DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE

KORTINFO **3-2007**

"Nye" Kosovo

Av Silje Nålsund

Normen om nasjoners selvbestemmelsesrett er en omstridt norm i internasjonal politikk. På den ene side ligger det nedfelt i FNs Konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 1 at enhver nasjon har rett til politisk autonomi, ergo en egen stat: "All peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development." Samtidig eksisterer det en spenning mellom denne normen og det som pragmatisk sett er mulig. I sin ytterste konsekvens vil normen føre til en kontinuerlig oppsplitting av stater i stadig mindre enheter.

Kosovo har siden 1999 vært et protektorat under FN. Den militære og politiske overtakelsen var en reaksjon på de brutale overgrepene og undertrykkelsen av den albanske befolkningen i Kosovo utført av styresmaktene i Serbia. Målet med intervensjonen var å sette Kosovo under internasjonal kontroll, for deretter å kunne gjenoppbygge og forberede de politiske institusjonene med selvstyre og lokal suverenitet (jfr. FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1244). FN har satt en rekke mål for videre utvikling i provinsen ut fra legitime internasjonale standarder. Disse målene skal være med å danne grunnlaget for gjenopprettelsen av en selvstyrt provins. I løpet av perioden med internasjonalt nærvær, ser man at disse målene bare delvis er nådd. Vold og kriminalitet er fortsatt et utpreget og alvorlig problem. Verken myndighetene eller FN har kunnet sørge for befolkningens personlige sikkerhet. Kraftige uroligheter i mars 2004 viste at situasjonen fremdeles er svært ustabil, og at de rettigheter minoritetene har krav på er langt fra ivaretatt.

En fortsatt usikkerhet rundt Kosovos status har bidratt til større etnisk splittelse, og en forsinket demokratiseringsprosess i de seinere årene. For å unngå at konflikten eskalerer er det derfor viktig å gjøre opp status. Under stadige ufruktbare forhandlinger, eller 'statussamtaler', har partene stått steilt på hver sin side; kosovoalbanerne for et uavhengig Kosovo, og serberne for en løsning basert på "more than autonomy, but less than independence". FNs spesialutsending i Kosovo, Martti Ahtisaari har hatt en spesielt vanskelig oppgave med å få partene sammen til dialog, og i november 2006 bestemte Ahtisaari seg for å vente med en uttalelse om Kosovos status til Serbia har avholdt valg til nasjonalforsamlingen 21. januar 2007.

Det finnes en rekke grunner til at Kosovospørsmålet er et presserende spørsmål hvis løsning vil ha betydning ikke bare for området på Balkan, men også områder utenfor.[1]
For det første skapte den NATO-ledete intervensjonen i Kosovo en debatt rundt slike intervensjoners legitimitet. Det vil komme til å være en prøvelse for det internasjonale samfunnet når det gjelder å håndtere lignende situasjoner i framtiden, fordi et mislykket forsøk på en løsning vil sette spørsmålstegn ved de grunnleggende verdier og politiske mål vestlige land har proklamert verden over. Dersom det internasjonale samfunnet mislykkes i å gjenreise Kosovo som et multikulturelt samfunn, hva vil da den fremtidige rasjonalen for slike intervensjoner være?

På 1960-tallet var rundt 30 prosent av Kosovos befolkning serbere. I dag er andelen serbere mindre enn 5 prosent. Dersom Kosovo i framtiden utvikler seg til å bli et homogent samfunn, risikerer Vesten å miste kredibilitet i forhold til sin rolle som forkjempere for multikulturelle samfunn

basert på respekt for grunnleggende menneske- og minoritetsrettigheter. I verste fall vil det bidra til å oppmuntre til separatistiske holdninger hos utsatte grupper i andre ustabile områder. En fruktbar løsning vil derimot styrke legitimiteten til tilsvarende intervensjoner. Det vil også bidra til å styrke NATO og FNs posisjon i det internasjonale samfunnet som konfliktløsere og som fredsbevarende organer.

For det andre vil en løsning på konflikten være med på å prege både integrasjonsprosessen i EU og NATO for hele Balkanområdet. Kosovos usikre status gjør det vanskelig for blant annet Serbia å bli medlem i det europeiske samarbeidet. EU ønsker kun å forhandle med stater med klare grenseforhold og et ordnet konstitusjonelt system. Serbia har vist framskritt på både lovgivende og administrative områder. Dessuten ble forholdet mellom Montenegro og Serbia avgjort ved en avtalt folkeavstemning i mai 2006, hvor et sterkt flertall gikk inn for et uavhengig Montenegro. Likevel vil ikke landet være en aktuell kandidat for EU-medlemskap så lenge Beograd ikke kan vise til ryddige forhold med hensyn til Kosovo. Med tanke på europeisk sikkerhet vil et eventuelt medlemskap derimot være en stor fordel, fordi et demokratisk, økonomisk sterkt og velstående Serbia vil gi positive økonomiske ringvirkninger for hele regionen.

