

Pokazati spremnom za efikasne pregovore

PIŠE: DAVOR GJENERO

(Za Povelju specijalno iz Zagreba)

Policy planeri u Beogradu, kad definiraju moguće scenarije za otvaranje institucionalnog dijaloga Srbije s EU, do neke mjere pogrešno ocjenjuju scenarij po kome je Hrvatska započela pregovarački proces. Naime, prema toj interpretaciji „hrvatski scenarij“ bio je, navodno nešto povoljniji od „crnogorskog“, jer je Crna Gora, nakon ispunjavanja uvjeta koji su joj bili zadati za dobivanje statusa, dobila nove uvjete za otvaranje pregovora, a tek nakon njihova ispunjavanja donijet će se odluka o datumu otvaranja pregovora. Prema interpretaciji koja prevladava u Beogradu, Hrvatska je u decembru 2004. dobila status kandidatkinje i „uvjetni“ datum početka pregovora u martu naredne godine.

Međutim, ova interpretacija nije sasvim točna. Hrvatskoj su za dobivanje statusa i otvaranje pregovora bila zadana tri uvjeta: zaštita nacionalnih manjina, regionalna suradnja i puna suradnja s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY). Prvi kriterij nomotehnički je zadovoljila još Račanova Vlada, koja je i podnijela zahtjev za prijem u EU početkom 2003. godine, i to usvajanjem kvalitetnoga Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Političkim ispunjenjem ovog uvjeta smatralo se to što je parlamentarna većina, formirana nakon izbora krajem 2003, formalno obuhvatila i manjinske zastupnike, a s predstavnicima srpske manjinske zajednice potpisan je i koalicijski sporazum.

Iako je regionalna suradnja na Zapadnom Balkanu u vrijeme početka hrvatskoga pristupnog procesa bila na izrazito niskoj razini, to prema kriterijima Brisela i zemalja članica nije blokiralo Hrvatsku, ali bi do blokade došlo da je ocjenjeno kako regionalni dijalog zapinje njenom krivicom. Upravo takva blokada dogodila se vezano uz treći kriterij - kriterij pune suradnje s Haškim tribunalom. Nakon, za Hrvatsku nepovoljnog izvještaja glavne tužiteljice Haškoga tribunala, početak pregovora, planiran za mart 2005, odložen je sve dok iz haškog tužiteljstva nije došla povoljna ocjena o suradnji. Međutim, sve od 2005, pa do zaključivanja pristupnih pregovora, Hrvatska je sa zebnjom čekala

svaki novi izvještaj glavnog haškog tužitelja, jer je eventualna nepovoljna ocjena mogla izazvati prekid pristupnoga dijaloga.

Jednako je, zapravo, bilo i s drugim dvama preduvjetima za institucionalni dijalog, iako se niti vezano uz pitanje zaštite manjina, niti uz regionalnu suradnju, tijekom pregovaračkog procesa nije događalo ništa „dramatično“, pa nije niti bilo prijetnji da bi zbog pitanja regionalne suradnje ili zaštite manjina pregovori mogli biti zaustavljeni. Što se Haškog tribunala tiče, problem je konačno razriješen istovremeno s okončanjem pristupnog dijaloga. Naime, jedino pitanje koje je nakon lociranja bjegunca Ante Gotovine 2005. godine preostalo Hrvatskoj u suradnji s Haškim tribunalom, bila je dostava dokumenta potrebnih za suđenje trojcu Gotovina-Čermak-Markač, a oni su osuđeni neposredno pre završetka hrvatskog institucionalnog dijaloga.

