

„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.

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 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 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 mozgova”, 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 zdravlja 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 ostrim 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. Stepen 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 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 sprovedena bez nemira i nasilja, koje narednim generacijama najčešće ostavlja nepodnošljive posledice. Zahvaljujući strateškoj važnosti regiona, međuetničke zategnutosti 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 pripomoglo ponovnom uspostavljanju političkog sistema sa primenjivim 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, pretilo 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 ubranu 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 delegitimise 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 pretpripravnih 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 bezvznog 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.

Dr Sandro Knezović

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