



НАТО Парламентарна скупштина

ОДБОР ЗА ЦИВИЛНУ ДИМЕНЗИЈУ  
БЕЗБЕДНОСТИ

---

ЗАПАДНИ БАЛКАН:  
ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ СТАБИЛНЕ  
БУДУЋНОСТИ

---

НАЦРТ ПОСЕБНОГ ИЗВЕШТАЈА\*

***Witold WASZCZYKOWSKI (Пољска)***  
***Специјални известилац***

## САДРЖАЈ

I. УВОД.....	1
II. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА И ХЕРЦЕГОВИНА: ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ДУБОКО УКОРЕЊЕНИХ ПОДЕЛА.....	2
A. ПОЗАДИНА.....	2
Б. УНУТРАШЊА ПОЛИТИЧКА СЦЕНА.....	2
Ц. УЛОГА МЕЂУНАРОДНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ЕВРОАТЛАНТСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ.....	4
1. Канцеларија високог представника.....	4
2. Интеграција у ЕУ.....	4
3.Односи са НАТО.....	5
III. КОСОВО: НОВЕ НАДЕ СТРАТЕГИЈЕ?.....	6
A. ПОСТИЗАЊЕ ИЗВОДЉИВОГ МОДУС ВИВЕНДИ.....	7
Б. МУЛТИЕТНИЧНОСТ НА КОСОВУ.....	8
1. Политичко представљање мањина.....	9
2. Физичка безбедност људи и културних и верских локалитета.....	10
3. Мањински језици, образовање и вера.....	10
Ц. УЛОГА МЕЂУНАРОДНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ.....	11
IV. БИВША ЈУГОСЛОВЕНСКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: ИЗАЗОВИ ИНТЕГРАЦИЈЕ...	12
A. ЕВРОАТЛАНТСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И ОДНОСИ СА СУСЕДМА.....	12
Б. УНУТРАШЊИ ИЗАЗОВИ.....	14
Ц. ГРАЂЕЊЕ МУЛТИЕТНИЧКОГДРУШТВА.....	15
V. ПРИВРЕМЕНИ ЗАКЉУЧЦИ.....	12
БИБЛИОГРАФИЈА.....	18

## I. УВОД

1. Стабилизација Западног Балкана и његова постепена интеграција у Евроатлантске институције остаје важан предуслов за европску и трансатлантску безбедност. Ова област је претрпела значајну трансформацију током задње две деценије, улажући велике напоре да постане подручје стабилности и напретка. Могућност за избијање још једног оружаног сукоба је знатно смањена. Суштински напредак је учињен привођењем ратних злочинаца правди. Балкан је такође преобразио евроатлантске институције служећи као катализатор НАТО-у да приступи послу управљања кризним ситуацијама и ЕУ да покрене своју политику европске безбедности и одбране.

2. Истовремено, задатак да се потпуно нормализује област још увек није испуњен. Држава Босна и Херцеговина и Херцеговина је још увек нестабилна и оптерећена унутрашњим несугласицама које спречавају земљу да напредује. Будућност Косова је још увек несигурна, упркос наставку разговора на високом нивоу између Београда и Приштине. Бивша југословенска Република Македонија<sup>1</sup> је на прагу чланства у НАТО, с обзиром да је одобрен Акциони план за чланство (АПЧ) пре 14 година, али није могла да га пређе због неразрешеног спора око имена са Грчком. Међутим, ветар оптимизма и реформи се поново јавља у региону после постизања историјског споразума априла 2013.год. између Београда и Приштине. Политичка воља и зрелост избора локалних лидера је награђена одлуком о отварању преговора за чланство Србије у ЕУ и преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању (ССП) између Косова и ЕУ. Међутим, тек треба да се обезбеди у потпуности конкретна примена споразума.

3. Док су се и други делови Западног Балкана такође суочили са низом политичких изазова, како унутрашњих тако и спољних, извештац је одабрао да се усредсреди на ове три земље/ентитета зато што је тамо посебно захтевано присуство међународне заједнице. Извештац ће тврдити да међународној заједници недостаје ефикасна стратегија за ту област. Обећање о чланству у ЕУ и НАТО је можда зауставило назадовање, али не пружа баш увек подстицај неким земљама да траже истинско помирење и да спроводи значајне реформе. Потребно је истражити нове приступе, узимајући у обзир, наравно, нестабилност области. Извештац ће нагласити да, иако је допринос међународне заједнице кључан, главна одговорност је на локалним политичарима који морају доказати своју политичку зрелост и способност да превазиђу чврсте ставове.

4. Извештај ће се градити на основу налаза претходних извештаја Скупштине, семинара и посета, укључујући одличан извешај из 2010. „Западни Балкан, 15 година после Дејтона: достигнућа и перспективе“ Марка Ангела (Луксембург), посета чланова овог одбора Босни и Херцеговини у октобру 2011. и Београду и Приштини у октобру 2012, Роуз-Рот семинара на Светом Стефану, Црна Гора, у октобру 2012.

---

<sup>1</sup> Турска признаје Републику Македонију у складу са њеним уставним називом.

## **II. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА И ХЕРЦЕГОВИНА: ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ДУБОКО УКОРЕЊЕНИХ ПОДЕЛА**

### **A. ПОЗАДИНА**

5. Дејтонски мировни споразум из 1995. је можда наметнуо људима у Босни и Херцеговини гломазну и мањкаву државну организацију<sup>2</sup>, али му се ипак мора одати признање за завршетак рата и одржавање мира сад већ скоро две деценије. Стање безбедности је задовољавајуће и испуњене су основне свакодневне потребе људи. Босна и Херцеговина и Херцеговина је стекла јединствену валуту и изградила јединствене оружане снаге (мултиетничке на нивоу већих јединица).

6. Ипак, чини се да је босанска држава недовољно опремљена да би се позабавила абмициознијим циљевима. Немогућност босанске елите да превазиђе безизлазни положај домаће политике, да унапреди државни план за европске интеграције, да се позабави привредом која пропада, трговином људима и дрогом, оранизованим криминалом и корупцијом је узрок растуће напетости међу људима у Босни, као и међународне заједнице.

7. Дуго се одољевало покушајима да се измени Дејтон како на унутрашњем плану, Република Српска (РС), се посебно, противила јачању централних институција у Сарајеву, тако и спољном плану, услед страха дела међународне заједнице да се наруши нестабилни мир у Босни. Ипак, низ скорашњих криза наговештава да ће се без одређених уставних промена ерозија стабилности у Босни опасно убрзати. Осим тога, такозвана Сејдић-Финци<sup>3</sup> пресуда не оставља босанским властима никакав други избор осим да преиспита државне уставне договоре. Нажалост тренутна политичка сцена у Босни не даје велику наду да може да се оствари напредак. Претпоставља се да бошњачки политичари траже већу централизацију земље; босански Срби желе већи суверенитет, или чак одвајање РС, док Хрвати инсистирају да њихова заједница треба да има одвојени територијални ентитет. У стварности, ипак, постоји мало покушаја да се промени статус кво зато што пропорционална подела власти међу етничким групама обезбеђује политичарима уносне позиције.

### **Б. УНУТРАШЊА ПОЛИТИЧКА СЦЕНА**

---

<sup>2</sup> Постојећим Уставом успостављена је децентрализована држава под непосреданим међународним надзором, у којој два ентитета – Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска и три народа – босански Хрвати, босански Срби и Бошњаци - коегзистирају. Својства централне државе су сведена на минимум и низ инструмената, као што су право вета када су утрожени витални интереси, настоје да спрече једну заједницу да доминира над осталима.

<sup>3</sup> Овом пресудом Европског суда за људска права донетом 2009. год. од Босне се захтева да промени свој устав како би се етничким мањинама омогућило кандидовање за највише владајуће позиције које су тренутно резервисане за три „уставна народа“, Бошњаке, Србе и Хрвате.

8. Политички партијски систем у Босни је подељен на етничкој основи и национални процес доношења одлука заснива се на узајамном деловању три главне етничке групе, пре него на политичким идеологијама. Политичке кризе у овој земљи су скоро неизбежне с обзиром на комбинацију веома сложеног и децентрализованог политичког система и намеру босанских политичара да се држе строгих етничких позиција. Босански политичари су таоци обећања која су дали са циљем да мобилишу и задрже своје етничко бирачко тело.

