Kosovo: posle pet godina pod medjunarodnom upravom

Septembar 2004.
Dr Dušan Janjić, Koordinator Foruma za etničke odnose Viši naučni saradnik Instituta društvenih nauka

Ključne reči: kosovo, srbija, bezbednost, međunarodne organizacije, umnik
Citiranje: Janjić, D. 2004. *Kosovo: posle pet godina pod medjunarodnom upravom*. [e-book] Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

UNMIK ima ambiciozniji cilj od većine mirovnih misija Ujedinjenih nacija koje su mu prethodile, a mandat mu je da upravlja Kosovom, da stvori institucije i preduslove koji će omogućiti suštinsku samoupravu, i, da pokrene politički proces u kome će se, kada vreme bude zrelo za to, odrediti "konačni status" Kosova.

Sve do marta 2004. godine, mnogi u međunarodnoj zajednici su širili mit o Kosovu kao o "uspešnoj priči" i o UNMIK koji je "pri kraju ispunjenja svog mandata". Sa Kosova je stigao ubedljiv demanti i to samo nedelju dana pre pete godišnjice NATO intervencije kojom je uspostavljen međunarodni protektorat nad Kosovom. Eksplozija albanskog nasilja, 17-19. marta 2004. godine, ubedljivo je pokazala da, uprkos postignutim uspesima, među Albancima i Srbima, i dalje, vlada duboko nepoverenje, da je snažan strah od nebezbedne današnjice i neizvesne budućnosti, da su ekstremističke organizacije izuzetno dobro organizovane, a njihove idelogije masovno podržane i da su mnogi Albanci u iskušenju da "stvar uzmu u svoje ruke" i da "konačno reše sve sporove".

Martovsko nasilje pokazalo je da je čitav politički i bezbednosni sistem, uspostavljen na Kosovu, disfunkcionalan sa teškim posledicama po politički i institucionalni život, međuetničke odnose, javnu i ličnu bezbednost. Pokazalo se i da je albansko političko vođstvo deo kosovskog problema, jer i dalje mobiliše albanski pokret na osnovu, još 1990. godine, proklamovanog "krajnjeg cilja" – nezavisnosti Kosova. Martovsko nasilje pokazalo je i da je UNMIK nesposoban da održava red i mir na Kosovu i da je neophodna njegova temeljna reforma. Tada su KFOR i NATO izgubili auru neranjivosti i nepobedivosti, što naravno nije promaklo ekstremistima na Kosovu i drugde na Balkanu, uključujući Srbiju. Tako je Kosovo postalo "školski primer" balkanizacije, koja se, po definiciji, sastoji od međusobnih sukoba i deoba balkanskih država i naroda, s jedne, i od umešanosti velikih sila u ove sukobe, s druge strane. Aktiviranje Kontakt grupe, posebno Grupe za podršku (SAD, EU i NATO), kao i trojke EU, NATO i UN, je, iako iznuđeno, dobro došao korak, a prioritet je spašavanje UNMIK od potpunog kolapsa. Međutim, brojni problemi koji čine kosovsku krizu neće čekati reformu UNMIK već će doći do njihovog pojačanog aktiviranja. Među pitanjima koja traže odgovor je i pitanje statusa Kosova.

U vezi sa ovim pitanjem, na Kosovu i dalje postoji duboka i žestoka podeljenost. Srbi i Srbija tvrde da je pokrajina deo njene teritorije i traže puno poštovanje Rezolucije SB OUN 1244, prema kojoj SB UN ima poslednju reč u određenju novog statusa Kosova. Albanske vođe pak ne odustaju od zahteva za nezavisnošću Kosova i na toj osnovi se takmiče za naklonost birača, zauzimajući tvrdokorne pozicije.

Takođe, u međunarodnoj zajednici i javnosti postoje brojni i najrazličitiji predlozi o rešenju budućeg statusa Kosova, koji su:

I. **Nezavisna državnost**
   Uslovna
   Bezuslovna
II. **Teritorijalizacija etničke podele**
   Kantonizacija po "bosanskom modelu
   Podela po "kiparskom modelu
III. **Autonomija**
   U Srbiji
   U SCG
   Reintegracija kao treći deo SCG
IV. **Stalni međunarodni protektorat**
   Produžavanje sadašnjeg status quo
   Povećanje uloge EU do uspostavljanja EUMIK umesto UNMIK
V. **Integracija u EU**

Međutim, UN i EU nisu ni blizu odluke da li Kosovo treba da postane nezavisna država ili da sačuva neki vid povezanosti sa Srbijom. Ne mogavši da postigne dogovor oko toga kakav treba da bude "konačni status", međunarodna zajednica je pogrešno verovala da će odlaganje te odluke omogućiti da se strasti ohlade. To pak govori da nisu ozbiljno shvaćeni problemi bezbednosti niti su se KFOR i UNMIK uhvatili u koštac sa paralelnim parapolicijskim i paradržavnim strukturama, kao i s kriminalnim grupama. Otuda se pred predstavnike međunarodne zajednice i albanske vođe na Kosovu postavljaju sledeći prioriteti: da obezbede prekid nasilja, naročito etnički motivisanih ubistava, da razoružaju paravojne organizacije među kojima je i ANA, odnosno da, konačno, uspostave efikasan sistem bezbednosti; da se uspostave efikasni sistemi zaštite ljudskih prava i sloboda, naročito prava nacionalnih zajednica, odnosno, da uspostave vladavinu prava; i, da uspostave balans između potrebe za demokratijom i zahteva za nezavisnošću Kosova, odnosno da politiku stalnog uslovljavanja i ucenjivanja zamene ispunjavanjem standarda, odnosno formulom: Konačni status odmah za mir i demokratiju!

