

REŠAVANJE KOSOVSKE PITANJA: SWOT ANALIZA IZ GRČKE PERSPEKTIVE

Najnovija Strategija proširenja Evropske unije iz februara 2018. trebalo je da posluži kao novi podsticaj zemljama Zapadnog Balkana na njihovom putu ka članstvu u Uniji. Simbolički gledano, u dokumentu je naveden okvirni datum (2025. godina) kada bi Srbija i Crna Gora, dve zemlje koje su najviše uradile u procesu pridruživanja, najranije mogle da postanu članice Unije. Istovremeno u dokumentu je ponovljen stav da je neophodna hitna normalizacija odnosa između Srbije i Kosova, što je postavljeno kao eksplicitan uslov za dalji napredak Srbije na njenom putu evropskih integracija (Evropska komisija, 2018a, str. 8). Pregovori o zaključivanju sveobuhvatnog i pravno-obavezujućeg sporazuma između Kosova i Srbije su bezmalo tek otpočeli, mada je iz raznih izjava najvažnijih lokalnih i međunarodnih aktera moguće shvatiti na kojim pozicijama stoje dve strane i kakva rešenja zagovaraju. U striktno analitičke svrhe, ovde ćemo izneti stav da pregovori mogu da dovedu do jednog od tri moguća ishoda: a) Prevladaće status quo i konačno rešenje problema biće odloženo za neki kasniji period; b) Dve strane će doći do sporazuma koji će uključivati neku vrstu izmene granica, i c) Dve zemlje će normalizovati međusobne odnose kroz dijalog u okviru Briselskog sporazuma i uz posredovanje EU. U ovom radu biće izneta analiza sva tri scenarija pojedinačno, sa primarnim fokusom na Grčku ali i na čitav region Balkana.

1. Očuvanje statusa quo

Prvi mogući ishod pregovora za rešavanje kosovskog pitanja moglo bi biti i to da dve strane ne postignu nikakav dogovor. Iako bi se to spolja gledano moglo shvatiti kao politički neuspeh, ova opcija bi zapravo za obe zemlje mogla predstavljati drugo najbolje rešenje. Osim toga, ovu opciju bi verovatno obe zemlje izabrale mnogo radije nego neki nezadovoljavajući sporazum s kojim bi morali da načine mnogo veće ustupke od onih na koje su realno spremne. U tom smislu, ovaj scenario trenutno izgleda kao vrlo moguća opcija.

Prednosti

Kad je reč o rešavanju kosovskog pitanja, zvanična Atina ne podržava opciju produženog statusa quo. Iako Grčka želi da uspostavi dobre odnose sa Kosovom a da pritom ne naruši tradicionalno bliske veze sa Srbijom, nerešavanje kosovskog konflikta doprinosi održavanju negativnog okruženja za sprovođenje grčke spoljne politike. Ipak, zbog sopstvenih interesa i bezbednosne situacije u regionu, Grčka bi pre podržala čak i ovu opciju i produžavanje statusa quo nego potpisivanje nekog rizičnog sporazuma.

Odlaganje rešavanja kosovskog pitanja znači i očuvanje stabilnosti u regionu i određene predvidljivosti dešavanja u zemljama severno od Grčke. Grčka je i ranije vrlo zabrinuto pratila sve

radikalne promene na Balkanu (kao što su bili raspad SFRJ ili ratovi u Bosni i na Kosovu), jer je svoje severne granice oduvek smatrala slabom tačkom, budući da je upravo sa te strane doživela poslednju invaziju u svojoj istoriji, tokom Drugog svetskog rata.

Osim toga, Atina je zasad uspevala prilično uspešno da održi balans u odnosima sa Beogradom i sa Prištinom. Iako Grčka nije priznala nezavisnost Kosova, otvorila je Kancelariju za vezu u Prištini na nivou ambasade i prihvatila je zahtev Kosova za otvaranje Kancelarije za ekonomske i trgovinske veze u Atini (Ministarstvo spoljnih poslova Grčke). Grčka priznaje i kosovske pasoše i automobilske oznake (Armakolas, 2017, str. 31). Pored toga, Atina je podržala članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama kao što su Evropska banka za obnovu i razvoj (Ministarstvo spoljnih poslova Grčke), i ne protivi se prištinskim zahtevima za članstvo u Interpolu i Unesku (B92, 2015). Stoga možemo reći da je Grčka s vremenom naučila kako da igra ulogu „mekog nepriznavaoca“.

Kad su u pitanju grčki interesi, odlaganje konačnog rešenja moglo bi da znači i to da bi zapravo trebalo sačekati povoljniji međunarodni kontekst, to jest trenutak u kom EU više neće biti toliko okupirana ozbiljnijim problemima koji je sada pritiskaju (bregzit, migracije, uspon populizma i sl.) i u kom u Vašingtonu na vlast dođe administracija koja će slediti malo predvidljiviju politiku. S tim u vezi, bilateralni odnosi Grčke i Sjedinjenih Država odnedavno su postali bolji nego ikada pre, budući da su dve zemlje zajednički radile na nizu inicijativa i planova u oblasti vojne i bezbednosne saradnje (Athanasopoulos, 2018a). Ipak, i pored jačanja veza na relaciji Atina–Vašington (dok sa druge strane paralelno jačaju i veze između Rusije i Turske), i dalje je kod brojnih grčkih političara prisutna uznemirenost zbog nepredvidljivosti Trampove politike.

Mogućnosti

Najveća prednost odlaganja rešenja kosovskog problema jeste to što bi u tom slučaju regionalni akteri imali priliku da reše ostala otvorena pitanja, i to bez bojazni da bi neki novi razvoj situacije na Kosovu (npr. razmena teritorija) mogao da uspostavi opasan presedan. To ne znači da bi pitanje Kosova trebalo sasvim ostaviti po strani i da bi ga trebalo rešavati tek kada sva ostala pitanja u regionu budu rešena. Naprotiv: ukoliko konačni sporazum o rešenju kosovskog pitanja na bilo koji način odstupi od ustaljenih evropskih pravila i normi, onda bi se najpre trebalo pobrinuti za to da on ima najmanji mogući uticaj na druga nerešena pitanja u regionu.

