog da se jači ne može zamisliti. Ameriku kada je bila na vrhuncu moći. Srbija za svoj cilj nema tog saveznika. Naprotiv. Njen saveznik – Rusija, nema ni približno tu moć. A nema ni interes. Tako da je igra na rusku kartu – unapred izgubljena igra.

Ekonomska analiza kosovske alternative jasno ukazuje šta koja od njih znači i za stanovnike Kosova i za stanovnike Srbije. Kao i za region. Ali, pitanje je koliko će to imati uticaja na glavne političke aktere. I devedesetih godina prošlog veka, u tadašnjoj Jugoslaviji, bilo je jasno kakve su ekonomske konsekvence pojedinih opcija, ali to ništa nije vredelo.

**Rodoljub Šabić<sup>1</sup>**

## **„RAZGRANIČENJE“**

Retko je kada na našoj političkoj i javnoj sceni neka ideja privlačila toliko pažnje kao što je slučaj sa idejom „razgraničenja” a da je istovremeno, i pored takve izuzetno velike medijske pažnje i publiciteta koju već dugo ima, mnogo šta ili gotovo sve u vezi sa njom, njenim značenjem, političkim i pravnim konsekvencama bilo i ostalo nejasno.

Zapravo bi se moglo konstatovati da je jedino što je s tim u vezi koliko-toliko jasno to da je „razgraničenje” deo procesa koji diplomatija kolokvijalno naziva „normalizacija odnosa na relaciji Beograd–Priština” a na kraju kojeg se kao rezultat, pored ostalog, očekuje „pravno obavezujući sporazum”. Međutim, dve navedene indirektno odrednice su suviše apstraktne i ne mogu da daju pouzdane odgovore na čitav niz davno otvorenih pitanja i dilema.

To, kao i ukupna kompleksnost cele situacije, u dobroj je meri „logična” posledica činjenice da je više okolnosti relevantnih za pomenuti proces daleko od „standardnih”, da su one – pogotovo u vezi sa kvalitetom pravnog subjektiviteta „ravnopravnih” učesnika u procesu – izuzetno, gotovo do bizarnosti specifične.

S jedne strane učesnik je Republika Srbija. Država sa nespornim međunarodno pravnim subjektivitetom, nezavisna, suverena, punopravna članica Ujedinjenih nacija i gotovo svih relevantnih međunarodnih organizacija.

---

<sup>1</sup> Rodoljub Šabić je advokat, bivši Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Sa druge strane, učesnik je „Republika Kosovo” sa krajnje diskutabilnim, kontroverznim subjektivitetom. Kosovo je, od 1999. godine, u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 „teritorija pod privremenom upravom administracije Ujedinjenih nacija”. Međutim, prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, Kosovo (i Metohija) je autonomna pokrajina u sastavu Republike Srbije. Konačno, prema Deklaraciji o nezavisnosti koju je Skupština Kosova usvojila 2008, ono je nezavisna država. Kao takvo, Kosovo je priznato od strane velikog broja država članica i EU i UN, ali nije članica većine međunarodnih organizacija ni UN.

Rezolucija 1244, kao i niz drugih za nju vezanih propratnih akata, formalno su na snazi ali „razgovori Beograda i Prištine” odvijaju se pod pokroviteljstvom i uz medijaciju EU, ne UN.

Nije nezanimljiva ni bez kontroverzi ni pozicija glavnih predstavnika Srbije i Kosova u razgovorima čiji bi eventualni rezultat trebalo da bude „razgraničenje”.

Nesporno je da su glavni (do skoro se moglo reći i jedini) akteri razgovora bili predsednici Srbije i Kosova.

Inicijalno pravno uporište za takvu poziciju predstavljaju slične, praktično identične odredbe u ustavima Srbije i Kosova. Po članu 112 Ustava Republike Srbije, „**predsednik Republike predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu**”, a po članu 84 Ustava Republike Kosovo, „**predsednik republike predstavlja Kosovo unutar i van zemlje**”.

Ne ulazeći u to u kojoj meri ta formulacija „predstavlja” podrazumeva formalni, simbolički, protokolarni a u kojoj meri realni pravni i politički značaj, mora se konstatovati da dalja, čak i samo lapidarna analiza odredbi dva ustava ukazuje na nemale razlike u pravnoj poziciji dva predsednika.

Odredbe Ustava Republike Srbije ne sadrže nikakva druga, konkretna ovlašćenja predsednika republike u vezi sa utvrđivanjem ili sprovođenjem državne politike ili politika. Štaviše, Ustav u članu 123 predviđa da Vlada Srbije „**utvrđuje i vodi politiku**”. Obrnuto,

značajno drugačije, Ustav Kosova u članu 84 izričito potvrđuje snažnu poziciju predsednika republike formulacijom „**upravlja spoljnom politikom države**”.

Međutim, iako s pravnog aspekta pozicija kosovskog predsednika kao kosovskog glavnog učesnika u razgovorima o „razgraničenju” deluje kao znatno solidnija, faktička situacija je sasvim obrnuta. Dominantna pozicija predsednika Srbije kao glavnog, čak i jedinog relevantnog pregovarača sa strane Srbije nije ničim realno dovedena u pitanje (sem verbalno, kroz kritike opozicije). Međutim, naročito u poslednje vreme, pozicija kosovskog predsednika se aktivnostima važnih faktora u Vladi i Skupštini Kosova, nastoji pa i uspeva relativizovati.

Inače, analiza relativno čestih (manje ili više formalnih) istupanja dvojice glavnih aktera procesa (predsednici Vučić i Tači) – od zvaničnih saopštenja, preko konferencija za medije pa sve do *twittera* – u kojima je mnogo puta pominjano „razgraničenje” i naglašavan njegov značaj nije od neke velike pomoći pri pokušaju da se utvrdi šta se zaista podrazumeva pod „razgraničenjem”. Ono, „razgraničenje” jeste u tim istupima veoma često tretirano, ali po pravilu nedovoljno precizno, neretko i u oprečnim značenjima.

Primeru radi, formulacije kao što su „zalažem se za razgraničenje sa Albancima jer kada ne znamo šta kome pripada, to je uvek izvor potencijalnih sukoba i nereda” ili „želimo zemlju čije granice znamo, definisanu, zemlju koju ćemo čuvati i braniti” (Vučić), nedvosmisleno ukazuju na to da „razgraničenje” jeste važan element razgovora ali ne govore ništa o njegovoj konkretnoj sadržini. Isto ili vrlo slično važi i za još „fluidnije” formulacije (Tači): „ideja o teritorijalnom razgraničenju ili korekciji granice jedini je način da se okončaju sukobi” ili „postizanje sporazuma o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine koji bi podrazumevao razgraničenje, međusobno priznanje i članstvo Prištine u međunarodnim organizacijama podržavaju i EU i SAD”.

Evidentno je praktično potpuno odsustvo konkretnih informacija o tome koje bi teritorije ili mesta mogli biti eventualni predmet „razgraničenja”. Zapravo konkretnog pominjanja nekih teritorija ili mesta

od strane aktera u razgovorima bilo je samo u negativnom kontekstu, na način koji upućuje na zaključak da oni ni u kom slučaju nisu mogući predmet „razgraničenja”, poput izjava „ćutim na gluposti o Preševu i Medveđi” (Vučić) ili „korekcija granica ne znači podelu Kosova, i Kosovska Mitrovica i Gazivode neće biti predmet tih razgovora” (Tači).

Evidentno je, takođe, i to da osim što nema informacija o predmetu razgraničenja, nedostaju i informacije o eventualnim kriterijumima po kojima bi se „razgraničenje” vršilo. Nema praktično nikakvih pouzdanih informacija o kriterijumima, kako uopšte mogućim, tako posebno ni o onim koje učesnici u razgovorima o razgraničenju preferiraju. U takvoj situaciji nije nimalo iznenađujuće što se sve češće u javnosti pominje razmena teritorija (sever Kosova sa srpskom većinom za jug Srbije sa albanskom većinom), odnosno etničko razgraničenje.

Istina, akteri u razgovorima (bar sudeći po njihovim izjavama u javnosti) nikad nisu potvrdili opredeljenje za razgraničenje po etničkim kriterijumima, naprotiv: „...nikada nisam govorio da treba napraviti neku vrstu podele Kosova po etničkim linijama” (Vučić) ili „moj cilj nije nikakva etnička podela, moj cilj je utvrđivanje četiristo kilometara duge granice sa Srbijom” (Tači). Ipak ne bi bilo dobro i nikako ne treba potceniti značaj koji mnogi pridaju etničkom kriterijumu u funkciji „razgraničenja”.

Argumentacija u prilog zalaganjima za teritorijalno razgraničenje po etničkoj osnovi zasniva se na shvatanju da bi takvo „rešenje” moglo da bude „dugoročno održivo” i da bi zbog toga SAD, kojima je Kosovo jedan od prioriteta u regionu, mogle da ga podrže.

S druge strane, EU zasad nije pokazivala nikakav naročit interes za ovu ideju, naprotiv. Štaviše, i Brisel i drugi posebno relevantni evropski faktori poput Nemačke ispoljili su prema tome odgovarajuće, reklo bi se ozbiljne rezerve, polazeći pre svega od shvatanja da bi razgraničenje između Kosova i Srbije po etničkom principu moglo izazvati nove probleme i u Bosni i Hercegovini i Makedoniji, čak i u samoj Srbiji, gde takođe žive pripadnici različitih naroda. S tim u vezi posebno je interesantna i činjenicu (koju nikako ne treba potceniti)



da su snažan otpor toj ideji o razgraničenju na etničkoj osnovi pružili Srbi iz enklava u unutrašnjosti Kosova, uključujući i crkvene velikodostojnike sa tih područja.

Osim što je, kako je već rečeno, više nego evidentan hroničan nedostatak informacija o „razgraničenju” koji bi mogli da pruže sami akteri razgovora čiji je ono predmet ili ljudi iz njihovog neposrednog okruženja, evidentno je i da ni u širem okruženju nije bilo serioznih pokušaja da se pitanje apsolvira. Kao izuzetak u tom pogledu mogao bi se označiti relativno obiman dokument pod nazivom *Ekonomski, demografski i socijalni efekti različitih scenarija normalizacije odnosa Beograda i Prištine*<sup>2</sup>. U relativno obimnom dokumentu (90 strana), autori su pokušali da daju svoj doprinos tretirajući tri moguća scenarija: 1) razmena teritorija, 2) potpuna implementacija Briselskog sporazuma iz 2013. godine, i 3) „status kvo”. Kriterijumi odnosno argumenti na koje se autori u studiji pozivaju su različiti i relativno brojni – etnički, ekonomski, pravni, geografski...

U scenariju koji ima direktne veze sa idejom „razgraničenja” autori dokumenta staju na stanovište da bi razmena određenih teritorija mogla da bude „održivo i operabilno rešenje, kako u političkom tako i u ekonomskom smislu, i koje ne bi iniciralo nova raseljavanja, prinudne migracije i otvaranje novih žarišta nacionalnih i političkih sukoba”.

I mediji i javnost generalno su uglavnom bili fokusirani na prvi od tri navedena scenarija, koji se svodi na razmenu teritorija a po kome bi Kosovu bila pripojena opština Preševo sa juga Srbije, a Srbiji četiri severne opštine Kosova – Leposavić, Zvečan, Zubin Potok i Severna Mitrovica. Ideje iznete u navedenom dokumentu ostale su bez praktičnih efekata, a isto se može reći i za pokušaj (Tači) da se one iskoriste za unutrašnje političke svrhe na Kosovu, odnosno da se kroz „šire” tumačenje dokumenta lansira ideja o pripajanju cele „Preševske

---

2 Na inicijativu Fondacije za otvoreno društvo, Srbija autorski tim – Miladin Kovačević, šef tima; Dušan Gavrilović; Dragan Popović; Milena B. Stevović; Ljiljana Sekulić; Katarina Stančić – izradio je studiju „Ekonomski, demografski i socijalni efekti različitih scenarija normalizacije odnosa između Beograda i Prištine”.

doline”, dakle pored pomenute opštine Preševo, još i opština Bujanovac i Medveđa, Kosovu.

Kako god bilo, i samo pominjanje razmene teritorija neminovno ukazuje na još jedan važan pravni aspekt problema koji se sasvim pojednostavljeno svodi na pitanje da li je „razgraničenje” zadatak koji se rešava na ustavnom nivou, ili ga je moguće rešavati na nižem pravnom nivou.

Svaka ideja o „razgraničenju” – ako podrazumeva teritorijalne promene, odnosno menjanje granica Republike Srbije – neminovno se suočava sa konkretnim pravnim kontekstom. S tim u vezi nezaobilaznu pravnu odredbu sadrži član 8. Ustava Republike Srbije i ona glasi: **„Teritorija Republike Srbije je jedinstvena i nedeljiva. Granica Republike Srbije je nepovrediva a menja se po postupku za promene Ustava.”**

Član 8 je u Ustavu lociran u prvom delu Ustava Republike Srbije, u Odeljku „Načela Ustava”. Ta činjenica ima još jednu vrlo relevantnu konsekvencu, u vezi sa eventualnim menjanjem granice Republike Srbije, odnosno u vezi sa ustavnom formulacijom da se granica **„menja po postupku za promenu Ustava”**.

Sam postupak promene Ustava uređen je u članu 203 koji glasi:

**„Predlog za promenu Ustava može podneti najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača.**

**O promeni Ustava odlučuje Narodna skupština.**

**Predlog za promenu Ustava usvaja se dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika.**

**Ako ne bude postignuta potrebna većina, promeni Ustava po pitanjima sadržanim u podnetom predlogu koji nije usvojen, ne može se pristupiti u narednih godinu dana.**

**Ako Narodna skupština usvoji predlog za promenu Ustava, pristupa se izradi, odnosno razmatranju akta o promeni Ustava.**

**Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu.**

**Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava.**

**Kada se akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, građani se na referendumu izjašnjavaju najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava. Promena Ustava je usvojena ako je za promenu na referendumu glasala većina izašlih birača.<sup>3</sup>**

**Akt o promeni Ustava koji je potvrđen na republičkom referendumu stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština.**

**Ako Narodna skupština ne odluči da akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, promena Ustava je usvojena izglasavanjem u Narodnoj skupštini, a akt o promeni Ustava stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština.”**

Dakle, Ustav poznaje dva postupka za promenu svojih odredbi. U oba postupka je neophodan uslov dvotrećinska većina poslanika ali je u jednom nužna, neophodna, obavezna i potvrda građana na referendumu, dok je u drugom takva potvrda samo fakultativna mogućnost.

Budući da Ustav normu o granici Republike Srbije svrstava u „načela ustava”, to za konsekvencu ima da je „razgraničenje”, odnosno promena granice, moguća samo primenom kompleksnijeg, oneroznijeg od dva Ustavom predviđena postupka, onog koji pored adekvatne

---

<sup>3</sup> Odnos ustavne odredbe koja definiše uspešno potvrđivanje skupštinske odluke sa odgovarajućim odredbama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi takođe može izazvati određene dileme. Naime, i Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi sadrži isto rešenje, odnosno predviđa da je odluka potvrđena ako za nju glasa većina izašlih birača. Međutim, Zakon za valjanost samog referenduma predviđa uslov koji Ustav ne pominje, a to je da na referendum izađe više od polovine upisanih birača.

odluke Narodne skupštine podrazumeva i sprovođenje referendumu na kom bi građani tu odluku potvrdili.

U vezi sa pitanjem „razgraničenja”, relevantne odredbe Ustav sa drži i u članu 99 koji predviđa da Narodna skupština „**odlučuje o promeni granica**” i „**raspisuje republički referendum**”.

U tom kontekstu, iako manjeg značaja, bar sa stanovišta dinamike eventualnog postupka odnosno vremena potrebnog za realizaciju konkretnih, artikulisanih ideja, svakako da nisu zanemarljive odgovarajuće odredbe poslovnika Narodne skupštine i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.

Odredbe člana 142–148. Poslovnika Narodne skupštine taj postupak, ukratko, uređuju na način kako sledi.

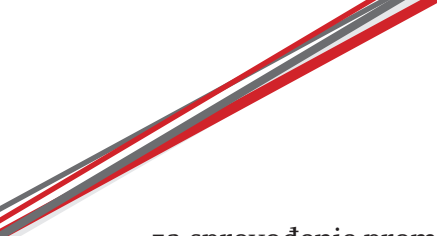
Predlog za promenu Ustava podnosi se u pisanom obliku, s obrazloženjem. Nadležni odbor utvrđuje da je predlog podnet od strane Ustavom ovlašćenog predlagača i u propisanom obliku. Narodna skupština razmatra predlog iz člana na prvoj narednoj sednici, a najranije 30 dana od dana podnošenja predloga. Nakon okončanja rasprave, Narodna skupština odlučuje o predlogu za promenu Ustava.

Ako Narodna skupština usvoji predlog, nadležni odbor utvrđuje predlog akta o promeni Ustava, s obrazloženjem, i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava, većinom glasova od ukupnog broja članova odbora i podnosi predlog akta o promeni Ustava i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava predsedniku Narodne skupštine, koji predloge odmah dostavlja narodnim poslanicima.

Uz predloge navedenih akata podnosi se predlog odluke o raspisivanju referendumu, u slučaju kada je Narodna skupština prema Ustavu dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum.

Na sednici Narodne skupštine razmatraju se predlog akta o promeni Ustava i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava.

Nakon okončanja rasprave, Narodna skupština posebno odlučuje o predlogu akta o promeni Ustava i o predlogu ustavnog zakona



za sprovođenje promene Ustava. Narodna skupština donosi odluku o raspisivanju referenduma radi potvrđivanja tog akta.

Nakon potvrđivanja akta o promeni Ustava na republičkom referendumu, Narodna skupština donosi odluku o proglašenju akta o promeni Ustava i odluku o proglašenju ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava, narednog dana od dana podnošenja konačnog izveštaja nadležnog organa o sprovedenom referendumu.

Na kraju treba naglasiti da svako eventualno aktiviranje ustavnih mehanizama u svrhu realizacije „razgraničenja” mora kao prethodnu, prvu pretpostavku imati pouzdan, nedvosmislen odgovor na pitanje da li je „razgraničenje” makar i implicitno priznanje Kosova kao nezavisne države.

I, razume se, punu svest o svim konsekvencama toga.

A veliki, ogroman značaj ovog pitanja upućuje na potrebu iznalaženja odgovora na još bar dva.

U kojoj je meri postojeća situacija u vezi sa razgovorima o „razgraničenju” u skladu sa ustavom utvrđenom ulogom i ovlašćenjima državnih organa, pre svega skupštine?

I, ništa manje važno, u kojoj meri je ona u skladu sa pravom javnosti na informacije, u ovom slučaju od izuzetnog javnog značaja?

**Dženeta Omerdić<sup>1</sup>**

## **RAZGRANIČENJE: OPTIMALAN MODEL ZA ODRŽAVANJE STABILNOSTI I SIGURNOSTI U REGIONU?**

Svjedoci smo da je u posljednje vrijeme posebno aktualizirano nastojanje da se riješe sporna pitanja evidentna u odnosima između Srbije i Kosova. U medijima su se spominjala tri moguća modela temeljem kojih bi se riješila „neriješena pitanja”, a koja od samog proglašenja kosovske nezavisnosti opterećuju odnose između Srbije i Kosova, ali indirektno i odnose između ostalih država u regionu.

Prvi model baziran je na tzv. „status quo” principu, prema kojem bi se zadržalo trenutno stanje, što u suštini podrazumijeva nezapočinjanje bilo kakvih procesa koji bi rezultirali promjenom postojećih „društveno-političkih” odnosa na relaciji Srbija–Kosovo. Vođeni parolom koju su prenijeli i pojedini srbijanski društveni portali, „Bolje da nema nikakvog sporazuma, nego da postoji loš sporazum”, zagovornici ovog *modela (ne)djelovanja* smatraju da je neophodno sačekati druga vremena i iskoristiti druge (društvene) prilike i druge (nacionalne i međunarodne) društvene snage. S druge strane, oponenti ovog modela naglašavaju da zadržavanje trenutnog „status quo” stanja ne predstavlja ništa drugo nego puko odbijanje da se iskaže dobra volja u prevazilaženju evidentnih problema koji u znatnoj mjeri opterećuju odnose Srbije i Kosova. Nerješavanje spornih pitanja otežava srbijanski evropski integracijski proces dok je, s druge strane, članstvo

---

1 Dženeta Omerdić je vanredna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli.

Kosova u Ujedinjenim nacijama, između ostalog, uvjetovano poboljšanjem odnosa sa Srbijom. Nadalje, nedjelovanje u cilju započinjanja konstruktivnog dijaloga između strana u sporu dodatno „podgrijava atmosferu” među kosovskim i srbijanskim stanovništvom. Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, s obzirom na savremeno državno i ustavno uređenje, unutrašnji konsenzus povodom pojedinih regionalnih pitanja nemoguće je postići sve dok Srbija ne redefiniše svoju regionalnu politiku.

Drugi potencijalni model čijom primjenom bi se nastojala riješiti brojna pitanja koja opterećuju odnose Srbije i Kosova, barem kako se to u regionalnim medijima ovih dana navodi, jeste *model razmjene teritorija* između Kosova i Srbije. Ovaj model, kako to ovih dana izjavljuje Doris Pak, ima svoje pristalice među predstavnicima pojedinih evropskih država, te se o njemu već uveliko polemise na političkoj sceni Evropske unije. Kada je riječ o međunarodnom pravu, institut „razmjene teritorije” uopšte nije sporan. Riječ je o zvaničnom (formalnom) međunarodnopravnom činu *ustupa*, odnosno razmjene tzv. „problematičnih” dijelova teritorija. Ovaj način stjecanja teritorija najčešće se koristi s ciljem olakšavanja svakodnevnih životnih aktivnosti stanovništvu koje živi i djeluje na spornim područjima. Korišten je u prethodnim stoljećima a njegova primjena je i danas aktuelna, posebice u situacijama kada se nastoje korigovati, odnosno prilagoditi postojeće državne granice. Naravno, ključni (pred)uslov je pristanak subjekata međunarodnog prava koji *dijele* predmetnu granicu. Tako su na primjer, tokom 2015. godine, Indija i Bangladeš razmijenile 162 enklave. Na području Evrope, Kraljevina Belgija i Kraljevina Nizozemska su u novembru 2016. godine potpisale ugovor kojim su promijenile dio granice koja je utvrđena još 1843. Naime, stupanjem na snagu Ugovora (01.01.2018.) Belgija je na rijeci Meuse „izgubila” dva, a dobila jedan poluotočić.

Kada je riječ o Srbiji i Kosovu, primjena ovog modela podrazumijevala bi razmjenu „sjever za jug”, gdje bi Srbija dobila opštine Leposavić, Severnu Mitrovicu, Zubin Potok i Zvečan, a Kosovo bi dobilo

Preševo, Bujanovac i Medveđu. Pored činjenice da bi se u ovom slučaju radilo o razmjeni teritorija koje su od strateškog značaja i za jednu i za drugu stranu, u jednom dijelu javnosti prevladava stanovište da je ovaj model neprihvatljiv zato što bi se radilo o teritorijima čije površine nisu zanemarive, s jedne strane, dok su, s druge strane, i populaciono gledano izuzetno bitne. Naime, ne radi se o etnički homogenim sredinama, stoga se u medijima provlači i plan o preseljavanju stanovništva. Premda je naglašeno da međunarodno pravo u razmjeni teritorija ne vidi ništa sporno, ipak prilikom njegove primjene treba voditi računa o specifičnostima geografskog područja (podneblja) na kojem bi se implementirao model razmjene. Jedna od negativnih strana ovakvog načina rješavanja spornih pitanja u odnosima Srbije i Kosova jeste činjenica da bi se probudili „duhovi iz prošlosti”. Razmjena teritorija u glavama kreatora ovih procesa, ali i građana, podrazumijeva i preseljenja dijela populacije koja živi na predmetnim područjima, što se dovodi u vezu sa etničkim čišćenjem. Budući da je Balkan još uvijek „trusno” područje, proces prekrajanja granica kroz razmjenu teritorija predstavlja izuzetno osjetljiv postupak, koji bi mogao imati i negativne implikacije.

Treći model za rješavanje srbijansko-kosovskih spornih pitanja baziran je na zaključivanju *bilateralnog sporazuma* čija bi se implementacija odvijala „pod budnim okom” predstavnika SAD-a i Evropske unije. Primjena ovog modela bila bi najoptimalnija jer bi se nedvosmisleno iskazala namjera strana u sporu da, kao subjekti međunarodnog prava, kroz zaključivanje međunarodnog ugovora, riješe sporna pitanja koja evidentno opterećuju njihove odnose. Međutim, koliko god se ovaj model „priželjkivao”, svjesni smo da je on istovremeno i najzahtjevniji jer podrazumijeva poduzimanje nepopularnih mjera koje bi, nesporno je, izazvale lavinu reakcija među stanovništvom, kako Srbije, tako i Kosova.



## Šta se u međunarodnom pravu podrazumijeva pod „razgraničenjem“?

Terminološki posmatrano, sa aspekta međunarodnog prava „razgraničenje“ predstavlja jednu od faza u postupku utvrđivanja granica. Naime, riječ je o tzv. *delimitaciji* koja podrazumijeva *definisanje* same granice. Za razliku od *demarkacije*, koja predstavlja drugu fazu u postupku određivanja granice i koja se odnosi na terensko obilježavanje, delimitacija predstavlja postizanje *preciznog* ugovora o granicama između datih teritorijalnih cjelina.

*Razgraničenje*, odnosno „definisanje“ granica, kao i mijenjanje istih, vrši se na temelju saglasne izjave volje samih subjekata međunarodnog prava. Naime, svaka promjena granice, (re)definisanje teritorija na kojima određeni subjekat međunarodnog prava uživa vlast, vrši se na osnovu međunarodnog ugovora. Riječ je, zapravo, o specifičnim međunarodnim ugovorima na osnovu kojih se, kako to navodi Malcolm N. Shaw, utvrđuje „teritorijalni režim“ koji djeluje *erga omnes*. Pravna priroda ove vrste ugovora je specifična po tome što definisane granice, bez obzira na sudbinu samog ugovora na temelju kojeg su „nastale“, ostaju takve kakve jesu, pa čak i ukoliko ugovor na temelju kojeg su definisane, prestane proizvoditi pravne posljedice. Drugim riječima, bez obzira na „sudbinu“ ugovora kojim je razgraničenje utvrđeno, granice ostaju onakve kakve su definisane sve dok se strane, nekim novim ugovorom, ne obavežu na njihovu promjenu. Razlog ovakvog specifičnog stava jeste potreba da se postigne stabilnost granica. Naime, imajući u vidu pravnu prirodu teritorija i činjenicu da je riječ o konstitutivnom elementu svake države, odredbe međunarodnog prava veliku pažnju poklanjaju zaštiti državnog teritorija i granica. S druge strane, primjena ugovora kojima se regulišu granična pitanja, veoma često su predmet sporova pred međunarodnim sudskim (i arbitrarnim) institucijama, stoga je nužno voditi računa o

njihovim pravilnim interpretacijama. Sudovi su stava da Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969. godine obavezuje i na temelju činjenice da su norme koje su u njoj sadržane obavezujuće i za one subjekte koji ovaj međunarodni dokument nisu ratifikovale i to na osnovu činjenice da ova konvencija sadrži norme koje imaju karakter pravila međunarodnog običajnog prava. S tim u vezi, ugovori kojima se reguliše pitanje granica i graničnih linija između subjekata međunarodnog prava trebaju se primjenjivati „u dobroj vjeri”, a ostale članice međunarodne zajednice trebaju se suzdržati od (ne)djelovanja koje bi na bilo koji način moglo ugroziti implementaciju zaključenog ugovora. Treće države zaključene ugovore treba da tretiraju kao „tuđu stvar”.

## Razgraničenje u slučaju Srbije i Kosova

Na temelju medijskih natpisa, kao i dostupnih informacija, nejasno je šta se u *sadržajnom* smislu podrazumijeva pod „razgraničenjem” u slučaju Srbije i Kosova. Koji *dio* se razgraničava? Da li je riječ o „korekciji postojećih granica”, kako to navode predstavnici kosovske izvršne vlasti koji naglašavaju da „postoje određene promjene graničnih linija koje su se dogodile u pojedinim razdobljima”, te su sve kao takve pokrivena dokumentima i političkim odlukama iz određenih vremenskih razdoblja? Ili je, pak, riječ o mogućnosti da Srbi na Kosovu u svojim enklavama dobiju autonomiju, te da se ovaj proces iskombinira sa preseljenjem stanovništva i razmjenom teritorija, kako ovaj proces obrazlažu pojedini predstavnici srbijanske izvršne vlasti?

Kada je riječ o mogućem razgraničenju Kosova i Srbije, ukoliko ono ne podrazumijeva razmjenu teritorija i preseljavanje stanovništva, a u medijima su šture informacije o samom „sadržaju” ovog modela, *sa aspekta međunarodnog prava* moguće je više scenarija:

- dosljedna primjena principa *uti possidetis* – prijedlog prema kojem bi princip *uti possidetis* predstavljao polaznu osnovu i pri

čemu bi se linija razgraničenja utvrdila na osnovu akata središnje vlasti o razgraničenju između teritorijalnih cjelina koji su bili na snazi u trenutku proglašenja nezavisnosti;

- s obzirom na to da su akti navedeni u tački 1. poprilično rijetki, prema međunarodnom pravu, liniju razgraničenja moguće je utvrditi na osnovu sporazuma između teritorijalnih cjelina o uzajamnom razgraničenju, pri čemu sporazumi koji su potvrđeni od zakonodavnih tijela imaju jaču pravnu snagu od onih sporazuma koje su zaključili izvršni (ili drugi) organi tih teritorijalnih cjelina. (I zapravo, prema raspoloživim informacijama koje imamo, upravo ova druga opcija je najbliža modelu za kojeg su se (navodno) opredijelili predstavnici Srbije i Kosova.);
- utvrđivanje linije razgraničenja, u nedostatku sporazuma u trenutku sticanja nezavisnosti, na osnovu jednostranih očitovanja volje jedne od strana, ali samo pod uslovom „da ima dokaza da ih je suprotna strana prihvatila bilo izričito, ili makar da im se nije djelotvorno suprotstavljala (*tacitus consensus*)” (Degan, 2006.), i
- kombinacija principa *uti possidetis* i principa efektivnosti vršenja vlasti. Ovaj scenarij je teorijski moguć, no s obzirom na specifične odnose na relaciji Srbija–Kosovo teško je vjerovati da bi se o ovom prijedlogu uopšte i raspravljalo.

Za koji god model da se strane opredijele, nužno je voditi računa o primarnom cilju: „postizanje stabilnog i konačnog rješenja”, što je istaknuto i u presudi Međunarodnog suda u slučaju Kambodža/Tajland iz 1962. godine.

## Slučaj Srbija–Kosovo i njegov (ne)posredan utjecaj na Bosnu i Hercegovinu

Zbog specifičnog i izuzetno složenog državnog i društvenog uređenja, Bosna i Hercegovina se nalazi u centralnom dijelu brojnih (ne) stručnih analiza sa namjerom da se utvrdi da li i u kojoj mjeri odnosi u regionu mogu dodatno zakomplikovati vođenje bosanskohercegovačke unutrašnje i vanjske politike.

Nesporno je da zemlje u regionu još uvijek imaju otvorena pitanja povodom delimitacije svojih granica, kao i demarkacijom istih na terenu. Među njima su i Bosna i Hercegovina i Srbija. Pitanje Srbija–Kosovo i njihovo razgraničenje za Bosnu i Hercegovinu su bitan pokazatelj za koji model se Srbija opredijelila kada je riječ o (re)definisanju državnih granica. Međunarodno pravo je jasno: promjena nema bez sporazuma, a imajući u vidu unutrašnje državno uređenje Bosne i Hercegovine, kao i samo bosanskohercegovačko multikulturalno društvo, od izuzetnog je značaja postizanje kompromisa unutar nadležnih državnih institucija Bosne i Hercegovine.

Kao suverena i nezavisna država, koja je kao takva priznata od strane tadašnje Evropske zajednice, te je primljena za članicu Ujedinjenih nacija, Bosna i Hercegovina se trenutno suočava sa političkom krizom koja je rezultat činjenice da brojni unutrašnji (politički) faktori mnogo češće predstavljaju interese drugih subjekata međunarodnog prava umjesto bosanskohercegovačkih interesa. S tim u vezi, a imajući u vidu i činjenicu da je proces odlučivanja primarno etnički determinisan (zbog diskriminacijskih odredbi građanin Bosne i Hercegovine kao takav ni ne postoji), interesi pojedinih *dijelova* konstitutivnih naroda veoma često se stavljaju iznad opštih, državnih interesa. No, uprkos svemu tome, mišljenja sam da odnosi na relaciji Srbija–Kosovo ne mogu dovesti do negativnih implikacija u onoj mjeri u kojoj to pojedini regionalni i svjetski mediji navode. Činjenica jeste da je

članstvo Bosne i Hercegovine u NATO-u uslovljeno i vezano sa članstvom Srbije u ovoj međunarodnoj organizaciji, kao i da je Bosna i Hercegovina među državama koje nisu priznale nezavisnost Kosova. Pitanje priznanja je više političko nego pravno, što za sobom povlači određene posljedice. Posljednja u nizu je uvođenje carina na bosanskohercegovačke proizvode.

No, u drugom mnogo važnijem segmentu, redefiniranje granica, posljedica nema. Niti bi ih trebalo biti. Bosna i Hercegovina je, kao što je ranije istaknuto, suverena i nezavisna država, članica Ujedinjenih nacija. Imajući u vidu temeljne principe na kojima počivaju odnosi između suverenih država u savremenoj međunarodnoj zajednici, sadržanih u Povelji UN-a, Deklaraciji iz 1970, kao i brojnim drugim međunarodnim i regionalnim dokumentima, državno-pravni subjektivitet, suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine ne smiju (i ne mogu) biti dovedeni u pitanje.

U našem slučaju primjenjuje se princip *uti possidetis*, na temelju kojeg su državne granice *one* koje je država imala u trenutku sticanja nezavisnosti. Ovim principom se vodila i Arbitražna komisija Konferencije o Jugoslaviji (tzv. Badinterova komisija) koja je na pitanje Srbije „jesu li interno zacrtane demarkacione linije između Hrvatske i Srbije, i između Srbije i Bosne i Hercegovine, granice u smislu međunarodnog javnog prava” u svom Mišljenju br. 3 od 11.01.1992. konstatovala da će se vanjske granice „morati poštivati u svim slučajevima u skladu sa načelima iz Povelje Ujedinjenih nacija, Deklaracijom o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu sa Poveljom UN-a (Rezolucija 1625 (XXV) Generalne skupštine UN-a) i Helsinškim završnim aktom, i kojim se inspirira član 11 Bečke konvencije od 23.08.1978. o sukcesiji država povodom ugovora”. Nadalje, Komisija je naglasila da „demarkacije između Hrvatske i Srbije ili između Srbije i Bosne i Hercegovine, ili moguće između ostalih susjednih nezavisnih država, mogu se mijenjati jedino slobodnim i zajedničkim sporazumom”. Pozivajući se na primjenu principa *uti possidetis*, Komisija je apostrofirala da „nikakva

promjena postojećih granica i crta razgraničenja postignuta silom ne može proizvesti pravne učinke”.

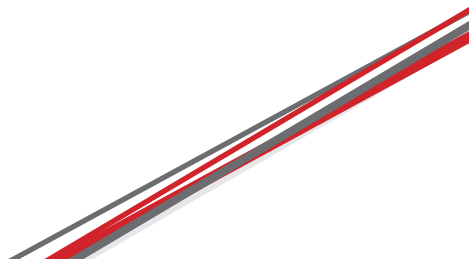
Na primjenu principa *uti possidetis* pristale su sve države nastale raspadom SFRJ, a time i Savezna Republika Jugoslavija koja je u Deklaraciji od 27.04.1992. između ostalog, istaknula da „nema teritorijalnih aspiracija protiv bilo koga u svom susjedstvu”.

## Umjesto zaključka

Razgraničenje između Srbije i Kosova, ukoliko bi se realiziralo na temelju važećih normi međunarodnog prava, ne bi se moglo tumačiti kao poigravanje granicama, niti bi potpisivanje međunarodnog ugovora rezultiralo geopolitičkom nestabilnošću. Naprotiv. Postupanje *suprotno* odredbama međunarodnog prava, odbijanjem da se „sjedne za pregovarački stol” i okonča započeti dijalog, destabiliziralo bi cijeli region, što nikome na ovom području ne odgovara. Također je neophodno imati na umu da politički (i pravno!) nestabilan region nije „pogodan” za strane investicije. S druge strane, Bosna i Hercegovina, uostalom kao i ostale države koje pretenduju da postanu članice Evropske unije obavezna je preduzimati sve neophodne mjere u procesu izgradnje i očuvanja regionalne stabilnosti i sigurnosti. Obaveze koje proizlaze iz procesa evropskih integracija mnogo je lakše ispuniti u „povoljnoj regionalnoj klimi” i uz punu podršku zemalja iz regiona.



**ANALIZE TRI MOGUĆA SCENARIJA  
IZ PERSPEKTIVE BEZBEDNOSTI  
JUGOISTOČNE EVROPE**







**Dragan Đukanović<sup>1</sup>**

## **UTICAJ ODNOSA SRBIJE I KOSOVA NA BEZBEDNOST U JUGOISTOČNOJ EVROPI: POGLED IZ BEOGRADA**

### **Moguće održavanje statusa quo između Srbije i Kosova – dugoročan ostanak u čeljustima ratne prošlosti**

Održavanje postojećih odnosa između Srbije i Kosova, na čemu prvenstveno insistiraju političke opcije na desnici (uključujući i značajan deo srpske opozicije okupljene oko novostvorenog Saveza za Srbiju), krugovi oko Srpske pravoslavne crkve i „glasniji” deo akademske zajednice, samo bi dalje distanciralo i odvojilo zemlju od njene evropske perspektive i mogućeg ekonomskog napretka i konsolidacije. Srpski „unutrašnji dijalog o Kosovu” je ovo i pokazao. Tako je postizanje normalizacije odnosa između Beograda i Prištine, započete pregovorima 2011. godine, od velike važnosti. Ona bi poboljšala živote građana, osnažila oba društva i njihove ekonomije i ubrzala evropski put i Srbije i Kosova. U stvari, ovo znači da je bez postizanja suštinskog kompromisa između Srbije i Kosova rok za pristupanje Srbije EU, za koji je početkom ove godine navedena 2025. godina, samo mrtvo slovo na papiru.

---

<sup>1</sup> Dragan Đukanović je vanredni profesor međunarodnih odnosa na Fakultetu političkih nauka u Beogradu.

Štaviše, održavanje statusa quo (sintagma „zamrznuti konflikt“ je pogrešna, pošto na Kosovu nema prisustva pripadnika srpske policije, vojske i drugih snaga), prvenstveno pod snažnim uticajem Ruske Federacije uz istovremeno negovanje nerealnih očekivanja u vezi sa globalnim promenama i geostrateškom mestu celog Balkanskog poluostrva, predstavljalo bi način da Rusija nastavi da vrši veliki uticaj na Srbiju, kao i na Republiku Srpsku, entitet u Bosni i Hercegovini. U ovom pogledu, Rusija će sigurno ometati svaki potencijalni sporazum između Srbije i Kosova. Zvanična Moskva shvata da bi sa razrešenjem ovog spora nestala osnovna poluga kojom Rusija čini sebe „privlačnom“ za Srbiju, i kojom čini od Srbije svoj satelit. Zapravo, cela zamisao o potpunom vezivanju Srbije za Rusiju putem energetike, na čemu se radilo tokom prethodne decenije, krila se iza obećane ruske diplomatske podrške Srbiji u vezi sa kosovskim pitanjem, prvenstveno unutar okvira sistema UN. Naravno, stvarni obimi ove ruske podrške nisu ni izbliza bili jednaki očekivanjima tadašnjih političkih elita u Srbiji, ali takođe nisu ni služili najboljim interesima same države.

Dugoročno održanje statusa quo ne bi za Srbiju predstavljalo najpovoljniju opciju s obzirom na demografske tendencije na Kosovu (prvenstveno sve manji broj srpskih građana), ali i u južnim delovima Srbije. Takav razvoj bi prvenstveno pogodovao „multietničkim“ kriminalnim krugovima na Kosovu, jer bi sprečio prevenciju njihovih brojnih nezakonitih radnji. U stvari, nedostatak suštinske saradnje između ministarstava unutrašnjih poslova Srbije i Kosova samo doprinosi održavanju postojećeg stanja. Učvršćivanje postojećih odnosa između Beograda i Prištine bi bilo nepovoljno za obe strane jer bi udaljilo Srbiju i Kosovo od EU u smislu infrastrukture, ulaganja, energetike i na svaki drugi način. Iz tog razloga, važni su instrumenti uticaja EU na obe strane. Oni će ih privući da nastave sa dijalogom i, konačno, postignu kompromisno rešenje, ali takođe i da primene sve prethodne i buduće sporazume.

Kada je reč o Srbiji i Kosovu, status quo bi samo produbio njihov međusobni nesporazum. Međutim, on bi takođe otežao pokušaje dva

društva (srpskog i kosovskog) i dva naroda (albanskog i srpskog) da krenu prema neophodnom međusobnom razumevanju i pomirenju. Ovo bi svakako imalo uticaja na obim regionalne multilateralne saradnje, u kojoj se Kosovo od 2012. godine pojavljuje kao ravnopravan partner, iako sa posebnim oznakama. Odsustvo kompromisa u vezi sa punom normalizacijom i nastavak postojećeg teško održivog stanja bi pogodilo i druge delove regiona Zapadnog Balkana, a pre svega Bosnu i Hercegovinu. Slično tome, takav razvoj bi imao uticaja i na primenu skorašnjeg sporazuma između Grčke i Severne Makedonije (od 17. juna 2018). Trebalo bi, dalje, primetiti da se puna stabilnost šireg regiona Jugoistočne Evrope ne može obezbediti dok prethodno ne budu rešena sva tri važna aktuelna balkanska pitanja.

## **Podela Kosova – teško ostvarljivo rešenje koje se uzima zdravo za gotovo**

U srpskoj javnosti (delu političke elite i akademske zajednice) o pitanju teritorijalnog preuređenja Kosova često se razgovara. Prištinske vlasti takođe pominju „korekciju” kosovskih granica, tako da u njihov okvir uđu Preševo, Bujanovac i Medveđa (Preševska dolina). Zamisao da bi sever Kosova, koji je bio deo teritorijalne reorganizacije Srbije 1959. godine, trebalo sada da bude reintegrisan u sastav Srbije, takođe je veoma česta. Ta ideja ima svoj kontinuitet od vremena plana Dobrice Ćosića iz sredine 1990-tih, odnosno od vremena koje je neposredno prethodilo izbijanju oružanih sukoba na Kosovu.

Valja primetiti da SAD i EU sigurno nisu privržene ovakvom scenariju, pošto bi on lako mogao da ugrozi čitavo jugoslovensko postkonfliktno područje, koje se već dve decenije naziva Zapadni Balkan. Napori za ostvarenje ovog scenarija, ili kroz pokušaje „proširenja” teritorije Kosova ili čak „razmenom” teritorija Kosova i centralnih

delova Srbije, samo bi proizveli dodatne teškoće u zapadnim delovima Severne Makedonije. Ovi problemi bi se potom proširili na jug i severoistok Crne Gore, ali takođe i na Sandžak i na Bosnu i Hercegovinu. Ahtisarijev plan (Sveobuhvatan predlog za rešenje statusa Kosova, 2007) takođe insistira na očuvanju granica bivše Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo onakvima kakve su one bile neposredno pre suspenzije njene autonomije 31. decembra 1988. godine. Trebalo bi takođe skrenuti pažnju na to da je međunarodna Kontakt grupa u svojim zaključcima iz novembra 2005. godine istakla da je podela Kosova neprihvatljiva. Ruska Federacija se tada složila sa tim, pošto je u tom periodu uglavnom podržavala zapadnu mejnstrim politiku u vezi sa određenjem konačnog statusa Kosova.

Prema tome, bilo kakav novi teritorijalni aranžman za Kosovo – bilo da se radi o nagoveštenom „proširenju” na južne delove Srbije, bilo da se radi o redefiniciji statusa severnih kosovskih, dominantno srpskih opština – može doprineti snaženju novih, radikalnih političkih opcija, prvenstveno u Prištini, kao što je inače trenutno oslabljeni pokret „Samoopredeljenje”. Ovo bi dovelo do međuetničkih tenzija u inače već vrlo nemirnom predelu Severnog Kosova, ali i do šire regionalne nestabilnosti.

Sa druge strane, nacionalistički krugovi u Srbiji bi mogli dodatno da se homogenizuju oko ovog pitanja, uz pokušaje da ga reše uz moguće pobune lokalnih Srba na severu ili uz ulazak srpskih snaga bezbednosti na sever Kosova. Naravno, takve planove prati suštinski manjak razumevanja tekuće bezbednosne stvarnosti Jugoistočne Evrope. Međutim, takvi stavovi su samo eho ranijih načina razmišljanja vodećih predstavnika mejnstrima srpskih komunista posle 1987. i nacionalističke elite u Srbiji tokom prethodne decenije. U stvari, oni nikad nisu zaista razumeli stvarnu potrebu za kosovskom autonomijom ili imali poštovanja za posebnosti Kosova i kolektivna prava kosovskih Albanaca.

To je razlog zašto je za preovlađujući deo srpske javnosti i dalje teško da razgovara o sučeljavanju sa stvarnim stanjem na Kosovu,

posebno posle 1999. i 2008. godine. Čak i danas u Srbiji se problem Kosova, sa jedne strane, dominantno shvata kao teritorijalno pitanje („nećemo dati 13 % svoje teritorije”), a sa druge kao prilika za konačnu demarkaciju srpskih i etnički albanskih teritorija na Balkanu, kroz podelu ove teritorije.