U izboru najpovoljnijih mogućnosti, Beogradu bi od pomoći bilo geslo: Srbija i Kosovo zajedno u EU! To znači da bi pitanje statusa, ali i budućih odnosa Srbije i Kosova postalo deo procesa stabilizacije i pridruživanja EU. To nalaže preorijentisanje Beograda ka mnogo pragmatičnijoj politici od one koju je do sada vodio. Nova politika mora da definiše stvarne interese bezbednosti i razvoja Srbije i Srba, polazeći od onih Srba koji žive na Kosovu. Unutar strategije dijaloga pobedonosna formula za Srbe i Srbiju trebalo bi da glasi: Teritorija za razvoj! Pitanje vremenskog okvira za rešavanje statusa Kosova se komplikuje s povećanom mogućnošću raspada Državne zajednice SCG, 2006. godine. Time dalje odlaganje započinjanja razgovora o statusu Kosova ovaj problem čini sve rizičnjim.

Valja imati na umu i to da su, danas, pregovarački kapaciteti Beograda i Prištine izuzetno ograničeni, naročito kada je status Kosova u pitanju. Pored udaljenosti i oštre suprotstavljenosti interesa u realističnom sukobu oko statusa i kontrole teritorije, kao i inficiranosti etnonacionalizmom koji onemogućava vođenje pragmatične politike, krivac za umanjenje pregovaračkih mogućnosti Beograda i Prištine je i međunarodna zajednica.

Nasuprot iskustvu da je decentralizacija, koja kombinuje etničku i građansku predstavljenost najpoželjnija strategija za ostvarivanje demokratske participacije i za deblokiranje pitanja statusa, međunarodna zajednica se u svojoj politici insititucionalizovanja političkih procesa kroz kosovske institucije privremene samouprave, opredelila za to da bi "izgradnja institucija" trebalo da prethodi demokratizaciji. To znači da se najpre prenesu ovlašćenja sa međunarodnih na kosovske institucije, a da bi ove kasnije sprovele decentralizaciju. Uz to se međunarodna zajednica opredelila da u ovaj proces krene od lokalnog nivoa i to reformom lokalne samouprave.

UNMIK je rad na konceptu decentralizacije najpre odlagao a potom, krajem 2002. godine, nastojeći da izbegne izjašnjavanje o tadašnjem predlogu decentralizacije koje je sačinio Beograd preneo ovaj posao na Savet Evrope. Stručni tim Saveta Evrope je tokom 2003. godine radio na projektu decentralizacije i utvrdio pet osnovnih opcija reforme lokalne vlasti na Kosovu. Tek u leto 2004 godine, suočen s Planom Vlade Srbije, UNMIK je u saradnji s drugim međunarodnim organizacijama i kosovskom vladom, bez učešća predstavnika srpske zajednice, prionuo na posao i sačinio vrlo restrikitivan predlog reforme lokalne samouprave.

Plan za političko rešenje situacije na Kosovu i Metohiji, koji je pripremila Vlada, a 29. aprila 2004. godine, prihvatila Skupština Srbije razrađuje principe teritorijalne i manjinske – kulturne i personalne – autonomije srpske zajednice unutar Kosova. Premijer Vojislav Koštunica je ovaj plan odredio kao plan institucionalne zaštite srpske zajednice na Kosovu kako bi ova bila podjednako spremna i za podelu, ali i za multietničko Kosovo.

Bilo je predvidljivo da će ovaj plan Beograda naići na različite reakcije: Za Albance i kosovske institucije ona je neprihvatljiva jer predstavlja "nedopustivo mešanje" Beograda u "unutrašnje stvari Kosova". Većina međunarodnih predstavnika na Kosovu i veći deo međunarodne javnosti su protiv kantonizacije, jer je suprotna njihovom poimanju multietničnosti Kosova i u strahu da bi to mogao biti uvod u promenu sadašnjeg teritorijalnog okvira Kosova.

Strah od toga da bi, s prelaskom iz statusa unutrašnjih (administrativnih) u međunarodne granice moglo doći do promena, je opravdan i utemljen u iskustvu raspada bivše Jugoslavije. Međutim, strah Srba i Srbije da bi u slučaju nezavisnosti Srbi ostali pod vlašću koja ih izlaže sistematskoj diskriminaciji takođe je opravdan, s obzirom na njihovo iskustvo života na Kosovu pod međunarodnom upravom. Takve strepnje naročito su ojačale posle martovskog nasilja.