Ako bismo povukli paralelu sa kiparskim pitanjem, odlaganje rešavanja kosovskog spora pružilo bi kiparskim Grcima i Turcima dodatno vreme da načine nov pokušaj postizanja sporazuma o podeli moći, nakon neuspeha prošlogodišnjih mirovnih pregovora održanih u Kran-Montani. Iako je u odluci Međunarodnog suda pravde o jednostranom proglašenju kosovske nezavisnosti eksplicitno napravljena razlika između kosovskog i kiparskog slučaja (Međunarodni sud pravde, 2010, p. 449), kiparski Grci i dalje sa izuzetnom zabrinutošću prate razvoj događaja na Kosovu.

Kad je u pitanju spor oko imena između Atine i Skoplja, primenu Prespanskog sporazuma svakako ne bi moglo da ugrozi rešenje kosovskog pitanja koje bi možda promenilo računicu albanske zajednice u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji (BJRM). Iako je slovensko-makedonska zajednica podeljena u vezi sa potencijalnim koristima sporazuma, ratifikacija Prespanskog sporazuma u Skoplju u velikoj meri zavisi od snažne podrške makedonskih Albanaca. Ovde bi trebalo istaći da je Grčka oduvek smatrala da je stabilnost u BJRM od izuzetnog značaja za njenu bezbednosnu politiku, čak i u periodima velikih tenzija između Atine i Skoplja. Dakle, što više BJRM bude napredovala na putu evroatlantskih integracija nakon sklapanja Prespanskog sporazuma, utoliko će njena državnost biti stabilnija, pa će i posledice kosovskog rešenja na Skoplje biti manje.

Odlaganje rešavanja kosovskog pitanja moglo bi imati pozitivne efekte i na pregovore koji se trenutno odvijaju, a koji se tiču rezolucije o svim otvorenim pitanjima između Grčke i Albanije. U slučaju odlaganja, ovi pregovori ostali bi van uticaja nepredviđenih spoljnih faktora koji bi mogli uticati na proces odlučivanja ključnih albanskih aktera. Neki grčki analitičari smatraju da bi Atina u ovim pregovorima čak mogla da iskoristi odlaganje priznanja Kosova kao adut i način da od Tirane dobije više ustupaka. Prema našim saznanjima, u bilateralnim razgovorima sa Albanijom Grčka nije igrala na kartu Kosova; u načelu, grčko-kosovski odnosi do sada su bili zaštićeni od uspona i padova u odnosima Atine i Tirane, i to zahvaljujući podjednakom trudu i Atine i Prištine.

Kad je u pitanju bezbednost regiona, neki analitičari smatraju da bi rešenje kosovskog pitanja koje uključuje neku vrstu izmene granica moralo da se donese u trenutku u kom Bosna i Hercegovina postignu veću stabilnost (Džozef, 2018). Konačno, ukoliko bi Srbija i Kosovo usredsredili svoje napore na ispunjavanje svih drugih kopenhaskih kriterijuma (kao što je, na primer, vladavina prava), za obe države bi bilo lakše da sporazum postignu u nekoj kasnijoj fazi, u trenutku kad članstvo u Uniji postane izvesnije i kada bi političku cenu kompromisa mogla da nadmaši nagrada u vidu članstva u EU. Međutim, ova opcija polazi od pretpostavke da su trenutni lideri u Beogradu i Prištini (ili oni koji će ih u bliskoj budućnosti naslediti) proreformski orijentisani. Prema svim trenutnim indikacijama, ova opcija trenutno nije aktuelna.

Slabosti

Iako pitanje Kosova ne spada u prioritete spoljne politike Grčke, Atina u potpunosti shvata da će i ona snositi deo cene koju očuvanje statusa quo nosi. Grčko balansiranje između Beograda i Prištine nije uvek jednostavno, a u svakom slučaju nije izvodljivo na duge staze. Srbija već dugo podozreva da bi Grčka u svakom trenutku mogla da preokrene svoju politiku nepriznavanja Kosova, te je to pitanje već neko vreme izvor određene napetosti u bilateralnim odnosima Atine i Beograda (videti, na primer, Jovanović, 2015).

Slično tome, politika nepriznavanja predstavlja nepremostivu prepreku punom razvoju grčko-kosovskih odnosa. U ekonomskom smislu, postoji ogroman neiskorišćeni potencijal između ove dve zemlje, koje razdvaja tek 170 km auto-puta (to je tačna udaljenost između granica Grčke i

Kosova). Kao ilustraciju, navešćemo podatak da je 2017. godine vrednost grčkog izvoza na Kosovo iznosila 43,5 miliona evra, dok je izvoz u suprotnom smeru dostigao cifru od tek 1,2 miliona evra (Panagiotou i Tzifakis, 2019).

Osim toga, sve dok pripada grupi od pet zemalja članica EU koje ne priznaju Kosovo, Grčka je u velikoj meri onemogućena da preuzima bilo kakve inicijative kojima bi olakšala evrointegracijski proces zemljama Zapadnog Balkana, što je konstruktivna uloga u kojoj je Grčka ranije imala priličnog uspeha. Konačno, Atina se već u više navrata našla pod blagim spoljnim pritiskom Evropskog parlamenta i zemalja koje priznaju Kosovo da promeni svoj stav o kosovskoj nezavisnosti.

