

Još uvek nije gotova stvar:

Kosovo i sporazum Priština-Beograd

DPC policy paper

Od Kurt Bassuener-a i Bodo Weber-a

Sarajevo - Berlin

Novembar 2013

**Izveštaj
Saveta za politiku demokratizacije**

Autori: Kurt Bassuener, Bodo Weber

Uređuje: Toby Vogel

Sarajevo - Berlin

November 2013



Ovaj izveštaj je omogućen uz podršku fonda Rockefeller Brothers. Mišljenja i stavovi autora ne moraju nužno da izražavaju niti odražavaju mišljenja i stavove fonda.

SAŽETAK I PREPORUKE	I
UVOD	1
ZAMKE	1
Institucionalne garancije Srbima – potencijalne pretnje po funkcionalnosti Kosova.....	1
Vraćanje Srbije nazad na Kosovo	2
Nedostatak transparentnosti: nužno zlo ili izvor budućeg sukoba?.....	4
Crna kutija pregovaračke kulture EU	6
Zakon o amnestiji	7
ŠTA DALJE?.....	8
Integracija severa – nedovršen posao	8
Suprotstavljanje demokratskom jazu Kosova	9
Obezbeđivanje kontinuiteta vođstva i politike EU	10
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	12

Sporazum između Prištine i Beograda, uz posredovanje Evropske Unije, u aprilu 2013 godine, otvorio je vrata rešavanju spora oko statusa između Srbije i Kosova i deblokirao put obe zemlje ka integraciji u EU. Ovaj izuzetan razvoj je omogućen ponovnim paljenjem prethodno zamrznutog sukoba, reaktivnim, ali konzistentnim nemačkim vođstvom - uz jaku britansku i američku podršku - i političkim promenama u Srbiji. Dijalog Priština – Beograd drži obećanje kao mehanizam koji bi, zajedno sa bilateralnim pritiskom i prilagođenim procesom proširenja EU, mogao na kraju, da dovede do pune normalizacije između Kosova i Srbije. Ali, ovo još nije gotova stvar – kako su pokazali događaji posle potpisivanja sporazuma u aprilu i plana za sprovođenje u maju. Zbog dešavanja od leta, proces je dostigao tačku na kojoj bi on ozbiljno mogao da posustane, preteći teško stečenoj funkcionalnosti države Kosovo i mirnoj integraciji većine kosovskih Srba, kao i zadržavanju spora oko statusa sa Srbijom. Sada je vreme da se te pretnje ugase jednom za svagda.

Da bi se dotle stiglo, potreban je određen broj ključnih koraka u periodu nakon lokalnih izbora zakazanih za novembar:

- Potrebno je da Nemačka, Ujedinjeno kraljevstvo i Sjedinjene države budu neposredno angažovane kako bi se sprečilo da budući proces dijaloga promeni pravac u pogrešnom smeru.
- Potrebno je da navode osnovne elemente jedinog prihvatljivog ishoda: celovit suverenitet Kosova, potpuno uključanje kosovskih Srba u državne institucije Kosova, i potpuna normalizacija odnosa između Prištine i Beograda – tj., obostrano priznavanje.
- Zajednički nemačko - britanski predlog platforme za pregovore o pristupanju, sa Srbijom moraju da izgrade osnov za srednjeročnu i dugoročnu strategiju.
- Nakon opštinskih izbora i implementacije sporazuma iz aprila, međunarodna pažnja mora da se fokusira na obezbeđivanje potpunog povlačenje srpskih bezbednosnih struktura sa Kosova i raspuštanje srpskih paralelnih struktura.
- Kancelarija Catherine Ashton bi trebalo da inicira pregovore o drugom sporazumu Beograda i Prištine koje bi započele početkom 2014 godine. Pregovori bi trebalo da se koncentrišu na raspuštanje i / ili integraciju ostataka srpskih paralelnih struktura (zdravstvo, obrazovanje, penzije, itd) u sistem kosovskih institucija kao i na transformaciju finansijske podrške Srbije kosovskim Srbima.
- Brisel mora da sprovodi jasnu podelu rada u okviru dijaloga između političkih razgovora na visokom nivou i razgovora radnih grupa o tehničkim detaljima.
- EU mora da se suoči sa demokratskim nedostacima Kosova. To mora da obuhvati reformu izbornog sistema u 2014 godini, kao i širok spoljni nadzor sledećih opštih izbora.
- EU se mora suprotstaviti zahtevima Prištine za zatvaranje EULEX-a u 2014-oj godini. Umesto toga, trebalo bi iskoristiti trenutak da se misija unapredi i preusmeri svoj izvršni mandat na oblasti ključne za učvršćivanje vladavine prava na Kosovu.

Uvod

Sporazum između Prištine i Beograda uz posredovanje Evropske unije u aprilu 2013,¹ zajedno sa planom za sprovođenje dogovorenim u maju, otvorili su vrata obema zemljama da nastave ka članstvu u EU. Za Srbiju to znači pregovore kao kandidat. Za Kosovo, to znači pregovore o Sporazumu za stabilizaciju i pridruživanje. Oba su izražena u zaključcima saveta EU u junu.²

Ovo, za EU, predstavlja jedinstven napredak u tekućem sporu Srbija - Kosovo. Nasilni nemiri na severu Kosova u leto 2011 godine dali su podsticaj za radikalne promene. Nemačka kancelarka Angela Merkel reagovala je na napad na trupe nemačkog KFOR-a, nedvosmisleno govoreći predsedniku Srbije Borisu Tadiću da će aspiracije njegove zemlja prema EU biti na čekanju sve dok ne dođe do velikog napretka ka potpunom rešenju spora oko statusa Kosova. Kao što je jedan ispitanik rekao, "nemačko buđenje promenilo je dinamiku."³ Uprkos tome što je reaktivna, ova politika je bila odlučna, čineći mogućom pretpostavku EU o neprikosnovenoj zapadnoj vodećoj ulozi na Kosovu. SAD su smanjile svoju ulogu dominantnog međunarodnog igrača, prebacivanjem u ulogu usmerenu na podržavanje agende EU. Nemačka, uz snažnu podršku Velike Britanije, redefinisala je uslove angažovanja EU. Novi pristup je bio iskren i čvrstog uslovljavanja. Političke promene u Beogradu 2012 godine dodale su završan neophodan sastojak. Nova vlada, koju formalno vodi lider Socijalističke partije Srbije, Ivica Dačić, ali kojom dominira potpredsednik vlade Aleksandar Vučić i Srpska napredna stranka, pragmatično su odgovorili na novu realnost.⁴ Svi ovi faktori omogućili su službi EU za spoljne poslove da posreduje u dogovoru između Beograda i Prištine. Bez nove čvrstine iz Berlina, sporazum se nikada ne bi toliko sklapao.

