

KOSOVO I METOHIJA: DECENTRALIZACIJOM DO EVROPE

dr Dušan T. BATAKOVIĆ

Etnička distanca između dve nacionalne zajednice. Put ka međunacionalnoj koegzistenciji, ili ka monoetničkom Kosovu. Politika svršenog čina albanske zajednice. Suzbijanje ili širenje nestabilnosti

K

KOSOVSKO PITANJE NIJE SAMO PITANJE ODNOSA

Albanaca i Srba u pokrajini, pitanje državnopravne veze Kosova i Metohije sa Srbijom, odnosno Srbijom i Crnom Gorom, niti je samo još jedno neugašeno žarište krize na nemirnom prostoru zapadnog Balkana. Kosovsko pitanje je, sumnje nema, najteži balkanski problem, s nabojsima koji, ako ne budu pravovremeno neutralisani, mogu da izazovu dalekosežne posledice i po dugoročnu stabilnost Srbije i Crne Gore, ali i po ukupnu regionalnu bezbednost.

Etnički motivisani sukobi na Kosovu i Metohiji koje je 1981. započela albanska zajednica u toj južnoj pokrajini Srbije, najpre su uzdrmali temelje SFRJ, izazivajući domino efekat ekstremno nacionalističkih težnji na čitavom južnoslovenskom prostoru; godine 1987. rastući sukobi doveli su do kobne smene u vrhu Srbije; godine 1989. prekinuli su svaku vezu između oštro sukobljenih nacionalnih zajednica, a 1999. izazvali najveću vojnu intervenciju u Evropi posle Drugog svetskog rata, praćenu velikim stradanjima i masovnim izgonima civilnog stanovništva.

Ni pet godina posle uspostavljanja međunarodne uprave (1999), Kosovo i Metohija nije prestalo da bude generator ne samo hroničnih unutrašnjih nego i novih regionalnih kriza: do preliivanja na susedne prostore, došlo je najpre u južne delove centralne Srbije (Preševska dolina) a potom i u susednu državu, Republiku Makedoniju (2001), gde je, posle pokušaja ponavljanja kosovskog modela sukoba, naporima međunarodne zajednice je dva okončan sedmomesečni građanski rat etničke inspiracije između Albanaca i Makedonaca. Na dužu stazu, u zavisnosti od ishoda predstojećih pregovora o budućem statusu pokrajine, kosovsko pitanje – ako se prihvate određeni, po evropskim standardima i odredbama međunarodnog prava neprihvatljivi presedani – može, takođe, imati i značajnog, i to nesumnjivo negativnog, uticaja na ukupnu evropsku budućnost Zapadnog Balkana.

Na Kosovu i Metohiji sustižu se, i u eksplozivnoj mešavini prožimaju, svi demoni tegobnog političkog nasleđa Balkana, od prevaziđenih koncepata pune i nedeljive etničke dominacije nad određenom teritorijom, do snažne verske netrpeljivosti i nacionalne

diskriminacije kao preovlađujućeg modela međuetničkih odnosa. Devetnaestovekovni obrazac nation-building-a, na primeru Albanaca s Kosova i Metohije, snažno obeležen etnocentričnim težnjama, teško je spojiv sa savremenom evropskom perspektivom čitavog Balkana. Ako se, pritom, ima u vidu i činjenica da je odsustvo demokratske kulture jedno od trajnih, još uvek neprevaziđenih obeležja lokalnog političkog nasleđa, onda se svi elementi za nadolazeću katastrofu sažimaju na ovom malom prostoru, naseljenom Albanima i Srbima, pod suverenitetom Srbije i Crne Gore, a pod privremenom upravom, odnosno protektoratom neodređenog trajanja, Ujedinjenih Nacija.

U petoj godini međunarodne uprave na Kosovu i Metohiji ugrožene su, više nego ikada ranije, sve ključne evropske vrednosti: sloboda kretanja, pravna i imovinska bezbednost, slobodan protok ljudi i roba, uz vapajuće odsustvo međuetničke ravnopravnosti, utemeljenih demokratskih institucija i funkcionalnih ustanova koje garantuju vladavinu prava. Povrh toga, međunarodna uprava (UNMIK) i prateće vojne snage (KFOR), zakupljeni pre svega vlastitom bezbednošću, nisu, tokom svih ovih godina, raspolagali ni potrebnom političkom voljom, niti su bili tehnički i logistički opremljeni da se uhvate u koštac s krupnim problemima koji su, kako se pokazalo, daleko prevazilazili pojednostavljene, crno-bele predstave o ugroženom albanskom stanovništvu i agresivnim Srbima koji ih ugnjetavaju. Premda je mandat UNMIK-a i KFOR-a imao za cilj da na Kosovu i Metohiji prevashodno zaštiti etničke Albance od Srba, ubrzo se, kao dominantni problem u međuetničkim odnosima, nametnula potreba da se ugroženi, nezaštićeni i nenaoružani Srbi zaštite od ekstremista u redovima kosovskih Albanaca.