9. На нивоу централне владе, услед директних избора, трочлано председништво теоретски би требало да ужива висок степен легитимитета. Ипак, с обзиром на недостатак посебног хрватског ентитета, Хрват у актуелном председништву, г. Комшић, је изабран већином бошњачких гласова, изазивајући незадовољство заједнице босанских Хрвата.<sup>4</sup> Овај фактор, у комбинацији са унутрашњим неслагањима у председништву објашњава зашто ова институција тежи да се уздржава од доношења тешких одлука (Међународна кризна група, 2012).

10. Што се тиче Савета министара, постоји неписан договор да се на месту председавајућег смењују конститутивни народи. Ипак, с обзиром да ове етничке заједнице не говоре увек једногласно, процес формирања владе не тече глатко. Ако узмемо изборе 2010, било је потребно 15 месеци компликованих преговора како би се коначно постигао компромис. Вјекослав Беванда, босански Хрват, је постављен за премијера у Босни. Он је обећао да ће учинити да 2012. буде „европска година“, да ће постићи напредак на „Мапи пута“ ЕУ за 2012. за Босну и да ће вратити привреду на прави пут.

11. Нажалост, нова влада није успела да испуни ово обећање. Већи део њене енергије је био усмерен на још једну реконструкцију владајуће коалиције крајем 2012. У октобру 2012. У Извештају ЕУ о напретку се наводи да готово ниједан од главних услова утврђених у „Мапи пута“ није испуњен. Према ММФ-у, дошло је до успоравања економске активности у 2012. (Јукић, 2012), а Светска банка очекује да ће економски раст у Босни 2013. бити најнижи у региону – само 0,5% раста (Светска банка).

12. У законодавној грани такође постоји проблем ефикасности. У оквиру дводомног парламента, примењује се неколико механизма – као што је инструмент „ентитетског гласања“ - ради заштите интереса сва три конститутивна народа. У пракси ово значи да се квалификовано гласање примењује на готово све парламентарне одлуке, што законодавни процес чини спорим и компликованим. Неefикасност овог процеса избила је недавно у први план, пошто је неуспех постизања сагласности о личним исправама, неопходним за добијање извода из матичне књиге рођених и пасоша, спречио да се болесној беби издају неопходна документа ради лечења ван земље којим би јој се спасио живот. Ово је изазвало протесте у Сарајеву, где је хиљаде људи захтевало од политичке елите да преузме одговорност и остави по страни краткорочне етничке или партијске интересе.

---

<sup>4</sup> Давање дозволе босанским Хрватима да посебно изаберу свог члана председништва би било проблематично у смислу Сејдић-Финци пресуде која не одобрава гласање на етничкој основи.

13. Опасне тензије постоје не само између бошњачко-хрватске федерације и РС, већ и у оквиру саме федерације. Након распада коалиције неколико бошњачких и хрватских партија и формирања нове крајем 2012, требало је да се влада, сходно томе, реорганизује. Ипак, председник ентитета, и сам члан хрватске партије која је уклоњена из коалиције, одбио је да смени дотичне министре, што је довело до продужетка политичке кризе. Федерација је додатно узнемирана хапшењем председника због оптужби за корупцију, који се, након што је провео месец дана у сумњивом притвору, вратио на своје председничке дужности.

14. Потпуно је јасно да постоји хитна потреба за дијалогом о новој уставној реформи до средине 2013, с обзиром на изборе 2014.год. Генерални секретар Савета Европе, Торбјорн Јагланд и комесар за проширење ЕУ, Штефан Филе, упозорили су Босну и Херцеговину да би неуспех у примени пресуде Сејдић-Финци би озбиљно подрио легитимитет парламента ове земље и председништво које би било изабрано 2014.год. Ипак, с обзиром на веома поларизовану политичку атмосферу у Босни, шансе да политичари потигну договор нису баш велике. Процес реформе устава би требао да буде укључив(инклузиван) и транспарентан и треба да обухвати све заинтересоване стране, укључујући академски свет и цивилно друштво. Пут ка помирењу би могао више да обећава него преговори међу политичарима. У том смислу и уз посредовање амбасаде САД у Босни крајем јуна 2013. год. усвојен је закључак о реформи Устава ентитета, на основу препорука специјалне експертске групе. Ова група, у којој се налазе правни експерти и представници цивилног друштва, поднела је скоро 200 препорука, укључујући укидање председништва ентитета и гарантовање права оних који се не изјашњавају као припадници "конститутивних народа". Треба похвалити и подржати ове напоре, с обзиром да се се заснивају на приступу уставној реформи "одоздо на горе" (Јукић, 2012).

## **Ц. УЛОГА МЕЂУНАРОДНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ЕВРОАТЛАНТСКА ИНТЕГРАЦИЈА**

### **1. Канцеларија високог представника**

15. Канцеларија високог представника (КВП), тело које постављају УН, створена Дејтонским споразумом и присутна у Босни од 1995, надгледа напоре примењивања цивилног мира. Надзорна улога је појачана 1997. год. такозваним „Бонским овлашћењима“ којима се КВП обавезује да разреши дужности локалне вође као и да наметне законодавство како би се успоставило јединство и реформа у Босни. Што се тиче суверенитета Босне, ова посебна овлашћења су веома ретко коришћена.

16. Не постоји јасан консензус у Босни и Херцеговини о прецизној улози коју би КВП требала да одигра у подстицању помирења и реформе. Неки сматрају да је она главна у систему где компромис остаје недостижан и желе да међународна заједница одигра проактивнију улогу, као што је то урадила КВП током последње деценије. Други уверавају да је она само изговор политичкој класи да избегну одговорност. Званичници РС су делимично за лишавање КВП њених посебних овлашћења (Европски форум). КВП ће временом морати да пренесе своје функције на босанске институције, али недавне политичке кризе и неуспех

договора о уставној реформи говори да би, за сада, уступање ових овлашћења било преурањено и могло би да дестабилизује ситуацију у овој земљи.

## **2. Интеграција у ЕУ**

17. Како се КВП полако повлачила, ЕУ је знатно појачала своје присуство и ефикасно избила на површину као водећа међународна организација која руководи у Босни. Као што је наведено, Босна и Херцеговина и ЕУ су заједно осмислиле план интеграције у ЕУ, који обухвата приоритетне области реформе и посебне обавезе које морају бити испуњене. Како би се приближила чланству ЕУ, земља мора пре свега да приступи трима кључним питањима: 1) мењању Устава како би био у складу са Сејдић-Финци пресудом; 2) усвајању закона о државној помоћи; и 3) усвајању закона о попису становништва на државном нивоу<sup>5</sup>.

18. На жалост, Босна и Херцеговина је постигла ограничен напредак у испуњавању политичких критеријума за чланство у ЕУ. Рокови наведени у „Мапи пута“ ЕУ за Босну нису испуњени. Босна и Херцеговина је успела да усвоји закон о државној помоћи на нивоу централне владе и закон о одржавању пописа у 2013. Са друге стране, није успела да испуни неодложан задатак: споразумно усвајање амандмана за Устав који ће обезбедити испуњавање услова из пресуде у случају Сејдић-Финци. Овај неуспех је практично замрзнуо процес интеграције у ЕУ. У јулу 2013. год. Савет Европске Уније је изразио разочарање у вези напретка Босне и Херцеговине и напоменуо да „док друге земље у региону напредују, Босна и Херцеговина заостаје“. Није нереалистично очекивати, међутим, да ће историјски споразум између Београда и Приштине и чланство Хрватске у ЕУ, дати нови стимуланс реформама у Босни и Херцеговини.

19. У смислу улоге ЕУ, такође треба напоменути да су 2004. Снаге ЕУ – EUFOR (операција EUFOR – ALTHEA) преузеле мисију да омогуће сигурно и безбедно окружење у Босни од НАТО-вих Стабилизацијских снага (SFOR). Величина Снага ЕУ се стално смањивала у односу на првобитну величину од нешто мање од 7,000 војника. Тренутно, Снаге су смањене на отприлике 600 људи, углавном усмерених на јачање капацитета и обучавање босанске војске. Ипак, у случају нужде, Посредне резервне снаге које се налазе ван земље могу бити позване да у кратком року интервенишу као подршка босанским властима у циљу поновног успостављања реда и мира.

## **3. Односи са НАТО**

20. Првобитно присуство НАТО-а у Босни је било усмерено на примењивање војних аспеката Дејтонског споразума. Однос НАТО-Босна и Херцеговина је од 2006, када се Босна и Херцеговина придружила програму Партнерство за мир, захтевао другачију димензију. Алијанса подржава пут Босне ка чланству НАТО-а кроз низ инструментата, укључујући Процес планирања и ревизије, Индивидуални акциони план за партнерство и Појачани дијалог.

