

## „SWOT” ANALIZA

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

#### Pogled Iz Hrvatske

##### Uvod

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

##### Scenario 1 – Održavanje statusa quo

Prednosti ovog scenarija ima veoma malo. 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” izbegavanjem otvaranja 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. Prema tome, u najmanju ruku iz njihove perspektive, snaga statusa quo leži u činjenici da izbegavanje ili odlaganje neizbežnog, kao što je izloženo iznad, jamči „produžen legitimitet” i očuvanje političke moći. Ovo je, na kraju svih krajeva, posebno kada je reč o populističkim političkim elitama Jugoistočne Evrope niskog nivoa političke kulture, osnovni interes i motivacija za učešće u političkom životu tih zemalja. Dalje, u najmanju ruku na kratak rok, ovaj scenario nosi sa sobom izvestan nivo spokojnosti za transatlantsku zajednicu koja je prevashodno preokupirana svojim unutrašnjim teškoćama i podelama, kao i sve neprijateljskijem 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 integrativne procese 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 integracione procese u transatlantske strukture. Ključajuće 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 budžete obe strane, budžete koji su već u stanju iscrpljenosti. Ovo sve skoro uvek završava u „odlivu mozgova”, niskom socijalnom kapitalu, vrlo negativnim demografskim karakteristikama i strukturnim problemima sa kojima je jako teško nositi se. U takvom okruženju ekonomija mediokriteta i populističkih političkih vrhuški zacementiraju takvo stanje, sprečavajući, za dogleđno vreme, bilo kakav održiv napredak.

Mogućnosti koje nosi ovaj scenario je takođe veoma malo, posebno za one koji teže politikama u smeru reformi. Pat pozicija koja bi trajala vrlo dugo uklanja legitimitet reformista, kao i transatlantske zajednice, posebno EU i NATO, čije politike počinju da izgledaju nefunkcionalno, a mehanizam uslovljavanja neefikasan. Gubi se mobilizacija koja je neophodna za „celodruštveni” napor kako bi se sprovele zahtevne reforme, a evroskeptični i populistički glasovi osvajaju prostor i menjaju prirodu političkog diskursa u ovim državama i šire. Ovaj narativ umanjuje mogućnosti za harmonizaciju bilateralnih odnosa između dve strane, ali takođe i širom regiona. Mogućnosti, pak, se 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 nastaću brojne mogućnosti za evroskeptične populiste koji su vrlo pragmatični u svom stremljenju da ostanu na vlasti. Sa sve manjim obimom EU 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 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 zdravlja su podložna neformalnim organizovanjima i merama prinude u traženju svojih prava. To, sa druge

strane, pruža opravdanje autokratskim političkim elitama da povećaju pritisak na društva, gušenjem njegovih sloboda „zbog nacionalne bezbednosti”. Takvo okruženje predstavlja plodno tlo za različite ekstremne ideologije koje bi mogle da imaju dramatičan uticaj homogenost društva i koje bi mogle da izlože periferne i izolovane njegove delove opasnom uticaju iz inostranstva. S obzirom na geostrateške pozicije Srbije i Kosova, kao i celog regiona, ove mogućnosti se dobro uklapaju u širi okvir geostrateškog nadgornjavanja u Jugoistočnoj Evropi i povećanu pretnju stabilnosti evropskog kontinenta. Ekonomske opasnosti ovakvog scenarija su takođe brojne. Gorepomenute društvene deformacije mogle bi da idu zajedno sa niskim nivoom direktnih stranih investicija, koje bi bile i nisko-produktivne, i zajedno sa visokom stopom nezaposlenosti i visokim tekućim deficitom. U kombinaciji sa oštrim padom dostupnosti evropskih fondova, ovo otvara lokalne političke elite 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” na duži rok preuzima palicu od procesa reformi baziranog na zaslugama, imajući pri tom uništavajući dugoročni uticaj na demokratski kapacitet društva i države.

