

UDK: 347.965.42(4-672EU)
Biblid 0543-3657, 68 (2017)
God. LXVIII, br. 1166-67, str. 22–34
izvorni naučni rad
Primljen: 3.3.2017.

Jovana Perić¹

Evropska unija kao posrednik u dijalogu Beograda i Prištine – kritički osvrt

SAŽETAK

Rad proučava delovanje Evropske unije kao posrednika u dijalogu Beograda i Prištine, od 2011. godine. Naglasak je upravo na medijatorskom angažovanju Unije, a ne na pozicijama strana u dijalogu, njihovim interesima, ili stavovima o dijalogu ili posredniku. Cilj je utvrđivanje najvažnijih uspeha, ali i neuspeha koje je Unija ostvarila, budući da se vrlo često javlja jednostrana slika u kojoj se pozitivni ishodi pripisuju posredniku, a negativni stranama u dijalogu. Medijatorski proces propušten je kroz metodološki okvir koji utvrđuje format, ključne dimenzije i strategije. Glavni zaključak jeste da je Evropska unija kao posrednik u dijalogu između Beograda i Prištine delimično uspešna – ona beleži formalne uspehe i neformalne neuspehe. Kao glavni budući izazov nameće se definisanje uspeha u dijalogu i posredovanju.

Ključne reči: Evropska unija, Beograd, Priština, posredovanje, dijalog.

Republika Srbija se već dugi niz godina nalazi u vrlo složenom procesu evrointegracija. Ovaj proces mnogo je teži nego za bilo koju drugu od zemalja kandidata, budući da sa sobom nosi breme jednostrano proglašene nezavisnosti svoje južne pokrajine Kosovo i Metohija, koju ne priznaje. Takozvana država Kosovo i sama se nalazi u procesu evrointegracija, mada nema međunarodno priznanje svih zemalja članica Unije. Iako ne postoji eksplicitan uslov priznavanja nezavisnosti Kosova za punopravno članstvo, pred Srbijom se nalazi vanredno težak zadatak, sažet u formulaciji „normalizacija odnosa Beograda i Prištine“, a sadržan u jednom od pregovaračkih poglavlja koje je Srbija otvorila.

U tom svetlu, 2011. godine Evropska unija postala je posrednik u dijalogu između suprotstavljenih strana. Termin „dijalog“ koristi se upravo zbog

¹ Autorka je student master akademskih studija, modul Međunarodna politika na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu. Elektronska adresa: pericjovana2@gmail.com

specifične situacije u kojoj jedna strana ne priznaje drugoj status suverene države i subjekta međunarodnog prava. Beograd i Priština, a ne Republika Srbija i takozvana Republika Kosovo, već skoro šest godina razgovaraju u formatima koje određuje Evropska unija kao medijator. Ostvareni su rezultati koji su nesumnjivo pružili izvestan doprinos poboljšanju kvaliteta života stanovnika južne srpske pokrajine, ali tu su i brojne poteškoće, zastoji i propusti.

Mnoštvo je zasluga Evropske unije kao posrednika u ovom izuzetno osetljivom dijalogu. Unija je svakako uprla sve svoje napore da se ostvari napredak onda kada je delovalo da nema izlaza. Međutim, postoje i brojni propusti Unije na koje bi valjalo ukazati. U literaturi i medijima se uspesi u dijalogu gotovo uvek pripisuju posredniku, a neuspesi stranama u dijalogu, pa nije zgoreg napraviti kritički osvrt na ovu medijaciju, ulogu, rezultate i motive Evropske unije.

Ovaj rad ima četiri dela. U prvom delu dato je određenje posredovanja uopšte, pregled prethodnih posredničkih iskustava Evropske unije, a navedeni su i osnovi za njeno delovanje kao i potencijalna motivacija. Drugi deo obrađuje format dijaloga, ključne dimenzije medijacije i posredničke strategije koje Unija koristi. Treći odeljak vrši pokušaj ocene uspešnosti rada Unije kao posrednika, a na samom kraju nalaze se zaključna razmatranja. Naglasak je stavljen na posrednika i njegovu ulogu. Rad se ne bavi analizom postignutih sporazuma i pozicijama strana u dijalogu, njihovim interesima, motivima i stavovima o dijalogu i posredniku.

Evropska unija kao posrednik

Medijacija ili posredovanje predstavlja jedan od diplomatskih načina mirnog rešavanja sporova.² Prema Haškoj konvenciji o mirnom rešavanju sporova iz 1907. godine, posredovanje je postupak koji se sastoji u pomirenju suprotstavljenih zahteva i smirivanja osećaja ozlojeđenosti koja se mogu pojaviti između strana u sporu.³ U ovom slučaju, pregovorima na specifičan način „upravlja“ treća strana koja je, po pravilu, neutralna, ne koristi silu, već informacije i sopstveni uticaj.⁴ Ovaj proces prevashodno zavisi od volje sukobljenih strana koje traže pomoć trećeg aktera.⁵ Dakle, o medijaciji u pravom smislu reči ne može se govoriti onda kada se ona ostvaruje

² Više o diplomatskim načinima mirnog rešavanja sporova u: Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 708-721.

