

Izvorni znanstveni članak

UDK: 327(73:497.115)"1991/2008"
341.218.1(497.115)

Primljeno u uredništvo: 15. siječnja 2008.
Prihvaćeno za tisak: 07. veljače 2008.

Američka politika i stvaranje kosovske države

RADOVAN VUKADINOVIĆ*

Sažetak

Sve analize koje se bave nastankom kosovske države i novim procesima na Balkanu nužno moraju poći od angažiranja glavnog svjetskog aktera: Sjedinjenih Američkih Država i njihove jasno izražene želje da se stvori novi subjekt međunarodnih odnosa na ovom turbulentnom području. Raščlamba američkih stavova, kao i konkretnih poteza koje su vukle administracije u razdoblju od kraja hladnog rata pa do nastanka nove države, jasno pokazuju da je postojala neka vrsta interesa za Kosovo, ali je u svakoj fazi taj interes bio drukčije oblikovan i prezentiran javnosti. Uklapajući se u šire tokove američke politike Kosovo nikad nije dobilo neko izolirano samostalno značenje, te je čak i u danima najvećeg američkog, odnosno NATO-ovog vojnog angažmana, situacija bila promatrana u regionalnim, ali i u širim međunarodnim okvirima, kao dio mogućeg nastupa Amerike na međunarodnoj sceni.

Ključne riječi: Kosovo, neovisnost Kosova, američka politika

Posthladnoratovski razvoj odnosa na Balkanu postavio je pitanje Kosova pred glavne aktere američke politike i oni su u okviru svojih strategijskih koncepata pronalazili mjesto za naznaku promjene u tom dijelu Europe. Američki posthladnoratovski predsjednici, zaokupljeni ukupnim novim odnosima na relaciji Istok – Zapad, morali su sagledavati i balkansku problematiku koja se dugi niz godina hladnog rata činila prilično stabilna u balansu koji je postojao između balkanskih članica NATO-a (Grčka, Turska), članica Varšavskog ugovora (Bugarska i Rumunjska) te dvije nevezane zemlje:

*

Prof. dr. sc. Radovan Vukadinović, redoviti profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: radovanvukadinovic@hotmail.com

nesvrstane Jugoslavije i blokovski nevezane Albanije. Svaki od američkih predsjednika u okviru svog mandata dao je dio doprinosa razmatranju kosovske situacije otvarajući im put za konačno rješenje – kosovsku nezavisnost.

Evolucija američkog pristupa Kosovu

Bushovo božićno upozorenje Beogradu: u sklopu analiza koje su javno pokazivale da se Jugoslavija nalazi pred raspadom te pokušaja državnog tajnika Bakera da svojim posjetom Jugoslaviji 1991. zaustavi takav put, američka politika prvi put je izravno stavila do znanja da je zainteresirana za Kosovo. Tzv. Božićno upozorenje predsjednika Georgea Busha, koje je uručeno Miloševiću i načelniku vojnog stožera generalu Životi Paniću, jasno je preciziralo da će u slučaju arapskog djelovanja na Kosovu i sukoba do kojega bi takvim djelovanjem došlo, Sjedinjene Države biti spremne upotrijebiti vojnu silu protiv Srba na Kosovu i u samoj Srbiji.¹

Ova poruka došla je sasvim iznenada u Beograd i pokazala je u prvom redu da postoji američki interes za Kosovo. Predsjednik George Bush, kome je još bilo ostalo samo tri tjedna do završetka mandata u Bijeloj kući, očito se pribojavao da bi taj stanoviti vakuum između prijenosa vlasti s jednog na drugog američkog predsjednika Milošević mogao iskoristiti za započinjanje etničkog čišćenja Kosova, te da bi se dogodilo nešto slično kao u Istočnoj Bosni. Iako u svojim memoarima Madeleine Albright ovo Bushovo upozorenje smatra odlučnim i tvrdi da je ono imalo ključno značenje u formuliranju šest temeljnih principa nove administracije na kojima će se temeljiti politika u Bosni,² u memoarima predsjednika Busha pa niti u memoarima Christopera, kasnijeg državnog tajnika, nema spomena o tom Božićnom upozorenju. Ono je vjerojatno bilo tek dio rutinskog posla kojeg je predsjednik Bush obavljao pred napuštanje Bijele kuće i ujedno je moglo poslužiti kao stanovito iskupljenje za američko nereagiranje u doba etničkog čišćenja u Bosni.

Clinton od Daytona do rata protiv Jugoslavije

Nova administracija predsjednika Clintona, koja je ostala osam godina u Bijeloj kući, krenula je ozbiljnije u rješavanju pitanja Bosne i Hercegovine.³

1
Iz opsežne literature koja se bavi raspadom Jugoslavije i američkom politikom vidi: R. Lukich and A. Lynch, *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*, Oxford, 1996., str. 308-323.; Ž. Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Beograd, 2007., str. 209-216.

2
M. Albright, *Madam Secretary*, New York, 2003., str. 380-381.

3
Još kao predsjednički kandidat, Clinton je najavio da će u slučaju pobjede imati žešći kurs prema Srbiji kako bi se zaustavio građanski rat. *New York Times*, 8. August 1992.

Pod američkim vodstvom i ujedno snažnim političkim i vojnim pritiskom došlo je do Daytonu na kojemu, međutim, uopće nije bilo govora o rješavanju kosovskog pitanja. Umjesto da se za probleme regije upravo ta konferencija iskoristi kao mogućnost cjelovitog postizanja rješenja, u strahu da se ne poremeti daytonski redosljed stvari, Kosovo je bilo sasvim isključeno,⁴ što je vrlo brzo dovelo do dramatičnog obrata.

