

# Procena opcija proizišlih iz Unutrašnjeg dijaloga o Kosovu u Srbiji

## Uvod

Više od tri meseca nakon završetka unutrašnjeg dijaloga Srbije o Kosovu, predsednik Srbije Aleksandar Vučić, koji je i inicirao ceo proces, još nije predstavio ranije najavljenju platformu za rešavanje kosovskog pitanja. Platforma je trebala biti zasnovana na ishodima dijaloga. Predsednik Vučić kaže da platforma još nije spremna i da ne zna kada će je objaviti. Vlada nije donela ni zvanične zaključke, osim što su brojni zvaničnici naveli da većina učesnika u dijalogu smatra da je najbolja opcija očuvanje *statusa quo*.

Nakon započinjanja Unutrašnjeg dijaloga, Savet za inkluzivno upravljanje (CIG) je organizovao pet događaja posvećenih ovom procesu.<sup>1</sup> Poslednji događaj - radionica - održan je 27. juna 2018. godine. CIG je pozvao nekoliko eksperata da procene jedanaest opcija<sup>2</sup> koje su proistekle iz unutrašnjeg dijaloga i da identifikuju one koje su najrealističnije. Od jedanaest opcija, učesnici radionice su identifikovali četiri kao najrealnije i predočili prednosti i mane svake od njih: 1. *status quo*; 2. podela ili razmena teritorija duž etničkih linija; 3. *de jure* priznanje; i 4. *de facto* priznanje.

Radionica je podržana od strane Saveznog ministarstva spoljnih poslova Švajcarske i Fondacije za otvoreno društvo. Izveštaj je izradio Igor Novaković, predstavnik CIG-a u Srbiji. Pokušali smo da budemo precizni i uravnoteženi u sažimanju diskusija i molimo za razumevanje one učesnike čije primedbe možda nisu bile u potpunosti predstavljene u ovom kratkom izveštaju, za čiji sadržaj CIG snosi isključivu odgovornost. Ovi zaključci nisu zasnovani na konsenzusu i ne predstavljaju nužno mišljenje svakog učesnika. Od učesnika je zatraženo da analiziraju opcije nepristrasno, bez navođenja koju oni lično smatraju da bi mogla da bude rešenje. Učesnici su učestvovali na sastanku u svojim ličnim kapacitetima, a diskusije su održane u okviru pravila Chatham House.

---

<sup>1</sup> Izveštaje o prethodnim okruglim stolovima CIG-a posvećenim unutrašnjem dijalogu možete pronaći na [www.cigonline.net](http://www.cigonline.net).

<sup>2</sup> Sledeće opcije su proizašle iz unutrašnjeg dijaloga: 1. Reintegracija Kosova u ustavni poredak Srbije; 2. Podela po etničkim linijama ili razmena teritorija; 3. Zamrzavanje konflikta i održanje *statusa quo*; 4. Srbija ne priznaje nezavisnost Kosova, ali nastavlja briselski dijalog u cilju pronalaska održivog rešenja; 5. Konfederalizacija Srbije gde Kosovo postaje konfederalna jedinica; 6. Rešavanje ekonomskih pitanja bez političkog rešenja; 7. Zajednica balkanskih naroda; 8. Srbija i Kosovo ulaze u EU istovremeno, dok se pitanje statusa stavlja u drugi plan; 9. Pregovori sa kosovskim Albancima uz pokroviteljstvo međunarodne zajednice – UN, EU – zasnovani na politici nepriznavanja i bez potpisivanja sporazuma; 10. Zajednička država Srba i Albanaca kao kondominijuma Albanije i Srbije; 11. Priznanje nezavisnosti Kosova.

Ovaj izveštaj ne podržava ni jednu od opcija za rešavanje pitanja Kosova, već samo nudi listu prednosti i mana svake od četiri opcije koje su učesnici smatrali da su najrealističnije.

## 1. Status quo

Prema nedavnoj analizi koju je objavila Fondacija za otvoreno društvo, najgora opcija za Srbiju je zamrznuti sukob ili *status quo*. U izveštaju se navodi da će produženje sukoba rezultovati značajnim odlivom stanovništva, kao i sa pogoršanjem ekonomskog i bezbednosnog okruženja. Učesnici su se snažno suprotstavili ovoj opciji, smatrajući da one ima uglavnom mane i skoro nikakve prednosti. Većina je smatrala da je ova opcija najgora od četiri koje su smatrali realističnim.

### *Prednosti*

- *Status quo* bi mogao da omogući veoma potrebnu promenu trenutne negativne i „otrovne“ atmosfere.

### *Mane*

- Ovakva opcija odgovara organizovanom kriminalu i nelegalnim aktivnostima. Takođe je štetna za unutrašnje stanje na Kosovu, vladavinu prava i sveukupni demokratski razvoj.
- Produžava nestabilnost i otvara vrata za uplitanje drugih potencijalnih „igrača“ poput Rusije i Turske.
- Ugrožava položaj Srba na Kosovu produžavajući neizvesnost i očuvanje strukture organizovanog kriminala na severu, kao i jačanje njegove saradnje sa kriminalnim strukturama na drugim mestima na Kosovu.

## 2. Podela

Mnogi u srpskom rukovodstvu smatraju da je podela najbolje rešenje, smatrajući da bi to bila prva pobeda nakon „poraza“ 1999. i 2008. godine. Kosovski zvaničnici su protiv podele, iako postoje neki koji podržavaju ovu opciju pod uslovom da uključuje i razmenu teritorija. Mnogi ključni zapadni igrači su čvrsto protiv takvog ishoda, prvenstveno zbog mogućeg domino efekta na Balkanu i šire. Mnogi smatraju ovu opciju najmanje realnom.

### *Prednosti*

- Podela predstavlja „brzo“ rešenje, koje ima potencijal da bude trajno i kojim će obe strane dobiti nešto. Srbija bi dobila oko deset odsto kosovske teritorije, dok bi Kosovo dobilo zvanično priznanje od Srbije, a potencijalno i od pet preostalih država EU koje i dalje ne priznaju nezavisnost, Rusije i možda i drugih država članica UN-a, kao i jasnu evropsku perspektivu. Neki učesnici su rekli da podela predstavlja pobjedu za obe strane, ali su upozorili da bi to moglo dovesti do stvaranja velike Albanije. Mnogi su međutim istakli da je za građane Srbije velika Albanija prihvatljivija od nezavisnog Kosova.
- Podela bi rezultovala u većoj unutrašnjoj nestabilnosti u Srbiji.
- Ovakvo rešenje bi Rusija verovatno preferirala, pošto bi bilo korisno za njene interese u post-sovjetskom prostoru, te bi se posledično složila oko članstva Kosova u UN.

- Sever Kosova ima potencijal da ostane zona konflikta. Mnogi su rekli da Kosovo neće moći u potpunosti da integriše sever. Podela bi eliminisala rizik od ovakve dugoročne nestabilnosti.

### ***Mane***

- Podela nije moguća bez eksplicitnog priznanja Kosova od strane Srbije, čime bi se onemogućilo Beogradu izbegne ovaj teški korak.
- Podela ne rešava problem. Veliki broj Srba ostaće na Kosovu, kao i veliki broj Albanaca u Srbiji. Obe populacije će potom postati i ranjivije u slučaju eventualnog međuetničkog sukoba.
- Ovo rešenje bi moglo ograničiti prava Srba na jugu Kosova kroz eventualnu reviziju Ahtisarijevog plana i ustava. Mnogi od učesnika su rekli da će posledica podele biti napuštanje Kosova od strane mnogih Srba sa juga.
- Omogućiće Prištini da najmanje zahteva delove opštine Preševo i otvara vrata stvaranju Velike Albanije.
- Ugrozilo bi ideju o multikulturalizmu na Kosovu za koju se bori međunarodna zajednica. To bi takođe predstavljalo poraz za EU, njene principe i desetogodišnji napor izgradnje multietničke demokratije na Kosovu. To bi takođe značilo da je proces u Briselu bio gubljenje vremena.
- Može izazvati domino efekat. Podela će verovatno imati efekat prelivanja na susedne zemlje - Srbiju, Bosnu i Hercegovinu i Makedoniju. Velika Albanija, Velika Srbija, pa čak i Velika Hrvatska mogu biti mogući ishodi ovakve opcije.
- Podela može još više odvojiti dva društva i sprečiti normalizaciju odnosa.
- Ne omogućuje zadržavanje važnih identitetskih simbola u Srbiji i štiti sve Srbe. Najvažniji manastiri i sveta mesta, kao i većina kosovskih Srba nalaze se jugu Kosova.
- Podela bi imala negativne posledice za Srpsku pravoslavnu crkvu (SPC).
- Ako podela rezultuje i razmenom teritorija, to bi moglo ugroziti kontrolu Srbije na južnom delu Koridora 10 (Autoput Beograd-Solun) koji trenutno prolazi kroz većinski albansku opštinu Preševo u Srbiji.

### **3. De jure priznanje**

Većina učesnika je rekla da *de jure* priznanje nije verovatno u narednih dvadeset godina, čak i ako je uslovljeno članstvom Srbije u EU. Međutim, nekoliko njih je istaklo da se priznanje može desiti čak i danas, u slučaju jakog „inženjeringa“ javnim mnjenjem od strane vlade, ali da će to imati negativne posledice za Srbiju, stvarajući unutrašnje podele u zemlji. Jedan broj učesnika je tvrdio da se priznanje može desiti samo u zamenu za podelu Kosova.

Priznavanje moglo bi se dogoditi nakon sveobuhvatnih pregovora gde bi se dve strane složile da je cilj procesa priznanje, a zatim bi bili započeti pregovori koji bi trebalo zaključiti do 2023. godine. Pregovori treba da osiguraju da se „Srbi na Kosovu osećaju kao da žive u Srbiji“ i ovo treba postići izmenama kosovskog Ustava koje bi omogućile osnivanje Asocijacije/Zajednice većinski srpskih opština sa izvršnim ovlašćenjima u oblastima zdravstva, obrazovanja, kulture i ekonomskog razvoja i davanje ekstrateritorijalnosti manastirima i najvažnijim crkvama SPC.

### ***Prednosti***

- *De jure* priznanje bi razjasnilo odnos između Beograda i Prištine. Obezbedilo jasno rešenje i zaključilo sukob.
- Moglo bi dati jasnu perspektivu u pregovorima Srbije sa EU i na taj način omogućiti građanima Srbije da prihvate konačno razdvajanje Kosova. Šanse za članstvo u EU su verovatno najbolje sa ovom opcijom. Drugim rečima, priznanje može biti do kraja tretirano kao pozitivno „sve dok predstavlja prednost u procesu integracije Srbije u EU.“
- Priznanje će rezultovati većom demokratizacijom oba društva. To bi omogućilo unapređenje političke kompeticije u Srbiji i na Kosovu, veće medijske slobode i potencijalno bi pomoglo ukupnoj demokratizaciji društava. To bi takođe moglo dovesti do promene u rukovodstvima i u Srbiji i na Kosovu. Mnogi su rekli da međunarodna zajednica favorizuje trenutne elite samo zato što „isporučuju“ ono što je dogovoreno u dijalogu pod pokroviteljstvom EU.
- Budući da će priznanje značiti kraj sukoba, omogućiće uspešnije suočavanje sa prošlošću na i time pružiti bolju osnovu za pomirenje.
- Između ostalih međunarodnih organizacija, Kosovo će postati i član Ujedinjenih nacija (UN), Saveta Evrope i OEBS-a, koje zahtevaju usvajanje i sprovođenje opšteprihvaćenih normi o ljudskim i manjinskim pravima u Evropi.

### ***Mane***

- Priznanje može prouzrokovati unutrašnje podele. Kosovo je važno na „nivou emocija“ kao simbol srpske nacije, i mali je broj onih koji podržavaju priznanje nezavisnosti Kosova. Priznanje bi moglo stvoriti dugotrajnu frustraciju i „kolektivnu psihozu,“ nešto slično s trijanonskom sindromu u Mađarskoj, koji je i danas prisutan 100 godina nakon završetka Prvog svetskog rata. Priznanje bi najverovatnije dovelo do dubokih podela unutar društva „u narednih 100 godina.“ Srbija i Kosovo postale bi rezervoar nestabilnosti u regionu, koji bi bilo teško kontrolisati. Zbog toga bi ovo priznanje postalo izvor sukoba, a ne izvor trajnog rešenja. Za uspešno rešenje potreban je duži i sveobuhvatniji proces, bar do 2024. godine.
- Bilo kakva vrsta priznanja Kosova postavlja pitanje šta će Srbija dobiti iz toga. EU integracija se ne može smatrati dovoljnom nagradom. Članstvo u EU nije garantovano priznavanjem. Članstvo je zasnovano na ispunjavanju kriterijuma, a Srbija treba da razreši i mnoge druge probleme, osim Poglavlja 35. Nije jasno šta bi Srbija dobila s ovom opcijom. Bez jasnog i opipljivog kompromisa, verovatno će biti nemoguće ubediti građane Srbije da odobre priznanje. Neki od učesnika su rekli da takva opcija nije moguća za sadašnju vladu podele na severu ili razmene teritorija. Drugi su rekli da je priznanje moguće i treba da se desi u okviru postojećih granica.
- Ovo rešenje ne eliminiše stvaranje Velike Albanije u budućnosti.
- Priznanje neće doneti trenutnu normalizaciju između dva društva. Najvažnija pitanja se neće se rešiti priznavanjem: izvori sukoba, situacija Srba na Kosovu i pitanje evropske perspektive za Kosovo.
- Priznanje bi moglo ojačati moć trenutnih elita u Beogradu i Prištini. Napetost na Kosovu u Srbiji mogla bi rezultirati jačanjem snage trenutnih elita, pogoršanjem vladavine prava i slobode medija.
- Priznanje će smanjiti trenutnu moć Srbije da štiti status kosovskih Srba. Ovo je važno pošto do sada Priština nije bila spremna da integriše Srbe. Dok su neki tvrdili da će Kosovo početi da poštuje sopstvene zakone kada postane nezavisno, pošto će nestati da percepcija da su

kosovski Srbi instrument Beograda, drugi su rekli da se ustav i zakoni mogu promeniti uprkos zakonskim ograničenjima.

#### **4. *De facto* priznanje**

Ova opcija podrazumeva da će Srbija sa Kosovom potpisati sveobuhvatni pravno obavezujući sporazum kako to predviđa EU, ali bez *de jure* priznanja državnosti Kosova. Kao deo sporazuma, Srbija otvara prostor da se Kosovo priključi svim međunarodnim organizacijama, posebno UN-u, i tretira ga kao *de facto* nezavisnu zemlju bez formalnog priznanja. Većina govornika se složila da je članstvo u Srbiji u EU moguće bez formalnog priznanja Kosova.

##### ***Prednosti***

- Posledice po unutrašnju situaciju u Srbiji biće manje dramatične nego u slučaju eksplicitnog priznavanja. Nakon ovakvog sporazuma u Srbiji bi postojala percepcija da nije izgubila u potpunosti.
- Ova opcija bi imala znatno manje štetne posledice za oba društva, jer bi to omogućilo Prištini da stekne veći međunarodni legitimitet, istovremeno omogućavajući Srbiji da ne odustane od Kosova *de jure*, a da i dalje napreduje u procesu evropske integracije.
- Srbija bi imala koristi od ovog rešenja više od trenutnog procesa u Briselu. Zauzvrat, Kosovo bi dovršilo integraciju severa i ojačalo svoj suverenitet. Srbi na Kosovu takođe bi imali koristi pošto bi najverovatnije bila uspostavljena Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština.

##### ***Mane***

- Za Kosovo i većinu zapadnih država ovo bi bilo privremeno rešenje i konflikt bi se nastavio.
- Situacija se ne bi dramatično promenila, problem neće biti u potpunosti rešen i određeni nivo frustracije na obe strane će ostati. Kosovski Srbi bi se i dalje osećali da su ostali u neizvesnosti. Najviše koristi bi imale sadašnje vladajuće elite u Prištini i Beogradu. Oni će ostati na vlasti kako bi sprovele sporazum i nastavile proces kako bi problem bio rešen u budućnosti. Neki su rekli da uz implicitno priznavanje Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština sa izvršnim nadležnostima ne bi bila uspostavljena, jer se Priština ne slaže da je uspostavi u zamenu za implicitno priznanje.
- Iako bi olakšalo Kosovu da se pridruži većem broju međunarodnih organizacija, neki učesnici su tvrdili da implicitno priznavanje ne bi garantovalo članstvo Prištine u UN. Cilj Kosova je ulazak u ovu najvažniju globalnu organizaciju, i upravo zbog toga ne smatraju da je opcija *de jure* priznanja dobra. Ni ova opcija ne bi rezultirala ostvarivanjem ambicija Prištine za jasnom evropskom perspektivom i eventualnim članstvom u EU. Implicitno priznanje će dati argument Španiji i preostalim četiri države članice EU da ostanu čvrsti u svom stavu da ne priznaju Kosovo.
- Ova opcija bi najverovatnije dala još manje sigurnosti u vezi sa budućim članstvom Srbije u EU, jer bi Srbija i dalje bila posmatrana kao država bez definisanih granica.
- Ova opcija ima dobre šanse ima sličnu sudbinu kao već potpisani Briselski sporazumi, odnosno da nikada neće biti u potpunosti implementirana.

## Učesnici radionice

**Nikola Burazer**, izvršni urednik, Centar za savremene politike

**Gordana Delić**, direktorka, Balkanski fond za demokratiju

**Ivan Đurić**, programski koordinator, Inicijativa mladih za ljudska prava

**Dušan Milenković**, programski koordinator za Zapadni Balkan, Westminster'ska fondacija za demokratiju

**Petar Miletić**, kolumnista

**Nataša Petrović**, viši programski oficir, Balkanski fond za demokratiju

**Stefan Surlić**, asistent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

**Aleksandra Šanjević**, programska koordinatorica, Fondacija za otvoreno društvo

**Uroš Todorović**, kancelarija za koordinacione poslove u pregovaračkom procesu sa privremenim institucijama samouprave u Prištini (posmatrač)

**Shpetim Gashi**, potpredsednik, Savet za inkluzivno upravljanje

**Igor Novaković**, predstavnik u Srbiji, Savet za inkluzivno upravljanje

**Alex Roinishvili Grigorev**, predsednik, Savet za inkluzivno upravljanje