

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 zastoje. 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 Alpahu 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).

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, njeni 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 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 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 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 počeli da se pojavljuju 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 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 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 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.

Vesela Černeva, šef kancelarije ECFR u Sofiji