Opasnosti

Prolongiranje statusa quo nosi ne tako zanemarljive rizike po stabilnost regiona. Budući da je Evropska unija postavila normalizaciju srpsko-kosovskih odnosa kao neophodan uslov za pristupanje Uniji i to za obe zemlje, razumno je očekivati da će se proces evropskih integracija u obe zemlje znatno usporiti. To bi, opet, u obe zemlje moglo da dovede do još veće zasićenosti pričama o evrointegracijama. To je posebno zabrinjavajuće u slučaju Srbije, koja već pokazuje snažne signale zasićenosti. Osim toga, zaustavljanje procesa evrointegracija će u obe zemlje dovesti do eliminacije najznačajnijeg spoljnog faktora koji zagovara implementaciju političkih reformi, i povećaće verovatnoću da čitav region klizne unazad u oblasti reformi i demokratije.

Odlaganje rešenja konflikta moglo bi da znači i to da Kosovo neće dobiti članstvo u ključnim međunarodnim organizacijama koje se bore protiv organizovanog kriminala. Osim toga, sever Kosova tako neće biti u punoj meri i efikasno integrisan u institucije ključne za vladavinu prava, ni one na Kosovu niti u Srbiji. Kao rezultat, na Kosovu (posebno na severu) nastaviće da cveta organizovani kriminal, što predstavlja pretnju po čitav region. Evo kako je to formulisala Evropska komisija u Izveštaju o napretku iz 2018: „Kosovo je i dalje ključna zemlja kroz koju prolazi i u kojoj se skladišti heroin i kanabis. Zaplenjene količine su i dalje veoma male, posebno kad su u pitanju heroin i kokain [...] Organizovane kriminalne grupe (čiji pripadnici uglavnom govore albanskim jezikom) i dalje igraju glavnu ulogu u krijumčarenju ogromnih količina heroina i u njegovoj daljoj distribuciji u EU.” (Evropska komisija, 2018b, str. 37).

Ovde je važno istaći da bi neizvesnost i frustracija zbog nerešavanja konflikta mogli da dovedu do erupcije nasilja na Kosovu, i to među određenim grupama obe etničke zajednice koje bi takvu atmosferu možda htele da iskoriste za postizanje sopstvenih ciljeva. Takođe postoji i opasnost da na jugu Srbije dođe do naglog podizanja etničkih tenzija, i to mahom zbog činjenice da je čitava priča o razmeni teritorija proizvela određena očekivanja, i to uglavnom u oblastima sa većinskim albanskim stanovništvom.

Konačno, odlaganje rešenja bi značilo i gubljenje sadašnjeg trenutka i postojećih izgrađenih okolnosti. Ne bismo smeli da isključimo ni mogućnost prema kojoj bi u obe zemlje na vlast došlo

rukovodstvo koje bi bilo manje spremno na kompromise (npr. albanski pokret „Samoopredeljenje”), ili koje bi imalo manje moći i legitimiteta da pregovara (npr. politički oslabljeni Vučić ili neki novi, slabiji srpski lider).

2. Sporazum o izmeni granica

Poslednjih nekoliko meseci, predsednici Kosova i Srbije Hašim Tači i Aleksandar Vučić stvorili su utisak da mogu da dođu do sporazuma koji bi se zasnivao na nekoj vrsti izmene granica. Iako se dva lidera u javnosti nisu usaglasili oko toga šta bi tačno izmena granica podrazumevala, zanimljivo je to da nijedan od njih nije javno izneo nikakav konkretan plan ili predlog. Ono što smo uspeli da shvatimo jeste da bi scenario izmene granica značio da bi sever Kosova bio priključen Srbiji, a da bi zauzvrat Beograd pristao na normalizaciju bilateralnih odnosa. Prema Tačijevom tumačenju, isti scenario zapravo podrazumeva i to da se Preševska dolina sa većinskim albanskim stanovništvom pripoji Kosovu. Zbog nedostatka prostora i nedovoljno informacija, ovde ćemo zanemariti različite varijacije i tumačenja ovog scenarija, te ćemo analizirati bezbednosne implikacije razmene teritorija između Srbije i Kosova.

Prednosti

Najveća prednost scenarija u kom se kosovski spor rešava izmenom granica jeste to što taj predlog podržavaju politička rukovodstva obe zemlje. Stoga deluje da ovakav sporazum može da okonča davnašnji zamrznuti konflikt, za čije je rešavanje utrošeno mnogo vremena bez konkretnih rezultata i za koji pronalaženje rešenja postaje neophodno. Štaviše, ovo rešenje ima dobre izgleda da dobije i međunarodnu podršku, budući da SAD, Rusija i institucije EU nisu kategorički protiv. Zagovornici sporazuma o izmeni granica ističu i činjenicu da bi to bilo u skladu i sa međunarodnim pravom. Iako u Završnom aktu iz Helsinkija stoji klauzula o nepovredivosti granica, njime ipak nije zabranjena mirna izmena granica uz obostrani pristanak (Roberts, navedeno u Tanner, 2018).

Osim toga, scenario razmene teritorija bi preventivno neutralisao potencijalni izvor nestabilnosti u regionu, koji bi proistekao iz procesa integrisanja oblasti sa većinski srpskim stanovništvom smeštenim severno od Ibra u kosovske državne strukture. Priština se uz dosta opreza suzdržavala od preuzimanja pune kontrole nad tim oblastima, dok je Beograd u njima uspostavio paralelne institucije. Rešenje do kog se došlo uz posredovanje EU a koje je predviđalo uspostavljanje Zajednice srpskih opština (ZSO) na Kosovu nije nikada implementirano, budući da dve zemlje i dalje ne mogu da se usaglase oko tačnih nadležnosti koje bi ZSO imala. Kao rezultat toga, Srbi sa severa Kosova i dalje veruju da neće potpasti pod nadležnost kosovskih institucija, te bi proces njihove integracije u kosovske strukture zaista mogao da dovede do povećanja tenzija.