Uprkos izvesnim, više iznudenim nego dugoročno osmišljenim naporima, međunarodna administracija imala je više neuspeha nego uspeha u nastojanjima da zaštiti srpsku zajednicu. Zbog toga je i izostala afirmacija svih onih vrednosti koje je, kao vlastite ciljeve, postavila međunarodna koalicija NATO zemalja, a zatim verifikovale UN, tokom i posle bombardovanja Srbije u proleće 1999. godine. Multietničko i demokratsko društvo, uz jemstva osnovnih ljudskih prava za sve članove različitih nacionalnih zajednica, uz suštinsku autonomiju, još uvek je udaljeni, po mnogima i nedostižni ideal, sasvim različit od zastrašujućih realnosti na terenu. Samo u prvim mesecima po uspostavljanju međunarodne administracije, Kosovo i Metohiju napustilo je, pod pritiskom albanskih ekstremista, oko 246. 000 lica, pretežno srpske nacionalnosti, a uz njih i više hiljada pripadnika romske, bošnjačke, hrvatske i jevrejske zajednice. Tokom 2000. godine, po podacima UNHCR-a, pokrajinu je napustilo još 11.115 Srba, a više od 900 njih iselilo se, u druge delove Srbije i u Crnu Goru. Broj izgnanika s Kosova i Metohije nije, tokom narednih godina zaustavljen, a broj povratnika ostao je simboličan, ne veći od jednog procenta.¹

Bilans petogodišnje administracije UNMIK-a na Kosovu i Metohiji, bliži je, stoga, ratnim nego poratnim rezultatima. Etnička distanca između dve glavne nacionalne zajednice, Albanaca i Srba, možda je danas veća nego što je to bila pre deset godina, dok dis-

¹ Vid. opširnije u članku: "Kosovo: od separacije do integracije", *Međunarodna politika*, Beograd, br. 1112, oktobar-decembar 2003, str. 5-9.

kriminacija na nacionalnoj osnovi ostaje preovlađujući model međuetničkih odnosa, uz rastuću netrpeljivost gde, po pravilu, u talasima orkestriranog, masovnog ili pojedinačnog nasilja, strada slabija, u ovom slučaju srpska strana.

Politika Slobodana Miloševića je na Kosovu i Metohiji doživela poraz jer je u njenim osnovama bio pokušaj da se kosovsko-metohijsko pitanje, zarad vlastodržačkih interesa, reši bez kosovskih Albanaca i protiv njihovih legitimnih interesa i prava. Taj isti obrazac, sada pod međunarodnom upravom, ponovio se, u nekim aspektima, na još drašćičniji način, s tim što su zamenjene uloge progonitelja i žrtava. Albanci, kao većinsko stanovništvo koje kontroliše rad prelaznih institucija, nastoje, kao što su to radili do 1981, da reše kosovsko-metohijsko pitanje i bez Srba i protivno njihovim legitimnim interesima i pravima.

Uporedo s tim, jačaju neskriveni naponi albanske zajednice da se iz procesa pregovora o rešavanju budućeg statusa pokrajine, ako ne do kraja, onda svakako u najvećoj meri, isključi Srbija i Crna Gora, obesnaži rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija 1244/1999, a međunarodna administracija, zbog opstrukcije njenog rada, koja dolazi iz prelaznih institucija pod albanskom kontrolom, prikaže kao nesposobna da upravlja krizom i nađe rešenja za goruće političke i privredne probleme u pokrajini. Strategija sistematskog potiskivanja oslabljene, i sada već životno ugrožene srpske zajednice, praćena etnički motivisanim nasiljem, dala je, u isuviše dugom, pravnom i bezbednom vakuumu, očekivane rezultate. Srpska zajednica je dodatno brojčano oslabljena, ekonomski i politički kontinuirano obespravljena, dok je cilj da se ona na taj način dezavuiše – kao verodostojan, ravnopravan partner u traženju rešenja za buduću status pokrajine, skoro postignut. Kosovski Srbi, odnosno ona njihova trećina koja još živi na Kosovu i Metohiji sistematski je diskriminisana, marginalizovana i praktično isključena iz bilo kakvog procesa odlučivanja u upravnim poslovima.

