

Kosovo – avklaring av status?

Kari M. Osland

I Kosovo har det siste året vært preget av høye forventninger om at forhandlingene om endelig status skal starte. Sommeren 2005 ble Norges ambassadør til NATO, Kai Eide, utnevnt til FNs spesialutsending for å vurdere hvor langt demokratiseringen i Kosovo har kommet. Nylig leverte ambassadør Eide sin rapport. I den anbefales det at forhandlinger bør starte snarest. 24. oktober ga FNs sikkerhetsråd grønt lys for dette. Det er ventet at Kofi Annan nå vil utnevne en ny spesialutsending til å lede forhandlingene. Disse skal føre fram til en avtale mellom Beograd og Pristina om Kosovos status.

- Hva er utfordringene i Kosovo?
- Hvilke krav har det internasjonale samfunnet stilt til Kosovo?
- Hvilke muligheter for løsning finnes for Kosovo?

Bakgrunn

Etter 1945 ble Jugoslavia (under lederen Tito) en føderalstat med seks formelt likestilte delrepublikker: Slovenia, Kroatia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Hercegovina og Makedonia. I Serbia fikk provinsene Kosovo og Vojvodina utvidet indre selvstyre. I 1974 ble dette selvstyret ytterligere utvidet, slik at Kosovo i praksis ble likestilt med de andre republikkene. Som følge av tiltakende indre spenninger utover på 1980-tallet reduserte Serbia under

president Slobodan Milosevic Kosovos selvstyre betraktelig i 1989–90. Den kosovoalbanske reaksjonen ble en folkeavstemning om selvstendighet for Kosovo og en boikott av alt som kunne gi inntrykk av å akseptere serbisk overherredømme.

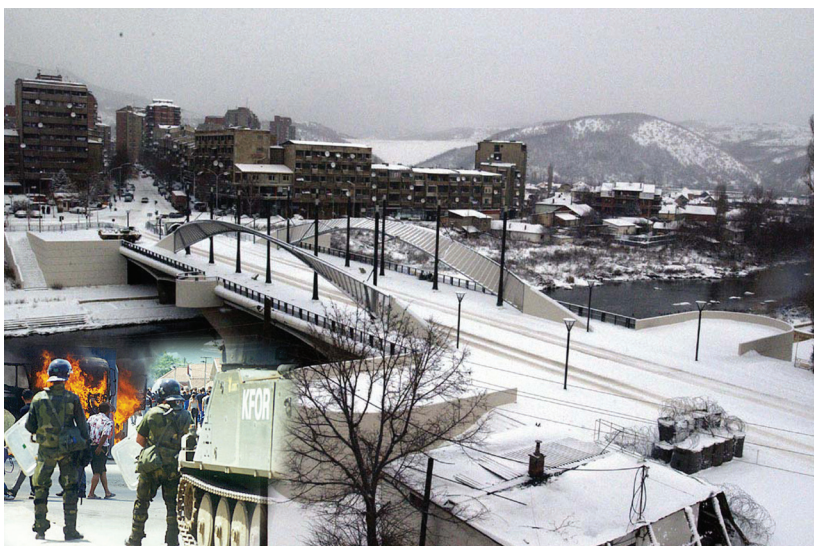
Økende uro og sammenstøt mellom den jugoslaviske folkehæren og det serbiske politiet på den ene siden og sivile kosovoalbanske på den andre siden, førte til etableringen av *Kosovo Liberation Army* (KLA eller UCK på albansk). Det internasjonale samfunnet ble vitne til store sivile lidelser og kosovoalbanere som flyktet i hopetall. Følgende vanskelige problemstilling oppsto: Skulle det internasjonale samfunnet gripe inn i de indre forholdene i et land? Den 24. mars 1999 startet NATO krig mot Jugoslavia. Etter 78 dager med flybombing – bakkestyrker gikk ikke inn – klarte EU's utsending, den finske presidenten Martti Ahtisaari, og den russiske spesialutsendingen Victor Tjernomyrdin å forhandle fram en avtale med president Slobodan Milosevic. I resolusjon 1244 fra Sikkerhetsrådet ble Kosovo erklært som et **internasjonalt protektorat** under FN-myndighet. Imidlertid fastholdt resolusjonen at **Serbia har suverenitet** over Kosovo. I den første tiden etter krigen fant det sted en såkalt omvendt et-

Hva menes med en føderalstat?