---

<sup>5</sup> Попис становништва је главни приоритет за Босну. Поуздана и ажурирана статистика је потребна за озбиљно и ваљано економско планирање, за пружање јавних услуга и за општи развој земље.

21. Босни је условно одобрен Акциони план за чланство (АПЧ) 2010. Ипак, овај корак је био условљен евидентирањем војних постројења као имовине централне власти, пре него ентитета. Ово питање је високо политизовано и део је шире расправе између РС и Сарајева о подели непокретне имовине. Примена договора о овом питању је ефективно блокирана, изазивајући разочараност НАТО-а. НАТО је видео проблем непокретне имовине не само као практичан проблем за оружане снаге, већ и као тест за политичаре у земљи – неуспех да се постигне договор о овом релативно мањем проблему поставља питање о способности Босне да доноси одлуке о важнијим питањима евроатлантске безбедности.

22. Са друге стране, Алијанса високо цени напредак у уништавању вишка залиха наоружања и одлуке да појача босански допринос Међународним снагама за безбедносну помоћ у Авганистану (МСБП)<sup>6</sup>. Реформа одбрамбеног сектора представља најважније достигнуће Босне после Дејтона. Реформа је створила јединствену војну структуру, а мултиетнички модел оружаних снага (бар у оквиру већих војних јединица) је био сила за интеграцију у земљи. Реформа је у оштрој супротности са недостатком напретка у другим областима.

23. Чланство у НАТО ужива релативно велику подршку међу Босанцима, али веома варира међу њеним етничким заједницама. Велика већина Бошњака и Хрвата подржава чланство. Ипак, у Републици Српској јавно мњење тек треба да се придобије у вези овог питања. Руководство РС се бори за идеју да се одржи референдум о чланству у НАТО у овом ентитету у коме доминирају Срби.

24. Међународна заједница мора остати чврсто ангажована у Босни, посебно због тога што би растуће политичке, економске и друшвене тензије могле имати застрашујуће последице по земљу и регион у целини. Па ипак, никаква међународна подршка не може да замени политичку вољу босанских политичара. Уколико су политичари у Босни озбиљни у вези са наведеним циљевима за придруживање евроатлантској заједници, морају бити спремни на преиспитивање својих тврђих ставова.

### III. КОСОВО: НОВЕ НАДЕ?

25. Док Приштина слави пету годишњицу проглашења независности, међународна заједница је изгледа почела да прихвата статус кво, макар за сада. У фокусу дипломатских напора током последњих неколико година била је „нормализација” односа између Београда и Приштине а не постизање коначног споразума о статусу Косова. Разумност овог прагматичног приступа наглашена је потписивањем споразума између Београда и Приштине 19. априла 2013.год. уз посредовање ЕУ. Овај догађај се с пуним правом описује као историјски тренутак и као прекретница и за Србију и за Косово, стаза ка стабилизацији региона и кључ којим ће се откључати евроатлантска врата. Овим споразумом се, међутим, не решавају сва питања с којима се суочава и Косово и Србија. Када је реч о локалним и регионалним изазовима, имплементација споразума мора да буде

---

<sup>6</sup> Тренутно 53 Босанаца служи у МСБП Регионалној команди Север. Босна и Херцеговина је, такође, недавно одлучила да пошаље јединицу војне полиције у Авганистан.



мудро изведена тако да не доведе до осећања издаје и анимозитета, ни међу српским ни међу косовским становништвом.

26. Споразум се не бави решавањем питања коначног статуса Косова. Већина држава чланица НАТО(24 од 28)<sup>7</sup> као и држава чланица ЕУ (22 од 27)<sup>8</sup> признало је независност Косова. Изузев Србије и БиХ, остале четири бивше југословенске републике су то исто учиниле. Имајући независне институције које су све чвршће утемељене, и будући да је призната од стране већине европских земаља као и глобалних сила као што су Сједињене државе, Јапан и Аустралија, разуме се да Приштина нерасло прихвата било каква ограничења свог суверенитета. Одлучност Приштине додатно је појачана саветодавним мишљењем Међународног суда правде(МСП) усвојеног у јулу 2010.год. у коме се констатује да "проглашавањем независности 17. фебруара 2008.год. нису прекршени општи принципи међународног права".<sup>9</sup>

27. Упркос томе, скоро половина чланица УН од 193 земље није признала независност Косова, укључујући важне велике силе попут Русије, Кине и Индије. Постоји консензус код свих кључних српских политичара да сецесија Косова неће никада бити призната. Српска дипломатија је ефикасно успела да убеди ЕУ да чак ни обећање чланства није довољно да наведе Београд да се одрекне свог права на Косово. Само око 20% српског становништва је рекло да не би искључило могућност прихватања независности Косова (док друга анкета сугерише да 63% Срба признаје да Косово де факто функционише као независна држава).

28. Други предлози у погледу питања статуса – као што је сецесија српских општина на северу Косова или замена подручја (Северно Косово за регион са већинским албанским становништвом на југу Србије) – јављају се повремено, али изгледа да их озбиљно не разматрају ни Београд ни Приштина. Ова идеја је веома непопуларна међу представницима међународне заједнице због страха да ће се створити преседан и поново отворити Пандорина кутија у овом нестабилном региону. Чак и представници српских заједница северно од реке Ибар, са којима се делегација Одбора за цивилну димензију безбедности Парламентарне скупштине НАТО сусрела у октобру 2012, не подржавају идеју поделе Косова. Енклаве косовских Срба јужно од Ибра су нарочито против те идеје, будући да би то значајно смањило број српског становништва на Косову.

29. У том контексту, извештач је уверен да стратегија међународне заједнице према Косову – макар у догледној будућности - треба да се базира на три кључна елемента: 1) треба пронаћи погодне правне и политичке формуле да би се косовским институцијама, српским државним органима и међународној заједници, као и становништву у региону омогућила ефикасна интеракција, остављајући питање статуса по страни; 2) мултиетнички карактер косовских институција и друштва мора се очувати са великом прецизношћу; и 3) међународна заједница мора остати посвећена пружању помоћи у процесу реформи и одржавању мира и стабилности на Косову.

---

<sup>7</sup> Косово нису признале Грчка, Румунија, Словачка и Шпанија.

<sup>8</sup> Исте четири земље плус Кипар.

<sup>9</sup> Треба, међутим, напоменути да је МСП усвојио веома узак легалистички приступ питању које му је постављено и није размотрио генерално питање права Косова - или неког другог ентитета - на отцепљење.

## A. ПОСТИЗАЊЕ ИЗВОДЉИВОГ МОДУС ВИВЕНДИ

30. Непосредни преговори између Београда и Приштине који су кулминирали споразумом постигнутим 19. априла 2013. год., представљали су тежак процес и у више наврата се чинило да су доспели у ћорсокак. Почели су у марту 2011. год. под покровитељством ЕУ и у року од две године дали су значајне резултате. Постигнути су споразуми о интегрисаном управљању границом/граничном линијом, слободи кретања, узајамном признавању универзитетских диплома, докумената везаних за регистрацију, царину и трговину. Међутим, ови споразуми се имплементирају са мешовитим успехом.<sup>10</sup>

31. Највећи успех постигнут је споразумом о представљању Косова на регионалним скуповима. Договорено је да ће се ентитет назвати "Косово" уз додавање следеће фусноте: "Овај назив [тј. "Косово"] не прејудуира статус Косова и у складу је са Резолуцијом 1244 и мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова."<sup>11</sup> Овај споразум у великој мери олакшава могућност Србије и међународне заједнице за интеракцију са Косовом без позивања на његов статус. 'Споразум са фуснотом-звездицом' (заједно са акцијом Србије за хапшење осумњичених за ратне злочине) такође је убрзао одлуку ЕУ да Србији да статус кандидата у марту 2012. Потенцијални датум за почетак преговора о придруживању ЕУ неће се одредити док ЕУ не види више напретка у разговорима Београд-Приштина. Што се тиче Косова, Комисија је усвојила Саопштење о Студији изводљивости за Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Косова, што представља потврду да би се између ЕУ и Косова могао закључити споразум и у ситуацији када су државе чланице ЕУ задржале различите погледе на његов статус.