Iako će Srbija još neko vrijeme morati sa zebnjom čekati izvještaje glavnog tužitelja ICTY Serža Bramerca, jer hapšenjem trojke bjegunaca suradnja sa tribunalom nije do kraja završena priča, a nesuradnja s njim i za Srbiju bi značila suspenziju eurointegracijskog procesa, ICTY objektivno postepeno gubi značenje koje je imao u proteklom razdoblju. Regionalna suradnja, a pritom prije svega suradnja s Prištinom, za Beograd će biti onaj kriterij čije ispunjavanje olakšava pregovarački proces, a svaki problem može dovesti do prekida pregovora. Scenarij koji se očekuje vjerojatno nikad neće biti formalno definiran, ali trebao bi biti jednak hrvatskom.

Najteži problem morao bi, naime, biti konačno riješen do završetka pristupnog dijaloga, a u vrijeme kad Srbija bude spremna pristupiti Uniji, međusobni odnosi više ne bi smjeli sputavati niti Beograd niti Prištinu. Ovaj uvjet, vjerojatno, nikad neće biti formalno definiran, kao što formalno od Hrvatske nitko nije tražio da sva pitanja s ICTY riješi prije pristupanja Uniji, ali će procesi biti vođeni tako da se to doista dogodi.

Uostalom, vidljivo je da Unija upravo na taj način moderira pregovore Beograda i Prištine, koji su počeli od „pragmatičnih pitanja“. Iako se

na početku pregovora činilo da bi problemi tijekom njih mogli dolaziti od 7 Prištine, jer su prevladavale ocjene kako je očito što je nagrada Beogradu za uspješnost tog procesa (dobivanje statusa kandidatkinje), a da se ne vidi što će na kraju dobiti Priština (dijalog ne vodi izravno statusnom priznanju), događa se upravo suprotno. To svjedoči o tome da Beograd ima ozbiljnih problema s razumijevanjem kriterija za pristup Uniji i logike donošenja političkih odluka unutar EU.

Hrvatsko iskustvo pokazuje kako je opasno u odnosima s Unijom doći u situaciju da donosioci odluka procijene kako na kandidatkinji leži odgovornost za prekid dijaloga. Hrvatska se na kraju 2008, našla u blokadi pristupnog dijaloga, zbog želje Slovenije da tijekom hrvatskog pristupnog procesa na, za sebe povoljan način riješi bilateralni problem razgraničenja na moru. U Uniji su svi, a naročito francusko i švedsko predsjedništvo, bili nezadovoljni takvom odlukom, ali nije bilo mehanizma kojim bi se ta slovenska odluka mogla kratkoročno opozvati.

Švedski je ministar vanjskih poslova Karl Bildt, doduše, neposredno prije početka švedskog predsjedavanja EU razmišljao o uvođenju „amsterdamskog mehanizma“ koji Uniji omogućuje da neku državu, ako se njenim odlukama sustavno krši načelo vladavine prava, isključi iz prava glasa o nekom pitanju. Međutim, komesar Oli Ren je potkraj češkog predsjedništva, u kasno proljeće 2009, inicirao pregovore Hrvatske i Slovenije na ministarskoj razini, koji su trebali dovesti do sporazuma o načinu rješavanja bilateralnog problema i prevladavanja blokade. Ren je osobno posredovao u tim pregovorima, a proces je i započeo njegovim prijedlogom o tome da bivši finski predsjednik Marti Ahtisari preuzme ulogu arbitra u sporu.

Nakon propasti prvog prijedloga, na stolu se našao dogovor o arbitraži (prijedlog Ren I) koji je Hrvatska prihvatila, a Slovenija je na njega imala primjedbe. Iako se činilo da je prijedlog „Ren I“ definiran kao „uzmi ili ostavi“, tadašnji europski komesar za proširenje usvojio je dio slovenskih primjedaba i uveo ih u prijedlog „Ren II“. Tadašnji hrvatski premijer Sanader bio je uvjeren da je usvajanjem prijedloga „Ren I“ odnio političku pobjedu, pa je svoju

odluku o usvajanju prijedloga osnažio i parlamentarnom potporom, svojevrsnom ratifikacijom još nepotpisanog sporazuma.

