

Transatlantski odnosi i zapadni Balkan

Uvod

Prilično nekonvencionalan spoljnopolitički pristup administracije predsednika SAD Donalda Trampa (Donald Trump) doveo je do brojnih diplomatskih konfrontacija sa EU i nekim njenim državama članicama. Konfrontacije su se odrazile i na zapadnom Balkanu, gde SAD i EU vode odvojene pregovore između Kosova i Srbije. Malo je ko očekivao interesovanje Trampove administracije za mali region kao što je zapadni Balkan, međutim upravo na ovom malom prostoru su se desili diplomatski nesporazumi između SAD i EU. Trampov izaslanik za Kosovo i Srbiju Ričard Grenel (Richard Grenell) je na čelu inicijativu. Iako su SAD bile otvorene za razmatranje sporazuma baziranom na principu „zemlja za mir“, Nemačka se tome oštro usprotivila. Grenel je nemilosrdan prema svojim protivnicima. Iako je predsednik Srbije Aleksandar Vučić uspeo da sledi uravnotežen pristup, čineći zadovoljnim i Grenela i njegove evropske kolege, bivši kosovski premijer Aljbin Kurti (Albin Kurti) bio je manje uspešan. Kurti je imao dobru komunikaciju sa Evropljanima, ali ne i sa Grenelom. Nakon ohrabrenja koje mu je pružio Grenel, Kurtijev koalicioni partner je u saradnji sa predsednikom Hašimom Tačijem (Hashim Thaçi) srušio je vladu koja je bila na vlasti manje od dva meseca. Kosovski političari su data saznali da odbijanje zahteva Grenela ima bolne posledice. Nakon toga, Grenel je ubedio nove kosovske lidere i Vučića da potpišu dokumente koji su u suštini pisma o namerama, a koji su u javnosti predstavljeni kao sporazumi sklopljeni pod pokroviteljstvom američke administracije, i koji uključuju elemente od otkrivanja sudbine nestalih do preseljenja odnosno uspostavljanja ambasada u Jerusalimu i proglašenja Hezbolaha terorističkom organizacijom .

SAD i njihov izaslanik Grenel imaju potpunu kontrolu nad rukovodstvom Kosova, ali manje uticaja na Vučića, koji je blizak partner Rusije. Vučić je pronašao uravnoteženu strategiju koja za sada izgleda da zadovoljava SAD i ne uznemirava Rusiju. Vučić je takođe uspeo da povрати simpatije i podršku međunarodne zajednice prema Srbiji, koja se smatra glavnim krivcem jugoslovenskih ratova. Kosovo, s druge strane, više nije nesporni favorit Zapada. Za razliku od pregovora u Rambujeu 1999. i Beču 2007, kada je međunarodna zajednica otvoreno stala na stranu Kosova, nova zemlja je sada sve više prepuštena sama sebi.

Posle obustave dijaloga koja je trajala dve godine, Beograd i Priština su se vratili za pregovarački sto, ali sa malo spremnosti da pronađu kompromis oko statusa. Srpski zvaničnici odbijaju da razmotre priznavanje Kosova a da ne dobiju „nešto zauzvat“, aludirajući na sever sa većinskim srpskim stanovništvom, koji čini oko 12% kosovske teritorije. Rešenje bazirano na razmeni teritorija bilo je prihvatljivo u evropskim prestonicama, ali Nemačka, za koju mnogi veruju da je sama stopirala sporazum, izgleda je odlučna da očuva postojeće granice na zapadnom Balkanu. Kosovo odbacuje rešenje zasnovano na principu „zemlja za mir“, ali je takođe nerado da ponudi bilo šta za uzvrat za priznanje. Čak se protivi formiranju već dogovorene Zajednice opština sa srpskom većinom.

Svesne ovih nepomirljivih ciljeva Srbije i Kosova, i SAD i EU bave se perifernim pitanjima, kao što su infrastrukturni projekti, priznavanje diploma, nestale osobe, itd., dok status za sada ostavljaju u daleko po strani. Iako procesi koje Grenel vodi nisu jasni, on tvrdi da se bavi ekonomskim pitanjima, dok se EU bavi političkim aspektima pregovora Srbije i Kosova. Grenel se nedavno povukao, menjajući svoj prethodno izneti stav da „deluje samostalno“, obećavajući da će SAD saradivati sa EU. Metju Palmer (Matthew Palmer), izaslanik američkog Stejt departmenta za Balkan, viđen je na sastancima sa zvaničnicima EU u Briselu.