Politika pasivnog otpora, koja je bila odgovor dr. Rugove i njegovih sljedbenika na Miloševiću politiku kršenja ljudskih prava albanskog stanovništva, počela je postajati preuska platforma dijelu Albanaca na Kosovu. Umjesto pasivnog otpora oni 1996. godine započinju prve oružane akcije koje su u stalnom usponu da bi 1998. godine bila stvorena UCK – Oslobodilačka vojska Kosova. UCK je ubrzo uz vojnu komponentu dobila i sve snažniju političku dimenziju koja je jasno isticala želju za stvaranjem nezavisnog Kosova.

Američka politika se odmah nakon potpisivanja Daytonu okrenula i kosovskom problemu čije je rješavanje bilo stavljeno kao jedan od uvjeta za rušenje vanjskog zida sankcija nametnutih Beogradu. To je na neki način trebala biti kompenzacija za neuključivanje Kosova u Dayton, te se sada Miloševića poziva na poštivanje ljudskih prava na Kosovu i osiguravanje široke autonomije Pokrajine. Međutim, o potrebi stvaranja nezavisnog Kosova ili pak o mogućnosti nastanka Kosova kao treće republike, nije bilo niti riječi.

Od Daytonu pa do stvaranja UCK može se tvrditi da je američka politika bila prilično pasivna⁵ i u biti uvjeren da na Kosovu nema većih problema. Vjerovalo se da je Milošević shvatio upozorenja i da neće pojačavati represiju, dok je Rugovina pasivna rezistencija trebala voditi tome da ne dođe do većih incidenata s albanske strane. Međutim, usporedno sa sve otvorenijim napadima UCK na srpske vojne i policijske postrojbe, čime se jasno htjelo pokazati postojanje vojne opcije i što prije isprovocirati sukobe sa Srbima kako bi se uključilo Ameriku i ostale države; 1998. godine u SAD-u počinju jačati glasovi koji traže da SAD uđu u rješavanje kosovskog pitanja. Istodobno, ukupna američka pozicija u međunarodnim odnosima, nespремnost Europljana da se više angažiraju, kao i slabost Rusije, doveli su do ocijene kako je nastupio trenutak za snažno uključivanje SAD.

Treba istaknuti da je u tom naporu da se počne razmatrati status Kosova veliku ulogu odigrala i kosovska emigracija – iako 'razbacana' po raznim zemljama od Zapadne Europe pa do SAD-a, tražeći da se pogleda što radi Miloševićev režim i da se internacionalizira kosovsko pitanje, kako bi se stvorili uvjeti za osamostaljenje Kosova od Beograda.

4

Dio autora smatra da bi se uključivanje Kosova u pregovarački proces u Daytonu negativno odrazilo i da bi bilo nemoguće postići bilo kakvo rješenje. D. Halberstam, *War in the Time of Peace: Bush, Clinton and Generals*, London 2002., str. 365.

5

Zanimljiva je i teza da Amerikanci sve dok je Milošević bio neophodan u realizaciji Daytonu nisu striktno tražili promjenu njegove politike na Kosovu a on, s druge strane, nije iskoristio to vrijeme za započinjanje nekog dijaloga s Albancima. Ž. Kovačević, *Amerika i raspad...*, op. cit., str. 211.

Ponovno aktiviranje Kontakt grupe,⁶ zatim internacionalizacija problema Kosova pred Vijećem sigurnosti, pregovori Milošević-Holbrooke i dugotrajne pripreme za vojnu intervenciju NATO-a bile su samo etape u kojima je na jednoj strani stalno jačao pokret UCK na terenu i, s druge strane, pokazivala nemoć Srbije da vojno i politički riješi problem Kosova. U takvim uvjetima i pregovori u Rambouilletu⁷ bili su samo dokaz nespremnosti srpske strane da prihvati neko kompromisno rješenje, te se srpskim izlaskom iz pregovora otvorio put za oružanu akciju NATO-a. Nakon toga uslijedio je sporazum iz Kumanova, kao i rezolucija UN-a 1244, koja je po čitavom nizu odredbi za Srbiju bila mnogo slabija nego prijedlog iz Rambouilleta. Nad Kosovom je uspostavljen međunarodni protektorat, ono je 'izvučeno' iz Srbije i jedino što je Miloševiću ostalo bio je prazni suverenitet Jugoslavije.⁸

Predsjednik Clinton najavio je u jeku intervencije da je želja SAD-a da Kosovari dobiju autonomiju koju im je Milošević oduzeo, a u nekoliko kasnijih prilika američki predsjednik je rekao da politika SAD nije dezintegracija prostora Balkana, već integracija i da je zbog činjenice kako Kosovo nema resursa i infrastrukture, a i zbog straha susjeda od daljnje destabilizacije, opći put za sve zemlje ovog područja integracija u Europu gdje je suverenost važna, ali gdje su granice sve otvorenije i sve manje važne.⁹

Madeleine Albright je, također, tvrdila da dugoročni američki cilj nije stvaranje nezavisnosti Kosova već međuzavisnosti, te da će u novim uvjetima Kosovo imati visok stupanj autonomije. Od 1999. godine zajednički međunarodni angažman NATO-a, UN-a, EU-a i OESS-a obavio je značajan dio poslova koji su išli u pravcu stvaranja ustavnih okvira, uspostavljanja privremenih institucija vlasti i stvaranja profesionalne multietničke policije.