32. После председничких и парламентарних избора у Србији, разговори су се наставили крајем 2012. године на нивоу председника влада. Историјско руковање г-дина Дачића и г-дина Тачија на првом састанку у Бриселу пробудило је наде у значајан напредак дијалога Београда и Приштине уз посредовање ЕУ. У јануару 2013, Београд је усвојио свеобухватну Резолуцију и 'платформу', где је утврдио своје главне принципе у контексту преговора са Приштином. Мада је Србија остала чврсто при ставу да никада не призна независност Косова, Београд је изразио спремност да разматра практична питања – а посебно она усмерена ка побољшању живота српског становништва на Косову – што све упућује на процес 'нормализације'. Од тада је у Бриселу одржано неколико рунди преговора, са фокусом на имплементацији претходних договора, ситуацији на Северу Косова, заштити српских културних и верских локалитета, као и саобраћајној инфраструктури. Београд и Приштина су се договорили да размене официре за

<sup>10</sup> Треба посебно појачати имплементацију споразума о управљању границом/граничном линијом. Раније су српске заједнице северно од Ибра покушавале да опструирају преузимање граничних прелаза од стране државних органа из Приштине. У децембру 2012. год. Споразум о интегрисаном управљању почео је да се примењује на свим већим прелизима. Међутим, ситуација је нестабилна и дан-данас. Јасне процедуре које би омогућиле званичницима да путују преко граница/граничне линије тек треба да се успоставе.

<sup>11</sup> Београд је инсистирао на укључивању позивања на Резолуцију Савета безбедности УН 1244 (1999), којом се омогућава цивилно и војно присуство међународне заједнице на Косову, будући да сматра да је то од помоћи при полагању права Србије у погледу суверенитета на Косову.

везу, а очекује се да би то унапредило мониторинг над имплементацијом билатералних техничких споразума.

33. Међутим, за “нормализацију” односа између Београда и Приштине од пресудног утицаја је била њихова способност проналажења компромиса у вези северног дела Косова са већинским српским становништвом који је у суштини био изван контроле Приштине. Као што је поменуто, 19. априла 2013. год. премијери Србије и Косова потписали су споразум који представља прекретницу у оквиру овог питања. Споразум у 15 тачака, који се заснива на стварању “Заједнице српских општина”(ратификован у Скупштини Косова 21. априла и усвојен у Парламенту Србије 26. априла) пружа знатну аутономију већинским српским општинама, укључујући осетљиве области као што су полиција и судство. Споразумом се предвиђа расформирање „паралелних“ структура на северу Косова, и обавезује обе стране да постигну споразуме о енергетици и телекомуникацијама и да ниједна страна не блокира другој страни напредак у европским интеграцијама.

34. Споразум је нишао на широко одобравање међународне заједнице и подстакао Европску комисију да предложи давање Србији датума за почетак преговора за придруживање ЕУ и потписивање ССП са Косовом. Оба предлога је одобрио Савет ЕУ у јуну месецу. Мора се похвалити брза и позитивна реакција ЕУ пошто она даје кредибилитет подстицајима које нуди региону.

35. Упркос томе, конкретна примена споразума остаје озбиљан изазов. Власти у Београду и Приштини морају да убеду - предузимајући конкретне акције- своје европске колеге да су истински опредељени за спровођење споразума, и да је његово потписивање био само начин да се приближе чланству у ЕУ. У том контексту изјаве, као што су позиви високих српских званичника Српском становништву на Косову којима се апеује на њихово учешће на косовским локалним изборима које Приштина спроводи у новембру 2013. год, заслужују све похвале.

## **Б. МУЛТИЕТИЧНОСТ НА КОСОВУ**

36. Заштита и јачање мултиетничког карактера косовског друштва требало би да буде заједнички интерес и Београда и Приштине, и државни органи Косова чине значајне напоре у том циљу. Овај циљ је био главни елемент у Ахтисаријевом плану из 2007. године, плану специјалног представника УН као мапе пута ка сувереном, демократском, мултиетничком и децентрализованом Косову. Србија је одбацила план због индиректног позивања на суверенитет и државност Косова, мада многе од премиса и даље чврсто стоје. Међународна заједница широко поздравља укључивање ових премиса – као што је то да српски језик буде један од службених језика, обезбеђивање адекватног представљања мањина у државним институцијама и давање знатних овлашћења локалним владама - у устав и законе Косова.

37. Треба узети у обзир да Косово све више постаје моноетничко. По попису становништва у 2011, Косовски Албанци чине око 92% популације, док је та бројка износила 82% у 1991. години. Упркос томе, политичка ситуација у оба ова периода утицала је на број становника обухваћен пописом, чиме су поремећени резултати

(додуше у ограниченем обиму). У сваком случају, морају се пратити промене у које се тичу становништва, како би се обезбедило испуњавање уставом предвиђене политичке заступљености централној и локалној власти, употреба језика, буџетска одвајања, и доступност образовања за етничке мањине.

**38.** Забринутост популације Косовских Срба, који сматрају да су под притиском да промене свој идентитет и да од грађана Србије постану грађани Косова, разумљива је. Повезаност између Косовских Срба и Београда не може се комплетно ампутирати. Међутим, ситуација када се образовање, здравствена заштита, па чак и безбедносне структуре у енклавама Косовских Срба финансирају из Београда и да се њима управља из Београда, је нездрава. У Споразуму од 19. априла укључено је уклањање паралелних структура на северу. Ове структуре треба да се полако замене уз много такта. Структуре основане у замену треба да, у складу са закључцима Савета за општа питања ЕУ из децембра 2012.год, „испуњавају потребе локалног становништва за безбедношћу и правосуђем на транспарентан и кооперативан начин, као и да обезбеде функционалност јединственог институционалног и административног уређења у оквиру Косова.“

### **1. Политичко представљање мањина**

39. На први поглед, косовска институционална структура је веома дарезљива према етничким мањинама. Уставом се гарантује 20 места (од 120) за представнике мањинских заједница. Ове заједнице су представљене у Влади са три министарска положаја, укључујући једног потпредседника.

40. Међутим, упркос солидном уставном основу, реалност је много сложенија. Посланицима из мањинских заједница недостаје капацитет за значајан законодавни допринос (Парламентарна скупштина Савета Европе, 2013). Такође, многа места резервисана за чланове заједница нису попуњена, али најважнији разлог је тај што се значајно смањио број младих, образованих и квалификованих људи који живе у српским енклавама јужно од Ибра.

41. Српска заједница јужно од Ибра - већи део популације Косовских Срба – све више стари, руралног је карактера и пасивна (ICG, 2012). Међутим, ови људи су релативно више интегрисани у косовско друштво и изванредан број њихових представника учествује у раду косовских институција и политичком животу. У Грачаницама, где живи мањинско српско становништво, ова заједница ужива релативну стабилност и има могућности да обезбеди основне услуге својим грађанима, што представља модел који би Приштина волела да се примени у свим српским заједницама на Косову. Па ипак, чак и у српским општинама јужно од Ибра, структуре које финансира и контролише Београд (а које Приштина назива “паралелним структурама”) још увек постоје, посебно у области образовања и здравствене заштите.

42. Реинтеграција српских општина северно од реке Ибар после 19. априла биће огроман изазов. Процењује се да на овом подручју живи од 100-120.000 становника. Ово подручје је под ефективном контролом српских локалних институција које не признају независност Косова, а њих, заузврат, званично не признаје Приштина. Ове структуре веома зависе од финансијске подршке из Београда. Нерешена ситуација која је постојала од 1999. год. у знатној мерије заочила привредни развој региона и доприноси све већој активности криминалних група.

43. Локално српско становништво ове четири општина је огромном већином против независности Косова, како су показали резултати локалног плебисцита у фебруару 2012. Многи од њих су протествовали против потписивања споразума 19. Априла и осећали су да их је Београд издао. Међутим, када се делегација Парламентарне скупштине НАТО сусрела се са представницима ових заједница у мају 2013. год, они нису сместа одбацили споразум потписан 19. априла и нису претили да ће га саботирати. Они су, ипак, изнели више разлога забринутости за будућност својих заједница и тражили додатне гаранције да ће се поштовати њихова права. Приштина, Београд и међународна заједница морају да удвоструче напоре да одагнају ове сумње, било да су оне стварне или имагинарне, ако се тежио потпуној имплементацији споразума потписаног 19. априла. 2013.год.

44. Локални избори заказани за 3. новембар 2013.год. представљаће озбиљан тест за нови административни оквир Косова у складу са споразумом од 19. априла. На жалост, ови избори ће се вероватно одржати у складу са старим изборним законом који је критикован због недостатака. Поднети су амандмани којима се врше измене и допуне неких недостатака, укључујући и укидање условног гласања и ограничавање броја посматрача из политичких партија на бирачким местима, али Скупштина Косова их није усвојила. У сваком случају, императив је да косовске институције, уз помоћ међународне заједнице обезбеде што несметаније и транспарентније спровођење ових изузетно значајних избора.