Savet za inkluzivno upravljanje (Council for Inclusive Governance - CIG) i Fond braće Rokfeler (Rockefeller Brothers Fund -RBF) organizovali su 16. septembra 2020. prvu konferenciju putem video linka za niz bivših viših diplomata SAD i EU, na kojoj je razgovarano o paralelnim naporima SAD i EU u sporu Kosovo i Srbija. Učesnici su kroz diskusiju ponudili svoje preporuke za jedinstvenu inicijativu i viziju za okončanje sukoba. Ovaj projekat CIG-a podržava RBF. RBF i CIG planiraju da nastave ove debate tokom 2020. i 2021. godine.

Ovaj izveštaj zasnovan je na diskusijama održanim u skladu sa Čatam Haus (Chatham House) pravilom. Učesnici su učestvovali u diskusijama u ličnom svojstvu. CIG je pokušao da bude tačan i uravnotežen u rezimiranju diskusija i traži razumevanje učesnike čije primedbe možda nisu u potpunosti obuhvaćene ovim kratkim izveštajem. Izveštaj ne odražava nužno stavove CIG-a i RBF-a.

Nezavršeni posao

Dve decenije nakon poslednjeg rata na Balkanu, region ostaje „nedovršen posao“. Srbija ne priznaje Kosovo, Republika Srpska u Bosni i Hercegovini teži otcpljenju, članstvo u EU postaje daleka stvarnost, a demokratije u nastajanju nazaduju. Podrška regionu u sprovođenju demokratskih reformi jednako je važna kao i pomoć u rešavanju međudržavnih sporova. Transatlantska diplomatska saradnja i koordinacija „štapova i šargarepa“ ključni su za okončanje preostalih sporova i pripremu regiona za integraciju u EU.

SAD i EU imaju sličnu viziju za rešavanje spora oko statusa Kosova i Srbije koja podrazumeva uzajamno priznavanje i članstvo u EU za Srbiju i Kosovo. Ipak, dijalog Kosova i Srbije postao je tačka transatlantskog razdora, pri čemu su SAD i EU vodile odvojene, nekoordinisane i često sukobljene inicijative. Čini se da su razlike nastale zbog ličnih ambicija zvaničnika Bele kuće. Izaslanik Bele kuće za spor između Srbije i Kosova, Ričard Grenel, koji ima veliku sklonost ka sukobima, vodi prilično nezavisnu i zbunjujuću inicijativu. Čini se da čak ni zvaničnici Stejt departmenta nisu u toku. Neki učesnici su izvestili da je saradnja SAD i EU koja se odvija van upliva Bele kuće pristojna, ali „ne toliko uticajna“. Mnogi učesnici su objasnili da SAD i EU imaju solidne istorijske rezultate i snažnu bazu kompetencija za zajednički rad. Iako se u prošlosti nisu slagali privatno, nisu se koristili „javnim upiranjem prstom.“

Uprkos razlikama između SAD i EU, problemi nisu u Vašingtonu ili Briselu, već u Prištini i Beogradu. Nastavak *statusa quo* uticaće na Srbiju i Kosovo, a ne na EU ili SAD. Čini se da je Beograd zainteresovan za kompromis koji Srbiji nudi brzo članstvo u EU, ali i mogućnost da izbegne rešavanje pitanja vezanih za vladavinu prava i slobodu štampe. Predsednik Vučić želi da se pridruži EU kao autokrata, a ne kao demokrata. Transatlantska poruka Vučiću trebalo bi da bude

usmerena da oba pitanja moraju da budu rešena, odnosno i da se reši kosovski spor i da se sprovedu demokratske reforme neophodne za članstvo u EU. EU bi trebalo da pozdravi Srbiju u članstvu Uniji, ali tek nakon što Beograd ispuni kriterijume. „EU bi trebala biti izričita oko ovih uslova.“

Neki od učesnika tvrdili su da agenda EU za zapadni Balkan nije dovoljno ambiciozna. Decenijski dijalog EU i Kosova i Srbije bavio se sporednim pitanjima vezanim za sukoba: diplomama, dokumentima, itd., ali je zanemario suštinu sukoba: status. Američka inicijativa takođe promovise ekonomsku saradnju i podstiče rešavanje nekih praktičnih problema u „dugom vremenskom okviru“, takođe zanemarujući status. Čini se da Beograd i Priština favorizuju pristup „dugog vremenskog okvira“ sa fokusom na praktične probleme. Iako je srpsko rukovodstvo još snažnije posle ubedljive pobede na parlamentarnim izborima, još uvek nije spremno za veliki kompromis sa Kosovom. S druge strane, kosovska vlada je slaba i nije u stanju da sklopi i primeni sveobuhvatne sporazume koji uključuju kompromise o njenom „teritorijalnom ili institucionalnom integritetu“.

