

Dijalog i normalizacija – pogled sa terena

Debata analitičara sa iz Srbije i sa Kosova sa predstavnicima Kvinte

Savet za inkluzivno upravljanje (CIG) organizovao je 14. i 17. decembra 2020. dva okrugla stola za grupu analitičara sa Kosova i iz Srbije i visoke diplomate zadužene za zapadni Balkan u zemljama Kvinte (Francuska, Nemačka, Italija, Velika Britanija i SAD), Švajcarske i kao i Evropske službe za spoljne poslove (EEAS). Prvi sastanak je bio prilika za razmenu mišljenja i definisanje poruka koje su analitičari nameravali da prenesu predstavnicima Kvinte. Nakon prvog sastanka, CIG je pripremio nacrt liste zaključaka i preporuka koji su poslužili kao osnova za drugu diskusiju sa zvaničnicima Kvinte. Nakon drugog sastanka sa predstavnicima Kvinte, CIG je izradio ovaj kratki izveštaj. Pokušali smo da budemo tačni i uravnoteženi u rezimiranju diskusija i tražimo razumevanje onih učesnika čije primedbe možda nisu u potpunosti obuhvaćene ovim kratkim dokumentom.

U izveštaju je ponuđen niz zaključaka i preporuka proisteklih iz dve diskusije. Ovi zaključci nisu zasnovani na konsenzusu, već na uopštenom slaganju, a neki i na mišljenjima pojedinačnih učesnika. Oni ne predstavljaju stavove CIG-a ili Švajcarskog saveznog ministarstva spoljnih poslova (FDFA) koji podržavaju projekat CIG-a posvećen normalizaciji između Kosova i Srbije. Pregled diskusija koji je iznet u ovom izveštaju je deo tog projekta. Diskusija je bila zasnovana na Čatam Haus (Chatham House) pravilu o javnosti sadržaja diskusija i učesnika, ali bez otkrivanja identiteta konkretnih govornika.

Zaključci i preporuke analitičara

- Nova američka administracija mogla bi u velikoj meri da promeni trenutnu situaciju. Zajednički prioritet SAD i EU trebao bi da bude obnavljanje partnerstva i razvoj dalje saradnje između SAD i EU, uključujući i saradnju oko spora između Kosova i Srbije.
- I prethodni i sadašnji dijalog pod pokroviteljstvom EU pokazuju da je postizanje dogovora između Srbije i Kosova komplikovano i da brzo rešenje nije verovatno. Strane u dijalogu treba da budu spremne za dug i naporan proces. Dijalog pod pokroviteljstvom EU trebalo bi utemeljiti oko odgovora na četiri pitanja: Šta se konkretno podrazumeva pod normalizacijom odnosa? Šta Kosovu i Srbiji treba od EU? Šta je dosadašnji dijalog značio i koji su od njegovih rezultata primenjeni? Kako razlikovati tehničke i političke sporazume?
- EU bi trebalo da razmotri da deluje više kao akter nego kao posrednik. Uspostavljanje novih *srednjoročnih* ciljeva je način da se premosti trenutni zastoje i obezbedi značajan pomak napred. Međunarodna i, što je najvažnija opipljiva, evroatlantska perspektiva Kosova trebalo bi da se deblokira tokom dijaloga. Evroatlantsku perspektivu Kosova EU bi trebala da posmatra kao

ključni *srednjoročni* cilj, iako je to izazovni zadatak. *Srednjoročni* cilj za Srbiju mogao bi biti uspostavljanje regionalnog tržišta.

