

## ODNOSI SRBIJE I KOSOVA: TRI SCENARIJA

### – Pogled iz Bugarske –

Posle šestogodišnjeg puzajućeg dijaloga između Kosova i Srbije, u martu 2018. je pažnja javnosti bila usmerena na novu ideju koja je trebalo da razreši zastoje. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić izjavio je 14. marta, na sastanku sa pomoćnikom državnog sekretara za evropske poslove SAD Vesom Mičelom, da je Srbija spremna za kompromis sa Kosovom ali ne i na „poniženje našeg sopstvenog naroda”. Polako, ideja o mogućnosti za razmenu teritorija između Kosova i Srbije 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, bio jasan tokom panel diskusije da oni razmatraju mogućnost izmene granica. Ako bi se dve strane mogle dogovoriti 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 zahtevati podelu Kosova, plus neke teritorijalne koncesije od strane Srbije (Preševo)

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

Međutim, ne izgleda da su Beograd i Priština razradili još uvek detaljan plan. Imajući u vidu opoziciju toj zamisli na Kosovu, takav sporazum bi verovatno intenzivirao međusobne optužbe između Srbije i Kosova ako bi na pola puta doživeo neuspeh. Ovo je u prošlim nekoliko godina često bio slučaj sa ovim dijalogom kojim upravlja EU.

U međuvremenu, pozicija Sjedinjenih država u vezi sa razmenom teritorija je dramatično iskoračila iz usaglašenosti koji je proteklih godina imala sa pozicijom 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 ogorčen 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 ideje o razmeni teritorija. Iako je ova ideja već oko mesec dana prisutna u javnim diskusijama, stvarni planovi iza nje ostaju nejasni. Ni Vučić ni Tači nisu još uvek izneli detalje svojih planova u javnost. To priziva ne samo moguću kritiku od strane protivnika, nego takođe 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 za lančanu reakciju u regionu. Logika kojom se rukovodi potencijalna promena granica zasnovana na ideji etnički homogenih društava može imati destabilizujući uticaj na druge delove regiona u trenutku u kome je ovaj konačno prestao da proizvodi vesti o ratovima, secesijama i konfliktima, i u kome mu je pružene (unekoliko udaljena) evropska perspektiva. San o etnički čistim teritorijama sada pre nego članstvo u EU za nekoliko godina može voditi Albance u Makedoniji i Srbe u Republici Srpskoj (RS) ka mobilizaciji u svrhu otcepljenja, potencijalno čak i ka izbijanju nasilja.

Ovo je zaista najveća briga u regionu: rizik od ponovnog oživljavanja ideje o etnički homogenim društvima na Balkanu. Zato predlog za razmenom teritorija i njegovo razглаšavanje i propagiranje može dovesti do legitimizacije opasne propagande o etničkom vlasništvu nad teritorijom – princip koji je 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, predlog koji je u EU primljen sa skepsom, kao i u njenim velikim državama članicama, liči na otvoren poziv Rusiji. Rusija je već pokazala da prati situaciju u regionu i ona koristi svaku mogućnost da naštetiti 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 ne navija za 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. Unutrašnja situacija na Kosovu, međutim, je komplikovanija. Tači se čini manje sposobnim da prikupi unutrašnju podršku kakvu bi takav dogovor zahtevao. I gore od toga, samu ideju protiv njega koriste njegovi unutrašnji protivnici, kako se „model makedonskog referenduma”, u kome bi strani lideri došli na Kosovo da ubede stanovništvo u vrline tog sporazuma, na Kosovu neće dogoditi. Bez određenog stepena domaće podrške sporazum ne bi mogao biti sproveden, ili bi mogao da se završi u neredima, ili čak u nasilju.

Međunarodna podrška ostaje ozbiljan izazov. Nije verovatno 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 ove zamisli. Graditi uspeh na poziciji Sjedinjenih Država nije od velike koristi u ovom trenutku, pošto je ova pozicija manje izraz stvarnog angažovanja, a više opadanja interesovanja za region aktuelne američke administracije.