Politika svršenog čina

Politika svršenog čina, bila je i ostala osnovna strategija albanske zajednice. Oko toga, nesumnjivo, postoji potpuni konsenzus u redovima njene političke elite, konsenzus koji, takođe, počiva na jednom širem, prećutnom prihvatanju ove političke opcije kao jedino legitimne. Otuda, odsustvo pravih demokratskih snaga u albanskoj zajednici na Kosovu i Metohiji, spremnih da bez snažnih pritiska iz međunarodnih krugova javno osude progone Srba i delatno se angažuju na njihovoj zaštiti, vodi opasnom presedanu u Evropi – ka monoetničkom Kosovu – cilju suprotnom onom koji je proklamovala međunarodna zajednica.

Štaviše, pre se može govoriti o prećutnom mirenju međunarodnih činilaca s politikom neprekinutog procesa etničkog čišćenja protiv Srba, koje se Albancima, premda nevoljno, toleriše, kao da je u pitanju nekakav neiskorenjiv običaj, proizašao iz lokalnog

političkog nasleđa. U stvari, umesto afirmacije evropskih vrednosti i vladavine prava, sankcioniše se jedna vrsta kolektivne odmazde, proizašla iz tradicije krvne osvete, gde se članovi jedne zajednice kažnjavaju kao celina, bez obzira na to što se nisu, pojedinačno, ogrešili o bilo kakvo pravo koje se tiče bilo kog člana druge, u ovom slučaju rivalske nacionalne zajednice.

Odnedavno, ovakva politika se, sasvim nemušto, opravdava nerešenim ekonomskim i statusnim pitanjima: rastućom frustracijom u albanskom stanovništvu zbog nerešenog statusa pokrajine i visoke stope nezaposlenosti kao prateće posledice odsustva jasno definisane političke budućnosti posle sadašnjeg provizorijuma. U takvom pristupu kosovskom pitanju, međutim, postoji nekoliko krupnih nelogičnosti. Najpre, frustracija oko statusa ne bi smela, ako polazimo od osveštanih evropskih, a zatim i opšteljudskih vrednosti, da bude motivacija etničkim pogromima, sistematskom rušenju i paljenju crkava, ubijanju nenaoružanih, nezaštićenih i nemoćnih civila i varvarskim orgijanjem nad zgarištima uništene kulturne baštine. Takva praksa bila je osuđena svuda na nekadašnjem jugoslovenskom prostoru u poslednjoj deceniji XX veka, i podvrgnuta sudskoj odgovornosti pred jednom posebnom sudskom instancom.

Da li se poratni zločini na Kosovu i Metohiji računaju u ratne zločine, ili je u pitanju nekakva selektivna pravda? Zašto se ovo novo varvarstvo dodatno pravda visokom stopom nezaposlenosti među mladim Albancima; kao da im Srbi, koji su na Kosovu i Metohiji (posebno u enklavama južno od reke Ibar) lišeni, praktično, svih prava, uključujući i prava na rad, oduzimaju posao ili konkurišu tamo gde posla ima? Rušenje crkava, paljenje kuća, škola i bolnica, nije, razume se, sredstvo, da se dođe no novog posla. Ako se pažljivo analizira strategija albanskih ekstremista, može se jasno uočiti da se planski nastoji da se preostale enklave najpre oslabe, a zatim do kraja etnički očiste. U poslednjem većem talasu nasilja, u martu 2003, bila je očigledna namera da se od već proređenih nizova srpskih sela očiste strateški važni saobraćajni pravci, putni i železnički, oni koji od Makedonije vode ka Srbiji. Legitimizacija nasilja, kao oblika međuetničke komunikacije na Kosovu i Metohiji je, na žalost, postala praksa. Umesto pravovremenih policijskih i sudskih mera, po već ustaljenom običaju, završava na verbalnim osudama nasilja, ma sa koje strane ono dolazilo, iako, u poslednjih pet godina, u više od 90 odsto slučajeva, etnički motivisano nasilje dolazi s albanske strane.

U klasičnoj zameni teza, sva odgovornost za odsustvo međuetničke koegzistencije prenosi se na srpsku zajednicu. Ona se optužuje da se umesto na Prištinu oslanja na Beograd, a da se pritom previđa da je upravo u Prištini etničko čišćenje dostiglo vrhunac. Odgovornost se prenosi na onaj deo srpske zajednice, severno od Ibra, koji odbija da se integriše u sistem prelazne vlasti, iako bi svaki pokušaj reintegracije ove oblasti vodio u nove talase progona i prinudnih seoba sa prostora severnog Kosova, kao što se to već desilo s Prištinom, Peći, Prizrenom, Djakovicom, Uroševcom, Podujevom.