Ipak, sporazum iz aprila je daleko od gotove stvari. Ovaj politički pregled nastoji da ukaže na dosadašnje teškoće u sprovođenju dogovora kao i na problematične elemente dogovora i opasnosti. Iako najavljivan kao veliki korak ka rešavanju spora Srbija-Kosovo, sporazum bi, dobro, mogao da odloži konačan račun – osim ukoliko glavne zapadne prestonice ne poklone odgovarajuću pažnju i izvrše potreban pritisak.

Zamke

Institucionalne garancije Srbima – potencijalne pretnje funkcionalnosti Kosova

Primenu sporazuma pogodile su brojne prepreke i kašnjenja. Nekoliko njegovih odrednica još nije ispunjeno, a postoje i nerešena pitanja tumačenja odredbi sporazuma; to je postalo izvor nesuglasica između Beograda i Prištine, što je dovelo do daljih odlaganja. Na osnovu toga, opštinski izbori na severu, koje treba da se održe istovremeno sa izborima širom Kosova 3 novembra (sa drugim krugom 1 decembra), postali su centar pažnje, uz mnoga druga ključna pitanja koja se zaustavljaju do nakon izbora. Ovo ostavlja vrlo malo vremena posle toga da se sporazum u potpunosti primeni do kraja 2013 godine, dogovorenog roka.

¹ <http://www.europeanvoice.com/page/3609.aspx?&blogitemid=1723>

² http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/genaff/137614.pdf

³ Intervju sa kosovskim medijskim ličnostima, Priština, septembar 2013.

⁴ Videti Bodo Weber, "A date for Serbia? Conditionality, German leadership and Serbia's path to the EU", DPC Policy Paper, June 2013. Dostupno na <http://democratizationpolicy.org/images/policybriefs/serbiapolicy.pdf>

I dok stavovi unutar albanskih opozicionih stranaka o sporazumu variraju, od prihvatanja koncepta dijaloga uz zabrinutost zbog detalja (Demokratski Savez Kosova - DSK) do otvorenog odbijanja (Samoopredeljenje), sagovornici su preneli skoro univerzalni kriticism i nezadovoljstvo tokom i pravcem procesa u ovom trenutku.⁵ Ustupci Prištine i Brisela Beogradu koji odstupaju od postojećeg ustavnog poretka Republike Kosovo i mogli bi da imaju negativne posledice na buduću funkcionalnost države, danas generišu više brige među kosovskim Albancima i nekim stranim posmatračima nego što jesu kada je dogovor bio potpisan.

Većinske srpske opštine, četiri severno od Ibra i šest južno od reke koje su u potpunosti integrisane u strukture Republike Kosovo, činiće Zajednicu srpskih opština (ZSO) nakon izbora novih, direktno izabranih predsednika opština i skupština opština. Policija na severu treba da bude integrisana u Kosovsku policiju, sa regionalnim komandantom koga bira ZSO. Ovo deli regionalnu policijsku komandu predviđenu kosovskim zakonima duž reke Ibar na severnu, srpsku i južnu, albansku, komandu. Pravosuđe severnog Kosova bi takođe trebalo da se integriše u kosovsko pravosuđe, iako bi pod-jedinica Apelacionog suda koji je na državnom nivou u Prištini, u kojoj bi radila većina srpskih sudija, bila deo strukture. Ovaj element je izazvao oštre kritike mnogih Kosovara, koji kažu da to potkopava integritet pravosudnog sistema, uključujući i načelo jednakosti pred zakonom.⁶

Vraćanje Srbije nazad na Kosovo

Sporazum uključuje implicitnu ali centralnu protivrečnost koja zabrinjava mnoge Kosovare, uprkos priznanju da bi to moglo predstaviti nužno zlo: sa ciljem da pridobiju Srba na Kosovu, a posebno na severu, da sarađuju u sprovođenju sporazuma koji će ih na kraju dovesti ka integraciji u Republiku Kosovo, nakon što im je Beograd tri decenije govorio da su nedeljivi deo Srbije, angažovanje Srbije na Kosovu mora da se poveća – na neko vreme. 10–og septembra 2013 godine, Vlada Srbije je otpustila predsednike opština i skupština opština u četiri severne opštine (Severna Mitrovica, Zubin Potok, Zvečan i Leposavic) zbog neprestanog otpora protiv aprilskog dogovora i mobilizacije protiv izbora.⁷ Beograd je pod svoju kontrolu stavio pripremni tim za ZSO, iako plan za sprovođenje predviđa jednaku ulogu i za Prištinu. Nijedan od ovih poteza nije izazvao bilo kakvu приметnu reakciju Prištine.

Ipak aktivnosti Vlade Srbije da promoviše izlaznost birača na lokalne izbore u četiri severne opštine - da bi dobili legitimne opštinske vlasti i spreče neuspeh sprovođenja aprilskog sporazuma - izazvali su sumnju u istinitost njenih pravih motiva. Beograd je sastavio listu srpskih kandidata za srpske opštine na severu i jugu, uglavnom od pripadnika srpskih paralelnih institucija na Kosovu. Njeno promovisanje kao zajedničke, jedinstvene liste za Srbe na Kosovu, izazvalo je široko rasprostranjen otpor - drugih srpskih stranaka i lista na Kosovu, vodećih država članica EU, uključujući Nemačku, i kosovske Vlade. Pod pritiskom Centralne izborne komisije (CIK) u Prištini, lista, čiji je naziv u početku bio "Srbija"

⁵ DPC je obavio preko 30 intervju na Kosovu u periodu septembar-oktobar 2013 sa lokalnim civilnim društvom, političkim liderima i zvaničnicima/službenicima i predstavnicima međunarodne zajednice različitih rangova.

⁶ Intervju sa sagovornicima kosovskog civilnog društva, Priština, septembar 2013.

⁷ Videti Nataša Latković, "Srbi na severu Kosova odlučni da ne idu na izbore 3 novembra, čak i pod pretnjom da budu opozvani", *Blic Online*, 21 avgust 2013.

preimenovana je u "Građanska inicijativa Srpska" (*Građanska inicijativa Srpska*).