- Rešenje spora između Srbije i Kosova trebalo bi da bude deo nove sveobuhvatne vizije EU za region, što je ključno i za održivosti rezultata dijaloga. Shodno tome, Srbija i Kosovo ne bi trebalo da koriste dijalog kao izgovor za nesprovođenje reformi, posebno onih koje se tiču vladavine prava, borbe protiv korupcije i medija, pošto su to ključna pitanja za članstvo u EU.
- EU treba da prilagodi primenu „štapova i šargarepa“ kako postigla veću efikasnost u svom delovanju. EU bi trebalo da bude beskompromisna u pogledu vladavine prava, ali takođe bi trebalo da ispuni svoja obećanja, poput liberalizacije viznog režima za Kosovo.
- „Ništa nije dogovoreno dok sve nije dogovoreno“ je problematičan princip, jer bi mogao da ometa dijalog. Da bi se pokazalo da dijalog daje rezultate, svi novi elementi koji se dogovore treba da budu primenjeni, umesto da se čeka konačni sporazum i njegova primena.
- I EU i proces dijaloga bi imali koristi od veće transparentnosti.
- Glas kosovskih Srba mora da se čuje u dijalogu. Do sada je njihov položaj bio zanemaren, iako su oni bili glavni pregovarački ulog za strane u dijalogu.
- Većina sporazuma o dijalogu je u velikoj meri sprovedena, nekoliko njih je delimično sprovedeno, s tim što se samo Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština (ZSO) i Sporazum o katastru nisu implementirani. EU bi trebalo da pruži jedinstveno tumačenje vezano za ZSO i da ubedi strane da ga prihvate. Osnivanje ZSO eliminisalo bi važan kamen spoticanja za postizanje političkog sporazuma. Takođe, potpuna primena ostalih sporazuma (integrisano upravljanje granicom/administrativnom linijom, diplome i posebno sloboda kretanja) mogla bi da pomogne unapređenju regionalne ekonomske integracije bilo u obliku Regionalne ekonomske zone ili takozvanog „Mini Šengena“.

Zaključci i preporuke analitičara i predstavnika Kvinte

- Logika iza Vašingtonskog sporazuma je unapređenje komunikacije i izgradnja poverenja kroz podsticanje praktične saradnje na terenu, posebno u oblasti ekonomije, i na posletku, okončanje „igre nulte sume“ između strana. Nova američka administracija verovatno neće napustiti ovaj pristup. Naponi SAD oko normalizaciji „u praksi“ trebalo bi da budu povezan sa većim naporima EU u cilju približavanja regiona Uniji. EU i SAD treba da nastave blisku saradnju oko ovog pitanja.
- I za Srbiju i za Kosovo postoji evropska perspektiva. Sada postoji nova metodologija i region je već dobio veću podršku EU od bilo koje druge treće države, ali da bi strane napredovale brže ka EU, moraju da brže sprovedu reforme. Nova metodologija možda neće biti dovoljna. Da bi podstakla proces, EU bi trebalo da objavi potencijalne datume za pristupanja u članstvo i konkretnu listu elemenata (predstavljenih u obliku koji je jasan za javnosti država kandidata) koje treba primeniti da bi se pristupanje ostvarilo. Kandidat koji ispunjava uslove automatski će postati član EU onog datuma koji je ranije predviđen.
- Bezvizni režim za Kosovo i dalje je predmet debate, jer se neke od država članica EU plaše da je vladavina prava na Kosovu i dalje u lošem stanju, uprkos ispunjavanju uslova koje je postavila Evropska komisija. Države članice EU se takođe plaše ilegalne imigracije. Proces je

sada predmet dijaloga između ministarstava unutrašnjih poslova Kosova i nekih država članica EU.

- Primena tehničkih sporazuma između Srbije i Kosova je preduslov za postizanje veće integracije na regionalnom nivou. Stoga bi EU trebalo da stavi jači akcenat na sprovođenje sporazuma.
- Sveobuhvatna normalizacija mora da ostane cilj dijaloga. Međutim, njegova primena bi se mogla podeliti na srednjoročne ciljeve.
- Teško je očekivati da će doći do određenog napretka u vezi sa pet država članica EU koje ne priznaju Kosovo bez jasnije situacije u vezi sa sveobuhvatnom normalizacijom između Beograda i Prištine. Sve ove države su pokazale doslednost u svojim stavovima.

Ne postoji alternativa dijalogu Beograda i Prištine, i jedina opcija je da se pregovori nastave. Sve druge opcije bile bi veoma štetne za obe strane. Treba imati na umu da se na dugi rok pitanje statusa ne može izbeći, ali dijalog se može biti podeljen kroz ostvarivanje srednjoročnih ciljeva. Ukoliko briselski proces zakaže, treba imati na umu da će se „teritorijalno“ rešenja problema (kroz podelu, razmena teritorija ili bilo koji drugi model) verovatno ponovo pojaviti.