Hvilken rolle har henholdsvis FN, NATO, OSSE og EU i Kosovo i dag? Bruk Internett og se bl.a. resolusjon 1244 fra FNs sikkerhetsråd.

Den etnisk delte byen

Mitrovica – kosovoserbere på den ene siden, kosovoalbanske på den andre. Få andre steder kommer motsetningene så sterkt til overflaten som her. Selv KFOR-styrkene er blitt angrepet. Foto: KFOR (Nato-styrken i Kosovo)



Kosovo – avklaring av status?



Hva menes med autonomi?

Hvilken dobbel utfordring står Kosovo overfor?

Diskuter muligheten for at Kosovo vil være et multietnisk samfunn om ti år.

Hvilke prinsipper for Kosovos framtidige status har det internasjonale samfunnet lagt til grunn for sitt arbeid i Kosovo?

Hvilke krav har det internasjonale samfunnet stilt til Kosovo?

I hvilken grad er kravene innfridd?

Skytteldiplomati: når en diplomat (en tredjepart) reiser mellom to parter som er involvert i en konflikt, for å meddele informasjon og mekle mellom disse.

nisk rensing. Et stort antall ikke-albanere, hovedsakelig kosovoserbere, ble da fordrevet fra sine hjem. Mange ble også drept.

I årene etter krigen er sikkerhetssituasjonen likevel **blitt bedre**, tross tilbakeslag i mars 2004. To kosovoalbanske gutter ble da etter sigende drept i drukkingsdøden. Episoden førte til vold-

somme sammenstøt. Resultat: 19 døde og rundt 4000 serbere, sigøynere og andre minoriteter ble drevet på flukt.

Den doble utfordringen

Kosovo står i dag egentlig foran en dobbel utfordring i spørsmålet om framtidig status:

■ kosovoalbanerne ønsker uavhengighet fra Serbia og Montenegro, mens kosovoserberne og serberne ønsker at Kosovo skal bestå som en del av Serbia.

■ Kosovo kan vanskelig klare seg alene, særlig økonomisk, uten sterk støtte utenfra. Samtidig er det vanskelig for Serbia å ta ansvar for sikkerheten og den økonomiske utviklingen i Kosovo.

Begge parter bruker argumentet om at en løsning i egen favør vil stabilisere regionen. Og begge parter hevder at det vil skje en destabilisering – med fare for opptrappet konflikt – om deres ønsker ikke blir oppfylt.

Foreløpig ser ingen av partene ut til å ville inngå et kompromiss. Kosovoalbanerne har sagt at de ikke godtar kompromiss når det gjelder uavhengighet. Representanter fra Beograd har uttrykt at de vil kompromisse bare så lenge Kosovo fortsetter som en del av unionen Serbia og Montenegro. Ledende serbere har uttalt at de ser for seg en løsning som er «mer enn indre selvstyre (autonomi), men mindre enn uavhengighet». Representanter både fra Kontaktgruppen (USA, UK, Russland, Italia, Tyskland og Frankrike) og EU har uttalt at følgende tre prinsipper må gjelde:

■ Kosovo skal ikke deles

■ Det er ikke på tale å gå tilbake til før-1999-status

■ Kosovo skal ikke kunne danne union med andre stater.

Men hvem er egentlig forhandlingsparter? Hvem skal forhandle på vegne av sine respektive folkegrupper?