Masovna kampanja zvaničnika srpske Vlade za srpsku listu na tlu Kosova je eskalirala sukobom sa Prištinom i pretvorila Aleksandra Vulina, šefa Kancelarije Vlade Srbije za Kosovo i Metohiju, u gromobran za zvaničnike kosovske vlade. Kampanja Beograda dolazi sa određenom naracijom: izbori su o glasanju za srpske institucije koje će, po prvi put, biti priznate od strane međunarodne zajednice; od strane Beograda podržana zajednička lista je patriotski izbor. Vulin je maksimalno eksploatisao konotacije koje prefiks lista "Srpska" nosi sa sobom, aludirajući na Republiku Srpsku u Bosni i Hercegovini, i u jednom trenutku proglasio "potrebu za kosovskim Dodikom."⁸ U trci za izbore, zamenik u njegovoj kancelariji Krstimir Pantić - koji je u isto vreme na čelu srpske liste i u trci je za kandidata za gradonačelnika severne Mitrovice – podigao je tenzije i insistirao na tome da će ZSO biti "entitet".⁹

Ovo obrtanje iz Beograda stvara konfuziju, posebno među Srbima na severu. Jedan sagovornik je rekao DPC da su Srbi "zbunjeni, uplašeni od Albanaca, u strahu od gubitka posla. Nema jasne i glasne poruke poslate od strane Beograda."¹⁰ Strah je i dalje dominantan faktor, hranjen nedostatkom informacija i nizom bombaških napada koji su se dogodili od početka predizborne kampanje. Jedan ispitanik je izjavio da su na severu "ljudi umorni od nasilnika koji ih čuvaju. Oni znaju da su u dubokim (nevoljama). Lideri su pokušali da manipulišu strahom - potkrepljujući tu fantaziju o 'drugoj Oluji'. Oni nemaju pristup alternativnim stavovima, tako da je strah realan, iako je neosnovan. Imate ljude koji se plaše da idu u Prištinu, Gračanicu."¹¹ Ironično, samo protivnici izbora, uglavnom Demokratska stranka Srbije (DSS) Vojislava Koštunice, kažu Srbima celu istinu - da su lokalni izbori izbori u političkom sistemu Republike Kosovo i da će voditi ka integraciji četiri opštine. Manje lokalne stranke i liste, nasuprot tome, naglašavaju čisto lokalne teme.

Na jugu Kosova, aktivnosti Beograda imale su različite, ništa manje uznemirujuće efekte. Dve trećine kosovskih Srba živi u šest opština (Gračanica, Novo Brdo, Klokot, Parteš, Ranilug i Štrpce) koje su u potpunosti integrisane i institucionalni sistem Republike Kosovo.

Oni su do sada bili predominantno zastupljeni od Samostalne liberalne stranke (SLS) koja učestvuje u vladajućoj kosovskoj koaliciji i kontroliše većinu opštinskih vlasti. Uprkos kontinuiranom postojanju paralelnih struktura koje finansira Beograd (naročito u obrazovanju i zdravstvu) koji ostaju značajan društveno ekonomski faktor, tamošnji Srbi su se prilagodili realnosti nezavisne države Kosovo. Danas im srpski zvaničnici govore da se glasanjem za zajedničku listu, "vraća Beograd." Jedan posmatrač je primetio: "Ljudi su zbunjeni. Oni su se preorijentisali na život na Kosovu ali veruju u Beograd koji im govori „Srbija se vraća."¹² Drugi srpski sagovornik rekao je: "devedeset procenata Srba će uvek slušati Beograd – oni su prihvatili život u nezavisnom Kosovu ali gledaju ka Beogradu ... Ovaj aprilski sporazum

⁸ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=08&dd=11&nav_id=741603.

⁹ <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/415232/Pantic-Izbore-moraju-bit-statusno-neutralni>.

¹⁰ Politička ličnost kosovski Srbin, oktobar 2013.

¹¹ Intervju sa zapadnim diplomatom, Priština, septembar 2013.

¹² Ibid.

nas vraća u fazu koju smo već prošli.”¹³

Postoji izvesna logika iza pritiska Srbije na jug - aprilski sporazum je prvenstveno trebalo da integriše četiri severne opštine u Republiku Kosovo, ali u budućoj zajednici (10) srpskih opština, mogli su završiti u manjinskoj poziciji vis-a-vis šest, po stanovništvu brojnijih južnih opština. Ipak, ovo stavlja SLS pod ogroman pritisak - stranku koja svoje postojanje, takođe duguje podršci zapadnih zemalja koje stoje iza aprilskog sporazuma. Njeni predstavnici se osećaju napuštenima. Jedan od njih je izjavio: "Mi Srbi iz ovog dela zemlje smo izdani i od međunarodne zajednice i domaćih partnera u vlasti - PDK (Demokratska partija Kosova)."¹⁴ Izborna kampanja na jugu se tako, prirodno, pretvorila u bitku između aktuelnih srpskih političkih predstavnika koji vladaju u većinski srpskim sredinama na jugu i beogradske zajedničke liste, u kojoj se čini da obe strane koriste svoje administrativne resurse da izvrši pritisak na građane. Aleksandar Vulin je bio sasvim otvoren o tome govoru koji je držao na mitingu zajedničke liste u Klokotu, 11-og oktobra, u kojem je srpskim biračima objasnio zašto je njihova materijalna korist u glasanju za beogradsku listu: " Ko misli da proda glas zbog paketa brašna, pet litara ulja, jednog vaučera neka zna da je prodao budućnost svog deteta. Nemoj da nam 50 evra vaučera bude više od 400 evra plate iz Beograda... poslušajte svoju državu kada ti kaže da glasaš - izađi i glasaj"¹⁵.

Jedan od ispitanika je, u tom kontekstu, primetio da "se većina građana ne zavarava ovom pričom o 'povratku Srbije.' Oni su, uglavnom, pod uticajem nesigurnošću koja se odnosi na nastavak finansiranja njihovih radnih mesta od strane Beograda."¹⁶

Niti EU, ni SAD se nisu suprotstavile Beogradu u ovim aktivnostima. Jedan zvaničnik EU je protumačio to kao "Beogradski *spin* neophodan kako bi izvukao potrebne glasove na severu", dok nemački državni službenik nije mogao da vidi "ntakvog povratka Beograda na Kosovo."¹⁷ Ipak, različiti sagovornici Srbina severu i jugu su zabrinuti da se razvoj može otrgnuti van kontrole beogradskih lidera, pre svega srpskog moćnika Aleksandra Vučića. "Mislim da je ovo vladin i aparat vladajuće stranke (SNS) na delu, koristeći situaciju radeći ono što tradicionalno rade, a ne strategija koja dolazi sa vrha" rekao je neko.¹⁸ Šta god da je pozadina, ovo u škripac stavlja međunarodnu zajednicu koja je preokupirana odzivom birača na severu.

Nedostatak transparentnosti: nužno zlo ili izvor budućeg sukoba?

Uprkos količini političkog kapitala uloženog u dijalog Priština -Beograd, ili, možda zbog toga, aprilski sporazum i majski plan za sprovođenje, kao i naknadni sporazumi između strana, nisu objavljeni na javni uvid. Aprilski sporazum i majski plan sprovođenja, kao i sporazum o električnoj energiji i telekomunikacijama postignuti u septembru, procurili su u medije. Samo kosovke vlasti su objavili Aprilski sporazum i majski plan sprovođenja – ali tek kad su postali dio zakona koji je skupština izglasala.

¹³ Intervju sa medijskom ličnosti kosovskim Srbinom, oktobar 2013.

¹⁴ Intervju sa političkom ličnosti, kosovskim Srbinom, oktobar 2013.

¹⁵ <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/412198/Vulin-Zajednica-srpskih-opstina-novi-pocetak-ili-kraj>.

¹⁶ Intervju sa medijskom ličnosti, kosovskim Srbinom, oktobar 2013.