Beograd izgleda sposobniji, ali ne i nužno spremniji od Prištine za kompromis. Nije jasno da li se Srbiji može dati nadoknada za kompromis sa Kosovom. Ako Beograd ne ceni podršku EU demokratskim reformama i ekonomskom razvoju, onda nije jasno šta EU još može da učini. Novac je druga opcija. Ne bi trebalo isključiti davanje sredstava u obliku oprostaja duga ili nekog velikog projekta pored procesa pristupanja EU. Međutim, sredstva verovatno uticati nezadovoljstvo srpskog stanovništva, koje snažno odbacuje kosovsku državnost. Stoga, sporazum koji uključuje i novac i stvarne elemente normalizacije odnosa između dva društva od suštinske su važnosti za dugoročni mir između Srba i Albanaca.

Završeni posao je „demokratski i evropski zapadni Balkan“ i to bi trebao da bude krajnji transatlantski cilj.

Nema normalizacije bez priznanja

Stabilnost bi trebala biti zajednički cilj SAD i EU. Spor oko statusa Kosova i Srbije ključni je izvor nestabilnosti. *Status quo* je neodrživ, a postojeća stabilnost krhka. „Potrebna je jedna osoba sa pištoljem da bi se podrio napredak ostvaren protekle decenije.“ Ali rešavanje statusa izgleda toliko nerešivo da sve inicijative dijaloga, i briselski proces i Grenelova inicijativa, teže da ga izbegnu. Trenutni dijalozi koje vode SAD i EU imaju za cilj normalizaciju, a ne uzajamno priznavanje. Sporazum o normalizaciji bez uzajamnog priznavanja mogao bi biti samo još jedan, ažurirani *status quo*. Konačni mir između Kosova i Srbije mogao bi da dođe samo uz sporazum o uzajamnom priznavanju.

Neki od učesnika veruju da Srbija može da sklopi sporazum. Ali to zahteva snažnije diplomatske aktivnosti EU da bi povećala „troškove“ izostanka saradnje. EU treba izričito da kaže: „Kompromis oko Kosova je na prvom mestu, a pristupanje EU na drugom mestu“. Strategija treba da sadrži „više štapova, manje šargarepa“. Da bi povećala svoj uticaj, EU bi trebalo da koordinira svoje napore sa pet članica EU koje nisu priznale Kosovo, kako bi se opredelila za priznavanje Kosova ako se postigne sporazum između dve strane, sa ili bez priznanja Srbije. Kolektivno priznanje Kosova od strane EU automatski smanjuje vrednost priznanja Srbije. Priznanje Srbije je daleko, a zainteresovane strane bi ga za sada trebale zaboraviti, a Kosovo bi trebalo da prestane da „moli Srbiju za priznanje“.

Dvodecenijski *status quo* bio je „udobna“ pozicija za lidere Srbije i Kosova. Mnogi očekuju da će da se odupru međunarodnim naporima koji remete ovu „nezdravu, ali stabilnu nestabilnost“. Sukob pomaže elitama da učvrste i produže svoju moć. Svako ko želi da poremeti ovu ravnotežu ne prolazi dobro. To je jedan od razloga zašto Kurtijeva vlada nije potrajala. Njegov cilj da razbije *status quo* mobilisao je i njegove partnere u vladi i opozicione lidere da ga sruše. *Status quo* omogućava kosovskim i srpskim liderima da konsoliduju političku moć i obogate se.

Priština je deo rešenja, ali ključ kompromisa je u Beogradu. Predsednik Vučić voli da se predstavlja kao hrabar i vizionarski vođa, što međutim ipak nije. „Njegova vizija počinje i završava upravljanjem i produžavanjem njegove moći.“ EU bi trebalo da prilagodi raspodelu „štapova i šargarepa“, nudeći više prvih, a manje drugih. U isto vreme, EU i SAD treba da vide šta mogu da učine da Vučiću ponude neku vrstu rešenja „za spasavanje obraza“, ali i da jasno stave do znanja šta može, a šta ne. EU bi trebalo da bude jasno saopšti da Vučiću ne može da ponudi nikakvu „zemlju ili vodu“ na Kosovu.