³ Navedeno prema: Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 710.

⁴ Bercovitch Jacob and Lee Su-Mi, "Mediating International Conflicts: Examining the effectiveness of directive strategies" *International Journal of Peace Studies*, Vol. 8, No.1, 2003, p. 2.

⁵ Jacob Bercovitch, "The Structures and Diversity of Mediation in International Relations", in: Jacob Bercovitch and J. Z. Rubin, (eds), *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Managements*, St. Martin's Press, New York, 1992, pp. 6-29.

posredstvom prisile. Može se dogoditi i da treća strana ponudi sebe kao posrednika, a sukobljene strane mogu da odbiju medijaciju. Ovime se još jednom upućuje na volju i motivaciju strana u sporu da probleme reše mirnim putem i to uz učešće treće strane kao posrednika.

Pogledom na određenje medijacije možemo zaključiti da je, u slučaju dijaloga Beograda i Prištine, volja kao ključni element za otpočinjanje rešavanja sporova uz učešće Evropske unije kao posrednika, prisutna. Evropska unija jeste neutralna, a u prilog njenoj neutralnosti ide činjenica da nisu sve zemlje članice priznale jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova.⁶

Važno je napomenuti da Uniji ovo nije prvi put da vrši ulogu medijatora među sukobljenim stranama na prostoru Balkana i to baš na bivšem jugoslovenskom prostoru. Prilikom raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Evropska zajednica je bila medijator u pregovorima između šest jugoslovenskih republika tokom 1991. godine, prvo u okviru tzv. „Trojke“ (ministri spoljnih poslova Italije, Belgije i Luksemburga), da bi kasnije imenovala specijalnog predstavnika lorda Karingtona (*Lord Carrington*). U mirovnim pregovorima tokom rata u Bosni i Hercegovini, Evropska unija imala je predstavnike pri Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji (*International Conference on Former Yugoslavia - ICFY*) u periodu od 1992. do 1994. godine, uz aktivan rad na izradi mirovnih planova. Unija je sa Sjedinjenim Američkim Državama bila medijator prilikom mirovnih pregovora i potpisivanja *Ohridskog okvirnog sporazuma u Makedoniji* 2001. godine. Takođe, 2002. godine posredovala je u izradi i potpisivanju *Beogradskog sporazuma o preuređenju odnosa Srbije i Crne Gore*, koji je poslužio kao osnova za izgradnju Državne zajednice Srbija i Crna Gora, a time i razgradnju Savezne Republike Jugoslavije.⁷ 2009. godine Evropska unija je, ponovo uz Sjedinjene Američke Države, posredovala u tzv. Butmirskom procesu u Bosni i Hercegovini, koji nije doveo do rezultata.⁸

Iako u ovim posredničkim procesima Evropska unija nije imala izuzetno zapaženu ulogu i često se nalazila u senci Sjedinjenih Američkih Država, stekla je značajno iskustvo i uvid u korene sukoba na ovim prostorima u svojstvu jedinstvenog aktera, a ne više pojedinačnim učešćem nekih od članica. Upravo iz navedenih razloga, dijalog Beograda i Prištine je za Evropsku uniju naišao u pravom trenutku, jer bi uspeh značio konačan dokaz sposobne i jedinstvene spoljne politike Unije, nezavisne od Sjedinjenih Američkih Država. *Lisabonski sporazum* iz 2007. ustanovio je je Evropsku službu za spoljno delovanje

⁶ Od dvadeset osam zemalja članica, njih pet nije priznalo jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova: Rumunija, Slovačka, Grčka, Kipar, Španija

⁷ Pogledati u: Slobodan Samardžić, *Gradnja i razgradnja države*, Filip Višnjić, Beograd, 2008, str. 211-321.

⁸ Za izuzetno koristan pregled posredničkih aktivnost Evropske unije pogledati u: Julian Bergman and Arne Niemann, "Mediating International Conflicts: The European Union as an Effective Peacemaker", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 5, 2015, pp. 957-975.

(*European External Action Service* – EEAS) i učvrstio ustanovu Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, kojima je preko potrebna potvrda značaja.⁹ Takođe, opravdao bi se celokupan Proces stabilizacije i pridruživanja.¹⁰ Potencijalno, Evropska unija bi se na ovaj način mogla preporučiti za respektabilnog igrača u rešavanju nekih drugih kriza, poput krize u Ukrajini. Naravno, neizostavni su i univerzalni ciljevi poput mira, regionalne stabilnosti i poštovanja ljudskih prava.