Američki vojni ulazak na Balkan i napad na Jugoslaviju bio je dokaz da je Clintonov redoslijed nacionalnih interesa postavljen drukčije nego kod njegovog prethodnika, predsjednika Georgea Busha. Bush je bio spreman osloboditi Kuvajt od Iračana, pod uvjetom da europske zemlje, Bliski istok i Azija pomognu američku vojnu intervenciju, ali je istodobno zatražio ovlaštenje Vijeća sigurnosti za upotrebu sile protiv Iraka i isto tako tražio formalno glasanje u Senatu i Kongresu prije započinjanja rata.

Clintonovo djelovanje u slučaju Jugoslavija bilo je znatno drukčije. Vjerojatno iznerviran dugogodišnjim Miloševićevim laviranjem, kršenjem sporazuma i djelujući pri kraju svog mandata, Clinton se odlučio za vojnu akciju.

6 Kontakt grupu tvorili su predstavnici SAD-a, Velike Britanije, Francuske, Njemačke, Italije i Rusije.

7 Srpski pogled na pregovore u Rambouilletu vidi u: P. Simić, *Put u Rambuje*, Beograd, 2000.

8 Iako se priznavao teritorijalni integritet i suverenitet Federalne Republike Jugoslavije oni su bili suspendirani do trenutka kada UN priprema Kosovo za "supstancijalnu autonomiju i pregovore za stvaranje konačnog političkog statusa Kosova." B. T. Rrecaj, *Kosova's right to self-determination and statehood*, Pristina, 2006., str. 60.

9 Department of State Press Release, June 9, 1999.

On nije tražio odobrenje UN-a, znajući da bi Rusija i Kina bile 'protiv' u Vijeću sigurnosti, nije imao podršku Kongresa, a Senat je s vrlo tijesnom većinom dao suglasnost za ograničenu zračnu akciju. Saveznici u NATO-u također su bili podijeljeni (Grčka i Italija protiv bombardiranja), a Njemačka nije htjela poslati kopnene snage. Iako je za Clintonovu ekipu Kosovo bilo viđeno kao visoko postavljeni američki interes, rat je ipak bio vođen ograničenim sredstvima koja su jasno pokazala da se najprije radi o kažnjavanju režima u Beogradu i želji da ga se sruši, ali da se ne želi da to bude neki sukob u kome bi američki vojnici ginuli i koji se ionako ne bi mogao uvrstiti u kategoriju vitalnih američkih interesa.¹⁰

Humanitarna intervencija ojačala je ugled predsjednika Clintona, pomogla je kasnije rušenje Miloševićevog režima i trebala je u cjelini doprinijeti stabilizaciji prilika na Balkanu. Iako Kosovo nije bilo stavljeno na dnevni red za dobivanje nezavisnosti, bilo je očito da se status promijenio i da postoje šanse da se dođe do nezavisnosti.

Bush od borbe protiv terorizma do stvaranja nezavisnog Kosova

Predsjednika Busha mlađeg Zbigniew Brzezinski karakterizira kao predsjednika čije je vodstvo moguće nazvati katastrofičnim.¹¹ Predsjednik koji je doživio teroristički napad 11. 9. 2001. godine upustio se u rat protiv terorizma u Afganistanu, nakon toga napao je Irak i 'zaglibio' u Iračkom sukobu, pokvario savezničke odnose (čak i u vrijeme kada su saveznici iz NATO-a pokrenuli mehanizme organizacije za pružanje pomoći SAD-u u borbi protiv terorizma). Suočio se s nuklearnom proliferacijom u NDR Koreji i Iranu, te stalnim opasnostima da se sukob na Bliskom istoku proširi. Istodobno, morao se suočiti i s postupnim jačanjem Rusije i njezinom sada već jasno proklamiranom željom da se vrati u red velikih sila.

Vodeći najprije borbu protiv terorista na širokom frontu; od kuće pa do Afganistana i Iraka; Bush je znatno povećao američku vojnu silu postavljajući vojni budžet blizu 500 milijardi dolara. Njegova riješenost da se iskorijeni terorizam i da se teroriste kazni za napad na SAD postali su nova dopuna neokonzervativnog pogleda na svijet u kome su preventivni udari i američki unipolarizam postali glavne odrednice novog američkog djelovanja.

U prvim danima Bushove administracije Kosovo je bilo ostavljeno međunarodnim akterima: KFOR, UNMIK, EU, OESS, UN i Kontaktna skupina

10

D. E. Nuechterlein, *America Recommitted: A Superpower Assesses Its Role in Turbulent World*, Kentucky, 2001., str. 288-289.

11

Zb. Brzezinski, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York, 2007., str. 135.

činili su se kao sasvim dostatni instrumenti međunarodne akcije koji su u stanju pomoći stabilizaciji prilika na terenu i započeti pripremu za promjenom statusa Kosova. Zaokupljenost brojnim drugim temama stavljala je Kosovo po strani te će ono tek u okviru odnosa SAD – EU, a posebno u sklopu sve zaoštrenijih odnosa SAD – Rusija, početi dobivati na svom značenju.