¹⁷ Intervju sa zvaničnicima EU iz zvaničnicima nemačke vlade, Berlin, oktobar 2013.

¹⁸ Intervju i sa sagovornicima kosovskim Srbima, Kosovo, oktobar 2013.

Svi drugi sporazumi došli su do šire javnosti samo putem uglavnom kontradiktornih izjava članova pregovaračkih timova, ostavljajući građane, novinare i pripadnike opozicije na Kosovu zbunjenima.

Ova tajnost proteže se na zemlje članice; oni navodno dobijaju malo informacija iz EEAS o procesu - isto važi i za KFOR.¹⁹ Standardno objašnjenje koje zvaničnici EU daju kada ih pitaju za razlog – a a koji glasi: "To su bilateralni sporazumi. Nije na nama da ih objavimo, već na stranama"²⁰ – je teško ubedljivo, u svetlu učinka EU u drugim slučajevima "posredovanja".²¹

Kosovska vlada drži čvrst pokolopac na sve informacije o dijalogu, uključujući i kosovsku parlamentarnu skupštinu. Članovi koje je intervjuisao DPC su primetili da im je aprilski sporazum predstavljen samo par sati pre zakazanog glasanja.²²

Čini se da ovaj pristup odgovara svim učesnicima u procesu - vladama Kosova i Srbije i timu EEAS za fascilitaciju. Birokratske prerogative EU-a o održavanju maksimalne slobode manevara je skovala transparentnost u pogledu sporazuma za koji se tvrdilo da je u javnom interesu svih zainteresovanih. Jedan diplomata u Prištini izrazio je simpatije za tajnost, misleći da će ceo proces postati neizvodljiv, ako to uključuje i države članice. "Ne možete da upravljate pregovorima ako morate da idete u 27 [država članica]. To bi procurilo, ali i stvorilo otpor i probleme. Dobili biste dosta ponuda da "pomognete", itd ... Dakle, nema mnogo izbora nego da ga "stavite u crnu kutiju."²³ Ovaj argument može da važi sve dok se odnosi na proces pregovaranja; ali onda kada postoji stvaran sporazum, tajnost gubi svako opravdanje.

Nedostatak transparentnosti ne samo da podriva poverenje javnosti u sporazume, već i stvara prostor za političku *spin* svih strana. Osim toga, on omogućava Beogradu da nastavi sa taktičnom prednošću u svakom elementu sporazuma. Na primer, opštinski izbori su proglašeni "statusno neutralni" od strane Srbije, čak iako se oni, vrlo očigledno, održavaju u okviru izbornog okvira Republike Kosovo.²⁴ Prigovor Srbije na državni grb Kosova na glasačkim listićima i glasačkim kutijama, takođe prati ovu liniju rezonovanja, kao i izborna lista "Srbija".²⁵ Građani Kosova kao i drugi spoljni posmatrači mogu samo da nagađaju šta je dogovoreno o tome kao i o mnogim drugim kontroverznim pitanjima.

Neobjavljivanje svih relevantnih javnih sporazuma je kontraproduktivno za kosovsku vladu koja je jako uložila u uspeh dijaloga sa Srbijom. Nedostatak transparentnosti podstiče zbunjenost širom Kosova – stvaranjem straha među kosovskim Albancima, stavljanjem vetra u jedra protivnika dijaloga, i raspirivanjem naduvane nade među Srbima na severu o prirodi sporazuma. Legitimnost i poželjnost procesa dolazi pod rastuću sumnju među kosovske Albance – a ne samo od protestnih stranaka kakva je Vetevendosje. To jednako stvara konfuziju u Srbiji, iako je javna zabrinutost razumljivo, izgleda znatno

¹⁹ Intervju sa diplomatom države članice EU, Priština, septembar 2013; intervju sa osobljen KFOR-a, oktobar 2013.

²⁰ Intervju sa kosovskim medijskim ličnostima, Priština septembar 2013.

²¹ Videti posredovanje Evropske Komisije u slučaju Sejdić-Finci u Bosni i Hercegovini, 10-og oktobra koji je video listu načela objavljenih na website-u Komisije istog dana.

²² Intervju sa političkom ličnosti, Kosovarom, Priština, septembar 2013.

²³ Intervju sa zapadnim diplomatom, Priština, septembar 2013.

²⁴ Intervju sa evropskim zvaničnicima, Priština, septembar 2013.

²⁵ Ibid.

manja nego na Kosovu.²⁶ Pritisci koji rezultiraju iz nedostatka jasnoće, uključujući i pokušaje da se traži taktička prednost, će na kraju narušiti kakvo god poverenje je razvijeno, čineći dalje sprovođenje manje, kamoli dalji napredak, puno težim.

Crna kutija pregovaračke kulture EU

Osoblje EEAS-a posvećeno dijalogu Priština - Beograd i dalje je veoma malobrojno, uprkos rastućoj složenosti postignutih sporazuma, i raslo sa "dva i po" na "sedam" od potpisivanja originalnog sporazuma i plana sprovođenja.²⁷ Proces nadgleda sama Catherine Ashton, zajedno sa svojim izaslanikom za proces, Fernando-m Gentilini-jem. Oboje su detaljno upravljali pregovaračkim procesom, na neobično visokom stepenu. Upravljanje pregovorima od strane EU je obuhvatalo razgovore iza zatvorenih vrata, u skladu sa opštom diplomatskom praksom. Međutim, više sagovornika zauzelo je negativan stav o stepenu u kojem Gentilini kontroliše protok informacija sa tih razgovora; sagovornici su bili osoblje EEAS-a i zvaničnike EU na Kosovu.²⁸ Odgovarajuću stručnost iz EU o policiji i pravosudnim pitanjima je uključena u dijalog, tek nakon što su dogovorena dva osnovna dokumenta u aprilu-maju, što je proizvelo greške koje su se mogle izbeći, a koje su stvorile probleme za sprovođenje. Na primer, postoje razlike između pravosudnih elemenata u aprilskom sporazumu i majskom planu implementacije. Ovo poslednje podrazumeva formiranje osnovnih sudova u opštinama sa srpskom većinom²⁹ – jasno kršenje ustavom utvrđene sudske strukture na Kosovu, u kojoj su osnovni sudovi regionalni sudovi koji se prostiru u brojnim opštinama.³⁰ "Ovo je potpuno besmisleno sa stanovišta organizacije pravosuđa", rekao je jedan međunarodni zvaničnik.³¹ Implementacija ovog aspekta dogovora zbog toga stagnira. Vladin zvaničnik je rekao DPC: "ne biste verovali kakve materijalno nepodržane predloge smo dobili od EEAS tokom dijaloga."³²

Takođe se čini da je ponašanje kosovske vlade u razgovorima oslabilo njenu pregovaračku poziciju. Brojni sagovornici, kosovski i inostrani, istakli su da kosovski pregovarački tim redovno dolazi na razgovore nepripremljen.³³ Oni moraju da shvate da imaju pravo glasa", rekao je jedan kosovski političar. "Izgleda da oni imaju osećaj da Ešton treba da predloži a ne oni."³⁴ Tim navodno nije uspeo da obezbedi učešće tačkama dnevnog reda; dolaze bez informativnog materijala; i prilično su tihi tokom razgovora.³⁵ Jedan sagovornik protumačio je ovaj stav kao očekivanje da će EU i drugi članovi međunarodne zajednice (posebno Nemačka, SAD i Velika Britanija) da štite interese Kosovara.³⁶ To je dalo prednost Srbiji i podstaklo Brisel na nagodbu više nego što je dobro za političke ciljeve EU. Kosovski zvaničnici koji su

²⁶ Intervju sa zapadnim zvaničnicima koji se nalaze u Beogradu, Prištini, septembar 2013.