Dijalog Beograda i Prištine uz posredovanje i na instistiranje Evropske unije počeo je 8. marta 2011. godine. Najpre se bavio onim što je nazvano tehničkim pitanjima, da bi potom prešao i na politička. Nakon neuspešnog rada Ujedinjenih nacija na ovom polju i odbijanja Ahtisarijevog plana u Savetu bezbednosti i od strane Republike Srbije, Evropska unija dobila je čvrste temelje i preduslove za svoj rad. Prvo, Unija je već stekla iskustvo kao medijator i to baš na prostoru Zapadnog Balkana, mada ne uvek samostalno. Potom, važne tačke oslonca su i savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde od 22. jula 2010. godine, po kom deklaracija o nezavisnosti Kosova nije u suprotnosti sa međunarodnim pravom, kao i stav Generalne skupštine Ujedinjenih nacija.¹¹ Generalna Skupština je 9. septembra iste godine usvojila rezoluciju u kojoj pozdravlja spremnost Evropske unije da olakša dijalog Beograda i Prištine koji je faktor mira, stabilnosti i bezbednosti u regionu i koji će uticati na evrointegracijski proces obeju strana.¹²

Ipak, faktor koji najsnažnije utiče na medijatorski autoritet Evropske unije, pored saglasnosti strana u dijalogu, jesu aspiracije ka članstvu i Beograda i Prištine. Upravo ovaj fakat čini Uniju najboljim mogućim posrednikom, budući da nijedan drugi akter nema takvu učenjivačku moć prema stranama u dijalogu i mogućnost da napredovanje u evrointegracijama koristi po principu „štapa“ i „šargarepe“. Kada su strane sukobljene toliko duboko, kao što je slučaj sa Beogradom i Prištinom učenjivački potencijal je veoma važan, jer potencijalne sankcije mogu da strane u dijalogu puno koštaju.

Republika Srbija (SRJ, Državna zajednica SCG) je od vremena nakon režima Slobodana Miloševića vodila politiku koja je u vrhu spoljnopolitičkih

⁹ „Lisabonski ugovor kojim se mijenjaju i dopunjuju Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o osnovanju Europske zajednice“, čl. 27, *ADRIAS – Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije nauka i umjetnosti u Splitu*, Vol. 16, Zagreb-Split, 2009., str. 27-66.

¹⁰ Više o Procesu stabilizacije i pridruživanja videti u: Dragan Đukanović, „Politika Evropske unije prema Zapadnom Balkanu“, u: Dragan R. Simić (ur.) *Integracija Zapadnog Balkana u mrežu globalne bezbednosti*, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa, Beograd, 2011, str. 225-236.

¹¹ Celokupan tekst savetodavnog mišljenja dostupan na: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>, 15/02/2017. Za kritičko tumačenje savetodavnog mišljenja pogledati u: Miloš Hrnjaj, „Srbija i upotreba pravosudnog rešavanja sporova od 1914. do 2015: vek neuspeha“, u: Vesna Knežević Predić (ur.) *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 253-270.

¹² Resolution 64/298, General Assembly, United Nations, New York, 13.09.2010, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/298, 15/02/2017.

prioriteta držala evropske integracije, ali i međunarodnu i unutrašnju borbu za očuvanje Kosova i Metohije u svom integralnom sastavu.¹³ Ovakvo opredeljenje pred Srbiju je stavljalo brojne ambivalentnosti i probleme. Ipak, politika uslovljavanja Evropske unije prema Srbiji urodila je plodom, sa stanovišta Unije: normalizacija odnosa sa Prištinom postala je jednim od najvažnijih uslova za napredovanje, mada nije postavljen uslov za priznavanje jednostrano proglašene nezavisnosti.¹⁴

Posredovanje u dijalogu Beograda i Prištine – format, ključne dimenzije, strategije

Od marta 2011. godine Evropska unija posreduje u dijalogu Beograda i Prištine, koji za cilj imaju normalizaciju odnosa dveju strana, uz statusnu neutralnost dijaloga i Unije. Ove formulacije izuzetno su važne. Naime, izbegnut je termin „pregovori“, budući da bi aludirao na međunarodni karakter razgovora, koji je za Beograd neprihvatljiv. Takođe, normalizacija odnosa skicira i potencijalne teme o kojima se može govoriti. Normalizacija je pre svega upućena na održanje stabilnosti i mira u regionu, ali i olakšavanju života svih stanovnika Kosova i Metohije, bez formalnog upućivanja na definitivan odgovor o statusu južne srpske pokrajine.¹⁵ Zaobilaženje suštinskih političkih pitanja ujedno je i prednost i mana dijaloga. Prednost leži u tome što je jedino ostavljanjem pitanja statusa Kosova i Metohije moguće uopšte i razgovarati, budući da Beograd ne pokazuje ni najmanju nameru da prizna jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova. Nasuprot tome, izbegavanje suštinskog pitanja mora dovesti do zastoja i problema u nekom trenutku, jer postoji granica koju Beograd ne sme da pređe, kako „dijalog“ ne bi postao „pregovor“.