Međutim, nakon što se prijedlog „Ren II“ našao na stolu, hrvatski su ga pregovarači (ministar vanjskih poslova, prema premijerovoj uputi) odbacili, a slovenska je strana uhvatila povoljan trenutak i objavila kako se Hrvatska time povukla iz pregovora. Za slovensku politiku, doduše, neugodna pozicija time nije bila okončana, jer je prema priznanju premijera Pahora uslijedilo razdoblje zlokobne tišine, a europske su institucije i zemlje članice odnose sa Slovenijom svele na minimum. Međutim, za Hrvatsku je situacija postala dramatičnom, a za premijera Sanadera sudbonosnom. Renova pregovaračka runda prekinuta je 22. juna, a već 1. jula Sanader je odstupio s premijerskog položaja, nakon što je doveden u potpunu europsku izolaciju.

Srećom, njegovi su dotadašnji suradnici jasno razumjeli europsku poruku, pa je nova premijerka uspješno, bez europskog posredovanja, nastavila dijalog sa (tada ništa manje ustrašenim) slovenskim premijerom, koji je doveo do deblokade hrvatskih pregovora i dogovora o načinu rješavanja bilateralnog problema, s kojim obje strane „mogu živjeti“.

Čini se da Beograd nije shvatio „hrvatski poučak“ koji kaže da u europskom načinu vođenja politike nije problem postojanje bilateralnog spora ako postoji spremnost da se on rješava političkim dijalogom, ali da je vrlo opasno prekinuti započeti dijalog i da ona strana za koju se procijeni da snosi veći dio krivice za prekid dijaloga, snosi i teške posljedice za to.

Poznajemo li pravilo, koje je u Uniji mnogo starije od hrvatsko-slovenskog problema, ali ga ipak figurativno možemo nazvati „hrvatskim poučkom“, teško je razumjeti kako su kreatori politike u Beogradu mogli sebi dozvoliti situaciju u kojoj na njih može pasti krivica za prekid dijaloga. Paradoksalno je da Priština, kojoj nisu u izgled stavljene kratkoročne dobiti od uspješnosti pregovaračkog procesa, izbjegava situacije u kojima bi ona mogla biti proglašena krivcem za prekid dijaloga, iako je očito da su tamošnji nosioci izvršne vlasti imali problema kako pred predstavničkim tijelom legitimirati pregovore. Ipak, što se u njih više ulazi, Priština sve više nalazi svoje interese u njima i sve više uspijeva dijalog afirmirati kao put ostvarivanja vlastitih prioriteta.

Na ovaj način Priština stvara dugoročnu prednost u pregovaračkom procesu, a vrlo je očit i temeljni pregovarački „modus operandi“. Kosovske vlasti, uostalom, već su u konstitucionalno uređenje uvele formalno dobar sustav manjinske zaštite, a očito je da model kooperativnosti, koji je Priština uspostavila u ovoj rundi pregovora, svjedoči o tome kako bi ona lako prihvatila i model visokog stupnja autonomije za sjever Kosova, svojevrsan model „mirne reintegracije“ kakav je u Hrvatskoj bio proveden u Podunavlju i koji je u prvoj fazi zapravo predstavljao modalitet plana „Z4“ koji je međunarodna zajednica 1995. godine oblikovala kao model uspostavljanja mira u Hrvatskoj. Umjerena i koncilijantna politika u Srbiji zagovara prihvaćanje Ahtisaarijeva plana i razradu modela za Kosovo koji bi išao u smjeru nečega nalik na „Z4“.

Uostalom, model mirne reintegracije Podunavlja, s obzirom na okolnosti u kojima je provoden, dao je rezultate koje ne treba podcjenjivati. Doduše, uglavnom krivicom onih koji su u Podunavlju predvodili obje nacionalne zajednice, još je na djelu svojevrsna getoizacija, ali napetosti se smanjuju, incidenti su ograničeni, a srpska zajednica nije socijalno isključena, kao u dijelovima Hrvatske koji su integrirani operacijom Oluja. Nakon petnaestak godina postepenog uspostavljanja poratnoga društva počinju i prvi efekti integracije zajednice, naročito nakon što je u Vukovaru, najvećem gradu na tom području, došlo do smjene vlasti i nakon što su izvršnu vlast u ime obje zajednice počeli profilirati ljudi koji nisu bili uključeni u procese koji su vodili getoizaciji.