45. Косовска полиција (КП), с друге стране, успела је да постигне знатан напредак у смислу професионализма и етничке различитости; 13% радних места заузимају припадници мањина. КП игра кључну улогу у одржавању закона и реда у служби становништва, али служи и као покретач интеграције различитих заједница. У јулу 2013.год, премијер Косова Тачи најавио је да су све „паралелне“ полицијске структуре у северним већинским српским општинама расформиране и обећао да ће локални становници који су вољни да ступе у рад у КП имати могућности за то. (Пеци, 2013).

## **2. Физичка безбедност људи и културних и верских локалитета**

46. Одговорност за заштиту српских верских и културних локација на Косову пренесена је са КФОР-а на косовске институције унутрашњих послова, што је за њих значајан тест. Објективне информације о стварним претњама са којима се суочавају националне мањине на Косову веома је тешко добити. У току посете Београду и Приштини у октобру 2012, делегацији Парламентарне скупштине НАТО-а, српски званичници су рекли да је од јуна 1999, око 1.000 Срба и неалбанаца убијено на Косову, и да ниједно од тих убистава није у потпуности истражено. У истом периоду, скоро 300.000 Срба и других неалбанаца постали су избеглице и интерно расељена лица. Према подацима УНХЦР (Агенција Уједињених нација за избеглице), у јулу 2012. у Србији је било око 210.000 расељених лица са Косова. У складу са српским изворима, од јуна 1999. године уништено је око 30.000 српских кућа а више од 150 српских православних храмова оштећено или уништено.

47. С друге стране, у Приштини, Хајредин Кучи, потпредседник владе и министар правде, рекао је делегацији да “од 2008, јужно од Ибра није дошло ни до једног етничког инцидента”. Званичници косовске владе су такође рекли да цифра од 300.000 неалбанских избеглица није реална и да је баш преувеличана.

48. Док је стварна ситуација сигурно негде између ове две крајности, евидентно је да су потребни додатни напори за решавање злочина против мањинских заједница, укључујући мање злостављање, застрашивање, обичне нападе и имовинска кривична дела, као и акте вандализма и верске нетолеранције (Парламентарна скупштина Савета Европе, 2013). Напори Приштине да заштити не-албанско становништво, имовину и културно наслеђе на Косову пресудно је за обезбеђивање безбедног и одрживог повратка српских интерно расељених лица и избеглица. Уложене су значајне суме за поправку њихових кућа или изградњу нових, као и изградњу школа и инфраструктурних објеката за повратнике. Недавно је основан Савет за имплементацију и мониторинг у Призрену у Ораховцу(Раховец), што треба да се препозна као позитиван корак ка очувању културног наслеђа. Међутим, број повратника је и даље мали (ОЕБС, 2012).

### **3. Мањински језици, образовање и вера**

49. Албански и српски језик су два службена језика на Косову; могу се користити равноправно у свим косовским институцијама. Са установљавањем Комисије за језик, успостављени су механизми за заштиту употребе језика и подношење притужби. Међутим, овај механизам једва да се користи, а до кршења права на употребу језика долази и на централном и локалном нивоу (ОЕБС, 2012). На службене ознаке и натписе на српском језику – као што су називи улица – вандали често бацају боју и они се не обнављају.

50. Ситуација се погоршава услед чињенице да млађе генерације које су образоване, било на Косову или у српском систему образовања на Косову, немају довољно могућности да уче оба службена језика. Такође, интеракција између наставника и ученика из различитих заједница у већини општина не постоји.

51. Обезбеђивање верских слобода је још један предуслов за очување хетерогености косовског друштва. Тренутно, степен “исламизације” Косова је веома низак. Политички лидери на Косову шаљу јасне поруке да ће Косово остати секуларна европска држава. Секуларна природа Косова је уткана у његов устав и законе; постоје ограничења у погледу верских симбола – као што је ношење марама – у државним школама. Већина Албанаца на Косову придржава се више умереног облика ислама. Албанска етничка припадност и европска геополитичка оријентација изгледа да су важнији елементи њиховог идентитета од муслиманске вере. Међутим, улога вере се појачала на Косову од распада Југославије (као и улога хришћанске цркве у другим деловима бивше Југославије). Следбеници ригиднијих облика ислама постали су видљива, иако веома мала група у косовском друштву. Повремено, верски конзервативци и „хардлајнери“ протестују против онога што виде као претерани секуларизам косовских власти. Пријављено је неколико мањих инцидената које су наводно проузроковали фанатици (Ксара). Међутим, у овој фази, верски екстремизам не представља опипљиву опасност и огромна већина народа на Косову дели европске погледе на улогу религије у савременом друштву.

### **Ц. УЛОГА МЕЂУНАРОДНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ**

52. Међународно присуство на Косову се све више смањује у протеклих неколико година. Од 2008, број припадника међународних снага под командом НАТО-а (КФОР) је смањен скоро три пута. Улога Прелазне администрације УН на Косову (УНМИК), установљене 1999. године Резолуцијом 1244, која је овлашћена

да обавља свакодневне административне послове за Косово, знатно је смањена од проглашења независности 2008. Одлука Међународне управљачке групе (ИСГ)<sup>1212</sup> да оконча тзв. надгледану независност Косова у септембру 2012. године, била је показатељ да западне силе цене напредак Косова у изградњи савремене државе. Па ипак, извесно међународно присуство – посебно КФОР, ЕУ и ЕУЛЕКС (Мисија Европске уније за владавину права на Косову) – и даље је од суштинске важности и, у ствари, подржано од највећих локалних и регионалних актера и заједница(уз одређену резервисаност дела становништва косовских Срба према ЕУЛЕКС-у).

53. НАТО је дао значајан допринос закључењу споразума 19. априла. Генерални секретар Алијансе, Андерс Фог Расмусен дао је обећање да ће "КФОР бити спреман да помогне у имплементацији најновијег споразума на најбољи могући начин у оквиру свог актуелног мандата."

54. Присуство КФОР-а је било одлучујуће у одржавању безбедности и сигурности свих појединаца и заједница на Косову у последњих 13 година. Данас, око 5.000 војника из 30 земаља (22 државе чланице НАТО-а и 8 КФОР партнера), и даље доприносе одржавању сигурног и безбедног окружења за све грађане, без обзира на етничко порекло. Будуће присуство КФОР на Косову је тесно повезано са политичким напретком, чија спора динамика захтева чврст размештај снага у наредним месецима. Известилац је уверен да ће у догледној будућности бити потребно присуство КФОР како би се обезбедила имплементација споразума постигнутог 19. Априла и енергично подржава продужење мисије, било у садашњем облику, било у облику у коме би требало да се преда ЕУ.

55. Историјски споразум о нормализацији односа оживео је снове о чланству у ЕУ и појачао утицаје ЕУ у региону. ЕУ је сачинила амбициозан програм крајем 2011 и знатно је појачала своје присуство на Косову. Одлука о отпочињању преговора о ССП још једном потврђује опредељење ЕУ када је реч о Косову и региону. Међутим, европски комесар Филе је упозорио Приштину да преговори неће бити једноставни. Потребно је да Косово постане оличење духа ЕУ, уколико жели да јој се придружи: усвојени су неопходни закони којима се уводе европски стандарди, али институције Косова треба да удвоструче напоре да их примене. Иако из краткорочне перспективе чланство у ЕУ није изводљива опција, само обећање визне либерализације је веома моћан подстицај за власти Косова: чињеница да житељи Косова, за разлику од његових суседа, не могу слободно да путују у остале европске земље, представља огромну препреку. Европске интеграције и даље остаје најјача полуга за охрабривање Косова да настави са спровођењем приоритетних реформи у областима као што су владавина права и борба против криминала и корупције.

56. Због ниске културе у погледу владавине права и слабости административних структура, Косову ће бити потребна међународна помоћ у овој области у наредном периоду. У том контексту, улога ЕУЛЕКС је од суштинске важности. ЕУЛЕКС, који има право да преузме ограничена извршна овлашћења и да интервенише у специфичним кривичним стварима и који се повремено критикује, посебно због ограничене способности да функционише на Северу Косова, ипак је успео да покрене поступак против неких корумпираних политичара, градоначелника и полицијских

---

<sup>12</sup> МУГ(ориг. ISG) чине 23 чланице ЕУ, Сједињене државе и Турска. Она је надзирала Косово од његовог проглашења независности 2008.год.