Format razgovora u potpunosti određuje Evropska unija kao posrednik. Razgovori se odvijaju u Briselu, što nije beznačajno.¹⁶ U pitanju je mesto koje je neutralno u odnosu na strane u sporu, a istovremeno svojom prirodom

¹³ Detaljnije u: Dragan Đukanović, „Spoljnopolitičko pozicioniranje Srbije (SRJ/SCG) od 1992. do 2015. godine“, *Međunarodna politika*, br. 1158-1159, 2015, str. 115-127.

¹⁴ Pregovaračko poglavlje 35 koje nosi naziv „Ostala pitanja“ odnosi se prevashodno na normalizaciju odnosa Beograda i Prištine. Zbog svoje važnosti i težine, otvoreno je prvo i verovatno će poslednje biti zatvoreno, imajući na umu iskustvo Hrvatske.

¹⁵ Dešava se ipak da predstavnici strana u dijalogu različito tumače pregovore. Beograd neprestano ističe da nezavisnost nikada neće biti tema pregovora, dok Priština tvrdi suprotno. „Završena nova runda dijaloga Beograda i Prištine“, *Aljazeera Balkans*, 01.02.2017, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/završena-nova-runda-dijaloga-beograda-i-pristine>, 20/02/2017.

¹⁶ Jedna od najboljih ilustracija važnosti mesta vođenja pregovora svakako je vojna baza Rajt Paterson u Ohaju (SAD) gde su vođeni pregovori za okončanje građanskog rata u Bosni i Hercegovini. Izolovanost, neutralnost i vizuelne asocijacije na vojnu moć SAD-a koja bi se mogla obrušiti u slučaju nepronalaženja rešenja, odigrali su veliku ulogu u pronalaženju mirovnog rešenja.

(„prestonica“ Unije) neprestano podseća na autoritet i moć koju baštini. Evropska unija trenutno predstavlja najboljeg mogućeg posrednika, iz više razloga. Jedan od najvažnijih jeste činjenica da nisu sve zemlje članica priznale jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova. Period pre ovog posredovanja pokazao je da Ujedinjene nacije nemaju dovoljno kapaciteta za obavljanje ove uloge. Nijedna druga međunarodna organizacija niti pojedinac nemaju dovoljno veliki interes, sa jedne strane, i autoritet sa druge, da bi se mogli nametnuti kao respektabilni medijatori.

Dijalog se odvija u rundama, a sastav delegacija zavisi od težine pitanja o kom se traži rešenje. Najpre su rešavana „tehnička“ pitanja, a od 2012. godine dijalog dobija „politički“ karakter.

Posmatrajući posredničku ulogu Evropske unije možemo iskoristiti postojeće teorijsko-empirijske uvide i modele. Naime, grupa američkih i nemačkih stručnjaka pokušala je da napravi „sytuirani“ model medijacije koristeći 4 ključne dimenzije koje nastaje odgovorom na sledeća pitanja:

1. Koliko je konflikt intenzivan i destruktivan?
2. Da li strane u sporu dele sličnu pozadinu i zajedničke interese ili imaju različitu pozadinu i suprotstavljene interese?
3. Koliko je situacija ograničena odnosno fleksibilna?
4. Koliko su eksplicitni/otvoreni odnosno implicitni/zatvoreni problemi i procesi u ovoj medijaciji?¹⁷

Koristeći navedene dimenzije, model medijacije Evropske unije u dijalogu Beograda i Prištine možemo postaviti na sledeći način:

1. Konflikt Beograda i Prištine trenutno je promenljivog intenziteta i niske destruktivnosti. U tom smislu Evropska unija odabrala je da započne medijaciju u trenutku koji je za nju mnogo povoljniji nego bilo koji pre 2011. godine, kada su sukobi bili mnogo intenzivniji, a naročito destruktivniji. Ipak, situacija je od oktobra 2016. godine veoma zategnuta, ponekad na ivici ozbiljnijeg sukoba. Kriza u odnosima strana u dijalogu počela je sa novim zahtevima prištinske predstavnice Edite Tahiri (*Edita Tahiri*) koji su se ticali formata budućeg dijaloga sa Beogradom. Ovi zahtevi, koje je Tahiri iznela u dokumentu dostavljenom Briselu, a koje je kasnije negirala, ticali su se pitanja koja bi prekinula statusnu neutralnost dijaloga, a odnosili su se na demarkaciju, pitanje nestalih lica, članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama i uklanjanje Kosmeta iz Ustava Republike Srbije, nakon čega je usledila je oštra reakcija srpskih političara.¹⁸ Najveći udarac je ipak slučaj

¹⁷ Peter T. Coleman et al., „Putting The Peaces Together: A Situated Model of Mediation“, *International Journal of Conflict Management*, Vol. 26, No. 2, 2014, p. 161.