²⁷ Intervju sa evropskim zvaničnikom, Priština, septembar 2013.

²⁸ Intervju sa evropskim i zapadnim zvaničnicima, Priština, septembar 2013.

²⁹ Intervju sa nekoliko zvaničnika EU, Priština, septembar 2013.

³⁰ Intervju sa zapadnim zvaničnikom, Priština, septembar 2013.

³¹ Intervju sa međunarodnim zvaničnikom, Priština, septembar 2013.

³² Intervju sa zvaničnikom Vlade Kosova, Priština, oktobar 2013.

³³ Ispitanici iz kosovskog cvilnog društva i međunarodni ispitanici, Priština, septembar 2013.

³⁴ Intervju sa kosovskom političkom ličnosti, Priština, septembar 2013.

³⁵ Intervju sa kosovskom medijskom ličnosti, Priština, septembar 2013.

³⁶ Intervju sa kosovskom medijskom ličnosti, Priština, septembar 2013.

intervjuisani za ovaj politički dokumnet priznali su da je pozicija njihovog pregovaračkog tima slabija, ali ukazali i na strukturalni nedostatak – istorijski jaču birokratsku tradiciju Srbije. Jedan od njih je rekao: "Čak je i jedan od naših savetnika iz Hrvatske priznao da svaki put kada jedna Hrvatska delegacija sedne za pregovarački sto sa Beogradom u Briselu, oni na kraju izašđu gubeći"³⁷.

Pošto se proces implementacije zakomplikovao i usporio tokom leta, stiče se utisak da EU nije uspela da postavi crvene linije a kancelarija Ashton-ove se povukla u tipičan EU režim dijaloga "posrednika". Izgleda da je ovo ukorenjeno u strukturalno nagibanje koje karakteriše pregovaračku postavku EU: i dok je dijalog u Briselu zvanično organizovan kao bilateralni pregovarački process, uz EEAS u tradicionalnoj ulozi posrednika, on je, u stvari, vođen od strane nemačkog liderstva u EU (uz podršku Velike Britanije i SAD). Berlin sa svojim saveznicima definiše opšti pravac, postavlja crvene linije i preduzima ključnu komunikaciju sa Beogradom i Prištinom. Ali, da bi ovaj komplikovani proces tekao glatko i da bi se izbegla odstupanja i zastoji, Berlin bi trebalo da se angažuje u stalnom detaljnom upravljanju na višem nivou, što je izvan kapaciteta Berlina, kako je u razgovoru sa DPC priznao vladin zvaničnik.³⁸

Drugi problem vezan za ovaj nagib je redovna isprepletanost političkog dijaloga na visokom nivou i tehničkih pregovora o detaljima, kako ističe jedan evropski zvaničnik: "Način na koji EU vodi ovaj proces nije dobar. Cela poenta onoga ,svaka strana će regulisati prema sopstvenim zakonima' je bila da o tome da se ne mora da se razgovara o svim tim detaljima."³⁹ Sagovornik dodaje da je ovaj pristup bio "sistemska greška." "O mnogim pitanjima jednostavno je trebalo definisati crvene linije, reći da je pitanje državnosti Kosova završeno i pustiti delegacije da pregovaraju o rešavanju tehničkih detalja. Umesto toga, mi smo zaglavili u tehničkim razgovorima koji su onda iznese na sto da se rešavaju na sastancima premijera u Briselu."⁴⁰

Zakon o amnestiji

Jedan od zahteva koji je postavljen u aprilskom sporazumu je amnestija za one koji su prekršili kosovske zakone na severu. Bila je norma, da se ne plaćaju računi za komunalne usluge, na primer. Logika uklanjanja ove prepreke za integraciju severa sa ostatkom Kosova je bila jasna. Ali, uslov je vlada iskoristila za svoje potrebe, a prvobitno je bio pripremljen da bude daleko otvoreniji nego što se tražilo sporazumom. Efekat bi bio da se amnestiraju teški zločini širom Kosova. Vladajuća stranka, Demokratska partija Kosova (PDK), je ugostila članove i pomagače, koji će imati koristi od ove amnestije, uključujući i devet predsednika opština koji službuju. Veći deo opozicije Kosova bi takođe imao koristi.⁴¹

EU i ostatak međunarodne zajednice je time bila stavljena "u loš položaj", koji je "pretio dijalogu", prema ispitaniku. Jedan diplomata je primetio: "Problem je u tome što je ishitren ... Amnestija za cijelo Kosovo - stvorili smo štap da njime [udaramo] sebe po leđima. Početni nacrt je bio prilično poguban. Dakle, bilo je polemike ... Ovo je veoma nezgodna oblast." Naš sagovornik je nastavio: "pravnici EU su bili deo

³⁷ Intervju sa zvaničnikom vlade Kosova, Priština, oktobar 2013.

³⁸ Intervju sa zvaničnikom/službenikom nemačke vlade, Berlin, oktobar 2013.

³⁹ Intervju sa evropskim zvaničnikom, Priština, septembar 2013.

⁴⁰ Intervju sa evropskim zvaničnikom, Priština, oktobar 2013.

⁴¹ Intervju sa kosovskom medijskom ličnosti Priština, septembar 2013.

veoma užurbanog procesa, u prvom nacrtu," ali nisu bili svesni da su vladini predstavnici "pakovali to." Ambasador Holandije prigovorio je na prvi nacrt; drugi su mu se navodno pridružili. Ocena zakona od strane EU je urađena "u realnom vremenu", prema jednom sagovorniku, ali nije se mogla dobiti nijedna pisana verzija procene – nijedan sagovornik nije rekao da ju je video.⁴² Ali, u celini, međunarodna reakcija je bila popustljiva u onome što je smatrano kao potencijalni, veliki korak, unazad za vladavinu prava na Kosovu, jer je implementacija aprilskog sporazuma bila ogroman politički prioritet. "Ne možete previše da ulazite u sukob sa svojim lokalnim sagovornicima", priznao je jedan od ispitanika.⁴³ Drugi je dodao "nema smisla javno udarati po vladi".⁴⁴

Nacrt nije uspeo u parlamentu. Drugi nacrt, koji su takođe pregledali pravnici EU, doživljen je kao značajan napredak, sužavajući prostor za eksploataciju dodavanjem uslova da uslove ispunjavaju samo oni koji su bili uključeni u delo pobune. Ali, dok je jedan broj sagovornika to smatrao "više zadovoljavajućim načinom", oni su priznali "da problemi i dalje postoje..."⁴⁵

Prikaz međunarodnog nesprenosti da se otvoreno suoči sa onim što su svi priznali kao loš nacrt zakona, teško da je bio ohrabrujuće za one koji su očekivali veću posvećenost zapada da brani svoje proklamovane principe. Ovo iskustvo produbilo je rastuću razočaranost međunarodnom zajednicom, a posebno EU, koju je osetio veći deo kosovskog albanskog civilnog društva.