службеника. ЕУЛЕКС, такође, спроводи истрагу на високом нивоу у вези наводног вађења људских органа од стране неких бивших бораца Ослободилачке војске Косова. Утврђена је кривица и донета пресуда у случају петорица мушкараца а даља истрага је у току у вези клинике Медикус, која се налази ван Приштине. Европски ревизорски суд је утврдио у октобру 2012, да “помоћ ЕУ на Косову у области владавине закона није била довољно ефикасна” због “специфичних околности на Косову, али и “ограничења” ЕУЛЕКС-а у погледу „особља” (Европски ревизорски суд - ЕСА). Међутим, у протеклом периоду, ЕУЛЕКС Косово је преконфигурисан да би мисија постала јача, поузданија и ефикаснија. Недавно је, такође, потписан један значајан споразумса КП ради олакшавања размене информација са циљем спречавања, утврђивања и смањивања тешких злочина.

#### **IV. БИВША ЈУГОСЛОВЕНСКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: ИЗАЗОВИ ИНТЕГРАЦИЈЕ**

57. Бивша југословенска Република Македонија (даље у тексту БЈРМ) је значајно напредовала од како је 1991. постала независна. Истиче се међу другим бившим земљама Југославије као земља која је успела да избегне оружане сукобе, иако је 2001. била на ивици међуетничког сукоба. Прихвативши захтеве албанске етничке заједнице, Охридски оквирни споразум (ООС) је спречио распад земље и ширење нестабилности на остале области. Међународна заједница је, углавном преко ОЕБС и ЕУ, била гарант за ООС. Значајно присуство ЕУ у земљи, подржавање усвајања ЕУ *acquis communautaire*, игра кључну улогу у стабилизацији земље.

58. Као што је речено, земља се суочава са озбиљним изазовима, укључујући и „питање око имена“, консолидацију њеног мултиетничког карактера, демократских институција, слободу медија и цивилног друштва. Напредак Скопља у овим областима је основни предуслов за исушење евроатлантских амбиција земље.

#### **A. ЕВРОАТЛАНСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И ОДНОСИ СА СУСЕДИМА**

59. Бивша југословенска Република Македонија је 1999. год. добила АПЧ(ориг. MAP –Membership Action Plan - Акциони план чланства) а у јавности се препознаје снажна подршку чланству у НАТО. 2008. год, на самиту у Букурешту, чланице Алијансе су се сложиле да ће ова земља добити позив за приступање Алијанси чим пронађе решење за спор са Грчком у вези са називом земље. Бивша југословенска Република Македонија тренутно спроводи 14. циклус Акционог плана за чланство(ориг. MAP), и сарађује са НАТО у оквиру Процеса планирања и ревизије(ориг. PARP - Planning and Revision Process). Ова земља, такође, даје значајан допринос операцијама под командом НАТО, ЕУ и УН у Авганистану, Босни и Херцеговини, Либану и на Косову. Она у великој мери доприноси операцијама под командом НАТО: она тренутно има 158 припадника трупа у главној регионалној команди операције ИСАФ. На састанку одржаном током посете делегације ПС НАТО, министар одбране Талат Џафери је истакао да је Скопље спремно да настави са пружањем доприноса НАТО мисији у Авганистану и после 2014. год.

60. Ова земља је извршила професионализацију оружаних снага 2006. год, и била је прва у региону која је то учинила 2006. год. Тренутни изазов огледао се у томе да се ови стандарди одрже у тешким економским приликама. Као резултат глобалног економског контекста, буџет за одбрану се током година



смањивао и тренутно износи нешто мало више од 1% БНД, а његов највећи део је потрошен на зараде.

61. Пре Самита у Букурешту 2008.год, чланство у НАТО сматрало се основним стратешким циљем и подржавала га је огромна већина становништва, без обзира на етничку припадност или политичке симпатије. Међутим, велики део припадника већинске етничке заједнице верује да пристајање на уступке Грчкој у вези са именом, идентитетом и језиком земље у замену за уклањање одблокиравање процеса евро-атлантских интеграција, представља превелику цену. Добро је познато да Албанци снажно подржавају евро-атлантске интеграције и склонији су компромисима у вези са „проблемом око имена“.

62. Дуготрајне расправе са суседима обухватају спорове око етногенезе македонске нације, контроверзе око историјских догађаја и непризнавање македонског језика. Ово су дубоко укорењена питања и процес измирења биће дуг. И владајућа партија ВМРО-ДПМНЕ и социјалдемократе имају исти став о томе да сваки споразум са Атином народ ове земље треба да потврди на референдуму.

63. Под покровитељством Уједињених нација, билатерални разговори су одржавани од 1991. уз посредство америчког дипломате Метју Немеца. Свеобухватно решење требало би да се позабави проблемом употребе придева „македонски“. У последњих неколико месеци преговори око питања имена су појачани. Посредник Немец је посетио и Атину и Скопље у првој половини 2013, и изнео нове предлоге, чији детаљи нису званично саопштени. Медији и неки локални политичари суспекулисали су да су се у овим предлозима нашле речи „северна“ или „горња“, било пре речи "Република“ или речи „Македонија“. Цитиране су речи лидера млађег албанског партнера у влади ДУИ(Демократска унија за интеграцију) у којима се наводи да су они спремни да прихвате име „Горња Македонија“. Ове изјаве су изазвале критике премијера Николе Груевског и његове партије ВМРО-ДПМНЕ а исход тога био је пораст напетости у оквиру владајуће коалиције. Све до данас, албански коалициони партнер није био интензивно укључен ни у преговоре УН, ни у ширу јавну дебату пошто је сматрао да је проблем око имена земље осетљиво питање које треба да реше политички представници македонске већине. Међутим, г. Ахмети је јасно рекао да се албански интереси у морају очувати у преговорима, и да није прихватљиво име које не одражава мултиетнички карактер земље.

64. Компромис у вези са “проблемом око имена” захтеваће стабилне владајуће коалиције и пуну подршку парламената обе земље. Обе стране су већ направиле неке уступке (Скопље је дало сагласност да се њихова земља привремено помиње као “бивша југословенска Република Македонија”, док је Грчка у исто време одустала од свог пређашњег противљења самој употреби речи „Македонија“, инсистирајући само на географској одредници која би јој претходила), али потребан је био даљи напредак и компромиси. Осим “проблема око имена”, нема других већих проблема између Атине и Скопља и постоји веома активна сарадња у различитим областима између две земље, укључујући прекограничне програме, сарадњу полиција и царина, као и војну сарадњу. Када је реч о економским односима, увоз из Грчке је знатно порастао 2012. год. тако да је Грчка постала други највећи трговински партнер и четврти највећи извор инвестирања (10% укупних унутрашњих инвестиција) (Европска комисија, 2013).

65. Статус кво око „питања имена“ није одржив и носи ризик за стабилност БЈРМ и регион. Ово неразрешено питање се одражава и на националисту под

покровитељством државе и раздорну реторику и постепено маргинализује компромитујуће ставове у оквиру друштва.

66. Односи између БЈРМ и суседне Бугарске у 2012. су били затегнути. Бугарска је посебно опрезна због растућег националистичког дискурса у БЈРМ и поступања са онима који се сматрају Бугарима и који живе у БЈР Македонији. Међутим, после Европског савета у децембру 2012. год, када је изнета елика забринутост у вези напетости између Скопља и Софије, обе земље су се сложиле да потпишу билатерални споразум о добросуседским односима, да оформе радне групе за осетљива питања и да одржавају годишње међувладине састанке. 2013. Год. дошло је до многобројних иницијатива за сарадњу, као што су састанци на високом нивоу, појачана трговина и сарадња у области безбедности и одбране (Европска комисија, 2013). Иако признаје БЈРМ са њеним уставним именом, Бугарска има снажног удела у решавању „питања имена“. Бугарски премијер је одбацио опцију „Северна Македонија“ зато што би могла да обухвати и област у оквиру Бугарске (Марушић, 2012).

67. Када је реч о интеграцији у ЕУ, 2012. год, Европска комисија (ЕК) је покренула Дијалог на високом нивоу о приступању како би подстакла унутрашње реформе у БЈРМ. Годишња помоћ ЕУ овој земљи достигла је вредност од око 100 милиона евра. У свом пролећном извештају о напретку 2013. год. ЕК је пети пут препоручила да земље чланице отворе преговоре о приступању ЕУ. Међутим, за разлику од претходног, у најновијем Извештају о напретку не користи се придев "македонски".