¹⁸ „Priština postavlja nove uslove za nastavak dijaloga sa Beogradom“, *Politika*, 26.10.2016, <http://www.politika.rs/sr/clanak/366527/Pristina-postavlja-nove-uslove-za-nastavak-razgovora-sa-Srbijom>, 15/05/2017.

Ramuša Haradinaja (*Ramush Haradinaj*). Naime, dok je iščekivana odluka francuskog suda u Kolmaru o izručenju Haradinaja Srbiji, po poternici za ratne zločine na Kosovu i Metohiji u svojstvu vođe takozvane Oslobođilačke vojske Kosova, kosovski parlament usvojio je rezoluciju u kojoj traži njegovo bezuslovno oslobađanje i prekid dijaloga sa Beogradom dok se ne ispuni zahtev, što se i dogodilo.¹⁹ Ovime se nisu iscrpele provokacije na račun Beograda: albanski političari iz Albanije, sa Kosova i Metohije i iz Preševske doline upućivali su zapaljive i preteće poruke u odnosu na teritoriju i građane Republike Srbije. Na sve ove događaje, srpski zvaničnici reagovali su pozivanjem na mir i stabilnost, ali i pokazivanjem rešenosti da ne odstupe od borbe za suverenitet i dobrobit svojih građana.²⁰ Dakle, intenzitet konflikta ima oscilacije, u prvih nekoliko meseci 2017. godine bio je izuzetno visok, ali bez visoke destruktivnosti.

2. Strane u sporu imaju u najvećoj različite pozadine i potpuno suprotstavljene interese. Ono što je zajedničko suprotstavljenim stranama jeste evrointegracijski proces i aspiracije ka članstvu u Uniji. Sa druge strane, sile na koje se oslanjaju po pitanju statusa Kosova i Metohije su različite, pa i međusobno suprotstavljene (Sjedinjene Američke Države i Nemačka naspram Rusije i Kine). Takođe, jasno je da su interesi potpuno suprotstavljeni upravo zbog različitog shvatanja statusa južne srpske pokrajine. Beograd ne priznaje jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova, niti pokazuje nameru da to u budućnosti učini, dok je Prištini takvo priznanje nužno za razvoj eventualne državnosti u punom kapacitetu. U pogledu ove dimenzije, Unija ima izrazito težak zadatak, budući da se radi o nepomirljivim interesima. Ipak, moć koju ima, zahvaljujući procesu evrointegracija i njegovom korišćenju u sistemu nagrada i kazni prema stranama u sporu, otvara mogućnosti za lakši rad u nekim oblastima u kojima je saradnja strana moguća, onda kada Unija želi da ih upotrebi.

3. Situacija je ograničena na tehnička pitanja i olakšice i izuzetno nefleksibilna, zbog nepostojanja spremnosti, načina i rešenja za suštinsko, statusno pitanje. Ono sa sobom nosi ne samo političku dimenziju, već i stratešku, istorijsku, ekonomsku, kulturnu, simboličku. Pitanja koja su nazvana tehničkim (carina, katastar, upravljanje administrativnim prelazima itd.) od izuzetnog značaja su za građane koji žive na Kosovu i Metohiji, ali je u njima izuzetno teško postići napredak kada nema suštinskog saglasja među stranama u dijalogu. Politički dijalog nailazi na još veće teškoće, a ukupan dijalog je u zastoju.

¹⁹ "Kosovo traži prekid dijaloga zbog Haradinaja", *Dnevni list Danas*, 09.03.2017, http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=340584&title=Kosovo+tra%C5%BEi+prekid+dijaloga+zbog+Haradinaja, 15/05/2017.

²⁰ "Neprihvatljiv jezik ucena i pretnji albanskih političara sa Kosmeta", *Vlada Republike Srbije*, 16.05.2017, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=293106>, 21/05/2017.

4. Problemi su eksplicitni i nesumnjivi, ali procesi njihovog rešavanja tokom dijaloga nisu naročito transparentni. Velike su praznine u skupu dostupnih informacija. Kao što je više puta pomenuto, suštinsko pitanje statusa ostavlja se po strani, iako je vrlo jasno i otvoreno, a strane u dijalogu veoma često o njemu govore. Sa jedne strane, Priština poziva Beograd na priznanje nezavisnosti Kosova, dok Beograd insistira na neupitnosti statusa svoje južne pokrajine i naglašava statusnu neutralnost dijaloga.

Pregledom osnovnih dimenzija medijatorskog procesa, jasno je da je postići uspeh u posredništvu izuzetno teško, iako se radi o posredniku koji ima moć, autoritet i iskustvo. Imajući to na umu, Evropska unija koristi različite strategije u posredovanju. Pre svega, ona koristi proceduralno-formalnu strategiju, koja podrazumeva postojanje jake kontrole nad medijatorskim procesom, vodeći računa o okruženju, protokolu, upravljanju konfliktom, medijskoj otvorenosti, kontroli uticaja.²¹ O tome je bilo više reči na početku ovog odeljka.