Amerika razapeta između rata u Iraku i Afganistanu, suočena s problemima na Bliskom istoku, novim izazovima nuklearne proliferacije, te ekonomskim problemima kod kuće, trebala je, kako to pišu neki autori,¹² bar neku pobjedu koja bi se mogla nazvati povlačenjem vojnih snaga iz nekog dijela svijeta. Za neke u Americi je upravo Kosovo izgledalo kao prilika da se ukaže kako postoji potreba bržih koraka koji mogu voditi tom cilju.

Tražeci brže rješenje i mogućnost da se Kosovo zabilježi kao točka na kojoj je postignut uspjeh, podtajnik za politička pitanja Nicolas Burns tražio je uvjete da se ubrza politički razvoj na Kosovu i da se taj dio Balkana može razvijati kao "stabilno, demokratsko, multietničko i tržišno vrijedno Kosovo."¹³ To je praktički značilo da se iz faze međunarodno kontroliranog stabiliziranja prilika na Kosovu traži prelazak u faze koje će omogućiti put prema postizanju rješenja koje više neće biti privremeno i koje u krajnjoj crti može značiti mogućnost davanja nezavisnosti.

U fazi kada je postalo jasno da Srbija ne prihvaća Ahtisaarijev plan o Kosovu, Burns je bio još odlučniji u najavi rješenja, ističući da SAD snažno podržavaju plan da Kosovo postane nezavisno. To je zapadnim saveznicima trebalo biti dostatno kao definitivna najava američkog stajališta, a s druge strane, to je bila poruka Beogradu, odnosno Moskvi, da nikakvo protivljenje vezano uz pozivanje na suverenost Srbije ili na međunarodno pravo i UN, američka politika neće trpjeti te da će se ići do kraja u želji realizacije kosovske nezavisnosti.

Jasno izražena opredijeljenost Bushove administracije bila je svakako dokaz da je proces glavnog odlučivanja dovršen i da su razne instance u Washingtonu suglasne da se Kosovo postavi kao nova država na Balkanu uz priznavanje glavnih odrednica Ahtisaarijevog plana i, naravno, uz fizičku prisutnost međunarodne zajednice.

Naznaka okvira kosovske državnosti

Usporedno s intenziviranjem međunarodnog nastupa kojim je najavljeno da će američka politika odlučno tražiti uspostavu nezavisne države Kosova, iz Washingtona je poručeno da se to vidi kao izraz stalnih nastojanja američke politike za stabilizacijom prilika na Balkanu. Samim time, i europskim

¹² E. Pond, *Endgame in the Balkans: Regime Change, European Style*, Washington, 2006., str. 264.

¹³ N. Burns, Kosovo, sadašnji i budući status, *Međunarodna politika*, br. 1118-1119/2005., Beograd, str. 7-11.

saveznicima je poručeno da ovakav pravac razvoja na najbolji način može ojačati regionalne otpore prema euroatlantskoj integraciji. U svom konačnom statusu Kosovo mora biti:

- utemeljeno na multietničnosti s punim poštivanjem ljudskih prava, uključujući pravo svih izbjeglica i raseljenih osoba da se sigurno vrate svojim kućama;

- postavljeno na djelotvornim ustavnim jamstvima za osiguranje zaštite imovine;

- mora biti osigurano kulturno i vjersko naslijeđe;

- uspostavljen proces unaprjeđivanja mehanizma za borbu protiv kriminala, trgovine ljudima i terorizma.

Službeni Washington je ujedno istakao i da se u konačnom statusu Kosova ne smiju mijenjati granice sadašnjeg teritorija Kosova, bilo podjelom ili novom unijom Kosova sa bilo kojom državom ili dijelom države.

Znatno drukčiji stav o kosovskim granicama, a svakako i odnosima srpskog i albanskog etnikuma, iznio je profesor Charles Kupchan koji je najprije konstatirao da američka politička spremnost da se stvori nova država Kosovo nije toliko odraz spremnosti Kosova za neovisnošću, već je to prije svega izraz nepostojanja bilo kakve druge realističke alternative. Za razliku od smjernica iz *State Departmenta*, a naravno i stavova Ahtisaarijevog plana o potrebi cjelovitosti granica Kosova, Kupchan iznosi tezu o potrebi poštivanja srpskih interesa te u tom smislu nudi podjelu teritorija

Područja sjeverno od rijeke Ibar trebalo bi pripasti Srbiji, dok bi ostali dijelovi postali nezavisni. Time se, naravno, slabi položaj srpskih enklava u drugim dijelovima Kosova, ali sve to trebalo bi se realizirati uz američku najavu spremnosti da se pomogne srpski ulazak u NATO i Europsku Uniju, te se ekonomski pomogne Srbija.¹⁴

Za senatora Lugara bitni preduvjeti novog i sigurnog Kosova kao nezavisne države jesu: izgradnja demokracije, poštivanje ljudskih prava i jačanje sporazumijevanja. Uspješan dovršetak izgradnje mira na Kosovu značajan je za Europu u cjelini a posebice za odnose u regiji. Slično se izjasnio i ambasador Wisner koji je nekoliko puta posebice apelirao za što brži dovršetak procesa, odnosno stvaranja države Kosovo. Tvrdi da su stajališta srpske i albanske strane dijametralno suprotna i da tu nema mogućnosti za postizanje kompromisa, Wisner je isticao kako bi postojanje finalnog rješenja bilo u interesu svih: srpskih Kosovara, albanskih Kosovara i čitavog Balkana.¹⁵

National Defense University iz Washingtona izradio je svoju studiju rješenja kosovskog pitanja u kojoj se zbog kosovskih odnosa, ali i širih odnosa u regiji, na istaknuto mjesto postavlja problem srpskog stanovništva na Kosovu. Iako su brojke o izbjeglim Srbima različite, ipak je za američke is-

14

Ch. A. Kupchan, Independence for Kosovo, *Foreign Affairs*, Nov/Dec, 2003., str. 45.