Iz grčke perspektive, rešavanje kosovskog pitanja bi značilo eliminisanje problema koji je zakomplikovao grčku spoljnu politiku. Ukoliko Srbija i Kosovo normalizuju odnose, Atina više neće morati da balansira između njih. U tom smislu je grčki premijer Aleksis Cipras polovinom septembra izjavio da „ukoliko srpska vlada i kosovska strana dođu do sporazuma koji će ponuditi rešenje konflikta, mi ne bismo imali nijedan razlog da takav rasplet ne pozdravimo” (*Kathimerini*, 2018).

Treba istaći i to da Grčka ne podržava opciju izmene granica. Razmena teritorija nije vrsta rešenja koju bi grčka diplomatija ponudila. Međutim, Atina je svesna činjenice da zapravo ne može u većoj meri uticati na ishod pregovora Beograda i Prištine, te stoga pokušava da bude praktična i usmerava svoju pažnju na bezbednosne implikacije takvog rešenja. Ukoliko bi scenario razmene teritorija u kosovskom slučaju predstavljao izuzetak i ne bi uspostavio opasan presedan, on bi zaista mogao da reši dugotrajni konflikt, čime bi istovremeno konačno nestala tzv. siva zona Balkana. Stoga bi u takvim okolnostima Grčka verovatno morala da podrži scenario izmene granica. Evo kako je to formulisao Nikos Kocijas, grčki ministar spoljnih poslova: „Mi ne želimo da u ovom regionu dođe do bilo kakve izmene granica. Ne želimo rešenja koja bi mogla imati negativan domino efekat. S druge strane, mi zaista želimo da dve zemlje reše postojeće probleme. Naravno, način na koji će ih one rešiti u potpunosti zavisi od njih.” (Ministarstvo spoljnih poslova Grčke, 2018).

Navodno, Kocijas je Antoniju Gutjerešu, generalnom sekretaru UN, i Federiki Mogerini, visokoj predstavnici EU za spoljnu politiku i bezbednost i potpredsednici Komisije, već saopštio da podržava rešenje kosovskog pitanja putem izmene granica koju bi obe strane prihvatile (Athanasopoulos, 2018b).

Mogućnosti

Rešavanje kosovskog spora pružilo bi Grčkoj mogućnost da u potpunosti razvije svoje odnose sa obe zemlje. U trenutku u kom su odnosi Srbije i Turske znatno bolji nego ranije, grčko-srpski odnosi bi se oslobodili jedinog pitanja koje trenutno u obe zemlje izaziva nelagodu. Kad su u pitanju odnosi Atine i Prištine, grčko priznavanje nezavisnosti Kosova omogućilo bi pun razvoj bilateralnih ekonomskih odnosa, koji su trenutno na veoma niskom nivou.

Normalizacija kosovsko-srpskih odnosa pružila bi obema zemljama mogućnost da dalje napreduju na putu pridruživanja Evropskoj uniji, što bi se pozitivno odrazilo i na ostale zemlje regiona. Štaviše, kad razreše postojeći spor, Beograd i Priština će biti u prilici da se skoncentrišu na najvažnija pitanja od kojih zavisi njihovo članstvo u Uniji, kao što je implementacija političkih i ekonomskih reformi. Isto tako će se pažnja Evropske unije s kojom se prati put Srbije i Kosova ka članstvu usmeriti na ispunjavanje političkih i ekonomskih kriterijuma, a posebno na puno uspostavljanje demokratskih vrednosti i vladavine prava.

Rešavanje kosovskog pitanja takođe bi oslabilo ruski uticaj u Srbiji i na Balkanu. Mnogi međunarodni i lokalni akteri trenutno Rusiju smatraju glavnim faktorom koji sputava inicijative Zapada i sve mirovne procese u regionu, od Dejtonskog mirovnog ugovora do Prespanskog sporazuma. U tom smislu, kad Srbija prestane da zavisi od ruskog veta na članstvo Kosova u UN, smatramo da će Beograd biti u poziciji da vodi spoljnu politiku nezavisno od Moskve, politiku koja će biti usklađenija sa smernicama EU, baš kao što je to slučaj i sa svim ostalim zemljama-kandidatima za članstvo u Uniji.

Konačno, razrešenje kosovskog pitanja (zajedno sa implementacijom Prespanskog sporazuma) omogućilo bi međunarodnoj zajednici da svoj rad na stabilizaciji regiona usredsredi samo na jedno otvoreno pitanje, pat-poziciju u Bosni i Hercegovini.

Slabosti

Razmena teritorija između dve zemlje zasnovana na demografskom profilu određenih oblasti (to jest, na etničkoj pripadnosti većinskog stanovništva) predstavlja veliko odstupanje od svih ranijih napora usmerenih ka izgradnji mira u regionu, koji su se mahom zasnivali na ideji uspostavljanja multietničkih društava. U slučaju Kosova, ovakvo rešenje konflikta ne bi se zasnivalo na zaštiti ljudskih prava već bi predstavljalo dogovor oko teritorija. Ono bi ujedno označilo i poraz svih ranijih napora ulaganih u promovisanje međuetničkog pomirenja, i predstavljalo bi korak unazad u pokušaju izgradnje demokratskih inkluzivnih društava. Umesto rešenja kojim bi se osnažile i zaštitile etničke manjine, ovim rešenjem im se zapravo šalje poruka da bi im bolje bilo da se nakon podele nađu s prave strane granice. Ovaj scenario na mnogo načina zapravo predstavlja *a posteriori* opravdavanje politike etničkog čišćenja koja se u bivšoj Jugoslaviji vodila devedesetih godina prošlog veka (Phillips, 2018).

Osim toga, razmena teritorija je rešenje koje je protivno svim suštinskim evropskim vrednostima i normama. Čitav projekat evropskih integracija zasniva se na poštovanju i zaštiti etničkih i nacionalnih različitosti. Članstvo u Evropskoj uniji uslovljeno je ispunjavanjem kopenhaskih kriterijuma i eksplicitno podrazumeva zaštitu prava manjina. U tom smislu, posmatranje etničke raznolikosti kao problema je samo po sebi izrazito antievropski stav, koji će se naći u suštini rešenja konflikta koje podseća na diplomatiju vođenu između dva svetska rata. Zaista je čudno što su evropski zvaničnici kao što su Johanes Han i Federika Mogerini zapravo povećali izgleda ovog scenarija time što ga u startu nisu odbacili kao pogrešan pristup pronalaženju rešenja.