U skladu sa svojim ustavom (2008), Kosovo je definisano kao zajednica Albanaca i drugih etničkih zajednica (član 3). Međutim, očigledno je da, bez obzira na retoričke pokušaje da se govori o multikulturalizmu i multietničnosti Kosova, predstavnici albanske političke elite nisu pokazali nikakve suštinske napore da integrišu srpsku zajednicu, ali ni Rome, Aškalije ili Egipćane. Rezultati popisa stanovništva na Kosovu iz 2011. godine (izuzimajući severne, dominantno srpske opštine) pokazali su brojčanu premoć etničkih Albanaca (92,93%), ali postojeća etnička majorizacija mora biti prevaziđena nekim novim modelom inkluzije manjina. Međutim, značajnije učešće Srba (1,47%) u političkom životu Kosova neće biti moguće ukoliko dođe do podele ili odvajanja četiri severne opštine (Leposavić, Zvečan, Zubin Potok i Severna Mitrovica), s obzirom na demografsku inferiornost Srba u središnjim i južnim delovima Kosova i činjenicu da, posle Bošnjaka, oni predstavljaju drugu po brojnosti nealbansku zajednicu.

Štaviše, Srbi bi na Kosovu postali nacija marginalnog i sporednog prisustva, što u suštini nije u skladu sa njihovim stvarnim istorijskim nasleđem na Kosovu. Uvođenje pitanja „razmene” teritorija između Srbije i Kosova bi samo dalje destabilizovalo jug Srbije, koji je od ogromnog značaja za zemlju, pošto je to teritorijalna veza sa susednom Severnom Makedonijom putem Koridora 10, kao i sa egejskom obalom Grčke.

Osim toga, s obzirom na etničku raznolikost Bujanovca i okoline, koji osim albanske ima značajnu srpsku i romsku populaciju, razmena teritorija / korekcija kosovske granice može označiti početak novih tenzija, kao i mogućih međuetničkih konflikata. Naravno, konačno stanovište SAD po ovom pitanju, tj. stanovište sadašnje Trampove administracije, veoma je važno. Bilo šta što bi ukazivalo na moguću

promenu u dosad relativno krutom američkom stavu u vezi sa teritorijalnim integritetom Kosova moglo bi samo da oteža ceo proces finalizacije normalizacije odnosa između Srbije i Kosova. To bi takođe moglo da produži proces i značajno ga uspori.

Sporadična podrška podeli Kosova koja dolazi iz određenih krugova u Rusiji, a koja se pojavila tokom prve polovine 2018. godine, takođe bi mogla da dovede do toga da vlasti u Beogradu počnu da gaje inače neosnovana očekivanja i nade da bi do takvog rešenja zaista moglo da dođe. Posledično, to može na kraći rok učiniti sasvim neizvesnim zaključenje sveobuhvatnog pravno-obavezujućeg sporazuma o normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova, predviđenog Strategijom proširenja EU na Zapadni Balkan do 2025. godine (6. februar 2018).

Prema tome, moguća promena kosovske granice iz 1959. godine ili povratak na granice iz 1954. godine (kada je Preševska dolina bila u sastavu Kosova) samo bi proizvela dodatnu nestabilnost, prvenstveno u neposrednom okruženju (Sandžak i jug Srbije), ali takođe i u Severnoj Makedoniji i nekim delovima Crne Gore. Međutim, na temelju nekoliko izjava predstavnika vlasti u Beogradu, izgleda da je neostvarivost takve zamisli prepoznata i da je takva inicijativa ipak došla prekasno. Za ovo je zaslužan i prilično snažan stav SR Nemačke u vezi sa promenom granica.

Na širem evropskom planu, podela Kosova bi bila stabilna osnova za priznavanje ruske aneksije Krima i priznavanje promene granica Ukrajine. Međutim, to bi takođe nesumnjivo uticalo na stanje u Gruziji i Moldaviji. To bi ojačalo ruski faktor, i to ne samo u tom delu postsovjetskog prostora. Eventualna podela Kosova bi imala značajne implikacije za širu stabilnost u Jugoistočnoj Evropi, posebno ako bi to vodilo tenzijama među entitetima i novim spiralama sukoba. Uprkos pojačanom prisustvu NATO saveza na Zapadnom Balkanu i u Jugoistočnoj Evropi, prevencija mogućih teškoća koje bi u međuvremenu mogle da se pojave čini se prilično komplikovanom.

Takođe je jasno da bi podela Kosova na način o kojem se često diskutuje u srpskoj javnosti dodatno naštetila međuetničkim odnosima.

I dalje imamo u vidu da je proglašavanje kosovske nezavisnosti 2008. pratio odlazak Albanaca sa severa Kosova, kojih je tada ionako bilo malo, ali takođe i pripadnika drugih nesrpskih zajednica. Kosovske vlasti i albanski politički lideri shvataju stratešku važnost Ibarskog Kolašina, južnih padina Kopaonika i, naročito, neposrednu blizinu Pančičevog vrha (2017 m nadmorske visine) za poziciju celokupnog Kosova. Štaviše, ovaj deo Kosova je bogat hidropotencijalom i u tom smislu čak i važniji za prištinske političke elite.

Međutim, s obzirom na to da opciju promene granica/razmene teritorija još uvek nisu sasvim isključili ni predsednici Srbije i Kosova, a ni američki zvaničnici, ova tema bi trebalo da se analizira u svetlu predviđenog zaključenja dijaloga između dve strane. Ako prvo uspe-  
mo da obezbedimo zajednički pristanak na ovu opciju, što uključuje širi konsenzus u okviru srpskog i kosovskog društva, kao i pristanak EU i SAD, onda sledi implementacija isključivo na miroljubiv način.

## **„Stidljivo“ javno proglašenje kompromisa između Srbije i Kosova i njegovo često žigosanje u srpskoj javnosti**

Kosovsko pitanje, kao prethodni izvor jugoslovenske krize, koja je eskalirala u svom najradikalnijem obliku deset godina posle velikih demonstracija u najvećim kosovskim gradovima 1981. godine, i dalje je jedan od najvećih izvora nestabilnosti na Zapadnom Balkanu, ali takođe i u Jugoistočnoj Evropi. Očigledno je da decenijski pokušaji Beograda tokom 20. stoleća da potpuno integriše Kosovo u politički sistem Srbije nije dao značajnije rezultate, i kriza je eskalirala 1998. i pogotovu 1999. godine. U ovom kontekstu veoma je važno istaći da Srbija, ranije SR Jugoslavija, nije imala nikakve državno-pravne odnose sa Kosovom posle 1999. godine. Ovo se vidi iz neuspeha sporazuma iz Rambujea (februar 1999) u okviru institucionalne integracije



Kosova unutar tada dvočlane federacije Savezne Republike Jugoslavije (Srbija i Crna Gora).

Prema tome, na Kosovu je formiran jedan kompletno nov politički, ekonomski i bezbednosni sistem, nezavisno od Srbije/Jugoslavije/SCG. Od tada je za Srbiju i Kosovo postalo neophodno uspostavljanje odnosa kojima bi se prevazišli njihovi različiti pristupi statusu Kosova, ali koji bi takođe omogućili obema stranama da smire tenzije i uhvate se u koštac sa mnogim napetostima u Jugoistočnoj Evropi putem ove relaksacije međusobnih odnosa. Pokušaji da se ovo postigne tokom prethodne decenije nisu urodili plodom. Međutim, sedmogođišnji proces normalizacije odnosa između Beograda i Prištine, koji je započeo tzv. tehničkim pitanjima, sada je dostigao tačku u kojoj je neophodno doći do zaključnih, sveobuhvatnih i pravno-obavezujućih odredbi o odnosima Srbije i Kosova.

U ovom trenutku značajan deo srpske javnosti nije spreman da pozitivno gleda na mogući dogovor sa Kosovom. Štaviše, čini se da postoji front političkih stranaka i pokreta ujedinjen sa prvenstvenim ciljem da ovaj dogovor spreči. Tu je takođe i Srpska pravoslavna crkva, koja ne podržava mogući dogovor ni u jednom njegovom delu, i koja u regionalnom kontekstu ima teškoća ne samo sa Rimokatoličkom crkvom i Islamskom zajednicom, nego i sa susednim pravoslavnim crkvama. Dodatni otežavajući faktor je jačanje (para)političkog uticaja Rusije u Srbiji, dobro negovanog tokom mandata bivšeg predsednika Vlade Srbije, Vojislava Koštunice (2004–2008). Odsustvo želje za kompromisom između Srbije i Kosova je očigledno i u delu akademske zajednice koja je povezana sa desnim političkim nasleđem i klerikalnim i konzervativnim orijentacijama.

Svaki pokušaj da se prihvati kompromis sa Kosovom navedeni krugovi će shvatiti kao „izdaju”, „predaju” ili jasnu političku slabost. Sa druge strane, jasno je da strategiju izbegavanja kompromisa kojoj pribegavaju određeni politički krugovi u velikoj meri predvodi podrška zvanične Moskve i, u skorije vreme, čini se, i zvaničnog Pekinga.

Takođe bi trebalo primetiti da radikalniji krugovi u političkom telu kosovskih Albanaca takođe nisu spremni ni za minimum sporazuma sa Srbijom. Oni u tome vide stalnu pretnju kosovskoj državnosti proglašenoj 2008. i jedinstvu teritorije Kosova. Evropska unija, čini se, ne radi punom snagom na promeni takvog stanja i stvarnom približavanju dveju strana, uprkos započinjanju nove faze u normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova, koju je u julu 2017. označio susret dvojice predsednika. Novi podsticaji ovom procesu od juna 2018. nisu doneli očekivane rezultate, iako je očigledno da retorika vlasti i u Beogradu i u Prištini postaje umerena.

Međutim, trebalo bi naglasiti da su neki akteri u oba društva zainteresovani za normalizaciju i delaju u tom smeru. Ovde pre svega spadaju poslovni ljudi, čiju saradnju možemo oceniti kao dobru i dobro institucionalizovanu kroz privredne komore i regionalne sporazume. Dalje, tu su organizacije civilnog društva, koje kreiraju osnovu za normalizaciju međusobnih odnosa kroz veoma agilne nevladine organizacije i kulturnu, medijsku i, čak, naučnu saradnju.

Prostor za kompromis između Srbije i Kosova je nesumnjivo veliki i svaki sporazum bi takođe ojačao evropsku perspektivu dve strane. Neophodno je primeniti sve sporazume potpisane od 2011. godine, posebno one u vezi sa uspostavljanjem Zajednice srpskih opština (opština sa srpskom većinom, ZSO), ali isto tako i sporazume o energetici. U tom smislu, postoji i mogućnost da će dve strane pristupati jedna drugoj bez formalnog međusobnog priznanja. Ovo bi vodilo ka značajnom poboljšanju stanja u regionu Jugoistočne Evrope, jačanju regionalne saradnje, povećanju ekonomskih mogućnosti u regionu i poboljšanju standarda građana Srbije i Kosova. Članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama ne bi trebalo da bude veliki problem u tom procesu, pošto članstvo u tim institucijama ne znači i automatsku potvrdu priznanja nezavisnosti od strane Srbije.

Širi kontekst evropskih integracija je takođe važna osnova za postizanje punog kompromisa između Srbije i Kosova. U tom smislu, zajednički rad na polju infrastrukturnih projekata, transporta

(vazdušnog, drumskog i železničkog), dalje trgovinske liberalizacije i približavanje politika za promociju investiranja je isto tako od značaja, kao i međusobno priznavanje diploma i jačanje saradnje u okviru brojnih postojećih foruma za saradnju u Jugoistočnoj Evropi i Zapadnom Balkanu. Već uspostavljena saradnja između privrednih komora Srbije i Kosova otvara mogućnosti za nove podsticaje i poslovne aktivnosti na trećim tržištima, ali takođe i ostvarivanje pune koristi od sporazuma CEFTA 2006.

Sveobuhvatnim pravno-obavezujućim sporazumom obe strane bi mogle da obezbede:

1. Značajno olakšavanje pokretljivosti ljudi, dobara, usluga i kapitala između dve strane; prevazilaženje mogućih carinskih barijera; ohrabrivanje investicija sa obe strane i njihovu punu zakonsku zaštitu; međusobne podsticaje za razvoj drumskog, vazdušnog i železničkog saobraćaja između dve teritorije;
2. Saradnju na nivou centralnih vlasti dve strane i njihovim nadležnostima na polju ekonomije, transporta, energetike, telekomunikacija, tehnologija, infrastrukture, obrazovanja, kulture, sudstva, zdravstva, socijalne zaštite, životne okoline, poljoprivrede i turizma. Ova saradnja bi trebalo da bude operacionalizovana kroz zaključivanje većeg broja bilateralnih sporazuma u ovim oblastima. Od naročitog je značaja zaključivanje sporazuma o saradnji u oblasti građanskih, krivičnih i administrativnih pitanja, kao i u oblasti sudstva;
3. Obe strane bi trebalo da se dogovore o neophodnosti sprečavanja ratoborne propagande uperene protiv druge strane potpisnice, koju bi sprovodili pojedinci ili organizovane grupe. Potpisnice bi se takođe mogle obavezati da ne pokazuju neprijateljstvo jedna prema drugoj i da ne preduzimaju takve potencijalne akcije koje bi ugrožavale mir, a u skladu sa Poveljom UN. Važno je ohrabriti

saradnju ministarstava unutrašnjih poslova na polju borbe protiv terorizma, organizovanog kriminala i korupcije;

4. Obe strane bi trebalo da ostanu rešene da preostala otvorena pitanja (nestale osobe, povratak interno raseljenih lica, pokretna i nepokretna imovina države Srbije, položaj Srpske pravoslavne crkve na Kosovu) rešavaju bilateralno na miroljubiv način. Nedisriminatorno rešavanje imovinskih pitanja građana i organizacija dve strane je apsolutno neophodno;
5. Pun potencijal saradnje između lokalnih zajednica Kosova i Srbije, sa mogućnošću finansiranja srpskih opština u skladu sa prvim Sporazumom o normalizaciji (2013), saradnju na polju obrazovanja, i u vezi sa položajem Srba na Kosovu;
6. Obe strane bi trebalo da iskažu posvećenost jačanju administrativnih i tehničkih kapaciteta svojih kancelarija za vezu, osnovanih 2013.
7. Formiranje Komisije za pomirenje, kao i za istorijska pitanja, koje bi bile sastavljene od eksperata – istoričara, pravnika, ekonomista, politikologa i drugih, kojima je osnovni cilj utvrđivanje naučnog i akademskog pristupa interpretacijama savremene istorije, prvenstveno one 19. i 20. stoleća, i problema koji su proizašli iz tog perioda; na ovaj način bi obe strane donekle rasteretile svoja ekstremno nesrećna istorijska nasleđa, što bi im omogućilo da teže stvarnom pomirenju.

Trebalo bi da posebno naglasimo činjenicu da su SAD, uprkos brojnim drugim tekućim međunarodnim problemima, pokazale znatnu spremnost da se vrate „nezavršenom” problemu Zapadnog Balkana, koji i dalje nije potpuno integrisan u EU i NATO, skoro dve decenije od svog postkonfliktnog nastanka. Ovo je očigledno pre svega u njihovom insistiranju da se postigne sporazum u vezi sa imenom Severne Makedonije između vlasti u Atini i Skoplju početkom juna 2018. godine, ali i u njihovoj izraženoj podršci reformama i demokratskim



kandidatima na dolazećim izborima u Bosni i Hercegovini, koji se održavaju u oktobru ove godine.

Prema tome, SAD kao najvažniji politički, ali i bezbednosni akter u regionu Jugoistočne Evrope su u stanju da pruže važan podsticaj obema stranama u pogledu ubrzavanja dinamike pregovora. One takođe mogu osnažiti mogućnost za pronalaženje takvih kreativnih solucija koja bi doprinela „win-win” rešenju za obe strane, čije javnosti i dalje imaju maksimalistička očekivanja u vezi sa procesom normalizacije. Postizanjem sporazuma Srbija bi samo ubrzala svoj put ka članstvu u EU, ali bi takođe ojačala i svoje oslabljene političke veze sa SAD.

Opasnosti za implementaciju takvog pozitivnog scenarija su sigurno prevashodno povezane sa mogućim mešanjem zvanične Moskve, ali takođe i sa znatnim otporom u okviru srpskog i kosovskog društva, koji se može iskazati i u uličnim protestima. Međutim, očigledno je da to ne bi moglo suštinski da ugrozi primenu mogućeg sporazuma.

**Igor Novaković<sup>1</sup>**

## **ODNOSI SRBIJE I KOSOVA I BEZBEDNOST U JUGOISTOČNOJ EVROPI**

### **Potencijalna bezbednosna pitanja u vezi sa 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.

---

<sup>1</sup> Igor Novaković je direktor istraživanja Centra za međunarodne i bezbednosne poslove - ISAC Fund i predstavnik Saveta za inkluzivno upravljanje u Srbiji. Stavovi izneti u ovom radu ne odražavaju neophodno stavove Saveta za inkluzivno upravljanje i Centra za međunarodne i bezbednosne poslove.

## Prednosti

1. Sa ovom opcijom Ustav Srbije ostaje nepromenjen. Preambula i članovi 114 i 182, koji definišu Kosovo kao sastavni i neodvojni 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 preliivanje 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 promovisu 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 umanjí 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 krenulo 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 ne-integrisan 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.

**Enver Hasani<sup>1</sup>**

# **PREPREKE ZA POSTIZANJE KONAČNOG OBAVEZUJUĆEG SPORAZUMA IZMEĐU KOSOVA I SRBIJE: KOSOVSKA PERSPEKTIVA**

## **APSTRAKT**

Uvod

### **I Prepreke političke prirode**

1. Osnovne odlike odnosa Srbije i Kosova: opšti pregled
2. Obnova srpskog nacionalizma od Slobodana Miloševića do danas
3. Konačni i pravno-obavezujući ili okvirni sporazum u cilju za-uzdavanja nacionalizma na obe strane

### **II Prepreke ustavne prirode**

1. Ustavna ograničenja u parlamentarnim demokratijama
2. Ustavna ograničenja u polupredsedničkim sistemima
3. Ustavna ograničenja u predsedničkim sistemima
4. Ustavna rešenja u zemljama iz kosovskog okruženja
5. Novi ustavni mandat i legitimitet pregovaračkog tima

Zaključci

---

<sup>1</sup> Enver Hasani je profesor međunarodnog prava i međunarodnih odnosa na Univerzitetu u Prištini; bivši predsednik Ustavnog suda Kosova.

## Apstrakt

Cilj ovog rada je da izdvoji ključne političke i ustavne prepreke koje ometaju uspešan dijalog između Kosova i Srbije. Imajući ovaj cilj na umu, autor navodi dve ključne prepreke, jednu političke a drugu ustavne prirode, i objašnjava njihove uzroke. Preciznije rečeno, postoje uzroci političke prirode, dok su prepreke ustavne prirode uopštenija i zapravo su karakteristična za svaku ustavnu demokratiju. U radu je takođe dat kratak pregled srpskog nacionalizma i njegovi trenutni efekti. Istovremeno, u radu se analizira trenutna situacija na Kosovu i nepostojanje političkog i ustavnog legitimiteta ljudi koji pregovaraju u ime Kosova. Na kraju rada dati su zaključci u kojima se tvrdi da se Kosovo suočava sa ozbiljnim preprekama, koje su rezultat nedostatka političke doslednosti i konsenzusa između ključnih kosovskih snaga, kao i nedostatka jasnog ustavnog mandata onih koji su dosad vodili pregovore u ime Kosova. Mandat i legitimitet morala bi da obezbedi kosovska skupština, budući da oni ne pripadaju automatski ni šefu kosovske države ni bilo kome drugom.

Ključne reči: dijalog Srbije i Kosova; stranački pregovori; politička doslednost i ustavni mandat; ustavni legitimitet; ustavna demokratija; pravno-obavezujući sporazum.

## Uvod

Kada je u pitanju postizanje pravno-obavezujućeg sporazuma između Kosova i Srbije, postoji nekoliko prepreka. Po svojoj prirodi, te prepreke su dvojake: neke su političke prirode, dok su neke druge ustavne. Kada se udruže, ove prepreke predstavljaju ozbiljnu smetnju postizanju dugotrajnog sporazuma. Ukoliko se ove dve vrste prepreka ne otklone na odgovarajući način, postoji realan rizik da Kosovo postane destabilišući faktor u regionu, pa i šire, a posebno ako se nametne rešenje koje predviđa podelu Kosova po etničkoj liniji. U tom slučaju, Kosovo bi sasvim izvesno imalo destabilišući efekat ne samo na šire balkansko okruženje, nego i na druge regione Evrope.

Nema potrebe posebno isticati da navedena teza važi ukoliko se stvari posmatraju iz kosovske perspektive, a ne iz srpske. Ukoliko bismo situaciju razmatrali sa srpskog stanovišta, onda bismo se suočili sa drugačijim preprekama, a za takav pristup bi nam trebalo mnogo više prostora nego što ga u ovom radu imamo.

Prepreke iz prve grupe, koja obuhvata političke uzroke, odnose se na političku dinamiku unutar samog Kosova i politički legitimitet onih koji tvrde da imaju ustavni mandat da pregovaraju i odlučuju u ime Kosova. Oni koji iznose takve stavove tvrde njihov mandat potiče iz Ustava Kosova (Ustav iz 2008), kao i da su im ga obezbedili njihova „hrabrost i junaštvo” koje su iskazali u gerilskom ratu protiv režima srpskog diktatora Slobodana Miloševića. To samo po sebi znači da ti ljudi veruju da su jedini koji na Kosovu imaju politički legitimitet da pregovaraju i postignu istorijski sporazum sa Srbijom, budući da predstavljaju nekadašnje gerilske borce koji su učestvovali u ratu protiv Srbije. Ključna figura u ovoj grupi ljudi svakako je trenutni predsednik Kosova, Hašim Tači: on smatra da je njemu i njegovim saradnicima, u veberovskom smislu, ratni legitimitet obezbedio neograničen legitimitet da pregovaraju i odlučuju u ime Kosova. Ovde bi trebalo

jasno naglasiti da je cilj ovih pregovora postizanje nacionalnog i teritorijalnog identiteta i integriteta Kosova na način iznet u Deklaraciji o nezavisnosti od 17. februara 2008. godine.

Prepreke iz druge grupe, čiji su uzroci ustavne prirode, imaju direktne veze sa samom prirodom ustavne demokratije koja postoji i na Kosovu. Ova vrsta uređenja ima dve glavne karakteristike: prvo, po svojoj unutrašnjoj logici, u pitanju je ustavni tip parlamentarne demokratije; drugo, ova vrsta demokratije zasnovana je na ravnoteži moći, pri čemu šef države postupa isključivo kao šef države, a ne kao šef izvršne vlasti. Upravo ova poslednja stavka samim svojim principom striktno ograničava prerogative šefa države da pregovara i zaključuje sporazume, za čiju je implementaciju prema Ustavu odgovorna isključivo izvršna grana vlasti.

## I Prepreke političke prirode

### 1. Osnovne karakteristike odnosa Srbije i Kosova: kratak pregled

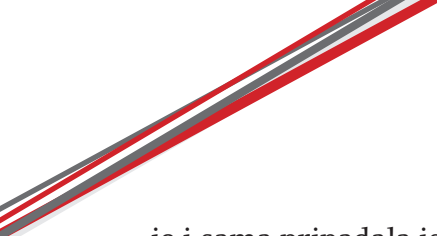
Odnos Kosova i Srbije deo je komplikovanih pitanja i problema današnje Evrope. Mnogo je razloga doprinelo ovakvom stanju, ali se po našem mišljenju izdvajaju dva glavna uzroka: prvi je srpski mit o Kosovu a drugi je rezultat tog mita, i tiče se prirode srpskog nacionalizma i njegove čvrste strukture.

Još od nastanka srpskog nacionalizma u 19. veku, za Srbe su Kosovo i kosovski mit služili kao vodeći princip u formiranju njihove celokupne spoljne i unutrašnje politike. Svi ratovi koje su Srbi u skorijoj prošlosti vodili u sebi su sadržali kosovski mit, koji je istovremeno služio i kao glavna ratna politika i kao glavni cilj rata. Ne treba posebno pominjati da je neke ratove Srbija gubila, posebno one koje je vodila bez saveznika (npr. rat protiv Bugarske 1885); iz ostalih ratova, posebno onih vođenih sa saveznicima, Srbija je trijumfalno izlazila kao

pobednik. Upravo ovaj poslednji tip rata dominira vojnom istorijom Srbije.

Tokom istorije, spoljnu politiku Srbije uslovljavala je njena unutrašnja dinamika koja se razvijala unutar srpskog društva i državnog uređenja. Ako se stvari sagledaju iz ove perspektive, videće se da takva spoljna politika nije omogućila Srbima da u zemlji razviju živu demokratiju. Sličnu situaciju imali smo u Francuskoj sa njihovom politikom prema Alžiru, sve dok se general De Gol nije hrabro otisnuo na put rešavanja alžirskog pitanja. U tom smislu, kosovski mit je poslužio kao stvarna pokretačka snaga, koja je u savremenoj istoriji definisala ključnu unutrašnju i spoljnu politiku i njene ciljeve. Nikada nije bilo važno, kao što nije važno ni danas, to što je kosovski mit zasnovan na neistinitim i nerealnim pretpostavkama i što nema nikakvo istorijsko utemeljenje. Zapravo, to i jeste sama suština svakog mita. Ono što, međutim, jeste važno je činjenica da je čak i genocid počinjen na teritoriji bivše Jugoslavije pripisan ostvarenju kosovskog mita.

Drugi razlog koji objašnjava složenost kosovsko-srpskih odnosa povezan je sa mentalnim položajem srpskog nacionalizma, to jest sa njegovim imperijalističkim mentalnim stanjem, kako je to opisala poznata srpska istoričarka Latinka Perović. Ovaj mit opstaje kao takav pre svega zahvaljujući ulozi i položaju koje u srpskom društvu ima Srpska pravoslavna crkva (SPC). Ona je oduvek bila – a i danas je – izvor i riznica iz koje ističe i u kojoj se gaji ideja srpskog mučeništva i osvete Kosova, još otkad je ono izgubljeno u čuvenoj Kosovskoj bici sa Turcima 1389. godine. Još od ove bitke, čitava struktura srpske spoljne i unutrašnje politike zasnivala se na ideji nasilnog otimanja Kosova od Turaka, koje su u međuvremenu zamenili lokalni Albanci i balkanski Muslimani. Drugim rečima, ideja nasilnog otimanja Kosova i ideja osvete očuvale su se među sveštenstvom i u okviru Crkve kao izuzetno važna odlika srpskog nacionalnog identiteta. Ova činjenica povezana je sa društvenom strukturom i samim poreklom sveštenstva, kao i njihovim društvenim statusom: oni su iznikli i razvili se među nižim slojevima, među srpskim seljacima, uz podršku malobrojne elite koja



je i sama pripadala istoj društvenoj klasi kao sveštenstvo. Ta simbioza je među Srbima dovela do stvaranja veoma snažnog nacionalizma koji je zarazno delovao na Kosovo, njegovo većinsko albansko stanovništvo i njegovu elitu. Zapravo, kosovska elita i njeno nacionalističko delovanje započeto ranih sedamdesetih nije ništa drugo do prosto reprodukovanje osnovnih društvenih načela srpskog nacionalizma, uz jednu razliku: Albanci nisu imali nikakvu nacionalnu instituciju (kao što je u Srbiji bila SPC) koja bi stvarala zaseban i ujedinjeni nacionalni duh. Jedini kohezivni faktor bio je albanski jezik, što nije bilo dovoljno da bi se suprotstavilo srpskoj ofanzivi na lokalnu kosovsku elitu i njene težnje. Ovo je još jedno pitanje kojim ćemo se dodatno pozabaviti drugom prilikom. Sada ćemo se ponovo pozabaviti ulogom i položajem koji je SPC imala u srpskom nacionalizmu.

Uloga SPC objašnjava mnogo toga u pogledu srpske posvećenosti nacionalnom pitanju i srpskom imperijalističkom projektu, koji se po tome i razlikovao od rastućih nacionalističkih osećanja na Balkanu u tursko doba. Naime, dok su Albanci u Osmanskom carstvu imali ulogu koju su Kozaci imali u Rusiji, a Jermeni i Jevreji bili na čelu finansijskog i kulturnog progressa, Srbi su kroz SPC krenuli drugačijim putem. Zajedno sa Bugarima i Grcima, Srbi su kroz svoju nacionalnu crkvu uspeli da očuvaju osnovne nacionalne institucije običajnog prava, koje su potom u 19. veku i iskoristili u cilju sopstvenog nacionalnog preporoda i ujedinjenja. Ova teza može da posluži kao parametar prema kom bi se trenutno stanje odnosa Kosova i Srbije moglo tumačiti kao rezultat činjenice da se ključne institucije Srpske pravoslavne crkve nalaze na Kosovu, uprkos svim transformacijama kroz koje je ova Crkva prošla u poslednjih nekoliko decenija. Ta transformacija, međutim, predstavlja rezultat spoljnih faktora proisteklih iz rasporeda i odnosa međunarodnih snaga u poslednjih nekoliko decenija, što smo i imali prilike da vidimo u ne tako davnoj prošlosti: tokom Balkanskih ratova, srpski nacionalizam se svom svojom snagom obrušio na Muslimane sa Balkana i otpočeo opsežnu politiku etničkog čišćenja, uz punu podršku evropskog političkog establišmenta tog doba. Nešto

slično dogodilo se i tokom Prvog svetskog rata: Srbi su se na kraju rata našli na pobedničkoj strani i to ne zbog sopstvenih ratnih podviga, koji su u najboljem slučaju bili zanemarljivi. Isti scenario ponovio se i tokom godina koje su usledile nakon raspada bivše Jugoslavije, kada su Miloševići Srbi ponovo pokrenuli etničko čišćenje širokih razmera.

Sledeći svoje imperijalističke težnje, Srbi su napravili ozbiljne greške. To je uočio srpski nacionalno orijentisani političar iz doba Balkanskih ratova, Nikola Pašić: umesto da rade na ostvarenju Velike Srbije, svog imperijalističkog projekta, Srbi su se okrenuli realizaciji sasvim drugačijeg, megalomanskog projekta Južnih Slovena, zvanog Jugoslavija. Na severu Jugoslavije i tada je postojao znatno napredniji kulturni milje, a ta činjenica dodatno je opteretila odnose Srba sa ostalim Jugoslovenima. Novi vlastodršci u Beogradu nisu shvatali da u rukama ne drže ostvarenje svog imperijalističkog projekta već veliki teret, koji sada oni sami moraju da nose. U tom novom jugoslovenskom kontekstu, Kosovo i Albanci preuzeli su ulogu jedne nove snage na koju su počele da računaju druge antisrpske imperijalističke jugoslovenske struje. Iz tog razloga, i zbog promena u međunarodnim odnosima koje su išle na štetu Srbije i njenog saveznika Rusije, Srbi su se suočili sa ozbiljnim sukobima i nasiljem u svom neposrednom okruženju. To nasilje koje je izbilo na jugu nekadašnje Jugoslavije bilo je neorganizovano i haotično zbog niskog kulturnog i političkog nivoa i nedovoljnog obrazovanja tamošnjih ljudi koji su gajili antisrpska osećanja. Na severu Jugoslavije je, međutim, situacija bila drugačija: nasilje je bilo u potpunosti organizovano i centralizovano, i to na vrlo sličan način koji je svet već imao prilike da vidi u koncentracionim logorima nacističke Nemačke.

Raspad Jugoslavije ostavio je ozbiljne posledice na odnose Kosova i Srbije. U doba komunizma Kosovo nije imalo uticaja na unutrašnju dinamiku Jugoslavije, koju su formirali i kojom su upravljali uglavnom Srbi i Hrvati. Pre nego što je 1966. sa vlasti otišao srpski komunistički vođa Aleksandar Ranković, koji je vodio izrazito represivnu politiku protiv Albanaca i Muslimana u Jugoslaviji, dominantna politika



tadašnje države imala je krajnje staljinističke odlike: na neslovenske narode gledalo se kao na nepoželjni element, koji razara unutrašnju društvenu i državnu koheziju novih slovenskih država formiranih s dolaskom komunizma.

## **2. Obnova srpskog nacionalizma od Slobodana Miloševića do danas**

Pred sam završetak Hladnog rata i kraj komunizma, u Beogradu se pojavio snažan narodni pokret predvođen čovekom koji će uskoro postati diktator i povesti Srbiju put ambisa, na sličan način na koji je to Hitler učinio s Nemcima. Srpska elita izgradila je Miloševića kao privremeni fenomen koji će dovršiti „prljavi posao” na srpskoj političkoj sceni: nadali su se da će je on svojom populističkom politikom koja se oslanjala na društveno i nacionalno nezadovoljstvo srpskog naroda pročistiti od nekadašnjih komunističkih kadrova. Kada je reč o srpskom nacionalnom nezadovoljstvu, Kosovo se nalazilo na samom vrhu te liste: ono je shvatano kao simbol srpske patnje i poniženja koje su Srbi tokom komunističkog razdoblja trpeli zbog Titove vladavine i njegove vizije Jugoslavije. U tom smislu, Milošević je doživljavao kao spasitelj.

Tu nadu srpske elite, san o idealizovanom srpskom društvu sa Kosovom kao sastavnim delom i čišćenjem starih komunističkih kadrova iz Titovog doba, Srbija će skupo platiti. Ne samo da su Srbi izgubili sve teritorije koje su na osnovu ranijih dobijenih ratova smatrali svojim, nego su prošli i kroz velike patnje i postali tragične žrtve politike koju je zvanični Beograd vodio protiv okolnih zemalja. Tada su Srbi zauvek izgubili privilegovanu poziciju koju su imali u odnosu na druge bivše jugoslovenske republike, uključujući i Kosovo. Poraz srpske imperijalističke ideje nije došao zbog toga što Srbija nije imala dovoljno vojne snage za obračune van svojih granica, već zbog radikalne promene u međunarodnoj raspodeli snaga, i upravo je to činjenica koju Srbi nisu uvideli kada su pred sam raspad SFRJ odlučili da stanu iza Miloševića. Novi raspored međunarodnih snaga nije išao u

korist Srbije i njenih nacionalnih interesa na način na koji ih je Milošević oblikovao. Nakon kraha komunizma, uspostavljena je nova ravnoteža međunarodnih odnosa, koja je kod svih balkanskih naroda favorizovala umerenu ravnotežu moći. Nijedan narod ne bi trebalo da ima vojnu ili bilo koju drugu disproportionalnu nadmoć nad drugim narodima Balkana. U tom smislu, prelomnu tačku kojom je uvedena nova ravnoteža snaga na Balkanu predstavljao je Dejtonski mirovni sporazum iz novembra 1995. Time je otpočela nova era: Muslimani iz čitavog regiona više neće moći da budu predmet represije već će postati aktivni subjekat i učesnik u novoj ravnoteži moći u regionu, i nova kulturna odlika Evrope.

Jedna od glavnih zamerki pripisivanih Miloševićевой politici bila je njegov antizapadni stav. To, međutim, nikako ne znači da je on bio iskreno proruski orijentisan. On je zapravo iskoristio Rusiju da je okrene protiv Amerikanaca i protiv Zapada. To je potvrdio i Ričard Holbruk u svojim memoarima, navodeći kako mu je Milošević priznao da su Rusi dobri samo za trgovinu čelikom i ostalim sirovinama, i ni za šta drugo. U tom smislu, Aleksandar Vučić se ne razlikuje mnogo od njega: vojne baze u Srbiji, i to u oblasti u kojoj se Zapad svaki dan suočava sa bezbednosnim pitanjima, predstavljaju najobičniju ucenu Zapada. Tačnije, vojne baze služe da Zapadu pošalju poruku da je Srbija ozbiljan i nezaobilazan faktor u regionu, i da će se pobuniti ukoliko iz dijaloga sa Kosovom ne dobije ono što želi. Međutim, ovakav stav pruža pogrešnu sliku o ulozi i značaju Srbije: kako smo već naveli, na Balkanu trenutno ne postoji (niti ima izgleda da će u bliskoj budućnosti postojati) jedna nadmoćna snaga koja je u poziciji da uslovljava spoljne činioce i okrene ih u svoju korist. U tom smislu, opšti imenilac srpske unutrašnje i spoljne politike mora biti njena evroatlantska orijentacija. Kao ni bilo koja druga zemlja Balkana, ni Srbija nema baš mnogo drugih perspektiva van evroatlantskih političkih, bezbednosnih i kulturnih tokova.

Jedini aspekt u kom bi Aleksandar Vučić mogao biti u pravu jeste njegova teorija o tome da Kosovo predstavlja bezbednosni rizik za

Srbiju. Ali vrlo je mala mogućnost da je rusko vojno prisustvo u Srbiji povezano s pitanjem Kosova. Ovo se pokazuje istinitim ako se uzme u obzir činjenica da je NATO savez na Kosovu prisutan ne u svojstvu agresora već kao faktor stabilnosti, kao što je slučaj i u Bosni i Hercegovini, ali i u drugim zemljama Balkana. Srbija je jedina zemlja koja na svojoj teritoriji ima ruske vojne baze, dok je u svim ostalim zemljama regiona NATO direktno ili indirektno prisutan. To znači da iza ciljeva srpske spoljne politike ne stoji Kosovo već ruski bezbednosni interesi, iako se najveći deo srpskog društva snažno zalaže za evroatlantske integracije svoje zemlje. Ciljevi kojima NATO svojim prisustvom na Balkanu teži razlikuju se od ruskih ciljeva: prisustvo ovog saveza od suštinskog je značaja za političku stabilnost, ali i ekonomski i kulturni razvoj čitavog regiona. Ali ni to nije sve: balkanski narodi bi morali da shvate da prisustvo NATO-a samo po sebi predstavlja neophodan ali ne i dovoljan činilac njihovog sveukupnog razvoja i napretka. Oni bi sami morali da redefinišu svoju budućnost i međusobne odnose, to jest, balkanski narodi bi morali sami da odluče o modelu suživota i koegzistencije u svom regionu. U tom pogledu bi i trebalo posmatrati kosovsko-srpski dijalog koji je otpočeo pre sedam godina, uprkos činjenici da su odnosi između dva naroda jednako teški i zatrovani koliko i pre čitavog veka.

### **3. Konačni i pravno-obavezujući ili okvirni sporazum u cilju zauzdavanja nacionalizma na obe strane**

U takvoj atmosferi, u regionu u kom Zapad ima snažno vojno prisustvo i u kom Evropska unija nudi opipljivu podršku i obećanja obema zemljama, postignut je samo tehnički dijalog koji je izrodio nekoliko okvirnih sporazuma, od kojih većina nije samoizvršna. Zapravo, svi sporazumi koji su u Briselu postignuti između Srbije i Kosova uz posredovanje EU dosad su imali samo horizontalni efekat, što znači da su njihova zakonska snaga i implementacija prepušteni milosti lokalnih aktera koji su ih i potpisali.

Postoji nekoliko činilaca koji su doveli do ovakve situacije sa okvirnim sporazumima između Srbije i Kosova. Prvi je činjenica da Srbija smatra Kosovo svojim sastavnim delom. Ovo je veoma ozbiljna prepreka koja sprečava svaki napredak ka pomirenju. Uzrok tome je delimično i činjenica da su briselski sporazumi bili prilično neodređene prirode i da su sadržali samo uopštene i neprecizne izraze. Situacija teško da je i mogla da bude bolja, ako se prisetimo političke situacije i srpskih stavova iz perioda u kom je briselski dijalog otpočeo. Sve drugo što ne bi bio tek tehnički dijalog sa Kosovom bi za zvanični Beograd predstavljalo čisto političko samoubistvo.

Navedeni razlog ne predstavlja i ključni uzrok ovakvih odnosa Srbije i Kosova, jer postoje i brojni drugi razlozi. Oni su povezani sa unutrašnjom političkom dinamikom koja se razvija u današnjim društvima Kosova i Srbije.

Tu pre svega mislimo na okolnosti u kojima su se Srbi i Albanci našli tokom trajanja briselskog dijaloga. Dok su ljudi koji pregovaraju i potpisuju u ime Srbije dodatno ojačali i proširili svoj legitimitet, na Kosovu se desilo upravo suprotno: kosovski pregovarači su izgubili i ono malo legitimiteta koji su imali zbog činjenice da ih je narod posmatrao kao ljude koji Srbima prave nepravedne ustupke koji znatno izlaze van okvira Ahtisarijevog plana. Razmotrimo najpre slučaj srpske strane.

Aleksandar Vučić i njegovi saradnici unapred su pripremili srpsko društvo za budući dijalog i eventualne ustupke koji će po potrebi biti dati Kosovu. U tom smislu, simbolična retorika srpskih vlasti mogla se sažeti u izjavu „Evropa i Zapad, zaposlenost i prosperitet ili povratak u prošlost”. Kako bi sproveo zacrtani plan, Vučić je otvorio unutrašnji dijalog koji je obuhvatio sve slojeve srpskog društva, objasnivši im da će rešavanje kosovskog pitanja u Srbiju privući brojne strane investicije. Takvim pristupom on je pitanje Kosova postavio kao kolektivnu odgovornost čitavog naroda, što je bio izuzetno mudar potez koji je maksimalno „zbio redove” i konsolidovao stavove srpskog društva.

To, međutim, nije bio slučaj i sa Kosovom: predsednik Hašim Tači je u pregovorima sa Srbijom potrošio sav svoj politički legitimitet. Do toga je došlo iz dva razloga. Prvo, potpisao je niz sporazuma i dogovora koji u najvećem broju slučajeva nikada nisu implementirani; drugo, najveći deo dijaloga zapravo su vodili ljudi koje je on ovlastio a koji nisu imali nikakav politički legitimitet ni među kosovskim političarima, ni među narodom (npr. bivša šefica pregovaračkog tima Edita Tahiri). Kada je došlo vreme za implementaciju postignutih sporazuma, predsednik Tači je shvatio da je sav svoj legitimitet potrošio u pokušajima da ubedi kosovske Albance da se briselski pregovori odvijaju u korist Kosova i da je Kosovo u velikoj prednosti u odnosu na Srbiju. Situacija je zapravo bila sasvim obrnuta: Sporazum o formiranju Zajednice srpskih opština (u daljem tekstu Sporazum o Zajednici) direktno je oborio teoriju koju su on i njegov pregovarač Edita Tahiri zagovarali, o tome kako su u pregovorima postignute brojne prednosti za Kosovo. Zapravo, Kosovo nije dobilo baš ništa konkretno, budući da nije ispoštovana nijedna obaveza u pogledu integracije Kosova u međunarodnu zajednicu: Srbija i dalje opstruira sve pokušaje Kosova da dođe do članstva u međunarodnim strukturama, čak i kad su u pitanju organizacije koje su politički sasvim irelevantne (kao što su, na primer, razne sportske i kulturne organizacije).

Takva unutrašnja situacija na Kosovu u kojoj su njegovi pregovarači ostali bez legitimiteta i danas traje. Štaviše, ona se dodatno pogoršala kada je narod Kosova pružio otpor ratifikaciji demarkacionog sporazuma sa Crnom Gorom. Tako je na Kosovu ostalo vrlo malo legitimnih vođa koji bi mogli da iznesu kredibilne pregovore i dijalog sa Srbijom, u cilju postizanja trajnog rešenja odnosa dveju zemalja. Malo je verovatno i da će se u bliskoj budućnosti pojaviti neko drugi ko će imati dovoljno kredibiliteta i legitimiteta za učešće u dijalogu sa Srbijom. Sasvim je jasno da je preduslov za uspešne pregovore to da pregovarači imaju dovoljno političkog legitimiteta i kredibiliteta kako bi mogli da ispune obećanja i preuzete obaveze. Takva ličnost na Kosovu trenutno ne postoji, što nije slučaj sa Srbijom.

U Srbiji je Aleksandar Vučić učvrstio svoj politički legitimitet putem uključivanja čitavog srpskog društva u kosovski dijalog. S tim u vezi, srpski građani vide ruske vojne baze kao garant mira i nadu da Srbija nije sama u dijalogu s Kosovom.

Kad su u pitanju spoljni činioci, treba istaći da Evropa i njene prednosti imaju drugačije konotacije i nailaze na drugačije reakcije na Kosovu i u Srbiji. Zahvaljujući istorijskim okolnostima, u Srbiji evropeizacija nailazi na veoma plodno tle, dok na Kosovu to nikako nije slučaj. U Srbiji su proevropski stavovi sasvim uobičajeni, budući da je u srpskoj istoriji tokom poslednjih 150 godina Evropa imala ogroman uticaj na ostvarenje srpskog imperijalističkog projekta, što je trajalo sve do rata koji je 1999. Zapad poveo protiv diktatorskog režima Slobodana Miloševića. Ova pozitivna percepcija Evrope među Srbima obuhvata i veoma snažnu prorusku politiku srpskih vlasti, što je rezultat činjenice da je ruska spoljna politika tokom formiranja srpske nacionalne države zapravo bila na istoj liniji sa evropskom. Zapravo, ne postoji razlika između srpskih političkih ciljeva i ciljeva carske Rusije, koja je iskoristila Srbe i ostale južnoslovenske narode Balkana za ostvarenje sopstvenih hegemonističkih, antinemačkih i antiaustrijskih ambicija u regionu u kom živimo.

S druge strane, albanska historiografija je neprekidno stvarala mit o Evropi kao jednoj zloj tvorevini koja je nastrojena krajnje antialbanski. Drugim rečima, Evropa se doživljava kao izvor svih albanskih patnji, viktimizacije i tragedije. Naravno, to ne može biti dalje od istine. Ovakav pogled na Evropu stvoren je kao rezultat toga što albanski istoričari nisu uspeli da na naučni način razjasne razvoj međunarodnih odnosa i raspodele snaga, ali i toga što je albanska komunistička elita želela da sebi pruži legitimitet stvaranjem jednog trajnog neprijatelja zvanog Evropa.

To predstavlja realnu prepreku zbog koje je sasvim nemoguće ostvariti uspešne pregovore sa Srbijom, u formatu u kom su oni dosad vođeni. Za postizanje uspešnih pregovora bilo bi neophodno promeniti sadašnji format dijaloga i uzeti u obzir nekoliko ključnih činilaca:

1) unutrašnju političku dinamiku Kosova, 2) politički legitimitet kosovskog pregovaračkog tima i 3) poziciju i percepciju međunarodnih faktora koji su igrali ulogu garanta nove kosovske države i njenog ustavnog identiteta.