Učesnici nisu bili optimistični da će sveobuhvatni sporazum o normalizaciji uključivati priznanje Srbije, ali bi mogao uključivati priznavanje članica EU koji ne priznaju nezavisnost Kosova i članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama. SAD i EU treba više da pomognu Kosovu. EU i SAD traže od Kosova da se ponaša odgovorno, ali istovremeno govore da ne može postati član međunarodnog kluba. „Naš transatlantski cilj treba da bude uključivanje Kosova u naš klub.“ Uz određenu disciplinu i međunarodnu podršku, Kosovo bi takođe moglo postati „živa“ demokratija koja bi mogla imati pozitivan efekat na demokratiju u Srbiji. „Kosovo bi moglo biti primer demokratije na Balkanu.“

Srbija će morati da prizna Kosovo u zamenu za članstvo u EU. „Pristupanje EU podrazumeva priznavanje nezavisnosti i Srbija to zna.“ U međuvremenu, Srbija će zvanično nastaviti da se pretvara da je Kosovo njen deo, dok pregovara o „tehničkim problemima.“ Iako su u suštini isključili nasilje kao sredstvo za rešavanje sukoba, nijedna strana nije spremna da učini veće ustupke. I inicijativa SAD i inicijativa EU u stvari su razdvojile elemente dijaloga od pitanja priznanja. Mnogi su rekli da ni sporazum bez priznanja nije verovatan do kraja godine.

Čini se da je normalizacija odnosa preduslov za priznavanje i pristupanje EU. Stoga bi strategija za postizanje konačnog sporazuma trebalo da uključuje tri faze: normalizaciju, priznanje nezavisnosti i pristupanje članstvu EU.

Transatlantski test

Konačni mir na zapadnom Balkanu ostaje ključni test za transatlantsku saradnju. Vojne intervencije u Bosni i Hercegovini i na Kosovu i kasniji mirovni pregovori bili su zajednički naponi SAD i EU. Pristup Trampove administracije označava odstupanje od ove prethodno dokazane transatlantske saradnje, od Irana do pitanja vezanih za zaštitu prirodne sredine i zapadnog Balkana.

Spor između Kosova i Srbije je relativno mali i nije hitan u poređenju sa drugim globalnim sukobima, ali predstavlja osnovni test saradnje SAD i EU u rešavanju sukoba. Ako Tramp bude ponovo izabran, odnosi između SAD i EU bi se dodatno pogoršali i te tenzije bi se neizbežno odrazile na zapadni Balkan, predvideli su mnogi od učesnika. Trampov pristup diplomatiji je da

se „reši ljudi koji govore strane jezike i uključi ljude koji sklapaju sporazume“. Sa više Trampove i Grenelove diplomatije, uloga i uticaj SAD će se smanjivati. Trampov pristup je takođe neuravnotežen: odjeknuo je u Beogradu, ali ne i u Prištini. Uznemirujuća je i Trampova veza sa ruskim predsednikom Vladimirom Putinom. Izgleda da je opsednut „dobijanjem pohvala od Putina“, i nije tajna da Putin želi kaos i nestabilnost na Balkanu. Eventualna pobeda Džoa Bajdena (Joe Biden) donela bi novi zamah i vratila bi dobru transatlantsku saradnju. „Bajdenova pobeda bi bila trenutak za redefinisane odnosa“. Ali zainteresovane strane takođe treba da budu spremne za ponovni izbor Trampa.

Prilično jednostrana Grenelova inicijativa usmerena na „promovisanje ekonomske saradnje“ postigla je da dve strane da potpišu neka pisma o namerama, koja uključuju izgradnju autoputa i železničke pruge u cilju povezivanja dve zemlje, te premeštanje ambasade u Jerusalim i određivanjem Hezbolaha kao terorističke organizacije. Sporazum sklopljen u Beloj kući, kako se navodi u pismima u namerama, uključuje i niz praktičnih pitanja, poput priznavanja diploma, pitanja vezanih za nestale osobe, koja su takođe na dnevnom redu briselskog dijaloga. Iako učesnici nisu videli problem sa spiskom tema, bili su skeptični u pogledu primene onog što je dogovoreno.

Članstvo u EU i ekonomske i političke perspektive koje s tim dolaze treba da budu snažan podsticaj za lidere vođene nacionalnim interesima, ali ne i za autoritarne lidere. Nije jasno da li je članstvo u EU šargarepa za Srbiju. Čini se da u velikoj meri autoritarni predsednik Srbije Aleksandar Vučić favorizuje spori proces integracije u EU. Međutim, članstvo u EU znači i sprovođenje vladavine zakona i to bi moglo ugroziti njegovu moć. Njegov glavni cilj nije integracija Srbije u EU, već da on ostane nezamenljiv igrač za SAD i EU, koje su zainteresovane da izbace Kinu i Rusiju sa Balkana i uvedu Srbiju u NATO.