Konačno, scenario izmene granica kao način rešavanja albansko-srpskih problema predstavlja uzaludan posao, jer ne postoji način da se na mapi povuče linija koja će savršeno podeliti dva naroda. Na Kosovu, većina Srba zapravo i ne živi u oblasti koja bi bila pripojena Srbiji, dok na severu Kosova žive i etnički Albanci. Kad je u pitanju jug Srbije, pripajanje bilo kojih oblasti Kosovu rezultiraće time da neka mesta sa albanskim življem ipak ostanu u Srbiji, ili time da mesta sa Srbima odu pod jurisdikciju Kosova. Drugim rečima, etnička podela Albanaca i Srba

je praktično nemoguća. Ipak, što manje pripadnika manjine ostane u svakoj zemlji nakon podele, manji će biti i njihov legitimitet na osnovu kog mogu da traže kolektivna prava. Stoga će se Srbi i Albanci koji ostanu s „pogrešne” strane granice nakon podele zapravo naći u najtežem položaju nakon eventualne primene ovog scenarija.

Opasnosti

Iako uz određeno oklevanje, Grčka bi podržala ideju izmene granica između Srbije i Kosova, ali pod uslovom da taj dogovor ne uspostavi presedan za neke druge situacije. Grčka podrška zasnivala bi se na uverenju da će međunarodna zajednica garantovati da takav sporazum neće destabilisati region. Međutim, to uverenje nije previše utemeljeno u realnosti. Iako dve strane koje bi potpisale sporazum mogu pažljivo nadgledati sve njegove pravne posledice, one ipak ne mogu kontrolisati političke reperkusije koje bi ovakav rasplet mogao imati. Države u načelu uvek pokušavaju da nametnu upravo ona tumačenja međunarodnih sporazuma koja najbolje služe njihovim interesima. Neke revizionističke snage bi mogle da iskoriste kosovski sporazum da opravdaju svoju borbu za osporavanje nekih drugih međunarodnih granica. Na primer, Rusija bi najverovatnije iskoristila ovaj presedan da učvrsti svoj stav o legitimnosti pripajanja određenih teritorija Gruzije i Ukrajine. Turska bi dobila dodatni adut da postavi pitanje o tome koliko je i da li je i danas relevantan Lozanski mir iz 1923, kojim su utvrđene njene severne granice sa više susednih država. Takav razvoj događaja bio bi posebno problematičan za grčku bezbednosnu politiku.

Promena granica bi na Balkanu ojačala nacionalističke glasove koji se još uvek nisu pomirili sa teritorijalnim statusom quo uspostavljenim u regionu. U Bosni i Hercegovini, Milorad Dodik je već najavio da bi Republika Srpska zahtevala odvajanje od Federacije i ujedinjenje sa Srbijom (Kovacevic, 2018). Hrvatski nacionalisti iz Bosne, koji već traže formiranje trećeg entiteta u Bosni, mogli bi da pođu istim putem. Zato su tri bivša visoka predstavnika za BiH – Karl Bilt, Pede Ešdaun i Kristijan Švarc-Šiling – poslali otvoreno pismo Federiki Mogerini i ministrima spoljnih poslova zemalja članica EU, u kojem su ih pozvali da prilikom rešavanja kosovskog pitanja imaju na umu situaciju u Bosni i da se usprotive sporazumu koji bi uključio izmenu granica (Bildt, Ashdown, and Schwarz-Schilling, 2018).

Isto tako bi i albanski i kosovski nacionalisti prepoznali priliku da nastave pritisak i forsiraju ideju o ujedinjenju njihovih zemalja i stvaranju Velike Albanije. U tom slučaju, ne bi se mogla isključiti ni mogućnost da bi stabilnost bila ugrožena i u BJR, zemlji u kojoj Albanci čine četvrtinu populacije. Zbog svega navedenog, brojni analitičari su s pravom izrazili bojazan da bi sporazum o izmeni granica (čak i ako ga prihvate obe zemlje) imao lančani efekat na ceo region, što bi moglo dovesti do naglog rasta etničkih tenzija (Rossi, 2018; Mahmuti, 2018; Joseph, 2018).

Scenarij razmene teritorija mogao bi negativno uticati i na problem Kipra. Takvo rešenje moglo bi biti shvaćeno kao legitimizacija ideje stvaranja monoetničkih država, te bi moglo potkopati sve diplomatske napore za ujedinjenje ostrva. Kiparski Grci (a time i Grčka) protive se

de jure podeli Kipra na dve etnički homogene nezavisne države, smatrajući takvo rešenje najgorim mogućim ishodom koje bi pregovori s turskim stranom vođeni pod okriljem UN mogli da daju.

Neki grčki analitičari takođe smatraju da bi scenario izmene granica između Kosova i Srbije mogao negativno da utiče i na buduće odnose Atine i Prištine. Ukoliko Kosovo dobije međunarodno priznanje kao etnički homogena država koja nema multietnički karakter, ono bi lako moglo da padne pod turski uticaj. Da bismo u potpunosti shvatili ove strepnje, morali bismo uzeti u obzir velike socijalne razlike koje karakterišu odnos grčkog i kosovskog naroda (Konstantinidis i Armakolas, 2014, str. 11–22).