Ipak ona se ne zadržava samo na ovoj strategiji, već koristi i direktne strategije, koje često donose više rezultata.²² Ovde medijator utiče na sadržinu i suštinu razgovora među stranama, kroz podsticaje, ali i ucene.²³ Takođe, primenjuje taktike kojima želi da izmeni očekivanja i ponašanje strana, daje predloge, vrši snabdevanje i filtriranje informacija itd.²⁴ Iako je ovakva strategija primenljivija za oružane sukobe koji su u jeku, ona je Evropskoj uniji od vanredne koristi za potrebe dijaloga Beograda i Prištine. Iako ne možemo znati šta se dešava za pregovaračkim stolom iza zatvorenih vrata, realno je pretpostaviti da Unija koristi napredak u evrointegracijama kao nagradu za potencijalne uspehe, odnosno usporavanje procesa kao kaznu u slučaju neuspeha. Na primer, ubrzo nakon potpisivanja Briselskog sporazuma Savet Evropske unije odlučuje da počne sa pregovorima o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Prištinom. Takođe, ubrzo nakon potpisivanja četiri sporazuma između Beograda i Prištine o Zajednici srpskih opština, telekomunikacijama, energetici i mostu u Mitrovici u leto 2015. godine, Evropska unija potpisala je sa prištinskim vlastima SSP, a krajem godine Srbija otvara prva dva pregovaračka poglavlja u procesu pristupanja Uniji (poglavlja 32 i 35).

Ocena uspešnosti – formalni uspesi i neformalni neuspesi

U dijalogu Beograda i Prištine Evropska unija pokazala je stepen svojih pregovaračkih i posredničkih sposobnosti, što, izvesno, nije lako, budući da

²¹ Bercovitch Jacob and Lee Su-Mi, "Mediating International Conflicts: Examining the effectiveness of directive strategies", op. cit., p. 4.

²² Ibid., p. 1

²³ Ibid., pp. 4-5.

²⁴ Ibid., pp. 4-5.

se radi o specifičnom akteru čije članice o datom pitanju nemaju jedinstven stav. Ipak, uz veliku rešenost i delujući u opštem, ali i sopstvenom interesu, sve tri strane postigle su velike rezultate. Zbog izuzetno teškog i kompleksnog sukoba u kom se Beograd i Priština nalaze, pozitivni rezultati se u najvećoj meri dodaju listi uspeha posrednika.

Posredovanje u tehničkom dijalogu iznedrilo je najviše pozitivnih rezultata. To su: dogovor o slobodi kretanja i matičnim knjigama, carinskom pečatu, katastarskoj evidenciji, prihvatanju univerzitetskih diploma, integrisanom upravljanju granicama/administrativnim linijama i o regionalnom predstavljanju i saradnji.²⁵

Na samom početku pregovora o političkim pitanjima sklopljen je *Aranžman posvećen pitanjima oficira za vezu*.²⁶ Nakon vrlo složenih pregovora na premijerskom nivou i uz posredovanje Visoke predstavnice EU za spoljnu i bezbednosnu politiku Ketrin Ešton (*Catherine Ashton*) 19. aprila 2013. godine potpisan je *Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa*, poznatiji kao Briselski sporazum.²⁷ Briselski sporazum predstavlja najvažnijih uspeh Evropske unije kao posrednika i predstavlja prekretnicu u daljim razgovorima. Bez njenog angažmana ovakav sporazum nije se mogao ni zamisliti. Polovinom juna iste godine usvojen je i *Plan primene sporazuma o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine*.²⁸ Na leto 2015. potpisani su i sporazumi o o Zajednici srpskih opština, telekomunikacijama, energetici i mostu u Mitrovici.²⁹

Bez sumnje, Unija je postigla neverovatan uspeh na formalnom polju, budući da je veliki broj sporazuma sklopljen. Samim tim, stvorene su pretpostavke za mirniji, bezbedniji i lakši život svih stanovnika Kosmeta. Sva postignuća, a Briselski sporazum posebno, smatraju se neupitnom pobedom diplomatije Unije.

Sa druge strane, mnoštvo je propusta i „neformalnih“ neuspeha. Ukoliko se uspesi mahom pripisuju posredniku, bilo bi nepravedno rešiti ga odgovornosti za neuspehe. Pre svega, postoji veliki problemi u implementaciji Briselskog sporazuma.³⁰ Zajednica srpskih opština i dalje ne postoji, a život Srba na čitavom Kosmetu veoma je težak. Poslednji sastanci

²⁵ Za detaljniji pregled navedenih dogovora pogledati u: Dragan Đukanović, „Odnosi Beograda i Prištine: od tehničkog do političkog dijaloga“, *Međunarodna politika*, vol. LXV, br. 3, 2013, str. 365-385.