Forhandlingspartene

I Kosovo er det etablert en forhandlingsgruppe av kosovoalbanske politikere: president Ibrahim Rugova, leder i nasjonalforsamlingen Nexhat Daci, statsminister Bajram Kosumi, Hashim Thaci og Veton Surroi (de to siste representerer de to største opposisjonspartiene). En tilsvarende gruppe er under etablering i Serbia, for å representere Serbia og kosovoserberne. Det er ennå ikke avklart hvem som vil delta, men trolig vil i alle fall lederen av Koordineringsrådet i Kosovo & Metohija (CCK) Sanda Raskovic-Ivic, Serbias president Boris Tadic og Serbias statsminister Vojislav Kostunica bli å finne ved forhandlingsbordet. Trolig vil også ledere for den serbisk-ortodokse kirke bli rådspurt underveis.

Utover de to hovedpartene vil også representanter for det internasjonale samfunn delta: Den kommende spesialutsendingen for FN vil ha som hovedoppgave å framforhandle en avtale mellom Kosovo og myndighetene i Beograd. Kan hende tilfaller denne oppgaven den tidligere finske presidenten Martti Ahtisaari. I tillegg er det forventet at gruppen vil bestå av tre nestkommanderende fra EU, Russland og USA. Forhandlingene vil foregå direkte eller som skytteldiplomati. Videre vil også Kontaktgruppen engasjere seg i prosessen. Men hva sier egentlig Eide-rapporten?

Eide-rapporten

Oppdraget til Kai Eide var altså å fastslå hvorvidt forholdene ligger til rette for å starte sluttforhandlinger om Kosovos status. Eide har blant annet vurdert dette opp mot målene i planen *Standards for Kosovo*. Disse standardene – altså krav som myndigheter og innbyggere i Kosovo må leve opp til – ble utformet i samarbeid mellom Kosovos midlertidige selvstyremyndigheter (PISG) og FN-operasjonen UNMIK og godkjent av FN's sikkerhetsråd. Standardene dekker følgende felt: demokratiske institusjoner, rettssystemet, bevegelsesfrihet, sivi-

Kosovo – avklaring av status?

Hvilket bilde tegner Eide-rapporten av dagens Kosovo?

Diskuter hva dere mener må til for å oppnå en varig fred i Kosovo.

Diskuter hvilken framtid kosovoserbere og andre minoriteter har i Kosovo.

Regionalt perspektiv
Balkan er et godt eksempel på et regionalt sikkerhetskompleks hvor uro ett sted lett vil føre til uro andre steder og hvor grensene for sikkerhetsutfordringene ikke sammenfaller med landenes geografiske grenser. For det internasjonale samfunn har det derfor også vært viktig å forsøke å møte utfordringene på Balkan i et regionalt perspektiv.

le rettigheter og retur av flyktninger, økonomi, eiendomsrett, dialog og *Kosovo Protection Corps* (en demilitarisert utgave av KLA – nå med sivilforsvarsoppgaver). Tiltak for å oppnå tilstrekkelig forbedring på disse feltene er beskrevet detaljert i en egen plan. Standardene sammenfaller med kravene EU setter for at Kosovo en gang kan bli en del av EUs prosess for stabilisering og tilknytning (*Stabilisation and Association Process*). Dette igjen er et forstadium til eventuelt medlemskap.

Eide-rapporten kritiserer alle berørte parter og tegner et **nøkternt, men negativt bilde** av Kosovo. Særlig er situasjonen problematisk når det gjelder minoriteter og retur av flyktninger. Eksempelvis er det per i dag flere kosovoserbere som forlater Kosovo enn som returnerer dit. Situasjonen er heller ikke særlig positiv innenfor rettsvesenet. Befolkningen har generelt liten respekt for lov og rett. Den økonomiske utviklingen lover heller ikke godt. Arbeidsledigheten ligger på langt over 60 %. De unge og ambisiøse ser ut til å forlate Kosovo av mangel på muligheter, og selv om det internasjonale nærværet øker tilbudet av jobber, har det også bidratt til en usunn økonomisk utvikling. Det er problematisk at utdannede lærere og leger heller arbeider som tolker og sjåfører fordi de tjener bedre da. Videre bidrar organisert kriminalitet og korrupsjon til å forverre bildet ytterligere. Likevel finnes det lysglimt: Sett i lys av at det ikke fantes institusjoner rett etter krigen, er det etter hvert blitt etablert mange og velfungerende slike, og det synes som om folk har fått en økende følelse av eierskap til disse nye institusjonene.