Na kraju ne bi trebalo isključiti ni mogućnost prema kojoj sadašnji pregovori neće dovesti do ratifikovanog sporazuma, čak i ako dva predsednika uspeju da postignu dogovor. To bi moglo da se desi iz brojnih razloga (Kursani, 2018; *Economist Intelligence Unit*, 2018). Predsednik Tači nema autoritet ni legitimitet za otuđivanje delova kosovske teritorije. Srbija nije zvanično dala nikakve naznake da razmišlja o ideji prepuštanja dela svoje teritorije Kosovu. Eventualni referendum bi u obe zemlje mogli da daju negativan rezultat, a izmene ustava, za koje je potrebna kvalifikovana većina, možda neće biti uspešne. Međutim, čak je i sama priča o izmeni granica već donela određena očekivanja, te su time na terenu stvoreni i određeni politički rezultati. Stoga smatramo da postoje veliki izgledi da dođe do negativnih posledica povezanih sa scenarijem razmene teritorija, nezavisno od toga da li bi takav sporazum sadržao i određene koristi.

3. Normalizacija odnosa kroz pregovore Srbije i Kosova uz posredovanje Evropske unije

Ovaj scenario odnosi se na mogućnost da dve zemlje normalizuju međusobne odnose u okviru Briselskog dijaloga, uz posredovanje Evropske unije. Zamišljeno je da dve zemlje potpišu pravno-obavezujući sporazum kojim bi se Priština obavezala da omogući šira prava etničkim Srbima koji žive na Kosovu (i to kroz uspostavljanje Zajednice srpskih opština), a da Beograd zauzvrat manje ili više eksplicitno prizna nezavisnost Kosova. Iako je upravo ovaj scenario dominirao u javnosti sve do sredine 2018. godine, trenutno se čini da je on najmanje verovatno rešenje postojećeg problema.

Prednosti

Ovaj scenario imao je najveću podršku svih zapadnih zemalja, i onih koje priznaju Kosovo i onih koje ga ne priznaju, budući da njegovom realizacijom ne bi bio ugrožen postojeći teritorijalni status zemalja u regionu. Priznanje kosovske državnosti temeljilo bi se na principu *uti possidetis juris*, što je princip međunarodnog prava prema kom međunarodne granice novoosnovanih država ostaju iste one koje je ta teritorija i ranije imala kao svoje administrativne pokrajinske granice. Ovo rešenje bi bilo i u skladu sa odlukom Međunarodnog suda pravde o legalnosti kosovskog

proglašenja nezavisnosti. Štaviše, ovakav sporazum bio bi dosledan nastavak svih mirovnih procesa u regionu, od Dejtonskog do Ohridskog sporazuma. Ovi sporazumi su ne samo očuvali nepovredivost nekadašnjih administrativnih granica bivše Jugoslavije, nego su predvideli i značajna kolektivna prava etničkih grupa koje žive u tim zemljama. Izuzetno je značajno i to da bi normalizacija odnosa uz posredovanje EU bila u skladu sa kosovskim mirovnim procesom, a posebno sa politikom „standarda za Kosovo” koju zastupaju UN, sa Ahtisarijevim planom i sa Briselskim sporazumom. U sva tri navedena dokumenta izričito je navedeno da je neophodno očuvati kosovski multikulturalni karakter tako što će se tamošnjim manjinama dati značajna kolektivna prava (Rossi, 2018). Tako bi ovaj scenario raspršio nade svim nacionalističkim političkim snagama regiona koje su podsticale nestabilnost stalnim pozivima na ponovno iscertavanje granica duž etničkih linija.

Rešenje konflikta zasnovano na Briselskom sporazumu takođe bi bilo u skladu sa evropskim vrednostima i normama, kao i sa kriterijumima za pristupanje Uniji koji se odnose na zaštitu manjinskih prava. Ono bi poštovalo etničku raznolikost regiona i stavilo bi naglasak na poboljšanje uslova života i prava Srba na Kosovu, za razliku od rešenja koje bi pokušalo da zaobiđe probleme tih ljudi prostom razmenom teritorija. Ovo rešenje bilo bi u skladu i sa svim ranijim naporima koji su težili promovisanju međuetničkog pomirenja i tranzicionoj pravdi.

Normalizacija odnosa Kosova i Srbije uz posredovanje EU bi i za Grčku bio najpoželjniji scenario. On bi uklonio trenutna ograničenja grčke spoljne politike na Balkanu a da pritom ne bi ugrozio postojeći teritorijalni status u regionu. U tom smislu, evo šta je u februaru 2014. godine u Prištini izjavio Evangelos Venizelos, tadašnji ministar spoljnih poslova Grčke: „Dijalog između Beograda i Prištine predstavlja istorijski događaj, i ja se divim hrabrosti i odlučnosti rukovodstva Kosova i Srbije, jer je ovakav dijalog od ključnog značaja ne samo za ceo region, već i za globalnu situaciju.” (Ministarstvo spoljnih poslova Grčke, 2014).

Mogućnosti

Rešenje spora zasnovano na Briselskom sporazumu sadrži iste prednosti koje su ranije pomenute prilikom razmatranja scenarija razmene teritorija. Grčka bi bila u mogućnosti da u punoj meri razvije diplomatske i ekonomske odnose sa obe zemlje. Osim toga, proces evrointegracija Srbije i Kosova bi znatno unapredovao, a pregovori o pristupanju bi se usredsredili na implementaciju demokratskih reformi. Pomenimo i to da bi se u tom slučaju Srbija manje oslanjala na Rusiju, i da bi međunarodna zajednica dobila šansu da punu pažnju usmeri na stabilizaciju Bosne i Hercegovine.

Slabosti

Za razliku od scenarija razmene teritorija, normalizacija kosovsko-srpskih odnosa uz posredovanje Evropske unije nema posebnih slabosti u pogledu regionalne bezbednosti. S druge

strane, treba naglasiti i to da je najveća mana ovog scenarija to što se sa njim nije posebno odmaklo. Iako je EU uložila maksimalan napor da pristupanje Srbije Uniji uslovi normalizacijom odnosa sa Prištinom, Srbija nije pokazala spremnost da prizna nezavisnost Kosova a da pritom ne dobije nešto zauzvrat (osim, naravno, uspostavljanja ZSO na Kosovu). Normalizacija odnosa zasnovana na Briselskom sporazumu za Vučića ima neprihvatljivo visoku političku cenu. Prema istraživanju iz marta 2018, 81% građana Srbije protivi se priznavanju nezavisnosti Kosova, čak i ako bi taj postupak bio stavljen kao uslov za ulazak Srbije u Evropsku uniju (Institut za evropske poslove, 2018). Ipak, što duže ovi pregovori budu trajali, to će obema stranama biti sve teže da do sporazuma zaista i dođu, a istovremeno će i Evropska unija sve više gubiti svoj kredibilitet i uticaj u regionu.