For det tredje har Kosovo fått langt mer støtte og oppmerksomhet enn andre grupper i samme situasjon innefor det tidligere Jugoslavia (som for eksempel kroater i Bosnia-Hercegovina og Serbia, Ungarere i Voivodina og Albanerne i Macedonia). Dette kan føre til at andre separatister vil se på Kosovo som kilde til inspirasjon for mulige løsninger på tilsvarende konflikter. En løsning på Kosovo-konflikten vil dermed kunne sette presedens for lignende situasjoner.

For det fjerde er den høye forekomsten av økonomisk kriminalitet, narkotikahandel, trafficking og smugling et problem for hele Europa. Så lenge Kosovos status forblir uløst vil det være enklere for opposisjonelle grupper eller partier å destabilisere området for politisk eller økonomisk vinning. Organisert kriminalitet har lenge vært et problem og et svakt system gjør det lettere å spre det kriminelle nettverket til andre områder utenfor Balkan.

Den uoppgjorte situasjonen i Kosovo vanskeliggjør en heller vellykket regional samarbeidsprosess. En løsning på konflikten vil sette en stopper for den onde voldsspiralen og voksende misnøye, og i stedet flytte fokus over på lokalt og overnasjonalt samarbeid, herunder europeisk integrasjon. En gjensidig akseptert avtale om Kosovos fremtid vil kunne komme hele regionen til gode, og bane vei for et bredere europeisk samarbeid. En avvikling av det spente forholdet rundt Kosovos fremtid vil kunne bidra til å gjøre EU-medlemskap til et realistisk mål.

Riktignok kan det virke som om en tilnærming mellom partene er en umulig oppgave. En løsning på konflikten og statusspørsmålet må skje under de forutsetninger at ingen av partene opplever utfallet som et hvor de taper mer enn den andre. Hvilke rammer kan det tenkes at en slik løsning må ligge innenfor?

En løsning vil måtte balansere mellom realpolitiske hensyn og hensyn til minoriteters rettigheter. En fremtidig løsning vil også måtte kunne oppfylle, på noe lengre sikt, de åtte standarder (institusjonelle, politiske, økonomiske og kulturelle forutsetninger) som FNs midlertidige administrasjonsmisjon i Kosovo (UNMIK) har slått fast som krav til enhver videre utvikling av området.

De ulike alternativene som har kommet frem angående Kosovos fremtid kan grupperes i fem kategorier: *territoriell deling* langs etniske linjer; *protektorat* under internasjonal kontroll; *autonom provins* i en serbisk føderativ enhet; *full uavhengighet* til Kosovo; og *betinget uavhengighet* hvor Kosovo respekterer UNMIKs normative rammeverk. Til nå foreligger det ingen enighet mellom partene om alternativene. Jeg foreslår en sjette løsning på Kosovos fremtid – en løsning basert på en *"sveitsisk" modell*. Selv om en slik modell ikke vil være optimal for noen av partene, vil den heller ikke være dårligere for noen av dem. Den representerer et kompromiss som ivaretar både realpolitiske hensyn til europeisk sikkerhet og stabilitet på Balkan,

samt vern om minoritetene i Kosovo mot fremtidig undertrykkelse og forfølgelse.

En "sveitsisk modell" vil være tett opp mot Serbias løsningsforslag fordi den legger opp til autonomi med en territoriell deling av provinsen. Sveits kan karakteriseres mer som et samfunn enn som en stat. Sveitserne tilhører en og samme nasjon tross innbyrdes forskjeller innen språk, religion og klasse. Deres nasjonale identitet er forankret i statsborgerskapet og i de politiske institusjonene som binder dem sammen, og ikke etnisk opprinnelse. Det som får Sveits til å fungere som en multikulturell føderasjon er sterk desentralisering og svake sentralinstitusjoner, direkte demokrati og maktdeling. De føderale institusjonene er bygd opp rundt parlamentet, Forbundsrådet (regjeringen) og presidenten. Parlamentet består av to kamre. Det ene representerer folket, og medlemmene velges proporsjonalt med kantonene som valgdistrikt. Det andre kammeret representerer kantonene hvor hver kanton får to representanter. Regjeringen velges av parlamentet, og presidentvervet går på omgang blant regjeringens medlemmer.

En føderativ struktur lik den vi finner i Sveits vil begrense statens rolle i samfunnet. Forbundsstatens makt er i følge den sveitsiske konstitusjonene positivt bestemt, hvilket vil si at alt som ikke er nevnt som dennes oppgave, tillegger det kantonene å bestemme over. Kantonene gjør dermed mye av arbeidet som i andre land gjøres av sentrale statlige byråkratier, deriblant å kreve inn skatter (inkludert de føderale).