Eides rapport fastslår at partene ikke har klart å møte standardkravene. Likevel anbefaler han at statusforhandlingene starter. Det påpekes at målene er ambisiøse og at bestrebelsene på å nå disse må fortsette også etter at Kosovos status er definert. Rapporten anbefaler dessuten å videreføre den pågående desentraliseringsprosessen, der de lokale selvstyremyndighetene overtar flere ansvarsområder. Blant annet planlegger UNMIK (FN-operasjonen) å overføre ansvar for politi- og justissektoren til lokale selvstyremyndigheter før årsskiftet. Dette er et viktig skritt i riktig retning.

Eides rapport legger ikke føringer på hvilken status Kosovo bør få. Det internasjonale samfunn oppfordres imidlertid til å gjøre sitt ytterste for at Kosovo ikke skal bli en såkalt «kollapset stat» – en stat som ikke

kontrollerer sitt territorium. Rapporten anbefaler at KFOR (NATO-operasjonen) fortsatt bør være til stede i Kosovo, at USA bør beholde noen styrker der og at EU bør spille en større rolle enn organisasjonen hittil har gjort. Det antydes i rapporten at EU bør overta den overordnede rollen FN har spilt så langt. Videre oppfordres partene til å vurdere å innføre en ordning med en såkalt «høyrepresentant» med vetorett på sensitive områder som eksempelvis berører minoriteter (Bosnia har en slik). Helt konkret foreslås det at serbisk-ortodokse minnesmerker og klostre bør få en form for internasjonal beskyttelse.

I løpet av 2005 har det også kommet andre rapporter som tar for seg situasjonen i Kosovo. Noen av disse går lenger enn Eides rapport ved å foreslå mulige løsninger for Kosovos status. Den som har fått mest oppmerksomhet, er Amato-rapporten (kom i april 2005) fra *The International Commission on the Balkans*.

Amato-rapporten

Ifølge Amato-rapporten er den beste løsningen for Kosovo å gi området **uavhengighet innenfor rammene av EU**.

Kommisjonen foreslår at dette skjer stegvis: Først må Kosovo de facto skilles fra Serbia – båndene mellom Kosovo og Serbia må brytes. Dernest må Kosovo få «suverenitet uten full uavhengighet». Dette innebærer at det internasjonale samfunn beholder **vetorett** når det gjelder spørsmål som menneskerettigheter og minoritetsbeskyttelse, enten slik det er i dag som et FN-protectorat eller ved at EU overtar den rollen FN har i dag. Kommisjonen anbefaler det siste. På dette stadiet foreslås det også at KFOR skal bestå i størrelse og ha samme mandat som i dag. Videre foreslås det at Mitrovica og de serbiske klostrene får en særstatus og et fortsatt fokus på desentralisering og retur av minoriteter.

Tredje steg – såkalt «styrt suverenitet» – sammenfaller med at Kosovo blir kandidatland og innleder forhandlinger om EU-medlemskap. Dette innebærer at det internasjonale samfunn (representert ved FN eller EU) mister sitt veto og overfører all beslutningsmyndighet til Kosovo. Det siste stadiet er at Kosovo blir medlem av EU (omtalt som «full og delt suverenitet» innenfor EU). Kommisjonen skriver i sin rapport at forutsetningen for at en slik løsning kan finne sted, er at Serbia får en ga-

Kosovo – avklaring av status?



KFOR patruljerer avsides område i Kosovo. Hensikten er både å markere nærvær og lete etter våpen utenfor myndighetenes kontroll. Hvorfor står kontrollen med våpen sentralt i KFOR-styrkenes arbeid?

Foto: KFOR

Hvilken myndighet har Serbia i dagens Kosovo?

Hvorfor og innenfor hvilke organisasjoner deltar norske styrker i Kosovo?

Diskuter hvordan en deltaker i en internasjonal fredsoperasjon kan komme i konflikt mellom roller som soldat, bistandsarbeider, ordenspolitisk diplomat?