68. Међутим, упркос поновљених препорука Комисије, Савет ЕУ је до сад одбијао да да зелено светло за преговоре о приступању. На јунском самиту Европског савета, питање чак није било стављено на агенду. Противљење да се о томе чак и расправља може се тумачити као порука лидера ЕУ влади у Скопљу да удвоструче напоре да реше "спор око имена" и у потпуности примене споразум од 1. марта (поменут касније у овом извештају). Међутим, европски лидери треба да буду свесни фрустрације која се скупља у Бившој југословенској Републици Македонији у вези са "проблемом око имена" и растућој неверици у вези изгледа за остваривање евроатлантских интеграција БЈРМ. И ЕУ и НАТО треба да одржавају доследне, позитивне односе пуне разумевања са овом земљом, показујући тиме да је жеља за чланством остварива и реална опција а не само пречесто употребљена испразна фраза (флоскула).

## **Б. УНУТРАШЊИ ИЗАЗОВИ**

69. Решавање унутрашњих изазова је тренутно велика препрека на путу БЈРМ ка европским интеграцијама. На домаћу политичку сцену у БЈРМ значајно су утицали догађаји од 24. децембра 2012, кад су посланици опозиције као и присутни новинари избачени из скупштинске пленарне сале, пошто су оптужени за опструкцију процеса усвајања државног буџета.<sup>13</sup> Опозиција предвођена социјал-демократима реаговала је оштудивши владу десног центра за ауторитаризам, покренула кампању грађанске непослушности и одлучила да бојкотије рад парламента као и локалне изборе у пролеће 2013. год. Ова криза је привукла велику пажњу међународне јавности а ЕУ је

<sup>13</sup> Према речима представника владајуће партије, посланици опозиције су злоупотребили парламентарни процес у одборима не би ли спречили усвајање државног буџета. Из тог разлога владајућа партија тврди да је било потребно предузети ванредне мере како би се на време усвојио буџет за следећу годину.

изјавила да би то могло да угрози покушај БЈРМ да започне преговоре о приступању са ЕУ.

70. Овај застој се окончао постизањем споразума 1. марта 2013, између владајуће коалиције и опозиције, уз посредовање ЕУ. Према овом споразуму, требало је основати једну ад хок комисију да објективно испитају догађаје до којих је дошло 24. децембра. У Споразуму се такође помиње могућност одржавања превремених избора, иако није прецизиран неки временски оквир. Настављен је нормалан политички живот а локални избори, које је ОЕБС/КДИЛП (ориг. ODIHR - Office for Democratic Institutions and Human Rights - Канцеларија за демократске институције и људска права(КДИЛП), прим. прев) уопштено оценио као слободне и праведн<sup>14</sup> су одржани по плану. Међутим, конкретна примена споразума остаје спорно питање између владајуће ВМР-ДПМНЕ партије и социјалдемократа. Основана је Анкетна комисија(после дугих преговора) али још није објавила резултате истраге.

71. Поред политичког застоја, ЕК је објавила критике о владавини права, правосуђу, слободи изражавања и борби против корупције. Слобода медија остаје кључна област где су потребне реформе, укључујући медијски плурализам, независност јавног сервиса, транспарентност власништва медија и самоцензуру између осталог. Према Репортерима без граница, БЈРМ заузима последње место на Балкану у погледу слободе медија, налази се на 116. месту од 179 земаља у којима је вршено испитивање (Репортери без граница). Са позитивне стране, у новембру 2012. Парламент је усвојио закон о легализацији клевете и увреде који је поздравео представник медија ОЕБС-а (ОЕБС, 2012). Па ипак, новчане казне за клевету могле би да буду врло високе и да одврате новинаре од критике владиних функционера.

72. У економском смислу, БЈР Македонија је директно погођена економским застојем у Европи а посебно у Грчкој и Србији. Према извештају ММФ-а у мају 2012, ова земља треба да се усредсреди на одржање макроекономске стабилности; институционалне капацитете и правну сигурност; привлачење СДИ(стране директне инвестиције, прим. прев) стварањем веза између индустрије и истраживачких института; премошћавање недостатака у образовању и решавање проблема масовног исељавања високо образованог становништва. Око 30% становништва живи испод црте сиромаштва. Хронично висока незапосленост (31,4% за 2011) је још један фактор који средњорочно може индиректно да створи основ за социјалне и политичке тензије.

## **Ц. ГРАЂЕЊЕ МУЛТИЕТНИЧКОГ ДРУШТВА**

73. Према попису из 2002.<sup>15</sup> БЈРМ је имала сложен етнички састав са 64,2% етничких Македонаца, 25,2% етничких Албанаца, 3,9% етничких Турака, 2,7% Рома и 1,8% етничких Срба. Значајан напредак је достигнут у кључним областима ООС, као што су равноправна заступљеност у јавној управи, коришћење албанског језика,

<sup>14</sup> Покренута су, међутим, нека питања која су извор забринутости, као што је употреба медија у предизборном периоду.

<sup>15</sup> Национални попис није одржан од 2002. год. с обзиром да је то веома политизовано питање које доводи до раздора.

коришћење симбола, у образовању и децентрализацији. Нови процес у доношењу одлука је дозволио свим заједницама не само да буду укључени у процес већ и да имају стварни удео у одлукама. Упркос одређених застоја и повремених пораста напетости, све у свему изгледало је да је земља пронашла успешан *modus vivendi* међу етничким групама.

74. Међутим, односи етничке македонске заједнице и других етничких и верских заједница леже на нестабилном темељу. Упркос договорима око поделе власти и тренутне владине коалиције између десно оријентисане проевроске ВМРО-ДПМНЕ И етничке албанске Демократске уније за интеграцију, партије која је настала из побуне 2001, политички процеси често трпе због међуетничког неповерења.

75. На унтрашњем плану, најскорији примери раздорних политика укључују комеморације за етничке Албанце-борце из сукоба 2001. или нацрт закона који даје посебна права етничким македонским ветеранима. Пројекат „Скопље 2014“ је такође ојачао неповерење албанске заједнице у БЈРМ, али и међу суседима у региону који су га прихватили као вид провокације. Поред својих трошкова, пројекат је контроверзан јер преобликује урбани простор симболичним ознакама у корист једне заједнице (Економист).

76. За разлику од претходне године, током 2013, год. ова земља се није суочавала са озбиљним међуетничким нередима. До протеста и мањих међуетничких сукоба дошло је приликом именовања бившег припадника Националне ослободилачке војске за министра одбране. У Извештају Европске комисије за 2013. год. напомиње се да су органи власти и лидери заједница предузели брзу и ефикасну акцију на заустављању ескалације (Европска комисија, 2013).

## **V. ПРИВРЕМЕНИ ЗАКЉУЧЦИ**

77. Као резултат великих унутрашњих и међународних напора, регион Западног Балкана је у основи миран од преласка у нови век. Међутим, многи проблеми и даље постоје, и у задњих пар година напредак је био веома ограничен или чак преокренут. Етничке поделе у региону су и даље искоришћаване у политичке сврхе. Не постоји договор о најважнијим политичким питањима као што су уставни систем Босне, статус Косова и његових етничких група или расправа о имену/идентитету Бивше Југословенске Републике Македоније. Постоје и проблеми у испуњавању услова за интеграцију у ЕУ у областима борбе против корупције, борбе против организованог криминала, реформе управе и судског система, ојачавања независних медија и НВО. Такође, иако није у домену овог извештаја, важно је напоменути да су економија, незапосленост и социјално осигурање најхитнија и битна питања већине становништва у региону. Напредак у области политичког дијалога и етничког измирења се неће одржати све док се ови основни социо-економски проблеми не реше на прави начин.

78. Евро-атлантске интеграције реигона се с правом сматрају главним покретачем за обезбеђивање стабилности и развоја на Западном Балкану. Упркос "замору од проширења" и утицају глобалне финансијске и економске кризе, ЕУ мора да остане водећи актер на Западном Балкану и награди ове земље кад год остваре опипљиви напредак, као што је било постизање споразума о "фусноти" и "нормализацији" измеђи премијера Србије и Косова. Споразум-прекретница потписан 19. априла између Београда и Приштине, уколико буде у потпуности и стварно примењен, значајно унапређује европске изгледе целог региона и шаље сигнал да је њена политика давања подстицаја кредибилна.