SAD i EU blisko saraduju oko dijaloga Srbije i Kosova, uprkos njihovim nedavnim razlikama. Imenovanje stalnog posrednika EU za dijalog predstavlja dobar korak. Miroslav Lajčak uspeo je da nastavi dijalog, ali se suočava sa raznim izazovima u napretku. Sa novom američkom administracijom, dijalogu će možda trebati „novi početak“ i novi okvir zasnovan na boljoj transatlantskoj saradnji. Medijatorima ili posrednicima je potrebna veća podrška SAD i zemalja Kvinte. Treba očekivati da će se američka podrška Miroslavu Lajčaku i njegovom timu nastaviti i da će i dalje biti i dalje snažna.

Što se tiče lekcija naučenih iz prethodne faze dijaloga, potrebno je više mera za izgradnju poverenja, transparentnost rezultata dijaloga i njihovo jasno tumačenje. Trenutna atmosfera između pregovaračkih timova izgleda više kao nadmetanje čiji je cilj postizanje uspeha zbog domaćeg javnog mnjenja, a ne kao dijalog koji bi trebalo da dovede do trajnog kompromisa. S tim u vezi, prethodno hvaljena konstruktivna dvosmislenost više nije od koristi, a predstavnici EU takođe bi trebalo da se uzdrže od davanja različitih i često kontradiktornih poruka u Beogradu, Prištini i Briselu. Konačno, EU i sam proces imali bi koristi od veće transparentnosti. Prethodni dijalog bio je nepotrebno tajan. Javnost mora biti više informisana o sporazumima i njihovim detaljima ako postoji želja da se osnaži njihova podrška procesu normalizacije.

Učesnici

Analitičari i CIG

Nikola Burazer, Centar za savremene politike

Špetim Gaši (Shpetim Gashi), Savet za inkluzivno upravljanje

Ismet Hajdari, nezavisni analitičar

Ramadan Iljazi (Ramadan Ilazi), Kosovski centar za bezbednosne studije

Jeta Krasnići (Jeta Krasniqi), Demokratski institut Kosova

Srećko Latal, Balkanska istraživačka mreža

Jeta Ljošaj (Jeta Loshaj), Savet za inkluzivno upravljanje

Agon Maljići (Agon Maliqi), Sbunker

Petar Miletić, nezavisni analitičar

Igor Novaković, Savet za inkluzivno upravljanje

Sašo Ordanoski, nezavisni analitičar

Nataša Petrović, Balkanski fond za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda

Aleks Roinišvili Grigorev (Alex Roinishvili Grigorev), Savet za inkluzivno upravljanje

Marko Savković, Beogradski fond za političku izuzetnost

Stefan Surlić, Fakultet političkih nauka, Beograd

Diplomate

Toma Bertan (Thomas Bertin), Ministarstvo za Evropu i spoljne poslove Francuske

Andrea Kaskone (Andrea Cascone), Ministarstvo spoljnih poslova i međunarodne saradnje Italije

Jan Klif (Ian Cliff), Kancelarija za spoljne poslove i Komonvelt Ujedinjenog Kraljevstva

Simon Gajsbuhler (Simon Geissbuehler), Savezno ministarstvo spoljnih poslova Švajcarske

Karlo Đinipero (Carlo Guinipero), Evropska služba za spoljne poslove

Kristijane Hulman (Christiane Hullmann), Savezno ministarstvo spoljnih poslova Nemačke

Aleksander Jung (Alexander Jung), Savezni kancelarijat Nemačke

Dejvid Kostelančik (David Kostelancik), Stejt department SAD

Suzan Lefi (Susan Laffey), Kancelarija za spoljne poslove i Komonvelt Ujedinjenog Kraljevstva

Matias Lutenberg (Matthias Luettenberg), Savezni kancelarijat Nemačke

Polin Mentone Gacaferi (Pauline Menthonnex Gacaferri), Savezno ministarstvo spoljnih poslova Švajcarske

Žan-Luk Oš (Jean-Luc Oesch), Savezno ministarstvo spoljnih poslova Švajcarske

Pol Pfajfer (Paul Pfeuffer), Stejt department SAD

Roland Salvisberg, Savezno ministarstvo spoljnih poslova Švajcarske

Kristof Špeti (Christoph Spaeti), Savezno ministarstvo spoljnih poslova Švajcarske