Šta sledeće?

Integracija severa – nedovršen posao

Sprovođenje sporazuma ostaje opterećeno nesigurnošću, kao što to čini buduća putanja pregovora između Prištine i Beograda. Proces opštinskih izbora će se završiti početkom decembra. Opštinske vlasti – i ZSO - će biti formirani početkom 2014. Jedan ispitanik je izjavio, otvoreno, u septembru, da primena aprilskog sporazuma do 31-og decembra 2013, kako je dogovoreno, jednostavno nije izvodljiva.⁴⁶

Oblik i priroda ZSO i dalje su veoma u pitanju. Policija i sudske strukture na severu će najranije postati operativne do kraja 2013 - i ovo je optimistički scenario. Plan implementacije takođe uključuje i druge rokove koji idu do kraja 2013, iako aktuelna primena konstantno zaostaje. Ipak, krajem decembra, EU planira da odluči o datumu za otvaranje pregovora o pridruživanju sa Srbijom.

Čak i u slučaju da se svi ovi elementi u potpunosti sprovedu na vreme, znatna infrastruktura "paralelnih struktura" će ostati na Kosovu. Te strukture obuhvataju obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i druge kanale za finansiranje iz Beograda. Postoje hiljade kosovskih Srba u paralelnim opštinskim upravama i fantomskim agencijama, kako na severu i tako i na jugu, koji su, u suštini, plaćeni za nerad. Mnogi od njih nemaju izgleda za pronalaženje bilo kog drugog "posla". Ovo predstavlja veliki društveni problem koji se

⁴² Intervju sa zapadnim diplomatama i zvaničnicima, Priština, septembar 2013.

⁴³ Intervju sa evropskim zvaničnicima, Priština, septembar 2013.

⁴⁴ Intervju sa zapadnim diplomatama, Priština, septembar 2013.

⁴⁵ Intervju sa zapadnim diplomatama, Priština, septembar 2013.

⁴⁶ Intervju sa evropskim diplomatama, Berlin, septembar 2013.

lako može pretvoriti u politički. Nikakav plan tranzicije trenutno se ne nazire.⁴⁷ Pored toga, brojne kompanije i dalje su registrovane na severu Kosova, koji su efektivno živio van zakona kako Kosova tako i Srbije i postao raj za šverc i druge vrste organizovanog kriminala. Mere za rešavanje svih ovih pitanja tek treba da bude predložene, kamoli da budu dogovorene.

Međutim, očekuje se da će ZSO-a dominirati sever, i pored većeg broja većinski srpskih opština na jugu.⁴⁸ Jedna od mogućih akcija koje bi se pokazale naročito problematičnim je prenos srpskih mnogobrojnih i nerešenih imovinskih zahteva širom Kosova (na primer, preko njenih 10 članica opština) na ZSO. Ova ideja je bila lansirana, prema određenom broju ispitanika.⁴⁹ Pored toga, neki strahuju da će ZSO iskoristiti nejasnoće da zgrabe vlast na Kosovu. Kako je neko rekao: "Beograd će pripremiti lokalne Srbe da kažu da "sve što nije eksplicitno jeste u nadležnosti ZSO"⁵⁰. "Ako bi se realizovale jedna ili obe ove mogućnosti, to bi ispunilo mračne strahove od toga da ZSO postane "entitet", kakav je Republika Srpska u Bosni i Hercegovini.

Obiluju i pitanja o policiji i sudstvu. Policija na severu tek treba da bude integrisana u Kosovsku policiju.⁵¹ Efikasnost policije na severu je takođe u pitanju; radne snage je malo, dok je jedan pokušaj da se uhapsi kriminalca bio sprečen od strane masa.⁵² Izazov koji predstavljaju organizovani kriminal i radikalni politički akteri na severu je znatan. "Imate strukture organizovanog kriminala, bezbednosne strukture, radikalne političke grupe, DSS -SRS, ekstremističke organizacije poput "Obraza" i "Naši", itd - oni su povezani preko novca", kaže jedan lokalni ispitanik.⁵³ Daleko je od jasnog kako ili kada će se ovo rešiti.

Suprotstavljanje demokratskom jazu Kosova

I dok se Kosovo, s pravom kategoriše kao jedna od zemalja koje se kreću napred na Zapadnom Balkanu (zajedno sa Crnom Gorom i Srbijom) od strane Jelka Kacina, MEP, mnogi ispitanici dovodile su u pitanje da li je ova tvrdnja izgrađena na čvrstim temeljima. "Nema državnika, nikoga sa vizijom, nikoga sa koherentnom idejom gde se Kosovo uklapa u okviru regiona", kako ga neki stavljaju.⁵⁴

Dijalog Priština-Beograd koji je u toku istisnuo je sva druga pitanja sa kojima se suočava Kosovo. Ova pitanja uključuju nedostatak demokratske i izborne transparentnosti, što dovodi do rasprostranjenog nepoverenja političkog procesa.⁵⁵ Izborna prevara u 2010-oj dovela je do međupartijskih dogovora za

⁴⁷ Intervju sa sagovornicima Srbima na jugu i severu i zapadnim diplomatama, Kosovo, oktobar 2013.

⁴⁸ Intervju sa kosovskim zvaničnikom, Priština, septembar 2013.

⁴⁹ Intervju sa evropskim zvaničnicima, Priština, septembar 2013.

⁵⁰ Intervju sa evropskim diplomatom, Priština, septembar 2013.

⁵¹ Intervju sa zapadnim diplomatom, Priština, septembar 2013.

⁵² Ibid I intervju sa međunarodnim zvaničnicima, Priština, oktobar 2013.

⁵³ Intervju sa političkom ličnosti kosovskim Srbinom, oktobar 2013.

⁵⁴ Intervju sa ličnošću iz kosovskog civilnog društva, Priština, septembar 2013.