Kari M. Osland er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt

ranti om en rask inntreden i EU samt **garanti** om internasjonalt ansvar for beskyttelse av kosovoserbiske interesser.

Mange forventer at en løsning på Kosovo-spørsmålet vil gjøre det lettere å løse mange av de andre problemene og utfordringene som Kosovo står overfor, særlig innenfor økonomi og politikk. Men før Kosovo kommer dit, er det mange som er bekymret for voldelige opptøyer. Er det grunn til bekymring?

Fare for nye opptøyer

Situasjonen i Kosovo har ikke endret seg nevneverdig siden opptøyene i mars 2004. Problemet med framtidig status har imidlertid kommet et steg nærmere en avklaring siden prosessen nå er satt i gang. Likevel er **frustrasjonen stor**. Dersom resultatet av forhandlingene ikke fører til uavhengighet, frykter mange nye voldsepisoder. Nylig advarte den serbiske statsministeren, Vojislav Kostunica, om at hele regionen vil bli kastet ut i krise dersom Kosovo blir uavhengig.

For kort tid siden kunne FN også bekrefte at opprørsgruppen «Kosovos uavhengige hær» (Kosovo Independence Army) eksisterer. Gruppen har hovedsakelig operert i den vestlige delen av Kosovo, men ser ikke ut til å ha støtte i befolkningsflertallet. Likevel er det alvorlig at konkrete trusler blir framsatt mot alle som ikke eksplisitt støtter Kosovos uavhengighet. I tillegg har det vært rettet flere angrep mot internasjonale aktører det siste året, alt fra bombeeksplosjoner til demonstrasjoner og hatsk graffiti. Men det internasjonale nærværet i Kosovo og i nærområdene er fortsatt stort nok til å dempe og stoppe eventuelle opptøyer relativt raskt.

Framtidig internasjonalt medlemskap?

Lenge har særlig EU og NATO forsøkt å påvirke utviklingen både i Kosovo og ellers på Balkan ved å knytte konkret politikk og reformer opp mot mulighetene til framtidig medlemskap. Denne type politikk kalles ofte **kondisjonalitetspolitikk** eller bruk av gulrot og pisk for å oppnå noe. Nettopp fordi det er en motsigelse i seg selv å skulle framskynde demokrati med tvang eller press, er dette en vanskelig balansegang. Lenge har det internasjonale samfunn uttrykt at dersom partene innenfor det tidligere Jugoslavia ikke samarbeider med det internasjonale krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia i Haag, så er det ikke aktuelt å starte medlemskapsforhandlinger med EU og NATO. Selv om verken Ratko Mladic, Radovan Karadzic eller Ante Gotovina (alle mistenkt for krigsforbrytelser i stor skala) er utlevert, fra henholdsvis Serbia, Bosnia-Hercegovina og Kroatia (antatte skjulesteder), er samarbeidet likevel nå så godt at forhandlinger om medlemskap med disse landene vil starte opp. Med EU er det i første omgang tale om en stabiliserings- og assosieringsavtale. Med NATO vil medlemskap i Partnerskap for fred være mest nærliggende – i begge tilfeller ser vi første skritt på veien mot fullt medlemskap. Likevel vil prosessen trolig ikke fullføres før de største forbryterne sitter bak lås og slå i Haag.

Til syvende og sist

Det råder fortsatt et uforsonlig klima mellom kosovoalbanere og kosovoserbere. Utgangspunktet for forhandlingene om Kosovos status er derfor vanskelig. Og selv om det internasjonale samfunn kan yte støtte og forsøke å påvirke partene, er det til syvende og sist folkene selv det kommer an på. De kan ikke tvinges til å leve sammen om de ikke vil. Men som flere har vært inne på: Det vil trolig aldri komme et spesielt egnet tidspunkt for å ta opp dette spørsmålet. Sannsynlig er det slik at jo lenger man venter, desto verre vil det bli. Akkurat det later det til at alle parter er enige om.

Alle arbeidsoppgaver og nettsadresser: **se under.**