15

Frank G. Wisner: Interview Voice of America, cit. po E. Brimmer, *Seeing blue: American Visions of the European Union*, Chaillot Paper, September, 2007., str. 33-34.

traživače očito da se bez rješenja odnosa Albanaca i Srba teško može graditi nova državnost.

Promatrajući sjeverni dio Kosova, naseljen Srbima, kao zasebnu cjelinu, istraživači National Defense University-a postavili su četiri moguće opcije. Prva je opcija formalna podjela na albanski i srpski dio Kosova. To je u biti slično Kupchanovom prijedlogu na kojem on i dalje insistira u svojim radovima i u brojnim radijskim nastupima. S druge strane, međutim, u Ahtisaarijevom planu takva mogućnost je definitivno odbačena.

Druga mogućnost vidi se u podjeli do koje bi došlo *de facto* na terenu. To bi značilo da se sjeverni dio Kosova zatvara u sebe, povezan je sa Srbijom i nema želje za suradnjom, odnosno uopće ne priznaje vlast na kosovskoj strani. To je vjerojatno scenarij koji bi odgovarao srpskoj strani i koji se možda očekuje u mjerama srpske vlade, pod uvjetom da to međunarodne snage toleriraju.

Treća mogućnost, prema američkim istraživačima, svodi se na brzo kidanje veza srpskih Kosovara s Beogradom i njihovo nastojanje da uspostave normalne odnose s albanskom stranom na Kosovu, što bi svakako značilo i srpsko priznanje Kosova kao nezavisne države. Taj je dio scenarija, čini se, ipak još vrlo daleko od realnosti.

I na kraju, četvrta mogućnost vidi se u stvaranju neke vrste "inkubacijske zone" koju bi organizirala međunarodna zajednica,¹⁶ svakako, u želji da se nemogući bilo kakav incident na crti koja dijeli srpski dio od albanskog dijela.

Etno-teritorijalno rješenje koje bi moglo nastati na Kosovu moglo bi, po mišljenju istraživača sa US Instituta za mir, dovesti do novog nasilja, masovnog raseljavanja civila i nestabilnosti u multietničkim odnosima u regiji. Ako se to dogodi "ozbiljne nestabilnosti mogu zahvatiti južnu Srbiju (Preševska dolina), zapadnu Makedoniju i Bosnu." Po mišljenju autora specijalnog izvješća Washingtonskog Instituta za mir, položaj kosovskih Srba je središnje pitanje jer će se stvaranjem Kosova kao države postaviti pitanje suverenosti na teritoriju koji zaposjedaju Srbi. To bi, navodi se dalje, "odgovaralo Beogradu, a i nekim prijestolnicama zapadnoeuropskih zemalja."¹⁷

Za razliku od Kupchana, koji smatra da je kosovska situacija jedinstvena u pogledu dobivanja nezavisnosti, ali da čak niti podjela Kosova neće dovesti do neke destabilizacije u regiji, neki drugi američki autori iznijeli su sasvim suprotno mišljenje. Tako primjerice Gvosdev piše da se kosovska situacija nikako ne može uzeti kao jedinstvena i neponovljiva. Davanje nezavisnosti Kosovu, odnosno stvaranje nezavisne države, sasvim sigurno će ojačati glasove separatista od Nagornog Karabaha, Abhazije pa sve do Tajvana. S druge strane, takav proces u kome se nalaze i interesi dvije velike sile, Rusije i NR Kine,

16
Defence and Technology Paper 4, Center for Technology and National Security Policy, Washington, August 2006., str. V-VI.

17
D. Serwer and Y. Bayraktari, *Kosovo Ethnic Nationalism and It's Territorial Worst*, United States Institute for Peace, Special report no. 172, Aug. 2006.

ojačat će njihove stavove protiv kosovske nezavisnosti i otvoriti mogućnost da one upotrebe veto u Vijeću sigurnosti.¹⁸

Upravo to pitanje – je li Kosovo jedinstven i neponovljiv slučaj ili je to presedan za daljnje secesionističke procese u regiji i šire – postat će tema brojnih radova koji su u kosovskoj nezavisnosti vidjeli početak novih mogućnosti za stvaranje država. Nicolas Burns, koji se od početka dolaska na funkciju podtajnika za politička pitanja u *State Departmentu* uporno zalaže za kosovsku nezavisnost, odlučno odbija ideju da bi rješenje kosovskog pitanja moglo biti presedan ili model za rješavanje specifičnih problema bilo gdje drugdje, jer je "Kosovo jedinstven slučaj". Američka diplomacija to inače uporno ponavlja ističući da je ta posebnost kosovskog slučaja nastala kao rezultat nasilnog rušenja Jugoslavije i zbog činjenice da je međunarodna zajednica donijela odluke o mjerama stabilizacije (Rezolucija VS UN 1244), što nije slučaj u nekim drugim situacijama koje bi se u budućnosti mogle pozivati na kosovski primjer.¹⁹