79. Међутим, чланство у ЕУ и (изузимајући Србију) НАТО као независна политика према региону није довољна када су у питању витални национални/етнички интереси. Посебно када су перцепцију ових интереса погоршали локални политичари који играју на етничку карту. У Босни и Херцеговини политичари који су по етничкој припадности Срби, Хрвати или Бошњаци нису били у стању или нису желели да поступају у вези два - несумњиво решива - питања због којих се одуговлачи њихово напредовање у правцу остваривања чланства у НАТО и ЕУ: питање непокретне војне имовине и потреба да се изврше промене Устава ради спровођења пресуде Европског суда за људска права.

80. У случају Бивше југословенске Републике Македоније, могло се претпоставити да народ очекује опипљиве награде за напредак који остварује кад је реч о унутрашњим реформама, доприносу регионалној и глобалној безбедности а посебно импресивним напорима на изградњи мултиетничког друштва. Земља можда још није спремна за чланство у ЕУ, али је могла да добије оцену да је спремна да започне преговоре о приступању. Почетак тих преговора би дао значајно средство утицаја ЕУ и земља би вероватно почела да остварује брзи напредак. Сталне негативне реакције из ЕУ због нерешеног "проблема око имена" проузрокују разумљиву фрустрацију у земљи, потпирују националистичка осећања и прете да наруше стабилност која је постигнута током последњих неколико година. Упркос томе, локални политичари не би требало да користе нерешено "питање имена" као објашњење за све проблеме са којима се земља суочава. Пат позиција у погледу ЕУ и НАТО интеграција не може да оправда, на пример, недостатке медијске слободе или независног судства на терену. Потребно је остварити комбинацију одлучних и одговорних унутрашњих напора и адекватне међународне помоћи и подстицаја.

81. Кад је реч о Косову, ЕУ - и донекле НАТО - добијају признања за олакшавање постизања важног споразума од 19. априла између Београда и Приштине. Међутим, морамо имати на уму да то не би било могуће без личне храбрости и одлучности г. Дачића и г. Тачија. Споразум је значајан утолико што даје много неопходног простора за дисање и решава најбитније узроке забринутости становника Косова. Он омогућава основу за потписивање ССП између Приштине и Брисела, и можда, за укидање визног режима. Поред тога, он представља само средњорочно решење: обећање коначног чланства у евроатлантским институцијама је нереално сем у случају решавања статуса Косова – што представља питање око кога не постоји јединствен став чланица ЕУ и НАТО и мало је вероватно да ће Београд и Приштина дати било какве уступке.

82. Чланство у евроатлантским институцијама није једина опција која је доступна региону, постоје и други важни спољни учесници: Русија, на пример, има јаке интересе на Балкану. Оснивање заједничког српско-руског центра за управљање кризним ситуацијама у српском граду Нишу је одраз тога. Русија наставља да се противи даљем проширењу Алијансе да укључи Босну и БЈРМ. Русија такође активно напредује у вези са њеним економским присуством у региону, путем преузимања власништва над енергетском инфраструктуром као што је то учинио енергетски гигант Газпром.

83. Евроатлантска заједница мора да истражи начине за повећање своје свеобухватне стратегије проширења уз помоћ политика које би биле скројене по мери да одговоре на посебне изазове са којима се суочава свака земља. У зависности од земље, све опције морају бити истражене, укључујући и оне екстремне, као што су: а)

већа употреба „пруга“, као што је условљавање помоћи, визна ограничења и заплена имовине, или б) смањење механизма међународног надзора на минимум како би се промовисало локално власништво реформи и како би подстакли локалне политичаре да преузму потпуну одговорност, уместо да им се пружи лакши излаз да се „крију се иза“ међународних одлука.

84. Међународна заједница има извесну моћ да утиче на политичке процесе, али на крају одговорност је локалних политичара да се договоре о фундаменталним принципима на којима ће земља треба да се изгради. Чланство у НАТО и ЕУ је пре свега политичка одлука и креатори политике евро-атлантске заједнице треба да буду уверени да су новопридошли поуздани партнери и истинске демократије због чијег чланства се касније неће зажалити. Уколико политичари нису спремни да учине уступке и траже компромис, евроатлантска интеграција њихових земаља ће остати пусти сан.

## БИБЛИОГРАФИЈА

- ЕРС** (16.октобар 2012) *Поддршка Европске уније Косову у вези са владавином права.*
- Европски ревизорски суд: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/17766744.PDF>
- ЕИС** (17.јун 2010) *Предлог за прекидање македонског застоја: Питање поверења*  
Европска иницијатива за стабилност:  
<http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2010/06/17/a-proposal-for-breaking-the-macedonian-deadlock-the-issue-of-trust/>
- Европска комисија** (21.новембар 2012) *Завршна реч дебате Европског парламента о проширењу*  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-854\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-854_en.htm?locale=en)
- Европска комисија** (10.октобар 2012) *Извештај о напредовању Бивше Југословенске Републике Македоније 2012.*  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf)
- Европски форум** (7.фебруар 2012) *Државне допуне: Босна и Херцеговина и Херцеговина*  
[http://www.europeanforum.net/country/bosnia\\_herzegovina](http://www.europeanforum.net/country/bosnia_herzegovina)
- МКГ** (11.АВГУСТ 2011) *Македонија: Десет година после сукоба*  
Међународна кризна група:  
[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/macedonia/212%20Macedonia%20---%20Ten%20Years%20after%20the%20Conflict.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/macedonia/212%20Macedonia%20---%20Ten%20Years%20after%20the%20Conflict.pdf)
- МКГ** (12.јул 2012) *Босански Гордијев чвор: Уставна реформа*  
Међународна кризна група политичко извештавање:  
<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/b068-bosnias-gordian-knot-constitutional-reform.pdf>
- МКГ** (10.септембар 2010) *Ослобађање Косова: Преостали изазови*  
Међународна кризна група:  
<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/218-setting-kosovo-free-remaining-challenges.pdf>
- ММФ** (16.мај 2012) *Бивша Југословенска Република Македонија: одабрана питања*  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12134.pdf>
- Јукић Е.** (27.децембар 2012) *Босна и Херцеговина: рана обећања заменило разочарење*  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-year-of-dashed-promises>
- Јукић Е.** (4.фебруар 2013) *Званичник каже ЕУ "Губи стрпљење са Босном"*  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-lost-patience-with-bosnia-official-says>
- Јукић Е.** (29.јануар 2013) *Председник Федерације Босне разматра нове изборе*  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-federation-president-sees-solution-in-early-elections>
- Марушић С.** (8.јун 2012) *Бугарска би се противила „Северној Македонији“*  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgaria-says-no-to-name-northern-macedonia>
- Марушић С.** (23.мај 2012) *Македонски премијер критикован због примедби НАТО-у*  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonian-pm-slamed-over-nato-remarks>
- Марушић С.** (31.јануар 2013) *Посредник даје наду након македонско-грчких преговора*  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/mediator-optimistic-after-macedonia-greece-name-talks>

**ОЕБС** (јул 2012) *Извештај о процени права заједнице*  
<http://www.osce.org/kosovo/92244>

**ОЕБС** (14. новембар 2012) *ОЕБС-ов представник за слободу медија поздравља декриминализацију клевете скопљанских власти* <http://www.osce.org/fom/97244>

**ОЕБС** (октобар 2012) *Процена процеса добровољног враћања на Косово*  
<http://www.osce.org/kosovo/96805>

**ПС СЕ** (2013) *Ситуација на Косову\* и улога Савета Европе*. Стразбург: Парламентарна скупштина Савета Европе

**Рагару Н.** (април 2011) *Македонија и Европска унија: однос према предстојећој будућности?* [http://www.sciencespo.fr/cei/sites/sciencespo.fr.cei/files/art\\_nr.pdf](http://www.sciencespo.fr/cei/sites/sciencespo.fr.cei/files/art_nr.pdf)

**Репортери без граница** (2013) *Индекс светске слободе медија 2013.*  
[http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement\\_2013\\_gb-bd.pdf](http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf)

**Економист** (5. јануар 2013) *Македонија пише нову причу за свој главни град*  
<http://www.economist.com/news/books-and-arts/21569009-macedonia-writes-new-story-its-capital-stones-contention>

**Светска банка** (април 2013) *Босна и Херцеговина и Херцеговина: снимак програма партнерства земље*  
<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/BH-Snapshot.pdf>

**Харра, А.** (24. децембар 2012) *Расцепи у вери: Успон конзервативних исламиста алармира Косоваре*  
<http://www.balkaninsight.com/en/article/fissures-in-the-faith-rise-of-conservative-islamists-alarms-kosovans>