S druge strane, prelazne institucije, čiji je prevashodni zadatak, po Rezoluciji UN 1244, da obezbede normalan život svim stanovnicima pokrajine, bez obzira na njihovu

etničku ili versku pripadnost, podređene su, isključivo, uspostavljanju nezavisnosti Kosova i Metohije. Radi toga, one više služe kao sredstvo za podsticanje etničkog čišćenja, nego odgovorna i nepristrasna administracija. Umesto da takva politika prelaznih institucija, u kojima su, do nedavno, Srbi bili samo simbolično predstavljeni, naiđe na oštru reakciju međunarodne uprave, ona se javno osuđuje ali de facto, toleriše, kao neizbežna faza u procesu koji neumitno klizi ka nezavisnosti pokrajine. Sve češće se pominje pravo naroda na samoopredeljenje, premda je isto to pravo, još pre izbijanja rata 1992, bilo osporeno Srbima u Bosni i Hercegovini, gde su oni bili (i još uvek su) konstitutivni narod. U ime kojih načela se može, na primer, dozvoliti Kosovu i Metohiji pravo na samoopredeljenje, a ukinuti i osporiti to isto svim drugim nacionalnim zajednicama na trusnom balkanskom području?

Čitava konstrukcija rešavanja kosovskog pitanja je pogrešno, mnogi bi rekli i namerono pogrešno, postavljena. U Srbiji se nedovoljno shvata da se u međunarodnoj percepciji Kosovo smatra albanskom, ili eufemistički kosovarskom, teritorijom koja je, silom istorijskih prilika, tokom čitavog trajanja jugoslovenske države bila u prinudnoj zajednici sa Srbijom, podnoseći, pritom, različite oblike nacionalnog ugnjetavanja. Ispravljjanje ove navodne nepravde, stoga je, po istom načinu razmišljanja, stvarni zadatak međunarodnog protektorata, gde je srpska zajednica, ako ne remetilački činilac, onda svakako prepreka ka ostvarenju toga "pravednog cilja".

U tu svrhu se, zato, stalno insistira da na Kosovu živi "narod Kosova", odnosno "Kosovari", kako bi se postigao dvostruki cilj: legitimizovalo pravo na samostalni život pokrajine (obično se poziva na potrebu da "narod Kosova samostalno odluči o svojoj sudbini") i otklonila svaka sumnja da se radi samo o etapi ka stvaranju "Velike Albanije", ili, u jednoj drugačijoj perspektivi "Velikog Kosova", s aspiracijama na preševsku dolinu i delove Makedonije naseljene Albancima. Oba koncepta, i "Velika Albanija" i "Veliko Kosovo" u oštroj su suprotnosti sa svakim od važećih evropskih načela i odredbama međunarodnog prava, a ni na kraću, ni na dužu stazu, nema nikakvih naznaka, a još manje garancija, da se oni neće dogoditi.

Decentralizacijom do evropeizacije

Šta je rešenje? "Evropska perspektiva", koja bi trebalo da bude podsticaj za usvajanje evropskih vrednosti, a one su već sadržane u paketu mera poznatom pod imenom "standardi pre statusa". Premda se, na tragu kopenhaskih kriterijuma Evropske Unije, radi o jednoj dobronamernoj projekciji budućnosti, ona se oštro sudara sa surovom realnošću na terenu. Naime, prelazne institucije, pod albanskom kontrolom, nisu do sada pokazale ni sposobnost ni spremnost da, u bilo kojem segmentu poverene im uprave, demonstriraju očekivanu toleranciju, nepristrasnost i efikasnost. Prelazne institucije, šta više, sa ili bez "rezervisanih prava" (kojima još uvek raspolaže UNMIK), imaju sve oso-

bine disfunkcionalne administracije, ogrezle u korupciju, trgovinu ljudima, drogom i drugim oblicima nezakonitih radnji. Politika "standardi pre statusa" ne bi smela da ima bilo kakvu alternativu, jer bi, odustajanje od njene primene, praktično legalizovalo rezultate etničkog čišćenja i dodatno udaljilo Kosovu i Metohiju od puta koji, preko vladavine prava i demokratskih ustanova, vodi u Evropu.