²⁶ Ibid., str. 372.

²⁷ Tekst sporazuma dostupan na: <http://www.kim.gov.rs/p03.php>, 21/02/2017.

²⁸ Tekst plana dostupan na: <http://www.kim.gov.rs/p02.php>, 21/02/2017.

²⁹ Budimir Ničić, „Tumačenje sporazuma Beograda i Prištine“, *Glas Amerike*, 26.08.2015, <http://www.glasamerike.net/a/belgrade-kosovo-dialog/2933400.html>, 20/02/2017

³⁰ Stefan M. Nedeljković, *Uspostavljanje političkih odnosa između vlasti u Beogradu i Prištini u okviru procesa globalizacije*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, 2016, str. 204-220.

Međunarodna politika br. 1166-67, april-septembar 2017. godine

31 Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMPP)

31

Evropska unija nije uspjela da strane u dijalogu rastereti balasta prošlosti, ali tako nešto i nije realno očekivati u ovom slučaju. Još uvek su prisutni nereseni problemi nestalih lica i pitanja imovinskog karaktera, a sećanja na vreme rata i progona i dalje su suviše sveža.

Zaključna razmatranja

Cilj ovog rada bio je pružanje kraćeg uvida u medijatorski proces kojim diriguje Evropska unija u dijalogu Beograda i Prištine. Dat je pregled prethodnih posredničkih iskustava Unije, dimenzija u kojima deluje u konkretnom slučaju, strategija i taktika koje koristi. Takođe, izvršen je pokušaj ocene uspešnosti njenog ukupnog rada na ovom zadatku.

Na osnovu iznetih uvida, zaključeno je da je Evropska unija kao medijator delimično uspešna. Uspehe je beležila na formalnom planu, tj. na planu postizanja sporazuma sa svrhom poboljšanja kvaliteta života građana Kosova i Metohije. Sa druge strane, Unija neuspešna na polju navođenja jedne od strana da postignute sporazume i primeni. Takođe, nema

³¹ "Kocijančić: Štetno političko uplitanje u susedne države", *Dnevni list Danas*, 16.05.2017, http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=345911&title=Kocijan%20%C4%8Di%C4%87%3a+%C5%A0tetno+politi%C4%8Dko+uplitanje+u+susedne+dr%C5%BEave, 21/05/2017.

³² Vidi u: Florian Bieber, "The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?", *Review of Central and East European Law*, Vol. 40, No. 3/4, 2015., pp. 313-315.

³³ To je najlakše primetiti u slučaju odredbi o Zajednici srpskih opština, koje su dovele do vrlo različitih shvatanja karaktera ove ustanove.

odgovarajuće reakcije u situacijama koje ne doprinose razvoju dijaloga i imaju preteći karakter. Nedostatak adekvatnih reakcija može se pripisati činjenici da Evropska unija ipak nije dorasla ovako zahtevnom zadatku. Ovaj zaključak nema tendenciju da potpuno skine krivicu sa strana u dijalogu, već da je delom prenese i na posrednika.

Bez sumnje, poduhvat u koji se Evropska unija upustila nije ni malo jednostavan – pred njom se nalaze brojni izazovi, a moguće je i da će se vremenom umnožavati. Verovatno najveći izazov jeste definisanje uspeha u daljem dijalogu³⁴ Formalni napredak pun dvosmislenosti i ambivalentnosti nametnuće mnoštvo teškoća u jasnom određivanju postignuća, ali i daljih tokova dijaloga. Takođe, Unija će morati da se izbori i sa sopstvenim problemima koji se gomilaju – od izlaska Ujedinjenog Kraljevstva iz članstva, do mogućnosti prekomponovanja strukture same Unije u „više brzina“. Uz takav teret, veliko je pitanje koliko će interesovanje Unije biti usmereno ka rešavanju spoljnih kriza.

Bibliografija

- “Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo”, Intenational Court of Juctice, 22.07. 2010, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>, 15/02/2017.
- Aggestam Karin, “International Mediation”, in: Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp (eds), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, London, 2016, pp. 220-227.
- Bercovitch Jacob, „The Structures and Diversity of Mediation in International Relations”, in: Jacob Bercovitch and J. Z. Rubin (eds), *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Managements*, St. Martin’s Press, New York, 1992.
- Bercovitch Jacob and Lee Su-Mi, “Mediating International Conflicts: Examining the effectiveness of directive strategies”, *International Journal of Peace Studies*, Vol. 8, No. 1, 2003, pp. 1-17.
- Bergmann Julian and Niemann Arne, “Mediating International Conflicts: The European Union as an Effective Peacemaker”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 5, 2015, pp. 957-975.
- Bieber Florian, “The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 40, No. 3/4, 2015, pp. 285-319.
- Coleman, Peter T., Kugler Katharina G., Mazzaro Kyong, Gozzi Christianna, El Zokm Nora and Kress Keneth, “Putting The Peaces Together: A Situated Model of Mediation”, *International Journal of Conflict Management*, Vol. 26, No. 2, 2014, pp. 145-164.