Javier Solana i glavni tajnik NATO-a, Jaap de Hoop Scheffer dijele, također, to mišljenje. Marti Ahtisaari zastupa tezu da je Kosovo *sui generis* slučaj i da je Vijeće sigurnosti svojom Rezolucijom 1244 Srbiji oduzelo pravo upravljanja nad Kosovom, stavljajući ga privremeno pod administraciju UN-a i ostvarujući politički proces za donošenje odluke o njegovom budućem statusu.²⁰

Iako će se o ovom pitanju voditi još dugi niz rasprava međunarodnog prava ili pak međunarodnih političkih odnosa,²¹ moguće je ovoga trenutka naznačiti da je svaka kriza, pa tako i ova kosovska, rezultat specifičnih uvjeta i faktora koji su utjecali na njezin nastanak, faze razvoja i, na kraju, mogućnosti rješavanja. Pokušaji da se automatski prenose neka stajališta i da se uspoređuju situacije u kojima postoje različiti konflikti s težnjom da se postigne isti rezultat, u biti su prilično artificijelni i pretežito služe političkoj kratkoročnoj retorici.

Samo nakon detaljnog istraživanja svih osobitosti konflikta ili krize, mogu se vršiti stanovite usporedbe koje mogu, ali ne moraju, pokazati sličnosti. To svakako vrijedi i za kosovsku situaciju u kojoj je pitanje o jedinstvenosti

18

N. K. Gvosdev, Kosovo and Its Discontents, *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2006.

19

N. Burns i R. Di Carlo, cit. po: I. Lauka, *Kosovo – a Universal Case of Sui Generis*, Tirana, 2007., str. 29.

20

Report of the Special Envoy of the Secretary General on Kosovo's Future Status, S/2007/168, str. 2.

21

Iz brojnih rasprava koje su tek započele i koje će svakako biti mnogobrojne, moguće je izdvojiti nekoliko mišljenja. Noel Malcom piše da se čitava rasprava o presedanu na Kosovu pretvorila u "pseudomaniju" no slovački autor Ivo Samson tvrdi da je prilično odvažno tvrditi da nešto ne smije biti presedan, što je već faktički presedan", a ruska autorica Larisa Kuzmičeva piše kako Kosovo stvarno znači presedan sam po sebi "ali isto tako i prema ostalim separatističkim teritorijima". N. Malcom, cit. Po: I. Lauka, *Kosovo a Universal Case...*, op. cit., str. 41.; I. Samson, *Nezavisle Kosovo už existuje: otazka je či nebude predenesm*, *Euro Atlantic Quarterly*, br. 2/2007, str. 13.; L. Kuzmicheva, *Kosovo ako precedens: skuška pro Rusko alebo Zapad*, *Euro Atlantic Quarterly*, br 2/2007, str. 15.

slučaja zaklonilo mnoga druga politička, pravna i moralno-etička pitanja. I, naravno, ono što je u svemu tome najopasnije je da se ta podjela mišljenja i političkih stajališta događa u vrijeme kada su dvije velike sile, Amerika i Rusija, ušle u fazu tzv. hladnog mira, gdje se upravo Kosovo pojavljuje kao točka razdjelnica oko koje nema mogućnosti da se postigne suglasje.

Razlozi američkog angažmana u pravcu kosovske nezavisnosti

Kada se u nekoj daljoj budućnosti bude teorijski analiziralo američku politiku i konkretne poteze koji su vodili kosovskoj nezavisnosti, teorija međunarodnih odnosa imat će izvanredan materijal za svoje raznolike elaboracije. Pobornici politike sile moći će se pozvati na činjenicu da je američko unipolarno vodstvo, kao i isključiva američka sila, mogla uspješno voditi sve procese do stvaranja nove države, te da se američki interes postavio kao misao vodilja. U nedostatku nekog suparnika, koji bi mogao spriječiti ili zaustaviti takav razvoj, nova država Kosovo je stvorena po američkoj želji i uz upotrebu američkih političkih instrumenata.

Pobornici liberalnog pristupa mogli bi se uhvatiti ideje da je upravo dovršetak procesa stvaranja država na Balkanu početak njihova puta prema Europi, te da će pod okriljem NATO-a i Europske unije²² sve te države jednog dana živjeti mirno i stabilno. Samim tim američka aktivnost oko stvaranja Kosova mogla bi se interpretirati kao nastojanje da se ubrzaju integracijski procesi i da se što prije pod međunarodnom kontrolom ide prema europskoj integraciji čitavog balkanskog prostora. To bi moglo jamčiti mir na Balkanu, ali i u Europi.

Konstruktivisti će vjerojatno poći od nekih osnovnih američkih izjava u kojima se insistiralo na nezavisnosti Kosova, tvrdeći kako je to put kojim se od artikulirane političke ideje došlo do realizacije, a postmodernisti mogu pokazati kako je to samo jedan od dokaza mogućeg američkog samodjelovanja u kojemu se ne vodi nikakvog računa niti o međunarodnom pravu niti o Ujedinjenim narodima, niti o pravima ostalih naroda ili pak o potrebi postizanja međunarodnog suglasja

Svi ti teorijski okviri, koji će u Kosovu imati izvanredan materijal, nisu međutim dostatni da objasne zbog čega je zapravo američka politika u velikom broju insistirala na kosovskoj neovisnosti i koji su to motivi rukovodili vašingtonske *decision makere* da unatoč protivljenju i kritikama s raznih strana Kosovu daju neovisnost.