Iako u Beogradu još uvijek prevladava skeptičan odnos prema mogućem utjecaju Hrvatske i Slovenije u procesu pristupanja Srbije Europskoj uniji, ta skepsa je promašena. Nove zemlje članice uvijek najsnažnije zagovaraju proširenje EU. Budući da rubne europske regije uvijek zaostaju za ekonomskim razvojem središta, rubnim je zemljama najveći interes osigurati proširenje Unije. Hrvatsku je kao buduću članicu najsnažnije zagovarala skupina srednjoeuropskih država, a posebnu ulogu pri tom imalo je mađarsko predsjedništvo, koje je bilo „finalno“ u hrvatskom pristupno procesu.

Slovenija je, međutim, prema Hrvatskoj načinila tešku pogrešku, ali ju je u Uniji vrlo skupo platila, i to gubitkom „statusa zvijezde“ među novim

članicama, pa je sigurno da ubuduće takvu grešku nitko neće ponavljati. Za Srbiju i njen pristupni proces Hrvatska sigurno neće biti prepreka, niti će se bilateralni problemi, poput granice na Dunavu, postavljati kao pitanja koja bi mogla blokirati pristupni dijalog. Hrvatska se na to formalno obvezala, na to su se neformalno obvezali i vođe obiju koalicija koje bi mogle preuzeti vlast nakon izbora, a koncept „povoljnog rješavanja graničnog problema“ sa Srbijom korištenjem ucjene zagovara tek radikalna politička margina u Hrvatskoj, koja niti ima, niti će imati realan utjecaj na donošenje političkih odluka. Za Hrvatsku će to da Srbija dobije status kandidatkinje biti politički dobitak, jer će se povećati mogućnost za projekte prekogranične suradnje, financirane od EU. Unatoč tvrdoj retorici Mađarske, njeni su interesi slični i ne treba očekivati da bi bilateralni problem ovih dviju zemalja mogao blokirati europski napredak Srbije, naravno, pod uvjetom da se Srbija ozbiljno ponaša, pokaže spremnost za kompromis i da se počne uspostavljati mreža prekogranične suradnje koja bi i Mađarskoj donosila toliko da bi tvrd odnos prema susjedi postao „nerentabilan“, jer bi donosio više štete nego koristi.

Razdvajanje dobivanja statusa kandidatkinje od početka pregovora, osim činjenice da Srbija nije na pravi način ušla u proces rješavanja svojih odnosa sa Prištinom, može biti uvjetovano i svojevrsnim europskim iščekivanjem političkog raspjeta u Srbiji. Takav rasplet, uostalom, čekao se i u Makedoniji, ali nakon što je tamo uspostavljena administracija sa solidnom parlamentarnom većinom i nakon što su se glavne poluge vlasti našle u rukama istog političkog pola, nije došlo do pomaka u spremnosti na dijalog sa Grčkom. Iako je inicijalno najveći dio Unije u makedonsko-grčkom sporu sa simpatijama gledao makedonsku stranu, tvrdoglavo odbijanje dijaloga bitno umanjuje te simpatije, a to je ono isto što je pokazao i spominjani „hrvatski poučak“. Loše iskustvo s Makedonijom, vezano uz spremnost na dijalog nakon dobivanja formalnog statusa kandidata, sigurno ne ide na ruku Beogradu i svakako će dodatno povećati podozrivost Unije, koja od Beograda očekuje ne samo spremnost na dijalog s Prištinom, nego i efikasnost tog dijaloga.