Opasnosti

Najveći izazov ovog scenarija bila bi puna i funkcionalna integracija severa Kosova u nadležnost kosovskih institucija. Ukoliko se ovaj proces ne bude vrlo pažljivo isplanirao, ne bismo smeli da isključimo mogućnost novih etničkih tenzija u regionu koje bi mogla da izazove bilo koja strana uključena u konflikt. Trenutne priče o izmeni granica stvorile su određena očekivanja s obe strane granice, i na severu Kosova i na jugu Srbije, koja bi uz realizaciju trenutno analiziranog scenarija ostala neispunjena. Drugim rečima, s razlogom se može očekivati da Srbi sa severa Kosova i Albanci s juga Srbije s vremenom postanu sve manje spremni na saradnju u implementaciji sporazuma koji ne uključuje promenu granica.

Imajući u vidu činjenicu da je većina građana Srbije protiv srpskog priznanja kosovske nezavisnosti, sporazum koji ne bi doneo značajnu korist Srbiji mogao bi da diskredituje Vučića i da dovede do političkih previranja u zemlji. Ovde ne zabrinjava toliko činjenica da bi moglo da dođe do opšteg smanjenja nivoa demokratije, već to da bi glavne probleme mogle da izazovu nacionalističke, evroskeptične snage koje bi pokušale da kapitalizuju ono što bi predstavile kao nacionalnu izdaju. U tom slučaju, ozbiljno bi bilo ugroženo članstvo Srbije u EU, kao i njena opšta politička stabilnost.

4. Zaključci

Sva tri opisana scenarija sadrže određene nezanemarljive prednosti. Međutim, u pogledu rizika koji nose po regionalnu bezbednost, predložena rešenja mogla bi se precizno klasifikovati. Scenario normalizacije odnosa uz posredovanje EU predstavlja najmanji rizik za očuvanje regionalnog statusa quo. On je produžetak svih ranijih međunarodnih napora u cilju stabilizacije Balkana, i u skladu je sa perspektivom pridruženja Uniji zemalja regiona. Glavna mana ovog scenarija jeste da on podrazumeva određene ustupke koje Beograd zasad nije spreman da učini. Ipak, prema rezultatima nedavnog istraživanja, većina Srba smatra da Beograd više nema nikakvog uticaja na Kosovo, zbog čega oni više ne žele da prave nikakve lične ustupke ili žrtve (Zivanovic,

2018). Dok velika većina Srba nema nikakva nerealna očekivanja od rešenja kosovskog pitanja, nedavne rasprave o izmeni granica dodatno su umanjile šanse za postizanje dogovora u okviru dijaloga vođenog pod okriljem EU.

U teoriji, drugi najbolji scenario bi bio sporazum zasnovan na nekoj vrsti izmene granica, koja bi nekako izbegla uspostavljanje presedana za buduće sporove. Ovo rešenje ima manje ili više implicitnu podršku Sjedinjenih Država, Rusije, Evropske unije i nekih zemalja kao što je Grčka. Glavna prednost ovakvog ishoda jeste to što je, kako se čini, ovakav sporazum trenutno najbliži, bar sudeći prema rečima predsednika Srbije i Kosova. Međutim, kako smo u ovom radu pokazali, ne može se sa sigurnošću tvrditi da razmena teritorija ne bi bila iskorišćena kao presedan u nekom drugom slučaju. Ukoliko bi se to dogodilo, onda bi ovo bio najopasniji scenario koji bi mogao ozbiljno da naruši stabilnost čitavog regiona. Štaviše, ovo rešenje počiva na upitnim etičkim i normativnim osnovama. U tom smislu, ne treba se čuditi što su scenario promene granica odbacili ključni regionalni akteri, kao što su premijeri Bosne i Hercegovine, Hrvatske i BJRM, kao i predsednik Albanije.

Očuvanje statusa quo deluje kao najmanje opasan ishod, posebno u poređenju sa scenarijem razmene teritorija koji bi mogao da uspostavi presedan za čitav region. Iako zamrznuti kosovski konflikt predstavlja prepreku na putu evrointegracija obe zemlje, on ipak ne predstavlja neposrednu bezbednosnu pretnju po region. Naravno, održavanje statusa quo nije dugoročno rešenje te se ne može isključiti mogućnost da jedna strana postane nestrpljiva i da pokuša da nametne svoju volju u vidu svršenog čina. Ipak, nikakvo rešenje je na Balkanu možda bolja opcija od lošeg rešenja.

Da zaključimo: iako sva predložena rešenja kosovsko-srpskih odnosa nose određene rizike, među njima ipak postoje značajne razlike kad su u pitanju prednosti i mane koje oni nose.

Nikolaos Cifakis

Vanredni profesor međunarodnih odnosa, Katedra za političke nauke i međunarodne odnose, Univerzitet Peloponeza

Reference

Armakolas, I. (2017). Greece. In J. Ker-Lindsay and I. Armakolas (eds), *Lack of Engagement: Surveying the Spectrum of EU Member State Policies Towards Kosovo*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society, pp. 29-33.

Athanasopoulos, A. (2018a). Πώς Τσίπρας – ΣΥΡΙΖΑ έγιναν οι καλύτεροι φίλοι των Αμερικανών [How Tsipras – Syriza became the best friends of the Americans]. *To Vima*, 8 September, <https://www.tovima.gr/2018/09/08/politics/pws-tsipras-syriza-eginan-oi-kalyteroi-filoi-twn-amerikanwn/>.