Unutrašnje političke okolnosti i njihova dinamika mogle bi se učvrstiti jedino putem novog političkog ugovora između ključnih političkih snaga i civilnog društva na Kosovu, što se ne može postići u okviru postojećeg ustavnog i zakonskog izbornog sistema. Razlog tome je činjenica da je kosovski izborni sistem osmišljen da dodatno razvija konsociacionu demokratiju, koja je u zemlji uspostavljena nakon rata. Taj novi politički ugovor trebalo bi da omogući političko re-legitimisanje političkih snaga na Kosovu, što se ne može postići kroz izborni proces jer je on osmišljen tako da legitimiše samo one snage koje će upravljati zemljom. Svi drugi koraci koje je Vlada Kosova činila u pokušaju da preko pregovaračkog tima dođe do dogovora sa Srbijom obična su iluzija: upravo su političke snage te koje bi morale da dođu do konsenzusa i to potpisivanjem novog međusobnog ugovora.

Kad je u pitanju spoljna dinamika, a imajući na umu regionalnu stabilnost, sve strane uključene u dijalog – Evropa, Srbi i Albanci – morale bi da zatraže pomoć od Amerike i da je uključe u pregovore u kojima bi ona odigrala ulogu medijatora i jednog od ključnih garanta potencijalnog dogovora. Sve druge opcije bi verovatno predstavljale obično gubljenje vremena, budući da je Amerika jedini kredibilni akter koji je u stanju da sprovede rešenja do kojih dve strane budu došle po okončanju pregovaračkog procesa. U isto vreme, na albansku stranu najviše može da utiče upravo Amerika. Što se tiče Srbije, za nju je evropski uticaj možda najkredibilniji, te se pritisak može izvršiti kroz ujedinjene napore svih uključenih aktera, računajući i Rusiju. Zašto bi, dakle, trebalo zamoliti Ameriku za pomoć?

Glavni razlog leži u činjenici da Sjedinjene Države trenutno imaju mnoštvo problema, budući da su uključene u brojna neresena pitanja širom sveta. Iz tog razloga, za njih bi uključivanje u kosovsko-srpski dijalog imalo smisla jedino ako bi obe pregovaračke strane i Evropa

poslali jasan signal i poruku o tome da su spremne da otpočnu ozbiljan dijalog, čiji će cilj biti postizanje pravno-obavezujućeg sporazuma i njegova implementacija. U tom slučaju, Amerika bi mogla da posluži kao strana koja garantuje sprovođenje dogovora, budući da jedino ona ima sredstva i globalnu moć da nametne izvršenje obaveza koje su obe strane svojevolsjno prihvatile. To bi istovremeno značilo i saradnju strana s obe strane Atlantika u cilju pronalaženja rešenja kosovsko-srpskog pitanja. Evroatlantska saradnja je uvek bila uspešna kad bi se sprovodila iskreno i uz udružene napore svih aktera.

Jasno je, naravno, da su u celom procesu od ključnog značaja dve pregovaračke strane: ukoliko su one spremne da kroz pregovore dođu do rešenja za sva pitanja oko kojih se trenutno ne slažu, onda bi pomenute zemlje koje garantuju sporazum imale veoma lak zadatak. Dok su za spoljne aktere najbitniji aspekt mir i stabilnost, osim za Rusiju koja očigledno ima drugačiju računicu, za Srbiju i Kosovo bi postizanje pravno-obavezujućeg sporazuma značilo ekonomski i društveni napredak, kao i punu integraciju u sve evroatlantske strukture.

Pravno-obavezujući sporazum može se postići samo na ovaj način, uz posredovanje tri strana aktera – Amerike, Evrope i Rusije. Takav sporazum bi trebalo da sadrži jasne odredbe i mehanizme, kao i precizno definisan vremenski okvir i garancije za način implementacije, uključujući i sankcije za stranu za koju se pokaže da nije ispoštovala ili da je opstruirala proces implementacije. Sporazumi koje su dve strane dosad postigle imale su isključivo horizontalni efekat i veoma mali uticaj na obične građane: ovaj budući sporazum morao bi da ima vertikalnu strukturu, a obuhvatao bi i ranije postignute sporazume, te bi obični građani shvatili da je sa nacionalističkim pričama gotovo i da su napredak i prosperitet ono što u budućnosti čeka obe strane uključene u dijalog.



## II Prepreke ustavne prirode

Prepreke ustavne prirode tiču se načina na koji su uloga i pozicija šefa kosovske države opisane u Ustavu. Ove godine Kosovo je proslavilo prvu deceniju svoje ustavnosti. Istina je da za vreme bečkih pregovora koji su doveli do kosovske nezavisnosti nisu postojali ni ustav ni bilo kakav drugi pravni akt koji bi uobličio mandat kosovskog pregovaračkog tima. Danas, međutim, postoje precizne ustavne odredbe, koje jasno ograničavaju prerogative šefa kosovske države da pregovara o pitanjima iz člana 18.1 Ustava Kosova, a to su pitanja koja se tiču mira, političkih i vojnih saveza, granica i teritorije, finansijskih obaveza i ljudskih prava.


U vezi sa tim treba reći da je za proteklih deset godina svog razvoja Kosovo postiglo veliki napredak u oblasti ustavnosti: Ustavni sud Kosova smenio je dva predsednika, jednog predsednika Skupštine, predsednike u nekoliko kosovskih opština, glavnog državnog tužioca, predsednike nekoliko viših sudova u zemlji i slično. I političari i obični građani navikli su da se pozivaju na Ustav kao na glavnu referentnu tačku čak i u rešavanju svakodnevnih pitanja, što obuhvata i pitanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Drugim rečima, na Kosovu je više nego u bilo kojoj drugoj zemlji regiona pravosuđe duboko prodrlo i proželo i politiku i svakodnevni život, na način i u meri koja ranije nije viđena na području Balkana. To se svakako odnosi i na kosovsko-srpski dijalog: od samog početka, Ustavni sud se više puta izjašnjavao o mnogim aspektima dijaloga.

Čini se da je finalna faza dijaloga počela u aprilu 2018. godine, kada je šef kosovske države izjavio da je razmena teritorija između Srbije i Kosova jedna od opcija za postizanje pravno-obavezujućeg sporazuma između ove dve zemlje. Istog trenutka predstavnici kosovskih medija, civilnog društva i opozicije udruženo su se usprotivili toj izjavi predsednika Kosova, koji je sam sebi dao ustavno ovlašćenje da

pregovara i odlučuje o pitanjima iz člana 18.1 Ustava Kosova. Ovde treba pojasniti da članovi 4 i 83 Ustava Kosova kažu da je predsednik republike šef države, ali ne i šef izvršne vlasti. Pitanja iz člana 18.1 Ustava ne spadaju u domen nadležnosti šefa države, budući da se tiču teritorije, političkih i vojnih saveza, finansijskih obaveza, ljudskih prava i sl. Čak i u ustavnim demokratijama sa predsedničkim i polupredsedničkim sistemom takva pitanja ne spadaju u nadležnost šefa države, već o njima odlučuju predstavnici nosioca vlasti, to jest nacionalni parlamenti. Drugim rečima, Ustav kaže da pitanja o kojima govorimo – teritorija, granice, politički i vojni savezi, finansijske obaveze, ljudska prava i sl. – spadaju u nadležnost predstavničkog organa naroda, to jest nacionalnog parlamenta ili skupštine. Ustavna ograničenja o pregovaranju i odlučivanju o takvim pitanjima ključnim za svaku državu postoje u svakoj ustavnoj demokratiji. U državama u kojima je šef države istovremeno i šef izvršne vlasti, situacija se neznatno menja u korist šefa države, u pogledu njegovog ustavnog prava da odlučuje o navedenim pitanjima, ali samo u fazi pregovaranja. O tome će više reči biti u nastavku teksta.

## **1. Ustavna ograničenja u parlamentarnim demokratijama**

Kao i u drugim ustavnim parlamentarnim demokratijama, bez obzira na to da li su u pitanju republike ili monarhije, i na Kosovu je predsednik republike definisan kao šef države a ne šef izvršne vlasti, koja je u rukama kosovske Skupštine. Prema tradicionalnim shvatanjima ustavnog prava, pod šefom države se podrazumeva najviši zvaničnik države koji predstavlja ustavno i zakonsko jedinstvo naroda i države, i koji služi kao garant stabilnosti i normalnog funkcionisanja zemlje i njenih institucija. U tom svojstvu, a u skladu sa tradicionalnim shvatanjem ustavnog prava, predsednik države predstavlja zemlju unutar njenih granica ali i van njih, u inostranstvu. U Ustavu Kosova ove odredbe koje se tiču šefa države sadržane su u članovima 4 i 83.



Kao i u drugim parlamentarnim demokratijama, ni na Kosovu šef države ne pripada nijednoj od tri odvojene grane vlasti – zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj. Nijedna od 30 nadležnosti predsednika Kosova navedenih u članu 84 Ustava nije autonomna i ne pripada nijednoj od tri državne moći. Navedene nadležnosti predsednika Kosova treba da obezbede i garantuju normalno funkcionisanje i stabilnost države i svih javnih institucija. Osim ove dve funkcije, nijedna od predsedničkih nadležnosti nema aktivnu ili izvršnu ulogu: izvršne funkcije spadaju u nadležnost vlade. To, međutim, nije slučaj u zemljama sa predsedničkim i polupredsedničkim ustavnim sistemima, što je pitanje koje će biti detaljnije razmatrano u kasnijim poglavljima.

Bez obzira na činjenicu da i u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima šef države ipak ima određene izvršne prerogative u vezi sa pitanjima teritorije, granice, vojnih i političkih saveza i sl., situacija ni u parlamentarnim sistemima nije mnogo drugačija. Dovoljno je pogledati primere zemalja kao što su SAD, Francuska, Poljska, Rumunija i sl. koje pripadaju pomenutim predsedničkim i polupredsedničkim sistemima. U njima se sva pomenuta osetljiva državna pitanja razmatraju u nacionalnim parlamentima, dok šef države igra veoma važnu ulogu u kojoj može da pokrene raspravu o njima. To nije slučaj sa parlamentarnim demokratijama, u kojima je šef države simbolična figura i najviši državni zvaničnik sa isključivo neutralnim moćima koje služe da izbalansiraju ostale tri (klasične) zasebne grane moći. U slučaju Kosova, to je jasno definisano odredbama Ustava, to jest članom 18.1.

Nekada davno, državna pitanja koja su se ticala teritorije, granica, političkih i vojnih saveza, finansija i položaja građana spadala su u nadležnost kralja ili kraljice. Situacija se promenila s dolaskom ustavnih monarhija: tokom 19. veka postepeno se iskristalisalo pravilo prema kom moć nema božanske korene. Posledično, teritorija više nije pripadala kralju ili kraljici već državi, to jest, teritorija se smatrala jednim od elemenata suverene državnosti. To je i doslovno značilo da teritorija više nije bila privatno vlasništvo kralja ili kraljice već je postala suštinski element državnosti. Ovo shvatanje nije se

ni do danas promenilo i ugrađeno je u svaki ustav svake suverene i nezavisne države, bez obzira na politički sistem koji u njoj vlada. Kad je u pitanju državna teritorija, apsolutno svaki ustav sadrži izuzetno striktna i transparentna pravila koja ograničavaju moć svih državnih organa da promene njen status i granice. Ključni aspekt tih ograničenja jeste ideja da nadležnost za odlučivanje o državnoj teritoriji i granicama ostaje isključivo na nacionalnim parlamentima, koji su jedini predstavnici volje naroda.

U produžetku teksta iznećemo analizu pojedinih parlamentarnih sistema nekih država članica Evropske unije, to jest analizu njihovih ustava i prirode posebnih prerogativa i nadležnosti, kako bismo uvideli kome tačno ona pripadaju i da li šef države tu ima ikakvu ulogu.

Među evropskim demokratijama u kojima šefa države bira nacionalni parlament, izdvojili smo odredbe pojedinih ustava koje striktno ograničavaju mogućnosti šefa države da razmatra i odlučuje o ranije pominjanim pitanjima (teritorija i granice, vojni i politički savezi, finansijske obaveze, ljudska prava i sl):

- član 50, stav 1 (tačke 1 i 2) i član 68, stav 1 Ustava Austrije;
- član 84, stav 9 i član 85 Ustava Bugarske;
- član 2, stav 4, član 8 i član 81, stav 1 (tačka 8) Ustava Hrvatske;
- član 11 i član 49 Ustava Republike Češke;
- član 94, stav 2 Ustava Finske;
- član 29, stav 5 Ustava Republike Irske, i tako dalje.

Situacija je u velikoj meri slična i u zemljama EU sa parlamentarnim sistemom, u kom šefa države bira nacionalni parlament. Iz navedenih primera jasno se vidi da šef države nema nikakav ustavni mandat da pregovara i odlučuje o pitanjima koja se tiču teritorije, rata i mira, vojnih i političkih saveza i drugih ključnih državnih pitanja. To precizno potvrđuju sledeće ustavne odredbe pojedinih zemalja:

- član 50, stav 2 Ustava Nemačke. Štaviše, član 20, stavovi 2 i 3 ovog Ustava kažu da su referendum i dvotrećinska većina potrebni čak i za izmene unutrašnjih granica između nemačkih saveznih pokrajina;

- član 28, stav 2 i član 36, stav 2 Ustava Grčke zahtevaju dvotrećinsku većinu grčkih poslanika za pitanja od nacionalnog interesa i onih koja se tiču saradnje sa drugim zemljama;
- član 80 italijanskog Ustava jasno navodi da su pitanja kao što su međunarodni sporazumi o granicama, strana izdavanja i ostala pitanja od nacionalnog značaja u isključivoj nadležnosti nacionalnog parlamenta. I to nije sve: član 87, stav 3, tačka 5 kaže da predsednik Italije ima pravo da ratifikuje sporazum tek nakon što ga odobri nacionalni parlament.
- član 9, stav 4 (tačka „a”) mađarskog Ustava na način sličan italijanskom Ustavu predviđa da parlament mora dati saglasnost predsedniku republike za ratifikaciju sporazuma; i tako dalje.

## 2. Ustavna ograničenja u polupredsedničkim sistemima

Kad je reč o pomenutim pitanjima od nacionalnog značaja, situacija se ne razlikuje mnogo ni u polupredsedničkim sistemima. Jedina razlika je to što u ovakvim sistemima ustav može dozvoliti šefu države da upotrebi vojnu i drugu moć kako bi otklonio neposrednu pretnju nacionalnoj bezbednosti, dok su u mirnodopska vremena ta pitanja u isključivoj nadležnosti nacionalnog parlamenta.

U produžetku su data neka ustavna rešenja država članica EU sa polupredsedničkim sistemima:

- član 53 Ustava Francuske;
- član 10 i član 138, stav 1 Ustava Litvanije;
- član 115.5 i član 161 (pod „i”) Ustava Portugalije, i tako dalje.

Nijedna od navedenih odredbi ne ostavlja ni najmanju mogućnost da šef države pregovara i odlučuje o već pominjanim pitanjima od nacionalnog značaja. Drugim rečima, nijedna EU zemlja sa polupredsedničkim sistemom nema ustav koji dopušta mogućnost da šef države pregovara ili odlučuje o međunarodnim sporazumima koji se tiču teritorije, granica, vojnih i političkih saveza, finansija i stranih davanja, ljudskih prava i slično.

### 3. Ustavna ograničenja u predsedničkim sistemima

Jedina zemlja u okviru Evropske unije koja ima predsednički sistem upravljanja je Republika Kipar. Ona po vrsti demokratije podseća na kosovski slučaj: u oba slučaja imamo konsociacionu demokratiju u kojoj je raslojavanje društva u potpunosti prihvaćeno i inkorporirano u skladan državni sistem u kom vlada snažna društvena kohezija. Ovaj model kiparske demokratije ipak nećemo danas razmatrati; predmet naše analize je predsednički sistem ove zemlje. Iako predsednik Kipra ima izvršne moći, on ne može da pregovara ili odlučuje o najvažnijim pitanjima od nacionalnog značaja. Zajedno sa Većem ministara, predsednik može da potpisuje i sklapa međunarodne sporazume slične onima koje predviđa član 18.2 Ustava Kosova, to jest sporazume koji se ne tiču granica i teritorije, vojnih i političkih saveza, stranih davanja, ljudskih prava i sl. Ovaj poslednji set pitanja spada u isključivu nadležnost kiparskog nacionalnog parlamenta, dok prethodna grupa tema ima mahom administrativno-tehničku prirodu i tiče se implementacije nekog ranije potpisanog međunarodnog sporazuma koji je pre toga ratifikovao nacionalni parlament.

Drugim rečima, kad su u pitanju teritorija, granice i ostala najvažnija državna pitanja, isključivu nadležnost ima nacionalni parlament. Ne treba posebno ni isticati da pregovore o ovim pitanjima može voditi jedino Veće ministara, i to uz izričitu saglasnost nacionalnog parlamenta.

Konačno, kako predviđa i član 18.1 Ustava Kosova, na Kipru je obavezo obezbediti saglasnost parlamenta putem ratifikacije svih sporazuma i ugovora koji se tiču teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, stranih davanja, ljudskih prava i sl. Kako se vidi iz prethodne analize, ni kiparski šef države nema samostalnu moć odlučivanja o pitanjima koja se tiču teritorije i granica i ostalih sličnih pitanja od nacionalnog značaja. To je jasno navedeno u odredbama člana 50, člana 57 (stav 3) i člana 169 (stavovi 1 i 2) kiparskog Ustava.

#### 4. Ustavna rešenja u zemljama iz kosovskog okruženja

U zemljama iz neposrednog okruženja Kosova, u kojima bez izuzetka vlada parlamentarna demokratija, nadležnost po pitanju razmatranih pitanja rešena je na sličan način kao i u zemljama EU. Drugim rečima, pitanja teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, stranih davanja i finansija, ljudskih prava i slično spadaju u nadležnost nacionalnih skupština. Da pogledamo detaljnije kako to izgleda:

- odredbe člana 121, stav 1 Ustava Albanije na nedvosmislen način regulišu rešavanje navedenih pitanja, te je nacionalni parlament jedini organ koji ima moć da odobri pregovore i ratifikuje bilo kakve sporazume i ugovore koji se tiču pomenutih pitanja od nacionalnog značaja;
- u Makedoniji, jedinoj zemlji iz regiona u kojoj određeni broj poslanika ima mogućnost da predloži stupanje u savez sa drugim državama, odredbe člana 120, stava 2 makedonskog Ustava nalikuju već pomenutim odredbama Ustava Albanije. Predlog grupe makedonskih poslanika može da bude usvojen ako za njega glasa dve trećine skupštinskih poslanika i ako bude potvrđen i na referendumu koji je obavezujuće prirode.
- odredbe člana 99, stav 1 (tačke 1 i 2) Ustava Srbije ne razlikuju se od navedenih ustavnih odredbi zemalja iz okruženja. Štaviše, Ustav Crne Gore uopšte ne sadrži odredbe o teritorijalnim izmenama, jer do njih može doći samo uz saglasnost nacionalnog parlamenta ili putem referendumu.

Situacija sa druge strane Atlantika takođe se ne razlikuje mnogo: u Sjedinjenim Državama, koje su najvernija podrška Kosova, postoji razlika između međunarodnih sporazuma i međunarodnih ugovora. Ugovori se shvataju kao međunarodni dokumenti koji se sklapaju sa stranom silom ili drugim subjektima međunarodnog prava, a tiču se teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, stranih davanja i finansija, ljudskih prava i slično. Preciznije rečeno, ugovori se sklapaju u vezi sa pitanjima koja se tiču nacionalnog suvereniteta ili njegovih

ograničenja. Međunarodni sporazumi predstavljaju sve druge pisane dogovore koje može da sklapa šef države ili njegovi predstavnici, a koji imaju eksplicitno ustavno, kongresno ili bilo kakvo drugo ovlašćenje zasnovano na međunarodnom pravu. Takvi sporazumi nemaju prirodu i status međunarodnih ugovora koji se bave pomenutim važnim pitanjima. Za razliku od međunarodnih sporazuma, za sklapanje međunarodnih ugovora potrebna je saglasnost američkog Senata, kao što predviđa član II, paragraf 2, stav 2 američkog Ustava.

## **5. Novi ustavni mandat i legitimitet pregovaračkog tima**

Iz svega navedenog jasno se vidi da kosovska pregovaračka delegacija koju predvodi predsednik Kosova nema nikakav politički i ustavni legitimitet. To je posledica najizraženijih odlika kosovskog ustavnog sistema, koji je oblikovan prema zapadnjačkom modelu ustavnosti. To odlike odnose se na sledeće:

- prvo, pitanja koja se tiču nacionalnog suvereniteta kao što su teritorija i granice spadaju u isključivu nadležnost predstavnika naroda, jedinog istinskog vladavoca – nacionalnog parlamenta;
- drugo, od svih postojećih državnih organa Kosova, jedino je nacionalni parlament ovlašćen da pregovara i odlučuje o pitanjima iz člana 18.1 Ustava;
- treće, pitanja iz člana 18.1 kosovskog Ustava tiču se same suštine nacionalnog i ustavnog identiteta današnjeg Kosova, te je za bilo koju promenu neophodna saglasnost dve trećine poslanika nacionalnog parlamenta;
- četvrto, pitanja iz člana 18.1 kosovskog Ustava mogu se rešavati i putem nacionalnog referenduma, ali samo ukoliko se pre toga izmeni Ustav i u njega unese takva mogućnost. Prema trenutnom modelu, takva mogućnost ne postoji, i takav se referendum ne može organizovati kroz ostale državne organe: samo Ustav može da odredi oblik i sadržaj nacionalnog referenduma koji se tiče pitanja iz člana 18.1 Ustava;



- na kraju, nigde ne postoji parlamentarna demokratija (kao što je ova postojeća na Kosovu) u kojoj šef države ima ovlašćenje da postavi narodu pitanje putem referenduma: tu mogućnost imaju samo predstavnici naroda, to jest poslanici u nacionalnom parlamentu.

Iz svega što smo naveli jasno je da je jedini način na koji se može rešiti pitanje legitimiteta i mandata za pregovore sa Srbijom o pitanjima iz člana 18.1 Ustava to da se otpočne sa novim procesom, kojim će nacionalni parlament dati nov legitimitet i nov mandat novom ili postojećem pregovaračkom timu. Pregovori i dijalog sa Srbijom koji se odvijaju mimo ustavnih odredbi ne mogu biti validni i delotvorni.

Dakle, potrebno je oformiti grupu ljudi kojoj će nacionalni parlament kroz *ad hoc* odlučivanje poveriti izričit mandat i legitimitet za dijalog sa Srbijom; sve ostalo predstavlja nedostatak legitimiteta i međunarodnog i ustavnog legaliteta. Budući da je u pitanju nacionalni interes zemlje, svi imamo pravo da budemo zabrinuti i da iskažemo svoj stav preko izabranih predstavnika. Pravo da odobri i formira pregovarački tim koji će voditi dijalog sa Srbijom, kao i da tom timu da mandat i jasne instrukcije, ima jedino Skupština Kosova.


## Zaključci

U ovom radu razmatrali smo prepreke u pregovaračkom procesu između Kosova i Srbije. Sva razmatranja data su iz kosovske perspektive.

Tokom analize došli smo i do nekih zaključaka u pogledu ključnih prepreka koje ometaju realizaciju uspešnog dijaloga između dve zemlje. Prva grupa identifikovanih prepreka odnosi se na političke prepreke koje stižu sa kosovske strane. Kao što znamo, dijalog je sa kosovske strane vodio gospodin Hašim Tači, najpre kao premijer Kosova a zatim kao njegov predsednik (što je i danas).

U obe uloge, g. Tači se suočavao sa problemima političkog legitimiteta, što nije slučaj sa g. Vučićem koji pregovore vodi u ime Srbije. Dok na Kosovu imamo odsustvo političkog jedinstva i kohezije, srpska strana se pobrinula za to da pitanje Kosova najpre razmotri sa svim ključnim akterima srpskog društva. Posebno je uticajna bila uloga i položaj Srpske pravoslavne crkve, kao i uloga srpskih intelektualaca sa kojima je srpski predsednik još odavno započeo unutrašnji dijalog, odmah nakon što je došao na položaj šefa države. To, međutim, nije slučaj sa kosovskim predsednikom, koji se suočio sa snažnim protivljenjem nakon što je izneo ideju da se sa Srbijom pregovara o razmeni teritorija, čiji bi cilj bilo puno priznanje Kosova i njegovo članstvo u UN i ostalim međunarodnim organizacijama. Gospodin Tači nikada nije ni pokušao da pokrene unutrašnji dijalog kojim bi se postigla unutrašnja kohezija i maksimalni konsenzus među kosovskim političkim snagama.

Druga grupa ozbiljnih prepreka koje stoje na putu uspešnom dijalogu Kosova i Srbije spada u prepreke ustavne prirode: dok je prema Ustavu Srbije Kosovo integralni deo njene suverene teritorije, na Kosovu se Srbija posmatra kao strana zemlja sa kojom je potrebno voditi pregovore, ali pod uslovom da se ona izvini i prizna zločine i zverstva koja je tokom poslednjeg rata počinila na Kosovu. Zapravo, kosovska strana čak i Ahtisarijev plan vidi kao ustupak koji je dat Srbiji, budući da on lokalnoj srpskoj zajednici ostavlja mogućnost veta u stvarima koja se tiču njihovog etničkog interesa. Osim toga, ustavi obe zemlje izričito zabranjuju šefovima dve države da pregovaraju i odlučuju o pitanjima koja se tiču granica i teritorije. Ovo takođe predstavlja ozbiljnu prepreku, posebno za kosovsku stranu, budući da je ona sada u drugačijoj poziciji u odnosu na onu koju je imala u februaru 2008. tokom Bečkih pregovora, koji su doveli do nezavisnosti Kosova. Prema članu 18.1 Ustava Kosova, samo nacionalni parlament ima pravo da pregovara i odlučuje o pitanjima teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, spoljnih davanja i finansija, ljudskih prava i slično. O



tim pitanjima može se diskutovati, pregovarati i odlučivati isključivo uz eksplicitno ovlašćenje kosovskog parlamenta. Ovo je standard koji postoji u svim ustavnim demokratijama sa obe strane Atlantika, bez obzira na upravljački sistem tih država.

**Besfort T. Rečaj<sup>1</sup>**

## **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

---

<sup>1</sup> Besfort T. Rečaj je profesor prava na Odeljenju za međunarodno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta „Hasan Priština“ u Prištini. Trenutno je zamenik dekana za obrazovne i akademske poslove na ovom fakultetu.

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.<sup>2</sup>

Vazdušni napadi okončani su 9. juna 1999. godine potpisivanjem Vojno-tehničkog sporazuma, nakon čega je Savet bezbednosti

<sup>2</sup> 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](https://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-1.html).

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.<sup>3</sup>

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.”<sup>4</sup>

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

---

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

4 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](https://www.esiweb.org/pdf/kosovo_Contact%20Group%20-%20Ten%20Guiding%20principles%20for%20Ahtisaari.pdf)

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.<sup>5</sup> U članu 1.8 Ahtisarijevog plana navodi se da „Kosovo neće imati nikakve teritorijalne pretenzije 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...”.<sup>6</sup> 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”.<sup>7</sup>

---

5 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/%7b65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/Kosovo%20S2007%20168.pdf>

6 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](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>.

7 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>.

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.<sup>8</sup> 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 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,

---

<sup>8</sup> 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>



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.<sup>9</sup>

Produžavanje statusa quo moglo bi se negativno odraziti i na već slabu implementaciju tehničkih sporazuma koje su dve zemlje u međuvremenu postigle.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Visoka predstavnica EU za spoljnu politiku i bezbednost Federika Moggerini nekoliko puta je ponovila da je EU odlučno posvećena tome da se do konačnog rešenja dođe početkom 2019. godine.<sup>12</sup> Zbog prolongiranja statusa quo mogao bi se izgubiti povoljan trenutak

---

9 Za više informacija videti 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](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>

10 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=marreshjet-e-dialogut-teknik&viti>

11 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](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](https://ec.europa.eu/commission/news/strategy-western-balkans-2018-feb-06_en)

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

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 negativnih posledica.<sup>13</sup> 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 onedavno 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 Alpbah foruma, kosovski predsednik Hašim Tači i srpski predsednik Aleksandar Vučić ostavili su pitanje granica

---

<sup>13</sup> 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](http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/public-pulse-analysis.html)

otvorenim, a da pritom nisu ponudili nikakva pojašnjenja.<sup>14</sup> Međutim, ovom rešenju protive se brojni kosovski lideri, uključujući trenutnog premijera i većinu opozicionih partija.<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> dok se nemačka kancelarka Angela Merkel snažno protivi svakoj mogućnosti razmene teritorija ili izmene granica.<sup>17</sup> 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,<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> Kao odgovor na dopis koji je uputio onlajn časopis *Gazeta ekspres* na ovu

---

14 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 Alpbah forumu 2018. videti <https://www.alpbach.org/en/forum/forum2018/>

15 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 kufijtë 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/>

16 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/>

17 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](http://www.news4europe.eu/6375_european-union/5615935_germany-s-merkel-warns-against-possible-changes-to-serbia-kosovo-border.html)

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

19 Carl Bild, "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](https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/09/further-balkanizing-the-balkans-is-a-recipe-for-disaster/?utm_term=.7387066dac8f)

temu, iz kancelarije visokog predstavnika EU stigao je odgovor da oni žele da vide realno rešenje koje će biti u skladu sa principima međunarodnog prava.<sup>20</sup> Predstavnicima civilnog društva iz obe zemlje poslali su zajedničko otvoreno pismo evropskoj predstavnici Federiki Mogherini da ne dozvoli razmenu teritorija ili podelu Kosova.<sup>21</sup> Prema podacima nedavno obavljenog istraživanja, oko tri četvrtine građana Kosova protivi se ideji razmene teritorija i/ili izmene granica.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>


---

20 “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/>

21 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/>

22 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/>

23 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/>



Ono bi moglo da dovede do raseljenja 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 teritorija, to bi značilo da Kosovo i svi koji su ga podržavali zapravo nisu uspeali 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup>

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

---

24 "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](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3084489)

25 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.

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 oblasti.<sup>26</sup> 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

---

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

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 svojevrstan 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.<sup>27</sup> O stepenu implementacije ovih sporazuma bi se, međutim, moglo dodatno raspravljati, budući da za neke od njih implementacija nije ni započeta.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> Kad je u pitanju 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

---

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

28 Videti fusnotu 9.

29 Videti "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European 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](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en_0.pdf).



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.<sup>30</sup> S druge strane, čini se da je zajednica kosovskih Srba u nezgodnom položaju: ukoliko pokažu malo veći stepen saradnje, obavezno budu označeni kao izdajnici.<sup>31</sup> 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 neresenih 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

---

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

31 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>

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.

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.

**Židas Daskalovski<sup>1</sup>**

## **ODNOSI SRBIJE I KOSOVA I BEZBEDNOSNA SITUACIJA U MAKEDONIJI**

### **Uvod**

Nestabilnost i nejasno rešenje napetih srpsko-kosovskih odnosa potencijalno predstavljaju najснаžniji destabilišući faktor i pretnju za mir i sigurnu budućnost regiona Jugoistočne Evrope. Za mnoge zemlje iz regiona ovaj zamrznuti konflikt možda i nije izvor realne bezbednosne pretnje, mada svakako predstavlja ozbiljan bezbednosni izazov ili rizik. Za Makedoniju i Bosnu i Hercegovinu, pa u izvesnoj meri i za Crnu Goru, pitanje Kosova utiče na dinamike unutrašnje bezbednosti, a moglo bi se reći da na izvestan način ugrožava i sam opstanak ovih zemalja. U Srbiji su identifikovana tri potencijalna scenarija u vezi sa budućim odnosom Beograda i Prištine: 1) očuvanje statusa quo tj. odlaganje rešavanja problema; 2) izmena granica između Srbije i Kosova tj. razmena teritorija; 3) normalizacija odnosa zasnovana na pravno obavezujućem bilateralnom sporazumu koji bi bio postignut kroz trenutne pregovore Srbije i Kosova uz posredovanje EU. Svako od navedenih rešenja imaće određene posledice na politički razvoj okolnih zemalja. Ovaj rad će se baviti bezbednosnim posledicama koje bi tri moguća scenarija budućih srpsko-kosovskih odnosa mogla imati na

---

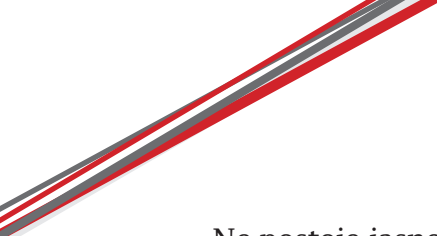
<sup>1</sup> Židas Daskalovski je profesor na Odeljenju za političke nauke Univerziteta Ćirilo i Metodije, Skoplje i član Izvršnog odbora Centra za istraživanje i kreiranje politike iz Skoplja.

Makedoniju. Pod bezbednosnim posledicama podrazumevamo uticaj koji bi svaki od tri scenarija imao na 1) međuetničke odnose u Makedoniji i njenu bezbednosnu politiku; 2) bilateralne/multilateralne odnose i na 3) bezbednost čitavog regiona Jugoistočne Evrope.

## **Trenutni razvoj događaja u srpsko-kosovskim odnosima u kontekstu tri predložene opcije**

Srbija je pokušavala da svoju politiku prema Kosovu razdvoji od sopstvenih ciljeva ka pristupanju EU. Međutim, Evropska unija je jasno stavila do znanja da napredak Srbije ka pristupanju Uniji zavisi od poboljšanja njenih odnosa sa Kosovom. Ipak, moglo bi se dogoditi da se priznanje nezavisnosti Kosova pokaže kao nepremostiva prepreka. Uprkos promeni vlasti u Srbiji, njena politika i diskurs po pitanju Kosova ostali su isti. Čini se da nijedna vlast u Beogradu u skorijoj budućnosti neće biti spremna da prizna kosovsku nezavisnost. Postoji rizik da Srbija istupi iz procesa pristupanja Evropskoj uniji. Ukoliko se ova pat pozicija prolongira, postoji rizik da se dovede u pitanje i sam kredibilitet procesa proširenja Unije. Postoji rizik da proces proširenja ostane pod znakom pitanja sve dok „države članice budu i dalje dozvoljavale da proces pristupanja služi kao talac bilateralnim primedbama, čime potkopavaju element pravičnosti u principu uslovljavanja” (Fouere, 2014:8). Iz tih razloga Evropska unija je uložila aktivan diplomatski napor u cilju poboljšanja srpsko-kosovskih odnosa. Kroz diplomatsko posredovanje, Unija je postigla određen napredak u normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, u šta spada i potpisivanje Briselskog sporazuma u aprilu 2013. Od tada je ostvaren mali napredak. Predsednik Aleksandar Vučić je 2018. godine pokušao da ponudi novu mogućnost konačnog dogovora Beograda i Prištine koji bi otvorio put pristupanju Srbije Evropskoj uniji.





Ne postoje jasne naznake koje bi tačno oblasti bile obuhvaćene izmenom granica i duž kojih bi se demarkacionih linija pružale nove granice. Kako bi se granice odredile, ko bi odlučio o demarkaciji i da li bi neko međunarodno telo ili stručnjak bili uključeni u projekat razgraničenja i dalje je nejasno. Pretpostavlja se da bi po sporazumu koji su predložili Vučić i predsednik Hašim Tači celo severno Kosovo ili jedan njegov deo bili „dati” Srbiji u zamenu za sve srpske teritorije ili određene njene delove na kojima preovlađuje albansko stanovništvo; u pitanju je teritorija koja se graniči sa Kosovom a obuhvata Preševsku dolinu. Dakle, pretpostavlja se da bi razmena obuhvatila tri opštine južne Srbije (Preševo, Bujanovac i Medveđu) sa značajnim udelom albanskog stanovništva, i tri ili četiri opštine sa severa Kosova na kojima živi većinsko srpsko stanovništvo i koje se graniče sa Srbijom (Lipljan, Leposavić, Zubin Potok i deo Mitrovice). Paralelno s tim, Srbija bi priznala nezavisnost Kosova i time otvorila put njegovom punom međunarodnom priznanju.

Obe države teže članstvu u Evropskoj uniji, ali nijednoj se taj cilj neće ostvariti ukoliko Srbija i Kosovo ne budu normalizovali međusobne odnose. EU bi mogla u svoje članstvo da primi samo državu koju priznaju sve ostale države-članice, a Kosovo trenutno ne priznaje 5 država-članica EU: Slovačka, Grčka, Kipar, Rumunija i Španija, i to uglavnom zbog toga što ga Srbija ne priznaje. Ako bi Srbija priznala Kosovo, i ovih pet zemalja bi najverovatnije učinilo isto. Pregovori se trenutno odvijaju uz posredovanje visoke predstavnice EU za spoljnu politiku Federike Moggerini. Ovakva razmena teritorija bi kao rezultat imala manji broj Srba koji živi na Kosovu i manji broj Albanaca u Srbiji. Obe zemlje bi postale „etnički čistije”.

Reakcije međunarodne zajednice bile su pomešane. S jedne strane, Džon Bolton, američki savetnik za nacionalnu bezbednost, u avgustu 2018. je izjavio kako „mi ne isključujemo teritorijalna prilagođavanja... mi smatramo da oni to moraju sami da reše”. S druge strane, komentarišući navode o razmeni teritorija između Srbije i Kosova, Angela Merkel je navela da je „teritorijalni integritet zemalja Zapadnog

Balkana uspostavljen i nepovrediv". U istom tonu je nastupio i Mihael Rot, nemački državni ministar za Evropu, upozorivši na otvaranje „Pandorine kutije”, dok je Sabine Šter, načelnica Odseka za Zapadni Balkan u nemačkom Ministarstvu spoljnih poslova u Berlinu rekla na svom izlaganju 2018. na Beogradskom bezbednosnom forumu kako postoji „istinska i ozbiljna zabrinutost zbog načina na koji je postavljen cilj i okvir dijaloga, u kom je teritorija jedino rešenje za sve, mi ne mislimo da će to doneti održivo rešenje. Fokusiranje na teritorije će ovaj dijalog odvesti u ćorsokak”.

Neki politički komentatori i međunarodne uticajne ličnosti podržale su potencijalnu razmenu teritorija. Čarls Kupčan, bivši savetnik Baraka Obame i sadašnji profesor na Univerzitetu Džordžtaun, predloženi plan je opisao kao „mirno etničko čišćenje”. Podržavši ideju razmene teritorija, on smatra da „pragmatizam mora da nadvlada princip” (*New York Times*, 2018). Komentarišući situaciju za *Politico*, Marko Prelec, profesor na Centralnoevropskom univerzitetu naveo je da će „uspešno rešenje kosovskog čvora doneti samo sporazum koji obe strane budu iskreno podržale, a razmena teritorija je ključ takvog dogovora” (*Politico*, 2018). Wolfgang Petrič, glavni pregovarač Evropske unije u kosovskim mirovnim pregovorima takođe je podržao predlog razmene zemlje između Srbije i Kosova (*N1*, 2018). Urednički tim lista *The Financial Times* oprezno je podržao predloženi sporazum, tvrdeći da će on „pokrenuti obe zemlje ka članstvu u Uniji, učvrstiti demokratske i ekonomske reforme i poslati širi signal da se integracija Balkana u evroatlantske institucije, ma koliko spora bila, ipak nastavlja” (2018).

S druge strane, bilo je i mnogo uticajnih glasova protiv predložene izmene granica. Edvard Džozef je za *Foreign Policy* izjavio da „ne može biti nikakve razmene teritorija dok se ponovo ne otvore i ne okončaju pregovori Dejtonskog mirovnog sporazuma” i da zapad „ne sme da dozvoli da neki nepromišljeni sporazum o Kosovu destabilizuje zemlju koja je doživela izuzetno okrutan rat” (2018). Tim Džuda je u listu *The Economist* objasnio da „ukoliko Kosovo i Srbija otpočnu

ozbiljne pregovore o ponovnom iscrtavanju svojih granica, posledice na balkanske zajednice – i to ne samo na one koje bi bile direktno obuhvaćene novim sporazumom – mogle bi da budu izuzetno duboke” (2018). Pedi Ešdaun i bivši visoki predstavnici EU Karl Bilt i Kristijan Švarc-Šiling napisali su otvoreno pismo u kom su apelovali na Federiku Moggerini da ne podrži ideju o razmeni teritorija. Ako neko hoće da „ide unaokolo i stvara monoetničke džepove po Balkanu, onda bi zapravo morao ponovo da iscrta mnogo granica, što bi na kraju dovelo do etnički čistih država” (Radio Slobodna Evropa, 2018). Karl Bilt je upozorio da je „igranje granicama i podelama na Balkanu bilo opasno početkom devedesetih, a opasno je i danas” (*The Washington Post*, 2018b).

Nakon što smo razmotrili pozitivne i negativne opcije u vezi sa mogućom promenom granica, sada ćemo pogledati i preostale dve mogućnosti budućih odnosa Beograda i Prištine. Očuvanje statusa quo odnosno odlaganje rešenja problema sadrži jedan očiti pozitivni element: ono omogućava obema stranama da nastave s radom na demokratizaciji sopstvenih zemalja pre nego što se postigne neka vrsta sporazuma. Sa druge strane, prolongiranje nerešenog statusa Kosova će neupitno dovesti do frustracija među pripadnicima elite u obe zemlje, što bi moglo negativno da se odrazi na situaciju u Severnom Kosovu. Budući da je EU rešavanje pitanja Kosova postavila kao uslov za obe zemlje na njihovom daljem putu pristupanja Uniji, odlaganje rešenja možda ne bi dovelo do željene umerenosti elita u Beogradu i Prištini već, naprotiv, do njihove radikalizacije. Sever Kosova je oblast koja očekuje dobijanje neke vrste teritorijalne autonomije, kako je i zamišljeno po takozvanom Briselskom sporazumu. Elita u Prištini, međutim, ovu teritoriju posmatra kao oblast koju ne kontroliše u potpunosti, zbog čega bi u nekom trenutku mogla poželeti da je nasilnim putem stavi pod svoju kontrolu. Odlaganje rešavanja ovog pitanja uvećava mogućnost izbijanja konflikta u Mitrovici i okolnim oblastima.

Treće moguće rešenje problema između ove dve zemlje, normalizacija odnosa zasnovana na pravno obavezujućem bilateralnom

sporazumu koji bi se postigao kroz tekuće pregovore uz posredovanje Evropske unije predstavlja veoma dobru i pozitivnu ideju. Normalizacija bi ovim zemljama otvorila put ka pristupanju Uniji i doprinela bi stabilizaciji međuetničkih odnosa u Makedoniji i Bosni i Hercegovini. U zavisnosti od sadržine takvog sporazuma, možda bi bilo dovoljno definisati Kosovo kao međunarodno priznatu državu u Ujedinjenim nacijama, i omogućiti Srbiji da pristupi Evropskoj uniji što je brže moguće, uz garancije o statusu Srba u Severnom Kosovu. Negativni aspekt postizanja pravno obavezujućeg bilateralnog sporazuma Beograda i Prištine jeste to što bi takav dogovor pripadnici desnih opcija u obe zemlje doživeli kao izdaju. Srbima je izuzetno teško da u bilo kom obliku prihvate mogućnost međunarodnog priznanja Kosova. Čak i ako takav pravno obavezujući sporazum ne bi značio automatsko članstvo Kosova u UN i ako bi njegovo međunarodno priznanje nadalje zavisilo od veštine prištinskih diplomata, potpisivanje sporazuma koji priznaje legalno postojanje južnog suseda je nešto što bi Srbi izuzetno teško prihvatili. Cena koju bi kosovski Albanci verovatno morali da plate za postizanje takvog dogovora bilo bi davanje autonomije severu zemlje, kako je i predviđeno Briselskim sporazumom. Tu cenu kosovski Albanci možda ne bi bili spremni da plate ili bi bili spremni da se protiv nje žestoko pobune.

## **Složenost makedonskog pitanja – trenutni razvoj događaja**

Do promene režima u Makedoniji došlo je 2017. godine, nakon parlamentarnih izbora iz 2016. na kojima je tadašnja vladajuća konzervativna stranka VMRO-DPMNE prepustila svoja mesta u parlamentu socijal-demokratama iz SDSM-a. Skriveni uzrok boljih rezultata SDSM-a zahvaljujući kojima je ova stranka 2017. uspela da napravi

koalicionu vladu nalazio se u činjenici da se ova stranka okrenula albanskim glasovima, što je dovelo do toga da prvi put nakon proglašenja makedonske nezavisnosti neka nemakedonska albanska stranka zabeleži ovako značajan rezultat na izborima. Da bi ostvario taj cilj, SDSM je u svoju izbornu platformu uvrstio i unapredio albanski nacionalni program u Makedoniji. Premijer Zoran Zaev je na izborima 2016. ponudio redefinisanje međuetničkih odnosa u Makedoniji koji su ustanovljeni Ohridskim sporazumom iz 2001.

Na izborima je SDSM vodio kampanju pod nazivom „Plan za život u Makedoniji”. Načelna obećanja koja je Zaev dao odnosila su se na veće plate, demokratizaciju, pristojne poslove i pravdu za sve. Međutim, SDSM je vodio i posebnu kampanju kako bi privukao „albanske” glasače, u kojoj je obećao da će promeniti ravnotežu moći i prava etničkih Albanaca ustanovljenih u Ohridu. Ispostavilo se da je u ova izborna obećanja poverovao prilično veliki broj Albanaca u Makedoniji, budući da je SDSM osvojio 38.162 albanskih glasova od ukupno 435.079 (studija CRPM-a iz 2017). Ovih 8.8% ukupnog broja glasova predstavljali su odlučujući faktor u osvajanju skupštinskih mesta i formiranju nove vlade. Međutim, SDSM je poremetio planove stranaka etničkih Albanaca. Oni su uzvratili radikalizacijom, ili takozvanim etničkim nadmetanjem (*ethnic outbidding*). Pojam etničko nadmetanje se u političkim naukama odnosi na situaciju u kojoj etničke stranke posegnu za radikalnim strategijama kako bi maksimizovale podršku glasača određene etničke grupe, kako bi sebe predstavili kao prave borce za njihovu stvar i kako bi oslabili legitimitet političkih protivnika koji predstavljaju tu zajednicu (Gormley-Heenan, MacGinty, 2008:44).