⁵⁵ Intervju sa ličnostima iz civilnog društva, medija, i politike, i zapadnim diplomatama i zvaničnicima u Prištini, septembar –oktobar 2013.

izborne reforme, čiji svjedok bio tadašnji ambasador SAD, Christopher Dell.⁵⁶ Ovaj dogovor nikada nije realizovan, te je tako dalje produbljavao već izraženo političko nepoverenja i nedostatak vere naroda u politiku. Izborna iskustva iz 2010 dovelo do dublje međunarodne pažnje na predstojećim lokalnim izborima. Kao što je jedan evropski zvaničnik izjavio, "postoje problemi u sistemu kao što je ... potrebna nam je izborna reforma da popravimo sistemske nedostatke."⁵⁷ EU će širom države izvesti misiju od 100 posmatrača, mada su neki ispitanici mislili da je ovaj broj prenizak.⁵⁸ Političke stranke će izvesti brojne stranačke posmatrače. Neki sagovornici su izjavili da postoji verovatnoća od nasilja u slučaju da se izborni proces bude posmatralo kao nepravičan ili na drugi način nekredibilan.⁵⁹ Sprovođenje lokalnih izbora će, nesumnjivo, uticati na opšte izbore 2014, kao i na izgled za suštinske izborne reforme.

Osim toga, Kosovo pati od sistemske korupcije (kao i njegove komšije).⁶⁰ Kako je jedan opozicioni političar rekao autorima, "problem sa vladom je vladavina – korupcija, veze sa organizovanim kriminalom, nezaposlenost. Ovo je njena slabost. Oni, zaista loše upravljaju. Sever nije stvaran problem. *Mi ga možemo učiniti katastrofom.* To ne mora da bude."⁶¹ On je dodao da se "odluke donose izvan zvaničnih struktura; donosioci odluka nisu u sistemu. Jedini izuzetak je sam premijer.... Vlada su samo sprovodioci."⁶² Čak i vladini zvaničnici otvoreno priznaju da "vladavina zakona, organizovani kriminal i državna uprava" jesu "najproblematičnije oblasti za reformu."⁶³ Postupanje vlade na Zakonu o amnestiji, u kombinaciji sa zahtevima za zatvaranje EULEX-a 2014 godine, nije poslužilo demokratskom imidžu Prištine kod njenih zapadnih saveznika – to je uznemirilo Berlin, onoliko koliko i druge zapadne prestonice.⁶⁴ Privreda je u teškom stanju i njeno stanje se pogoršava, zavisi od novčanih transfera dijaspora i trgovina; tek da se kaže, postoji mala proizvodnja. "Usluge, dijaspora - to je ekonomija. Oni nam šalju sve manje i manje. Samo kompanije koje se bave trgovinom, zarađuju novac - supermarketi i tako dalje. Veoma niska proizvodnja, malo poljoprivrede," rezimirao je jedan sagovornik.⁶⁵ Nivo percepirane (i doživljene) korupcije odbija strana ulaganja, uključujući i iz dijaspora.⁶⁶

Obezbeđivanje kontinuiteta vođstva i politike EU

Politički kalendar EU za 2014 godinu, takođe, uključuje značajne događaje. Izbori za Evropski parlament će se održati u maju. Koliko će Evropska komisija biti u stanju da ostvari, kao neko kome ističe mandat, pre stupanja na dužnost nove Komisije u oktobru, ostaje nejasno. Pitanje proširenja EU, koje je već izazvalo debatu i jak otpor u mnogim državama članicama, i dalje je otvoreno. Parlamentarci nekih država članica su čak doveli u pitanje potrebu za komesarom za proširenje i generalnom direktijom, s

⁵⁶ Intervju sa ličnostima iz civilnog društva i politike, Priština, septembar 2013.

⁵⁷ Intervju sa evropskim zvaničnicima, Priština, septembar 2013.

⁵⁸ Intervju sa zapadnim diplomatom, Priština, septembar 2013.

⁵⁹ Intervju sa kosovskom političkom ličnosti, Priština, septembar 2013.

⁶⁰ Intervju sa kosovskim zvaničnicima, političkim i ličnostima iz civilnog društva, septembar 2013.

⁶¹ Intervju sa kosovskom političkom ličnosti, Priština, septembar 2013.

⁶² Ibid.

⁶³ Intervju sa kosovskim zvaničnikom, Priština, septembar 2013.

⁶⁴ Intervju sa nemačkim drugim zapadnim diplomatama, septembar-oktobar 2013.

⁶⁵ Intervju sa kosovskim ekonomistom, Priština, septembar 2013.

⁶⁶ Intervju sa kosovskom političkom ličnosti, Priština, oktobar 2013.

obzirom na nedostatak apetita za dalje širenje Unije, nakon pristupanja Hrvatske u julu 2013. Takođe, mandat Ashton-ove kao Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost će prestati. "Osećam da je potrebno da dobijemo sprovođenje sporazuma od 19. aprila, dok je Ashton-ova još tu. Balkan nije seksi i ko zna da li ponovo možemo da privučemo pažnju," rekao je jedan ispitanik.⁶⁷ Drugi domaći posmatrač je rekao "(EU) je fiksirana na dovođenje do uspeha Ashton-ove. Oni ne brinu za kosovsku stabilnost. To stvara tenzije te ima dugoročne posledice. Sve ovo se zasniva na kratkoročnim prioritetima"⁶⁸. Svi ovi faktori pritiskaju EEAS da pokuša da poguraju napred dijalog Beograd – Priština, što je pre moguće, pre izbora za EP, srazmerno de – naglašavajući problem duž puta zarad "momentuma". Ono što još može da se sprovede - i dogovori – pre maja, ostaje da se vidi.

Nemačka i Britanija, u nedavnom zajedničkom ne-dokumentu/non-paper,⁶⁹ navode broj neophodnih krajnjih tačaka za dijalog Kosovo-Srbija i pristup EU prema dve zemlje kroz proces pridruživanja. To obuhvata sledeće elemente:

- "Potpuna normalizacija" garantovana do kraja procesa pristupanja;
- Uslovljavanje o normalizaciji mora da bude snažno ugrađeno kroz svako pogavlje pregovora, uključujući i kroz relevantna merila za otvaranje/zatvaranje poglavlja;
- Poglavlje 35 će se zaključati u ukupnom napretku Srbije prema potpunoj normalizaciji, u svim sektorima i kroz celi tok pregovora;
- Vodonepropustan, obavezujući mehanizam da se spreči da bilo Kosovo ili Srbija blokiraju drugoj strani put ka EU (verovatno uzimanjem pravne forme u srpskom sporazumu o pristupanju);
- Snažna uloga u procesu za EEAS/HR.