Kosovo har i dag et eget budsjett og fungerende finansdepartement, og de tar i økende grad ansvar for den økonomiske politikken de fører. Disse institusjonene krever selv inn skatt fra provinsen hvorpå 90 prosent av skatteinntektene dekker Kosovos budsjettutgifter. Denne utviklingen har resultert i at Kosovos økonomiske institusjoner og politikk har blitt uavhengige av de man har i Beograd. De økonomiske oppgavene som blir ivaretatt hos de ulike kantonene i Sveits finner vi allerede i ivaretatt av regjeringen i Kosovo.

I Sveits fremheves "frihet" som en positiv konsekvens av føderalisme og folkeavstemningsmakt. En løsning for Kosovo basert på slike prinsipper vil kunne gi folket betydelig makt. I tillegg vil ikke provinsen være styrt av et overordnet og sentralisert maktapparat i Beograd. De mulige positive sidene ved en slik løsning er at man ivaretar og skaper et multikulturelt samfunn, som det sveitsiske er et godt eksempel på. Ulempen vil kunne være at man skaper insentiver til en form for etnisk deling mer enn et integrert samfunn. Man legger heller forholdene til rette for at de ulike gruppene skal tilhøre egne separate "kantoner" som kan få lite med hverandre å gjøre. Dette er et fenomen som har vokst frem i kjølvannet av multikulturelle føderasjoner hvor ulike grupper har sine egne politiske institusjoner. Til tross for at en slik modell kan bidra til å utvikle parallelle samfunn føler sveitserne likevel sin identitet knyttet til det å være sveitser, og de fleste er av den oppfatningen at Sveits bør forbli en flerspråklig stat. Det sveitsiske samfunn er altså et samfunn hvor kantonene politisk sett ikke har sterke forbindelser, men likevel opplever andre språkgrupper som like sveitsiske som seg selv.

Hvorvidt en utvikling mot et parallelt samfunn er en ulempe for et tilfelle som Kosovo er vanskelig å si. På den ene siden vil man kanskje legge et politisk system godt til rette for to grupper som tidligere har vært i krig med hverandre. På den andre siden bidrar man til å splitte to befolkningsgrupper ytterligere dersom man legger til rette for at disse kan bo i forholdsvis homogene områder.

Kantonisering av Kosovo vil føre til at man etablerer selvstyrte "kantoner" innenfor Kosovos territorielle grenser, og lar, i motsetning til Beograds ønske om å innlemme områder under serbisk styre, de serbiske områdene bli knyttet opp til styresmaktene i Kosovo. En slik løsning vil fremdeles skille de etniske gruppene fra hverandre, men på en bedre måte enn det serbiske forslaget om "stor grad av selvstyre", da de serbiske kantonene i Kosovo politisk sett ikke vil være tett knyttet til Beograd. På en annen side vil en slik løsning også innebære en viss fare for at flertallet i Kosovo i fremtiden kan vedta beslutninger mot den serbiske minoritets vilje. Dette kan tenkes løst gjennom mekanismer som for eksempel kvalifisert flertall

B
NORGE
P.P.
DISTRIBUERT AV POSTEN NORGE
Returadresse:
Den Norske Atlanterhavskomité
Fr. Nansens pl. 6
0160 Oslo

av kantoner eller ved å gi kantonene en form for veto i vitale saker.

Det internasjonale samfunnet har vært mindre tilbøyelige til å akseptere en territoriell deling av Kosovo. Det klart foretrukne løsningsforslaget har så langt vært betinget uavhengighet. Independent International Commission on Kosovo argumenterer i *The Follow-up of the Kosovo Report* for en betinget uavhengighet fordi "the case for self-determination arises from the systematic abuse of the human rights of Kosovo Albanians over a long period and the consequent withdrawal of the consent of Kosovar Albanians to Serb rule."

Ingen av løsningene diskutert tidligere ivaretar alle normative og realpolitiske hensyn, men forslaget om en "kantonisering" av Kosovo innenfor FRY vil først og fremst gi Serbia *de jure* suvereniteten over Kosovo tilbake. Dessuten ligger forslaget tett opp til den løsningen selv hadde forespeilet. Kosovoalbanerne vil ikke ende opp med full uavhengighet som foretrukket, men derimot med en *de facto* uavhengig status. Det internasjonale samfunnet må justere på kravene til etableringen av multikulturelle samfunn, men får til gjengjeld mer stabile sikkerhetsmessige forhold på Balkan og det multikulturelle elementet blir ivaretatt i alle fall på provinsnivå, ved at man etablerer kantonale institusjoner. En løsning vil vanskelig kunne tilfredsstille alle parter like godt. Kosovos komplekse situasjon med de ulike partenes ofte gjensidig utelukkende interesser og preferanser, er slik at den beste løsningen sannsynligvis er et kompromiss alle kan komme ut av med gevinst uten alt for store tap.

Fotnoter

[1] For en nærmere redegjørelse se Aleksandar Mitic & Jan Oberg, *The Kosovo Solution Series: Broad Framework, Many Roads*, 2005.

Hegland trykkeri a.s

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form.
Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Marit Rye Ramberg
ISSN: 1502-6361