Teorija etničkog nadmetanja ističe da ono vodi do ekstremnog nadmetanja, nudeći nove radikalnije opcije javne politike, čime se čitav politički sistem dovodi u opasnost. Etničko nadmetanje se javlja kada se političari takmiče u dobijanju podrške određene etničke zajednice, te favorizuju tu zajednicu na štetu ostalih. U pitanju je proces u kom se u okviru jedne etničke zajednice političko nadmetanje svodi na to da stranke dokazuju koja od njih na bolji način brani interese te

zajednice (Coakley, 2008). Bez obzira na to koje su politike ili okolnosti dovele do etničkog nadmetanja, zbog njega etnički pregovori postaju bezmalo nemogući, pošto i najumerenija etnička elita u takvim uslovima postaje radikalizovana, a javni diskurs sledi njene poteze. Etničko nadmetanje u podeljenim društvima može imati ozbiljne političke posledice; ono može dovesti do sukoba a na kraju čak i do rata.

Kako Ganter i Dajmond kažu, „izborna logika etničkih stranaka jeste da se glasači mobilišu polarizovanim izjavama, isticanjem prilika koje bi zajednica trebalo da iskoristi, pretnjama... etnička ekskluzivnost njihovih političkih poruka i njihov polarizujući efekat imaju dezintegrativne posledice po društvo i dovode do njegove podela” (2001:23-4). Neki drugi renomirani politički mislioci, kao što je Samjuel Hantington, misle da etničke partije predstavljaju opasnost za demokratizaciju jedne zemlje. On čak tvrdi da mnoge zemlje takozvanog „trećeg sveta” nisu uspele da održe demokratiju upravo zbog snažnog uticaja etničkih partija (1991). Ted Gur, jedan od vodećih stručnjaka za manjine i konflikte čak ide toliko daleko da kaže da su skoro svi građanski ratovi iz prethodnih godina bili rezultat toga što su vlast preuzele etničke stranke koje su promovisale svoje ekskluzivističke političke agende.

Gde je etničko nadmetanje u makedonskom kontekstu? Nakon izbora iz 2016, DUI, Savez za Albance i BESA usvojili su novi politički program u Tirani, političku platformu čiji je cilj da proširi reforme usvojene u Ohridu 2001. godine. Program je objavljen 6. januara 2017. godine kada se takozvana „Tiranska platforma” obavezala na ostvarenje ciljeva „u narednom mandatu vlade i/ili u svakom budućem mandatu” kojima će se povećati moć albanskih političkih entiteta u zemlji. De facto cilj ove platforme bio je promena Ohridskog sporazuma iz 2001. i redefinisanje Republike Makedonije kao neterritorijalne federacije.

Platforma takođe predviđa unapređenje statusa Albanaca, između ostalog i kroz ostvarenje prava na „pravičnu implementaciju multietničkog principa u Ustavu Makedonije, gde [bi] Albanci [trebalo

da] čine državotvorni narod...”, dobijanje pune jezičke ravnopravnosti kroz upotrebu albanskog jezika na svim nivoima vlasti i garancije da će on biti usvojen kao fundamentalno i ustavno pravo. Predviđeno je da se Ustavom definišu „makedonski jezik i njegovo ćirilično pismo i albanski jezik i latinični alfabet kao zvanični jezici Republike Makedonije”, kao i da se otvori sveobuhvatna rasprava o zastavi, grbu i himni zemlje „kako bi se kroz državne simbole odrazila multietničnost društva i etnička jednakost”. U okviru ideje ostvarivanja ekonomske jednakosti i socijalne zaštite, posebno kroz jednak regionalni razvoj, Platforma predviđa „osnivanje Ministarstva političkog sistema i međuetničkih odnosa kao ovlašćene institucije za priznavanje prava zajednica i stimulaciju ekonomskog i društvenog razvoja u nerazvijenim oblastima”, „ostvarivanje jednakosti u bezbednosnim snagama, vojsci, tužilaštvu i sudstvu”, „preduzimanje afirmativnih mera za obezbeđivanje finansiranja albanskih kulturnih ustanova na centralnom i lokalnom nivou”, kao i „ostvarivanje jednakosti na svim nivoima centralne vlasti i javnih službi i ostalih zainteresovanih strana”. Kad su u pitanju spoljni poslovi, Platforma predviđa uključivanje „Albanaca u radnu grupu za direktne pregovore sa Grčkom i Bugarskom”, „saradnju sa Kosovom i Albanijom u cilju integrisanog upravnog menadžmenta”, kao i „otvaranje novih graničnih prelaza”. Pored ostalih zahteva na nižem simboličkom nivou, ona insistira na usvajanju „Rezolucije Republike Makedonije kojom se osuđuje genocid nad albanskim narodom u Makedoniji počinjen u periodu 1912–1956”.

Nakon što je platforma objavljena, VMRO-DPMNE nije uspeo da formira koalicionu vladu sa DUI, već je to učinio SDSM koji je u koaliciju uveo i Savez za Albance. Sa druge strane, kao posledica radikalizacije zahteva albanskih političkih stranaka, formiran je novi makedonski protestni pokret, građanska inicijativa kojoj su se priključile i druge manje etničke zajednice. Predvodili su je umetnici kao što su Boris Damovski, Bogdan Ilievski i Igor Durlovski, ujedinjeni pod imenom „Za zajedničku Makedoniju”. Cilj im je bio da zaustave implementaciju Tiranske platforme, i tražili su od predsednika države da ne da

mandat SDSM-u i ne legalizuje koaliciju. Tromesečni protesti kulminirali su 27. aprila kada su predstavnici SDSM-a, DUI-ja i Saveza za Albance na neregularan način izabrale predsednika skupštine. Grupa protestanata ušla je u Skupštinu, zauzela skupštinsku salu i pres-centar, a došlo je i do napada na pojedine poslanike iz SDSM-a i Saveza za Albance, uključujući i njihove lidere Zaeva i Selu. Makedonija se našla na rubu najgoreg mogućeg scenarija sa potencijalnim ljudskim žrtvama, pri čemu nije bilo isključeno ni izbijanje građanskog rata. Uprkos određenim poboljšanjima, makedonsko-albanski odnosi su i dalje zategnuti, posebno po pitanju određenih specifičnih problema kao što su Zakon o jezicima, kojim bi se regulisala upotreba albanskog jezika u javnim ustanovama na čitavoj teritoriji zemlje, a ne samo u oblastima u kojima su Albanci većinsko stanovništvo.

## **Bezbednosne posledice tri moguća scenarija budućih srpsko-kosovskih odnosa na Makedoniju**

Ovde ćemo razmotriti uticaj koji bi svaki scenario imao na 1) međuetničke odnose u Makedoniji i njenu bezbednosnu politiku; 2) bilateralne/multilateralne odnose i 3) bezbednost u regionu Jugoistočne Evrope. U slučaju sporazuma koji podrazumeva izmenu granica između Srbije i Kosova, posledice na međuetničke odnose u Makedoniji i njenu bezbednosnu politiku bile bi izrazito negativne. Promena granica značila bi otvaranje Pandorine kutije, što bi predstavljalo opasnost za čitav region, a posebno za Makedoniju. Albanci u Makedoniji već insistiraju na implementaciji Tiranske platforme, koja de facto pokušava da uvede dvonacionalnu državu. Bilateralni odnosi Makedonije i Srbije bi u slučaju takvog sporazuma mogli da se poboljšaju. Normalizacija odnosa Beograda i Prištine bi značila da Skoplje ne bi moralo da zauzima strane na međunarodnom i multilateralnom planu.



Sa druge strane, odnosi sa Prištinom bi mogli da se pogoršaju ako bi među makedonskim Albancima zavladao nemir zbog njihovog statusa i mogućnosti promene granica, što bi im omogućilo da se spoje sa svojim sunarodnicima sa Kosova. Bezbednosna situacija u regionu nakon eventualne izmene granica između Srbije i Kosova ugrozila bi ne samo Makedoniju već i Bosnu i Hercegovinu, a potencijalno i Crnu Goru.

U slučaju očuvanja statusa quo, odnosno odlaganja rešavanja srpsko-kosovskog pitanja ne bi došlo do značajnijih posledica na međuetničke odnose u Makedoniji i na njenu bezbednosnu politiku. Dešavanja proistekla iz etničkog nadmetanja i potpisivanja Tiranske platforme su ozbiljna i zahtevaju delikatan pristup od strane makedonskih političara. Posledice na bilateralne/multilateralne odnose bi takođe bile minimalne, budući da bi makedonska vlada i dalje nastojala da održava svoje odnose sa Srbijom i Kosovom u ravnoteži, imajući u vidu i pozicije skopskih saveznika u Briselu i Vašingtonu. Konačno, u slučaju očuvanja statusa quo u srpsko-kosovskom pitanju, bezbednost u regionu Jugoistočne Evrope ne bi pretrpela negativne posledice. Imajući u vidu da će Makedonija 2019. ili početkom 2020. godine pristupiti NATO savezu, bezbednost u regionu će se povećati, čemu bi doprinelo i očuvanje statusa quo.

Normalizacija odnosa Prištine i Beograda zasnovana na pravno obavezujućem bilateralnom sporazumu postignutom kroz tekuće pregovore Srbije i Kosova uz posredovanje EU imala bi pozitivne efekte na međuetničke odnose u Makedoniji i njenu bezbednosnu politiku. Takav sporazum, zajedno sa ulaskom Makedonije u NATO značajno bi uvećalo moć snaga za institucionalna rešenja makedonskih međuetničkih pitanja i snažno bi učvrstilo jedinstvo zemlje. Potencijalni bilateralni sporazum popravio bi bilateralne odnose Makedonije i sa Kosovom i sa Srbijom; konačno, pravno obavezujući bilateralni sporazum pozitivno bi uticao na bezbednost celog regiona i sprečio bi negativne posledice u Bosni i Hercegovini.

## Zaključak

U ovom radu smo istakli činjenicu da iako očuvanje statusa kvo donosi niz izazova, za region i za Makedoniju bi bilo veoma opasno ukoliko bi došlo do predložene izmene granica između Srbije i Kosova. Ukoliko Beograd i Priština razmene teritorije, to bi na Balkanu otvorilo Pandorinu kutiju, pri čemu bi etnički podeljene Bosna i Hercegovina i Makedonija bile potencijalna žarišta. Prema tvrdnjama Edvarda Džozefa, makedonski Albanci su blisko povezani sa svojim sunarodnicima na Kosovu, i „bez obzira na sva obećanja albanskih vođa u Makedoniji da će ostati u zemlji, secesionistička logika će se vratiti, posebno kad se novo, etnički homogeno Kosovo ujedini sa Albanijom” (2018). Kako Gordi piše, „skoro izvesno postoje i druga rešenja spora između Beograda i Prištine koja uključuju elemente koji do danas i nisu posebno razmatrani: obezbeđivanje blagostanja građana, unapređivanje bezbednosti i slobode, i izgradnja poverenja između i unutar zajednica” (2018).

Protivstrategiju bi predstavljalo postizanje pravde u multietničkim državama kao što je Kosovo. Poverenje i bezbednost, blagostanje svih građana bez obzira na njihovu etničku pripadnost suštinski su elementi koncepta etnokulturne pravde koja je neophodna Kosovu i Makedoniji kako bi te dve zemlje mogle da postignu stabilnost i da napreduju. Ključno je unapređivanje prava manjina za Srbe na Kosovu i za Albance u Makedoniji. Specifična pitanja kao što su Zakon o jezicima u Makedoniji i Zakon o zajednici opština na Severnom Kosovu trebalo bi pažljivo razmotriti i implementirati uz pomoć zvaničnika Evropske unije u okviru procesa proširenja. Ova i druga potencijalno sporna pitanja ne bi trebalo posmatrati kao situaciju nulte sume (tzv. *zero-sum game*), već kao opcije u kojoj obe strane dobijaju mogućnost sticanja poverenja i buduće saradnje.

Imajući u vidu da se obrazloženje ideje o razmeni teritorija predsednika Vučića nalazi u činjenici da je malo verovatno da će EU primiti Srbiju kao novog člana ukoliko ne uspostavi dobrosusedske odnose sa nezavisnim Kosovom, jedno od rešenja čitavog spora bilo bi da se Srbiji omogući da se ovim pitanjem pozabavi na samom kraju procesa pridruživanja. Dok traju pregovori a odnosi Beograda i Prištine se polako normalizuju, status srpske manjine na Kosovu bi morao da bude obezbeđen time što bi se posebna pažnja posvetila srpskim opštinama na severu. Ukoliko javnost u Srbiji u određenom trenutku dobro prihvati situaciju sa Srbima na Kosovu, možda bi to predstavljalo pogodnu priliku da Beograd prizna nezavisnost Prištine u trenutku kada zemlja postaje članica EU. Ukoliko i kada Srbija pristupi Uniji, trebalo bi uvesti posebni kontrolni mehanizam koji bi osigurao da Beograd neće moći da spreči napredak Kosova na putu pristupanja Uniji. Stoga bi za Makedoniju najbolji mogući scenario bila normalizacija odnosa Beograda i Prištine zasnovana na pravno obavezujućem bilateralnom sporazumu.

## References

- Fouere, E., 'The EU's Enlargement Agenda – Credibility at Stake?', CEPS Policy Brief, No. 324, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 31 October 2014.
- Gormley-Heenan, C & MacGinty, R (2008) 'Ethnic Outbidding and Party Modernization: Understanding the Democratic Unionist Party's Electoral Success in the Post-Agreement Environment.' *Ethnopolitics* Vol. 7, No. 1.
- Gunther, Richard and Diamond, Larry 2001. 'Types and Functions of Parties' in Larry Diamond and Richard Gunther (eds), *Political*

- Parties and Democracy. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Gurr, Ted Robert. 2000. *Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman OH: University of Oklahoma Press.
- N1 TV, 11<sup>th</sup> August 2018, “Petritsch: Changes of Serbia-Kosovo border not a threat”
- New York Times September 13<sup>th</sup>, 2018, “An Offensive Plan for the Balkans That the U.S. Should Get Behind”
- Politico, 23<sup>rd</sup> August, 2018, “A Balkan border change the West should welcome”
- Edward Joseph, *Foreign Policy*, 4<sup>th</sup> September, 2018, “How to Restart War in the Balkans”
- Tim Judah, *The Economist*, February 19<sup>th</sup> 2018, “The difficulties of exchanging territory in the Balkans”
- Eric Gordy, *Foreign Affairs*, October 10, 2018, “Why Borders Are Not the Problem—or the Solution—for Serbia and Kosovo”
- The editorial board, *The Financial Times*, October 30<sup>th</sup>, 2018, “A Balkans plan that merits cautious backing: Proposed Kosovo-Serbia agreement has risks but could bring benefits”
- Puls 24, 6<sup>th</sup> January 2017, “Tiranska Platforma”, available at: <http://puls24.mk/mk/vesti/tiranska-platforma-integralen-tekst>
- Radio Free Europe, 29<sup>th</sup> August, 2018, “Ashdown, Bildt i Schwarz-Schilling: Trgovina teritorijom Kosova i Srbije ugrožava BiH”
- Carl Bildt, *The Washington Post* August 9, 2018 “Further Balkanizing the Balkans is a recipe for disaster.”

**Jasmina Trajkoska<sup>1</sup>**

## **PREGOVORI KOSOVO-SRBIJA (2018) I NJIHOV UTICAJ NA MAKEDONSKU BUDUĆNOST**

Zemlje Zapadnog Balkana teže prevazilaženju „balkanizacije” kao jedne negativne karakteristike. Zajednički cilj svih zapadnobalkanskih zemalja jeste da postanu članovi NATO i EU. Odnosi između ovih zemalja se suočavaju sa preprekama koje su postale decenijski istorijski i politički teret. Posle završetka ratova u bivšoj Jugoslaviji, nezavisnost Kosova je vodila nizu otvorenih pitanja koji su od značaja za ceo region, a posebno za Srbiju i Severnu Makedoniju. Zapravo, tokom poslednjih bezmalo dvadeset godina Kosovo se nalazilo u centru pažnje mnogih međunarodnih aktera i donosioci odluka u Severnoj Makedoniji ne smeju ignorisati moguće buduće scenarije i razvoje događaja u vezi sa Kosovom i njihove moguće konsekvence. Ovi scenariji su od fundamentalnog značaja za makedonsku budućnost, usled činjenice da su Albanci druga najveća etnička zajednica u Severnoj Makedoniji. Imajući to na umu, moramo da pristupimo ovom pitanju sa daleko više ozbiljnosti. S tim u vezi, dosad smo imali tri glavna događaja u odnosima između Kosova i Severne Makedonije.

Prvi se odnosio na izbegličku krizu 1999. godine, kada je više od 350.000 izbeglica sa Kosova izbeglo na makedonsku teritoriju. Prema makedonskim vlastima, tokom tog perioda Severna Makedonija (tada Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija/FYROM, prim. prev.) bila je spremna da prihvati najviše 20.000 izbeglih lica. Ovakvo stanje je dovelo do dugoročnih posledica koje su doprinele većem broju

---

<sup>1</sup> Jasmina Trajkoska je vanredna profesorka na Fakultetu političkih nauka FON Univerziteta u Skoplju.

Albanaca koji žive u Severnoj Makedoniji. Istovremeno, mnogi mladi etnički Albanci iz Severne Makedonije su pristupili redovima OVK koja se borila protiv srpskih snaga, dok su sela na makedonskoj strani granice postala njihove logističke baze.<sup>2</sup>

Drugi važan događaj zbio se 2001. godine, kada se (Severna) Makedonija suočila sa oružanom pobunom albanske etničke zajednice. Na dan 12. avgusta 2001. potpisan je Ohridski sporazum, koji su potpisale dve najveće makedonske stranke, VMRO-DPMNE i SDSM i dve najveće albanske stranke, DPA i PDP, u prisustvu međunarodne zajednice. Dok je neposredni cilj Ohridskog sporazuma bio okončanje osmomesečnog oružanog sukoba između Albanske nacionalno-oslobodilačke armije (ANA) i makedonskih oružanih snaga, u dugoročnoj perspektivi sporazum je trebalo da uspostavi opšti okvir za integraciju nacionalnih manjina i da pruži zakonodavnu osnovu za funkcionalan multikulturni suživot.<sup>3</sup>

Treći važan momenat je bilo proglašenje nezavisnosti Kosova i makedonsko priznanje Kosova. Severna Makedonija je priznala Kosovo 9. oktobra 2008. godine, zajedno sa Crnom Gorom. Srbija je odgovorila jednomesečnim prekidom diplomatskih odnosa.

Danas se ceo region suočava sa „talasima” rešenja, pri čemu članstvo u NATO i EU ostaju krajnji cilj. Makedonska i grčka vlada su potpisale „Prespanski sporazum”, rešenje za višedecenijski problem imena „Republike Makedonije”. Makedonski građani će 30. septembra 2018. izaći na referendum kako bi odgovorili na pitanje: „Da li podržavate članstvo u EU i NATO prihvatajući sporazum između Makedonije i Grčke?” Međunarodna zajednica je prisutna u Makedoniji sa snažnom porukom koja građanima poručuje da ako žele da budu deo EU i NATO saveza, referendum mora uspeti. Ako referendum uspe,

---

2 2004, Z. Daskalovski, „Democratic consolidation and the 'stateness' problem: The case of Macedonia”, *Global review of Ethnopolitics*.

3 Josipa Rizanskoska, Jasminska Trajkoska, „The implementation of the Ohrid Framework Agreement, true party commitment towards better inter-ethnic cohabitation in Macedonia or a strategic tool for party competition?”, *Journal of Liberty and International affairs*, Available at: <http://e-jlia.com/current>

geopolitička slika će se promeniti ne samo za Makedoniju, nego i za region. Postoji niz scenarija povezanih sa rezultatima referenduma i bezbednosnom situacijom u regionu. Kosovo i Srbija vode intenzivan pregovarački proces koji na dnevnoj osnovi proizvodi vesti koje su za strepnju. Ta dva procesa predstavljaju isti rizik za bezbednost regiona, posebno u odnosu na albansku zajednicu u Makedoniji i njenu reakciju na kosovsko pitanje.

Posle poslednjih, prevremenih parlamentarnih izbora 2016. godine, stranke Albanaca u Makedoniji su bile ključne za formiranje vlade, za razliku od ranijih slučajeva koalicija, koje su između makedonskih i albanskih stranaka pravljene na džentlmenskoj bazi, u cilju održavanja dobrih međuetničkih odnosa. Tako je albanski blok dobio ulogu strateškog aktera u vladajućoj koaliciji, našavši se u poziciji da kreira strategiju za ostvarivanje svojih programskih ciljeva. Naime, ubrzo nakon izbora 2016. godine, tri albanske stranke, Demokratska unija za integraciju (DUI), Albanska alijansa i Pokret BESA, predstavile su Zajedničku platformu albanskih stranaka. Ova platforma je bila njihov osnovni instrument u pregovaračkom procesu. Prema tvrdnjama političkih stranaka koje su potpisale platformu, ovaj dokument je napisan u duhu sporazumne demokratije i Ohridskog sporazuma, i on teži kvalitetnijoj međuetničkoj koegzistenciji i bržem pristupanju Makedonije EU u NATO.<sup>4</sup>

---

4 U delu u kome se radi o poboljšanju međuetničke koegzistencije platforma, predlaže sledeće izmene za makedonsko društvo: albanska etnička zajednica bi trebalo da postane konstitutivna, potpuna dvojezičnost (makedonski i albanski jezik da budu zvanični jezici); rasprava o promenama državne zastave, himne i grba koje bi trebalo da odslikavaju multietničnu realnost u Makedoniji i etničku jednakost; usvajanje rezolucije u Sobraanju Republike Makedonije koja bi osudila genocid protiv albanskog naroda u Makedoniji tokom perioda 1912–1956; stvaranje Ministarstva političkog sistema i odnosa među zajednicama kao nadležnog tela za poštovanje prava zajednica i za podstrek ekonomskog i društvenog razvoja u nedovoljno razvijenim oblastima; preduzimanje pozitivnih mera za obezbeđivanje finansiranja albanskih institucija kulture na državnom i lokalnom nivou; kreiranje državne institucije za unapređivanje jezika zajednica, koja će obezbediti obuku za prevodiocce, urednike i lektore; inkluzija Albanaca u radne grupe za direktne pregovore sa Grčkom u vezi sa „pitanjem imena”; potpuno rasvetljavanje slučajeva i okončanje sudskih procedura u slučajevima „Sopot”, „Brodec”, „Monstrum” i „Kumanovo” kroz anketnu komisiju ili putem međunarodnog nezavisnog tela.

Glasnogovornik DUI tokom tog perioda, Bujar Osmani, sada zamjenik predsjednika Vlade Makedonije za evropske poslove, posle sastanka sa Hašimom Tačijem izjavio je: „Albanske države, Kosovo i Albanija, zainteresovane su za stabilnost u Makedoniji, za stabilnost u regionu, za Makedoniju u kojoj je albanska zajednica ravnopravna i učestvuje u procesu odlučivanja, ali ujedinjena i usaglašena u svom pristupu. ” DUI je ratifikovao Zajedničku platformu albanskih stranaka sledećeg dana. Nova vlada je formirana u maju 2017. godine; novi Zakon o jezicima (albanski jezik je postao drugi zvanični jezik u Republici Makedoniji) donet je bez obzira na Regulatorni instrument procene, a zakonski akt je predstavljen pod zastavom EU. Baš kao što se i primena Ohridskog sporazuma izgubila u koalicionom cenkanju tokom desetogodišnje vladavine VMRO-DPMNE i DUI, tako je i Zakon o upotrebi jezika u opasnosti da postane samo još jedno političko rešenje koje će SDSM i DUI loše implementirati, ako se ne povede više računa o vladavini prava i političkoj podršci za politike koje budu dogovorene između koalicionih partnera.<sup>5</sup> Navedena problematika ima za cilj da objasni kako se međuetnička pitanja ponovo vraćaju na dnevni red i kako etnocentrizam raste u okviru i makedonskog i albanskog bloka. Sve to se događa više u dogovoru sa političarima sa Kosova nego sa političarima iz Albanije.

Uzimajući u obzir poslednji događaj, posetu srpskog predsednika Vučića Kosovu od 9. septembra 2018. godine, očigledno je da postoje mogućnosti za realizaciju prvog scenarija tj. održavanja statusa quo, čime bi se istovremeno odložilo rešenje problema. Vučićeva neuspela poseta selu Banje, zbog prisustva oko 200 demonstranata, u medijima je narednog dana predstavljena na sledeći način: „Vučić je oštro kritikovao mirovnjake pod vođstvom NATO zbog neuklanjanja blokade

---

5 2018, Jasmina Trajkoska and Josipa Rizankoska, KNOWLEDGE-International Journal, Vol 22.3, 'Ethnocentrism and party politics: are political parties devoted to the project of building multicultural Macedonian society on the path to EU?'. ISSN 2545-4439, ISSN 1857-923X



i optužio vlasti kosovskih Albanaca za njeno podržavanje”.<sup>6</sup> Ovakva situacija može dovesti do zastoja u pregovorima, ali ne zadugo.

Republici Makedoniji predstoji konsultativni referendum, koji predstavlja jedan od najvećih izazova od njene nezavisnosti i od krize iz 2001. godine, i koji dopušta političarima da donesu različite odluke ako im pođe za rukom da okupe apsolutnu većinu u parlamentu. Danas je u Makedoniji glavni fokus na predstojećem referendumu, te su sva druga pitanja stavljena sa strane. Bilateralni odnosi sa Kosovom su uspešno učvršćeni. Predsednik Kosova Hašim Tači je posetio Makedoniju 12. septembra. Nakon posete makedonskoj vladi, on je zatražio od makedonskih građana da se pozitivno izjasne na referendumu. Tom prilikom je rekao: „Vi ste zaključili sporazum sa Grčkom, sada je red na Srbiju i Kosovo da dođu do rešenja dijalogom. Vi znate da neće biti jednostavno doneti istorijsku odluku o razrešenju pitanja između Kosova i Srbije, ali zato i postoji dijalog. Imamo pred sobom mnogo prepreka, ali ja sam optimista zato što je bolje postići sporazum sada nego za tri decenije. Ja ću načiniti veliki napor da se postigne sporazum sa Srbijom, što znači međusobno priznanje”.<sup>7</sup> Najvažniji interes i cilj zapadne međunarodne zajednice je da ova dva problema budu savladana kako bi se postigla stabilnost i bezbednost na Zapadnom Balkanu. Uzimajući u obzir međuetničke odnose na Kosovu i u Makedoniji, ako status pregovaračkog procesa ostane nepromenjen, a referendum u Makedoniji bude uspešan, imaćemo stabilnu bezbednosnu situaciju. Ali ako referendum ne uspe, postoji mogućnost za nestabilnost u bezbednosnom smislu. Međunarodna zajednica čini maksimalne napore kako bi uticala na makedonske građane da na referendumu načine „pravi” izbor i glasaju tako da on uspe. Status quo u pregovorima između Kosova i Srbije neće moći da se održava

---

6 “Serbia's President Aleksandar Vucic blocked from visiting Kosovo Serb village”, dostupno na <https://www.dw.com/en/serbias-president-aleksandar-vucic-blocked-from-visiting-kosovo-serb-village/a-45419704>, 13.09.2018

7 “A successful referendum means peace for Kosovo”, dostupno na <http://meta.mk/en/tag/hashim-tachi/>, 19.09.2018

preterano dugo. Uslediće sledeći krug pregovora i time će druga dva scenarija postati moguća.

Drugi scenario, razmena teritorije između Srbije i Kosova/izmena granica izaziva najviše strahovanja zbog domino efekta koji bi mogao da proizvede. Tokom istorije imali smo neke slične primere koji nisu baš tako pozitivni. U poslednje tri decenije teritorijalna razgraničenja po etničkim linijama nisu se pokazala odgovarajućim; ona su donosila neka iznuđena rešenja koja nisu uključivala razrešenje sukoba i učvršćivanje mira, nego samo oružane konflikte, terorizam, raseljavanja i nastavak etničkih konflikata. Ako se dve strane odluče za ovaj scenario, to će imati uticaja na unutrašnju politiku u Makedoniji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori. Sjedinjene Države otvoreno prihvataju ovu ideju kao rešenje, ukoliko srpski i kosovski političari uspeju da dođu do takvog sporazuma. Evropska unija je mišljenja da „izmena granica na osnovu etničkih linija uvek dovodi do otvaranja drugih raznih pitanja”. Oni su naklonjeniji rešenju koje bi bilo u saglasnosti sa međunarodnim pravom. Imajući u vidu ratove posle raspada Jugoslavije, kojih se i dalje sećamo, i politiku zasnovanu na etnocentrizmu i populizmu u svim ovim zemljama, ova vrsta scenarija ne bi bila prijatna. Zapadni deo Republike Makedonije ima odlične neformalne odnose sa Kosovom; makedonski Albanci su takođe na mnogo nivoa povezani sa Kosovarima. Ako se političari odluče za izmenu granica/razmenu teritorija, posle svih izazova koje smo morali prevazići, to će značiti korak unazad. Etnički nacionalizam će biti u naletu, populizam je već prisutan, a bilateralni odnosi između Kosova i Makedonije će ući u osetljivu fazu. Ovo je jedini scenario u kom mogu da vidim mogućnost da bezbednost u regionu Jugoistočne Evrope bude ugrožena. Na poslednjim, prevremenim, parlamentarnim izborima u Makedoniji 2016. godine etnocentrizam je bio prisutan u okviru svih političkih stranaka, kod Zakona o jezicima i u vezi sa Zajedničkom platformom albanskih stranaka. „Novi trg” u Skoplju, s druge strane reke Vardar, postao je stvarnost, što Makedoncima nije lako da prihvate. Drugi znak etnocentrizma, pre poslednje runde pregovora između

Makedonije i Grčke, bio je promena naziva auto-puta „Aleksandar Veliki” u „Auto-put prijateljstva”. Jedan od najvažnijih auto-puteva je nosio naziv „Aleksandar Veliki” a drugi, koji vodi ka zapadnom delu zemlje, naziva se „Majka Tereza”. Na prvi pogled ovo ne deluje kao izrazito bitan podatak, ali nam ipak dosta govori.

To su činjenice koje bi trebalo uzeti u razmatranje kada želimo da donosimo odluke koje vode bliže evropskim vrednostima i Evropskoj uniji. Trebalo bi da radimo na međuetničkoj koegzistenciji i multikulturalizmu, a ne u korist „čistih” teritorija. Uzimajući u obzir demokratske kapacitete država i političara regiona, uticaje iz međunarodne zajednice, kao još uvek sveža sećanja na građanske ratove, ne bismo smeli da dozvolimo ovaj scenario jer će imati posledice koje neće pomoći u stvaranju bolje budućnosti.

Treći scenario, normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem bilateralnom sporazumu do koga bi trebalo doći aktuelnim pregovorima Srbije i Kosova uz posredovanje EU, jedno je od boljih rešenja. U skladu sa Rezolucijom Generalne skupštine UN 64/298<sup>8</sup> iz 2011, put ka normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije vodi kroz dijalog potpomognut od strane EU, poznat kao Briselski dijalog. Ova rezolucija se opisuje kao „normalizacija u cilju postizanja mira, bezbednosti i stabilnosti na Zapadnom Balkanu i promovisanja saradnje i evropskih integracija, da bi se poboljšali uslovi života za sve ljude”. Zajednički cilj Makedonije, Kosova i Srbije jeste da postanu članice EU. Najvažnije promene koje treba načiniti da bi se mogao postići napredak prema članstvu u EU jesu poboljšanja na planu vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i zaštite manjina, poboljšanje poslovnog okruženja, razvoj konkurentnog privatnog sektora i snižavanje visoke stope nezaposlenosti. Takođe, sve ove zemlje bi trebalo da pronađu načina za postizanje transparentnih, sveobuhvatnih i na zaslugama zasnovanih procedura za zapošljavanje u javnoj administraciji. Svi ovi

---

8 Dostupna na [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/298](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/298)

izazovi idu u prilog „evropskoj budućnosti” i stvaranju većih demokratskih kapaciteta među državama regiona. Ova zajednička ambicija predstavlja moćan podstrek za razrešavanje pitanja putem dijaloga i normalizacije odnosa.

Dva vrlo velika otvorena pitanja na Zapadnom Balkanu jesu spor sa grčkom stranom u vezi sa imenom Republike Makedonije, i status Kosova. Posle dvadeset sedam godina pregovora, potpisivanje Prespanskog sporazuma donosi nadu regionu i trebalo bi da bude iskorišćeno kao primer za pregovarački proces između Srbije i Kosova. Briselski dijalog bi trebalo da postigne značajan napredak ka normalizaciji odnosa. U stvari, konačni cilj je „puna normalizacija” odnosa, postignuta kroz pregovore o EU članstvu u slučaju Srbije, i kroz primenu SSP-a kada je reč o Kosovu. Evropska unija zahteva pravno-obavezujući sporazum između strana koji bi imao pravne posledice, kao što je to slučaj sa Prespanskim sporazumom kada je reč o sporu u vezi imena. Ova rešenja nisu konačna, ali bi trebalo da budu održiva na duži rok, i trebalo bi da pomognu u postizanju bezbednosti i stabilnosti u regionu. U prva dva scenarija možemo očekivati nesigurnu budućnost i dalje pogoršanje međuetničkih odnosa. Samo uz promenu političke volje i retorike region može krenuti prema miru i saradnji. Političari i dalje igraju na nacionalističku i populističku kartu, ali sada je vreme za promenu narativa i donošenje teških odluka, koje će doprineti tome da Makedonija, Kosovo i Srbija postanu bolja mesta za život. Ako proces odlučivanja u Srbiji i na Kosovu bude demokratski, kroz pregovore, onda će on biti koristan i za međuetničke odnose i u Makedoniji. Takođe, ako referendum bude uspešan, Makedonija će se naći na nivou potrebnom za promene u svom političkom sistemu, koje su neophodne za pristupanje Evropskoj uniji. Referendum je takođe ključan i za članstvo u NATO-u, i ako bude bio uspešan on će onemogućiti bilo kakve teritorijalne promene.

Makedonija, Grčka, Kosovo i Srbija bi trebalo da gledaju na primenu održivih rešenja kao na sastavni deo dijaloga, a ne kao na kolateralnu štetu. Ruski uticaj u Srbiji je značajan, ali to ne bi trebalo

da bude prepreka za Srbiju u njenom procesu integracije u EU. Javno mnjenje poziva na dubinske promene kako bi se etnički nacionalizam zamenio građanskim, i to je razlog zbog kog bi političari trebalo da decentralizuju proces diskusije i u njega uključe akademike, političke aktiviste, novinare, zaposlene u NVO sektoru, kako bi se angažovali na projektima koji će kreirati održiva rešenja na mikronivou. Cilj takve kampanje bi bio povećanje svesti među različitim etničkim zajednicama o boljoj evropskoj budućnosti za sve. Regionu su potrebne investicije koje će dovesti do poboljšanja na ekonomskom i društvenom nivou. Ekonomska saradnja je ključna za bolju komunikaciju u regionu, koja će voditi konsolidaciji, povećanju obima proizvodnje i povećanoj konkurentnosti kako bi se povećao stepen zaposlenosti. Jedan od načina da se ojača regionalna saradnja jeste i razvoj zajedničke platforme za ekonomski razvoj, što će inicirati privredni rast, političku stabilnost i pomirenje.

Najslabiju kariku u lancu društveno korisnih promena predstavljaju aktuelni političari širom celog regiona. Ako su posvećeni evrointegracijama, oni bi trebalo da iskoriste fondove, edukaciju i preporuke da primene odluke kako bi prevazišli etnonacionalizam i populizam. U suprotnom, suočićemo se sa starim pričama, predstavama i animozitetima.

Forum za etničke odnose napravio je Predlog politika (*Policy paper*) pod nazivom „Pozicija Foruma za etničke odnose: normalizacija, put ka rešenju”, gde u delu Osnovni/Okvirni sporazum između Srbije i Kosova, član 2, jasno stoji: „U skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija, obe strane u sporazumu će razrešiti sve međusobne sporove isključivo na miran način i uzdržaće se od pretnji da će upotrebiti silu”.<sup>9</sup> Ovaj članak bi trebalo da bude glavna smernica za sve donosiocice odluka u regionu. Etnocentrizam i partokratija su sveprisutni u našim zemljama. Delovi društva su i dalje opterećeni idejama velike nacije,

---


9 “The position of the forum for ethnic relations; normalization the way towards solution”, Ceo “policy paper” dostupan na: <http://fer.org.rs/wp-content/uploads/2018/03/ENGLISH-CEO-STaVOVI.pdf> , 23.09.2018

društveni i ekonomski standardi su niski, a iseljavanje mladih ljudi je u porastu. Ovo su pokazatelji koji nam jasno stavljaju do znanja da je došlo vreme za donošenje teških, ali korisnih odluka.

Globalizacija je stvarnost. Država-nacija nije isti pojam kao što je to bila u XIX stoleću. Etnički nacionalizam mora biti zamenjen građanskim. Ključni mehanizam za postizanje stabilnosti su evroatlantske integracije regiona i političari koji poseduju volju i hrabrost da prihvate vrednosti Evropske unije.

Da zaključimo, status quo u pregovaračkom procesu između Srbije i Kosova neće biti dugotrajan. Ako region ponovo otvori neka od gorućih pitanja, neminovno ćemo prisustvovati drugom scenariju (izmena granica/razmena teritorija), čime bi stvari mogle da krenu unazad. Sa poslednjim događajima u Republici Makedoniji, kao što su Zakon o jezicima i Zajednička platforma albanskih stranaka, možemo jasno da uvidimo da je etnonacionalizam tu među nama, i ako ne pronađemo odgovarajuće politike građanskog nacionalizma, pitanje statusa Albanaca u Makedoniji neminovno će ponovo doći na dnevni red. Sa ovim scenarijom dozvolićemo da ojača potreba za „etnički čistim” teritorijama, što ne bismo smeli da prihvatimo. Najgori scenario je neuspeh referendumu u Makedoniji i razmena teritorija između Kosova i Srbije.

Najbolje rešenje je normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem bilateralnom sporazumu postignutom kroz aktuelni dijalog Srbije i Kosova uz posredništvo EU, zajedno sa uspešnim referendumom u Republici Makedoniji. Ovo bi dovelo do mogućnosti za unutrašnje reforme u ovim zemljama. Ove reforme bi značile jačanje demokratskih kapaciteta, vladavine prava, poštovanja ljudskih i manjinskih prava, kao i departizaciji i decentralizaciji u procesu odlučivanja. Multikulturalizam nije činjenica, to je politika. Međutim, za mene je fundamentalna stvar promena političke kulture i društvene odgovornost akademske zajednice, novinara, političkih aktivista, političara i bezbednosnih institucija u ovom zaista ključnom trenutku za region. Mi nismo multikulturalna društva ako živimo „zajedno”



u svojim paralelnim svetovima. Učenje i praktikovanje savetodavne demokratije je izazov koji moramo prihvatiti. Političari u regionu bi trebalo da prestanu sa širenjem nacionalizma i populizma u ime evropskih integracija. Ne vidim nikakvu drugu mogućnost koja bi bila povoljna za region.

**Zoran Nečev<sup>1</sup>**

**Vljora Rečica<sup>2</sup>**

## **MAKEDONSKA PERSPEKTIVA SRPSKO-KOSOVSKIH ODNOSA**

### **Uvod**

Kao što je to oduvek i bilo, Makedonija je i danas pod direktnim uticajem odnosa Srbije i Kosova. Ne samo zato što se na severu graniči i sa Srbijom i sa Kosovom, nego i zbog činjenice da u Makedoniji živi velika albanska etnička manjina. Prema poslednjem popisu stanovništva iz 2002. godine, oko 25% stanovništva Makedonije čine Albanci. Iako stalno pod povišenim tenzijama, multietnički karakter zemlje se negovao od kada je država postala nezavisna. U svim dosadašnjim vladama uvek je postojala i partnerska stranka sa albanske strane. Ovo je bio slučaj čak i u situacijama kada je stranka iz makedonskog etničkog bloka sama imala većinu u parlamentu i mogla je sama formirati vladu. Međuetnički odnosi u skorijem periodu se mogu oceniti kao veoma dobri, ali, od oružanog sukoba 2001. godine, i ranjivi. Međutim, uzimajući u obzir nestabilnost makedonskog društva u načelu, kao i slabost državnih institucija, bilo kakvi značajni potresi sa strane svakako bi imali posledice po ove odnose.

---

1 Zoran Nečev je direktor Centra za EU integracije Instituta za demokratiju "Societas Civilis" u Skoplju.

2 Vljora Rečica je istraživačica Centra za EU integracije Instituta za demokratiju "Societas Civilis" u Skoplju.



## Međuetnički odnosi u Makedoniji i njena bezbednosna politika

Marta 1999. godine, kada su međunarodni mirovni naponi doživeli neuspeh, a NATO započeo vazдушnu kampanju, veliki broj izbeglica je pobeo u Makedoniju. U devet nedelja zemlja je primila 344.500 izbeglica, što je činilo oko 17% ukupnog makedonskog stanovništva u to vreme.<sup>3</sup> Od tih izbeglica, 150.000 (preko 40%) je odselo kod porodica koje su ih primile, a mnoge od njih su ugostile albanske porodice.<sup>4</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova je 2016. objavilo da oko 600 izbeglica bez dokumenata, Srba, Roma i Albanaca, i dalje boravi u zemlji.<sup>5</sup> Ovo i danas predstavlja problem u Makedoniji u vezi sa kojim se ne čini dovoljno. Situacija na Kosovu te 1999. dovela je do povećane napetosti između etničkih zajednica Albanaca i Makedonaca u Makedoniji, što je dodatno pokvarilo već ionako ranjive odnose. Imajući na umu tri predstavljena scenarija, izmena granica/razmena teritorija između Srbije i Kosova nudi regionu najtmurniju budućnost, a Makedoniji najviše od svih. Tokom 1998–1999. rekordan broj makedonskih državljana se pridruživao OVK. Kasnije, odnose između OVK i Nacionalne oslobodilačke armije (NLA), koja se pojavila na talasu sukoba u Makedoniji 2001. godine, bilo je teško definisati. Međutim, neke istaknute ličnosti, kao što je lider najveće albanske stranke u Makedoniji, DUI, koji je na vlasti kao koalicioni partner već 17 godina, takođe su bili članovi OVK, a i komandovali u NLA tokom sukoba 2001. godine.

3 UNHCR. 1999. "Country report - The former Yugoslav Republic of Macedonia." UNHCR Global Report 1999.

4 McKinsey, Kitty. 1999. "Macedonia: Ethnic Albanians Open Homes To Kosovars." Radio Free Europe Radio Liberty.

5 Hasani, Miradije. 2016. "Косовски бегалци очекуваат постојан престој во Македонија." TV 21.

Ovi bliski odnosi između kosovskih i makedonskih Albanaca potvrđuju da bi bilo kakva nestabilnost koja dolazi sa Kosova ponovo raspalila osećanja solidarnosti i etničkog pripadništva, ali takođe i unutrašnje bezbednosne probleme u Makedoniji. Razgovori o bilo kakvim izmenama granica ili razmeni teritorija su već povećali zategnutosti na samom Kosovu, ali takođe pune zabrinutošću i prostor društvenih medija u Makedoniji. I Makedonci i Albanci strahuju od bilo kakve promene koja bi se kretala u tom smeru.

Bilo kakva razmena teritorija i izmena granica sigurno bi dovela do tenzija, u koje bi izvesno bili uključeni i Albanci, makedonski državljani, a ne isključuje se ni mogućnost paravojnih aktivnosti. Prema članu 322 Krivičnog zakona Makedonije „osoba koja suprotno zakonu napravi, organizuje, regrutuje, transportuje, organizuje transport, oprema, obučava ili bilo kako priprema osobu ili grupu za učestvovanje u stranoj vojsci, policiji, paravojnim ili parapolitičkim formacijama, u okviru organizovane grupe ili individualno izvan teritorije Republike Makedonije biće osuđena na kaznu zatvora od najmanje pet godina”. Procesuiranje ovakvih slučajeva bi značilo da ćemo ponovo imati u Makedoniji povišene tenzije između albanske i makedonske zajednice. Albanska zajednica će očekivati od albanskih stranaka da stanu u odbranu svakoga kome se sudi za to krivično delo. Sledeći praksu učestvovanja i albanske stranke u vladi kao koalicionog partnera, svaki zahtev za amnestijom bi proizveo probleme u toj vladajućoj koaliciji. Najvažnije, makedonska zajednica će ponovo osećati da postoji imunitet, sledeći iskustvo sa amnestijama za slučajeve iz 2001. godine. Ova situacija bi takođe proizvela veliko nepoverenje između makedonske i albanske zajednice, što bi najverovatnije prouzrokovalo izolovane incidente kojima je prethodni period obilovao. I slučaj „Divo Naselje” i napad na poslanika Sobranja Zijadina Selu tokom napada na Sobranje 27. aprila 2017. imali su etničku pozadinu. Moramo takođe pomenuti uticaj koji je na povećanje međuetničke zategnutosti u Makedoniji imala „Tiranska platforma”, spisak političkih zahteva tri stranke u Makedoniji koje mahom predstavljaju etničke Albance,

sastavljen u Tirani. „Tiranska platforma” potvrđuje da svaki spoljni uticaj na međuetničku politiku u Makedoniji dovodi do višeg nivoa nepoverenja između etničkih zajednica.

Iako predstavlja poželjniji scenario od svakog razgovora o promeni granica, očuvanje statusa quo nije održivo „rešenje”. Sa kosovskim građanima koji nemaju perspektivu u zemlji i čekaju viznu liberalizaciju, ovaj scenario će s vremenom imati učinak kakav je imao 2015. godine, kada je procenjeno da je oko 50.000 ljudi napustilo Kosovo i otišlo u zemlje EU.<sup>6</sup> S druge strane, Srbija neće imati šansu da napreduje u pristupnim pregovorima sa EU bez rešavanja pitanja Kosova. Polazeći odatle, to može da znači jedino nove tenzije. Imajući u vidu bliske odnose između kosovskih Albanaca i Albanaca iz Makedonije, ne može se isključiti da bi stagnacija u normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova značila da bi se veliki broj Albanaca sa Kosova prijavio za makedonsko državljanstvo na osnovu porodičnih veza.