EU i SAD treba da usklade svoje „štapove i šargarepe“ i poboljšaju svoju „preciznost“. Štapovi bi prvenstveno trebali da budu usmereni na interese lidera i njihovih saradnika. Balkanski lideri ne osećaju negativne posledice za svoje postupke, a njih mora bit. Važno je da predsednik Vučić zna da ne može da ode bez sporazuma. Mora da shvati da će i sam lično izgubiti ako ga ometa. „Govorimo o sitnim autokratama, a ne o divovima.“ Ne treba puno ubeđivanja da oni promene svoj kurs. Ako je glavni interes lidera da zadrže svoju moć i bogatstvo, SAD i EU treba da ciljaju upravo njihovu moć i bogatstvo: kroz zamrzavanje imovine i imovine njihovih saradnika, zabranu transfera sredstava, stavljanjem njihovih saradnika na crne liste, prekidom prakse sastanaka sa Angelom Merkel ili Emanuelom Makronom (Emmanuel Macron), proglašavanjem ih *personama non grata* i na kraju njihovom izolacijom. „Ako nastavimo da se prema njima ponašamo kao prema Džordžu Vašingtonu (George Washington) i Tomasu Džefersonu (Thomas Jefferson), imaćemo isti problem.“ Napokon, sankcije su alat diplomatije koji SAD i EU koriste u drugim delovima sveta. „Trebali bismo da ih primenimo i na zapadnom Balkanu“. Mnogi govornici složili su se da SAD i EU imaju alate za rešavanje ovog sukoba.

SAD i EU moraju da artikulišu zajednički cilj, definišući šta je moguće u kratkom i dugom roku, i konkretne korake kako to postići. Da bi se došlo do zajedničke strategije, neophodna je i veća normalizacija odnosa između SAD i EU, kao i mobilizacija njihove stručnosti

Učesnici

- Dženifer Braš (Jennifer Brush)**, bivša ambasadorica; bivša direktorka, Kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Stejt Department SAD; bivša zamenica Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UN za Kosovo
- Stiven Burg (Steven Burg)**, predsedavajući Upravnog odbora, Savet za inkluzivno upravljanje (Council for Inclusive Governance); profesor, Univerzitet Brandejz (Brandeis University)
- Robert Kuper (Robert Cooper)**, bivši savetnik, Evropska služba za spoljne poslove
- Tomas Kantrimen (Thomas Countryman)**, član Upravnog odbora, Savet za inkluzivno upravljanje (Council for Inclusive Governance); bivši potsekretar, Stejt Department SAD
- Greg Delavi (Greg Delawie)**, bivši ambasador SAD na Kosovu
- Špetim Gaši (Shpetim Gashi)**, potpredsednik, Savet za inkluzivno upravljanje (Council for Inclusive Governance)
- Stiven Hajnc (Stephen Heintz)**, predsednik, Fond braće Rokfeler (Rockefeller Brothers Fund)
- Trejsi Džekobson (Tracey Jacobson)**, bivša ambasadorica SAD na Kosovu
- Žan-Uber Lebe (Jean-Hubert Lebet)**, bivši ambasador Švajcarske na Kosovu
- Pjer Mirel (Pierre Mirel)**, član Upravnog odbora, Savet za inkluzivno upravljanje (Council for Inclusive Governance); počasni generalni direktor, Evropska komisija (priložio je analizu ali nije mogao da učestvuje u diskusiji)
- Kameron Manter (Cameron Munter)**, bivši ambasador SAD u Srbiji
- Igor Novaković**, saradnik u Srbiji, Savet za inkluzivno upravljanje (Council for Inclusive Governance)
- Aleks Roinišvili Grigorev (Alex Roinishvili Grigorev)**, predsednik, Savet za inkluzivno upravljanje (Council for Inclusive Governance)
- Joakim Riker (Joachim Ruecker)**, bivši specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN na Kosovu
- Kajl Skat (Kyle Scott)**, bivši ambasador SAD u Srbiji
- Kristof Špeti (Christoph Spaeti)**, programski oficir, Odsek za ljudsku bezbednost, Savezno ministarstvo spoljnih poslova Švajcarske
- Karsten Fojgt (Karsten Voigt)**, bivši koordinator nemačko-severnoameričkih odnosa, Savezno ministarstvo spoljnih poslova Nemačke; bivši predsednik Parlamentarne skupštine NATO
- Mia Vukojević**, programski direktor, Zapadni Balkan, Fond braće Rokfeler (Rockefeller Brothers Fund)
- Hojt Ji (Hoyt Yee)**, bivši zamenik pomoćnika sekretara, Stejt Department SAD