Athanasopoulos, A. (2018b). Σερβία – Κόσοβο: έτοιμοι για αλλαγή συνόρων [Serbia-Kosovo: ready for border changes]. *To Vima*, 8 September, https://www.tovima.gr/printed_post/serbia-kosobo-etoimoi-gia-allagi-synorwn/.

Bildt, C., Ashdown, P., and Schwarz-Schilling, C. (2018). Kosovo/Serbia swap. 29 August, <http://paddyashdown.co.uk/articles/index.php/2018/08/29/kosovoserbia-swap/>.

B92 (2015). Greece to help Kosovo join international organizations. 15 July, https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=07&dd=15&nav_id=94769

Economist Intelligence Unit (2018). Serbia-Kosovo border change unlikely. 18 September, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=777151461&Country=Serbia&topic=Politics#>.

Evropska komisija (2018a). *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*. COM(2018) 65 final, Strasburg, 6 February.

Evropska komisija (2018b). *Kosovo* 2018 Report*. COM(2018) 450 final, Strasburg, 17 April.

Ministarstvo spoljnih poslova Grčke (n.d.). Greece's bilateral relations: Kosovo*, <https://www.mfa.gr/en/blog/greece-bilateral-relations/pristina/>.

Ministarstvo spoljnih poslova Grčke (2014). Joint statements of Deputy Prime Minister and Foreign Minister Venizelos and Kosovo Prime Minister Hashim Thaci following their meeting. Pristina, 19 February, <https://www.mfa.gr/en/current-affairs/statements-speeches/joint-statements-of-deputy-prime-minister-and-foreign-minister-venizelos-and-kosovo-prime-minister-hashim-thaci-following-their-meeting-pristina-19-february-2014.html>.

Ministarstvo spoljnih poslova Grčke (2018). Η ελληνική εξωτερική πολιτική εστιάζει σε τρεις βασικούς τομείς: Την Ευρώπη, τα Βαλκάνια και την Ανατολική Μεσόγειο [The Greek Foreign Policy focuses on three sectors: Europe, Balkans and Eastern Mediterranean]. 20 September, <https://government.gov.gr/elliniki-exoteriki-politiki-estiazi-se-tris-vasikous-tomis-tin-evropi-ta-valkania-ke-tin-anatoliki-mesogio/>.

Međunarodni sud pravde (2010). *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010*. 22 July, <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>.

Institut za evropske poslove (2018). Results of the Public Opinion Survey on Kosovo. Belgrade, 27 March, <http://iea.rs/en/2018/03/28/sta-gradjani-srbije-misle-o-kosovu/>.

Joseph, E. P. (2018). How to Restart War in the Balkans. *Foreign Policy*, 4 September, <https://foreignpolicy.com/2018/09/04/how-to-restart-war-in-the-balkans/>.

Jovanovic, I. (2015). Serbia Fears About-Turn in Greek Stance on Kosovo. *Balkan Insight*, 16 July, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-asks-greeks-explain-support-for-kosovo>.

Kathimerini (2018). Τσίπρας: Θα χαιρετίζαμε μία συμφωνία ανάμεσα στη Σερβία και το Κόσοβο [Tsipras: We would salute a deal between Serbia and Kosovo]. 9 September, <http://www.kathimerini.gr/983995/article/epikairothta/politikh/tsipras-8a-xairetizame-mia-symfwnia-anamesa-sth-servia-kai-to-kosovo>.

Konstantinidis, I. and Armakolas, I. (2014). How Greeks View Kosovo: The Findings of a Public Opinion Survey. In I. Konstantinidis et al., *Being Greek, Being Kosovar...A report on mutual perceptions*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society, pp. 11-34.

Kovacevic, D. (2018). Bosnian Serbs Seek Same UN Status as Kosovo. *Balkan Insight*, 3 August, <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-serbs-seek-same-un-status-as-kosovo-08-03-2018>.

Kursani, S. (2018). Territorial exchange is Thaci's trick: don't fall for it. *Prishtina Insight*, 13 August, <https://prishtinainsight.com/territorial-exchange-is-thacis-trick-dont-fall-for-it/>.

Mahmuti, B. (2018). OP-ED/Will there be other wars in Western Balkans?, *IBNA*, 26 July, <https://balkaneu.com/ibna-op-edwill-there-be-other-wars-in-western-balkans/>.

Panagiotou, R. and Tzifakis, N. (2019). Ο μεταβαλλόμενος ρόλος της Ελλάδας στα Βαλκάνια: Μεταξύ απομόνωσης και ρόλου πρωτοστάτη [The changing role of Greece in the Balkans: Between isolation and a leading role]. In P. Tsakonas et al. (eds), *Ελληνική Εξωτερική Πολιτική [Greek Foreign Policy]*. Athens: Papazisis Publishers, forthcoming.

Phillips, D. L. (2018). Kosovo's Partition is a Dangerous Solution. *Balkan Insight*, 8 August, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-s-partition-is-a-dangerous-solution-08-07-2018>.

Rossi, A. (2018). A land swap between Kosovo and Serbia would be deeply problematic – and potentially dangerous. *LSE EUROPP Blog*, 17 August, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/08/17/a-land-swap-between-kosovo-and-serbia-would-be-deeply-problematic-and-potentially-dangerous/>.

Tanner, M. (2018). UK's Former Serbia Ambassador Defends Kosovo Land Swap. *Balkan Insight*, 6 September, <http://www.balkaninsight.com/en/article/uk-s-former-serbia-ambassador-defends-kosovo-land-swap-09-06-2018>.

Zivanovic, M. (2018). Kosovo not a Priority for Most Serbs, Survey Shows. *Balkan Insight*, 19 April, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbs-choose-eu-over-kosovo-survey-04-19-2018>.