Poslednji i najpoželjniji scenario svakako je normalizacija odnosa na osnovu pravno-obavezujućeg bilateralnog sporazuma, koji bi trebalo da bude postignut kroz tekuće pregovore Srbije i Kosova uz posredovanje EU. Obe strane u pregovorima su 2012. izašle sa zajedničkom deklaracijom, posle posredovanja Ketrin Ešton, tadašnjeg visokog predstavnika EU za spoljne poslove i bezbednosnu politiku i potpredsednika EU Komisije. U deklaraciji je stajalo: „Sporazumeli smo se da nastavimo dijalog o normalizaciji odnosa i obe strane su posvećene tome da rade zajedno”. Biramo da verujemo da je to istina. U procesu normalizacije odnosa, Srbija i Kosovo imaju dobar primer u svom susedu. Prošle godine Makedonija je bila sposobna da pronađe kompromis sa Bugarskom i, najvažnije, sa Grčkom. Ovaj pozitivan primer treba isticati zemljama regiona. Iako proces prihvatanja takvih dobrih i korisnih sporazuma za zemlju i dalje traje, građani su pronašli načina da načine kompromis na svom putu ka EU. Kao što je to

---

6 Alexander, Harriet. 2015. “Exodus from Kosovo: Why thousands have left the Balkans.” The Telegraph.

slučaj sa svakim kompromisom, i sporazum Srbije i Kosova bi od obe strane zahtevao da prihvate dogovor koji ne bi u potpunosti zadovoljio nijednu stranu. Međutim, znajući kako odnosi između Srbije i Kosova mogu da utiču na međuetničke odnose u Makedoniji, ovaj scenario pruža najbolju nadu za međuetničke odnose na Balkanu. Albanci u Makedoniji će podržati dogovor koji nudi jasan napredak za Kosovo i njegove građane. Na ovaj način, uticaj odnosa Srbije i Kosova na međuetničke odnose u Makedoniji bio bi beznačajan. Najvažnije od svega, Makedonija bi bila u mogućnosti da gradi albansko–makedonske odnose bez uticaja sa strane.

## Bilateralni/multilateralni odnosi

Makedonija je godinama gradila dobrosusedske odnose sa obe zemlje. Na granicama sa Srbijom i Kosovom je izvršena demarkacija i njih su zvanično priznale sve strane. Sve tri zemlje su uključene u mnoge međunarodne forume, uključujući tu i najprestižnije regionalne forume, kao što je Samit Zapadnog Balkana (Berlinski proces). Srbiji je trebalo pet godina da prizna Makedoniju i jedina je zemlja u regionu koja nije čestitala Makedoniji i Grčkoj na postizanju bilateralnog sporazuma u vezi sa „pitanjem imena”. Makedonsko priznavanje Kosova je proizvelo reakcije u Srbiji, ali ne do mere da je međusobnim odnosima načinjena veća šteta. Srpske vlasti su na vreme obavestene o nameri Makedonije da zvanično prizna Kosovo, kao i o tome kada će ta odluka biti ozvaničena i implementirana. Osim toga, ta odluka nije bila iznenađenje za vlasti Srbije. One su to i očekivale znajući da u Makedoniji postoji velika albanska etnička manjina i veliki pritisak koji albanska stranka vrši u vladi. Međutim, spor Makedonske i Srpske pravoslavne crkve predstavlja stalno opterećenje za odnose između zemalja. Iako je Srbija zvanično sekularna država, veze između Crkve i države su jake. Prema tome, postoji mišljenje da srpske vlasti ne rade

dovoljno da pomognu rešenje ovog pitanja. Bivša vlada premijera Gru-evskog je održavala bliske odnose sa Srbijom, zbog kojih je bila hvalje-na u Beogradu tokom najteže političke i ustavne krize u Makedoniji još od sukoba 2001. godine. Ti dobri odnosi sa Beogradom su nekad održavani čak i po cenu da oni eventualno ugroze odnose sa Koso-vom. Dolazak na vlast nove, socijaldemokratske vlade u Skoplju pod vođstvom premijera Zaeva promenio je situaciju. Makedonija se pri-družila grupi zemalja koje podržavaju članstvo Kosova u regionalnim, evropskim i međunarodnim telima, kao što su UNESCO ili Interpol. Ovi pojačani međunarodni naponi u podršci Kosovu su se poklopili sa srpskim povlačenjem osoblja iz ambasade Srbije u Skoplju. Tvrdnje o neprijateljskom delovanju protiv Beograda su zategle odnose između dve zemlje, bar kratkoročno. Stvari su se ubrzo vratile u normalu, čak iznenađujuće lako, ostavljajući utisak da se samo radilo o pokazivanju nezadovoljstva Beograda zbog nedavnog makedonskog angažovanja u podršci Kosovu. S druge strane, ovaj diplomatski potez je takođe bio povezan sa zahtevom Skoplja da Srbija povuče svog obaveštajca Gora-na Živaljevića, koji je bio unutar zgrade Sobraanja kada su protestanti upali u zgradu, uveče 27. aprila 2017. godine.

Eventualno razrešenje odnosa Srbije i Kosova u smeru korekcije granica uticalo bi na bilateralne odnose sa obe zemlje. Makedonsko stanovništvo<sup>7</sup> je suprotstavljeno ovom predlogu i svakom sličnom dogo-voru koji bi predviđao bilo kakvo prekrajanje granica i koji bi povukao unazad Makedoniju, ali i čitav region. Ne postoje etnički zasnovana rešenja za probleme na Balkanu. „Jedno društvo za sve” je politika koju je izneo makedonski ministar spoljnih poslova Dimitrov u inter-vjuu Bi-Bi-Siju. Tenzije koje bi se pojavile na domaćem terenu u funk-cionisanju vlada, ali i u društvu kao celini, uticale bi na bilateralne odnose sa obema zemljama. Makedonija bi pokušavala da balansira u međunarodnim odnosima. Međutim, pojavili bi se unutrašnji izazovi

---

7 BBC iPlayer Radio. 2018. "Border corrections' talks haunt the Balkans." BBC Radio.

u pokušajima da se izađe na kraj sa problemima. Podele na više nivoa bi imale uticaja na način na koji država upravlja odnosima sa neposrednim susedima na svojoj severnoj granici.

Održavanje statusa quo je scenario koji bi povremeno remetio bilateralne i multilateralne odnose, što bi se dešavalo zahvaljujući potezima Srbije i Kosova. Kad god bi se pojavilo pitanje na međunarodnoj sceni koje bi se ticalo ove dve zemlje, kao što je priključenje Kosova Interpolu, pojavili bi se i problemi. Makedonija bi se nalazila u komplikovanoj poziciji da donosi odluke i bira pozicije zbog kojih bi najverovatnije ili Srbija ili Kosovo bili nezadovoljni. Neprestano nadmudrivanje Srbije i Kosova u okvirima brojnih međunarodnih foruma je upravo dokaz za to. Na jednom od Samita Zapadnog Balkana (Berlinski proces), koji se održavao u Banjaluci (Republika Srpska, Bosna i Hercegovina) februara 2018. godine, zemlja domaćin je odbila da pozove Kosovo na samit.<sup>8</sup> U znak solidarnosti prema našem severnom susedu, zamenik premijera Makedonije za evropske poslove Osmani otkazao je učešće na Samitu, napominjući da on to ne čini kao Albanac nego kao Evropljanin. Isti potez povukao je još jedino albanski ministar inostranih poslova. Pojavili su se brojni članci u Makedoniji koji su dovodili u pitanje ovu odluku i način na koji je ona bila doneta, da je čak i premijer Zaev morao da interveniše i razjasni situaciju. Preciznije, odluka je poprimila etničku dimenziju. Ovaj primer nam dočarava teškoće sa kojima se Makedonija suočava kada se bavi odnosima ove dve zemlje.

Normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem bilateralnom sporazumu postignutom kroz tekuće pregovore Srbije i Kosova uz posredništvo EU predstavlja scenario koji Makedonija aktivno podržava. On bi stavio tačku na nepotrebne teškoće i situacije sa kojima bi se zemlja mogla susresti, a i u saglasju je sa politikom nove vlade u Skoplju da bi svi mi, države Zapadnog Balkana, trebalo da napredujemo i

---

<sup>8</sup> Gazeta express .2018. "Pacoli asks the EU react after Kosovo was excluded from a regional summit." Gazeta Express.

da se zajedno krećemo prema evroatlantskoj budućnosti. Štaviše, kao zemlji koja se pojavljuje kao regionalna uspešna „priča” iz bilateralnog spora koji je mučio zemlju sve od njene nezavisnosti, normalizacija odnosa je najpriželjkivaniji i omiljeni scenario za Makedoniju.

## Bezbednost u regionu Jugoistočne Evrope

Makedonija će glasati na referendumu koji će biti održan 30. septembra 2018. Iako je konsultativne prirode, glasanje će odlučiti o seriji događaja koji bi trebalo da uslede kako bi se dovršila implementacija sporazuma sa Grčkom. Pozitivan ishod referenduma otvara vrata ustavnim amandmanima, koji bi trebalo da budu usvojeni u Sobraanju kao jedan od poslednjih koraka pre „prebacivanja lopte” Grčkoj. Ako sve bude išlo dobro i grčki parlament odobri dogovor, onda će Makedonija imati otvoren put ka pristupanju NATO-u. Nakon pristupanja, broj zemalja Zapadnog Balkana pod NATO kišobranom će se povećati, jedno veliko pitanje će biti zatvoreno i Makedonija će imati zagaranтовану evropsku budućnost u postojećim granicama. Zemlje koje su predmet ove analize, Kosovo i Srbija, predstavljaju dve od preostale tri zemlje (treća je BiH) na Balkanu koje nisu članice NATO, a Srbija je jedina zemlja od njih koja je zvanično izrazila želju da ostane neutralna. Prema tome, srpsko-kosovsko bilateralno pitanje predstavlja jedno od dva preostala otvorena pitanja koja bi mogla da predstavljaju pretnju stabilnosti i bezbednosti celog regiona, sa ogromnim potencijalom za prelivanje na druge teritorije.

Iz ove perspektive, scenario sa razmenom teritorija između dve zemlje bi bio veoma štetan za region. Prisustvovali smo sličnim zamislima u prošlosti i one nikada nisu funkcionisale, bilo da se radilo o dogovoru između Miloševića i Tuđmana o podeli Bosne i Hercegovine, bilo da se radilo o predlogu bivšeg makedonskog premijera Georgijevskog za razmenu teritorija tokom oružanog sukoba 2001. godine. Sudeći

prema kapacitetima lidera Srbije i Kosova koji se zalažu za ovo rešenje i manjku političke volje i interesa za implementacijom već potpisanih sporazuma pod okriljem EU, svako rešenje koje uključuje razmenu teritorija će se završiti u krvoproliću i sa posledicama za ceo region.


Status quo bi bio teško održiv na srednji i dugi rok. On bi ili težio prema negativnom scenariju ili prema normalizaciji. Trenutno stanje će samo povećavati frustracije na svim stranama. Kosovo će biti bez perspektive članstva u EU i bilo bi zaustavljeno u svakom pokušaju da izmeni svoju politiku i dokaže se na međunarodnom planu. Proces priključenja Srbije EU bi, pak, takođe bio zaustavljen usled manjka rezultata u napretku u Poglavlju 35. Osim toga, u EU bi se izgubio zamah stvoren dogovorom Makedonije i Grčke i verovatnim otvaranjem pristupnih pregovora sa Makedonijom i Albanijom 2019. godine. U tom slučaju, ako Srbija i Kosovo i njihovi politički lideri ne postignu rezultate, istorija njihovih odnosa nam je već pokazala da bi se oni okrenuli nasilju i pretnjama kako bi privukli pažnju.

Scenario u kojem ove dve zemlje normalizuju svoje odnose kroz pregovore uz posredništvo EU mogao bi da proizvede dugoročno rešenje, koje bi donelo održiv mir regionu. Ovo bi, takođe, otvorilo perspektivu za obe zemlje u smislu napretka u pristupnom procesu Evropskoj uniji i otvorilo put za članstvo Kosova u NATO-u. To znači da bi isključivo u ovom scenariju bile stvorene okolnosti i atmosfera u kojoj bi pet zemalja EU koje ne priznaju Kosovo mogle da ga priznaju kao nezavisnu zemlju.

## Zaključak

U makedonskom je interesu da održava dobrosusedske odnose sa svojim neposrednim susedima, kako sa Srbijom, tako i sa Kosovom. Usled etničkog sastava stanovništva zemlje i njene unutrašnje ranjivosti, za Makedoniju je važno da se bilateralni spor između ove dve





zemlje razreši. Iz makedonske perspektive, a u vezi sa posledicama koje bi svaki od ova tri scenarija imao na unutrašnje međuetničke odnose, bilateralne/multilateralne odnose i bezbednost u regionu Jugoistočne Evrope, najpoželjniji scenario bi bio normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem bilateralnom sporazumu, koji bi trebalo postići u tekućim pregovorima uz posredovanje EU. Ovo bi takođe značilo i kontinuitet procesa započetog otvaranjem srpsko-kosovskog dijaloga 2011. godine, što je Makedonija pozdravila. Ovo rešenje će takođe značiti izgradnju bezbednosti i stabilnosti u regionu, ali će, isto tako, otvoriti/ojačati EU perspektivu obe zemlje, u interesu njihovih građana. Stabilna Srbija i stabilno Kosovo znače bolju budućnost za Makedoniju i svetliju i bezbedniju budućnost za ceo region.

**Siniša Vuković<sup>1</sup>**

## **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.”<sup>2</sup>

„Pitanje Kosova” u svojim raznim istorijskim iteracijama bilo je jedno od centralnih tema u crnogorskoj politici duže od jednog stoljeća. Kako bi se izložile okolnosti u kojima razgovori Beograda i Prištine

---

1 Siniša Vuković je profesor na Fakultetu za međunarodne studije, Univerzitet Džon Hopkins, Vašington.

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

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, ovde ćemo se prvenstveno usredsrediti na pitanja granica i državnosti kako bismo rastumačili temeljnu dinamiku koja objašnjava današnje političke pozicije, kao što pokazuje komentar gospodina Darmanovića, ministra spoljnih poslova Crne Gore. Posledično, u radu će biti obrađena očigledna strahovanja koja trenutna administracija u Podgorici ima u vezi sa bilo kakvim rešenjem koje bi predviđalo promenu postojećih granica duž etnonacionalističkih linija.

Kako bismo pružili sveobuhvatnu procenu svih potencijalnih scenarija, u radu će biti predstavljena SWOT analiza 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 kroz 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, u radu će takođe biti naglašen uticaj svakog scenarija na bilateralne odnose Crne Gore sa svakom od strana u sporu. Konačno, u radu ćemo istražiti šta bi svaki scenario mogao 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 doprineti tome da međunarodna zajednica nastavi budno da prati razvoj situacije u regionu, i da nastavi da podržava postojeće 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, nedovoljan napredak drugih zemalja regiona može oslabiti mogućnost Crne Gore da pronađe podršku za tzv. model regate<sup>3</sup> u pristupanju EU, iako je on u njenom slučaju zaista zasnovan na zaslugama. Unutar zemlje 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 dodatno pooštri svoje zahteve vladi da poništi priznanje Kosova. Iako ovo ne mora imati nikakav trenutni efekat, takvo okruženje moglo bi pogodovati onim političkim partijama koje bi ga iskoristili za mobilizaciju dela biračkog tela koji je više prosrpski orijentisan. Kao posledica mogućeg održavanja statusa quo, u dijalogu Beograda i Prištine

---

3 Ovaj model podrazumeva da sve preostale zemlje Zapadnog Balkana uđu u Evropsku uniju jedna po jedna (prim. prev).

će doći i do učvršćivanja postojeće polarizacije narativa između prosrpskih opozicionih političkih stranaka i vladajućih stranaka oko DPS-a.

**Mogućnosti:** Status quo Crnoj Gori makar na kratak rok može ponuditi 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 pruži 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. Odsustvo jasne perspektive u pogledu konačnog dogovora može produbiti postojeću političku podjelu između vladajućih stranaka i prosrpske opozicije. Takvo okruženje moglo bi biti pojačano suprotstavljenim pogledima na spoljnopolitičke prioritete Crne Gore. Članstvo Crne Gore u NATO može zahtevati svojevrsan doprinos misiji KFOR-a na Kosovu što bi se opet moglo iskoristiti 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 uobliči svoj pristup koristeći evropsku agendu kao podsticaj koji bi doneo određeni stepen saradnje od 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 ukoliko bi ga pratile bezbednosne garancije koje će održati stabilnost u regionu. U tom slučaju, 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 ostavi prošlost iza sebe. Kao predvodniku u pristupnim pregovorima, Crnoj Gori može koristiti ovakav scenario, 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 težnjama ka ostvarenju 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 i nedovoljno jasne informacije o tome koju tačno vrstu razmene teritorija dve strane imaju na umu povećavaju nesigurnost i konfuziju 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 sporazum koji bi prihvatili i Srbija i Kosovo, ona je i dalje oprezna sa davanjem podrške bilo kakvom rešenju, posebno zato što bi neka rešenja mogla snažno da utiču na njenu sopstvenu stabilnost. Štaviše, nedovoljno jasna slika o obliku buduće normalizacije i dalje 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 granica mogao bi da podstakne saradnju na duži rok. Rešenja kao što su privremeni sporazum između Crne Gore i Hrvatske po pitanju Prevlake mogli bi da posluže kao korisna formula kako privremena rešenja mogu umanjiti nepoverenje između dve strane, iz čega bi se u nekoj narednoj fazi izrodio i osećaj uzajamne zavisnosti dve zemlje.

**Opasnosti:** Razmena teritorija i korekcija granica predstavljaju veoma osetljiva pitanja na Zapadnom Balkanu. Ona osnažuju postojeće etnonacionalističke snage jer promovišu 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, pa čak i nove ustavne aranžmane.

## Scenario 3: Pravno-obavezujuće rešenje

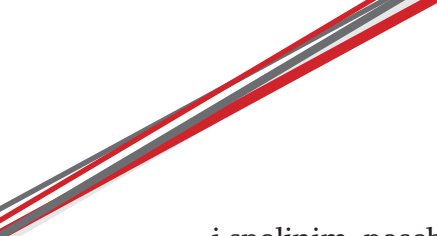
**Prednosti:** Ova vrsta rešenja bi mogla da pruži najviši nivo izvesnosti i predvidljivosti dvema stranama, a i regionu kao celini. Crna Gora bi imala velikih koristi od stabilnih regionalnih odnosa pošto bi oni garantovali jednostavnije kretanje prema EU i mogli bi da dalje ojačaju postojeće multilateralne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

**Slabosti:** Pokazalo se da bi postizanje pravno-obavezujućeg rešenja zapravo bilo pravo čudo, pošto ovo zahteva nezabeležen stepen kompromisa i međusobnih ustupaka. Insistiranje na takvom rešenju može da produži proces na neodređeni rok, što bi u sve zemlje regiona unelo nepotrebnu neizvesnost. Osetljiva priroda ovog rešenja povećava otpor na obe strane, zbog čega su izgledi da do njega dođe neznatni.

**Mogućnosti:** Ovakvo rešenje bi pružilo model za slične sporove u regionu koji bi bili rešavani na sličan način. Činjenica da bi se do njega došlo uz posredovanje EU mogla bi dodatno povećati entuzijazam u regionu u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji.

**Opasnosti:** Pravno-obavezujuće rešenje bi zahtevalo monitoring procesa implementacije i pomoć u tom procesu. Bez takvog nadzora i podrške sama priroda ovakvog sporazuma bi mogla biti ugrožena. Štaviše, kako bi se pronašla odgovarajuća formula za takav sporazum, potrebno je da EU uloži značajan napor i vreme, a ona je trenutno zaokupljena drugim izazovima, i unutrašnjim





i spoljnim, posebno u periodu očekivanja 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 i autoritet EU u celom regionu, kao i na njenu sposobnost da projektuje smer kretanja za sve zemlje koje streme priključenju Evropskoj uniji.

**Alida Vračić<sup>1</sup>**

## **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.

---

<sup>1</sup> Alida Vračić je izvršna direktorka sarajevskog tink-tenka Populari i gostujuća saradnica Evropskog saveta za spoljnu politiku.

# 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 prelivanja 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 efikasnost razrešenja nekih preostalih bilateralnih i multilateralnih spornih pitanja, u cilju otvaranja mogućnosti za veće dobrobiti 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/legitimitnosti 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.

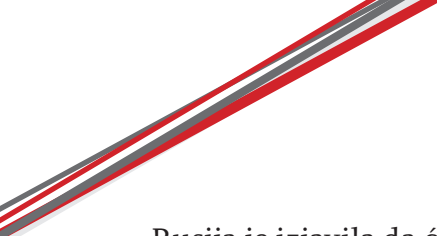
**Mogućnosti:** EU postaje sve prisutnija, sve do trenutka primene svih ugovorenih tačaka. Ovo može dovesti do suštinskog konsenzusa i ohrabriti države članice u pogledu dugoročne strategije za region. Tokom celog procesa Kosovo nastavlja da stiže međunarodno priznanje na visokom nivou.

**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.

## **POGLED IZ HRVATSKE NA ODNOS SRBIJE I KOSOVA**

### **Uvodne napomene o (mogućem) rešenju srpsko-kosovskog pitanja**


Sva tri predviđena modela su relevantna i moguća na određeni način.

Naravno, u njihovoj implementaciji neće učestvovati samo dva aktera, Srbija i Kosovo. Osim uključivanja lokalnih političkih snaga, koje u određenim prilikama mogu kreirati jak pritisak, takođe se ne sme zaboraviti ni uticaj inostranih aktera na političare u Beogradu i Prištini. Oni su zaista bili ključni u svim fazama srpsko-kosovskih odnosa. Dovoljno je primetiti da je Kosovo uistinu stvoreno kao američki projekat i da, uprkos svim promenama u Vašingtonu, ono i dalje uživa snažnu podršku Sjedinjenih Država. S druge strane, Rusija upravo u održavanju ovakvih nerazrešenih odnosa vidi priliku za veće prisustvo na Zapadnom Balkanu. Evropska unija je takođe prisutna u široj slici mogućih rešenja, iako njene sposobnosti variraju, a u trenutnoj situaciji njene moći su svakako slabije nego što su bile ranije. Oba ova elementa bi trebalo uzeti u obzir pri mogućoj implementaciji bilo kakvog planiranog rešenja.

Model *status quo* je prisutan od američkog početnog uključivanja na Kosovu. Kao lider zapadnog sveta, Sjedinjene Države su čvrsto

---

<sup>1</sup> Radovan Vukadinović je profesor međunarodnih odnosa i direktor Departmana političkih nauka Visoke škole međunarodnih odnosa i diplomacije Dag Hammarskjöld, Zagreb.



uspostavile princip da je stvaranje države Kosovo odvojen slučaj i da ne može biti upoređen sa bilo kojom drugom mogućom secesijom. Ovo je stvorilo uslove za jamčenje postojanja Kosova izvan Srbije i za postepeno snaženje okvira za nezavisnost državne vlasti i same kosovske države. Uz pritisak SAD, Kosovo danas priznaje preko stotinu članica UN. Samo zahvaljujući ruskom i kineskom pravu na veto u UN Kosovo ne može dobiti punopravno priznanje i ne može pristupiti ovoj organizaciji. Pošto Rusija ovde deluje u skladu sa modelom akcije i reakcije, status quo se u Moskvi shvata kao prilika za održavanje ruskog uticaja na Srbiju i za otvaranje širih pitanja koja bi mogla dodatno da pogoršaju rusko-američke odnose. Evropska unija, sa svojim inicijativama okrenutim Zapadnom Balkanu, ohrabruje promenu stanja, ali u onoj meri u kojoj bi se to ticalo komplikacija koje bi se mogle pojaviti iz promene odnosa između Srbije i Kosova, i ona verovatno prihvata status quo kao početno stanje mira koje bi moglo da vodi daljem poboljšanju odnosa. Turska ima interese da odnosi Srbije i Kosova budu razrešeni, ali u okviru svog donekle konzervativnog pristupa ona očigledno ne želi da brzopleto isprovocira situaciju koja bi mogla da dovede do pojave incidentnih situacija. Kina posmatra stanje sa distance i ne žuri sa snažnijim angažovanjem, koje bi moglo dovesti do promene u postojećem statusu quo.

Zamisao o sporazumnoj razmeni teritorija plasirana je kao jedna vrsta probnog balona, koji bi mogao imati određenu vrednost i za kosovsku i za srpsku stranu. Ali, međunarodna zajednica je ostala prilično uzdržana prema Aleksandru Vučiću i Hašimu Tačiju, dvojici lidera koji su imali snage da predlože ovu opciju (ili im je to dato u zadatak). Američka politika je poslala nekoliko različitih signala, a EU je kroz izjave svojih lidera izrekla neodobravanje, strahujući za posledice do kojih bi u tom slučaju moglo doći. Ruska politika je zasad uzdržana, te njeni predstavnici i dalje procenjuju da li bi ovo moglo da vodi razrešenju odnosa između Srbije i Kosova, i da li bi to dovelo do slabljenja ruskog uticaja u Beogradu. Kina i Turska sigurno ostaju zainteresovane, ali bez želje da se aktivno uključe i predlože bilo kakvo rešenje.

U širim međunarodnim krugovima zamisao o razmeni teritorija zapravo poprima dva obrasca. Zastupnici prvog tvrde da je razmena teritorija i delimitacija granica pozitivan korak, koji bi mogao da vodi ka konačnom razrešenju srpsko-kosovskog pitanja. Pod uslovom da se „pažljivo” implementira, razmena teritorija bi mogla zadobiti podršku stanovništva u obe države i tako dovesti ideju mira bliže i Srbima i stanovnicima Kosova. Zastupnici drugog obrasca čvrsto se protive razmeni teritorija, navodeći loša iskustva iz prošlosti i pitanja ljudskih prava, i tvrde da će takvo rešenje usloviti još dublje podele i međusobne optužbe za nepravdu između Albanaca i Srba. Konačno, protivnici razmene teritorija ukazuju na to da bi trebalo uzeti u obzir i pitanje uticaja takvog rešenja na susede, pošto skoro sve susedne zemlje imaju sličnih problema. Drugim rečima, oni strahuju da će umesto stabilizacije jednog dela Balkana doći do šire destabilizacije raznih delova koji su, u ovom trenutku, više-manje mirni i u kojima se ne razmatraju novi modeli državnosti ili paradržavnosti.

Do normalizacije odnosa ne može doći iznenada. Naime, bez obzira na uticaje unutrašnjih i spoljašnjih snaga, nemoguće je zamisliti normalizaciju bez prethodnog rešavanja nekoliko temeljnih pitanja koja se odnose na srpsku populaciju na Kosovu i na kosovsku državnost, koju pomažu i održavaju strane snage, što bi, sledstveno, moglo da vodi modelu za uspostavljanje normalnih odnosa. U takvom modelu dve strane bi priznale jedna drugu kao suverene države bez međusobnih pretenzija i bez otvorenih pitanja. U svakom slučaju, to ostaje model za neki budući period, u kome bi obe nacionalne strukture bile spremne da to prihvate, dok bi glavni spoljni akteri – SAD, EU i Rusija – pronašli (ili bi bili primorani da pronađu) svoje interese u prihvatanju i podržavanju takvog stanja.

## Pogled sa hrvatske strane

U okviru sadašnje dihotomije hrvatske spoljne politike teško je označiti jedinstven pogled na brojna pitanja, uključujući tu i odnose sa Srbijom i moguće rešenje za odnose Srbije i Kosova. Zahvaljujući ratu i svemu što je usledilo, bez obzira na vreme koje je u međuvremenu proteklo, odnosi između Srbije i Hrvatske u političkoj sferi bezmalo su nepromenjeni. U ekonomiji, kulturi, nauci i turizmu odnosi su se razvijali znatno brže i sa manje političkih uticaja. Međutim, sami za sebe, odnosi na ovim poljima su i dalje nedovoljni da bi uticali na političke pozicije. Svaka nesmotrena izjava dovodi do snažnih reakcija i obe strane su daleko od uspostavljanja normalnih susedskih odnosa.

Odnosi između Srbije i Kosova se posmatraju u svetlu opštih, izraženo političkih ciljeva. Sve do eskalacije krize na Kosovu, deo hrvatske političke elite ih je video kao veliku priliku da se oslabi Srbija i sve simpatije su bile na strani Kosovara i njihovih težnji ka stvaranju nezavisne države. Etnički odnosi u Hrvatskoj kretali su se unutar istog okvira, sa željom da se minimizuju prava srpske manjine i pomogne albanska manjina, takođe da bi se pokazale simpatije za kosovsko pitanje. Za tu grupu hrvatskih političara i analitičara svaki, čak i najmanji napredak u odnosima Beograda i Prištine posmatran je kao loš znak. Takvi pogledi su se uvek temeljili na verovanju da je slaba Srbija poželjna za hrvatsku politiku i da Hrvatska, kao članica NATO i EU, mora ojačati svoj beskompromisni odnos prema Beogradu. Pošto je srpska manjina u Hrvatskoj drastično umanjena i nedostaje joj političke snage, zagovornici takvog odnosa prema Srbiji nisu previše zainteresovani za normalne odnose između Kosova i Srbije, verujući takođe da Hrvatskoj više odgovara sadašnje stanje. Hladni politički odnosi, sa funkcionalnom saradnjom samo tamo gde postoji potreba i/ili očigledna korist, ostaju karakteristika trenutnih odnosa Hrvatske


i Srbije, a takozvano pitanje Kosova se posmatra prvenstveno u kontekstu političke koristi za Hrvatsku.

U okviru ove skupine hrvatskih političkih aktera, zamisao (tj. probni balon) o razmeni teritorija pobudio je posebno interesovanje. Naravno, ovo interesovanje ne proističe iz zanimanja za prirodu budućih odnosa Srbije i Kosova, nego pre iz mogućnosti koje bi ovo rešenje moglo da donese na širem planu. Prvo, ova strana hrvatske politike je zainteresovana za moguću realizaciju pretnji Milorada Dodika o tome da će Republika Srpska napustiti Bosnu i Hercegovinu. Naime, tim postupkom bi Srbija postala veća i jača, a pozicija Hrvata u Bosni i Hercegovini bi se dodatno pogoršala. Samo manji deo hrvatskih analitičara ističe mogućnost da bi u tom slučaju došlo do reakcije Hrvata iz Bosne i Hercegovine, koji bi onda mogli revitalizovati ideju o trećem entitetu u Bosni i Hercegovini i stvaranju Herceg-Bosne u nekom obliku. Ova ideja je posebno ojačala nakon izbora Željka Komšića za hrvatskog predsednika u trojnom predsedništvu BiH, i očigledno je da će ona tek dobijati na snazi među Hrvatima u Bosni i Hercegovini.

Druga skupina političkih aktera u Hrvatskoj je malo umerenija u svojim procenama mogućnosti za razvoj odnosa između Hrvatske i Srbije. Oni ukazuju na potrebu stvaranja normalnih susedskih odnosa, od kojih bi koristi imale obe strane. U tom kontekstu, najnoviji predlozi u vezi sa Kosovom se posmatraju kao prilika za postizanje rešenja u kome hrvatska politika ne bi aktivno učestvovala, ali bi sledila sve što otvara nove mogućnosti za poboljšanje. Na bilateralnom planu Hrvatska bi učinila napore za održavanje dijaloga sa Srbijom, neprestano insistirajući na potrebi rešavanja otvorenih pitanja i podstičući politiku Srbije na putu ka EU. Na ovo se gleda kao na najbolju priliku za razvoj bilateralnih odnosa, ali takođe i kao na put ka rešavanju srpsko-kosovskih pitanja.

Iako to nema istaknuto mesto u ovom pristupu, u oba pristupa je očigledno da će Hrvatska iskoristiti svoj glas tokom mogućeg ulaska Srbije u EU. To je već bilo naznačeno u mnogim prilikama, kada su naglašavane vrednosti koje bi Srbija trebalo da usvoji, i kada se





insistiralo na posebnim pitanjima koja datiraju od srpske agresije na Hrvatsku (s naglaskom na pitanje nestalih osoba). Iako ovo ne može neposredno uticati na odnose Srbije i Kosova, očigledno je da će takva pozicija Hrvatske imati širi značaj za odnose u regionu i za moguće slabljenje ili snaženje političke pozicije Srbije u odnosu na EU, a time i na mogućnost rešavanja kosovskog pitanja.

Važnost bilateralnih odnosa Hrvatske i Srbije daleko prevazilazi proste odnose dve susedne zemlje. Oni odslikavaju pitanja ovih odnosa u prošlosti, mesto nacionalnih manjina, odnose prema susedima (Bosna i Hercegovina), ali takođe i mnoštvo drugih odnosa na Zapadnom Balkanu. Hrvatska gleda na svoje političke odnose sa Srbijom kao na važnu osovinu ne samo bilateralnih odnosa ove dve zemlje, nego takođe i odnosa sa drugim akterima na Balkanu. Pomenuta situacija u Bosni i Hercegovini će nastaviti da zaokuplja pažnju hrvatske politike na duži period. Zahvaljujući dužini međusobne granice, ekonomskim odnosima i hrvatskom narodu koji tamo živi, Hrvatska ima ulog i interes u pozitivnom razvoju odnosa, ali istovremeno mora obratiti pažnju na sve opasnosti koje mogu doći iz mogućih promena u Bosni i Hercegovini (jači uticaj Srbije, nezavisnija politika Republike Srpske).

Sa druge strane, Hrvatska i dalje ima otvoreno pitanje granice sa Crnom Gorom (Prevlaka), a takođe postoji i pitanje vlasništva nad trenućnim brodom „Jadran”, koje hrvatska strana pokreće s vremena na vreme. Novi odnosi sa Makedonijom su podjednako važni za hrvatsku politiku i Hrvatska je potpuno uključena u zagovaranje prihvatanja novog imena države, kao i u pokušaje da Makedonija uskoro postane član NATO-a i jednom se priključi Evropskoj uniji.

Međutim, ove odnose sa drugim balkanskim zemljama zasenjuju odnosi između Hrvatske i Srbije, i gledište da stabilnost regiona suštinski zavisi od ova dva aktera. Ovo gledište u velikoj meri dele i evropski politički lideri, koji nikada ne propuste priliku da podvuku potrebu za stabilizacijom i koji ostavljaju mogućnost priključenja EU otvorenom (jednog dana u daljoj budućnosti).

Nemirno stanje na Zapadnom Balkanu, međutim, pokazuje neke odlike na koje se može gledati kao na najmanji zajednički sadržalac problema. Ceo region se suočava sa teškom ekonomskom situacijom, manjkom stranih investicija, dubokim podelama unutar društava, velikom emigracijom mlade i kvalifikovane radne snage, korupcijom, strahom od imigracija i niskim stepenom međusobnog poverenja i saradnje. Sa druge strane, u porastu su nacionalizam i ksenofobija, što u nekim situacijama takođe ima uticaja i na političke lidere.


U nekim zemljama (Kosovo, Makedonija, hrvatski deo BiH), na članstvo u NATO-u i u EU se gleda kao na čudotvorna rešenja svih problema. Međutim, pošto se, iz različitih razloga, inicijative koje dolaze iz ovih organizacija prolongiraju, ubeđenja da evroatlantizam predstavlja spas postepeno gube uporište.

Srbija je, naravno, poseban slučaj, i njena želja da se priključi EU nije povezana sa ulaskom u NATO. S druge strane, očigledno je da je ruski uticaj i dalje snažan i da će se tokom mogućeg pristupa Beograda Evropskoj uniji morati uzeti u obzir i gledišta Moskve, koja i dalje ima sredstva da utiče na taj proces.

Iz tog razloga, NATO ostaje tema za neka druga vremena i za neke druge srpske lidere.

Objektivan posmatrač međunarodnih odnosa bi trebalo da se složi sa zaključkom da bi, u okviru tako kompleksnog stanja bilateralnih odnosa između zemalja Zapadnog Balkana, relaksacija odnosa između Beograda i Prištine mogla imati značajan pozitivan efekat. Region je međusobno povezan do te mere da svaki negativan ili pozitivan razvoj događaja odmah nalazi svoj odgovor u susedstvu. To sasvim sigurno obuhvata i odnose Srbije i Kosova. Ako tu dodamo i Albaniju, koja isto tako pažljivo prati razvoj događaja, a imajući u vidu etničku albansku populaciju na jugu Srbije, u Makedoniji i na Kosovu, jasno je do koje mere ovo tzv. periferno pitanje može dobiti na značaju.

EU i NATO imaju svest o ovome i obe organizacije ne propuštaju priliku da, bar verbalno, podrže korake koji vode ka stvaranju jednog drugačijeg Zapadnog Balkana. Kao članica EU i NATO, Hrvatska bi



trebalo da se drži takvog evroatlantskog pristupa i da iskoristi svaku priliku da doprinese smanjenju tenzija i izgradnji novih odnosa.

Naravno, uzimajući u obzir značaj dve zemlje, ovo posebno važi i za odnose Zagreba i Beograda, koji u svim projekcijama budućeg razvoja događaja ostaju centralno pitanje. U pogledu srpsko-kosovskih odnosa, hrvatska politika naravno ne može igrati odlučujuću ulogu. Ipak, ona može biti aktivnija u približavanju gledišta dve strane. U ovome bi Hrvatska trebalo da se rukovodi svojim sopstvenim interesima, ali bi takođe trebalo da sledi i smernice koje su postavili Evropska unija i NATO. Konačno, u današnjem svetu koji se suočava sa brojnim krizama i sukobima, očito je da zemlje Zapadnog Balkana moraju pre ili kasnije postati deo Evrope i da bez njih Evropa kao struktura neće biti ni kompletna ni bezbedna.

**Sandro Knezović<sup>1</sup>**

# **„SWOT“ ANALIZA ODNOSI SRBIJE I KOSOVA I BEZBEDNOST U JUGOISTOČNOJ EVROPI Pogled Iz Hrvatske**

## **Uvod**

Nerazrešeni odnosi Srbije i Kosova već prilično dugo opterećuju proces regionalne konsolidacije u širem regionu Jugoistočne Evrope. Izgleda da je ceo proces došao do tačke kada mora biti rešen na najprikladniji način. Tri scenarija se izdvajaju kao najizglednije mogućnosti – 1) održavanje statusa quo; 2) izmena granica; 3) normalizacija zasnovana na pravno-obavezujućem bilateralnom sporazumu postignutom uz posredovanje EU. Kao regionalna članica EU i NATO, Hrvatska ima poseban interes za održivom regionalnom stabilnošću, a time i za razrešenjem odnosa Srbije i Kosova. Shodno tome, preporučljivo je analizirati hrvatsku perspektivu bezbednosnih posledica koje pomenuta tri scenarija mogu imati po regionalnu dinamiku.

---

<sup>1</sup> Sandro Knezović je viši naučni saradnik na Odeljenju za međunarodne ekonomske i političke odnose Instituta za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb.

## Scenario 1 – Održavanje statusa quo

Prednosti ovog scenarija su veoma male. Dok odnosi Srbije i Kosova imaju vrlo malo uticaja na međuetničke odnose u Hrvatskoj, oni svakako opterećuju obe strane i stoga utiču na bilateralne i multilateralne odnose, a time i na bezbednost u celoj Jugoistočnoj Evropi. Na vrlo kratak rok, ovaj scenario bi možda veštački „održao postojeću stabilnost u regionu”, time što bi bilo izbegnuto otvaranje vrlo specifičnih i konfliktnih pitanja koja zahtevaju teške kompromise i neželjene scenarije za obe strane u procesu. Drugim rečima, razrešenje ovih pitanja je *conditio sine qua non* za bilo kakav napredak u procesu koji sa sobom nosi uništavajući potencijal za legitimitet populističkih političkih elita u obe prestonice. Stoga snaga statusa quo (barem iz njihove perspektive) leži u činjenici da izbegavanje ili odlaganje neizbežnog, kao što je već rečeno, jamči „produžen legitimitet” i očuvanje političke moći. Ovo je, na kraju krajeva, osnovni interes i motivacija za učešće u političkom životu tih zemalja, posebno kada je reč o populističkim političkim elitama Jugoistočne Evrope niskog nivoa političke kulture. Dalje, ovaj scenario (bar kratkoročno) nosi sa sobom izvestan nivo spokojnosti za transatlantsku zajednicu, koja je prevashodno preokupirana svojim unutrašnjim teškoćama i podelama, kao i sve više neprijateljski nastrojenom okruženju. Ona može prepoznati snagu ovog scenarija u činjenici da postojeća pat-pozicija može ponuditi prihvatljiv izgovor za očito odsustvo održive strategije proširenja za region koji nam je ovde u fokusu. Ovaj scenario bi takođe mogao značiti izbegavanje opasnih razvoja događaja, u kojima bi otvaranje teških pitanja vodilo destabilizaciji regiona i prilikama za geostrateško mešanje karata u ovom delu Evrope.

Slabosti ovog scenarija su brojne, posebno u odnosu na dugoročnu konsolidaciju procesa priključivanja zemalja regiona EU i NATO. Naime, status quo ne samo da zaustavlja transformaciju i integracione

procesu Srbije i Kosova, nego on neposredno utiče i na bilateralne/multilateralne odnose u regionu i, posledično, na bezbednost čitavog regiona. Države bez definisanih granica, nepriznati samoproglašeni politički entiteti i preklapajuće nadležnosti teško da su optimalan okvir za dugoročnu konsolidaciju, kao ključni preduslov za održive procese integracija u transatlantske strukture. Tinjajuće međuetničke zategnutosti koje proizilaze iz postojećeg statusa quo i teritorijalnih ograničenja bezbednosnih snaga usled preklapajućih nadležnosti (Severno Kosovo) definitivno ne doprinose sveukupnoj situaciji i legitimitetu „reformskih snaga”. Ova vrsta okruženja nije primamljiva za strane direktne investicije i stvara optimalnu poslovnu klimu za politički motivisane poslovne ugovore, nizak ili nepostojeći istraživački i razvojni portfolio i sivu ekonomiju sa visokim procentom utaje poreza. Kao posledica, vrlo je verovatno da lokalne ekonomije neće biti u mogućnosti da ostvare održiv razvoj, a to će se završiti niskim industrijskim kapacitetima sa proizvodima lošeg kvaliteta. Štaviše, važno je imati na umu da ova vrsta zamrznutog konflikta veoma skupo košta već istanjene budžete obe strane. Takvo stanje se skoro uvek završava „odlivom mozгова”, niskim socijalnim kapitalom, vrlo negativnim demografskim karakteristikama i strukturnim problemima sa kojima je jako teško nositi se. U takvom okruženju ekonomija mediokriteta i populističkih političkih vrhuški najčešće zacementiraju takvo stanje, i time sprečavaju bilo kakav održiv napredak u dogledno vreme.

Mogućnosti koje nosi ovaj scenario su takođe veoma male, posebno za one koji teže reformskim politikama. Produžena pat-pozicija umanjuje legitimitet reformista, kao i transatlantske zajednice, posebno EU i NATO, čije politike počinju da izgledaju nefunkcionalno, a mehanizam uslovljavanja neefikasan. Gubi se mobilizacija neophodna za napor celog društva u cilju sprovođenja zahtevnih reformi, a evroskeptični i populistički glasovi osvajaju prostor i menjaju prirodu političkog diskursa u Srbiji i na Kosovu, ali i šire. Ovaj narativ umanjuje mogućnosti za harmonizaciju bilateralnih odnosa između dve strane, ali takođe i širom regiona. Mogućnosti se, pak, mogu pojaviti

za „kočničare tranzicije”. Ako reformisti u domaćoj i transatlantskoj zajednici na širem regionalnom i međunarodnom planu ustuknu, postoje drugi akteri koji će iskoristiti priliku i učvrstiti svoju poziciju. Na domaćem planu nastaće brojne mogućnosti za evroskeptične populiste, koji su vrlo pragmatični u svojim težnjama da ostanu na vlasti. Sa sve manjim obimom evropskih i drugih fondova na raspolaganju, oni će tražiti druge izvore koji bi im u tom smislu bili od pomoći. Ovo otvara vrata za manje demokratske i manje transparentne strane aktere kao što su Rusija, Kina, Turska, arapske zemlje i druge, koje bi mogle da uskoče i utvrde svoj položaj, menjajući na taj način geostrateški pejzaž regiona.

Opasnosti može biti mnoštvo. Pre svega, prolongirana pat-pozicija uz manjak vidljivog napretka i vidljive perspektive u periodu koji sledi može voditi nestabilnostima svake vrste. Društva lišena društvenog blagostanja, mogućnosti zapošljavanja, obrazovanja i zdravstva su podložna neformalnim organizovanjima i merama prinude u traženju svojih prava. Sa druge strane, to pruža opravdanje autokratskim političkim elitama da povećaju pritisak na društva, gušenjem njihovih sloboda „zbog nacionalne bezbednosti”. Takvo okruženje predstavlja plodno tlo za različite ekstremne ideologije, koje bi mogle da imaju dramatičan uticaj na homogenost društva i zbog kojih bi periferni i izolovani delovi društva mogli da padnu pod opasan uticaj iz inostranstva. S obzirom na geostrateške pozicije Srbije i Kosova, kao i celog regiona, ove mogućnosti se dobro uklapaju u širi okvir geostrateškog nadmudrivanja u Jugoistočnoj Evropi i povećanu pretnju stabilnosti evropskog kontinenta. Ekonomske opasnosti ovakvog scenarija su takođe brojne. Pomenute društvene deformacije prouzrokovale bi nizak nivo direktnih stranih investicija, koje bi bile i niskoproduktivne, kao i visoku stopu nezaposlenosti i visok tekući deficit. U kombinaciji sa oštrim padom dostupnosti evropskih fondova, time se lokalna politička elita izlaže sumnjivim i diskrecionim finansijskim injekcijama ili investicijama iz inostranstva, koje uvek sa sobom nose i političke uticaje i implikacije, kao i negativan efekat na prirodu i karakter političkog

sistema. „Pragmatična politika” bi tako na duži rok preuzela vođstvo od procesa reformi baziranog na zaslugama, što bi proizvelo katastrofalan dugoročni uticaj na demokratski kapacitet društva i države.