³⁴ Karin Aggestam, “International Mediation”, in: Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp (eds), *The SAGE Handbook of Diplomacy*. London, 2016, pp. 224-226.

- Đukanović Dragan, „Odnosi Beograda i Prištine: od tehničkog do političkog dijaloga“, *Međunarodna politika*, vol. LXV, br. 3, 2013, str. 365-385.
- Đukanović Dragan, „Politika Evropske unije prema Zapadnom Balkanu“, u: Dragan R. Simić (ur.), *Integracija Zapadnog Balkana u mrežu globalne bezbednosti*, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa, Beograd, 2011.
- Đukanović Dragan, „Spoljnopolitičko pozicioniranje Srbije (SRJ/SCG) od 1992. do 2015. godine“, *Međunarodna politika*, br. 1158-1159, 2015, str. 115-127.
- Hrnjaz Miloš, „Srbija i upotreba pravosudnog rešavanja sporova od 1914. do 2015: vek neuspeha“, u: Vesna Knežević Predić (ur.), *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd.
- „Kocijančić: Štetno političko uplitanje u susedne države“, *Dnevni list Danas*, 16.05.2017, [http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=345911&title=Kocijan%C4%8Di%C4%87%3a+%C5%A0tetno+politi%C4%8Dko+uplitanje+u+susedne+dr%C5%BEave](http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=345911&title=Kocijan%20%C4%8Di%C4%87%3a+%C5%A0tetno+politi%C4%8Dko+uplitanje+u+susedne+dr%C5%BEave), 21/05/2017
- „Kosovo traži prekid dijaloga zbog Haradinaja“, *Dnevni list Danas*, 09.03.2017, http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=340584&title=Kosovo+tra%C5%BEi+prekid+dijaloga+zbog+Haradinaja, 15/05/2017.
- Kreća Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017.
- „Lisabonski ugovor kojim se mijenjaju i dopunjuju Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o osnovanju Europske zajednice“, čl. 27, ADRIAS – Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije nauka i umjetnosti u Splitu, Vol. 16, Zagreb-Split, 2009.
- Nedeljković Stefan M., *Uspostavljanje političkih odnosa između vlasti u Beogradu i Prištini u okviru procesa globalizacije*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, 2016.
- „Neprihvatljiv jezik ucena i pretnji albanskih političara sa Kosmeta“, *Vlada Republike Srbije*, 16.05.2017, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=293106>, 21/05/2017.
- Ničić Budimir, „Tumačenje sporazuma Beograda i Prištine“, *Glas Amerike*, 26.08.2015, <http://www.glasamerike.net/a/belgrade-kosovo-dialog/2933400.html>, 20/02/2017.
- „Plan primene sporazuma o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine“, Brisel, 16.06.2013, <http://www.kim.gov.rs/p02.php>, 21/02/2017.
- „Priština postavlja nove uslove za nastavak dijaloga sa Beogradom“, *Politika*, 26.10.2016, <http://www.politika.rs/sr/clanak/366527/Pristina-postavlja-nove-uslove-za-nastavak-razgovora-sa-Srbijom>, 15/05/2017.
- „Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“, Brisel, 13.04.2013, <http://www.kim.gov.rs/p03.php>, 21/02/2017.

„Resolution 64/298“, General Assembly, United Nations, New York, 13.09.2010, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/298, 15/02/2017.

Samardžić Slobodan, *Gradnja i razgradnja države*, Filip Višnjić, Beograd, 2008.

„Završena nova runda dijaloga Beograda i Prištine“, *AlJazeera Balkans*, 01.02.2017, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/završena-nova-runda-dijaloga-beograda-i-pristine>, 20/02/2017.

THE EUROPEAN UNION AS A MEDIATOR IN THE DIALOGUE BETWEEN BELGRADE AND PRISTINA – A CRITICAL REVIEW

ABSTRACT

This paper studies the role of the European Union as a mediator in the dialogue between Belgrade and Pristine, since 2011. The highlight is on the engagement of the Union as a mediator, rather than the position of the sides in the dialogue, their interests or opinions towards the dialogue and mediator. The goal is to determine the most important successes that the Union has achieved, but also the failures because often there is a one-sided picture in which positive outcomes are attributed to the mediator and the negative ones to the sides in the dialogue. The process of mediation itself is examined through the methodological frame which determines the format, key dimensions and strategies. The main conclusion is that the role of the European Union as a mediator in the dialogue between Belgrade and Pristine is only partly successful – it records formal successes and informal failures. Defining the successes in the dialogue and the mediation imposes itself as the main future challenge.

Key words: European Union, mediation, Belgrade, Pristine, dialogue.