## **Scenario 2 – Razmena teritorija**

Prednosti ovog scenarija je moguće naći samo u kratkoročnoj perspektivi i na mikro planu, tamo gde preklapanje nadležnosti predstavlja gorući problem. U ovom konkretnom slučaju, koji bi značio razmenu teritorija dominantno naseljenih manjinskim stanovništvom između dve strane (Srbi na severu Kosova i Albanci u južnoj Srbiji) uz pokušaj da se nominalno stvore etnički očišćene 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, ubrzalo bi 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, raščišćavajući sve prepreke za preostalih pet članova EU koji to do sada nisu učinili da priznaju kosovski suverenitet. Takođe, ovo rešenje bi Kosovu učinilo dostupnim sve EU fondove za unutrašnju konsolidaciju, kojima sada nema pristup, zahvaljujući svom spornom statusu. Definisani status bi takođe ojačao misiju EU na terenu, čineći njen mandat jasnijim i povećavajući njen opšti kapacitet, kao i primenljivost 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. 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 zategnuti 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 bila sprovedena bez nemira i nasilja koje obično generacijama ostavlja nepodnošljive posledice. Zahvaljujući strateškoj važnosti regiona, međuetničke zategnutosti i izmene granica su skoro uvek bile ili posledice preklapanja interesa velikih sila ili od ovih u velikoj meri podsticane. Stoga, na duži rok, bilo bi teško prognozirati da bi ova razmena teritorija donela dugotrajno rešenje regionu u širem međunarodnom kontekstu. To posebno ne bi bio slučaj ako imamo u vidu tekuće geostrateško suparništvo na globalnom nivou. Štaviše, ovaj scenario ne bi u potpunosti rešio ni postojeći problem, usled činjenice da ne žive svi Srbi na Kosovu na severu, kao 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 i 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, kakvo je bilo neizvodljivo ranije. Kao posledica, to bi pripomoglo ponovnom uspostavljanju političkog sistema sa primenjivim demokratskim rešenjima koji garantuje fundamentalna ljudska prava i funkcionalnu vladavinu prava, bar u izvesnoj meri. To bi takođe pomoglo rastu ekonomskih aktivnosti između glavne i novopriključenih teritorija, pružajući priliku za kratkotrajni porast broja otvorenih radnih mesta i, moguće, manje poboljšanje na polju direktnih investicija, ne neophodno stranih. Naime, u ovom slučaju, bilo bi lakše za preduzeća iz „glavnog” dela zemlje da investiraju i stvaraju profit u regionima sa nižim stepenom razvoja i jeftinijom radnom snagom. Ovo bi moglo, na kraći rok, generisati ograničeni privredni rast i spustiti nivo nezaposlenosti i odliva mozgova. Potencijalno, sve to bi moglo stvoriti kratkotrajni utisak održivog sistema socijalnog blagostanja i umiriti gorući 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 će značajno doprineti 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, ako ništa, radikalizovao samo mali broj aktera u parlamentarnom životu (na primer Dveri u Srbiji i