## Scenario 2 - Razmena teritorija

Prednosti ovog scenarija je moguće naći samo u kratkoročnoj perspektivi i na mikroplanu, tamo gde preklapanje nadležnosti predstavlja gorući problem. U ovom konkretnom slučaju, to bi značilo razmenu teritorija dominantno naseljenih manjinskim stanovništvom između dve strane (Srbi na severu Kosova i Albanci u južnoj Srbiji), i pokušaj da se nominalno stvore etnički čiste teritorije i „razreše” postojeći sporovi. To bi konačno stavilo tačku na večiti spor između Srbije i Kosova, završi demarkaciona linija između dve strane i kreira okruženje u kome bi međusobno priznavanje i uspostavljanje bilateralnih odnosa bili mogući. U međunarodnoj političkoj areni to bi deblokiralo proces priključenja Srbije EU i međunarodnog priznanja Kosova, a ubrzao bi se i proces postizanja punog članstva Kosova u UN i drugim važnim međunarodnim i regionalnim organizacijama. Ovo bi doprinelo unutrašnjoj koheziji u transatlantskoj zajednici u vezi sa pitanjem Kosova, te preostalih pet zemalja članica koje dosad nisu priznale Kosovo više ne bi imale razloga da istrajavaju u takvom stavu. Takođe, zahvaljujući ovom rešenju Kosovo bi dobilo pristup svim EU fondovima za unutrašnju konsolidaciju, kojima sada nema pristup zbog svog spornog statusa. Definisani status bi takođe ojačao misiju EU na terenu, čineći njen mandat jasnijim i povećavajući njen opšti kapacitet, kao i primenjivost njenih političkih rešenja. Međutim, mora se imati na umu činjenica da sve ove moguće prednosti mogu biti lako pretvorene u slabosti ako ovaj presedan izazove lančanu reakciju etničkih sukoba i zahteva za teritorijalnim razmenama. Stepem destabilizacije regiona, i šire, u tom bi slučaju bio nezamisliv.




Slabosti su brojne. Ovo je veoma opasan presedan. Koncept etnički čistih teritorija je jednostavno neizvodljiv u savremenim međunarodnim odnosima, posebno na širem prostoru Jugoistočne Evrope koga karakteriše etnička i verska heterogenost. Ovaj scenario mogao bi da ima razarajući efekat ne samo na bilateralne i multilateralne odnose u regionu, nego takođe na njegovu bezbednosnu situaciju kao takvu. Naime, postoje nerešeni međuetnički odnosi u susednim zemljama kao što su Bosna i Hercegovina i Makedonija, ali takođe i za-tegnuti odnosi između Crnogoraca i srpske manjine u Crnoj Gori, pitanje Bošnjaka u Sandžaku, Albanaca u Grčkoj i Crnoj Gori, itd. Izmena granica u Jugoistočnoj Evropi nikada nije sprovedena bez nemira i nasilja, koje narednim generacijama najčešće ostavlja nepodnošljive posledice. Zahvaljujući strateškoj važnosti regiona, međuetničke za-tegnutosti i izmene granica su skoro uvek bile ili posledice preklapanja interesa velikih sila, ili su ih one u velikoj meri podsticale. Stoga bi bilo teško pretpostaviti da bi ova razmena teritorija donela dugoročno rešenje regionu u širem međunarodnom kontekstu, posebno ako imamo u vidu tekuće geostrateško nadmetanje na globalnom nivou. Štaviše, ovaj scenario ne bi u potpunosti rešio ni postojeći problem, usled činjenice da ne žive svi kosovski Srbi na severu, i obrnuto. To nas vraća na ključnu slabost ovog scenarija koju smo pomenuli i ranije – razmenu teritorija koja bi potencijalno trebalo da vodi etnički čistim regionima je jednostavno nemoguće implementirati u Jugoistočnoj Evropi.

Mogućnosti koje pruža ovaj scenario ima samo nekoliko: one su kratkoročne prirode i u priličnoj meri zavise od impulsa koji bi ovaj scenario dao široj regionalnoj stabilnosti. Privremena politička stabilizacija bi mogla sa sobom doneti nekoliko njih, kako političke, tako i ekonomske prirode. Ovaj scenario bi, možemo pretpostaviti, stvorio priliku za lakše definisanje nadležnosti i odgovornosti između dve strane, što je ranije bilo neizvodljivo. Kao posledica, to bi pomoglo ponovnom uspostavljanju političkog sistema sa primenljivim demokratskim rešenjima, koji (bar u izvesnoj meri) garantuje

fundamentalna ljudska prava i funkcionalnu vladavinu prava. To bi takođe pomoglo rastu ekonomskih aktivnosti između glavne teritorije i onih novopriključenih, pružajući priliku za kratkotrajni porast broja otvorenih radnih mesta i, moguće, manje poboljšanje na polju direktnih investicija, ne neophodno stranih. Naime, u ovom slučaju, preduzećima iz „glavnog” dela zemlje bilo bi lakše da investiraju i stvaraju profit u regionima sa nižim stepenom razvoja i jeftinijom radnom snagom. Ovo bi na kraći rok moglo generisati ograničeni privredni rast i spustiti nivo nezaposlenosti i odliva mozgova. Potencijalno, sve to bi moglo stvoriti kratkotrajan utisak održivog sistema socijalnog blagostanja i umiriti trenutni jak potencijal za društvene nemire, koji proizilaze iz produženog statusa quo. Osećaj zajedničke pripadnosti između priključenog regiona i prestonice, tj. odsustvo prethodno postojećih etničkih linija podele značajno bi doprinelo tome. Na međunarodnom nivou, to bi moglo da smanji pritisak na međunarodnu zajednicu (i posebno na transatlantske institucije), koji decenijama imaju teškoće da pronađu zajedničko stanovište i održivu strategiju za ovo konkretno pitanje.

Opasnosti su brojne. Pre svega, teško je biti potpuno uveren da ovaj scenario ne bi imao destabilizujući efekat na politički diskurs u dvema prestonicama. Produženi status quo je doprineo radikalizaciji manjeg broja aktera u parlamentarnom životu (na primer, Dveri u Srbiji i Samoopredeljenje na Kosovu), dok bi te iste organizacije i njihovi sledbenici „trgovinu sa neprijateljem” mogli posmatrati kao *par excellence* primer nacionalne izdaje zvaničnika na vlasti, što bi legitimisalo preduzimanje „svih neophodnih koraka” da bi se oni sklonili sa vlasti. Ovo bi, naravno, izazvalo oštru reakciju vlasti, koja bi maksimalno iskoristila mere prisile kako bi „odbranila državu” od onih koji dovode u pitanje njeno postojanje i funkcionisanje. Drugu opasnost predstavlja potencijalna destabilizacija kao posledica lančane reakcije na razmenu teritorija u susedstvu. Ovaj scenario bi za nacionalističke snage u regionu predstavljao uspešno izvedenu pokaznu vežbu koja dokazuje da su njihove teritorijalne pretenzije prema najbližim susedima i




njihovi megalomanski planovi o velikim nacionalnim državama zapravo izvodljivi. Ovo je vrlo legitimna pretnja za region, u kome najviši predstavnici entiteta u jednoj susednoj zemlji javno pozivaju na rasturanje te države, ili u kome oni koji pripadaju drugoj najbrojnijoj etničkoj zajednici u drugoj državi koriste samu državu samo kao platformu za ostvarivanje svojih posebnih nacionalnih interesa. Ovo, naravno, pretili da destabilizuje bilateralne i multilateralne odnose u regionu, a time predstavlja i ozbiljan izazov za sveukupnu stabilnost Jugoistočne Evrope i šire. Međunarodne implikacije ovog scenarija za upravljanje konfliktima u drugim delovima sveta, kao i njegove geostrateške implikacije, bi takođe trebalo ozbiljno uzeti u obzir.

### **Scenario 3 – Normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem bilateralnom sporazumu postignutom uz pomoć Evropske unije**

Ovaj scenario nije lako postići, pošto zahteva velike kompromise, političku volju na obe strane i delotvornu pomoć transatlantske zajednice, što bi značilo da su sve zainteresovane strane postigle konsenzus u vezi sa najboljim mogućim načinom razrešenja ovog pitanja. Međutim, ovaj scenario sa sobom nosi mnogo prednosti, kako za regionalne tako i za međunarodne aktere. Prva prednost je dugotrajna stabilizacija i razrešenje zamrznutog konflikta koji traje već decenijama. Države bez definisanih granica i statusa se smatraju nedovršenim državama, zarobljenim u zamrznutom konfliktu, bez potencijala za preduzimanje neophodnih demokratskih reformi. Rešenje ovog konflikta omogućava državama i društvima da se usredsrede na demokratske reforme i razvoj. Ovo je ključan preduslov za njihovu održivost. Takođe, mere uspostavljanja poverenja, koje su važan element primenjivog sporazuma, mogu da pomognu razvoju stabilnih

bilateralnih i multilateralnih odnosa u regionu. Ovo može imati pozitivan upliv na celokupnu regionalnu stabilnost, pošto ovo pitanje već prilično dugo negativno utiče na region. Ovo bi, naravno, odblokiralo proces priključenja Srbije Evropskoj uniji i doprinelo međunarodnom priznanju Kosova, čime bi i Kosovo moglo da postane punopravni član UN. Za razliku od prethodnog scenarija, ovaj scenario bi imao dugoročne implikacije. U razumnom vremenskom periodu on bi mogao da znači povlačenje brojnih međunarodnih mirovnih snaga i misija za upravljanje konfliktom, kancelarija i agencija sa preklapajućim nadležnostima i nejasnim mandatima, čime bi se pripremio prostor za ubrzanu konsolidaciju i integracione procese. Ovo bi, isto tako, dovelo do dramatičnog porasta legitimiteta EU kao nekog ko uspešno pruža podršku postizanju komplikovanih političkih rešenja, što bi povećalo njen ugled u regionu i šire. To bi pomoglo dovršavanju evropskog projekta u ovom delu Evrope i promeni balansa moći u regionu nauštrb nametljivih autoritarnih aktera koji u ovom trenutku stiču prednost.

Postoje takođe i slabosti, ali one nisu brojne. Možda je jedna od najvećih potencijalnih slabosti međunarodno potpomognutog procesa bilateralnih pregovora i procesa usvajanja njihovog ishoda – dužina trajanja ovih pregovora. Ne samo da prva faza ovih pregovora odnosi dosta vremena, već bi dugo trajala i kasnija ratifikacija i usvajanje zakona i podzakonskih akata, koji bi mogli da budu podložni različitim domaćim i inostranim političkim uticajima. Ne bi svi akteri u geostrateškoj konstelaciji regiona bili zadovoljni ishodom pregovora, te bi bilo onih koji bi učinili sve što mogu da zloupotrebe karakter ovog procesa i uspore ili čak sasvim zaustave implementaciju. Drugim rečima, demokratski sistemi i procesi se pre svega svode na procedure koje se ne mogu preskočiti ili skratiti. Ovo bi moglo da delegitimiše ceo proces i ojača snage koje su mu se suprotstavljale od samog početka. Nepripremljena i nefunkcionalna tranzicija vlasti na terenu sa jednog aktera na drugog mogla bi usloviti značajne poteškoće u procesu implementacije sporazuma i praktične opravdanosti njegovog ishoda. Nominalno, slabost svakog kompromisa je činjenica da ima vrlo



malo onih koji ga shvataju kao situaciju u kojoj svi dobijaju. Veći deo javnosti na koju se ovaj ishod neposredno odnosi, na bilo kojoj strani, posmatra ga kao „zero-sum” igru, igru u kojoj jedna strana dobija a druga nužno gubi i u kojoj se pravljenje ustupaka „neprijatelju” može izjednačiti sa nacionalnom izdajom, što posebno važi za one koji su radikalizovani tokom dugotrajnog statusa quo. Ovo bi, naravno, moglo da bude okidač za delegitimizaciju onih na vlasti i širenje društvenih nemira i nasilja.

Mogućnosti mogu biti velike. Razrešenje zamrznutog konflikta i dugoročna konsolidacija u Srbiji i na Kosovu biće pozitivan primer drugima, uz „umirujući” uticaj na bilateralne i multilateralne odnose i opštu regionalnu saradnju. Ne samo da će sporazum omogućiti međusobno priznanje, uspostavljanje diplomatskih odnosa i funkcionalnost na regionalnim forumima, nego će takođe odblokirati proces priključivanja Srbije EU i omogućiti međunarodno priznanje Kosova. To će osloboditi politiku EU prema Kosovu od statusnog pitanja i otvoriti mogućnosti za korišćenje svih relevantnih pretpristupnih mehanizama i fondova. Ovo bi donelo brojne koristi na polju ekonomije, društvenog blagostanja, zdravstva, obrazovanja, kulture i pokretljivosti. Direktne strane investicije po pravilu traže politički stabilno okruženje sa predvidivom poslovnom klimom, funkcionalnim državnim aparatom i nezavisnim sudstvom. Ovakav razvoj bi pojačao ekonomsku aktivnost, normalizovao stopu nezaposlenosti (posebno među mladima), potencijalno stimulisao izvoz i snizio tekući deficit. Umanjen pritisak na budžet mogao bi da pruži priliku da se povećaju javne investicije u obrazovanju, istraživanju i razvoju, što bi popravilo socijalni sistem i umanjilo odliv mozgova i radikalizaciju izolovanih društvenih grupa. Visoka stopa nezaposlenosti mladih, posebno na Kosovu, mogla bi biti solidna baza ljudskih resursa za novu generaciju visokostručne radne snage, ako bi se povećale investicije na polju obrazovanja, istraživanja i razvoja. Tome bi dodatno doprinelo povećanje pokretljivosti, kao posledica bezviznog režima. Za razliku od prethodnog scenarija, s ovom opcijom bi se okončalo geostrateško

nadmudrivanje u regionu i mešanje agresivnih autokratskih sila, dok bi se EU i NATO sa svojim vrednostima etablirali kao jedini pravi izbor. Sledstveno, članstvo u institucijama transatlantske zajednice bi moglo načiniti proces konsolidacije nepovratnim, a ceo region bezbednim i prosperitetnim.

Opasnosti ovog scenarija se mogu predvideti i ne bi ih trebalo potceniti. One uglavnom dolaze iz neodgovarajućeg odnosa prema slabostima ovog scenarija. Trebalo bi razumeti da postoje uticajni unutrašnji i spoljni akteri koji snažno podržavaju status quo, zbog činjenice da on služi njihovim posebnim nacionalnim interesima (strani akteri) ili političkim opredeljenjima (lokalni akteri). Iz tog razloga, dugoročne konsekvence ovog scenarija predstavljaju pretnju za agresivne i autokratske sile u njihovom pokušaju da zacementiraju svoju geostratešku poziciju u regionu, kao i za populističke političke elite u regionu čija bi ideologija mogla postati prevaziđena, što bi dovelo u opasnost njihove pozicije moći. Prema tome, oni će učiniti sve što mogu da podstaknu događaje koji bi mogli predstavljati pretnju primeni ovog scenarija. Kako bi izvukli korist iz pomenutih mogućih slabosti, i unutrašnji i spoljni faktori mogu pokrenuti društvene nemire kroz finansiranje ekstremnih grupa, nacionalističkih medija, neformalnih političkih i privrednih krugova i tako delegitimizovati ne samo sporazum, nego i aktuelne političke elite i institucionalni poredak. Nizak stepen političke kulture političkih entiteta koji su ovde u našem fokusu dovodi nas do zaključka da bi očekivana oštra reakcija političkih elita samo vodila do političkog nasilja i nepremostivog jaza u društvu. To bi dodatno opteretilo proces implementacije sporazuma i dugoročne konsolidacije, koji bi ionako bili veoma zahtevni. U tom slučaju, legitimitet lokalnih ali i svetskih aktera bio bi doveden u pitanje.

**Nikolaos Cifakis<sup>1</sup>**

## **REŠAVANJE KOSOVSKOG PITANJA: SWOT ANALIZA IZ GRČKE PERSPEKTIVE**

Najnovija Strategiji proširenja Evropske unije iz februara 2018. trebalo je da posluži kao novi podsticaj zemljama Zapadnog Balkana na njihovom putu ka članstvu u Uniji. Simbolički gledano, u dokumentu je naveden okvirni datum (2025. godina) kada bi Srbija i Crna Gora, dve zemlje koje su najviše uradile u procesu pridruživanja, najranije mogle da postanu članice Unije. Istovremeno u dokumentu je ponovljen stav da je neophodna hitna normalizacija odnosa između Srbije i Kosova, što je postavljeno kao eksplicitan uslov za dalji napredak Srbije na njenom putu evropskih integracija (Evropska komisija, 2018a, str. 8). Pregovori o zaključivanju sveobuhvatnog i pravno-obavezujućeg sporazuma između Kosova i Srbije su bezmalo tek otpočeli, mada je iz raznih izjava najvažnijih lokalnih i međunarodnih aktera moguće shvatiti na kojim pozicijama stoje dve strane i kakva rešenja zagovaraju. U striktno analitičke svrhe, ovde ćemo izneti stav da pregovori mogu da dovedu do jednog od tri moguća ishoda: a) Prevladaće status quo i konačno rešenje problema biće odloženo za neki kasniji period; b) Dve strane će doći do sporazuma koji će uključivati neku vrstu izmene granica, i c) Dve zemlje će normalizovati međusobne odnose kroz dijalog u okviru Briselskog sporazuma i uz posredovanje EU. U ovom radu biće izneta analiza sva tri scenarija pojedinačno, sa primarnim fokusom na Grčku ali i na čitav region Balkana.

---

<sup>1</sup> Nikolaos Cifakis je vanredni profesor međunarodnih odnosa, Odeljenje za političke nauke i međunarodne odnose, Univerzitet Peloponeza; član „Balkans in Europe Policy Advisory Group“ (BiEPAG).

## 1. Očuvanje statusa quo

Prvi mogući ishod pregovora za rešavanje kosovskog pitanja moglo bi biti i to da dve strane ne postignu nikakav dogovor. Iako bi se to spolja gledano moglo shvatiti kao politički neuspeh, ova opcija bi zapravo za obe zemlje mogla predstavljati drugo najbolje rešenje. Osim toga, ovu opciju bi verovatno obe zemlje izabrale mnogo radije nego neki nezadovoljavajući sporazum s kojim bi morali da načine mnogo veće ustupke od onih na koje su realno spremne. U tom smislu, ovaj scenario trenutno izgleda kao vrlo moguća opcija.

### **Prednosti**

Kad je reč o rešavanju kosovskog pitanja, zvanična Atina ne podržava opciju produženog statusa quo. Iako Grčka želi da uspostavi dobre odnose sa Kosovom a da pritom ne naruši tradicionalno bliske veze sa Srbijom, nerešavanje kosovskog konflikta doprinosi održavanju negativnog okruženja za sprovođenje grčke spoljne politike. Ipak, zbog sopstvenih interesa i bezbednosne situacije u regionu, Grčka bi pre podržala čak i ovu opciju i produžavanje statusa quo nego potpisivanje nekog rizičnog sporazuma.

Odlaganje rešavanja kosovskog pitanja znači i očuvanje stabilnosti u regionu i određene predvidljivosti dešavanja u zemljama severno od Grčke. Grčka je i ranije vrlo zabrinuto pratila sve radikalne promene na Balkanu (kao što su bili raspad SFRJ ili ratovi u Bosni i na Kosovu), jer je svoje severne granice oduvek smatrala slabom tačkom, budući da je upravo sa te strane doživela poslednju invaziju u svojoj istoriji, tokom Drugog svetskog rata.

Osim toga, Atina je zasad uspevala prilično uspešno da održi balans u odnosima sa Beogradom i sa Prištinom. Iako Grčka nije priznala nezavisnost Kosova, otvorila je Kancelariju za vezu u Prištini na nivou ambasade i prihvatila je zahtev Kosova za otvaranje Kancelarije



za ekonomske i trgovinske veze u Atini (Ministarstvo spoljnih poslova Grčke). Grčka priznaje i kosovske pasoše i automobilske oznake (Armakolas, 2017, str. 31). Pored toga, Atina je podržala članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama kao što su Evropska banka za obnovu i razvoj (Ministarstvo spoljnih poslova Grčke), i ne protivi se prištinskim zahtevima za članstvo u Interpolu i Unesku (B92, 2015). Stoga možemo reći da je Grčka s vremenom naučila kako da igra ulogu „mekog nepriznavaoca”.

Kad su u pitanju grčki interesi, odlaganje konačnog rešenja moglo bi da znači i to da bi zapravo trebalo sačekati povoljniji međunarodni kontekst, to jest trenutak u kom EU više neće biti toliko okupirana ozbiljnijim problemima koji je sada pritiskaju (bregzit, migracije, uspon populizma i sl.) i u kom u Vašingtonu na vlast dođe administracija koja će slediti malo predvidljiviju politiku. S tim u vezi, bilateralni odnosi Grčke i Sjedinjenih Država odnedavno su postali bolji nego ikada pre, budući da su dve zemlje zajednički radile na nizu inicijativa i planova u oblasti vojne i bezbednosne saradnje (Athanasopoulos, 2018a). Ipak, i pored jačanja veza na relaciji Atina–Vašington (dok sa druge strane paralelno jačaju i veze između Rusije i Turske), i dalje je kod brojnih grčkih političara prisutna uznemirenost zbog nepredvidljivosti Trampove politike.

### **Mogućnosti**

Najveća prednost odlaganja rešenja kosovskog problema jeste to što bi u tom slučaju regionalni akteri imali priliku da reše ostala otvorena pitanja, i to bez bojazni da bi neki novi razvoj situacije na Kosovu (npr. razmena teritorija) mogao da uspostavi opasan presedan. To ne znači da bi pitanje Kosova trebalo sasvim ostaviti po strani i da bi ga trebalo rešavati tek kada sva ostala pitanja u regionu budu rešena. Naprotiv: ukoliko konačni sporazum o rešenju kosovskog pitanja na bilo koji način odstupa od ustaljenih evropskih pravila i normi, onda bi se najpre trebalo pobrinuti za to da on ima najmanji mogući uticaj na druga nerešena pitanja u regionu.

Ako bismo povukli paralelu sa kiparskim pitanjem, odlaganje rešavanja kosovskog spora pružilo bi kiparskim Grcima i Turcima dodatno vreme da načine nov pokušaj postizanja sporazuma o podeli moći, nakon neuspeha prošlogodišnjih mirovnih pregovora održanih u Kran-Montani. Iako je u odluci Međunarodnog suda pravde o jednostranom proglašenju kosovske nezavisnosti eksplicitno napravljena razlika između kosovskog i kiparskog slučaja (Međunarodni sud pravde, 2010, p. 449), kiparski Grci i dalje sa izuzetnom zabrinutošću prate razvoj događaja na Kosovu.

Kad je u pitanju spor oko imena između Atine i Skoplja, primenu Prespanskog sporazuma svakako ne bi moglo da ugrozi rešenje kosovskog pitanja koje bi možda promenilo računicu albanske zajednice u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji (BJRM). Iako je slovensko-makedonska zajednica podeljena u vezi sa potencijalnim koristima sporazuma, ratifikacija Prespanskog sporazuma u Skoplju u velikoj meri zavisi od snažne podrške makedonskih Albanaca. Ovde bi trebalo istaći da je Grčka oduvek smatrala da je stabilnost u BJRM od izuzetnog značaja za njenu bezbednosnu politiku, čak i u periodima velikih tenzija između Atine i Skoplja. Dakle, što više BJRM bude napredovala na putu evroatlantskih integracija nakon sklapanja Prespanskog sporazuma, utoliko će njena državnost biti stabilnija, pa će i posledice kosovskog rešenja na Skoplje biti manje.

Odlaganje rešavanja kosovskog pitanja moglo bi imati pozitivne efekte i na pregovore koji se trenutno odvijaju, a koji se tiču rezolucije o svim otvorenim pitanjima između Grčke i Albanije. U slučaju odlaganja, ovi pregovori ostali bi van uticaja nepredviđenih spoljnih faktora koji bi mogli uticati na proces odlučivanja ključnih albanskih aktera. Neki grčki analitičari smatraju da bi Atina u ovim pregovorima čak mogla da iskoristi odlaganje priznanja Kosova kao adut i način da od Tirane dobije više ustupaka. Prema našim saznanjima, u bilateralnim razgovorima sa Albanijom Grčka nije igrala na kartu Kosova; u načelu, grčko-kosovski odnosi do sada su bili zaštićeni od

uspona i padova u odnosima Atine i Tirane, i to zahvaljujući podjednaku trudu i Atine i Prištine.

Kad je u pitanju bezbednost regiona, neki analitičari smatraju da bi rešenje kosovskog pitanja koje uključuje neku vrstu izmene granica moralo da se donese u trenutku u kom Bosna i Hercegovina postignu veću stabilnost (Džozef, 2018). Konačno, ukoliko bi Srbija i Kosovo usredsredili svoje napore na ispunjavanje svih drugih kopenhaskih kriterijuma (kao što je, na primer, vladavina prava), za obe države bi bilo lakše da sporazum postignu u nekoj kasnijoj fazi, u trenutku kad članstvo u Uniji postane izvesnije i kada bi političku cenu kompromisa mogla da nadmaši nagrada u vidu članstva u EU. Međutim, ova opcija polazi od pretpostavke da su trenutni lideri u Beogradu i Prištini (ili oni koji će ih u bliskoj budućnosti naslediti) proreformski orijentisani. Prema svim trenutnim indikacijama, ova opcija trenutno nije aktuelna.

### **Slabosti**

Iako pitanje Kosova ne spada u prioritete spoljne politike Grčke, Atina u potpunosti shvata da će i ona snositi deo cene koju očuvanje statusa quo nosi. Grčko balansiranje između Beograda i Prištine nije uvek jednostavno, a u svakom slučaju nije izvodljivo na duge staze. Srbija već dugo podozreva da bi Grčka u svakom trenutku mogla da preokrene svoju politiku nepriznavanja Kosova, te je to pitanje već neko vreme izvor određene napetosti u bilateralnim odnosima Atine i Beograda (videti, na primer, Jovanović, 2015).

Slično tome, politika nepriznavanja predstavlja nepremostivu prepreku punom razvoju grčko-kosovskih odnosa. U ekonomskom smislu, postoji ogroman neiskorišćeni potencijal između ove dve zemlje, koje razdvaja tek 170 km auto-puta (to je tačna udaljenost između granica Grčke i Kosova). Kao ilustraciju, navešćemo podatak da je 2017. godine vrednost grčkog izvoza na Kosovo iznosila 43,5 miliona evra, dok je izvoz u suprotnom smeru dostigao cifru od tek 1,2 miliona evra (Panagiotou i Tzifakis, 2019).

Osim toga, sve dok pripada grupi od pet zemalja članica EU koje ne priznaju Kosovo, Grčka je u velikoj meri onemogućena da preduzima bilo kakve inicijative kojima bi olakšala evrointegracijski proces zemljama Zapadnog Balkana, što je konstruktivna uloga u kojoj je Grčka ranije imala priličnog uspeha. Konačno, Atina se već u više navrata našla pod blagim spoljnim pritiskom Evropskog parlamenta i zemalja koje priznaju Kosovo da promeni svoj stav o kosovskoj nezavisnosti.

### **Opasnosti**

Prolongiranje statusa quo nosi ne tako zanemarljive rizike po stabilnost regiona. Budući da je Evropska unija postavila normalizaciju srpsko-kosovskih odnosa kao neophodan uslov za pristupanje Uniji i to za obe zemlje, razumno je očekivati da će se proces evropskih integracija u obe zemlje znatno usporiti. To bi, opet, u obe zemlje moglo da dovede do još veće zasićenosti pričama o evrointegracijama. To je posebno zabrinjavajuće u slučaju Srbije, koja već pokazuje snažne signale zasićenosti. Osim toga, zaustavljanje procesa evrointegracija će u obe zemlje dovesti do eliminacije najznačajnijeg spoljnog faktora koji zagovara implementaciju političkih reformi, i povećaće verovatnoću da čitav region klizne unazad u oblasti reformi i demokratije.

Odlaganje rešenja konflikta moglo bi da znači i to da Kosovo neće dobiti članstvo u ključnim međunarodnim organizacijama koje se bore protiv organizovanog kriminala. Osim toga, sever Kosova tako neće biti u punoj meri i efikasno integrisan u institucije ključne za vladavinu prava, ni one na Kosovu niti u Srbiji. Kao rezultat, na Kosovu (posebno na severu) nastaviće da cveta organizovani kriminal, što predstavlja pretnju po čitav region. Evo kako je to formulisala Evropska komisija u Izveštaju o napretku iz 2018: „Kosovo je i dalje ključna zemlja kroz koju prolazi i u kojoj se skladišti heroin i kanabis. Zaplenjene količine su i dalje veoma male, posebno kad su u pitanju heroin i kokain [...] Organizovane kriminalne grupe (čiji pripadnici uglavnom govore albanskim jezikom) i dalje igraju glavnu ulogu u

krijumčarenju ogromnih količina heroina i u njegovoj daljoj distribuciji u EU.” (Evropska komisija, 2018b, str. 37).

Ovde je važno istaći da bi neizvesnost i frustracija zbog neresavanja konflikta mogli da dovedu do erupcije nasilja na Kosovu, i to među određenim grupama obe etničke zajednice koje bi takvu atmosferu možda htele da iskoriste za postizanje sopstvenih ciljeva. Takođe postoji i opasnost da na jugu Srbije dođe do naglog podizanja etničkih tenzija, i to mahom zbog činjenice da je čitava priča o razmeni teritorija proizvela određena očekivanja, i to uglavnom u oblastima sa većinskim albanskim stanovništvom.

Konačno, odlaganje rešenja bi značilo i gubljenje sadašnjeg trenutka i postojećih izgrađenih okolnosti. Ne bismo smeli da isključimo ni mogućnost prema kojoj bi u obe zemlje na vlast došlo rukovodstvo koje bi bilo manje spremno na kompromise (npr. albanski pokret „Samoopredeljenje”), ili koje bi imalo manje moći i legitimiteta da pregovara (npr. politički oslabljeni Vučić ili neki novi, slabiji srpski lider).

## 2. Sporazum o izmeni granica

Poslednjih nekoliko meseci, predsednici Kosova i Srbije Hašim Tači i Aleksandar Vučić stvorili su utisak da mogu da dođu do sporazuma koji bi se zasnivao na nekoj vrsti izmene granica. Iako se dva lidera u javnosti nisu usaglasili oko toga šta bi tačno izmena granica podrazumevala, zanimljivo je to da nijedan od njih nije javno izneo nikakav konkretan plan ili predlog. Ono što smo uspeli da shvatimo jeste da bi scenario izmene granica značio da bi sever Kosova bio priključen Srbiji, a da bi zauzvrat Beograd pristao na normalizaciju bilateralnih odnosa. Prema Tačijevom tumačenju, isti scenario zapravo podrazumeva i to da se Preševska dolina sa većinskim albanskim stanovništvom pripoji Kosovu. Zbog nedostatka prostora i nedovoljno informacija, ovde ćemo zanemariti različite varijacije i tumačenja

ovog scenarija, te ćemo analizirati bezbednosne implikacije razmene teritorija između Srbije i Kosova.

### **Prednosti**

Najveća prednost scenarija u kom se kosovski spor rešava izmenom granica jeste to što taj predlog podržavaju politička rukovodstva obe zemlje. Stoga deluje da ovakav sporazum može da okonča davniji zamrznuti konflikt, za čije je rešavanje utrošeno mnogo vremena bez konkretnih rezultata i za koji pronalaženje rešenja postaje neophodno. Štaviše, ovo rešenje ima dobre izgleda da dobije i međunarodnu podršku, budući da SAD, Rusija i institucije EU nisu kategorički protiv. Zagovornici sporazuma o izmeni granica ističu i činjenicu da bi to bilo u skladu i sa međunarodnim pravom. Iako u Završnom aktu iz Helsinkija stoji klauzula o nepovredivosti granica, njime ipak nije zabranjena mirna izmena granica uz obostrani pristanak (Roberts, navedeno u Tanner, 2018).

Osim toga, scenario razmene teritorija bi preventivno neutralisao potencijalni izvor nestabilnosti u regionu, koji bi proistekao iz procesa integrisanja oblasti sa većinski srpskim stanovništvom smeštenim severno od Ibra u kosovske državne strukture. Priština se uz dosta opreza suzdržavala od preuzimanja pune kontrole nad tim oblastima, dok je Beograd u njima uspostavio paralelne institucije. Rešenje do kog se došlo uz posredovanje EU a koje je predviđalo uspostavljanje Zajednice srpskih opština (ZSO) na Kosovu nije nikada implementirano, budući da dve zemlje i dalje ne mogu da se usaglase oko tačnih nadležnosti koje bi ZSO imala. Kao rezultat toga, Srbi sa severa Kosova i dalje veruju da neće potpasti pod nadležnost kosovskih institucija, te bi proces njihove integracije u kosovske strukture zaista mogao da dovede do povećanja tenzija.

Iz grčke perspektive, rešavanje kosovskog pitanja bi značilo eliminisanje problema koji je zakomplikovao grčku spoljnu politiku. Ukoliko Srbija i Kosovo normalizuju odnose, Atina više neće morati da balansira između njih. U tom smislu je grčki premijer Aleksis Ci-

pras polovinom septembra izjavio da „ukoliko srpska vlada i kosovska strana dođu do sporazuma koji će ponuditi rešenje konflikta, mi ne bismo imali nijedan razlog da takav rasplet ne pozdravimo” (*Kathimerini*, 2018).

Treba istaći i to da Grčka ne podržava opciju izmene granica. Razmena teritorija nije vrsta rešenja koju bi grčka diplomatija ponudila. Međutim, Atina je svesna činjenice da zapravo ne može u većoj meri uticati na ishod pregovora Beograda i Prištine, te stoga pokušava da bude praktična i usmerava svoju pažnju na bezbednosne implikacije takvog rešenja. Ukoliko bi scenario razmene teritorija u kosovskom slučaju predstavljao izuzetak i ne bi uspostavio opasan presedan, on bi zaista mogao da reši dugotrajni konflikt, čime bi istovremeno konačno nestala tzv. siva zona Balkana. Stoga bi u takvim okolnostima Grčka verovatno morala da podrži scenario izmene granica. Evo kako je to formulisao Nikos Kocijas, grčki ministar spoljnih poslova: „Mi ne želimo da u ovom regionu dođe do bilo kakve izmene granica. Ne želimo rešenja koja bi mogla imati negativan domino efekat. S druge strane, mi zaista želimo da dve zemlje reše postojeće probleme. Naravno, način na koji će ih one rešiti u potpunosti zavisi od njih.” (Ministarstvo spoljnih poslova Grčke, 2018).

Navodno, Kocijas je Antoniju Gutjerešu, generalnom sekretaru UN, i Federiki Mogerini, visokoj predstavnici EU za spoljnu politiku i bezbednost i potpredsednici Komisije, već saopštio da podržava rešenje kosovskog pitanja putem izmene granica koju bi obe strane prihvatile (Athanasopoulos, 2018b).

### **Mogućnosti**

Rešavanje kosovskog spora pružilo bi Grčkoj mogućnost da u potpunosti razvije svoje odnose sa obe zemlje. U trenutku u kom su odnosi Srbije i Turske znatno bolji nego ranije, grčko-srpski odnosi bi se oslobodili jedinog pitanja koje trenutno u obe zemlje izaziva nelagodu. Kad su u pitanju odnosi Atine i Prištine, grčko priznavanje nezavisno-

sti Kosova omogućilo bi pun razvoj bilateralnih ekonomskih odnosa, koji su trenutno na veoma niskom nivou.

Normalizacija kosovsko-srpskih odnosa pružila bi obema zemljama mogućnost da dalje napreduju na putu pridruživanja Evropskoj uniji, što bi se pozitivno odrazilo i na ostale zemlje regiona. Štaviše, kad razreše postojeći spor, Beograd i Priština će biti u prilici da se skoncentrišu na najvažnija pitanja od kojih zavisi njihovo članstvo u Uniji, kao što je implementacija političkih i ekonomskih reformi. Isto tako će se pažnja Evropske unije s kojom se prati put Srbije i Kosova ka članstvu usmeriti na ispunjavanje političkih i ekonomskih kriterijuma, a posebno na puno uspostavljanje demokratskih vrednosti i vladavine prava.


Rešavanje kosovskog pitanja takođe bi oslabilo ruski uticaj u Srbiji i na Balkanu. Mnogi međunarodni i lokalni akteri trenutno Rusiju smatraju glavnim faktorom koji sputava inicijative Zapada i sve mirovne procese u regionu, od Dejtonskog mirovnog ugovora do Prespanskog sporazuma. U tom smislu, kad Srbija prestane da zavisi od ruskog veta na članstvo Kosova u UN, smatramo da će Beograd biti u poziciji da vodi spoljnu politiku nezavisno od Moskve, politiku koja će biti usklađenija sa smernicama EU, baš kao što je to slučaj i sa svim ostalim zemljama-kandidatima za članstvo u Uniji.

Konačno, razrešenje kosovskog pitanja (zajedno sa implementacijom Prespanskog sporazuma) omogućilo bi međunarodnoj zajednici da svoj rad na stabilizaciji regiona usredsredi samo na jedno otvoreno pitanje, pat-poziciju u Bosni i Hercegovini.

## **Slabosti**

Razmena teritorija između dve zemlje zasnovana na demografskom profilu određenih oblasti (to jest, na etničkoj pripadnosti većinskog stanovništva) predstavlja veliko odstupanje od svih ranijih napora usmerenih ka izgradnji mira u regionu, koji su se mahom zasnivali na ideji uspostavljanja multietničkih društava. U slučaju Kosova, ovakvo rešenje konflikta ne bi se zasnivalo na zaštiti ljudskih prava već





bi predstavljalo dogovor oko teritorija. Ono bi ujedno označilo i poraz svih ranijih napora ulaganih u promovisanje međuetničkog pomirenja, i predstavljalo bi korak unazad u pokušaju izgradnje demokratskih inkluzivnih društava. Umesto rešenja kojim bi se osnažile i zaštitile etničke manjine, ovim rešenjem im se zapravo šalje poruka da bi im bolje bilo da se nakon podele nađu s prave strane granice. Ovaj scenario na mnogo načina zapravo predstavlja *a posteriori* opravdavanje politike etničkog čišćenja koja se u bivšoj Jugoslaviji vodila devedesetih godina prošlog veka (Phillips, 2018).

Osim toga, razmena teritorija je rešenje koje je protivno svim suštinskim evropskim vrednostima i normama. Čitav projekat evropskih integracija zasniva se na poštovanju i zaštiti etničkih i nacionalnih različitosti. Članstvo u Evropskoj uniji uslovljeno je ispunjavanjem kopenhavskih kriterijuma i eksplicitno podrazumeva zaštitu prava manjina. U tom smislu, posmatranje etničke raznolikosti kao problema je samo po sebi izrazito antievropski stav, koji će se naći u suštini rešenja konflikta koje podseća na diplomatiju vođenu između dva svetska rata. Zaista je čudno što su evropski zvaničnici kao što su Johanes Han i Federika Mogerini zapravo povećali izgleda ovog scenarija time što ga u startu nisu odbacili kao pogrešan pristup pronalazaženju rešenja.

Konačno, scenario izmene granica kao način rešavanja albansko-srpskih problema predstavlja uzaludan posao, jer ne postoji način da se na mapi povuče linija koja će savršeno podeliti dva naroda. Na Kosovu, većina Srba zapravo i ne živi u oblasti koja bi bila pripojena Srbiji, dok na severu Kosova žive i etnički Albanci. Kad je u pitanju jug Srbije, pripajanje bilo kojih oblasti Kosovu rezultiraće time da neka mesta sa albanskim življem ipak ostanu u Srbiji, ili time da mesta sa Srbima odu pod jurisdikciju Kosova. Drugim rečima, etnička podela Albanaca i Srba je praktično nemoguća. Ipak, što manje pripadnika manjine ostane u svakoj zemlji nakon podele, manji će biti i njihov legitimitet na osnovu kog mogu da traže kolektivna prava. Stoga će se Srbi i Albanci koji ostanu s „pogrešne” strane granice nakon pode-

le zapravo naći u najtežem položaju nakon eventualne primene ovog scenarija.

### **Opasnosti**

Iako uz određeno oklevanje, Grčka bi podržala ideju izmene granica između Srbije i Kosova, ali pod uslovom da taj dogovor ne uspostavi presedan za neke druge situacije. Grčka podrška zasnivala bi se na uverenju da će međunarodna zajednica garantovati da takav sporazum neće destabilisati region. Međutim, to uverenje nije previše utemeljeno u realnosti. Iako dve strane koje bi potpisale sporazum mogu pažljivo nadgledati sve njegove pravne posledice, one ipak ne mogu kontrolisati političke reperkusije koje bi ovakav rasplet mogao imati. Države u načelu uvek pokušavaju da nametnu upravo ona tumačenja međunarodnih sporazuma koja najbolje služe njihovim interesima. Neke revizionističke snage bi mogle da iskoriste kosovski sporazum da opravdaju svoju borbu za osporavanje nekih drugih međunarodnih granica. Na primer, Rusija bi najverovatnije iskoristila ovaj presedan da učvrsti svoj stav o legitimnosti pripajanja određenih teritorija Gruzije i Ukrajine. Turska bi dobila dodatni adut da postavi pitanje o tome koliko je i da li je i danas relevantan Lozanski mir iz 1923, kojim su utvrđene njene severne granice sa više susednih država. Takav razvoj događaja bio bi posebno problematičan za grčku bezbednosnu politiku.

Promena granica bi na Balkanu ojačala nacionalističke glasove koji se još uvek nisu pomirili sa teritorijalnim statusom quo uspostavljenim u regionu. U Bosni i Hercegovini, Milorad Dodik je već najavio da bi Republika Srpska zahtevala odvajanje od Federacije i ujedinjenje sa Srbijom (Kovacevic, 2018). Hrvatski nacionalisti iz Bosne, koji već traže formiranje trećeg entiteta u Bosni, mogli bi da pođu istim putem. Zato su tri bivša visoka predstavnika za BiH – Karl Bilt, Pendi Ešdaun i Kristijan Švarc-Šiling – poslali otvoreno pismo Federiki Mogerini i ministrima spoljnih poslova zemalja članica EU, u kojem su ih pozvali da prilikom rešavanja kosovskog pitanja imaju na umu

situaciju u Bosni i da se usprotive sporazumu koji bi uključio izmenu granica (Bildt, Ashdown, and Schwarz-Schilling, 2018).

Isto tako bi i albanski i kosovski nacionalisti prepoznali priliku da nastave pritisak i forsiraju ideju o ujedinjenju njihovih zemalja i stvaranju Velike Albanije. U tom slučaju, ne bi se mogla isključiti ni mogućnost da bi stabilnost bila ugrožena i u BJRM, zemlji u kojoj Albanci čine četvrtinu populacije. Zbog svega navedenog, brojni analitičari su s pravom izrazili bojazan da bi sporazum o izmeni granica (čak i ako ga prihvate obe zemlje) imao lančani efekat na ceo region, što bi moglo dovesti do naglog rasta etničkih tenzija (Rossi, 2018; Mahmuti, 2018; Joseph, 2018).

Scenario razmene teritorija mogao bi negativno uticati i na problem Kipra. Takvo rešenje moglo bi biti shvaćeno kao legitimizacija ideje stvaranja monoetničkih država, te bi moglo potkopati sve diplomatske napore za ujedinjenje ostrva. Kiparski Grci (a time i Grčka) protive se *de jure* podeli Kipra na dve etnički homogene nezavisne države, smatrajući takvo rešenje najgorim mogućim ishodom koje bi pregovori s turskim stranom vođeni pod okriljem UN mogli da daju.

Neki grčki analitičari takođe smatraju da bi scenario izmene granica između Kosova i Srbije mogao negativno da utiče i na buduće odnose Atine i Prištine. Ukoliko Kosovo dobije međunarodno priznanje kao etnički homogena država koja nema multietnički karakter, ono bi lako moglo da padne pod turski uticaj. Da bismo u potpunosti shvatili ove strepnje, morali bismo uzeti u obzir velike socijalne razlike koje karakterišu odnos grčkog i kosovskog naroda (Konstantinidis i Armakolas, 2014, str. 11–22).

Na kraju ne bi trebalo isključiti ni mogućnost prema kojoj sadašnji pregovori neće dovesti do ratifikovanog sporazuma, čak i ako dva predsednika uspeju da postignu dogovor. To bi moglo da se desi iz brojnih razloga (Kursani, 2018; *Economist Intelligence Unit*, 2018). Predsednik Tači nema autoritet ni legitimitet za otuđivanje delova kosovske teritorije. Srbija nije zvanično dala nikakve naznake da razmišlja o ideji prepuštanja dela svoje teritorije Kosovu. Eventualni referendu-

mi bi u obe zemlje mogli da daju negativan rezultat, a izmene ustava, za koje je potrebna kvalifikovana većina, možda neće biti uspešne. Međutim, čak je i sama priča o izmeni granica već donela određena očekivanja, te su time na terenu stvoreni i određeni politički rezultati. Stoga smatramo da postoje veliki izgledi da dođe do negativnih posledica povezanih sa scenarijem razmene teritorija, nezavisno od toga da li bi takav sporazum sadržao i određene koristi.

### **3. Normalizacija odnosa kroz pregovore Srbije i Kosova uz posredovanje Evropske unije**

Ovaj scenario odnosi se na mogućnost da dve zemlje normalizuju međusobne odnose u okviru Briselskog dijaloga, uz posredovanje Evropske unije. Zamišljeno je da dve zemlje potpišu pravno-obavezujući sporazum kojim bi se Priština obavezala da omogući šira prava etničkim Srbima koji žive na Kosovu (i to kroz uspostavljanje Zajednice srpskih opština), a da Beograd zauzvrat manje ili više eksplicitno prizna nezavisnost Kosova. Iako je upravo ovaj scenario dominirao u javnosti sve do sredine 2018. godine, trenutno se čini da je on najmanje verovatno rešenje postojećeg problema.

#### **Prednosti**

Ovaj scenario imao je najveću podršku svih zapadnih zemalja, i onih koje priznaju Kosovo i onih koje ga ne priznaju, budući da njegovom realizacijom ne bi bio ugrožen postojeći teritorijalni status zemalja u regionu. Priznanje kosovske državnosti temeljilo bi se na principu *uti possidetis juris*, što je princip međunarodnog prava prema kom međunarodne granice novoosnovanih država ostaju iste one koje je ta teritorija i ranije imala kao svoje administrativne pokrajinske granice. Ovo rešenje bi bilo i u skladu sa odlukom Međunarodnog

suda pravde o legalnosti kosovskog proglašenja nezavisnosti. Štaviše, ovakav sporazum bio bi dosledan nastavak svih mirovnih procesa u regionu, od Dejtonskog do Ohridskog sporazuma. Ovi sporazumi su ne samo očuvali nepovredivost nekadašnjih administrativnih granica bivše Jugoslavije, nego su predvideli i značajna kolektivna prava etničkih grupa koje žive u tim zemljama. Izuzetno je značajno i to da bi normalizacija odnosa uz posredovanje EU bila u skladu sa kosovskim mirovnim procesom, a posebno sa politikom „standarda za Kosovo” koju zastupaju UN, sa Ahtisarijevim planom i sa Briselskim sporazumom. U sva tri navedena dokumenta izričito je navedeno da je neophodno očuvati kosovski multikulturalni karakter tako što će se tamošnjim manjinama dati značajna kolektivna prava (Rossi, 2018). Tako bi ovaj scenario raspršio nade svim nacionalističkim političkim snagama regiona koje su podsticale nestabilnost stalnim pozivima na ponovno iscrtavanje granica duž etničkih linija.