Jasno, Berlin i London predviđaju detaljni i robustan skup kriterijuma za obe zemlje. Među njima je predlog, zajednički dogovoren sa komesarom za proširenje Štefan Füle-om, da se doda sva pitanja koja se odnose na Kosovo poglavlju 35 pregovora o pristupanju Srbije EU.⁷⁰ Po njihovom mišljenju, krajnja tačka srpskih razgovora o pristupanju će morati da bude "potpuna normalizacija" beogradskih odnosa sa Prištinom. S obzirom na jaku podršku koju su Berlin i London dali nezavisnosti i suverenitetu Kosova, to može da znači samo priznanje od strane Srbije. S obzirom da ulazak u Uniju zahteva jednoglasnu podršku postojećih država članica, Srbija će, na kraju, morati da prihvati nezavisnost Kosova. Ono što je daleko od jasnog jeste da li su institucije EU ili puna većina država članica, uključujući i pet – koje ne priznaju nezavisnost Kosova, došle do slične strateške procene, manje više osmislile strategiju kako da dođu dotle. U svakom slučaju, ovaj navedeni pristup je veoma sofisticiran poduhvat koji nikada ranije nije preduzet u istoriji politike proširenja Evropske unije.

⁶⁷ Intervju sa zapadnim diplomatom, Priština, septembar 2013.

⁶⁸ Intervju sa sagovornicima iz kosovskog civilnog društva, Priština, septembar 2013.

⁶⁹ Zajednički nemačko-britanski nenaslovljen i bez datuma non-paper koji je DPC dobio u oktobru 2013.

⁷⁰ Intervju sa evropskim zvaničnikom, Priština, septembar 2013.

Zaključci i preporuke

Dijalog Priština - Beograd obećava kao vozilo koje, u vezi sa bilateralnim pritiskom i prilagođenim procesom proširenja EU, može na kraju da dovede do potpune normalizacije između Kosova i Srbije. Od toga će korist imati svi građani Kosova, podjednako Albanci i Srbi. To bi takođe bilo i u srpsku korist. Međutim, proces je trenutno na tački na kojoj bi se moglo ozbiljno posustati, preteći teško stečenoj funkcionalnosti države Kosovo, nastavku integracije većine kosovskih Srba, i neograničenom nastavljanja spora oko statusa sa Srbijom. Sada je vreme da se definitivno poništi ovaj negativan potencijal.

Međunarodni kredibilitet kolektivno pati od osećaja da forma nadvlada suštinu u implementaciji aprilskog sporazuma i potrazi za dijalogom. Snažno vođstvo Nemačke, Velike Britanije i SAD je od suštinskog značaja da spreči da proces sklizne sa njegovog kursa. Ove zemlje treba zajednički da objave da jedini prihvatljiv ishod procesa obuhvata neke osnovne elemente:

- Celovit suverenitet za Kosovo (na pr. nema smetnji njegovoj funkcionalnosti);
- Potpuno uključnje kosovskih Srba – južno i severno od Ibra – mora da se artikuliše na zakonodavnom i izvršnom nivou;
- Potpuna normalizacija odnosa između Prištine i Beograda. To znači obostrano priznavanje.

Berlin, London i Vašington bi trebalo da rade na tome da bi dobiju druga dva člana “Kvinte,” Francusku i Italiju, za to da se pridruže ovom odlučnom politikom⁷¹, kao i što više druge države članice EU. To bi smanjilo potencijal za procesno–fetišističan i neproziran EEAS, da birokratski definiše politiku.

Srednjeročna i dugoročna strategija moraju da budu dizajnirane kako bi se ovi ciljevi postigli. Aspiracije prema članstvu u EU i Srbije i Kosova moraju da budu vezane za ove strateške ciljeve. Poglavlje 35 u pregovorima EK sa Srbijom mora da bude sredstvo za to; mora se tumačiti ekspanzivno i upakovano sa svim elementima koji se moraju rešiti između Kosova i Srbije. Samo sa jasnim i čvrstim crvenim linijama EU može da izbegne uvoz ovog političkog i teritorijalnog spora.

Ključno za uspeh je neposrednija briga o tome kako da se obezbedi potpuno srpsko povlačenje sa Kosova posle opštinskih izbora, u koje je duboko uloženo i angažovano. Ostavljanje postojanja sposobnosti Srbije da se meša u funkcionisanje Republike Kosovo će uništiti ionako slab kredibilitet procesa dijaloga sa kosovskim Albancima. To će takođe oštetiti razvoj istinski integrisanog Kosova, koje mora da uključuje osnažene kosovske Srbe.

Kancelarija Ashton-ove treba da pokrene novu rundu pregovora za drugi sporazum Beograd – Priština početkom 2014. Pregovori bi trebalo da se koncentrišu na raspuštanje ili integraciju ostataka srpskih paralelnih struktura na Kosovu (zdravstvo, obrazovanje, penzije, itd) i tranziciju finansiranja srpskih institucija na Kosovu od strane Srbije u transparentno organizovan oblik finansijske podrške.

U svojoj ulozi “posrednika”, Brisel mora da definiše i očuva jasnu podelu rada u okviru dijaloga između

⁷¹ Jedan sagovornik je okarakterisao francuski i italijanski stav kao “hajde da ne bude teško u uslovljavanju za Srbiju.” Intervju sa zapadnim diplomatom, Priština, septembar 2013.

političkog dijaloga na visokom nivou i pregovore radnih grupa o tehničkim detaljima.

Nedostaci Kosova u oblasti demokratske prakse, korupcije i vladavina prava već su oslabile njegovu ruku u pregovorima sa Srbijom i EEAS; doka ne budu sanirani, oni će ugroziti funkcionalnost upravljanja zemljom. Sveprisutan spoljni nadzor opštinskih izbora 2013 i opštih izbora 2014 godine je od suštinskog značaja, kao što je i kredibilno, domaće, nestranačko posmatranje izbora.

EU se mora odupreti zahtevu Prištine za zatvaranjem EULEKS-a u junu 2014. Umesto toga, mora da se iskoristi trenutak da se misija preusmeri na ključne oblasti kako bi se učvrstila vladavina prava na Kosovu. Ovo mora da se kombinuje sa izlaznom strategijom ugrađenom u strategiju integracijske politike EU za Kosovo.

Odbijanje EU i njenih država članica da se eksplicitno zahteva priznavanje nezavisnosti Kosova od strane Srbije do sada je samo hranilo lažne nade u Srbiji, 13 godina od njene demokratske tranzicije. Ako je argument bio da će to biti lakše s vremenom, dokazalo se netačnim. Niti je to bilo dobro za Srbiju; srpske političke elite su se obezbedile zgodnim pitanjem da pokušaju da izbegnu političku odgovornost na težim problemima - kao što su krhka ekonomija i vladavina prava. Svojim nedavnim non-paper, čini se da se Nemačka i Britanija zalažu da konačno saniraju ovaj politički jaz, što je vrlo pozitivan pomak. Ipak, dovoljna pažnja mora da se posveti procesu dijaloga od strane ovih ključnih država članica (i nadamo se drugih), kao i SAD, kako bi se osiguralo da Srbija ga ni taktički niti strateški eksploatiše da birokratskim manevrima dobije ono što nije mogla da zadrži silom - sposobnost da upravlja događajima na Kosovu. Mora se konačno pojasniti da je njena evropska vokacija zauvek poništila/oduzela tu opciju.