Ne pretendirajući na nikakvu dovršenost procesa, pa niti na mogućnost cjelovite raščlambe, pokušat ćemo makar naznačiti neke osnovne elemente

koji se za sada mogu uzeti kao ključni, prilikom analize Bushove politike spram Kosova:

1. Specifična Kosovska situacija bila je povod humanitarnoj intervenciji koja je spriječila velika ljudska stradanja na Kosovu i izravno je otvorila mogućnost da se kazni Miloševićev režim, da se utječe na njegovo brže svrgavanje i da se, vjerojatno, izradi takav plan po kojemu bi Srbija trebala biti smanjena, ostavljena bez Kosova, čime bi se u znatnoj mjeri, po tim mišljenjima, smanjile opasnosti nekog budućeg srpskog revanšizma. Na drugoj strani, veliko oduševljenje kojim su Amerikanci dočekani na Kosovu, također je imalo svog utjecaja i moralo je stvoriti uvjerenje da bi eventualno nova država, okružena uglavnom neprijateljskim okruženjem, u budućnosti morala biti čvrsto povezana sa Zapadom i da bi zajedno s Albanijom mogla predstavljati dugoročan i čvrst oslonac američkoj politici.

2. U vrijeme aktiviranja američke politike spram Kosova, senator Biden tvrdio je da je Priština jedan od nekoliko muslimanskih gradova na svijetu gdje su Sjedinjene Države poštovane i cijenjene. Pozivajući administraciju predsjednika Busha da ispravo ocijeni situaciju i da pomogne stvaranje nezavisnosti Kosova, senator Biden je postavio Kosovo u širi globalni okvir odnosa Amerike sa svijetom. Po njemu, ako se stvar bude ispravno odvijala u pravcu nezavisnosti Kosova, Muslimanima širom svijeta bit će pokazano kako su Sjedinjene Države pomogle kosovskim Muslimanima i kako im pomažu u izgradnji snažne, nezavisne, multietničke demokracije.²³ Tu istu tezu zastupa i Janzus Bugajski koji tvrdi da je to područje, koje je uglavnom nastanjeno Muslimanima, izvanredno važno za odnose Washingtona s muslimanskim svijetom. Odbijanje davanje nezavisnosti Kosovu bilo bi shvaćeno kao antiislamska politika i dalo bi islamskim radikalima snažnu novu argumentaciju. S druge strane, kako to piše Bugajski, davanje nezavisnosti demonstriralo bi opredijeljenost SAD-a "demokratskim principima bez obzira na religijske tradicije."²⁴

Ovaj argument ne treba podcijeniti, ali treba dodati da na Kosovu, iako su većina stanovništva Muslimani, ipak nije u tolikoj mjeri snažan Islam: niti vjerski niti politički. Osim toga, i dio islamskih zemalja podijeljen je oko priznavanja Kosova jer imaju svojih problema sličnog karaktera ili su pak donekle suzdržani upravo zbog američkog snažnog angažmana.

3. Ako se ponovno vratimo na model unipolarnog lidera onda se može ustanoviti da je Kosovo imalo posebno značenje u odnosima SAD spram europskih saveznika, a isto tako i u odnosu na Rusiju kao zemlju koja polako ponovno postaje glavni američki suparnik. Zapadnim saveznicima trebalo je u duhu Kaganovih okvirnih teza za zdrave američko europske odnose,²⁵ demon-

23

J. R. Buden Jr., *Opening Statement, Hearing on Kosovo: A Way Forward?*, 2005., str. 3.

24

J. Bugajski u: I. Lauka, *Kosovo a Universal case...*, op. cit., str. 12-14.

25

Vidi potanje o neokonzervativnijoj viziji odnosa SAD – Europa: R. Kagan, *Of Paradise and Power – America and Europe in the New World Order*, New York, 2003.

strirati da nakon Kontakt grupe Amerika preuzima vodstvo i da će u tom dijelu Balkana Amerika biti ta koja će dovršiti započeti posao. Upravo zbog želje da se rješenje postigne što prije Amerika nije ostavljala veći prostor za pregovore sa saveznicima, što je trebalo ponovno potvrditi da je Amerika bila glavna i u napadu na Beograd, ali i u poslijeratnoj obnovi i stvarnoj izgradnji kosovske državnosti

U danima kada Irak i Afganistan odnose žrtve i kada se ne vidi kraj angažmanu na tim prostorima uspjeh na Kosovu trebao je saveznike tješnje okupiti oko Washingtona i pokazati mogućnost konstruktivnog djelovanja.²⁶

Za rusku politiku u Washingtonu se znalo da će negativno reagirati. Nakon 1989. godine Rusija je u velikoj geopolitičkoj defenzivi i gubitak istočnoeuropskog prostora vrlo teško je nadomjestiti. Ruska politika pokušala je to učiniti na Kosovu 1999. godine slanjem svoji vojnih snaga u zračnu luku Priština, očekujući da će to dovesti do podjele Kosova. No, kada to nije uspjelo ruske vojne snage su se povukle. U procesu priprema za proglašenje kosovske nezavisnosti²⁷ Rusija se snažno angažirala kao zaštitnik međunarodnog prava, svjetske organizacije UN i srpskih interesa, ali je očito da je sa svim tim američka politika računala i da nije bila previše impresionirana. U novom ruskom otvaranju, koje sada uzima Bugarsku i Grčku kao važne gospodarske partnere (nafta i plin), Srbija je zemlja koja može biti još značajnija jer uz ekonomske odnose treba rusku pomoć. Nafta i plin su važni atributi, ali je tu svakako i mogućnost da, bar za stanovito vrijeme koliko traje uznemirenost zbog Kosova, ruska politika bude snažan saveznik koji može štititi srpske interese.