Rešenje konflikta zasnovano na Briselskom sporazumu takođe bi bilo u skladu sa evropskim vrednostima i normama, kao i sa kriterijumima za pristupanje Uniji koji se odnose na zaštitu manjinskih prava. Ono bi poštovalo etničku raznolikost regiona i stavilo bi naglasak na poboljšanje uslova života i prava Srba na Kosovu, za razliku od rešenja koje bi pokušalo da zaobiđe probleme tih ljudi prostom razmenom teritorija. Ovo rešenje bilo bi u skladu i sa svim ranijim naporima koji su težili promovisanju međuetničkog pomirenja i tranzicionoj pravdi.

Normalizacija odnosa Kosova i Srbije uz posredovanje EU bi i za Grčku bio najpoželjniji scenario. On bi uklonio trenutna ograničenja grčke spoljne politike na Balkanu a da pritom ne bi ugrozio postojeći teritorijalni status u regionu. U tom smislu, evo šta je u februaru 2014. godine u Prištini izjavio Evangelos Venizelos, tadašnji ministar spoljnih poslova Grčke: „Dijalog između Beograda i Prištine predstavlja istorijski događaj, i ja se divim hrabrosti i odlučnosti rukovodstva Kosova i Srbije, jer je ovakav dijalog od ključnog značaja ne samo za ceo region, već i za globalnu situaciju.” (Ministarstvo spoljnih poslova Grčke, 2014).

## **Mogućnosti**

Rešenje spora zasnovano na Briselskom sporazumu sadrži iste prednosti koje su ranije pomenute prilikom razmatranja scenarija razmene teritorija. Grčka bi bila u mogućnosti da u punoj meri razvije diplomatske i ekonomske odnose sa obe zemlje. Osim toga, proces evrointegracija Srbije i Kosova bi znatno uznapredovao, a pregovori o pristupanju bi se usredsredili na implementaciju demokratskih reformi. Pomenimo i to da bi se u tom slučaju Srbija manje oslanjala na Rusiju, i da bi međunarodna zajednica dobila šansu da punu pažnju usmeri na stabilizaciju Bosne i Hercegovine.

## **Slabosti**

Za razliku od scenarija razmene teritorija, normalizacija kosovsko-srpskih odnosa uz posredovanje Evropske unije nema posebnih slabosti u pogledu regionalne bezbednosti. S druge strane, treba naglasiti i to da je najveća mana ovog scenarija to što se sa njim nije posebno odmaklo. Iako je EU uložila maksimalan napor da pristupanje Srbije Uniji uslovi normalizacijom odnosa sa Prištinom, Srbija nije pokazala spremnost da prizna nezavisnost Kosova a da pritom ne dobije nešto zauzvat (osim, naravno, uspostavljanja ZSO na Kosovu). Normalizacija odnosa zasnovana na Briselskom sporazumu za Vučića ima neprihvatljivo visoku političku cenu. Prema istraživanju iz marta 2018, 81% građana Srbije protivi se priznavanju nezavisnosti Kosova, čak i ako bi taj postupak bio stavljen kao uslov za ulazak Srbije u Evropsku uniju (Institut za evropske poslove, 2018). Ipak, što duže ovi pregovori budu trajali, to će obema stranama biti sve teže da do sporazuma zaista i dođu, a istovremeno će i Evropska unija sve više gubiti svoj kredibilitet i uticaj u regionu.

## **Opasnosti**

Najveći izazov ovog scenarija bila bi puna i funkcionalna integracija severa Kosova u nadležnost kosovskih institucija. Ukoliko se ovaj proces ne bude vrlo pažljivo isplanirao, ne bismo smeli da isključimo

mogućnost novih etničkih tenzija u regionu koje bi mogla da izazove bilo koja strana uključena u konflikt. Trenutne priče o izmeni granica stvorile su određena očekivanja s obe strane granice, i na severu Kosova i na jugu Srbije, koja bi uz realizaciju trenutno analiziranog scenarija ostala neispunjena. Drugim rečima, s razlogom se može očekivati da Srbi sa severa Kosova i Albanci s juga Srbije s vremenom postanu sve manje spremni na saradnju u implementaciji sporazuma koji ne uključuje promenu granica.

Imajući u vidu činjenicu da je većina građana Srbije protiv srpskog priznanja kosovske nezavisnosti, sporazum koji ne bi doneo značajnu korist Srbiji mogao bi da diskredituje Vučića i da dovede do političkih previranja u zemlji. Ovde ne zabrinjava toliko činjenica da bi moglo da dođe do opšteg smanjenja nivoa demokratije, već to da bi glavne probleme mogle da izazovu nacionalističke, evroskeptične snage koje bi pokušale da kapitalizuju ono što bi predstavile kao nacionalnu izdaju. U tom slučaju, ozbiljno bi bilo ugroženo članstvo Srbije u EU, kao i njena opšta politička stabilnost.

## 4. Zaključci

Sva tri opisana scenarija sadrže određene nezanemarljive prednosti. Međutim, u pogledu rizika koji nose po regionalnu bezbednost, predložena rešenja mogla bi se precizno klasifikovati. Scenario normalizacije odnosa uz posredovanje EU predstavlja najmanji rizik za očuvanje regionalnog statusa quo. On je produžetak svih ranijih međunarodnih napora u cilju stabilizacije Balkana, i u skladu je sa perspektivom pridruženja Uniji zemalja regiona. Glavna mana ovog scenarija jeste da on podrazumeva određene ustupke koje Beograd zasad nije spreman da učini. Ipak, prema rezultatima nedavnog istraživanja, većina Srba smatra da Beograd više nema nikakvog uticaja na Kosovo, zbog čega oni više ne žele da prave nikakve lične ustupke

ili žrtve (Zivanovic, 2018). Dok velika većina Srba nema nikakva ne-realna očekivanja od rešenja kosovskog pitanja, nedavne rasprave o izmeni granica dodatno su umanjile šanse za postizanje dogovora u okviru dijaloga vođenog pod okriljem EU.

U teoriji, drugi najbolji scenario bi bio sporazum zasnovan na nekoj vrsti izmene granica, koja bi nekako izbegla uspostavljanje predsedana za buduće sporove. Ovo rešenje ima manje ili više implicitnu podršku Sjedinjenih Država, Rusije, Evropske unije i nekih zemalja kao što je Grčka. Glavna prednost ovakvog ishoda jeste to što je, kako se čini, ovakav sporazum trenutno najbliži, bar sudeći prema rečima predsednika Srbije i Kosova. Međutim, kako smo u ovom radu pokazali, ne može se sa sigurnošću tvrditi da razmena teritorija ne bi bila iskorišćena kao presedan u nekom drugom slučaju. Ukoliko bi se to dogodilo, onda bi ovo bio najopasniji scenario koji bi mogao ozbiljno da naruši stabilnost čitavog regiona. Štaviše, ovo rešenje počiva na upitnim etičkim i normativnim osnovama. U tom smislu, ne treba se čuditi što su scenario promene granica odbacili ključni regionalni akteri, kao što su premijeri Bosne i Hercegovine, Hrvatske i BJRM, kao i predsednik Albanije.

Očuvanje statusa quo deluje kao najmanje opasan ishod, posebno u poređenju sa scenarijem razmene teritorija koji bi mogao da uspostavi presedan za čitav region. Iako zamrznuti kosovski konflikt predstavlja prepreku na putu evrointegracija obe zemlje, on ipak ne predstavlja neposrednu bezbednosnu pretnju po region. Naravno, održavanje statusa quo nije dugoročno rešenje te se ne može isključiti mogućnost da jedna strana postane nestrpeljiva i da pokuša da nametne svoju volju u vidu svršenog čina. Ipak, nikakvo rešenje je na Balkanu možda bolja opcija od lošeg rešenja.

Da zaključimo: iako sva predložena rešenja kosovsko-srpskih odnosa nose određene rizike, među njima ipak postoje značajne razlike kad su u pitanju prednosti i mane koje oni nose.



## Reference

- Armakolas, I. (2017). Greece. In J. Ker-Lindsay and I. Armakolas (eds), *Lack of Engagement: Surveying the Spectrum of EU Member State Policies Towards Kosovo*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society, pp. 29-33.
- Athanasopoulos, A. (2018a). Πώς Τσίπρας – ΣΥΡΙΖΑ έγιναν οι καλύτεροι φίλοι των Αμερικανών [How Tsipras – Syriza became the best friends of the Americans]. *To Vima*, 8 September, <https://www.tovima.gr/2018/09/08/politics/pws-tsipras-syriza-eginan-oi-kalyteroi-filoi-twn-amerikanwn/>.
- Athanasopoulos, A. (2018b). Σερβία – Κόσοβο: έτοιμοι για αλλαγή συνόρων [Serbia-Kosovo: ready for border changes]. *To Vima*, 8 September, [https://www.tovima.gr/printed\\_post/serbia-kosobo-etoimoi-gia-allagi-synorwn/](https://www.tovima.gr/printed_post/serbia-kosobo-etoimoi-gia-allagi-synorwn/).
- Bildt, C., Ashdown, P., and Schwarz-Schilling, C. (2018). Kosovo/Serbia swap. 29 August, <http://paddyashdown.co.uk/articles/index.php/2018/08/29/kosovoserbia-swap/>.
- B92 (2015). Greece to help Kosovo join international organizations. 15 July, [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=07&dd=15&nav\\_id=94769](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=07&dd=15&nav_id=94769)
- Economist Intelligence Unit* (2018). Serbia-Kosovo border change unlikely. 18 September, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=777151461&Country=Serbia&topic=Politics#>.
- Evropska komisija (2018a). *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*. COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6 February.
- Evropska komisija (2018b). *Kosovo\* 2018 Report*. COM(2018) 450 final, Strasbourg, 17 April.
- Ministarstvo spoljnih poslova Grčke (n.d.). Greece's bilateral relations: Kosovo\*, <https://www.mfa.gr/en/blog/greece-bilateral-relations/pristina/>.

Ministarstvo spoljnih poslova Grčke (2014). Joint statements of Deputy Prime Minister and Foreign Minister Venizelos and Kosovo Prime Minister Hashim Thaci following their meeting. Pristina, 19 February, <https://www.mfa.gr/en/current-affairs/statements-speeches/joint-statements-of-deputy-prime-minister-and-foreign-minister-venizelos-and-kosovo-prime-minister-hashim-thaci-following-their-meeting-pristina-19-february-2014.html>.

Ministarstvo spoljnih poslova Grčke (2018). Η ελληνική εξωτερική πολιτική εστιάζει σε τρεις βασικούς τομείς: Την Ευρώπη, τα Βαλκάνια και την Ανατολική Μεσόγειο [The Greek Foreign Policy focuses on three sectors: Europe, Balkans and Eastern Mediterranean]. 20 September, <https://government.gov.gr/elliniki-exoteriki-politiki-estiazise-tris-vasikous-tomis-tin-evropi-ta-valkania-ke-tin-anatoliki-mesogio/>.

Međunarodni sud pravde (2010). *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010*. 22 July, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>.

Institut za evropske poslove (2018). Results of the Public Opinion Survey on Kosovo. Belgrade, 27 March, <http://iea.rs/en/2018/03/28/sta-gradjani-srbije-misle-o-kosovu/>.

Joseph, E. P. (2018). How to Restart War in the Balkans. *Foreign Policy*, 4 September, <https://foreignpolicy.com/2018/09/04/how-to-restart-war-in-the-balkans/>.

Jovanovic, I. (2015). Serbia Fears About-Turn in Greek Stance on Kosovo. *Balkan Insight*, 16 July, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-asks-greeks-explain-support-for-kosovo>.

Kathimerini (2018). Τσίπρας: Θα χαιρετίσαμε μία συμφωνία ανάμεσα στη Σερβία και το Κόσοβο [Tsipras: We would salute a deal between Serbia and Kosovo]. 9 September, <http://www.kathimerini.gr/983995/article/epikairothta/politikh/tsipras-8a-xairetizame-mia-symfwnia-anamesa-sth-servia-kai-to-kosovo>.

- Konstantinidis, I. and Armakolas, I. (2014). How Greeks View Kosovo: The Findings of a Public Opinion Survey. In I. Konstantinidis et al., *Being Greek, Being Kosovar...A report on mutual perceptions*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society, pp. 11-34.
- Kovacevic, D. (2018). Bosnian Serbs Seek Same UN Status as Kosovo. *Balkan Insight*, 3 August, <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-serbs-seek-same-un-status-as-kosovo-08-03-2018>.
- Kursani, S. (2018). Territorial exchange is Thaci's trick: don't fall for it. *Prishtina Insight*, 13 August, <https://prishtinainsight.com/territorial-exchange-is-thacis-trick-dont-fall-for-it/>.
- Mahmuti, B. (2018). OP-ED/Will there be other wars in Western Balkans?, *IBNA*, 26 July, <https://balkaneu.com/ibna-op-edwill-there-be-other-wars-in-western-balkans/>.
- Panagiotou, R. and Tzifakis, N. (2019). Ο μεταβαλλόμενος ρόλος της Ελλάδας στα Βαλκάνια: Μεταξύ απομόνωσης και ρόλου πρωτοστάτη [The changing role of Greece in the Balkans: Between isolation and a leading role]. In P. Tsakonas et al. (eds), *Ελληνική Εξωτερική Πολιτική [Greek Foreign Policy]*. Athens: Papazisis Publishers, forthcoming.
- Phillips, D. L. (2018). Kosovo's Partition is a Dangerous Solution. *Balkan Insight*, 8 August, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-s-partition-is-a-dangerous-solution-08-07-2018>.
- Rossi, A. (2018). A land swap between Kosovo and Serbia would be deeply problematic – and potentially dangerous. *LSE EUROPP Blog*, 17 August, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/08/17/a-land-swap-between-kosovo-and-serbia-would-be-deeply-problematic-and-potentially-dangerous/>.
- Tanner, M. (2018). UK's Former Serbia Ambassador Defends Kosovo Land Swap. *Balkan Insight*, 6 September, <http://www.balkaninsight.com/en/article/uk-s-former-serbia-ambassador-defends-kosovo-land-swap-09-06-2018>.

Zivanovic, M. (2018). Kosovo not a Priority for Most Serbs, Survey Shows. *Balkan Insight*, 19 April, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbs-choose-eu-over-kosovo-survey-04-19-2018>.

## **ODNOSI SRBIJE I KOSOVA: TRI SCENARIJA - Pogled iz Bugarske -**

Posle šestogodišnjeg izrazito sporog dijaloga između Kosova i Srbije, u martu 2018. se pažnja javnosti usmerila na novu ideju koja je trebalo da razreši zastoj. Na sastanku sa pomoćnikom državnog sekretara za evropske poslove SAD Vesom Mičelom, predsednik Srbije Aleksandar Vučić je 14. marta izjavio da je Srbija spremna za kompromis sa Kosovom ali ne i na „poniženje sopstvenog naroda”. Ideja o mogućnosti razmene teritorija između Kosova i Srbije polako je počela da se razvija, kao način završetka tog teškog spora. Na Evropskom forumu u Alpbahu u Austriji krajem avgusta ove godine, Vučić je, zajedno sa svojim kosovskim kolegom Hašimom Tačijem, tokom panel diskusije jasno istakao da oni razmatraju mogućnost izmene granica. Ako bi se dve strane dogovorile o nekoj vrsti konačnog sporazuma, to bi omogućilo Kosovu da dobije puno međunarodno priznanje i uklonilo bi veliku prepreku u priključenju Srbije EU.

Iako je ova zamisao već bila tema diskusije u celom regionu Zapadnog Balkana, ona nikada nije bila usvojena kao zvanična pozicija Beograda ili Prištine. Dok je srpski ministar spoljnih poslova Ivica Dačić godinama bio prilično eksplicitan u vezi sa mogućnošću razmene teritorija sa Kosovom, Vučić je tek u skorije vreme nagovestio ideju da bi sporazum sa Kosovom mogao uključiti podelu Kosova, plus neke teritorijalne koncesije od strane Srbije (Preševo).

---

<sup>1</sup> Vesela Černeva je šef kancelarije Evropskog saveta za spoljne odnose (ECFR - European Council on Foreign Relations) u Sofiji.

Neke evropske zemlje su zabrinute da razgovori između Srbije i Kosova neće razrešiti postojeće probleme nego stvoriti nove, pogotovo ako se nastave u sadašnjem smeru. Ipak, nejasno je da li ovi razgovori zaista vode nekud i da li bi građani Kosova uopšte prihvatili razmenu teritorija. Put do toga je dugačak.

Međutim, ne čini se da su Beograd i Priština razradili detaljan plan. Imajući u vidu da na Kosovu postoji snažno protivljenje toj ideji, takav sporazum bi verovatno intenzivirao međusobne optužbe između Srbije i Kosova ako bi na pola puta doživeo neuspeh. To smo proteklih godina već nekoliko puta imali prilike da vidimo u dijalogu koji se vodi uz posredovanje EU.

U međuvremenu, pozicija Sjedinjenih Država u vezi sa razmenom teritorija označila je dramatičan otklon od usaglašene politike koju je prethodnih godina vodila sa EU. Vučić i Tači veruju da ih je Vašington ohrabrio da slede tu zamisao. Govoreći u Beogradu u oktobru, američki zamenik pomoćnika državnog sekretara SAD Metju Palmer je izjavio da dugotrajni spor između Kosova i Srbije predstavlja opasnost za stabilnost. Međutim, on je dodao nove uslove za moguće rešenje: ono mora biti sveobuhvatno i postojano, i trebalo bi da ima široku podršku javnosti u obe zemlje.

## Rizici

Postoji nekoliko grupa rizika u vezi sa idejom o razmeni teritorija. Iako je ova ideja već oko mesec dana prisutna u javnim diskusijama, njihni stvarni ciljevi ostaju nejasni. Ni Vučić ni Tači nisu još uvek izneli detalje svojih planova u javnost. Takva situacija izaziva ne samo moguće kritike protivnika, već i nerealistične nade među pristalicama te ideje. To podstiče i javne rasprave koje se ne temelje ni na čemu osim na velikim obećanjima, što podiže uloge i može stvoriti tenzije.

Mnogi ističu da je najveći rizik mogućnost nastanka lančane reakcije u regionu. Logika kojom se rukovodi potencijalna promena granica zasnovana na ideji etnički homogenih društava može imati destabilizujući uticaj na druge delove regiona, koji je konačno prestao da proizvodi vesti o ratovima, secesijama i konfliktima, i koji se konačno našao na (doduše dugačkom) putu evropske perspektive. San o etnički čistim teritorijama mogao bi odneti prevagu nad idejom članstva u EU, te bi mogao navesti Albance u Makedoniji i Srbe u Republici Srpskoj (RS) da krenu putem otcepljenja, što može dovesti i do izbijanja nasilja.

Ovo je zaista najveća briga u regionu: rizik od ponovnog oživljavanja ideje o etnički homogenim društvima na Balkanu. Zato predlog o razmeni teritorija i njegovo propagiranje može dovesti do legitimizacije opasne propagande o etničkom vlasništvu nad teritorijom – upravo je to princip koji je već u nekoliko navrata gurnuo region u krvave konflikte i koji je posebno zabrinjavajući za Balkan, na kome su etnički homogene države i društva u praksi nemoguće.

Na kraju ali ne i najmanje važno, ovaj predlog koji je u EU i njenim državama članicama primljen sa skepsom, može se razumeti i kao otvoren poziv Rusiji. Rusija je već pokazala da prati situaciju u regionu i ona koristi svaku mogućnost da naštetí odnosima između regiona i EU.

## Da li je ideja izvodljiva?


Nekoliko je faktora koji ukazuju na činjenicu da je budućnost ove ideje neizvesna. U jednu ruku, izgleda da skoro niko podržava ovu zamisao, posebno oni na koje se ona neposredno odnosi. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić bi trebalo da uspe da ubedi političke krugove u Srbiji da podrže dogovor, koristeći svoj snažan politički uticaj na mogućem budućem referendumu. Međutim, unutrašnja situacija na

Kosovu je malo komplikovanija. Tači se čini manje sposobnim da prikupi unutrašnju podršku kakvu bi takav sporazum zahtevao. Što je još gore, Tačijevi unutrašnji protivnici okrenuli su i samu ideju protiv njega, kako se na Kosovu ne bi dogodio „model makedonskog referenduma”, u kome bi strani lideri došli na Kosovo da ubede stanovništvo u sve prednosti tog sporazuma. Bez određenog stepena domaće podrške sporazum ne bi mogao biti sproveden, ili bi mogao da dovede do nereda pa čak i nasilja.

Međunarodna podrška ostaje ozbiljan izazov. U tom smislu, nije izgledno da će u njoj Evropska komisija ići dalje od onoga što je već izjavila potpredsednica i visoka predstavnica Evropske unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku Federika Mogerini. U stvari, prilično je izgledno da će akteri kao što su Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo iskoristiti svoj uticaj za to da EU zauzme direktnije stanovište protiv ovog predloga. Graditi uspeh na poziciji Sjedinjenih Država nije od velike koristi u ovom trenutku, pošto je ova pozicija manje izraz stvarnog angažovanja, a više posledica činjenice da aktuelna američka administracija polako gubi interes za ovaj region.

Ali ova preokupacija geopolitikom odvlači pažnju od stvarnih problema kojima Srbija mora da se pozabavi pre pristupanja EU – posebno slabostima u oblasti demokratije i vladavini prava. Vučić je možda ubedio sebe da, pošto je Kosovo toliko važno kreatorima politike u EU, Srbija može izbeći zahtevne demokratske reforme i može pristupiti EU ako progura sporazum o izmeni granica. Možda zamišlja da EU čezne za herojskim balkanskim jakim političarem koji je sposoban da pravi geopolitičke dogovore, a EU zapravo želi da Srbija postane jedna predvidiva zemlja kojom se kvalitetno upravlja, koja gleda svoja posla i dobro se slaže sa svojim susedima. „Stabilnost pre demokratije” je mantra srpske vlade i većine njenih međunarodnih partnera (kao što je to bila i mantra makedonskog premijera Nikole Gruevskog 2015–2016. godine). U idealnom slučaju, sporazum sa Kosovom bi trebalo da zauzme svoje mesto pored neophodnih reformi, a ne umesto njih.





Dogovor o razmeni teritorija funkcioniše samo ako je napravljen u konsultacijama sa onima na koje najviše utiče, a to znači sa ljudima koji žive na Severu Kosova i u Preševskoj dolini. Sporazum bi takođe mogao da uhvati korena jedino ako bude deo većeg, iskrenog pokušaja pomirenja između Kosova i Srbije. Međutim, zahvaljujući očiglednom manjku ambicija Srbije da popravi odnose sa Kosovom i odsustvu dijaloga sa lokalnim zajednicama, predlog za razmenu teritorija potpada pod tradiciju etničke homogenizacije po principu „sa vrha na dole”, koja se mogla videti na Balkanu ranih dvadesetih godina XX veka. Bilo kakav suštastven dogovor o razmeni teritorija danas će se najverovatnije pojaviti iz diplomatskih pregovora na visokom nivou. To se prilično razlikuje od, na primer, razgraničenja između Danske i Nemačke, koje je uključivalo obimne konsultacije sa stanovnicima područja na koje se odnosilo.

Na kraju, ova vrsta sporazuma bi, prvo i osnovno, pretila da destabilizuje region, ali bi ona takođe mogla da pruži vetar u jedra nacionalistima koji su uključeni u teritorijalne sporove na drugim mestima u Evropi, od Trsta do Transilvanije i Tirola.

## Pozitivne strane

Ova ideja, pak, ima i nekoliko pozitivnih strana. Glavna je da je obnovljeni evropski fokus na Zapadni Balkan doneo dodatnu energiju regionalnim liderima. I Tači i Vučić su razumeli potrebu za normalizacijom odnosa između Kosova i Srbije. Oni su već uvideli svoje interese u tom procesu i spremni su da rade na kompromisu. Takav kompromis, međutim, ne bi trebalo da donese osećaj poraza ili poniženja nijednom od ova dva društva.

Ova ideja takođe čini vidljivim i aktuelna ograničenja bilo kakvog mogućeg i prihvatljivog rešenja za zastoj u pregovorima Srbije i Kosova. Ovaj dogovor bi trebalo da pomogne Vučiću da sačuva obraz

dok priznaje kosovsku državnost, što bi omogućilo Srbiji da pristupi EU za nekoliko godina. On bi, takođe, trebalo da omogući Kosovu da stekne šire međunarodno priznanje.

## Bugarska perspektiva

Poboljšanje odnosa između Kosova i Srbije je jedan od ciljeva zapadnobalkanske agende bugarskog predsedavanja EU, započetog 2018. godine. U aprilu 2018. bugarski premijer Borisov je otputovao u Mostar da bi se sreo sa Vučićem i Tačijem (u okviru regionalnog foruma) i kako bi ih podstakao da preduzmu aktivne korake u pravcu boljih odnosa. Usred tadašnje eskalacije bilateralnih tenzija, bugarsko predsedavanje EU je ipak nastavilo sa isticanjem postignutih uspeha u dijalogu i uložilo je značajne napore da pridobije sve države članice za prisustvovanje rukovanju Tačija i Vučića na Sofijskom samitu 17. maja 2018. Čak je i Španija, čije je rukovodstvo pretilo da neće prisustvovati samitu zbog prisustva Kosova, na kraju pristala da ostavi svog predstavnika za stolom (iako ne na nivou predsednika vlade).

Svi ovi napori, međutim, imaju dva aspekta: 1) Kao deo agende za Zapadni Balkan oni su činjeni u okviru parametara „starog” dijaloga Beograda i Prištine; 2) oni su se odigravali simultano sa procesom rešavanja makedonskog „spora oko imena” sa Grčkom, koji je brzo napredovao i koji je stvarao pritisak da se deluje i postigne uporediv uspeh.

Jednom kada se ideja o razmeni teritorija kristalizovala, a strahovi od efekta Pandorine kutije počeli da se pojavljuju u raznim uglovi- ma Balkana, bugarska vlada je prestala da to javno komentariše. Jedinu zvaničnu izjavu u vezi sa tim dao je premijer Borisov u septembru u UN, kada je posle pominjanja rešenja „spora oko imena” između Makedonije i Grčke izjavio:

*Druge dve susedne zemlje se suočavaju sa teškom dilemom. Mi podržavamo dijalog Beograda i Prištine, pozdravljamo njihove težnje za*

*normalizacijom bilateralnih odnosa uz posredovanje EU. Istovremeno, mi verujemo da u ovoj fazi moguće „prilagođavanje granica” ne predstavlja funkcionalno rešenje.*

Imajući u vidu rizik za BiH, i pogotovu za Makedoniju, bugarski zvaničnici nezvanično ističu Badinterova pravila i njihove implikacije u regionu i šire. Ideja da je samoopredeljenje kao pravo odvojeno od menjanja granica smatra se ključnom za održanje mira na Balkanu, na kome skoro sve etničke grupe takođe žive i izvan granica svojih nacionalnih država:

*S obzirom na to da im je pruženo pravo na samoopredeljenje, individue mogu zahtevati i dobiti svoje priznanje kao deo grupe koju su sami izabrali. Ovo bi bilo učinjeno kroz precizne mehanizme i uz određene garancije, koje bi morale biti ugovorene na međunarodnom nivou. Ovo ne bi, međutim, imalo nikakvog uticaja na teritorije država koje su u pitanju. Granice bi ostale nepromenjene.*

(<http://ejil.org/pdfs/3/1/1175.pdf>)

Ako bi se ovaj princip zanemario, eksperti u Sofiji strahuju da bi Rusija taj presedan mogla upotrebiti u širenju na teritorije drugih zemalja koje naseljavaju etnički Rusi (Krim).

## **Potencijalni treći scenario: novi Osnovni ugovor**

Zastoj u pregovorima između Srbije i Kosova nije jedini takve prirode u istoriji. Posle Drugog svetskog rata, Savezna Republika Nemačka dugo (sve do 1972. godine) nije priznavala Nemačku Demokratsku Republiku, osnovanu 1949. godine. Kao deo svoje Halštajnske doktrine, Zapadna Nemačka je odbijala da održava diplomatske odnose sa svim zemljama koje su priznale Nemačku Demokratsku Republiku.

Obe države su primljene u UN (Zapadna Nemačka 1952. godine, a Istočna Nemačka 1972. godine). Sukobljeni odnosi su ih sprečavali da postanu punopravne članice UN i one su zadržale status

posmatrača do 1973. godine, tj. do Osnovnog ugovora. Posle promene vlasti u Zapadnoj Nemačkoj, novi kancelar Brant započeo je niz direktnih pregovora sa Poljskom, Sovjetskim Savezom i NDR. To je dovelo do zapadnonemačkog priznavanja linije Odra–Nisa kao istočne granice Nemačke i do potpisivanja Osnovnog ugovora, koji je trebalo da reguliše odnose između dve zemlje. Po ugovoru, Istočna i Zapadna Nemačka su uspostavile obostrano priznanje i međusobno poštovanje vlasti i nezavisnosti. Dve strane su se složile da razmene „stalne misije”, što je značilo da se njihovi odnosi nisu uzdigli do punog diplomatskog priznanja. Ovo je dopuštalo *de facto* (iako ne *de iure*) legalno priznavanje Nemačke Demokratske Republike. U ugovoru su se Savezna Republika Nemačka i NDR složile da će svaka obavestiti drugu stranu o podnošenju prijave za članstvo u UN. Na 28. zasedanju Generalne skupštine UN, 18. septembra 1973, NDR je bila primljena kao 133. članica UN, a Savezna Republika Nemačka kao 134.

Formula Osnovnog ugovora je dobar primer normalizacije odnosa u situaciji pat-pozicije između dve zemlje. Ona pruža nekoliko elemenata koji bi mogli biti korisni pri rešavanju srpsko-kosovskog čvora. *De facto* priznanje pruža opciju da se sačuva obraz obe strane. Ono takođe uklanja rezervisanost drugih međunarodnih aktera, pošto tehnički ne menja političku mapu. Ugovor iz 1972. daje instrument za postizanje međunarodnog priznanja posle dugog perioda međusobnog blokiranja. On pruža i put za rešenje bez razmene teritorija i promene granica.

Formula Osnovnog ugovora se mora zasnivati na nekoliko preduslova. Prvo, ova formula uključuje direktne pregovore dve strane. Drugo, ona može biti ostvarena u situaciji u kojoj su dve strane spremne da načine kompromis u svojim pozicijama, razumevajući da postoje potencijalni dobici. Treće, međunarodna zajednica bi trebalo da odigra svoju ulogu garanta. Ona mora da prihvati, podrži i (ako je neophodno) ispuni ono što je predviđao kompromis između dve strane: kosovsko članstvo u UN.

Drugi elementi takvog sporazuma bi pokrivali prava Srba na Severu Kosova, uključujući aranžmane za Gazivode i Trepču, imovinu

SPC na jugu Kosova i nadoknadu Srbiji da prihvati rešenje (ako ne i da ga prizna). Ova nadoknada bi mogla da bude u obliku ekonomskog i investicionog stimulativnog paketa.

## Poređenje tri scenarija

Bez obzira na ishod tekućih pregovora, čini se da je od tri moguća scenarija, 1) *održavanje status quo / odlaganje rešenja problema*; 2) *izmena granica Srbije i Kosova / razmena teritorija*; i 3) *normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem bilateralnom sporazumu koji bi trebalo postići u tekućim pregovorima između Srbije i Kosova uz posredništvo EU*, **najveći broj aktera podržava prvi scenario**. Jedino su srpska vlada i predsednik Tači (plus mali broj stanovnika Kosova) ubeđeni da dijalog Beograda i Prištine uz posredovanje EU nije više najbolji put ka saradnji i „da je vreme da se odnos Srbije i Kosova udalji od konstruktivne dvosmislenosti i konačno razjasni” (kao što je nedavno ECFR delegaciji rekao jedan srpski zvaničnik). Status quo definitivno najviše koristi vladi i političkim partijama na Kosovu, kao što je premijer Haradinaj potvrdio u septembru. On je takođe verovatno najmanje rizičan za region Zapadnog Balkana. On međutim može biti neodrživ, ako uzmemo u obzir da su mnogi akteri (Srbija, SAD, Evropska služba za spoljne poslove, Francuska) odustali od te opcije.

**Drugi scenario se čini veoma rizičnim** iz pomenutih razloga, i on neće neminovno rešiti opšti problem: stvaranje bolje zajedničke budućnosti za Srbiju i Kosovo i stabilizacija regiona.

Treći scenario koji uključuje stolicu u UN za Kosovo, kao i dovoljno razloga za Srbiju (i Rusiju) da ga ne blokiraju, ali koji ne uključuje nikakve izmene granica, može biti najbolji put za napredak. On može ujediniti sadašnje protivnike i podržavaoće razmene teritorija i može postaviti bilateralne odnose između Kosova i Srbije na zdravije i

snažnije noge. Ovaj scenario se može ostvariti samo ako postoji jasna EU dimenzija rešenja, kao i aktivno učešće institucija Evropske unije.

Scenario 1	Status quo
Prednosti	Podržava ga Kosovo i verovatno većina zemalja ZB; on trenutno definiše stabilnost.
Slabosti	Ne donosi mnogo rezultata za Kosovo i zaustavlja Srbiju na putu ka EU; većina drugih aktera je odustala od ovog scenarija.
Mogućnosti	Postepeno i sporo poboljšanje; jasna ograničenja (EU perspektiva).
Opasnosti	Može lako i iznenada da se uruši.

Scenario 2	Razmena teritorije
Prednosti	Novi zamah u dijalogu Srbije i Kosova; obnovljen fokus međunarodne zajednice na region.
Slabosti	Nema podršku Kosova, regiona i glavnih evropskih aktera; nisu konsultovane lokalne zajednice; „đavo je u detaljima”; geopolitika umesto reformi.
Mogućnosti	Pokretanje sa mrtve tačke.
Opasnosti	Efekat Pandorine kutije.

Scenario 3	Novi Osnovni ugovor
Prednosti	Stolica u UN za Kosovo i opcija da Srbija sačuva obraz; nema rizičnih izmena granica.
Slabosti	Nije jasno koja bi to bila dovoljna kompenzacija za Srbiju i ko bi za nju platio (posebno nakon odlaska Merkelove); kakav je status srpskih opština na Kosovu i kako ga sprovesti.
Mogućnosti	Korišćenje postojećeg zamaha u pregovorima; dovođenje svih strana za sto; kreiranje stabilnog rešenja koje bi uspostavilo novu vrstu odnosa između Srbije i Kosova.
Opasnosti	Ruski veto.

**Miruna Butnaru-Tronkota<sup>1</sup>**

## **BUDUĆNOST SRPSKO-KOSOVSKIH ODNOSA: RUMUNSKA PERSPEKTIVA**

Zvaničan stav Rumunije po ovom pitanju od početka je vrlo linearan: Rumunija podržava Briselski dijalog kao sredstvo rešavanja otvorenih pitanja između Kosova i Srbije. Ona ne priznaje nezavisnost Kosova, osim ukoliko se ono ne postigne kao rezultat pregovora koji prihvata i Srbija. Rumunija podržava mandat NATO snaga na Kosovu koje sprovode Rezoluciju 1244 i koje nisu u konfliktu sa njenom politikom nepriznavanja. Kao država, Rumunija je deo misije KFOR-a. Na zvaničnoj veb-stranici rumunskog Ministarstva spoljnih poslova stoji da su zemlje Balkana i njihova integracija u Evropsku uniju jedan od prioriteta naše spoljne politike. Isto važi i za prioritete našeg predsedavanja Unijom tokom 2019. godine. Ali po mom mišljenju, postoje očigledne razlike između zvanične retorike i konkretnog angažmana Rumunije. Deluje da je Rumunija bila sklonija tome da pruži svoju podršku teritorijalnom integritetu Srbije i da sebe Beogradu predstavi kao poštenog posrednika, umesto da obrati pažnju na razvoj događaja na terenu. U poslednjih deset godina u Rumuniji nije organizovana nikakva detaljnija rasprava na političkom nivou o odnosima Srbije i Kosova, pa čak ni na širu temu Zapadnog Balkana. Čini se

---

<sup>1</sup> Miruna Butnaru-Tronkota je predavačica i postdoktorska istraživačica na Departmanu za međunarodne odnose i evropske studije Nacionalnog univerziteta političkih nauka i javne administracije (SNSPA) u Bukureštu.



da rumunski političari imaju ograničen uvid u dešavanja na Balkanu (većina ih se još uvek bavi pričama o nasilnom raspadu Jugoslavije).<sup>2</sup>

Desila su se, međutim, tri momenta u kojima je Rumunija zauzela poziciju koja se razlikovala od njenog tradicionalnog pristupa: 2012, kada je pokušala da blokira otvaranje pregovora Srbije o članstvu u EU pomoću etničke karte, pritiskajući Srbiju da najpre poboljša položaj Rumuna (Vlaha) koji žive u Srbiji; 2015, kada je bivši premijer Viktor Ponta uvideo potrebu da rumunski stav o Kosovu dovede u istu ravan sa našim transatlantskim partnerima, i 2018, kada je aktuelni predsednik Rumunije Klaus Joanis izjavio kako je spreman da posreduje u rešavanju pitanja između Srbije i Kosova.<sup>3</sup> Nedavno je i sadašnji ministar spoljnih poslova Teodor Meleškanku izjavio da Rumunija podržava težnje zemalja Zapadnog Balkana da se priključe Evropskoj uniji i NATO-u, ne ulazeći pritom u pojedinosti statusa pod kojim bi se Kosovo priključilo ovim organizacijama.

Iz javnih debata i medijskog prostora u Rumuniji isključeno je ne samo pitanje odnosa Srbije i Kosova, već i čitav prostor Zapadnog Balkana. Ukoliko se takve debate i organizuju, za to su uglavnom zaslužne određene strane institucije (kao što je bio Bezbednosni forum održan 2017. u Bukureštu) ili Delegacija EU u Rumuniji. Veoma je mali broj nevladinih organizacija koje su zainteresovane za događaje u zemljama Zapadnog Balkana. Ne postoje nikakvi akademski programi koji nude specijalizaciju na temama koje se bave regionom, dok istovremeno veoma mali broj akademika uopšte radi istraživanja ili piše na tu temu. Ti malobrojni izuzeci nisu dovoljni da bi se formirala kritična osnova koja bi mogla da doprinese intenzivnijem angažovanju Rumunije na pitanjima povezanim sa zemljama Zapadnog Balkana.

---

<sup>2</sup> Za više informacija pogledati Miruna Troncotă, 'The association that dissociates' – narratives of local political resistance in Kosovo and the delayed implementation of the Brussels Agreement", *Southeast European and Black Sea Studies*, Volume 18, 2018 – Issue 2: External Governance of State-Building in Post-Conflict Kosovo, pp 219–238.

<sup>3</sup> <https://www.gazetaexpress.com/en/news/kosovo-turns-down-romania-s-offer-asks-bucharest-to-recognise-independence-173766/>

## Scenario 1: Produžetak *statusa quo*

Ovaj scenario ne vodi ni do kakvog rešenja.


On je neodrživ i za dve neposredno uključene zemlje, i za širi region Zapadnog Balkana a i za samu Evropsku uniju. Taj scenario štetan je i za izgled Srbije i Kosova da uđu u EU jer se po njemu više ne bi ni razmatrala mogućnost postizanja sveobuhvatnog i pravno-obavezujućeg sporazuma. Taj scenario bi sigurno ohrabrio Rumuniju da nastavi svoju donekle dvosmislenu politiku,<sup>4</sup> koja istovremeno odbacuje mogućnost priznanja Kosova i podržava evrointegracijska nastojanja svih zemalja Zapadnog Balkana.<sup>5</sup> Evropska unija bi verovatno zadržala postojeći nivo angažovanja, nastavljajući da vrši pritisak i na Kosovo i na Srbiju da produže s implementacijom sporazuma koji su već postignuti u okviru dijaloga. To bi možda dovelo do obostranih ustupaka koji bi bili od interesa za samu Uniju. Najevidentnija slabost ovog scenarija ogleda se u njegovom uticaju na obične građane, koji bi trpeli zbog nerešenih bilateralnih pitanja i činjenice da nisu implementirane odredbe Briselskog sporazuma.

Po mom mišljenju, u ovom scenariju bi „pravi pobednici” bila dva politička lidera Srbije i Kosova, jer se od njih u ovom slučaju ne bi očekivali nikakvi kompromisi. Oni bi ostali unutar svojih „zona komfora”, ne bi izgubili podršku svojih glasača i mogli bi slobodno da nastavljaju svoje etnonacionalističke igre koje, kako se pokazalo, uspešno

---

4 Više u Miruna Troncotă and Dragoș Ioniță, 2018, “Between Domestic Politics and International Law: Assessing Romania’s Non-recognition Policy of Kosovo’s Declaration of Independence” in Dušan Proroković (ed.), *Kosovo: sui generis or precedent in international relations*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, p. 231 [https://www.diplomacy.bg.ac.rs/pdf/knjige/2018\\_Kosovo\\_Dusan\\_Prorokovic.pdf](https://www.diplomacy.bg.ac.rs/pdf/knjige/2018_Kosovo_Dusan_Prorokovic.pdf)

5 Više u Miruna Troncotă, <https://futurelabeurope.eu/2018/08/06/euroad2sibiu-via-the-western-balkans/> and <https://futurelabeurope.eu/2018/08/09/romania-first-presidency-of-the-council-of-the-eu-opportunities-and-challenges-ahead-of-sibiu/>



blokiraju mnoštvo započetih reformi. Osim toga, tako bi mogli da nastave sa svojim strategijama svaljivanja krivice na drugu stranu po pitanju neuspješne implementacije 15 tačaka Briselskog sporazuma. Za Rumuniju bi produžetak ovakvog statusa bio sasvim neutralan i ne bi doneo nikakve promene po pitanju njenog načelnog stava. Ali ovde bih volela da pomenem i to da tenzije između rumunske vlade i predsedništva po pitanju odnosa Srbije i Kosova predstavljaju otvorenu pretnju, kao što su i pokazale brojne kontradiktornosti u vezi sa učešćem Rumunije na Samitu u Sofiji u maju 2018. godine.

Glavna pretnja ovog scenarija bila bi u tome što ova tema verovatno ne bi dobila međunarodnu pažnju zbog ostalih gorućih pitanja, kao što su izbeglička kriza i unutrašnji problemi same Unije (uspon ekstremno desničarskih partija i sve jači glasovi određenih zemalja koje se protive proširenju Unije); ovde ne treba zaboraviti ni smanjeno učešće SAD-a na Balkanu i sve veći uticaj Rusije. Ovakav rasplet bi značio i konsolidaciju pozicije zemalja koje ne priznaju Kosovo (Rusije i Kine pre svega) u okviru Saveta bezbednosti, koje bi ojačale svoju pregovaračku poziciju i maksimalno osujetile položaj Evropske unije kao globalnog igrača. Na sve ove neizvesnosti treba dodati i brexit, jer buduća politika Velike Britanije prema regionu Zapadnog Balkana i dalje predstavlja nerešenu zagonetku. Mišljenja sam da će zbog brexita Velika Britanija smanjiti svoj angažman u vezi sa pitanjima Zapadnog Balkana i time doprineti daljem nerešavanju otvorenih problema između Srbije i Kosova.

Najveći rizik predstavlja povećana i produžena politička nestabilnost na Kosovu i u Srbiji zbog nerešenog odnosa, što dovodi do stalne unutrašnje političke krize i bezbednosnog rizika u čitavom regionu.

## Scenario 2: Promena granica / razmena teritorija

Bez obzira na to koji termin koristimo – razmena teritorija, korekcija granica, prilagođavanje granica, razmena delova teritorije, miran oblik etničkog čišćenja ili podela Kosova – izgleda da je ovaj scenario proizveo najrazličitija mišljenja a da pritom nije ponudio odgovore na kritična pitanja u vezi sa njegovim tačnim značenjem i implementacijom. To već samo po sebi predstavlja ogroman izazov i prepreku u procesu rešavanja problema. Mislim da je ovaj scenario kontraproduktivan za obe strane i da bi na više načina i nivoa mogao da podigne tenzije: unutar Srbije i Kosova, u širem regionu, ali bi, ako pogledamo najširu sliku, on mogao da utiče čak i na međuetničke odnose unutar same Rumunije. Umesto da se radi na izgradnji poverenja i na poboljšanju uslova života ljudi koji žive duž granica, ovaj scenario bi uvećao tenzije i doneo upravo suprotno od onoga što ljudi očekuju od krajnjeg rešenja problema.

Budući da nemamo zvanična razjašnjenja šta bi ovakav dogovor zapravo značio, u mojoj interpretaciji bi Kosovu bila pripojena Preševska dolina (smeštena u južnoj Srbiji), u kojoj mahom živi albansko stanovništvo. Zauzvrat bi Srbija dobila mogućnost da ponovo uspostavi punu kontrolu nad delovima Kosova koje naseljavaju pretežno etnički Srbi, dakle nad regionom severno od Ibra. Ali ovo rešenje bi u potpunosti anuliralo sve sporazume koji su dosad postignuti u okviru Briselskog dijaloga, u kom je fokus bio na integraciji Srba sa Severnog Kosova u kosovski pravni okvir. Da li to znači da je proteklih šest godina pregovora o pravima Srba na Kosovu zapravo protraćeno? Po mom mišljenju, Rumunija bi ovakav scenario mogla da prihvati samo ako bi ga podržale obe zemlje, a posebno Srbija.