Umesto toga, inauguriše se, kao supsticija za ovu politiku, model novog pristupa: "i standardi i status", u kojem se, preko obećanja uporednog rešavanja oba problema, vidi dodatni podsticaj za usvajanje standarda. Uporedo s tim, jačaju glasovi iz međunarodne zajednice – u saglasju sa albanskim težnjama za secesijom Kosova i Metohije od Srbije i Crne Gore – koji zagovaraju još radikalniju formulu: "status pa standardi", kako bi se, navodno, po rešavanju statusa pokrajine, u jednom novom političkom ambijentu, rasterećenom strepnji oko statusa, pristupilo rešavanju praktičnih problema, uokvirenih pomenutim standardima.

Evropeizacija pokrajine, međutim, biće moguća samo ako se odlučno pristupi rešavanju osnovnog političkog problema, a to nije pitanje statusa, nego pitanje opstanka, zaštite i povratka ugrožene srpske zajednice. Decentralizacija, u varijantama koje predlažu vlada Srbije, UNMIK ili Savet Evrope, nametnula se kao ključna odrednica evropske budućnosti pokrajine i s njom Srbije i Crne Gore.

U punom saglasju sa evropskim standardima o regionalizaciji evropskog tipa je plan vlade Srbije, kojim se predlaže da se nepovezane srpske enklave, zajedno s velikim manastirskim kompleksima, povežu u jedan region koji bi bio ravnopravan sa ostatkom pokrajine kojim dominira većinsko albansko stanovništvo. Time bi se izbegla na Kosovu i Metohiji opasna podela na većinu i manjinu, i uspostavila, upravo zbog specifičnosti međuetničkih odnosa, nedostajuća ravnopravnost dve glavne nacionalne zajednice. Problem u njegovoj implementaciji je u tome što se u albanskoj zajednici, plan vlade Srbije smatra ozbiljnim pokušajem da se ospori za njih poželjna, a za Srbiju apsolutno neprihvatljiva secesija Kosova i Metohije od Srbije i Crne Gore.

Plan UNMIK-a, s mnogo manje ambicija, predviđa oblikovanje lokalne samouprave, predviđajući, tamo gde je to moguće, promenu opštinskih granica u pokrajini, kako bi se, na opštinskom nivou, teritorijalno zaokružile srpske enklave. One bi, potom, raspolagale pravom na određeni oblik samouprave, bez da se, pritom, dovodi u pitanje, nadležnost centralnih kosovskih vlasti u Prištini. Radi se o jednoj vrsti oktroisane, limitirane autonomije, nasuprot projektu «autonomije u autonomiji» koju nudi vlada Srbije. Savet Evrope je, svojevremeno, bio još skromniji u predlozima za decentralizaciju, nudeći stvaranje omanjih opštinskih podjedinica za potrebe simbolične samouprave srpske zajednice, što je imalo za posledicu da ne bude uzet u ozbiljno razmatranje.

Kako bi projekt decentralizacije trebalo da bude prihvatljiv i za albansku i za srpsku zajednicu, neophodni su izvesni ustupci. Do njih se može doći samo neposrednim pregovorima između Beograda i Prištine, uz podrazumevajuće posredovanje međunarodne zajednice. Srednje rešenje između plana vlade Srbije i plana UNMIK-a, u tom smi-

slu, nameće se kao razumna opcija koja, međutim, ne treba da bude shvaćena kao prepreka za pregovore o budućem statusu pokrajine, nego kao bitan preduslov za ovu vrstu razgovora.

Dogovor oko obostrano prihvatljivog modela decentralizacije za pokrajinu, bio bi snažan motiv za srpsku zajednicu da izađe na dopunske izbore za kosovski parlament i da, zajedno s predstavnicima Beograda, uzme aktivnog učešća u pregovorima o budućem statusu koji će, nesumnjivo, početi, kako je već najavljeno, sredinom 2005. Do tada, valjalo bi da se uz živu diplomatsku aktivnost uporede raspoloživi planovi za decentralizaciju i ponude rešenja koja će biti u skladu s evropskim standardima. Jer standard koji se tiče decentralizacije i institucionalne zaštite srpske ali i drugih nealbanskih zajednica u pokrajini, ostaje dominantno pitanje preko kojega će se definitivno prelomiti evropska budućnost Kosova i Metohije. Nema nijednog, po evropskim kriterijumima važećeg razloga, da se, još uvek neizvesni, evropski put Kosova i Metohije ne poveže s ukupnom evropskom perspektivom Srbije i Crne Gore.