Samoopredeljenje na Kosovu), dok bi „trgovina sa neprijateljem” mogla biti posmatrana sa strane njih i njihovih sledbenika kao *par excellence* primer nacionalne izdaje zvaničnika na vlasti, koji bi legitimizovao preduzimanje „kakvih god neophodnih koraka” da bi se oni sklonili sa vlasti. Ovo bi, naravno, izazvalo oštru reakciju vlasti koja bi maksimalno iskoristila mere prisile koje 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. Nacionalističkim snagama bi, sa ovim scenarijom, upravo bila predstavljena pokazna vežba da su njihove teritorijalne pretenzije prema najbližim susedima, i njihovi megalomanski planovi o njihovim velikim nacionalnim državama, u stvari izvodljivi. Ovo je vrlo legitimna pretnja za region u kome najviši predstavnici entiteta u jednoj susednoj zemlji javno pozivaju na rasturanje same te države, ili u kome oni koji pripadaju drugoj po brojnosti etničkoj zajednici u drugoj državi koriste samu državu samo kao platformu za ostvarivanje svojih posebnih nacionalnih interesa. Ovo, naravno, pretilo da destabilizuje bilateralne i multilateralne odnose u regionu i, posledično, predstavlja 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 teške kompromise, političku volju na obema stranama i delotvornu pomoć transatlantske zajednice, što bi značilo da su sve zainteresovane strane postigle konsenzus u vezi sa najboljim mogućim načinom za razrešenje ovog pitanja. Međutim, ovaj scenario sa sobom nosi mnogo prednosti, kako za regionalne, tako i za međunarodne aktere. Prva je dugotrajna stabilizacija i razrešenje zamrznutog konflikta koji se sporo kreće već decenijama. Države bez definisanih granica i statusa se smatraju nedovršenim državama, zarobljenim u zamrznutom konfliktu i lišene potencijala za preduzimanje neophodnih demokratskih reformi. Rešenje ovog konflikta omogućava državama i društvima da se usredsrede 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 uticaj na celokupnu regionalnu stabilnost, pošto je ovo pitanje negativno uticalo na region prilično dugo vremena. Ovo bi, naravno, odblokiralo proces priključenja Srbije Evropskoj uniji i međunarodno priznanje 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, postavljajući pozornicu 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, povećavajući njen ugled u regionu i šire. To bi pomoglo dovršavanju evropskog projekta u ovom delu Evrope i promeni balansa moći u regionu nauštrb nametljivim autoritarnim akterima 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 uzima dosta vremena, nego takođe i ratifikacija i usvajanje zakona i podzakonskih akata, a ovi bi mogli da budu podložni različitim domaćim i inostranim političkim uticajima. Ne bi svi akteri u geostrateškoj konstelaciji regiona bili zadovoljni sa ishodom pregovora i učinili bi sve što mogu da zloupotrebe karakter ovog procesa kako bi usporili implementaciju, ako ne i sprečili ili je čak zaustavili. Drugim rečima, demokratski sistemi i procesi pre svega imaju veze sa procedurama koje se ne mogu preskočiti ili skratiti. Ovo bi moglo da delegitimise ceo proces i ojača snage koje su mu se suprotstavljale od samog početka. Nepripremljena i nefunkcionalna tranzicija vlasti na terenu od jednog aktera ka drugom bi mogla 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 „win-win” situaciju. Veći deo javnosti na koju se ovaj ishod neposredno odnosi, na bilo kojoj od dve strane, posmatra ga kao „zero-sum” igru u kojoj se pravljenje ustupaka „neprijatelju” može izjednačiti sa nacionalnom izdajom, a to posebno važi za one koji su radikalizovani tokom dugotrajnog statusa quo. Ovo bi, naravno, moglo da bude okidač za delegitimovanje 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 regionalnu saradnju kao takvu. 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 prepristupnih 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. Labavljenje stega budžeta bi moglo da ponudi 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, bi mogla biti solidna baza ljudskih resursa za novu generaciju visoko-stručne radne snage, ako bi se povećale investicije na polju obrazovanja, istraživanja i razvoja. Tome bi samo moglo doprineti povećanje pokretljivosti, kao posledica bezviznog režima. Za razliku od prethodnog scenarija, ova opcija

oslobađa region geostrateškog nadmudrivanja i mešanja agresivnih autokratskih sila, čineći EU i NATO sa njihovim vrednostima jedinim pravim izborom. 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 neodgovarajućeg odnosa prema slabostima ovog scenarija. Trebalo bi razumete da postoje uticajni unutrašnji i spoljni akteri koji snažno podržavaju status quo zahvaljujući činjenici 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, a njihove pozicije moći u opasnosti. Prema tome, oni će učini sve što mogu da podstaknu događaje koji bi mogli predstavljati pretnju primeni ovog scenarija. Kako bi izvukli korist iz gorepomenutih mogućih slabosti, i unutrašnji i spoljni faktori mogu zametnuti društvene nemire kroz finansiranje ekstremnih grupa, nacionalističkih medija, neformalnih političkih i privrednih krugova i tako delegitimizovati ne samo sporazum, nego takođe 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 nepremostivih jazova u društvu. To bi dodatno opteretilo proces implementacije sporazuma i dugoročne konsolidacije, koji bi ionako bili veoma zahtevni. U tom slučaju, legitimitet aktera na lokalnom nivou, ali takođe i onih u transatlantskoj zajednici, bio bi doveden u pitanje.

Dr Sandro Knezović

Viši naučni saradnik na Odeljenju za međunarodne ekonomske i političke odnose Instituta za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb