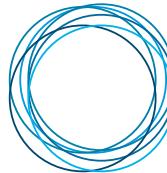




DESET GODINA SPORAZUMEVANJA **BEOGRADA I PRIŠTINE**

OD BRISELA, DO VAŠINGTONA, PA NAZAD



CENTAR ZA
DRUŠVENI DIJALOG I
REGIONALNE INICIJATIVE

Naziv publikacije: Deset godina sporazumevanja Beograda i Prištine od Brisela,
do Vašingtona, pa nazad

Objavio: Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative CDDRI

Mesto i datum: Beograd, novembar 2021.

Ova analiza je deo projekta „Unapređenje komunikacije za sveobuhvatni sporazum“ koji sprovodi Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative.

Projekat je podržan od strane Balkanskog fonda za demokratiju projekta Nemačkog Maršalovog fonda i USAID. Stavovi izneti u ovoj publikaciji nužno ne odražavaju stavove Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda, USAID ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

KLJUČNI UVIDI

- ▶ Drugog jula 2021. godine navršila se decenija od postizanja prvog sporazuma između Beograda i Prištine u okviru Briselskog dijaloga, a četvrtog septembra jedna godina od usvajanja Vašingtonskih dokumenata u Beloj kući.
- ▶ Posle inicijalnih uspeha postignutih u okviru Briselskog dijaloga, posebno prisutnih u periodu od 2011. do 2013. godine, dolazi do usporavanja, manjka volje za kompromisom, a periodično i do potpunog zamrzavanja dijaloga.
- ▶ Iako se u međunarodnoj javnosti, s pravom, glavni krivci za zastoj u dijalogu pronalaze u pregovaračkim stranama, u ovoj analizi smo želeli da ukažemo i na spoljašnje faktore koji su dobrano doprineli da se dijalog ne odvija predviđenom dinamikom.
- ▶ Zamrzavanje Briselskog dijaloga koincidira sa ekonomskom, političkom i vrednosnom krizom u Evropskoj uniji i najvećim turbulencijama u transatlantskim odnosima još od završetka Hladnog rata.
- ▶ U kontekstu razjedinjenosti, pa i povremene suprotstavljenosti Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država, oslabio je pritisak na pregovaračke strane usmeren ka postizanju novih sporazuma i sprovođenju postojećih. Drugim rečima, kriza u transatlantskim odnosima prelila se i na pregovore Beograda i Prištine.
- ▶ Vrhunac nekoordinisanosti i nadgornjavanja između EU i SAD dešavao se od kraja 2019. do pred kraj 2020. godine, kada su Sjedinjene Države faktički težile da izmeste dijalog iz Brisela i preuzmu posredovanje.
- ▶ Sa američke strane, ritam pregovora diktirao je specijalni izaslanik Bele kuće za mirovne pregovore Srbije i Kosova, Ričard Grenel. Bez ikakve sumnje, vetar u jedra za takvo delovanje dobio je od tadašnjeg predsednika SAD, Donalda Trampa.
- ▶ Ključni ishod američkog posredovanja bio je „sporazum”, odnosno, izjave o namerama koje su u Beloj kući potpisali predstavnici Beograda i Prištine. Sastanak se odvijao u jeku Trampove kampanje za predsedničke izbore, te su i pojedine tačke potpisanih dokumenata bile prilagođene takvom trenutku.
- ▶ Posle poraza na predsedničkim izborima 3. novembra 2020, entuzijazam Trampove administracije za posredovanjem drastično je opao. Dolaskom na vlast Džozefa Bajdена, posrednička uloga se vraća u Brisel, iako je i nova američka administracija ispoljila podršku dogovorima postignutim 4. septembra u Beloj kući.



NORMALIZACIJA

- Nastojali smo da analiziramo dva pregovaračka koloseka, Briselski i Vašingtonski, i došli do sledećih zaključaka:
- Posrednički pristup - U osnovi oba posredništva je pristup „korak po korak“. Međutim, postoje i određene razlike. Dok je Evropska unija počela posredovanje sa „tehničkim“ pitanjima i težila da normalizuje život građana, te se onda pomerala ka osetljivijim političkim temama, čini se da su Sjedinjene Države zanemarivale već postojeće probleme u dijalogu. Amerika su uzdala u sposobnost pritiska na strane i nije preterano vodila računa o implementaciji. U smislu, koji su dubinski razlozi što strane već nisu sprovele rešenja o diplomama i sertifikatima ili o primeni odluka Vrhovnog suda Kosova*, a koja su bila već dogovorena u okviru Briselskog dijaloga.
 - Diplomatski stil - Dijalog u Briselu je jasno struktuiran, formalizovan i uređen procedurama, dok su se u okviru vašingtonskog koloseka stvari često odvijale ad hoc. Postojanje dva američka izaslanika, različitog uticaja i često različitih stavova, koja su neposredno bila zadužena za dijalog, Ričarda Grenela ispred Bele kuće i Metjua Palmera ispred Stejt departmenta, ponekad je zbunjivalo pregovaračke strane. Dodatno, neformalnost i prenaglašena pragmatičnost američke strane uslovili su da dokumenti potpisani u Beloj kući podsećaju na „klin čorbu“, a čitavo posredovanje na jedan haotičan proces.
 - Sadržaj i posledice – Ukoliko zanemarimo „Trampove tačke“ iz Vašingtonskih dokumenata čija bi puna primena značajno transformisala spoljnu politiku Srbije, jasno je da su posledice dogovora iz Briselskog dijaloga dublje i dalekosežnije. Primera radi, Srbija je ukinula državni sistem koji je u oblasti civilne odbrane, pravosuđa, izbora itd. funkcionisao u severnom delu Kosova. Sa druge strane, iako te odredbe još uvek nisu primenjene, Priština se obavezala da će opštine sa većinskim srpskim stanovništvom kroz Zajednicu srpskih opština imati snažan uticaj u oblastima zdravstva, ekonomije, obrazovanja itd. Takođe, jasno je da su sadržinski pregovori posredstvom EU tematski popunjjeniji i obuhvatniji. Drugim rečima, primenom svih rešenja dogovorenih u Briselu, Beogradu i Priština bi zaista došli u predvorje završnog sporazuma.



- Sposobnost pritiska – U prvim godinama Briselskog dijaloga Evropska unija i države članice, a posebno Nemačka, su u očima Beograda i Prištine bili viđeni kao akteri sposobni da izvrše snažan pritisak na pregovarače. Posebno ilustrativan primer je poseta nemačke kancelarke, Angele Merkel, Beogradu avgusta 2011. godine. Evropska perspektiva, oličena u dobijanju statusa kandidata i otpočinjanja pregovora o pristupanju za Srbiju i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za Kosovo*, bili su značajne i velike „šargarepe” za pregovaračke strane. Međutim, kriza u EU i disonantni tonovi među transatlantskim saveznicima učinili su da evropska perspektiva počne da jenjava, a sa njome i sposobnost EU da izvrši pritisak na Beograd i Prištinu. Sa druge strane, presudnim uticajem na Prištinu da ukine takse na robu iz Srbije, posle više od godinu dana bezuspešnih pokušaja Evropljana, Sjedinjene Države su pokazale da su i dalje akter sa „najvećim štapom” na Zapadnom Balkanu.
- ▶ Posle svih turbulencija, dijalog se ponovo odvija u Briselu, a Sjedinjene Američke se vraćaju u ulogu strane zainteresovane za uspeh pregovora, sa ogromnim polugama moći i uticaja na strane.
- ▶ Predlaganje Kristofera Hila, diplomate sa velikim iskustvom bavljenja kosovskim pitanjem tokom devedesetih godina, na poziciju ambasadora SAD u Srbiji, sugerije da će dijalog Beograda i Prištine biti veoma važan i za Vašington.
- ▶ Iako je teško očekivati konkretnije rezultate u kratkom vremenskom periodu, moguće je da je 2021. godina ipak donela jedan novi momentum za pregovore o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, nakon četiri godine tapkanja u mestu. Put se konačno nastavlja - ali je njegov završetak i dalje prilično daleko.



NORMALIZACIJA

UVOD

Drugog jula tekuće godine navršilo se deset godina od postizanja prvog sporazuma u okviru pregovora ili pokušaja sporazumevanja Beograda i Prištine, procesa za koji danas koristimo termin normalizacija. U regionu u kom su reči pomirenje ili tranziciona pravda potrošene – ponajviše jer je preovlađujuća percepcija naroda uključenih u etničke konflikte devedesetih da ni istinskog pomirenja niti pravde za žrtve nema – normalizacija je pronađena kao izraz koji neće opteretiti pregovore i pregovarače prošlošću, a koji će opet biti dovoljno neutralan u pogledu statusnog pitanja Kosova. S obzirom da instant solucije za kojima se tragalo u Rambujeu, pa i u Beču, nisu dovele do održivog rešenja, zadatak Briselskog dijaloga bio je da diplomatskim pristupom „korak po korak“ doveđe do istinske normalizacije.

Kroz posredovanje Evropske unije dogovoren je niz sporazuma koji su imali za cilj da omoguće funkcionalan odnos između Beograda i Prištine, osiguraju suživot Srba i Albanaca i homogenizuju kosovski pravni poredak. Prve godine dijaloga donele su i najviše uspeha. Postignuti su sporazumi o katastru, slobodi kretanja, diplomama i drugim oblastima posebno značajnim za normalan život građana. Dve godine po uspostavljanju dijaloga otišlo se korak dalje od tzv. tehničkih pitanja¹. Dogovoren je „Briselski sporazum“² koji se smatrao velikim korakom koji će poslužiti kao zamajac ka punoj normalizaciji i konačnom sporazumu. Pregovori su nastavljeni i vođeni i narednim godinama, ali je plodova bilo sve manje. Poslednji sporazumi postignuti su novembra 2016. godine, a od tada pregovori u Briselu ne beleže uspeh. Tek je rešavanje krize nastale u drugoj polovini septembra 2021. godine i postizanje dogovora u vezi sa registarskim tablicama nagovestilo da bi dijalog mogao ponovo da zaživi u ozbiljnijoj formi.

Unutrašnja dinamika u Srbiji i na Kosovu* značajno je doprinela zastoju u dijalogu. Učestali izbori, oštra retorika, kosovske takse na uvoz robe i sirovina iz Srbije, ali i činjenica da jedan deo sporazuma nije bio sproveden u potpunosti, a oni o katastru ili Zajednici srpskih opština u celosti, uslovili su da uprkos povremenim sastancima nema novih uspeha. Iako se, po pravilu i s pravom, puna odgovornost za neuspeh u pregovorima pripisuje stranama u pregovorima, u ovoj analizi želimo da ukažemo na jedan element koji, po našem sudu, nije nevažan. Reč je o krizi u transatlantskim odnosima i načinu na koji se ta kriza prelila na pregovore Beograda i Prištine.

¹ Uistinu, pogrešno je i inicijalnu fazu dijaloga nazivati „tehničkom“, jer je u dijalogu Beograda i Prištine absolutno sve – od otpočinjanja dijaloga, preko postizanja sporazuma, do sprovodenja – politizovano i par ekselans političko.

² Pod Briselskim sporazumom se najčešće podrazumeva „Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“ koji je potpisana 19. aprila 2013. godine. Postoje i stavovi po kojima se u Briselski sporazum ubrajaju i sporazumi o energetici i telekomunikacijama potpisani iste godine. U cilju izbegavanja konfuzije, mi ćemo koristiti termen Briselski sporazumi i pod tim pojmom podrazumevati sve sporazume postignute u okviru dijaloga u Briselu. Za pojedinačne sporazume koristićemo njihova puna imena.



Briselski dijalog vođen je pod okriljem Evropske unije, čija je spremnost da preuzme medijaciju pozdravljenia rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija od 9. septembra 2010. godine. Sa druge strane, Sjedinjene Države su bile strana zainteresovana za uspeh pregovora, sa značajnim polugama moći i pritiska, ali bez zvanične uloge u dijalogu. EU je težila da pokaže kako drži sve pod kontrolom „u svom rejonu”, dok su Americi fokus i interesi bili raspršeni širom globusa, od Bliskog istoka do Pacifika. Transatlantski odnosi u periodu od 2011. do 2016. nisu bili potpuno harmonični, ali jesu funkcionalni i pragmatični, makar u tolikoj meri da nije bilo trzavica koje bi narušile prirodu odnosa između saveznika. Međutim, dolazak Donalda Trampa na mesto predsednika SAD i njegov ogoljeni unilateralizam uveli su transatlantske odnose u doba neizvesnosti i krize.

Kriza u transatlantskim odnosima reflektovala se i na Briselski dijalog. Beograd i Priština osetili su da kroz disonantni ton prekooceanskih saveznika slablji i pritisak na njih u pogledu primene dogovorenih rešenja i brzog postizanja konačnog sporazuma. Upravo je u ovom periodu došlo i do uvođenja taksi na robu iz Srbije od strane Prištine, čina koji je i definitivno „zaledio” dijalog vođen u Briselu³. Želeći da pokrene dijalog, izgradi imidž mirotvorca, ali i pokaže Evropskoj uniji da je uspešniji posrednik od nje, Trampova administracija najavljuje aktivniju ulogu u dijalogu Beograda i Prištine krajem 2018. godine. Kada je oktobra 2019. godine Donald Tramp imenovao Ričarda Grenela za svog specijalnog izaslanika za mirovne pregovore Srbije i Kosova, postalo je jasno da Sjedinjene Države preuzimaju „vlasništvo” nad dijalogom. Potvrda američke rešenosti mogla se videti i februara 2020. godine, kada su na marginama Minhenske bezbednosne konferencije, uz prisustvo Ričarda Grenela, predstavnici Beograda i Prištine potpisali pisma o namerama u oblasti saobraćajnog povezivanja. Samo mesec dana kasnije, pod pritiskom SAD, kosovske vlasti su otpočele proces ukidanja taksi na sirovinu i robu iz Srbije.

Evropska unija i države članice nisu blagonaklono gledale na takvo američko mešanje i delovanje koje se, u najmanju ruku, moglo nazvati nekoordinisanim. Iako je dijalog zvanično ostao u rukama EU, Sjedinjene Države su se pokazale kao akter koji je jedini u datom kontekstu sposoban da izvrši potreban nivo uticaja. Nezadovoljstvo Evropljana nije se manifestovalo oštrim rečima i grubim tonovima, ali jeste odlučnim delovanjem. Sastanak predstavnika Beograda i Prištine u Beloj kući koji je bio predviđen za 27. jun 2020. godine, otkazan je nakon „iznenadnih” objava o postojanju optužnica Specijalnog tužilaštva Kosova protiv Hašima Tačija, Kadrija Veseljija i drugih kosovskih zvaničnika zbog ratnih zločina. Brojni analitičari povezali su „tajming” optužnica, sa rešenošću Evropljana da pokažu kako mogu i te kako našteti interesima SAD, ukoliko se ne deluje u koordinaciji sa EU.

³ Prekida u dijalogu je bilo i ranije, kao u periodu hapšenja Ramuša Haradinaja u Francuskoj po poternici Srbije (2017), ali period bez sastanaka nijednom nije bio toliko dug.

S obzirom na ponešto usklađenje delovanje u narednim mesecima, ali i činjenicu da je 12. jula nastavljen i dijalog u Briselu, sastanak srpske i kosovske delegacije u Beloj kući 3. i 4. septembra protekao je bez protivljenja Evropske unije. Ipak, upadljivo ignorisanje postignutih dogovora moglo se tumačiti i kao znak da sve ono što je ispregovarano u Vašingtonu nema preteranog značaja ni za EU ni za Briselski dijalog. Sa druge strane, valja naglasiti da „sporazum” iz Vašingtona danas nije mrtvo slovo na papiru iz najmanje dva razloga. Prvo, izjave o namerama⁴ koje su u prestonici SAD potpisali predstavnici Beograda i Prištine proizvodile su i proizvode posledice i na ekonomskom i na političkom planu i drugo, ni nova američka administracija ne odriče se Vašingtonskog dogovora.

Uprkos prihvatanju nasleđa sa septembarskog sastanka u Beloj kući, dolaskom Džozefa Bajdena na mesto SAD napuštaju se pregovori u dva koloseka. Nova administracija je u izjavama svojih zvaničnika jasno stavila do znanja da Brisel ponovo postaje jedino mesto dijaloga Beograda i Prištine, dok se Amerika vraća u ulogu strane zainteresovane za uspeh pregovora. Naravno, personalne promene u Beloj kući ne garantuju punu sinhronizaciju i identične stavove transatlantskih saveznika⁵, niti podrazumevaju da će SAD i EU imati istovetne stavove povodom načina razmršavanja „kosovskog čvora”. Međutim, upućuju da ćemo od prekoatlantskih saveznika moći da očekujemo viši nivo koordinacije i usklađeniji pristup prema dijalogu.

Dijalog koji je suštinski zaleden i tek povremeno pokazuje znake vitalnosti, turbulencije u transatlantskim odnosima i njihove reprekusije na dijalog Beograda i Prištine, stanje neprestane neizvesnosti i anksioznost u kojoj žive ljudi na Kosovu, kao i (pre)dugo trajanje Briselskog dijaloga, svi navedeni razlozi naveli su nas pristupimo analizi pregovora, koje smo mi nazvali pokušaj sporazumevanja. Analiza će biti podeljena na tri celine. Najpre ćemo izvršiti pregled sporazuma postignutih u okviru Briselskog dijaloga, ključnih postignuća i sprovođenja odredbi sporazuma. U drugom ćemo analizirati kontekst i odredbe dokumenata potpisanih u Vašingtonu. U trećem delu ćemo pokušati da predvidimo kako će promene u Evropi i SAD uticati na dalji tok dijaloga između Beograda i Prištine.

⁴ Jezikom diplomatske komunikacije dokumente potpisane u Vašingtonu okarakterisali smo kao „izjave o namerama”. Detaljnije obrazloženje upotrebe takvog termina možete pronaći u CDDRI analizi napisanoj povodom potpisivanja ovih dokumenata u Vašingtonu 3. i 4. septembra.

⁵ Skorašnje sporenje između Francuske i, pre svega, Sjedinjenih Država oko uspostavljanja bezbednosnog partnerstva AUKUS (Australija, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Američke Države) i pratećih dogovora oko nabavke podmornica, to i potvrđuje. Zanimljivo je da je AUKUS obnarodovan 16. septembra 2021. godine, istog dana kada je Evropska unija objavila svoju strategiju za saradnju u Indo-Pacifiku.

BRISELSKI DIJALOG

Dijalog Beograda i Prištine uz posredovanje EU započet je 2011. godine. Dijalog je, kao što je već pomenuto, dobio podršku Generalne skupštine UN, ali i jasnu i nedvosmisленu podršku tadašnje Obamine administracije u SAD. Amerikanci su Evropljanima prepustili ključnu ulogu u dijalogu, ali su ostali neformalno prisutni kao pomagač u procesu, naročito do dolaska Trampa na vlast i začetka ideje o zasebnim pregovorima pod pokroviteljstvom Vašingtona. U okviru „briselskog“ dijaloga postignuti su brojni sporazumi (pogledati tabelu 1). Uzimajući u obzir teme o kojima se pregovaralo i uspeh u postizanju i implementaciji dogovora, pregovore Beograda i Prištine uz posredovanje EU možemo podeliti na četiri ključne faze.



1. **Dijalog o „tehničkim“ pitanjima (2011-2012):** reč „tehnički“, kako se ova faza zvanično nazivala, stavili smo pod znake navoda, jer su sva pitanja i u ovoj fazi dijaloga imala i važne političke reperkusije⁶. Ipak, ni jednoj strani nije odgovaralo da se govori o formalno političkom dijalogu, jer su smatrali ili da je status Kosova već rešen i da je u pitanju nezavisna država (stav Prištine), ili da je po rezoluciji 1244 Kosovo i dalje formalno deo Srbije, a da je pregovore o statusu moguće voditi tek kada i druga strane pristane na odstupanje od tvrde pozicije i pristanak na određeni kompromis (stav Beograda).

⁶ Primera radi, odluka da se Prištini dozvoli da učestvuje u radu regionalnih inicijativa pod oznakom „Kosovo“ svakako je pitanje koje ima političku konotaciju.

Zbog toga je EU kao posrednik pokušala da izgradi poverenje među akterima inicijalnim fokusom na pitanja koja su se ticala prevashodno svakodnevnog života ljudi i oko kojih je delovalo naoko da neće biti teško postići kompromis jer je rešenje u interesu obe strane – poput slobodnog kretanja ljudi, trgovinske razmene, ili uređenja katastarskog sistema i sistema matičnih knjiga. Pregovore su vodili pregovarački timovi na čelu sa Borkom Stefanovićem (Beograd) i Editom Tahiri (Priština), a ispred posrednika najistaknutiji su bili diplomata Robert Kuper i visoka predstavnica EU za spoljne poslove baronesa Ketrin Ešton. Postepeno su na dnevni red počela da dolaze i pitanja koja su sve manje tehnička, a sve više politička, poput integrisanog upravljanja prelazima ili regionalnog predstavljanja. Ova faza dijaloga bila je praćena i napetostima na terenu, poput krize na severu Kosova tokom leta 2011. godine. Uprkos tome, dijalog je dao solidne rezultate i doveo do postizanja većeg broja važnih sporazuma. Neki sporazumi su implementirani u potpunosti (matične knjige, carinski pečati i regionalno predstavljanje, a od skoro i sloboda kretanja), određeni su sprovedeni velikoj meri, ali ne potpuno (uzajamno priznavanje univerzitetskih diploma, integrисано upravljanje prelazima), dok dogovor o katastru do danas nije sproveden. Od proleća 2012. godine dijalog je privremeno pauziran, jer su u Srbiji sledili opšti izbori, koji će dovesti i do promene vlasti.

2. **Dijalog o formulisanju principa za normalizaciju odnosa (2012-2014):** ova faza započela je pregovorima na najvišem nivou između političkih aktera u Beogradu (premijer Ivica Dačić i predsednik Tomislav Nikolić) i Prištini (premijer Hašim Tači i predsednica Atifete Jahjaga). Uzrok što su o ovoj temi počeli da pregovaraju politički vrhovi bio je veći pritisak Brisela (i naročito Berlina) da se što pre dođe do rešenja koje će suštinski normalizovati odnose. Osnovna odlika ove faze u pogledu tema koje su bile na agendi je da se prešlo na razgovore o politički izazovnjim temama. Pored energetike i telekomunikacije, suštinski najvažnija tema za EU bila je položaj bezbednosnih i pravosudnih institucija Republike Srbije, kao i institucija lokalnih samouprava sa srpskom većinom na Kosovu koje su radile po zakonima Republike Srbije. Ovo pitanje je stavljeni na agendu već krajem 2011. godine, kada je nemačka kancelarka Angela Merkel stavila do znanja vlastima u Beogradu da očekuje rešenje pitanja funkcionalisanja ovih „paralelnih institucija”, kako ih je Berlin nazivao, te faktičku integraciju u jedinstveni pravosudni sistem na Kosovu. Iako tadašnje vlasti nisu u tom trenutku bile spremne na razgovore o ovoj temi, nova koaliciona vlada SNS-SPS-URS je jasno stavila do znanja da je spremna na kompromis. Krajem godine postignut je sporazum kojim su razmenjeni officiri za vezu između Beograda i Prištine, da bi januara 2013. godine

bilo postignuto i rešenje o prikupljanju carinskih prihoda na severu Kosova kroz osnivanje Fonda za razvoj severa u koji bi se slivao novac. Oba dogovora su brzo i implementirana. Kruna ove faze bilo je postizanje Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa aprila 2013. godine. Suština sporazuma je u pristanku Beograda da se srpske lokalne samouprave, bezbednosne strukture i pravosudni organi integrišu u kosovski sistem, uz održavanje lokalnih izbora u srpskim sredinama. Zauzvrat, Priština je trebalo da konstituiše „Asocijaciju/Zajednicu opština sa srpskom većinom“ (poznatiju u srpskom političkom diskursu kao Zajednica srpskih opština - ZSO), iako dogovorom nije precizirano da li će ona imati nadležnosti koje prevazilaze postojeća ovlašćenja lokalnih samouprava. Rešavanje ovog pitanja ostavljeno je za dalje pregovore i statut zajednice. Takođe, dogovoren je i da se nastavi sa pregovorima o pitanjima telekomunikacija i energetike, uz rok da se oni okončaju do 15. juna 2013. Ovaj rok je bio probijen, ali su sporazumi u ove dve oblasti ipak potpisani septembra 2013. godine. Sprovodenje izbora i na severu Kosova novembra 2013. i februara 2014. godine (kada su ponovljeni izbori u Severnoj Mitrovici) u skladu sa kosovskim zakonima označilo je značajan korak u pravcu implementacije postignutih dogovora. Međutim, već od proleća 2014. godine postaće jasno da će implementacija ostalih tačaka biti daleko teža.

3. **Dijalog o sprovodenju principa za normalizaciju (2014-2016):** ključne teme u ovoj fazi bile su kako sprovesti u delo prve principe normalizacije dogovorene u Briselu aprila i septembra 2013. godine. Veoma brzo je postalo jasno da su principi prilično opšti i da je neophodno precizirati ih konkretnim dogovorima, pa će EU kao posrednik imati mnogo posla u naporima da približi dve strane. U tom pogledu su važni bili sporazumi o integraciji pravosuđa i civilne zaštite s početka 2015. godine, koji su ubrzo i sprovedeni. Najvažniji pomak u ovoj fazi je postignut 25. avgusta 2013. godine, kada su postignuti sporazumi o glavnim elementima ZSO, dogovor o implementaciji sporazuma o energetici, kao i akcioni plan za sporazum o telekomunikacijama. Suština ovih dogovora bila je konkretizacija kako da se stvori jedinstveni energetski i telekomunikacijski sistem na Kosovu. Sa druge strane, verovalo se da će načela za ZSO biti temelj za njen statut i konstituisanje, iako je bilo jasno da su strane i dalje udaljene u pogledu toga kako vide buduću zajednicu. Dijalog je u drugoj polovini 2015. godine dobio novi zamah i delovalo je da se ide brzo u pravcu konačnog sveobuhvatnog dogovora o normalizaciji. No, već krajem 2015. postalo je jasno da je konstituisanje ZSO daleko od sprovodivog i da su mnogi dogovori esencijalno problematični za implementaciju. Ipak, napredak u dijaluču o implementaciji principa za normalizaciju nastavljen

je sa određenim uspehom i tokom 2016. godine, kada su postignuti novi dogовори у вези са имплементацијом нesprovedenih елемената споразума о слободи кретања (2011), међусобном признавању диплома (2011) и телекомуникацијама (2013), а крајем исте године биće констатовано и да је споразум о интеграцији правосуда сprovedен у потпуности. Ипак, већина аспекта нesprovedenih договора у овим областима неће бити у потпуности сprovedена ни до данас, што ће бити озбиљан индикатор додатног успоравања поговараčког процеса. У овој фази постигнути су и споразуми о другим важним техничким пitanjima, као што је регулisanje званичних посета (новембар 2014), revitalizacija моста у Косовској Митровици (август 2015) и међусобно признавање сertifikata за возаче и automobile (април 2016). Ипак, ова решења ће бити временски ороћена или проблематична за спровођење у наредном периоду. Све ће то довести до јасног пада у ентузијазму у вези са daljim uspehom dijaloga do kraja 2016. godine.

4. **Zastoj u dijalu**gu (2017-2021): ову fazu je, pre potpunog zastoja, одликовао успоравање темпа. Почетак ovog perioda označio je prekid dijaloga od strane Prištine dok se na слободу ne pusti некадашњи премијер Ramuš Haradinaj, који је ухапшен у Паризу по потерници Републике Србије за ратне злочине у првим данима 2017. године. Nakon što je Haradinaj pušten, поговори су обновљени и деловало је да ускоро могу бити и unapređeni. Sredinu 2017. године обележиле су најаве званичног Београда и новоизабраног председника Vučićа о спремности за свеобухватни компромис и постизање коначног договора о косовском пitanju, који је pratilo i pokretanje unutrašnjeg dijaloga. Novu fazu dijaloga, која би требало да буде завршена коначним споразумом, zajedničки су најавили висока представница EU за спољне послове Federika Mogherini, Vučić и Tači na лето 2017. године. Spekulisalo се и да Vučić и Tači tokom 2017. и 2018. razgovaraju о razgraničenju i razmeni територија. Delovalo је да је коначно решење на horizontu. Da су се овакве најаве i реализовале, ова фаза би се звала fazom поговора о свеобухватном коначном споразуму о нормализацији. Međutim, ono што је usledilo bilo је потпуно supротно – дошло је до постепеног подизања tenzija u односима Београда и Приštine i nije bio постигнут nijedan нови договор у оквиру dijaloga. Ono што је за Beograd bilo najproblematicnije јесте чинjenica da ће оснивање ZSO постати sve više tabu тема за prištinske власти. Posredovanje EU u оvoј фази запало је у озбиљну krizu, која је kulminirala крајем 2018. године, kada Priština uvodi carine od 100% на robu из Србије и BiH. То доводи i до formalnog prekida dijaloga uz posredovanje EU, па sve do leta 2020. године nije bio održan nijedan сastanak. Beograd је u međuvremenu intenzivirao кампању lobiranja kod država da povuku признавање Kosova, dok је Priština intenzivirala pokušaje да ступи u članstvo u ključne међunarodне

organizacije. Tek nakon smene vlasti u Prištini i privremenog odlaska Aljbina Kurtija sa premijerskog mesta, dijalog je obnovljen u julu 2020. godine⁷. Prethodno je EU imenovala Miroslava Lajčaka za specijalnog predstavnika EU za dijalog Beograda i Prištine. No, i nakon formalne obnove sastanaka između Beograda i Prištine u Briselu, u narednih godinu dana nije postignut nijedan dogovor o temama koje su bile na agendi, poput pitanja nestalih i ekonomskog razvoja, što je potvrdilo da je briselski dijalog u dubljoj krizi⁸. Početkom 2021. godine na vlast u Prištini se vratio Kurti, koji je imao generalno nepovoljan i nefleksibilan stav prema budućnosti dijaloga Beograda i Prištine, što je dodatno podstaklo pesimizam. Dijalog se iole stabilizovao tek na leto 2021. godine, kada su se u Briselu sastali Kurti i Vučić. Ključna promena u odnosu na prethodni period biće odluka nove administracije SAD da ne želi da vodi zasebni dijalog, već da pomogne dijalog Beograda i Prištine koji se vodi uz posredovanje EU.



⁷ Obnova dijaloga pokušana je tokom juna i sastanak je već bio dogovoren. Međutim, prištinska delegacija će ovaj sastanak otkazati u znak protesta zbog objavljuvanja namere specijalnog tužilaštva za ratne zločine OVK u Hagu da podigne optužnicu protiv Hašima Tačija.

⁸ U istom periodu, Vašington će preuzeti sopstvenu inicijativu i pokušati da posreduje u postizanju dogovora između Beograda i Prištine, a kulminacija ovih napora biće dogovor iz Vašingtona postignut septembra 2020. godine.

Briselski sporazumi od 2011. do 2021. godine

02.07.2011.		Beograd vraća skenirane primerke matičnih knjiga; zajednička komisija overava kopije kako bi se uspostavio jedinstveni civilni registar na Kosovu.	SPROVODI SE
02.07.2011.		Prelazak administrativne linije sa ličnom kartom; međusobno priznavanje vozačkih dozvola; slobodno putovanje sa KS tablicama po Srbiji, uz privremene tablice za RKS; registracija za stanovnike severa bez dodatnih dažbina.	SPROVODI SE
02.09.2011.		Beograd skenira originalnu evidenciju pre 1999. i predaje Specijalnom predstavniku EU; osniva se stručna agencija koja poredi evidencije; formira se komisija koja nadgleda njen rad; osniva se komisija da rešava u prvom stepenu i posebno veće Vrhovnog suda Kosova da odlučuje u drugom stepenu o neusklađenostima u katastarskim evidencijama.	NE SPROVODI SE
02.09.2011.		Beograd prihvata pečat „Kosovska carina”.	SPROVODI SE

21.11.2011.

Sporazum o uzajamnom priznavanju univerzitetskih diploma

Međusobno se priznaju diplome akreditovanih visokoškolskih ustanova.

DELIMIČNO SE SPROVODI

02.12.2011.

Sporazum o integrisanom upravljanju prelazima

Stvaraju se zajednički integrисани (IBM) prelazi, uz izbalansirano prisustvo policije i carine i bez isticanja simbola na prelazima; grade se novi objekti, uskladjuje zakonodavstvo i razmenjuju informacije.

DELIMIČNO SE SPROVODI

23.02.2012.

Tehnički protokol o sprovođenju sporazuma o integrisanom upravljanju prelazima

Protokolom se precizira prisustvo policije i carine; dogovara razmena informacija; određuju se mesta prelaza; uzajamno priznaju fitosanitarni sertifikati.

DELIMIČNO SE SPROVODI

24.02.2012.

Sporazum o regionalnom predstavljanju

Priština učestvuje u radu regionalnih inicijativa, predstavljena kao „Kosovo*”, uz fusnotu u kojoj стоји „Ovaj naziv ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SBUN 1244 i mišljenjem MSP o proglašenju nezavisnosti Kosova“; domaćini sastanka se podstiču da izbegavaju isticanje nacionalnih simbola

SPROVODI SE



NORMALIZACIJA

04.12.2012.

Sporazum o razmeni oficira za vezu

17.01.2013.

Sporazum o prikupljanju carinskih prihoda na severu i Fondu za razvoj

19.04.2013.

Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa

08.09.2013.

Sporazum o energetici

Razmenjuju se oficiri za vezu, koji sede u Delegacijama EU.

SPROVODI SE

Ponovo se uspostavljaju dva prelaza na severu; kosovski carinici imaju pristup svim prelazima na severu; srpski dokumenti za kompanije i preduzeća na severu se smatraju validnim; osniva se Razvojni fond za sever, u koji idu svi prihodi sa carina na severu Kosova.

SPROVODI SE

Formira se ZSO; održavaju se lokalni izbori na severu i formiraju opštine po kosovskom zakonu; srpske bezbednosne strukture i pravosuđe se integrišu u kosovski sistem; intenziviraju se i okončavaju doleta razgovori o energetici i telekomunikacijama.

**DELIMIČNO
SE SPROVODI**

KOSTT iz Prištine postaje član Evropske mreže operatera prenosnih sistema električne energije; formiraju se dve srpske energetske kompanije na Kosovu koje snabdevaju i rade distribuciju na severu – „EPS trgovina” i „Elektrosever”.

**DELIMIČNO
SE SPROVODI**



NORMALIZACIJA

08.09.2013.

Sporazum o telekomunikacijama

Kosovo dobija trocifren pozivni broj; nova srpska kompanija kao zavisno društvo kompanije iz Srbije, dobija punu licencu za fiksne usluge i privremenu licencu za mobilnu telefoniju na Kosovu (ističe kada se izda puna licenca); biće postignut dogovor o poštanskim uslugama.

DELIMIČNO
SE SPROVODI

14.11.2014.

Sporazum o zvaničnim posetama

Strane obaveštavaju drugu stranu o poseti najviših zvaničnika 72 sata unapred (rok za prigovore 48 sati), a za ostala lica sa obezbeđenjem najmanje 48 sati unapred (rok za prigovore 24 sata).

DELIMIČNO
SE SPROVODI

09.02.2015.

Sporazum o integraciji pravosuđa

Pravosudni organi na severu integrišu se u kosovski pravni sistem; sud i tužilaštvo u Mitrovici imaju dve kancelarije – jedna u Severnoj i jedna u Južnoj (krivični predmeti će biti na severu, a građanske parnice na jugu).

SPROVODI SE

26.03.2015.

Sporazum o integraciji civilne zaštite

Gasi se Civilna zaštita, ustupaju njene prostorije i uklanjuju punktovi; njenim pripadnicima će biti ponuđena mesta u kosovskim strukturama.

SPROVODI SE



NORMALIZACIJA

25.08.2015.

Sporazum o opštim principima – glavnim elementima ZSO

ZSO će imati pravo zakonodavne inicijative, pravo pokretanja i učestvovanja u sudskim sporovima, budžet, imovinu, predstavnike u organima centralne vlasti, grb i simbole.

NE SPROVODI SE

25.08.2015.

Sporazum o revitalizaciji mosta u Mitrovici

Otvara se za pešake i saobraćaj most u Mitrovici; radi se na rešavanju pitanja granice katastarskih oblasti u Suvom Dolu i Brđanima.

DELIMIČNO
SE SPROVODI

25.08.2015.

Zaključci EU posrednika o sprovodenju sporazuma o energetici iz 2013. godine

Potvrđuju se i preciziraju odredbe sporazuma iz 2013.

DELIMIČNO
SE SPROVODI

25.08.2015.

Akcioni plan za sprovodenje sporazuma o telekomunikacijama

Dogovara se procedura i rok za implementaciju sporazuma.

DELIMIČNO
SE SPROVODI

19.01.2016.

Zaključci o primeni prvobitnih sporazuma

Revidira se sporazum o priznanju diploma - priznavanje se deli na stručno i akademsko, priznaju se diplome sa svih nivoa, računajući i osnovne, srednje, stručne.

DELIMIČNO
SE SPROVODI



NORMALIZACIJA

19.04.2016.

Sporazum o međusobnom priznavanju sertifikata za vozače i automobile

13.09.2016.

Dogovori u vezi sa finalizacijom sprovođenja o slobodi kretanja iz 2011. godine

13.11.2016.

Zaključci EU posrednika o sprovođenju sporazuma o telekomunikacijama iz 2013. godine

30.11.2016.

Zaključci EU posrednika o pravosuđu

29.09.2021.

Aranžman u vezi sa automobilskim tablicama

Priznaju se međunarodni standardi za prevoz opasne robe i sva dokumentacija ADR.

SPROVODI SE

Pri prelasku automobila preko administrativne linije prelepljivaće se nalepnicom simboli i natpisi SRB i RKS.

**SPROVODI SE
(od 2021. godine)**

Dogovara se procedura za uspostavljanje nove srpske kompanije (MTS d.o.o.) u skladu sa prethodnim sporazumom.

**DELIMIČNO
SE SPROVODI**

Dogovor o proceduri za integraciju sudija i tužilaca.

SPROVODI SE

Primeniće se dogovor o stavljanju nalepnica pri prelasku linije iz 2016. kao privremeno rešenje; KFOR će doći na prelaze Jarinje i Brnjak, ROSU će se povući sa severa, a Srbi će ukloniti barikade; krajem oktobra će se sastati tim koji će tražiti trajno rešenje i ponuditi ga za 6 meseci.

**POČELO JE
SPROVOĐENJE**
(sve što je trebalo da bude primenjeno odmah – primjenjeno je u celosti, ali je preostalo je da se primene odredbe za definisanje predloga konačnog rešenja, koji bi trebalo da bude formulisan do aprila 2022.)



NORMALIZACIJA

Imajući sve u vidu, može se reći da je EU pokušala da sprovede pristup postepenog ubrzavanja pregovora, gde bi u početku fokus bio na manje spornim tehničkim temama, potom bi se prešlo na opšte principe za rešavanje ključnih pitanja (status srpskih opština, pravosuđa i organa bezbednosti, kao i funkcionisanje energetskog i telekomunikacionog sistema), da bi se na koncu došlo i do ključnih statusnih pitanja i pregovora o sveobuhvatnom rešenju. Ovakav pristup je u početku davao određene rezultate, ali je evidentno da je od 2017. godine dijalog zapao u krizu, iz koje još uvek nije u stanju da se potpuno izvuče. Ne samo da se nije napravio korak ka sveobuhvatnom sporazumu, već nema ni suštinskog napretka u implementaciji postojećih nesprovedenih dogovora. Beograd i dalje nije potpuno raspustio srpske opštine na severu (iako de facto već 8 godina opštine funkcionišu po kosovskom zakonu), Priština nije konstituisala ZSO, nisu implementirani ni dogovori o katastru, a izostala je i potpuna implementacija važnih dogovora o priznavanju visokoškolskih isprava, energetici i sličnim pitanjima. Ipak, većina postignutih dogovora jeste barem delimično implementirana.



VAŠINGTONSKO SPORAZUMEVANJE

Posrednička uloga Sjedinjenih Država u dijalogu Beograda i Prištine i obnovljeno interesovanje Amerike za prilike na Zapadnom Balkanu nisu došli kao plod slučajnosti ili nedostatka problema u ostatku sveta koje bi SAD trebalo da rešavaju. Istovremeno, svesti američko učešće na priliku za nobelovu nagradu za mir koju je tobože prepoznao Donald Tramp ili individualne ambicije Ričarda Grenela, takođe je preterano simplifikovan pogled na međunarodnu, balkansku i američku stvarnost. Američko posredništvo u dijalogu plod je višestrukih i međusobno isprepletanih faktora od kojih ćemo izdvojiti samo one koje smatramo najvažnijim.

GLOBALNI KONTEKST

Obnovljeno američko interesovanje za Zapadni Balkan i dijalog Beograda i Prištine dolazi kao reakcija na „uspon ostalih”. Tačnije, na porast uticaja drugih sila u globalnoj areni, ali i težnje Kine, Rusije, Turske i drugih aktera da prodube svoje interese u centralnom delu Balkanskog poluostrva. Ne sme se iz analize izuzeti ni kriza multilateralnih institucija i sporazuma u kom neformalni ad hoc pristup, posebno prisutan u političkom kodu Donalda Trampa, dobija na težini. Na kraju, a moguće i najvažnije, ne sme se iz globalnog konteksta izuzeti nadgornjavanje između SAD i EU koje se intenzivira u periodu od 2018. do 2020. godine. Sjedinjene Države su pod Trampovim vođstvom, vodene često i predsednikovim egom, želele da pokažu kako mogu biti efikasniji i uspešniji posrednik od Evropske unije.

EVROPSKI KONTEKST

Američka zainteresovanost za posredništvo u dijalogu Beograda i Prištine, u kome od 2011. godine medijatorsku ulogu ima Evropska unija, događa se u vreme duboke krize Evropske unije. Za EU se od samog osnivanja govoridi je sistem u krizi, ali je, po pravilu, pronalazila rešenje za probleme i produbljivala nivo integracije. Međutim, od 2009. godine i stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma malo je razloga za slavlje u okviru EU. Po prvi put je jedna država odlučila da napusti evropsku porodicu naroda i sprovede tzv. obrnuto proširenje, odnosno, Brexit. Danas u EU ne postoji ni puna saglasnost oko osnovnih vrednosti. U određenim državama, pre svega novim članicama, pokazalo se da evropeizacija i demokratizacija nisu irreverzibilni procesi, a u još većem broju da ekonomski rast nije zagarantovan. Svi navedeni faktori uslovili su da se Evropska unija i države članice okrenu sebi i svojim građanima i da dijalog Beograda i Prištine, kao uostalom i čitav Zapadni Balkan, ne bude visoko na EU agendi.



NORMALIZACIJA

REGIONALNI KONTEKST

Evropska unija je od kraja Hladnog rata bila motor reformisanja, demokratizacije i razvoja Zapadnog Balkana. Članstvo u EU bilo je strateški cilj svih država regiona i jedan od ključnih izvora regionalne stabilnosti. Međutim, sa produbljivanjem krize u EU i perspektiva članstva, iako deklarativno još uvek prisutna, počela je sve više da jenjava u očima država i građana regije. Time je slabio ključni instrument politike uslovljavanja, kao i motivacija za reformama i evropeizacijom. Takođe, u kontekstu zastoja u pregovorima Srbije sa EU i odlaganje vizne liberalizacije za kosovske građane, Brisel je gubio kredibilitet, a dijalog je gubio status prioriteta kod obe pregovaračke strane. Indikator deprioritizacije može se pronaći u odluci Prištine da uvede takse od 100% na robu i sirovine iz Srbije, uprkos oštem protivljenju EU. S obzirom da su Sjedinjene Države ostale kao strana postojanog kredibiliteta kod obe strane, a i imajući u vidu moć i sposobnost pritiska SAD, ne čudi da su srpska i kosovska strana odlučile da prihvate američko posredovanje.

AMERIČKI KONTEKST

Isključiti ulogu ličnosti u američkom interesovanju za posredovanje u dijalogu Beograda i Prištine, bilo bi pogrešnog koliko i sve svesti na taj činilac. Osobeni karakteri Donalda Trampa i Ričarda Grenela, kao dva najistaknutija aktera vašingtonskog koloseka u dijalogu, svakako su imali uticaj na usmeravanje pažnje SAD ka Beogradu i Prištini. Naravno, njihova uloga u celom procesu nije podjednaka. Tadašnji domaćin Bele kuće je izvesno dao zeleno svetlo, dok je terenski i operativni rad pao na pleća specijalnog izaslanika. Međutim, podudarnost njihovih karaktera nije nimalo beznačajna. Obojica su u visoku politiku ušli iz sveta biznisa i medija gde se, kao u retko kojoj oblasti, ceni izoštren njuh za prepoznavanje prilika. Upravo takvu priliku su Tramp i Grenel prepoznali u posredovanju u dijalogu Beograda i Prištine. Da li je motiv bila moguća Nobelova nagrada za mir američkom predsedniku, lična ambicioznost specijalnog izaslanika, ili čista pakost prema evropskim saveznicima i pokazivanje ko „drži nož i pogaču”, nije tema ove analize – ali je izvesno da je lični količnik bio važan element američkog preuzimanja posredništva. Naravno, ne treba isključiti ni kontekst američkih predsedničkih izbora i težnju da se Donald Tramp prikaže kao mirotvorac i vrsni pregovarač. Ipak, treba reći da je kampanja bila presudna za organizovanje septembarskog sastanka u Beloj kući, ali ne i za čitav posrednički proces SAD o kome će u narednim redovima biti više reči .

HRONOLOGIJA AMERIČKOG POSREDNIŠTVA

Povišeni stepen zainteresovanosti SAD za dijalog Beograda i Prištine nije koincidirao sa ulaskom Donalda Trampa u Belu kuću. Tek krajem 2018. godine primećuju se naznake novog američkog pristupa prema Briselskom dijalogu i izlaženja iz sporedne uloge. Istovremeno dolazi i do pomeranja težišta od Stejt departmenta ka Beloj kući. Naime, 14. decembra 2018. godine, posle susreta

američkog predsednika sa zvaničnicima Beograda i Prištine na marginama ceremonije obeležavanja Dana primirja u Prvom svetskom ratu koja je održana u Parizu, Donald Tramp je uputio pisma predsednicima Srbije i Kosova*. Takva praksa nije neuobičajena. Američki predsednik je upućivao protokolarna pisma srpskim i kosovskim zvaničnicima i tokom 2017. godine. Međutim, primetna je razlika u sadržini tih pisama. U pismu iz 2018. godine po prvi put se iskazuje spremnost predsednika Trampa da pomogne u dijalogu, dok se EU, za razliku od prethodnih pisama, čak ni u kontekstu članstva Srbije i Kosova* u toj organizaciji, ne pominje.



Ukoliko je Trampovo decembarsko pismo ostavilo prostora za tumačenja, onda je imenovanje Ričarda Grenela na mesto specijalnog izaslanika predsednika za mirovne pregovore Srbije i Kosova* oktobra 2019. godine takav prostor zatvorilo. Imenovanje je bilo pomalo neuobičajeno jer je Grenel u tom trenutku već obavljao dužnost ambasadora SAD u Nemačkoj, dok je Amerika imala osobu zaduženu za Zapadni Balkan u liku zamenika pomoćnika državnog sekretara, Metjua Palmera. Pojavile su se i bojazni oko preklapanja nadležnosti dvojice zvaničnika, ali je bilo jasno da će Ričard Grenel znatno lakše pridobiti pažnju predsednika SAD. Bilo je jasno i da je njegovim imenovanjem status Zapadnog Balkana u Beloj kući dobio na težini. Istovremeno, potvrđilo se da Sjedinjene Države uspostavljaju sopstveni kolosek posredovanja i teže da Vašingtonom zamene Brisel kao centralno mesto odlučivanja o kosovskom pitanju.

Prvi rezultati američkog posredovanja pojavili su se sredinom februara 2020. godine, na marginama Minhenske bezbednosne konferencije. U prisustvu Ričarda Grenela i zvaničnika Beograda i Prištine, potpisana su pisma o namerama o saobraćajnom povezivanju Srbije i Kosova*. Sve se to događalo u vremenu kada je dijalog u Briselu bio zaleden više od godinu dana. Iz teksta pisama, ali i izjava tadašnjeg ambasadora SAD u Nemačkoj, mogla su se čitati dva osnovna principa američkog posredovanja: prvi, ekonomija na prvom mestu i drugi, do rešenja se dolazi korak po korak. Grenel je u više navrata isticao kako je cilj da se, kroz ekonomski razvoj i radna mesta, ljudima regiona da nada u budućnost.

Ideja Trampovog specijalnog izaslanika da se predstavnici Beograda i Prištine sastanu u Beloj kući 27. juna 2020. godine propala je usled „iznenadnih“ objava o postojanju optužnica Specijalnog tužilaštva Kosova protiv Hašima Tačija, Kadrija Veselija i drugih kosovskih zvaničnika za ratne zločine. Iako Evropljani nisu bili previše vokalni po ovom pitanju, moglo se naslutiti da ovakvim potezom „Stari kontinent“ uzvraća udarac. Međutim, nakon obnove Briselskog dijaloga sredinom jula i ponešto unapređene koordinacije između transatlantskih saveznika, Grenel je uspeo u nameri da organizuje sastanak u Vašingtonu. Pre nešto više od godinu dana, 3. i 4. septembra 2020, predstavnici Beograda i Prištine okupili su se u američkoj prestonici, pregovarali u domu američkog predsednika i potpisali dokumenta koja se često, po našem sudu pogrešno, nazivaju sporazumom. Zapravo, Aleksandar Vučić i Avdulah Hoti stavili su svoje potpise na dokumente koje se u diplomatskoj terminologiji nazivaju izjavama o namerama. Sa druge strane, američki predsednik je potpisao dva protokolarna pisma, po jedno upućeno svakoj od strana.

Iako su potpisani dokumenti naslovjeni imenom „Ekomska normalizacija“, intenzivna kampanja za predsedničke izbore koja se tada odvijala u SAD, (uslovila je da tačno polovina od 16 tačaka nema direktnе poveznice sa ekonomijom. Dokumenti su tako zaista podsećali na takozvanu „klin čorbu“, a jedini je razlog za istinsko zadovoljstvo imao domaćin. Sa druge strane, predsednik Srbije je ostao zatečen odredbom o premeštanju srpske ambasade iz Tel Aviva u Jerusalim, dok je premijer Kosova* nerado prihvatio činjenicu da neće biti ni reči o uzajamnom priznanju. Uz sve to, bili su svesni da su deo kampanje Donalda Trampa, što nije uobičajena i dobra praksa ni za mnogo značajnije aktere.

U nastavku možete da pronađete analizu odredbi dokumenata potpisanih u Beloj kući 4. septembra i njihovog (ne)primenjivanja.

Izjave o namerama potpisane u Beloj kući 4. septembra 2020. godine

Tačka 1 - Obe strane će implementirati dogovor o autoputu Beograd – Priština, prethodno potписан 14. februara 2020.

SUŠTINA

Kako je i navedeno, strane su se još 14. februara 2020. godine, na marginama Minhenske bezbednosne konferencije, saglasile da rade na izgradnji saobraćajne koneksijske koja će poneti ime „Autoput mira”. Ideja je da se uspostavi veza sve do luke Drač u Albaniji. Takođe, treba napomenuti da je pitanje izgradnje autoputa Niš-Priština već bilo deo Berlinskog procesa pod patronatom Evropske unije i politike međusobnog povezivanja (inter-connectivity agenda).

SPROVOĐENJE

POČELO JE SPROVOĐENJE (NEZAVISNO OD VAŠINGTONSKOG DOGOVORA)

DFC i EXIM banka potpisali su sredinom septembra 2020. pisma o namerama sa Beogradom i Prištinom o izgradnji „Autoputa mira”. Ipak, za sada su ugovori o finansiranju potpisani samo sa evropskim institucijama kao što su EU, Evropska investiciona banka i Evropska banka za obnovu i razvoj. Time je zatvorena i finansijska konstrukcija za deonicu od Niša do Merdara. Za ovaj deo autoputa izrađene su sve studije izvodljivosti, a letos su otpočeli i građevinski radovi. Sa druge strane, za deonicu puta na kosovskoj teritoriji (Besi-Merdare) izrađeni su studija izvodljivosti i idejni plan, a kosovska vlada je uključila ovaj autoput u svoj plan za 2021-2025. godinu.

Tačka 2 - Obe strane će implementirati dogovor o pruzi Beograd – Priština, prethodno potписан 14. februara 2020.

- a. Dodatno, obe strane se obavezuju da će uraditi zajedničku studiju izvodljivosti o mogućnostima za povezivanje železničke infrastrukture Beograd-Priština sa lukom velikog kapaciteta na Jadranu.

SUŠTINA

I ova tačka predstavlja reafirmisanje saglasnosti postignute 14. februara u Minhenu. Važno je napomenuti i da simbolizuje pridruživanje SAD u već postojećim težnjama EU ka obnovi železničke infrastrukture na Zapadnom Balkanu, saobraćajnom povezivanju Srbije i Kosova*, kao i primenu osnovnog principa američkog posredovanja – ekonomija na prvom mestu.

SPROVOĐENJE

POČELO JE SPROVOĐENJE (NEZAVISNO OD VAŠINGTONSKOG DOGOVORA)

Još uvek ne postoje jasne naznake američkog učešća u ovom projektu. Postoje intencije proširenja Transevropske transportne mreže i železničkog spajanja Beograda i Prištine sa lukom Drač u Albaniji. Nema sumnje da će se taj projekat u budućnosti sprovesti jer su i Srbija i Kosovo* ispoljili zainteresovanost, ali je učešće SAD za sada neizvesno. Rekonstrukciju pruge od Beograda do granice sa Severnom Makedonijom će finansirati (kreditno i kroz donaciju) EU, koja je taj posao „uzela iz ruku” Kineskoj korporaciji za puteve i mostove (CRBC). Osim sanacije pruge od Niša do Merdara (oštećenoj za vreme poplava), za sada nema konkretnijih koraka ka železničkom povezivanju Beograda i Prištine sa Dračom. Na kraju, još uvek nema reči o zajedničkoj studiji o izvodljivosti.

Tačka 3 - Kosovo [Priština] i Srbija [Beograd] će raditi sa Međunarodnom razvojnom finansijskom korporacijom SAD (U.S. International Development Finance Corporation, DFC) i Bankom za uvoz i izvoz Sjedinjenih Država (Export-import Bank of the United States, EXIM) i na memorandumu o razumevanju i dogovoriti operacionalizaciju sledećeg:

- a. Autoput Mira;
- b. Železničke veze između Merdara i Prištine;
- c. Železničke veze između Niša i Prištine;
- d. Davanje finansija koje će podržati pozajmice neophodne za mala i srednja preduzeća;
- e. Dodatne bilateralne projekte;
- f. Puno međunarodno prisustvo DFC u Beogradu.

SUŠTINA

Američko učešće i podrška ekonomskom razvoju Srbije i Kosova* trebalo je da budu ponajviše vidljivi u okviru ove tačke. Drugim rečima, ona je zamišljena kao ključni motiv za srpsko i kosovsko učešće u vašingtonskom dogovaranju. Ipak, tačka je previše opšta i nedovoljno jasna. Ne precizira se da li će SAD preko svoje DFC ili EXIM finansirati ove projekte kroz bespovratne donacije, ili će ih kompletno kreditirati, ili će, pak, samo nadgledati realizaciju uz marginalno učešće u finansiranju ili kreditiranju dela radova. Tačka je formulisana na način da su sve opcije otvorene. Međutim, posle godinu dana od potpisivanja dokumenata i memoranduma, čini se da nade u DFC i EXIM banke kao motore razvoja Srbije i Kosova* neće biti ostvarene.



NORMALIZACIJA

SPROVOĐENJE

DELIMIČNO SE SPROVODI

O delovima pod a, b. i c. već je bio reči u okviru prve dve tačke i njihovo sproveđenje ne zavisi direktno od Sjedinjenih Država. Takva situacija posledica je i velikih podudarnosti između sporazuma koji su ranije sklapani u Briselu ili u okviru Berlinskog procesa sa dogovorom iz Bele kuće. Sa druge strane, DFC kroz garantne šeme i sporazume o podsticanju investicija već pruža podršku srpskim i kosovskim preduzećima. Otvorena je i kancelarija DFC u Beogradu, iako je početkom marta 2021. godine ostala bez šefa. Postoje i bilateralni projekti SAD sa Beogradom i Prištinom, ali je utisak da bi do njihove realizacije došlo i bez dogovora iz Bele kuće.

Tačka 4 - Obe strane će otvoriti i operacionalizovati objekat na zajedničkom prelazu Merdare.

SUŠTINA

Reč je o finalizaciji implementacije sporazuma postignutih sa Evropskom unijom o integrисаном upravljanju prelazima (IBM). Uprkos tome što je kroz finansiranje EU prelaz Merdare završen 2018. godine, srpska administracija (policija, carina, inspekcijske službe) odbila je da se useli u nove prostorije, nastavivši da koristi stari privremeni prelaz. Kosovska strana se uselila u objekat nakon njegovog završetka. Namera američkih zvaničnika prilikom uključivanja ove tačke u pisma o namerama potpisana 4. septembra 2020. može biti dvostruka: prvo, da se pokaže kako je Amerika uspešnija od EU u posredovanju i drugo, da se protežira princip po kom ekonomija ne sme da trpi zbog politike.

SPROVOĐENJE

SPROVODI SE

Početkom oktobra 2020. godine prelaz Merdare je u potpunosti integrisan i operacionalizovan. Iako najveći deo zasluga za ovakav ishod treba pripisati EU, ne treba ignorisati činjenicu da je do integracije došlo tek nakon potpisivanja dokumenata u Vašingtonu i pritiska SAD. Tome svedoči i objava Kancelarije za Kosovo i Metohiju u kojoj se ovaj događaj i sloboden protok ljudi, robe, kapitala i usluga podvode pod „zajednički prioritet Vlade Srbije i Vlade SAD”.



NORMALIZACIJA

Tačka 5 - Obe strane će pristupiti i u potpunosti iskoristiti prednosti „Mini-Šengen zone” koju su Srbija, Albanija i Severna Makedonija najavile u oktobru 2019. godine.

SUŠTINA

Ova tačka predstavlja esenciju pristupa tadašnje američke administracije dijalogu Beograda i Prištine, oličenog u maksimi „ekonomija na prvom mestu”. Težnja je bila da se kroz uspostavljanje slobodnog protoka ljudi, robe, kapitala i usluga Srbija i Kosovo* ekonomski što je moguće više povežu, ali i da se smanje mogućnosti za ponovno uvođenje taksi na sirovine i robu iz Srbije. Danas ova inicijativa nosi naziv „Otvoreni Balkan”, a u njoj učestvuju Albanija, Severna Makedonija i Srbija.

SPROVOĐENJE

NE SPROVODI SE

Sjedinjene Države nisu za vreme mandata Donalda Trampa izvršile supstantivni pritisak na Prištinu da postane deo inicijative „Mini-Šengen” (danas „Otvoreni Balkan”). Nije to učinjeno ni u Bajdenovoj eri. Uprkos snažnoj podršci ovakvoj inicijativi od strane SAD, Priština pokazuje ozbiljne rezerve. Razlozi se protežu od straha da je reč o srpskom hegemonom projektu, do toga da je reč samo o večnom predvorju za članstvo u Evropskoj uniji.

Tačka 6 - Obe strane će međusobno priznati diplome i profesionalne sertifikate.

SUŠTINA

Ova tačka sadrži identičan stav kao i već postignuti sporazumi u Briselu o priznavanju diploma iz 2011. i 2016. godine. Njihovo sprovođenje će zavisiti od tehničkih pitanja i plana implementacije, za koje se do sada nisu našli uspešni modaliteti. Motiv za uključivanje ove tačke je prepostavka da bi se sprovođenjem ovih odredbi omogućilo bolje povezivanje između naroda, kao i da bi se olakšala razmena radne snage.

NE SPROVODI SE

U javnosti se ne mogu pronaći znaci američkih napora da se odredbe ovih tačaka sprovedu, niti je bilo značajnih pomaka po ovom pitanju u okviru Briselskog dijaloga. Do danas međusobno priznavanje diploma nije u potpunosti ostvareno.

Tačka 7 - Obe strane će pristati da rade sa Departmanom za energetiku SAD, i drugim odgovarajućim entitetima Vlade SAD na studiji izvodljivosti u cilju zajedničkog korišćenja jezera Gazivode kao pouzdanog izvora snabdevanja vodom i energijom.

SUŠTINA

Iako se na prvi pogled tako ne čini, tačka o korišćenju jezera Gazivode/Ujmani je jedna od najznačajnijih u dogovoru postignutom u Beloj kući. Naime, jezero Gazivode je ozbiljna tačka sporenja između Beograda i Prištine. Toliko da je upadom specijalnih snaga kosovske policije na jezero postalo jedan od gorućih regionalnih bezbednosnih izazova. Dodatno, značajno je i zbog proizvodnje električne energije, kao i činjenice da snabdeva 15% teritorije Kosova* pijaćom vodom (Sever Kosova i Priština sa okolinom). Pretpostavka je bila da bi se predlogom o zajedničkom upravljanju suzbili bezbednosni, ekonomski i humanitarni izazovi.

SPROVOĐENJE

DELIMIČNO SE SPROVODI

Ambasade SAD u Beogradu i Prištini uručile su 23. juna 2021. godine studiju izvodljivosti koju su sačinili Departman za energetiku SAD i Pacifička severozapadna nacionalna laboratorija. U izveštaju se predlaže rešenje koje je primenjeno na granici između SAD i Kanade, na reci Kolumbija. Beograd i Priština su prilično tiho reagovale na prijem izveštaja. Studija jeste sačinjena, ali strane nisu učinile napore da do kompromisnog rešenja dođe. Zato se može zaključiti da su namere predлагаča ove tačke samo delimično ispunjene.

Tačka 8 - Obe strane će diversifikovati njihove izvore energije.

SUŠTINA

Ova tačka je jedna od onih koje se mogu nazvati geopolitičkom i ne reguliše pitanja koja su direktno od interesa za odnose Beograda i Prištine. Za kosovsku stranu je ovakvo obećanje prilično logično i nema nikakvih posledica. Sa druge strane, iako se Rusija nigde ne pominje, uvidom u strukturu uvoza energenata u Srbiju, jasno je da bi ova država bila najpogodenija punim sprovođenjem tačke o diversifikaciji. Iz brze reakcije portparolke ruskog ministarstva spoljnih poslova Marije Zaharove moglo se zaključiti da Rusija ne gleda blagonaklono na ovakvo obavezivanje Srbije. Ipak, treba reći i da diversifikacija energetskih izvora ekonomski nije nelogična i njoj, po pravilu, teže sve države.



NORMALIZACIJA

SPROVOĐENJE

POČELO JE SPROVOĐENJE (NEZAVISNO OD VAŠINGTONSKOG DOGOVORA)

I prilikom potpisivanja izjava o namerama znalo se da je sprovođenje ove tačke, u kratkom roku, neostvarivo. Ipak, Srbija jeste početkom 2021. godine otpočela proces diversifikacije gasnog snabdevanja. Ministarstvo rudarstva i energetike Republike Srbije je 11. januara raspisalo tender za nadzor na projektu gasne interkonekcije Srbija–Bugarska. Time je učinjen prvi korak u pripremi za početak izgradnje novog gasovoda koji bi trebalo da bude završen do kraja 2023. godine. Sa završetkom inter-konektora Srbija bi bila u situaciji da nabavlja gas od različitih dobavljača koji dopremaju gas u Bugarsku (Rumunija, Azerbejdžan...). Gasovod kroz Srbiju finansira EU preko IPA-u i Evropska investiciona banka kroz zajam. U izjavama srpskih zvaničnika pominjana je i mogućnosti izgradnje gasovoda od Niša prema Prištini. Sve navedeno upućuje da je proces gasne diversifikacije počeo, ali i da ostvarenje ove tačke nije blizu.

Tačka 9 - Obe strane će u njihovim komunikacionim mrežama zabraniti korišćenje 5G opreme nabavljene od strane neproverenih dobavljača. U slučajevima gde takva oprema već postoji, obe strane se obavezuju na uklanjanje i druge pravovremene postupke medijacije.

SUŠTINA

Ovo je još jedna geopolitička ili geoekonomска tačka. Kao i u slučaju tačke 8, ne pominje se ime države, ali se naslućuje da je reč o Kini. Nema sumnje da je reč o američkom pokušaju zaustavljanja nabavke 5G opreme iz najmnogoljudnije države sveta. Značaj ove tačke može se vezati se za Trampovu strategiju zaprečavanja kineskog uticaja, kao i za doprinos Trampovoj kampanji za predsedničke izbore u SAD.

Takođe, i ovde Kosovo* ne bi trebalo da oseća nelagodu, jer ga zvanični Peking ne priznaje, dok je Srbija – zbog brojnih kineskih investicija, kredita i podrške suverenitetu naše države – u znatno težem položaju.

SPROVOĐENJE

DELIMIČNO SE SPROVODI

Kosovo* je 23. oktobra 2020. u Skoplju potpisalo memorandum sa Sjedinjenim Državama po pitanju „čiste mreže” pete generacije. Iako memorandum nije pravno

obavezujući instrument, kosovski zvaničnici su ovim pokazali da jasno stoje na stanovištima SAD po ovom pitanju. Sa druge strane, predstavnici Srbije su davali dvosmislene izjave. Od toga da se nigde ne pominje Kina, do toga da se odredbama „sporazuma” samo zahteva transparentan proces nabavke. Kako bilo, ni jedna ni druga strana nisu zvanično zabranile 5G opremu od neproverenih dobavljača, ali je nisu ni nabavile. Zato se ova tačka može smatrati delimično sprovedenom.

Tačka 10 - Obe strane će pojačati proveravanje putnika u avio saobraćaju, međusobno deljenje informacija i u okviru šire saradnje sa SAD na Balkanu, i obavezaće se na unapređenje tehnologije u cilju borbe protiv nedozvoljenih aktivnosti tako što će implementirati i operacionalizovati sistem za proveravanje i informisanje dopremljen od strane SAD, uključujući PISCES, APIS, ATS-G, i SRTP.

SUŠTINA

U moru netičnih tački koje se nalaze u izjavama o namerama, tačka 10 je možda i najčudnija. U *ex post facto* analizi često se naglašavalо da je njen mogući smisao u ukidanju američkih viza za građane Srbije i Kosova*. Međutim, imajući u vidu nepostojanje brojnih drugih faktora za ukidanje viznog režima, kao i činjenicу da znatno razvijenijim državama koje su saveznici SAD nisu ukinute vize, teško da su takve tvrdnje osnovane. Verovatnije je da su američki predstavnici želeli na ovaj način da ojačaju srpske i kosovske napore u borbi protiv terorizma u avio saobraćaju.

SPROVOĐENJE

NE SPROVODI SE

Javnosti nisu dostupne informacije da je išta od navedenog sprovedeno.



NORMALIZACIJA

Tačka 11 - Obe strane obećavaju da će štititi i promovisati religijske slobode, uključujući obnovljenu međuversku komunikaciju, zaštitu religijskih objekata i implementaciju sudskih odluka koje se odnose na Srpsku pravoslavnu crkvu, kao i neometanu restituciju jevrejske imovine iz doba Holokausta koja nije potraživana niti ima naslednika.

SUŠTINA

Ova tačka sadrži dva važna elementa. Prvi se odnosi na nepoštovanje odluke Ustavnog suda Kosova* od 19. maja 2016. godine, kojom se manastiru Visoki Dečani vraća 24 hektara zemlje. Sjedinjene Države su time želele da naglase značaj vladavine prave, ali i važnosti da imovina i prava srpske zajednice na Kosovu* budu zagarantovani.

Odredba o restitucije imovine jevrejske zajednice se može podvesti i pod vladavinu prava, ali i težnju Trampove kampanje da se dodatno približi jevrejskoj zajednici u SAD.

SPROVOĐENJE

NE SPROVODI SE

Prvi deo odredbe se i dalje ignoriše od strane kosovskih vlasti. Opština Dečani i dalje odbija da upiše 24 hektara zemlje Manastira Visoki Dečani u katastar. Čak ni neprestani pritisak ambasadora država Kvinte na Kosovu* i zvaničnika EU nije urođio plodom.

Kada je reč o restituciji imovine jevrejske zajednice, nema epohalnih pomaka. Najvećim delom jer je Srbija u ovom domenu uradila puno od 2016. kada je donet zakon koji reguliše ovu oblast. Štaviše, u Izveštaju Stejt departmента (mart 2020) o sprovođenju JUST (Justice for Uncompensated Survivors Today) zakona, navodi se da je Srbija „prva, i do sada jedina država, koja je primenila zakon o nepotraživoj imovini i imovini bez naslednika, a na osnovu Deklaracije iz Terezina (2009)“. Takođe, u Izveštaju Stejt departmента o ljudskim pravima za 2020. godinu navodi se da je Srbija učinila napore ka povraćaju imovine za koju ne postoji naslednici i imovine zaplenjene tokom Holokausta koju niko ne potražuje, a ambasada SAD je pozvala da nastavi sa takvom praksom. Razlog pozivanja da se nastavi sa praksom jeste činjenica da je na osnovu srpskog zakona rok za potraživanje imovine istekao 2019. godine. Imajući u vidu da je teško meriti napredak u situaciji kada je sva ili gotovo sva imovina već vraćena, kao i da nije bilo značajnijih promena od 4. septembra 2020. godine po ovom pitanju, odlučili smo da navedemo da se ni ova odredba ne sprovodi.



NORMALIZACIJA

Tačka 12 - Obe strane obećavaju da ubrzaju napore u pronalasku i identifikaciji posmrtnih ostataka nestalih lica. Obe strane se obavezuju da identifikuju i implementiraju dugoročna održiva rešenja za izbeglice i interno raseljena lica. Obe strane se obavezuju da identifikuju zvaničnika za vezu koji će voditi ove aktivnosti u okviru ministarstava svojih Vlada, koordinirati između Beograda i Prištine, i dostavljati godišnji izveštaj o broju rešenih slučajeva, i broju slučajeva na kojima se još radi.

SUŠTINA

Delegacije Prištine i Beograda su se još oktobra 2018. godine u Londonu usaglasile oko procedure primopredaje posmrtnih ostataka stradalih. Time je potvrđena i volja da se radi na ovom pitanju. Od kad je jula 2020. godine objavljen dijalog, ova tačka je jedna od centralnih. Vodilo se više rundi razgovora na tehničkom i visokom nivou uz posredovanje Evropske unije. Osim za strane u pregovorima i EU, pitanja nestalih, interno raseljenih i izbeglica, značajna su i za SAD. Američki zamenik pomoćnika državnog sekretara i specijalni izaslanik za Zapadni Balkan, Gabrijel Eskobar, izjavio je početkom septembra 2021. da je u pitanju „najhitnija tema... humanitarno pitanje koje ne treba blokirati zbog političkih sporova”. Verovalo se tokom sastanka u Beloj kući da bi ova tema mogla ubrzati dijalog i doprineti pomirenju srpskog i albanskog naroda.

SPROVOĐENJE

DELIMIČNO SE SPROVODI (NEZAVISNO DO VAŠINGTONSKOG DOGOVORA)

Često se u javnosti može čuti da je Srbija istražila gotovo sve potencijalne lokacije masovnih grobnica, dok Kosovo* po ovom pitanju odugovlači. Još jedan od prigovora koji se može čuti od srpskih zvaničnika je da kosovska strana selektivno pronalazi grobnice, odnosno, da gotovo po pravilu istražuje samo ona mesta potencijalnih grobnica gde bi se mogle naći albanske žrtve. Slične pridike mogu se čuti i sa kosovske strane. Ipak, blagi pomaci viđeni su na ovom polju. Tokom septembra je došlo do vraćanja više posmrtnih ostataka Srba i Albanaca.



NORMALIZACIJA

Tačka 13 - Obe strane će raditi sa 69 zemalja koje kriminalizuju homoseksualnost kako bi pritiskale dekriminalizaciju.

SUŠTINA

Još jedna u nizu tačaka koja zadovoljava američke potrebe. Srbija i Kosovo* definitivno nisu šampioni u domenu LGBTQ+ prava, iako je Srbija igrala i na ovu kartu pri izboru Ane Brnabić za premijerku. Srbija i Kosovo* svakako ne mogu učiniti mnogo i uticati ključno na ove države, tako da je reč više o simboličkom obavezivanju, koje je služilo američkoj administraciji za pokazivanje kako štiti prava LGBTQ+ zajednice širom sveta u okviru Trampove kampanje za predsedničke izbore.

SPROVOĐENJE

NE SPROVODI SE

Nisu vidljivi napori Srbije i Kosova* po ovom pitanju. Istini na volju, bilo je teško očekivati da će Srbija i Kosovo* moći da išta konkretnije urade. S obzirom da u regionu nema država koje kriminalizuju homoseksualnost, nije za očekivati da bi srpska i kosovska strana mogle da izvrše snažan ili odlučujući uticaj na države izvan balkanskih prostora. Dodatno, od kad je početkom 2019. godine Grenelova kampanja po ovom pitanju počela, samo su dve države odlučile da dekriminalizuju homoseksualnost. Na kraju, nije jasno ni kako bi Beograd i Priština mogli da potvrde sprovođenje ove tačke, jer Grenelova inicijativa nije bila dobro koordinisana ni sa drugim LGBTQ+ inicijativama, ni sa američkim institucijama kao što je Stejt department.

Tačka 14 - Obe strane obećavaju da će kategorizovati Hezbolah, u njegovoj celosti, kao terorističku organizaciju, i u potpunosti implementirati mere da ograniče operacije i finansijske aktivnosti Hezbolaha u nadležnostima svake od strana.

SUŠTINA

U pitanju je još jednoj od odredbi izjava o namerama koja nema direktne veze sa kosovskim pitanjem i dijalogom. Istovremeno, ne može imati ni značajne reperkusije na položaj Hezbolaha. Jedina važnost ove tačke bila je simboličko pokazivanje Trampove administracije kako širi koaliciju protiv Hezbolaha, a indirektno i Irana. Troškove od sprovođenja ove tačke imala bi samo Srbiju, imajući u vidu da Iran i Sirija ne priznaju Kosovo* kao nezavisnu državu, a imaju korektne odnose sa Srbijom. Za Kosovo* je ova tačka prilično irelevantna, jer je kosovska vlada još 30. juna 2020. godine, dva meseca pre potpisivanja izjava o namerama, odlučila da označi Hezbolah u celosti kao terorističku organizaciju.



NORMALIZACIJA

SPROVOĐENJE

NE SPROVODI SE

Priština je još pre potpisivanja Vašingtonskog dogovora označila Hezbolah u celosti kao terorističku organizaciju. Sa druge strane, situacija sa Srbijom je znatno složenija. Izraelski i američki mediji su preneli da je Srbija već to učinila, odnosno, da je to učinio/obećao predsednik Aleksandar Vučić u razgovoru sa državnim sekretarom SAD, Majklom Pompeom. Zanimljivo je i da je Ministarstvo spoljnih poslova Bahreina čestitalo Srbiji na takvoj odluci. Međutim, srpski predsednik nije potvrdio takve tvrdnje. Istina, nije ih ni demantovao. Dodatno, takvu odluku može da doneše samo Vlada Srbije posebnim rešenjem. Imajući sve u vidu, može se reći da nema promenjenih okolnosti u odnosu na 4. septembar 2020. godine, te da se ova odredba izjava o namerama ne sprovodi.

Tačka 15 - Kosovo [Priština] će pristati da implementira jednogodišnji moratorijum na apliciranje za članstvo u međunarodnim organizacijama. Srbija [Beograd] će pristati na jednogodišnji moratorijum kampanje povlačenja priznanja, i uzdržavaće se od formalnih i neformalnih zahteva bilo kojoj državi ili međunarodnoj organizaciji da ne prizna Kosovo [Prištinu] kao nezavisnu državu. Oba dogovora o odustajanju odmah stupaju na snagu.

SUŠTINA

Prema stavovima američkih zvaničnika, ova tačka je bila suštinska za spuštanje tenzija i otvaranje prostora dijaloga. Posebno imajući u vidu nivo tenzičnosti koje su kampanja (ot)priznavanja i težnja ka članstvu Kosova* u međunarodnim organizacijama uzrokovale u prošlosti. Dodatno, dobro ilustruje američki posrednički pristup po kom ekonomski teme prethode političkim.

Ukoliko analiziramo troškove i koristi ovih odredbi, jasno je da je srpska strana u ovoj tački nešto lošije prošla. Beograd se obavezao da stavi jednogodišnji moratorijum na relativno uspešnu kampanju povlačenja priznanja, a Kosovo na, u poslednje vreme, neuspešnu kampanju ulaska u međunarodne organizacije. Diplomatija je skrojena od činjenja ustupaka i prirodno je graditi kompromis u cilju otvaranja prostora za dijalog i dogovor o ključnim pitanjima, kao i radi spuštanja tenzija u međusobnim odnosima. Ipak, ukoliko uzmemo u obzir međunarodnu dinamiku tokom 2019. i 2020. godine, treba napomenuti da je beogradski kompromis/moratorijum ipak nešto „teži“ od prištinskog. Priština se, pritom, nije obavezala da će odustati od kampanje za nova priznanja, već samo od kampanje za ulazak u međunarodne organizacije.



NORMALIZACIJA

SPROVOĐENJE

SPROVODI SE

Možda je reč jedinoj tački koja je u potpunosti sprovedena zahvaljujući pritisku američke strane. Predstavnik Stejt departmenta za Zapadni Balkan, Gabrijel Eskobar, potvrdio je u nedavnim izjavama da je ova tačka od suštinske važnosti za SAD, a američka intencija je da se njeno produženje nastavi na neodređeni rok kako se ne bi dodatno rasplamsavale tenzije.

Tačka 16a - Srbija [Beograd] pristaje da otvorи predstavništvo privredne komore i državne kancelarije u Jerusalimu 20. septembra 2020. godine, i preseli ambasadu u Jerusalim do 1. jula 2021.

Tačka 16b - Kosovo [Priština] i Izrael pristaju da se međusobno priznaju.

SUŠTINA

U nizu političkih tački, ova je za predsednika Trampa sigurno bila najznačajnija i to iz najmanje dva razloga. Najpre, jačanje pozicije Izraela u međunarodnoj arenii bilo je važan šraf u strategiji predsednika Trampa prema Bliskom istoku. Još za vreme kampanje kritikovao je tadašnjeg predsednika, Baraka Obamu, zbog nefer odnosa prema Izraelu i popustljivosti prema Iranu. Stupanjem na mesto predsednika, postalo je jasno da će sve želje Izraela biti ispunjene. Drugo, predsednik Tramp se nudio da bi mu ovakvi potezi doneli naklonost jevrejske zajednice u SAD i njihovu podršku na izborima.

Poslednja tačka nije naizgled od preteranog značaja za Srbiju, ali bi posledice njenog sprovođenja u delu o izmeštanju ambasade mogle biti ozbiljne. Nema sumnje da bi premeštanje ambasade Srbije u Jerusalim antagonizovalo veliki broj država pretežno naseljenih muslimanskim življem. Takav potez ne bi mirno posmatrala ni Evropska unija. Srbija ne samo da bi time delovala nekoordinisano sa članicama EU i nastaviti sa neusklađivanjem u okviru pregovaračkog poglavlja 31, već i suprotno volji EU i država članica da ne premeste svoje diplomatske misije u Jerusalim. Dodatno, premeštanjem svoje ambasade u Jerusalim Srbija bi prekršila Rezoluciju 478 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Prekršila bi i Rezoluciju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija od 21. decembra 2017. godine kojom se države pozivaju da ne otvaraju diplomatske misije Jerusalimu, a za koju je i sama glasala. Za državu koja oslonac u borbi za očuvanje teritorijalnog integriteta pronalazi u međunarodnom pravu i rezolucijama relevantnih međunarodnih institucija, kršenje istih bio bi ozbiljan presedan.



NORMALIZACIJA

Sa druge, strane Kosovo* je bilo rado da potpiše ovakvu tačku, jer su i u periodu koji je prethodio sastanku u Beloj kući kosovski zvaničnici nudili Izraelu međusobno priznanje.

SPROVOĐENJE

DELIMIČNO SE SPROVODI

Srbija je otvorila predstavništvo privredne komore u Jerusalimu, istina gotovo godinu dana posle predviđenog roka. Za sada zvanične državne kancelarije i ambasade Srbije u Jerusalimu nema. Kada je reč o državnoj kancelariji, u više navrata je navođeno da je ona pred otvaranjem. Obećanje da će Srbija otvoriti takvu kancelariju predsednik Vučić dao je i na AIPAC konferenciji održanoj marta 2020. godine. Razlozi kašnjenja u njenom otvaranju mogu se tražiti u ponešto narušenim odnosima između Srbije i Izraela uzrokovanim izraelskim priznanjem kosovske nezavisnosti. Međutim, kada je reč o ambasadi, imajući u vidu posledice koje bi takav čin doneo Srbiji, kao i odsustvo preteranog pritiska od strane SAD po ovoj tački i stava Srbije da su priznanjem Kosova* izmenjene okolnosti i da će se Srbija vladati u skladu sa nacionalnim interesima, teško je očekivati da će u doglednoj budućnosti Srbija izmestiti svoju ambasadu u Jerusalim.

Sa druge strane, međusobno priznanje Izraela i Kosova* se ubrzano odigralo, a Kosovo* je pre 1. jula otvorilo ambasadu u Jerusalimu.



NORMALIZACIJA

SUDBINA VAŠINGTONSKOG DOGOVORA

Izjave o namerama koje su predsednik Srbije, Aleksandar Vučić i premijer Kosova*, Avdulah Hoti, potpisali u Vašingtonu 4. septembra u prisustvu tadašnjeg američkog predsednika, Donalda Trampa, danas su često predmet podsmeha. Za razliku od septembra 2020. godine, kada su bili prilično suzdržani, predstavnici Evropske unije, a pre svih Miroslav Lajčak, danas govore kako Vašingtonski dogovor „nije validan” i kako samo sporazumi postignuti u Briselu imaju „međunarodni legitimitet”. Ričarda Grenela i odredbe dokumenata iz Bele kuće žele da zaborave i novi predstavnici kosovskih vlasti, koji „sporazum” smatraju neustavnim i neobavezujućim, iako su pojedine tačke koje pogoduju Prištini – kao što je priznanje kosovske nezavisnosti od strane Izraela – srdačno prihvaćene i sprovedene.



Sa druge strane, Aleksandar Vučić izjavljuje da Srbija ostaje privržena dogovorima iz Vašingtona, osim u pogledu poslednje tačke, za koju, po našem sudu neosnovano, tvrdi da su izraelskim priznanjem kosovske nezavisnosti promenjene okolnosti. Podršku dogovoru iz vremena Trampove administracije daju i Sjedinjene Države. Na saslušanju pred Komitetom za spoljne odnose Senata SAD, uoči potvrđivanja

njegove nominacije na mesto državnog sekretara, Entoni Blinken je izjavio da pozdravlja napore tadašnjeg specijalnog izaslanika Bele kuće, Ričarda Grenela, na polju ekonomske normalizacije između Srbije i Kosova*. Takođe, krajem septembra tekuće godine je i nedavno imenovani zamenik pomoćnika državnog sekretara, Gabrijel Eskobar, potvrdio da je „Vašingtonski sporazum” važan za SAD. Istina, na osnovu delovanja američkih zvaničnika, čini se da su pojedine tačke važnije od drugih. Na primer, ne treba očekivati da će Sjedinjene Države vršiti pritisak na Srbiju da premesti ambasadu iz Tel Aviva u Jerusalim, ali bi moguća kampanja otpriznavanja kosovske nezavisnosti bila izložena osudama od strane SAD, kao i nabavljanje 5G opreme od strane kineske kompanije Huawei.

Imajući sve u vidu može se postaviti pitanje kakva je soubina Vašingtonskog dogovora? Evidentno je da se „sporazum” u celini neće sprovesti, ali je isto tako izvesno da će najveći deo nastaviti da „živi”. Nekoliko razloga na to upućuje. Prvo, polovina odredbi Vašingtonskog dogovora prisutna je u Briselskom dijalogu i nema sumnje da će Evropska unija insistirati na njihovoj primeni. Drugo, određene odredbe su već sprovedene. DFC je prisutan u Beogradu i potpisao je sa vladama Srbije i Kosova* sporazume o podsticanju investicija, došlo je do uzajamnog priznanja Izraela i Kosova*, Srbija je otvorila kancelariju Privredne komore u Jerusalimu itd. Takođe, sprovedene je odredba o stopiranju kampanje otpriznavanja i nastojanja Kosova* da postane članica međunarodnih organizacija i na produžetku trajanja ove odredbe će SAD i dalje insistirati. Treće, postoje tačke koje nisu sprovedene ili su sprovedene delimično ili je potrebno vremena da bi se u potpunosti sprovele, a na kojima će SAD insistirati. Pored toga što će podržavati sprovođenje gotovo svih odredbi u okviru Briselskog dijaloga, nema sumnje da će i nova administracija zauzeti čvrsta stanovišta po pitanju odredbi oko 5G mreže ili diversifikacije energetskog snabdevanja. Četvrto, postoje tačke koje se, vrlo moguće, neće sprovesti ili ne u dogledno vreme, a na kojima SAD neće preterano insistirati. Pre svega je tu reč o izmeštanju ambasade Srbije iz Tel Aviva u Jerusalim ili zajedničkom radu na dekriminalizaciji homoseksualnosti u svetu. Na kraju, sprovodile se odredbe Vašingtonskog dogovora ili ne, nema sumnje da Brisel ponovo postaje centralno mesto dijaloga Beograda i Prištine.