U nastojanju da ojača svoje zahteve Vlada Srbije uslovila je dalju političku saradnju u vezi sa Kosovom: izlazak Srba na kosovske skupštinske izbore oktobra 2004. godine uslovila prihvatanjem njenog Plana kao mogućeg okvira za dijalog. Međunarodna zajednica je tri meseca odbijala da omogući razmenu mišljenja između svih zainteresovanih, a na osnovu različitih materijala, a u ovom slučaju Plana Vlade Srbije i Prištinskog predloga plana reforme lokalne samouprave. Prve najave da međunarodna zajednica menja svoju naviku nametanja rešenja i da prihvata "win – win" koncept došle su 4. septembra, sa razgovora ministara EU u Mastrihtu, kad je nagovešteno da će se Havijer Solana postarati da se od prištinskog i beogradskog dokumenta sačini jedan koji bi omogućio dijalog o decentralizaciji, a i prihvatanje Srba da izađu na izbore. Ukoliko ova najava dovede do uspešnog procesa, međunarodna zajednica pokazala bi da se stara o primeni osnovnih principa funkcionalne državnosti, o okonačavanju procesa dezintegracije država i o fer aranžamanu za manjine. To nameće angažovanje na formulisanju budućeg statusa Kosova i na otklanjanju blokada u napredovanju ka uspostavljanju mira na Kosovu. To se odnosi na međunarodne blokade koje se tiču brige o mogućim negativnim posledicama uspostavljanja nezavisnosti Kosova za Zapadni Balkan i mogućeg veta na proglašavanje nezavisnosti Kosova u samom SB UN, na prepreke koje se tiču nesposobnosti i

nespremnosti Prištine i Beograda za kompromis o statusu Kosova i, na kraju, one koje se tiču nesaradnje Srba i Albanaca.

Specijalni izaslanik generalnog sekretara UN Kai Aide napravio je analizu martovskog nasilja i, tokom avgusta 2004. godine, dostavio je Kofiju Ananu. Izveštaj sadrži i sledeće preporuke: UNMIK bi trebalo da poveća efikasnost i da obezbedi novu energiju i napore da se usredsredi na ključne izazove ne bi li tako dočekao 2005. godinu, kada bi se sprovela obuhvatnija rekonstrukcija međunarodnog prisustva u celini. Postepeno bi se smanjivao UNMIK, koji bi u potpunosti preneo svoje odgovornosti na druge vlasti i organizacije (pre svega kosovske institucije, EU, OEBS i NATO). Pripreme za dovršavanje misije UNMIK bi trebalo da počnu već 2004. godine; NATO bi trebalo da održi prisustvo KFOR na nivou koji je neophodan za njegovo učešće u procesu formulisanja budućeg statusa; šira međunarodna zajednica bi trebalo da obezbedi koncentrisaniji i koordinisaniji angažman; potrebno je bez odlaganja inicirati intezivniji i obuhvatniji dijalog s Beogradom; uspostaviti međunarodne savetodavne mehanizme za Kosovo na visokom nivou, u koji bi bile uključene ključne prestonice i štabovi i da početkom jeseni 2004. godine UN pokrene seriju razgovora povodom pitanja budućeg statusa Kosova.

Imajući u vidu različite interese i predloge, a uz uvažavanje realnih faktora koji su uključeni u kosovsku krizu, može se reći da je najverovatnije da će SB UN odrediti datum za otpočinjanje pregovora o kritirijima za utvrđivanje novog statusa Kosova. Trebalo bi očekivati i da EU preuzme nadležnosti UNMIK u civilnoj oblasti, a da EU i NATO uspostave zajedničku komandu nad KFOR. Unutar ovog okvira izbor će se najverovatnije suziti na sledeće opcije: tročlana zajednica Crne Gore, Srbije i Kosova ili "uslovna nezavisnost". I jedno i drugo rešenje ima za cilj da stvori nove vremenske i institucionalne mogućnosti za promenu stanja na Kosovu i u Srbiji, da stvori okolnosti za direktne pregovore Beograda i Prištine o svim pitanjima, te i o priznavanju nezavisnosti Kosova uz dogovor o mirnoj promeni granica. Dakle, "novi status" Kosova biće, kao i sadašnji, privremeno rešenje i to najverovatnije "uslovna nezavisnost" u okviru takozvane evropske budućnosti. To znači da bi umesto UNMIK na Kosovu delovao EUMIK i da bi upravljao guverner koga postavlja EU, kroz saradnju s lokalnim vlastima, a da bi te vlasti imale proširene nadležnosti na sve osim na međudržavnu spoljnu politiku, koja bi ostala u ingerenciji predstavnika EU i na odbranu, koja bi bila pod kontrolom NATO. Zapravo, nasuprot opšteg principa da samo nezavisne države mogu da se priključe EU, čini se da će na primeru Kosova, kao i Bosne ili Kipra, EU morati da prihvati i integraciju podeljenih društava.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Gundulićev venac 48, 11000 Beograd
Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334
Email: office@ccmr-bg.org
www.ccmr-bg.org | www.bezbednost.org