Ali ova preokupacija geopolitikom odvlači pažnju od stvarnih problema kojima Srbija mora da se obrati pre nego što može da pristupi 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 pristupi 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 i 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 tadašnjeg makedonskog premijera Nikole Gruevskog 2015-2016. godine). Sporazum sa Kosovom bi trebalo da, u idealnom slučaju, zauzme svoje mesto pored potrebnih reformi, 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 jedino mogao da uhvati korena ako je 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 vrste „sa vrha na dole”, koja se mogla videti na Balkanu ranih 20-tih godina XX stoleća. 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, koji je uključivao široke 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 proizveo zamajac za regionalne lidere. 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 bude samoporažavajući ili da donese osećaj 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 da stekne šire međunarodno priznanje.

### **Bugarska perspektiva**

Za Sofiju, poboljšanje odnosa između Kosova i Srbije je postao cilj u sklopu zapadnobalkanske agende bugarskog predsedavanja EU, početkom 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 svejedno 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 odigrali 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 se čuli u raznim uglovima 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 između Beograda i Prištine, pozdravljamo njihove težnje za normalizacijom bilateralnih odnosa uz posredovanje EU. Istovremeno, mi verujemo da, u ovoj fazi, moguće „prilagođavanje granica” nije funkcionalno rešenje.*

Imajući u vidu rizik za BiH, ali 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 se smatra 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 bivajući deo grupe osoba sopstvenim izborom. Ovo bi bilo učinjeno kroz precizne mehanizme, koji bi sa sobom nosili garancije, koji bi morale biti ugovorene i određene na međunarodnom nivou. Ovo ne bi, međutim, imalo ikakvog 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 su naseljene etničkim Rusima (Krim).

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

Zastoj između Srbije i Kosova nije jedini takve prirode u istoriji. Posle Drugog svetskog rata, Savezna republika Nemačka dugo vremena (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 onim zemljama koje su priznale Nemačku demokratsku republiku.

Dve države su primljene u UN (Zapadna Nemačka 1952. godine, a Istočna Nemačka 1972. godine). Sukobljeni odnosi su ih sprečavali da postanu punopravni članovi UN i oni su zadržali status posmatrača do 1973. godine tj. do Osnovnog ugovora. Posle promene vlasti u Zapadnoj Nemačkoj, sa novim kancelarom Brantom, započeo je niz direktnih pregovora sa Poljskom, Sovjetskim Savezom i NDR. To je dovelo do zapadnonemačkog priznavanja Odra–Nisa linije 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 priznale, i složile se da poštuju, vlasti i nezavisnost jedna druge. 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 između dve strane. Drugo, ona može biti ostvarena u situaciji u kojoj su dve strane spremne da načine kompromis u svojim pozicijama razumevajući da postoje dobici koje je moguće steći. Treće, međunarodna zajednica bi trebalo da odigra svoju ulogu garanta. Ona mora da prihvati, podrži i, ako je neophodno, ispuni ono što bi trebalo postignutim kompromisom između dve strane: opciju stolice za Kosovo u UN.

Drugi elementi takvog sporazuma bi pokrivali prava Srba na Severu Kosova, uključujući aranžmane za Gazivode i Trepču, pravoslavna crkvena mesta na Jugu i nadoknadu Srbiji da prihvati rešenje (ako ne i priznanje). 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 uvažava prvi scenario**. Jedino su srpska vlada i predsednik Tači (plus samo mali broj Kosovara) ubeđeni da dijalog Beograda i Prištine vođen od strane EU nije više izvodljiv put ka saradnji i „da je vreme da se pomere od konstruktivne dvosmislenosti ka jasnosti u vezi sa Srbijom i Kosovom” (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. Od njega se takođe verovatno najmanje pribojava region Zapadnog Balkana. On međutim može biti neodrživ, ako uzmemo u obzir da su mnogi akteri (Srbija, SAD, Evropska služba za spoljne poslove, Francuska) napustili tu opciju.

**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 pretpostavlja nikakve izmene granica, može biti najbolji put za napredak. On može ujediniti sadašnje protivnike i podržavaoce 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 aktivna uključenost institucija Evropske unije.

Scenario 1	Status quo
Prednosti	Uvažavan na Kosovu i, moguće, kod većine u zemljama ZB; on trenutno definiše stabilnost.
Slabosti	Ne proizvodi puno rezultata za Kosovo i zaustavlja Srbiju na njenom putu ka EU; većina drugih aktera je napustila ovaj scenario.
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	Nije podržan na Kosovu, u regionu i među glavnim evropskim akterima; lokalne zajednice nisu konsultovane o njemu; „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 status za srpske opštine 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.

Vesela Černeva, šef kancelarije ECFR u Sofiji