Ovakvo rešenje samo po sebi predstavlja pretnju jer u narodu obe zemlje raste osećaj straha i frustracije, budući da se ne znaju nikakvi detalji ovakvog raspleta niti njegove moguće posledice. U svojim

javnim nastupima, lideri se najčešće žale kako ih međunarodna zajednica pritiska da što pre dođu do konačnog dogovora, dok istovremeno zaboravljaju da ponude detalje koji se odnose na to kako će rešenje zaista izgledati i kakve će koristi ljudi od njega imati. Još uvek nije objašnjeno kako će biti rešeno pitanje priznanja (Da li će prosta razmena teritorije značiti da je Srbija priznala Kosovo u novim granicama? Da li će za tom razmenom teritorije uslediti referendum za izmenu Ustava Srbije?). Sveukupno gledano, ovaj scenario vidim kao najkontroverzniji i kao potez koji bi doneo najveće bezbednosne rizike za čitav region Zapadnog Balkana.

Jedina prednost ovog scenarija bilo bi okončanje *statusa quo*. Ukoliko bi dve zemlje oko njega samostalno postigle dogovor, ukoliko bi on bio efikasno primenjen i građani ga prihvatili, on bi mogao da doprinese poboljšanju odnosa Srbije i Kosova. Ali trenutno nema dokaza da bi se ovako nešto realno moglo očekivati. Rešavanje pitanja granica sigurno bi ubrzalo evropske integracijske procese za obe strane, čime bi se Kosovo približilo i članstvu u Ujedinjenim nacijama. Ipak, mana ovog scenarija nalazi se u mnoštvu nepoznanica u vezi sa njegovom implementacijom i u činjenici da se izmeni postojećih granica protive bezmalo sve zemlje regiona. Sasvim je očigledno da ovo rešenje ima više protivnika nego pobornika, što je loš znak u pogledu njegovog uspeha. Čini se da je i civilno društvo na Kosovu izrazito zabrinuto zbog ove inicijative. U otvorenom pismu koje je potpisalo pedeset nevladinih organizacija i eksperata iz zemalja Zapadnog Balkana izneto je otvoreno protivljenje ovom rešenju, i njime su ujedno i EU i SAD pozvani da ne pristanu na bilo kakvu razmenu teritorija. S druge strane, ova inicijativa je podstakla i tvrdu nacionalističku opoziciju da snažno odbaci ideju razmene teritorija. Obnovljeno delovanje ultranacionalista moglo bi da spreči svaku dalju saradnju i onemogućiti donošenje rešenja. Štaviše, još jedan veliki nedostatak jeste položaj velikog broja kosovskih Srba koji ne žive na severu: kakva bi bila njihova reakcija i njihov status nakon eventualne „razmene teritorija“?

Osim toga, činjenica da se nemačka kancelarka Angela Merkel snažno protivi ovakvom pristupu predstavlja dodatnu veliku slabost predloženog scenarija. Ukoliko Nemačka ne podrži ovakvo rešenje, time se gubi veliki uticaj unutar EU. Ja bih dodala i to da trenutni međunarodni kontekst ne predstavlja baš najbolji okvir za stvaranje monoetničkih zemalja u Evropi, jer bi takav potez mogao da osnaži druge separatističke pokrete.

Ovaj scenario predstavlja pretnju zbog svog izvesno negativnog uticaja na bezbednost u regionu, posebno u zemljama čije određene oblasti naseljavaju nacionalne manjine koje su u pomenutim oblastima zapravo većina. Najčešće se u tom kontekstu pominje primer Republike Srpske u Bosni i Hercegovini, u kojoj bi srpsko većinsko stanovništvo moglo da zatraži isti tretman. U svakom slučaju, ja smatram da se neuspešna integracija ne može rešiti etničkom homogenizacijom, kao što to možemo da vidimo na primerima etničkih Mađara koji žive u Slovačkoj, Katalonaca koji žive u Španiji ili kiparskih Turaka koji žive u Severnom Kipru. Ovde je relevantno pomenuti i to da su tri bivša međunarodna visoka predstavnika za BiH izrazila svoje strahove u pogledu negativnih posledica koje bi eventualna razmena teritorija između Srbije i Kosova mogla imati na BiH. Po mom mišljenju, postavljanjem granica duž etničkih linija uspostavlja se opasan presedan i za druge regione, što bi moglo pokrenuti lančanu reakciju u celoj Evropi, pa i šire. Sama ideja „etnički čistih teritorija” vraća nas u 1923. godinu, na Sporazum iz Lozane kojim je omogućena razmena stanovništva između Grčke i Turske. Da li je to zaista sve što smo u stanju da smislimo nakon nekoliko talasa genocidnih pokolja na teritoriji Evrope? Ovaj pristup ujedno jača i radikalne „esencijalističke” ideologije na koje se već sada oslanjaju pokreti krajnje desnice. On bi istovremeno i produbio antiizbeglička osećanja istih grupacija koje promovišu govor mržnje i nacionalističku homogenizaciju. Sudeći po svim dokazima i iskustvu koje imamo, teško je poverovati da bi razmena teritorije i naknadna idealizovana perspektiva pomirenja i

saradnje između Srbije i Kosova kao dve EU članice dovela do toga da ove dve zemlje „srećno žive do kraja života”.

Ovde ćemo se malo pozabaviti i potencijalnim posledicama na međuetničke odnose u Rumuniji i njenu bezbednosnu politiku. Mislim da bi trebalo da se zapitamo da li bi ova razmena teritorija mogla da utiče na Rumuniju i njene unutrašnje probleme sa mađarskom manjinom? Svakako da ne bi, budući da ova manjina nema nikakvu zakonsku osnovu da traži razmenu teritorija sa susednom Mađarskom, ni po nacionalnom zakonu ni po zakonima EU. Međutim, obeležavanje stogodišnjice savremene rumunske države izazvalo je oštru revizionističku retoriku mađarskih zvaničnika, koji su u više navrata ponovili kako oni ne vide nikakav razlog za slavlje,<sup>6</sup> dok istovremeno neki mađarski istoričari otvoreno osporavaju Trijanonski sporazum, odnosno postojeće granice između Rumunije i Mađarske, nazivajući sporazum „istorijskom greškom”. Ovde je važno razjasniti određene strahove koji u Rumuniji postoje a koji se tiču mogućeg secesionističkog pokreta u tzv. Zemlji Sekelja na istoku Transilvanije. U ovoj oblasti etnički Mađari čine većinu. Zakonski okvir Rumuniji ne dopušta mogućnost međunarodnog priznanja secesije na osnovu kolektivnih prava, osim ako nju ne prati saglasnost suverene države koja gubi teritoriju. Ovo je način na koji rumunski zvaničnici generalno tumače ustavne odredbe (ali ovakvo tumačenje nikada nismo čuli od političkih predstavnika u Bukureštu u vezi sa mađarskom manjinom u Rumuniji). I zaista, mađarsko „pitanje” bi s vremena na vreme ponovo otvarali određeni predstavnici mađarske manjine, ali to ni na koji način ne utiče na čvrstu poziciju koju Rumunija ima prema pitanju Kosova. Rumunske vlasti ne vide nikakvu analogiju između potencijalnog mađarskog separatizma i situacije na Kosovu.

Ovo rešenje bi negativno uticalo na sve buduće međunarodne napore za smirivanje multietničkih konflikta. Ukoliko bi ono bilo

---

6 [https://www.stiripesurse.ro/hungary-s-pm-orban-says-union-centennial-not-festive-moment-for-romania-s-hungarians\\_1280267.html](https://www.stiripesurse.ro/hungary-s-pm-orban-says-union-centennial-not-festive-moment-for-romania-s-hungarians_1280267.html)

prihvaćeno, to bi i zvanično značilo da međunarodna zajednica nije uspjela da izgradi održivi sistem multietničke vlasti (što je bio glavni cilj Ahtisarijevog plana), sistem koji štiti manjine i podstiče nekadašnje zaraćene strane na mirnu koegzistenciju. U tom smislu smatram vrlo značajnim reči nekadašnjeg visokog predstavnika za Bosnu Pedija Ešdauna: „Dugotrajan mir može da zavlada tek kada naučimo da živimo u multietničkim zajednicama, umesto što ponovo iscrtavamo granice kako bismo oformili monoetničke sredine. Nijedna nas druga politika neće brže vratiti u podele i konflikte na Balkanu od ove koju 'pojedinci očigledno danas podržavaju'”.<sup>7</sup>

Hipotetička razmena teritorija bi teško mogla da predstavlja konačan rasplet odnosa Beograda i Prištine i ne bi mogla da reši sve postojeće probleme. Mišljenja sam da bi ovaj proces zahtevao dalju podršku, jer ponovno iscrtavanje granica nikada ne donosi rešenje samo po sebi. Kako bi se ono uopšte sprovelo? Kakva bi bila pozicija Srba koji žive na Kosovu? Kakvo bi bilo rešenje za imovinu srpske crkve na Kosovu? Kako bi se zaštitilo versko i kulturno nasleđe koje bi bilo izloženo stalnoj pretnji etnički motivisane osvete? Osnova Ahtisarijevog plana bila je zaštita prava svih nealbanskih zajednica, uključujući i prava etničkih Srba, i stvaranje sistema kosovske multietničke vlasti u kom bi se sve manjine osećale bezbedno. Scenario razmene teritorija bi i zvanično proglasio ovaj pokušaj neuspelim, čime bi osporio i jednu od osnovnih vrednosti Evropske unije – jedinstvo u različitosti. Kosovski Srbi danas su neporeciv deo kosovske stvarnosti, i oni moraju biti uvereni u to da njihovo kontinuirano prisustvo na Kosovu ne samo da nije ugroženo, nego ga danas više niko ne dovodi u pitanje. Pre nego što se otvore „zatvorena vrata” ciničnih diplomatskih pregovora, obični građani obe zemlje bi morali da shvate šta bi takva razmena teritorija značila i kako bi ona poboljšala njihov svakodnevni život. Osim toga, ako se uzme u obzir često naglašavan značaj Briselskog dijaloga u poboljšanju sveukupne međuetničke situacije na

---

7 <http://www.bbc.com/newsworld-europe-45423835>



Kosovu, scenario razmene teritorija bi se ispostavio kao štetan upravo za navedene ciljeve tog samog procesa. S tim u vezi još jednom ističem potencijalno negativni uticaj koji bi ovaj scenario imao na bezbednost čitavog regiona Jugoistočne Evrope.

### Scenario 3: Normalizacija bez teritorijalnih implikacija

Za Rumuniju bi najprivlačnije rešenje postojećeg problema bila puna normalizacija odnosa Srbije i Kosova u okviru Briselskog dijaloga, koji bi bio okončan pravno obavezujućim sporazumom i koji ne bi podrazumevao nikakvu razmenu teritorija. Mišljenja sam da takvo rešenje donosi veću stabilnost i bezbednost čitavog regiona.

Pre svega bi trebalo razmotriti razloge zbog kojih bi EU trebalo da ostane glavni akter u ovom procesu. Od samog početka, normalizacija je predstavljana kao neizbežan prvi korak na putu koji će dve sukobljene strane dovesti do članstva u EU. U februaru 2008. Evropska unija nije priznala Kosovo iz prostog razloga što je takvo priznanje u nadležnosti pojedinačnih zemalja članica. Međutim, Unija je dala izjavu u kojoj je pojasnila da Kosovo predstavlja jedinstven slučaj (*sui generis*) i da ne može uspostaviti presedan. Dakle, prema toj izjavi, Kosovo ne može biti primer na koji bi drugi secesionistički i/ili separatistički pokreti mogli da se pozivaju. Godine 2017. EU je dosledno ostala pri svom stavu i na katalonskom primeru. Po mom mišljenju, EU mora da zadrži ovu poziciju kako bi uverila zemlje koje nisu priznale nezavisnost da EU neće dopustiti nikakve zloupotrebe „kosovskog presedana”. U tom smislu, okončanje pregovora u okviru u kom su i započeti 2011. godine uz posredovanje Ketrin Ešton predstavlja najbolje garancije.

Drugo, osim što nudi rešenja za najvažnije zahteve dve strane (poboljšanje položaja srpske zajednice na Kosovu kroz osnivanje Zajednice srpskih opština i mogućnost kosovskog članstva u UN), ovaj

scenario bi podrazumevao i međusobnu saglasnost u pogledu rešavanja problema koji su podjednako važni i za njihove bilateralne odnose, i za članstvo u EU: energija, telekomunikacije, saobraćaj i sl. To je u saglasnosti i sa izjavom<sup>8</sup> evropskog komesara Hana da „sporazum mora biti u isključivom vlasništvu Srbije i Kosova” i da je „papir [sporzuma] trenutno sasvim prazan”, to jest da EU „nema nikakva unapred pripremljena rešenja”. „Sve zavisi od Beograda i Prištine.” Komentarišući pitanje „priznanja”, on je rekao da „postoji niz načina na koje bi se to pitanje moglo razmatrati”, te je zaključio kako je „isuviše rano da bi se razgovaralo o jednom konkretnom načinu”. Ovo predstavlja potvrdu neutralne pozicije Evropske unije. Budući da pet njenih članica nije priznalo Kosovo, EU ne može direktno da zahteva od treće strane (to jest od Srbije) da to uradi. Stoga sve zavisi od dve zemlje, a prvi korak treba da načini Srbija.

Strategija proširenja Evropske unije iz 2018. predstavlja put Srbije ka EU. Omražena reč „priznanje” se u ovom dokumentu naravno nigde ne pominje, ali terminologija koja je upotrebljena umesto nje nije mogla biti jasnija: normalizacija mora biti „efikasna”, „sveobuhvatna” i iza nje mora stajati „pravno-obavezujući sporazum”. Ovde bih želela da napravim jasnu razliku između specifičnih termina kao što su „razgovori o članstvu”, „proces pristupanja/put ka integraciji EU” i ostalih sinonima kao što su „približavanje” ili „napredovanje” koji se odnose na mnogo širi proces i ne podrazumevaju automatski i samo članstvo. Ova distinkcija jasno je vidljiva kada Evropska unija govori o izgledima Srbije i kada govori o izgledima Kosova. I zaista, put ka članstvu u EU ne podrazumeva i ne zahteva priznavanje Kosova; ali samo članstvo u Uniji to traži. U svetlu ranijih iskustava (pre svega mislim na slučaj Kipra), EU je odlučna u svom stavu da ne prihvata nove članove koje imaju nerešena pitanja granica. Stoga se srpsko priznanje Kosova pre njenog pristupanja Uniji podrazumeva u svim razgovorima o članstvu. Osim toga, normalizacija odnosa

---

8 Otvorena konferencija za štampu održana u Beogradu 08. februara 2018.

između dve države razlikuje se od normalizacije odnosa jedne države i njene bivše pokrajine čija se državnost osporava. Sa tog stanovišta trebalo bi primetiti da su visoki zvaničnici Unije na samom početku Dijaloga (npr. odmah posle savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda pravde) više puta izjavili kako je cilj Dijaloga da pomogne Srbiji da prihvati novu realnost. Ali mislim da je s vremenom postalo jasno da EU neće dozvoliti zemljama Balkana članstvo u Uniji dok se pre toga ne reše sva sporna pitanja granica.

Osim toga, zakonska procedura proširenja Unije predviđa da sporazum o pristupanju novih članica moraju ratifikovati sve postojeće zemlje-članice EU. Od 27 zemalja koje su članice EU (ne računajući Veliku Britaniju), 22 zemlje su priznale Kosovo. Da li se onda realno može očekivati da će ove 22 zemlje-članice ratifikovati sporazum sa zemljom koja u deo svoje teritorije računa i oblast koju su one ranije već priznale kao nezavisnu državu? Ne. Stoga ni u zakonskom smislu nije realno da bi Srbija mogla da zaobiđe prepreku kosovskog priznanja time što će iz svog ustava prosto izbaciti odredbu da su „Kosovo i Metohija integralni deo Srbije”. Umesto toga biće zahtevano eksplicitno priznanje. Kao što je Moskopulos s pravom izjavio: „U Ujedinjenim nacijama Srbija i Kosovo mogu da koegzistiraju i bez uzajamnog priznanja (kao što je bio slučaj sa dve Nemačke tokom Hladnog rata); u Evropskoj uniji, sa njenim sadašnjim pravnim i institucionalnim uređenjem, one ne mogu koegzistirati bez uzajamnog priznanja”.<sup>9</sup> Stoga se može reći da je formulacija „rešavanje pitanja granica” običan diplomatski eufemizam kojim se od Srbije traži da eksplicitno prizna kosovsku nezavisnost. Ovo je podjednako jasno i srpskim političarima koliko i ostalim stručnjacima. Za srpske političare koji su trenutno na vlasti veliki izazov predstavlja način na koji će ovaj eufemizam upakovati u nešto što šira javnost neće momentalno doživeti kao „priznanje”. Smatram da je otvaranje međunarodnog dijaloga na Kosovu

---

9 [https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/03/89\\_2018\\_-WORKING-PAPER-\\_Dimitris-A.-Moschopoulos.pdf](https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/03/89_2018_-WORKING-PAPER-_Dimitris-A.-Moschopoulos.pdf) p 10

od strane predsednika Vučića 2017. godine potvrda činjenice da je i pored unutrašnjeg neslaganja Srbija dovoljno sazrela da preduzme taj korak. Ostaje nejasno da li će političari uspeti da „prodaju” takav sporazum domaćoj javnosti.

Što se tiče pet zemalja-članica koje nisu priznale Kosovo, one su se u kontinuitetu pridržavale pozicije EU da sve zemlje Zapadnog Balkana (uključujući i Kosovo) imaju evropsku budućnost i da se očekuje da se i one pridruže Uniji kada ispune sve kriterijume za članstvo. Stoga, u slučaju da Srbija prizna Kosovo, nijedna od njih ne bi imala problem da ratifikuje sporazum sa članstvom Srbije u Uniji (Kosovo je sasvim drugo pitanje).

Što se Rumunije tiče, smatram da se od nje očekuje da prizna Kosovo. U tom pogledu rumunski političari vodili bi se ključnom porukom evropske strategije proširenja koja se odnosi na Srbiju i Kosovo a koja kaže: „Bez efikasne i sveobuhvatne normalizacije odnosa Beograda i Prištine kroz dijalog i posredovanje Unije ne može biti postignuta trajna stabilnost u regionu. Hitno je potrebno doneti sveobuhvatan, pravno-obavezujući sporazum o normalizaciji koji će biti od ključne važnosti na evropskim putevima Srbije i Kosova”. Ovaj pažljivo sročeni pasus sumira trenutnu situaciju u kojoj se Srbija i Kosovo nalaze, kako u pogledu međusobnih odnosa tako i u odnosu prema Uniji. Ja smatram da on ujedno potvrđuje i izvodljivost trećeg scenarija. Ukoliko Rumunija istinski podržava evropske integracije čitavog regiona, mišljenja sam da je razumno očekivati da ona podrži samo obostrano prihvaćene uslove sporazuma između Srbije i Kosova, te da u tom scenariju prizna Kosovo nakon što ga prethodno prizna i Srbija. Međutim, u narednim mesecima i u svetlu predstojećih predsedničkih izbora na jesen 2019, od Rumunije ne treba očekivati (osim u slučaju intenzivnog pritiska EU i SAD) da otvori širu političku debatu o promeni zvaničnog državnog stava u pogledu kosovske nezavisnosti, ali prostor za takvu mogućnost postoji ukoliko u međuvremenu dve zemlje postignu obostrano prihvatljiv dogovor.



## REZIME TEKSTOVA, ANALIZA I DISKUSIJA VOĐENIH TOKOM KONFERENCIJE I OKRUGLIH STOLOVA

Rešavanje pitanja odnosa između Srbije i Kosova je najaktuelnije političko i bezbednosno pitanje na Zapadnom Balkanu i Jugoistočnoj Evropi. Nakon pronalaženja rešenja za „pitanje imena” Makedonije, pažnja međunarodne zajednice, a posebno zemalja Zapadnog Balkana, usmerena je na ishod procesa normalizacije između Beograda i Prištine. To se jasno moglo videti tokom izlaganja učesnika regionalne konferencije održane 3. decembra 2018. godine na Fakultetu političkih nauka, kao i na okruglim stolovima koji su tematizovali neka od aktuelnih dešavanja u srpsko-kosovskim odnosima, poput odluke Kosova da uvede taksu od 100% na svu robu poreklom iz Srbije ili pitanje „razgraničenja,” koje je predsednik Srbije više puta pomenuo kao moguće rešenje.

Naravno, najveći prostor posvećen je glavnoj temi, regionalnim bezbednosnim aspektima mogućih scenarija rešavanja odnosa Srbije i Kosova. Kao što je to bila i osnovna zamisao, autori i diskutanti su poseban akcenat stavili na konkretne scenarije budućih odnosa Srbije i Kosova iz ugla svojih zemalja i mogućih posledica koja bi tri scenarija imala po te sredine: 1) *Status quo*, 2) *Promena granica / Razmena teritorija* i 3) *Normalizacija odnosa putem postizanja pravno-obavezujućeg bilateralnog sporazuma u tekućem dijalogu uz posredništvo EU*. Pored toga, autori su doprineli i boljem shvatanju mogućih budućih kretanja na polju ljudskih prava, prava manjina i ljudske bezbednosti,

pre svega u Srbiji i na Kosovu, u slučaju realizacije svakog od ova tri potencijalna scenarija. Time se, po našem mišljenju, ponajpre putem „SWOT” analiza koju su sačinili skoro svi autori tekstova, uspelo doći do izvesnog kumulativnog regionalnog pogleda na ove scenarije, kao i do određenog stepena njegove evaluacije.

Ono na šta su i autori i diskutanti obratili posebnu pažnju razmatrajući svaki od tri navedena scenarija, bio je i efekat koji bi na proces normalizacije odnosa Srbije i Kosova imali „spoljni” akteri (prevedeno, Rusija, Kina i Turska), pri čemu su razmotrene i moguće posledice pojedinih scenarija normalizacije odnosa Srbije i Kosova na budući uticaj i ulogu ovih aktera u regionu. Analize su uzimale u obzir, pre svega, opštu regionalnu bezbednost, ali i bezbednosni položaj svake države u regionu ponaosob.

Upravo u tom svetlu bilo je vredno dobiti gledišta i procene srpskih, kosovskih i regionalnih autora na temu procene mogućih uticaja ovih najverovatnijih scenarija budućih odnosa Srbije i Kosova na evro(atlantske) integracije Srbije i Kosova, ali i drugih država Zapadnog Balkana, kao i regiona Zapadnog Balkana posmatranog u celini.

Konačno, okrugli stolovi su doneli detaljnije analize kada je reč o drugim problemski koncipiranim aspektima uzroka problema i mogućih posledica navedenih scenarija. Pri tome bismo kao posebno vredne uvide naveli one koje smo dobili iz oblasti međunarodnog prava (u regionalnom i širem diskursu) i ekonomije, a koji su nam pomogli da bolje sagledamo kontekst u okviru koga bi se ovi mogući scenariji odigrali.

## Ključni nalazi

Način na koji će se rešavati pitanje odnosa Srbije i Kosova, biće od suštinske važnosti za bezbednost, stabilnost, politički i ekonomski napredak, pre svega u Srbiji i na Kosovu, ali i uopšte u regionu Zapadnog

Balkana i cele Jugoistočne Evrope, mišljenje je većina autora. Isto tako, najveći broj autora i diskutanata se složio da je rešavanje odnosa Srbije i Kosova od ogromnog značaja za budućnost regiona i u kontekstu evro(atlantskih) integracija. Imajući to na umu, ključna saznanja i nalazi do kojih smo došli tokom realizacije ovog projekta, a naročito tokom diskusija na konferenciji i okruglim stolovima, su sledeći:

**Sa stanovišta regiona, bezbednosni aspekt je ključan u svim scenarijima, ali pogotovo u scenariju *Promene granica / Razmene teritorija*.** U slučaju ostvarenja ovog scenarija, njegova realizacija bi se morala voditi tako da ni u kom slučaju ne izazove nestabilnost u drugim državama regiona, jer bi takav razvoj događaja region mogao vratiti decenijama u prošlost. U slučaju negativnog razvoja događaja, posledice bi se mogle osetiti i šire od regiona Zapadnog Balkana.

**Najpoželjnije rešenje, pogotovo iz regionalnog ugla, jeste *Normalizacija odnosa putem postizanja pravno-obavezujućeg bilateralnog sporazuma u tekućem dijalogu uz posredništvo Evropske unije*.** Ovo rešenje nosi sa sobom veću predvidljivost od rešenja u koje se održava *status quo*, a takođe predstavlja i daleko manju potencijalnu pretnju po regionalnu stabilnost od rešenja *Promena granica / Razmena teritorija*.

**Glavne opasnosti u bilo kom scenariju dolaze od međusobne političke dinamike nacionalističkih političkih elita, manjka zainteresovanosti, aktivnosti i podsticaja evroatlantskih struktura, kao i geostrateških ambicija spoljnih, autoritarnih aktera.** Kada govorimo o nacionalističkim elitama, mislimo i na one na vlasti i na one u opoziciji, i to kako u Srbiji tako i na Kosovu. Kombinacije ova tri faktora, doduše na različite načine, otežavaju postizanje konačnog sporazuma u sva tri scenarija.

**Nerazrešeni svojinski odnosi na Kosovu predstavljaju potencijalno ozbiljnu (a do sada nedovoljno prepoznatu) prepreku procesu normalizacije odnosa Srbije i Kosova u bilo kom od navedenih najverovatnijih scenarija.** Oni su rezultat kako nerešenog konačnog međunarodno-pravnog statusa Kosova, tako i privatizacije sprovedene



posle 1999. godine i dolaska misije UNMIK i KFOR na Kosovo, za koje je prethodni poredak na Kosovu predstavljao nepravno stanje.

**Sva tri scenarija bi zahtevala izmene Ustava Srbije, a scenario Promena granica / Razmena teritorija bi bespogovorno zahtevao i promenu Ustava Kosova.**

## **Rekapitulacija analiza i zaključaka okruglih stolova o tri moguća scenarija odnosa Srbije i Kosova**

Učesnici regionalne konferencije i tematskih skupova su rešenje pitanja odnosa Srbije i Kosova videli ne samo kao vrednost po sebi za obe strane, već i kao način da se reši možda i najteži regionalni problem, što bi omogućilo brži ekonomski razvoj, poboljšanje bezbednosne situacije u regionu i ubrzavanje procesa evro(atlantskih) integracija. U delu teksta koji sledi iznećemo rezime „SWOT” analiza autora po navedenim scenarijima, uz dodatak najvažnijih analiza i zaključaka sa održanih okruglih stolova.

### **Scenario 1: Status quo**

**Prednosti** ovog scenarija, prema mišljenju većine autora i učesnika u raspravi, faktičke su, a ne normativne prirode. Naime, usled dužeg zastoja započetih pregovora, *status quo* se čini najizglednijom opcijom. Najočiglednija prednost ove opcije, po mišljenju većine, jeste ta što ne predstavlja ozbiljniju *trenutnu* pretnju bezbednosti i stabilnosti regiona. Takođe, održanje postojećeg stanja otvara mogućnost da se tokom vremena formuliše neko eventualno kvalitetnije i za dve strane prihvatljivije rešenje od onoga koje je danas na stolu („Briselski proces”). Međutim, većina autora i učesnika diskusija slažu se u

oceni da je ovakvo stanje neodrživo na duži rok, tj. da status quo ima samo taktički, a ne strateški značaj. Pojedini autori, poput Starove, mišljenja su da je u tom pogledu ovaj scenario samo „ne-rešenje” koje omogućava kupovinu vremena. Prema nekim ocenama, ovo odlaganje rešavanja pitanja odnosa Srbije i Kosova moglo bi se produktivno iskoristiti za rešavanje drugih sporova u odnosima država Jugoistočne Evrope. Gledano iz regionalne perspektive, kratkoročno održanje *statusa quo* omogućilo bi pomeranje fokusa domaćih i međunarodnih političkih aktera sa teme odnosa Srbije i Kosova na druga otvorena pitanja u odnosima država regiona, te njihovo rešavanje oslobodilo od uticaja „Kosovskog čvora”.

**Slabosti** održavanja *statusa quo* autori u najvećoj meri vide u tome što, osim očigledne produžene neizvesnosti, ovaj scenario negativno utiče na ekonomski razvoj i proces evro(atlantskih) integracija zemalja regiona. Takođe, on čitav region izlaže opasnosti od jačanja uticaja spoljnih autoritarnih aktera poput Rusije, Kine i Turske. Odlaganje rešenja odnosa Srbije i Kosova ima negativne posledice za geopolitičku stabilnost regiona, ali i Evropske unije. Takođe, nerešavanje ovog pitanja bi značajno osnažilo već postojeće negativne demografske tendencije kako u Srbiji i Kosovu, tako i u zemljama regiona. Neizvesnost u pogledu budućeg političkog statusa Kosova vodi procesu sporog, ali kontinuiranog iseljavanja Srba, kao i odlaganju rešavanja problema izbeglih i raseljenih. S druge strane, decenije odlaganja regulisanja odnosa sa Kosovom utiču na negativna demografska kretanja u samoj Srbiji. Ipak, većina autora i učesnika diskusije osnovnu slabost ovog scenarija vidi u činjenici da on otvara mogućnost da se i u Srbiji i na Kosovu reprodukuje snažni etnički nacionalizam i dugotrajna dominacija nacionalističkih političkih elita.

**Mogućnosti** koje bi sa sobom donosio ovaj scenario, ako ih uopšte i ima, nisu brojne, smatra većina autora i učesnika. Međutim, izdvojili bismo dva donekle suprotna gledišta. Jedno je mogućnost da

se dve zemlje prvo usredsrede na ispunjavanje drugih Kopenhaških kriterijuma pre nego što se ponovo pristupi rešenju ovog problema, kako bi se potom lakše ubrzao put ka članstvu u EU (Cifakis). Drugo je mišljenje izneto na okruglom stolu „Aktuelni izazovi procesa normalizacije odnosa Srbije i Kosova”. Po njemu bi odlaganje rešenja, uslovljeno sadašnjim zastojem i teškoćama, moglo uticati na promenu političke i pregovaračke paradigme u obe zemlje, te dovesti do odbacivanja vladajuće logike distributivne situacije nulte sume. Rečju, neuspeh tekućeg procesa pregovaranja mogao bi uticati na radikalniju reviziju polaznih stanovišta aktera.

**Opasnosti** koje bi sa sobom nosio ovaj scenario učesnici su pre svega prepoznali u nepredvidivosti razvoja budućih događaja. U najkraćem, postoji konsenzus da dugotrajnije održanje statusa quo sa sobom nosi stalnu opasnost od izbijanja sukoba. Zastoj u pregovorima, kao i eventualno povlačenje jedne ili obe strane, značajno povećava rizik od pribegavanja pokušajima nasilnog rešenja. Pasivnost ili samo percepcija nezainteresovanosti Evropske unije kao medijatora pregovora takođe osnažuje sklonost različitih političkih i društvenih aktera obe zemlje da rešenje traže u nasilnom „svršenom činu”. Stalna mogućnost izbijanja incidentnih situacija povećava bezbednosne rizike i otvara mogućnost neposrednijeg angažovanja spoljašnjih autoritarnih faktora u geopolitičkom odmeravanju snaga. Takođe, kako su istakli brojni učesnici u debati, status quo negativno utiče na ostvarenje ljudskih i manjinskih prava u obe zemlje, a izgradnju demokratskih institucija odlaže za „bolja vremena”.

## **Scenario 2: Promena granica / Razmena teritorija**

**Prednosti** koje su autori i drugi učesnici konferencije i okruglih stolova prvenstveno povezivali sa ovim rešenjem/scenarijem tiču se pretpostavljene brzine kojom bi do njega moglo da se dođe. Takođe,

skoro svi autori i učesnici u diskusijama, kao prednost ovog scenarija pominju i to što bi se do njega, pretpostavlja se, moglo doći slobodnom voljom dve strane u direktnim pregovorima. Kao jedna od prednosti sporazuma figurirala je i pretpostavka da bi se ovakav scenario verovatno završio obostranim priznanjem, za šta su manji izgledi u druga dva scenarija. Takođe, izraženo je očekivanje da bi ovaj scenario imao manji potencijal za buduće sukobe, koji bi mogli izbiti usled međusobnih teritorijalnih pretenzija Srbije i Kosova. Posmatrano sa regionalnog stanovišta, ovaj bi scenario, za razliku od prethodnog, doneo nekakvo okončanje spora koji već decenijama potresa region, te otvorio mogućnost za ubrzani razvoj regiona Zapadnog Balkana traširajući jasniji put ka evro(atlantskim) integracijama. U tom slučaju bi se fokus regionalnih i međunarodnih aktera (pre svega EU i SAD) pomerio sa bezbednosnih na druga suštinski važna pitanja poput, na primer, vladavine prava.

**Slabosti** ovog scenarija su prevashodno percipirane u činjenici da on, bar u ovom trenutku, nema nikakvu podršku ni među stanovništvom Kosova, ni u vodećim zemljama Evropske unije. U slučaju promena granica na temelju etničkog principa, više autora je ukazalo da bi to bilo nespojivo sa osnovnim savremenim evropskim vrednostima i principima upravljanja konfliktima (najjasnije opisano u radu autorke Butnaru-Tronkota). Osim toga, implementacija ovakvog scenarija je uglavnom ocenjena kao potencijalno problematična, između ostalog i zbog toga što nije jasno o kojim se teritorijama tačno radi, a već su stvorena nekakva očekivanja, koja će u budućnosti možda biti izneverena. U slabosti se takođe, po mišljenju nekoliko autora, može svrstati i visok stepen verovatnoće da bi kolektivna prava preostalih Albanaca u Srbiji, a naročito preostalih Srba na Kosovu, bila na nižem stepenu nego što su danas i nego što su predviđena Ahtisarijevim planom. Ovo bi, smatraju autori, moglo rezultirati sporim ili ubrzanim preseljenjem onih koji bi se našli na „pogrešnoj strani” granice. Na kraju, izraženo je mišljenje da se ovaj scenario ne može ostvariti u

sadašnjem formatu pregovora i sa sadašnjim glavnim pregovaračima na nivou šefova država, usled nepostojanja njihovog legitimiteta i/ili legaliteta da o izmeni granica sami pregovaraju (Hasani).

**Mogućnosti** koje bi mogle da se pojave kao rezultat ovog scenarija su većinom shvaćene kao iste one koje se pojavljuju i u vezi sa trećim scenarijem, a tiču se činjenice da bi njegovim doslednim sprovođenjem konflikt suštinski bio rešen. Ako bi se ovaj scenario sproveo dosledno i uspešno, što po preovlađujuće mišljenju učesnika u najmanju ruku nije sasvim izvesno, evro(atlantske) integracije celog regiona bi mogle biti ubrzane. Trebalo bi ipak primetiti da u pogledu poslednje navedene prednosti postoji nekoliko izdvojenih, ali solidno argumentovanih stavova, kojima se izglednost takvog razvoja dovodi u pitanje (Černeva). Mogli bismo reći da se u okviru pisanih i usmenih diskusija iskristalisalo mišljenje da bi ovaj scenario takođe mogao da pruži i zamah privrednom razvoju regiona, mada je bilo autora koji su dovodili u pitanje dugovečnost lokalnog ekonomskog zamaha utemeljenog na realizaciji ovog scenarija (Knezović). Takođe, kao i u slučaju realizacije trećeg scenarija, većina autora je mišljenja da bi ovaj scenario nosio sa sobom priliku da se umanjí uticaj spoljnih autoritarnih aktera u regionu, sa posebnim naglaskom na Srbiju.

**Opasnosti** koje su naveli autori, panelisti i drugi učesnici konferencije i okruglih stolova iz regiona mogu se zbirno svrstati u opasnosti po regionalnu bezbednost, kao što smo naglasili u prvoj tački odeljka „Ključni nalazi” ovog rezimea. Iako su zemlje koje su priznale Kosovo to učinile pod pretpostavkom da je reč o „jedinственom slučaju”, velika većina autora i drugih učesnika skupova ga je ocenila kao proces koji može stvoriti presedan, čak i u najširem regionu (Kipar), ali i u široj međunarodnoj zajednici. Pri tome, moramo pomenuti da je na okruglom stolu „Razgraničenje”, a na osnovu stručne analize međunarodno-pravnih normi i prakse, prilično ubedljivo odbačena opasnost da bi se „razgraničenje” između Srbije i Kosova moglo prelići na

ceo region u smislu automatske legitimizacije pripajanja delova država drugim državama na osnovu etničkog principa. Ipak, u većini pisanih i usmenih analiza koje smo imali prilike da pročitamo i čujemo, izražava se duboka bojazan da bi bez obzira na sve faktički presedan bio uspostavljen, kao i da je nemoguće kasnije kontrolisati koja bi se država, etnička grupa ili velika sila na to pozvala u kontekstima koje je danas moguće ili nemoguće zamisliti, unutar regiona ili van njega. U svakom slučaju, sa izuzetkom samo nekoliko autora i učesnika skupova, svi ostali su ili izrazili stav da ovaj scenario sa sobom jednostavno nosi previše opasnosti (prvenstveno po Bosnu i Hercegovinu i Severnu Makedoniju, ali i samu Srbiju), ili da se prilikom njegove realizacije mora posvetiti najveća moguća pažnja tome da on ostane striktno vezan isključivo za rešavanje pitanja odnosa Srbije i Kosova.

### **Scenario 3: Normalizacija odnosa putem postizanja pravno-obavezujućeg bilateralnog sporazuma u tekućem dijalogu uz posredništvo Evropske unije**

*Prednosti* realizacije ovog scenarija, posmatrane iz ugla autora iz regiona, ali i onih iz Srbije i sa Kosova, brojnije su od prednosti prva dva scenarija. Sa stanovišta autora iz Srbije, glavne prednosti realizacije ovog scenarija za samu Srbiju jesu to što se njime obezbeđuje više šansi za opstanak Srba na Kosovu, kao i Srpske pravoslavne crkve, a takođe i ne zahteva eksplicitno priznanje Kosova od strane Srbije. Pored toga, ovo rešenje ne ugrožava sadašnji pregovarački okvir Srbije za pristup EU. Sa kosovsko-albanskog stanovišta, dominantna je pretpostavka da ovaj scenario pruža Kosovu članstvo u UN, a time i u drugim relevantnim međunarodnim organizacijama, kao i kontinuitet procesa koji je doveo Kosovo do nezavisnosti. Kao i u scenariju 2, i ovaj scenario za obe strane uspostavlja uslove za brže evro(atlantske) integracije, ekonomski razvoj, napredak u vladavini prava i smanjenje uticaja spoljnih autoritarnih aktera u regionu. Takođe, iz ugla autora

iz regiona, ovakvo rešenje bi predstavljalo potvrdu principa politike EU, koji bi se onda neminovno odnosili i na zemlje koje su manje napredovale u svom pristupnom procesu.

**Slabosti** ovog scenarija se, takođe po mišljenju većine autora i drugih učesnika u diskusiji, temelje na činjenici da njegova realizacija nije izgledna u doglednoj budućnosti. Postoje unutrašnji otpori u javnom mnjenju obe strane, naročito u srpskoj, ali i na kosovsko-albanskoj kada je u pitanju status Zajednice srpskih opština na Kosovu. Pored toga, ne postoje garancije da će realizacijom ovog scenarija spor dve strane biti konačno završen: ne postoje garancije da bi se njime u nekom trenutku došlo do obostranog priznanja, niti postoje garancije da će bez toga Kosovo dobiti „stolicu” u UN, ali i da će ga bez eksplicitnog priznavanja od strane Srbije priznati sve one države članice Evropske unije koje ga danas ne priznaju. Isto tako, uočeno je i da je nemoguće dobiti apsolutne garancije ni da neka od država članica EU neće svoj konačan pristanak na pristupanje Srbije Evropskoj uniji usloviti eksplicitnim priznanjem nezavisnosti Kosova. Dalje, implementacija ovakvog rešenja može biti prolongirana, imajući u vidu dugotrajnost procesa implementacije dogovora koji su već postignuti u ovom formatu pregovora. Izneta su i mišljenja da bi eventualni neuspeh pokušaja realizacije ovog scenarija doveo do krize legitimiteta institucija EU u regionu, što bi se negativno odrazilo na proces pristupanja država regiona Evropskoj uniji. U značajne slabosti scenarija koji bi trebalo da se okonča postizanjem jednog sveobuhvatnog bilateralnog sporazuma moramo uvrstiti i primedbe koje smo čuli od učesnika okruglog stola „Ekonomski aspekti srpsko-kosovskog pitanja”, a to su nerešeni imovinski odnosi na Kosovu. Ova slabost, doduše, mogla bi donekle da važi i za scenario 2, a kao i u tom scenariju, eventualna prolongirana realizacija ovog scenarija bi svejedno imala negativan uticaj na ekonomski razvoj i Srbije i Kosova.

**Mogućnosti** ovog scenarija učesnici na skupovima organizovanim u okviru ovog projekta uglavnom vide u prilici za punu normalizaciju, odnosno za uspostavljanje nove vrste odnosa između dve strane. Autori iz drugih zemalja regiona su u ostvarivanju ovakvog rešenja prepoznali i priliku i olakšanje, u smislu da države iz kojih dolaze ne bi više morale da balansiraju u svojim politikama prema Srbiji i prema Kosovu. Pored toga, pomenut je i pozitivan ekonomski aspekt takvog razvoja događaja, u smislu olakšane ekonomske saradnje njihovih zemalja, u prvom redu sa Kosovom. To bi se najpre odnosilo na države koje nisu do sada priznale nezavisnost Kosova, ali i na Severnu Makedoniju, a donekle i na Crnu Goru. Nekoliko autora je napomenulo i moguć blagotvorni uticaj ovog scenarija ne samo na bilateralne, već i na multilateralne odnose u regionu.

**Opasnosti** prepoznate od strane autora i učesnika skupova se u najkraćem mogu opisati kao „blaže” varijante onih opasnosti koje bi bile prisutne u scenariju 1. Drugim rečima, to bi bile „blaže” pojavne forme onih opasnosti koje proizilaze iz jednog dugotrajnog procesa sa neizvesnim ishodom, kao što su mogućnost incidenata i efekat preliivanja na susedne zemlje, prilika za ekstremne nacionalističke snage da dođu na pozicije moći, širenje uticaja spoljnih autoritarnih aktera, širenje delovanja organizovanog kriminala, krah autoriteta i ugleda pre svega Evropske unije i potpuno zaustavljanje evro(atlantskih) integracija, kao i smanjivanje postignutog stepena vladavine prava i ljudskih i manjinskih prava.





## ZAKLJUČAK

Za najveći broj autora, panelista, diskutanata i drugih učesnika skupova organizovanih tokom realizacije projekta, najpoželjniji scenario budućih odnosa Srbije i Kosova bi bio scenario 3, odnosno *Normalizacija odnosa putem postizanja pravno-obavezujućeg bilateralnog sporazuma u tekućem dijalogu uz posredništvo Evropske unije*, pod uslovom da se izbegnu glavne slabosti i opasnosti koje bi proizašle iz neograničenog prolongiranja realizacije ovog scenarija. Uz samo par izuzetaka, scenario 2 (odnosno *Promena granica / Razmena teritorija*, naročito ako bi se razmena temeljila na principu „etničkog razgraničenja”) predstavlja opciju u vezi sa kojom postoji najveća zabrinutost, bar kada je reč o većini pomenutih učesnika skupova. Kod autora koji dolaze iz susednih država, postoji izvestan stepen spremnosti da se scenario 1, odnosno *status quo* bar kratkoročno prihvati kao rešenje koje sa sobom ne nosi neke velike prednosti, ali ni velike opasnosti. Međutim, procene ovog scenarija od strane srpskih i albanskih autora su, generalno gledano, pretežno negativne.



# SADRŽAJ

UVOD	5
TRI AKTUELNE TEME: ŠTA JE ZAPRAVO NORMALIZACIJA? EKONOMSKI ODNOSI. PRAVNI ASPEKTI RAZGRANIČENJA	9
Meki principi tranzicije u odnosima Beograda i Prištine	11
Ekonomski aspekti srpsko-kosovskog pitanja	31
Ekonomske posledice srpsko-kosovskog pitanja	51
„Razgraničenje“	60
Razgraničenje: optimalan model za održavanje stabilnosti i sigurnosti u regionu?	69
ANALIZE TRI MOGUĆA SCENARIJA IZ PERSPEKTIVE BEZBEDNOSTI JUGOISTOČNE EVROPE	79
Uticaj odnosa Srbije i Kosova na bezbednost u Jugoistočnoj Evropi: pogled iz Beograda	81
Odnosi Srbije i Kosova i bezbednost u Jugoistočnoj Evropi: potencijalna bezbednosna pitanja u vezi tri najvažnije opcije iz unutrašnjeg dijaloga – „SWOT“ analiza	93
Prepreke za postizanje konačnog obavezujućeg sporazuma između Kosova i Srbije: kosovska perspektiva	105
Završetak dugotrajnog procesa: odnosi Kosova i Srbije od ključnog su značaja za dugoročni mir na Balkanu	131
Odnosi Srbije i Kosova i bezbednosna situacija u Makedoniji	150
Pregovori Kosovo–Srbija (2018) i njihov uticaj na makedonsku budućnost	164
Makedonska perspektiva srpsko-kosovskih odnosa	175

Uticaj produžavanja pregovora između Beograda i Prištine na region - pogled iz Crne Gore	185
Srpsko-kosovski odnosi i bezbednost u Jugoistočnoj Evropi	193
Pogled iz Hrvatske na odnose Srbije i Kosova	203
„SWOT” analiza: odnosi Srbije i Kosova i bezbednost u Jugoistočnoj Evropi - pogled iz Hrvatske	211
Rešavanje kosovskog pitanja: SWOT analiza iz grčke perspektive	222
Odnosi Srbije i Kosova: tri scenarija: pogled iz Bugarske	244
Budućnost srpsko-kosovskih odnosa: rumunska perspektiva	255
REZIME TEKSTOVA, ANALIZA I DISKUSIJA VOĐENIH TOKOM KONFERENCIJE I OKRUGLIH STOLOVA	269
ZAKLJUČAK	281



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

327.7/.8(497.115)(082)

323(497.11)(082)

327(4-12)(082)

TRI scenarija odnosa Srbije i Kosova i bezbednost Jugoistočne  
Evrope / uredili Jasna Filipović i Milan Igrutinović. - Beograd :  
Centar za primenjene evropske studije, 2019 (Beograd : Simbol  
sistem). - 284 str. ; 24 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. -  
Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-916585-2-6  
COBISS.SR-ID 278398732