PERSPEKTIVE DIJALOGA

Na osnovu pregleda dijaloga koji se odvijao uz posredovanje EU od 2011. godine i dijaloga koji se odvijao uz posredovanje SAD u prethodnih nekoliko godina, može se zaključiti da su oni sadržali različite pristupe u određenim domenima. Diplomatski stil američkog posredovanja za vreme Trampove administracije bio je usmeren na što konkretnije i što brže rezultate. Pristup EU je bio drugačiji – sa jedne strane je sporiji, ali sa druge strane i strukturisani i prilagođeniji realnosti u kojoj je za sprovodenje u delo određenih dogovora i njihovo preciziranje potrebno da prođe određeni protok vremena kako bi se sve nijanse precizirale. I u pogledu tema je postojala razlika – Amerikanci su bili fokusirani pretežno na ekonomске teme, dok je briselsko posredovanje prešlo put od operativno-tehničkih tema važnih za svakodnevni život građana, preko dogovaranja opštih principa za rešavanje gorućih političkih tema poput telekomunikacija, energetike, bezbednosnih i pravosudnih institucija, pa sve do ključnih političko-statusnih pitanja neophodnih za konačni sporazum, o kojima bi sada trebalo da se razgovara. Rezultati dijaloga uz posredovanje EU su svakako veći spram broja dogovora (što je i posledica toga da se vode neuporedivo duže), ali sa aspekta implementacije rezultati oba dijaloga bili su približnog (polovičnog) uspeha.

Promena američke administracije dovela je do „ukidanja“ paralelnog koloseka pregovora u Vašingtonu i do obnove nedvosmislene podrške SAD dijalogu koji se vodi u Briselu. Prethodno je još na proleće 2020. godine je EU nagovestila da želi ubrzavanje dijaloga imenovanjem Miroslava Lajčaka za specijalnog izaslanika EU za dijalog Beograda i Prištine, ali su kovid kriza i razlike u pristupu Vašingtona i Brisela usporile momentum koji je mogao da nastane ovim imenovanjem i formalnim nastavkom dijaloga u junu 2020. godine. Relativno relaksiranje u pogledu situacije sa kovidom i novo približavanje Vašingtona i Brisela stvorili su osnov za novi početak. Podrška koju Vašington ponovo daje pregovorima u Briselu jedan je od faktora koji ukazuje na moguće ubrzanje dinamike dijaloga Beograda i Prištine. No, za uspeh dijaloga preostalo je još mnogo izazova, pa nije za očekivati da ubrzo dođe do velikog napretka u dijalogu.

Situacija koja dobro opisuje stanje dijaloga jeste kriza na severu Kosova iz septembra 2021. godine. Specijalne jedinice ROSU došle su na sever Kosova kako bi sprečile ulazak automobila sa srpskim tablicama (bez nalepnice) i kako bi oduzimale srpske tablice opština na Kosovu. Srbi su reagovali blokadom puteva na severu, slično kao i tokom krize 2011. godine. Posredovanje EU u okviru dijaloga nije uspelo da izvrši prevenciju nastanka ove krize. Sa druge strane, kada je kriza nastala, upravo je

EU sprečila njenu dalju eskalaciju i uspela da ispregovara novi ad hoc dogovor o ovom pitanju, koji je spustio strasti, a čija je suština u implementaciji dogovora o postavljanju nalepnica na natpise SRB i RKS. Ovaj dogovor, prvi konkretni nakon dugo vremena, indikator je da je moguće da dođe do novog napretka u dijalogu i da se on konačno pokrene sa mrtve tačke. Ipak, postoji mnogo faktora koji ukazuju da su implementacija preostalih nesprovedenih dogovora i konačno postizanje sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji daleko od izglednog scenarija u narednih nekoliko godina.

Prvi faktor jesu stavovi javnog mnjenja. Za građane obe strane je ovo pitanje veoma važno. U Srbiji se kosovsko pitanje, kao jedno od važnih identitetskih činilaca, posmatra sa izraženim emocijama. Većina građana Srbije ne podržava bilo kakvo rešenje koje bi podrazumevalo priznanje druge strane, o čemu svedoče i istraživanja javnog mnjenja koja je sproveo Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative u okviru ovog projekta⁹. Sa druge strane, javno mnjenje na Kosovu još oštريје je protiv bilo kakvog kompromisa sa Beogradom, o čemu svedoči i nadmoćna победа pokreta Samoopredeljenje na poslednjim izborima. Ovakvi stavovi ograničavaće aktere na vlasti u Beogradu i Prištini u njihovoj spremnosti na kompromis.

Drugi faktor je upitna zainteresovanost ključnih političkih aktera za suštinski kompromis. Kurti je svoju platformu gradio i na tvrdom pristupu prema Beogradu, a dijalog mu nije među prioritetima i biće teško očekivati od njega da napravi veliki iskorak i popusti. Naprotiv, za očekivati je da Kurti nastavi sa nacionalističkom retorikom, koja je jedan od razloga njegove popularnosti. Sa druge strane, Vučić ima poverenje zapadnih aktera da je on jedini iz Srbije koji može i želi da postigne i sprovede „istorijski dogovor” sa Albancima i ovo uverenje je i deo razloga zbog kog se vlastima u Srbiji gleda kroz prste za mnoga pitanja iz domena demokratije i vladavine prava. Ukoliko bi dijalog bio okončan, ovaj „džoker” za aktuelnu vlast bi bio potrošen, pa deluje da ovakav status quo trenutno odgovara i Beogradu.

Treći faktor jeste činjenica da EU kao medijator danas ima manje instrumenata „štapa i šargarepe” nego što je imala na početku dijaloga pre jedne decenije. Obećavanje Beogradu statusa kandidata za EU, potom i datuma početka pregovora sa EU u početku je bila šargarepa koja je dovodila do značajnih rezultata. Danas, kada Srbija već dve godine nije otvorila nijedno novo pregovaračko poglavlje, deluje da su ovi manji koraci napred u procesu pristupanja EU manje važni za Srbiju. Slično je i za Prištinu, kojoj činjenica da već dugo ne uspeva da dobije viznu liberalizaciju obara poverenje u kredibilnost evropske „šargarepe”. Naravno, EU i dalje ima „štap” koji sprečava Beograd i Prištinu da napuste pregovore, a to je činjenica da bi

⁹ Istraživanja dostupna na portalu: <https://normalizacija.rs/istrazivanja/>

izlazak iz dijaloga i formalno zaustavio dalji put ka EU. No, postavlja se pitanje da li će, čak i nevezano od ovog pitanja, u perspektivi biti mesta za Zapadni Balkan, pa i za Beograd i Prištinu, u Evropskoj uniji.

Četvrti faktor je to što i dalje ne postoji potpuna sinergija EU i drugih uticajnih aktera u pogledu pristupu ovom regionu. Upitno je na koji će način SAD podržavati dijalog u Briselu – da li samo načelno i uz potpuno prepuštanje Evropljanima, kao što je to bio slučaj od 2011. do 2019. godine, ili će Amerika zadržati barem približan nivo agilnosti prema kosovskom pitanju koji je imala tokom Grenelovog posredovanja, samo sada uklopljen u isti okvir sa EU. Podsticanje regionalne ekonomske integracije kroz „Open Balkans“ deluje trenutno kao ključna tema za Vašington, dok će za EU ipak prvi prioritet biti što skorije postizanje dogovora o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, uz podršku ekonomskoj integraciji, ali pod okriljem Berlinskog procesa („Zajedničko regionalno tržište“). No, pomalo iznenadno predlaganje penzionisanog diplomata Kristofera Hila, čoveka sa velikim iskustvom bavljenja kosovskim pitanjem tokom devedesetih godina, na poziciju ambasadora SAD u Srbiji, ukazuje da će odnos Beograda i Prištine biti veoma važan i za Vašington u narednom periodu. Takođe, ne postoji koordinacija sa Rusijom, Kinom, Turskom i drugim važnim akterima u politici prema regionu i deluje da su EU i ovi akteri sada evidentni suparnici u ključnim temama na Zapadnom Balkanu, pa i u pogledu kosovskog pitanja. To nije bio slučaj devedesetih godina, kada je, uprkos razlikama, i dalje postojala saradnja. Sve ovo smanjuje prostor za efikasnost procesa koji se sprovodi uz posredovanje EU.

Peti faktor jeste nepostojanje saglasnosti aktera unutar same EU oko toga kako bi trebalo da izgleda konačno rešenje za normalizaciju odnosa Beograda i Prištine. Sama činjenica da su države EU podeljene oko toga da li Kosovo priznaju kao državu ili ne ukazuje na to da o ovom pitanju postoje bitno različiti stavovi. Međutim, čak i među državama koje priznaju Kosovo⁹ postojali su različiti pristupi. Dok je pristup nemačke kancelarke Merkel bio čvrsto protiv promene granica Kosova, dotle je delovalo da su akteri poput Federike Mogherini ili francuskog predsednika Emanuela Makrona spremniji da prihvate i neka „kreativnija rešenja“ koja podrazumevaju i da „Srbija dobije nešto zauzvrat“¹⁰. Stav da se podela ili razmena teritorija ne bi podržale je načelno jedinstven, ali u praksi deluje da je i oko ovog pitanja postojala razlika. Evropska unija nema jedinstveni stav oko toga da li se pod normalizacijom podrazumeva međusobnog priznanje, ili možda prihvatanje članstva Kosova^{*} u Ujedinjenim nacijama. Ne deluje ni da ima jedinstven stav da li je napredak moguć dok se ne implementira ono što je već dogovoren, poput osnivanja ZSO.

⁹ U to vreme se spekulisalo da bi ovakva „kreativna rešenja“ bila prihvatljiva i za američku administraciju, a naročito za Džona Boltona, koji je jedno vreme obavljao funkciju savetnika za nacionalnu bezbednost predsednika SAD Donalda Trampa.

Kako bi se dijalog pokrenuo punom parom, potrebno je da EU počne sa rešavanjem ovih problema - i to unazad. Najpre je potrebno da se usaglase različiti pristupi u okviru EU i da se dođe do minimalnog konsenzusa oko elemenata koje bi trebalo da sadrži rešenje prihvatljivo za obe strane. Potom je potrebno izgraditi zajednički pristup sa SAD, koji bi podrazumevao agilno delovanje obe strane, ali u istom pravcu i u okviru jedinstvenog dijaloga. Takođe, potrebno je da zapadni akteri pokušaju da približe stavove oko konačnog rešenja kosovskog pitanja sa akterima poput Rusije i Kine, kako ne bi svojim delovanjem isle u suprotnom pravcu od napora EU. Nakon toga je bitno da EU konkretizuje svoje mere, a pre svega da pokaže da i dalje ima konkretne „šargarepe” u vidu realne perspektive brzog članstva u EU i u vidu izdašne ekonomске pomoći u slučaju postizanja konačnog sporazuma o normalizaciji. Pored toga, potrebno je i da SAD direktno pokažu šta bi bile dobiti od eventualnog sporazumevanja koje bi Vašington omogućio. Takođe, treba pokazati i da je EU spremna da upotrebi i „štap” prema onima koji ne žele da implementiraju već dogovorene stvari, kako bi se vratio kredibilitet procesu pregovora. Potom je neophodno da ubede vodeće političke aktere u Beogradu i Prištini da je brzi dogovor neophodan i da će im koristiti. Naposletku, potrebno je da im daju prostor da sami ubede svoja javna mnjenja u potrebe suštinskog kompromisa, kako bi dogovori bili i sprovodivi u praksi.

Za sve ovo potrebno je barem nekoliko godina, tako da je teško očekivati konkretnije rezultate u brzom vremenskom periodu. Ipak, moguće je da je 2021. godina ipak donela jedan novi momentum za pregovore o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, nakon četiri godine tapkanja u mestu. Put se konačno nastavlja - ali je njegov završetak i dalje prilično daleko.



NORMALIZACIJA