U nekom idealnom scenariju koji bi sve karte stavio na ruski budući uspjeh, Kosovo bi moglo poslužiti kao točka na kojoj se profiliraju osnaženi ruski interesi. Rusija bi mogla preko tog angažmana ući na Balkan: ekonomski, politički, pa možda u budućnosti i vojno. S obzirom na podjelu koja je nastala u Europskoj uniji oko priznavanja Kosova, ruska politika bi taj rascjep mogla još više produbiti i, na kraju, možda bi s ovim novim balkanskim prodorom u Europu ruska politika dobila šansu da kreira svoju novu euroazijsku strategiju kojom bi se moglo parirati američkoj politici unipolarnog vodstva.

Upravo zbog toga američka politika podržava Kosovo znajući da je to područje na kojem se ukrštavaju interesi, ali koje niti sada niti u budućnosti ne može biti prorusko. S druge strane, zaustavljanje Rusije na Kosovu, ulazak tri nove zemlje Jadranske povelje u NATO i najava mogućeg ulaska Gruzije i Ukrajine u MAP, odgovor su takvim ruskim nastojanjima i čvrst dokaz da Amerika kontrolira razvoj u Europi, ali i oko Rusije.

26

E. Brimmer, *Seeing Blue: American visions...*, op. cit., str. 31-32.

27

Jedan od snažnih ruskih kritičara stvaranja nezavisne kosovske države je Jevgenij Primakov, bivši ruski premijer, koji smatra da će Kosovo poremetiti granice na Balkanu, pomoći stvaranje "velike Albanije" i vjerojatno "velikog Kosova", te da će dovesti do velikih poremećaja na prostoru bivšeg SSSR-a, europskog separatizma i globalnih problema. E. Primakov, *Moskovskie novosti*, 21. 2. 2007.

Samim time, američka je politika na Kosovu i zapadnim saveznicima i glavnom suparniku Rusiji pokazala da je unatoč svih nevolja s postojećim ratovima još uvijek dovoljno moćna i da od njezine političke volje još uvijek ovi se glavni pravci razvoja međunarodnih odnosa.

4. Ne treba, naravno, zaboraviti niti važan strategijski moment koji danas jasno prezentira vrijednost američke vojne baze na Kosovu, *Steelbond*, kao jedne od najvećih američkih baza u Europi. U njoj se ovoga trenutka nalazi ne toliko velik broj američkih vojnika, ali po svim dostupnim podacima ona je građena za mnogo šire namjene i u stanju je primiti velike postrojbe (čak 20.000) koje bi bile stacionirane na Kosovu ili bi bile namijenjene za sudjelovanje u nekim drugim sukobima. Kako se radi o velikom programu američkog preseljenja dijela snaga crtom Sjever-Jug i otvaranju novih vojnih baza u Rumunjskoj i Bugarskoj, moguće je predvidjeti da je vojna baza *Steelbond* na Kosovu postavljena kao središnja za područje istočnog Mediterana i šireg područja Bliskog istoka.

Iako ne treba isključiti mogućnost da bi srpska strana bila itekako sretna da Sjedinjenim Državama može ponuditi vojnu bazu ili baze na području Srbije ili Kosova (kada bi ono bilo pod njezinom kontrolom), očito je da se američka politika opredijelila za bazu koja će imati svoju višestruku funkciju upravo na tlu nezavisnog Kosova. Dosadašnja američka nazočnost u Makedoniji i Bosni i Hercegovini, pa i na Kosovu, uvijek se pokazala kao izrazito važna, te je postavljanje baze u kojoj će se stacionirati makar manji dio američkih vojnika simbolički dokaz američke zainteresiranosti za to područje. To znači da se unaprijed isključuju bilo kakvi veći sukobi, bilo internog ili vanjskog karaktera, jer će američka vojska odmah intervenirati. U širem smislu, vojna baza na Kosovu služiti će kao izvanredno mjesto za eventualni prihvat američkih vojnih snaga koje bi se mogle upotrijebiti ili u susjedstvu Kosova, na Bliskom istoku ili na Mediteranu, te će se na taj način uklopiti zajedno s novim balkanskim članicama u postrojbe koje mogu biti stavljene pod komadu NATO-a u slučaju potrebe.

Imajući na umu jačanje Rusije, koje neizbježno predstoji, i za koje postoje svi preduvjeti, u dugoročnoj američkoj strategiji vjerojatno se računa i s kosovskim područjem kao dijelom teritorija zemalja koje su sada u NATO-u i koje politički okružuju Rusiju. Ako se nastavi proces zagovaranja ulaska Ukrajine i Gruzije u NATO, to će stvoriti još snažniju cjelinu integriranu u euroatlantski sustav odnosa, postavljenu kao neku vrstu novog *containmenta* Rusije.

Takoder, balkanske enklave – Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija – koje će ostati izvan NATO-a, bit će sa svih strana okružene zemljama članicama NATO-a, tako da neće biti nikakve mogućnosti za stvaranje nestabilnosti na ovim prostorima. Jedino što će ostati kao buduće optimalno rješenje, po mišljenju planera NATO-a, bit će potpuno smirivanje stanja u te tri balkanske države i njihovo postupno približavanje NATO-u i EU. Nakon toga moglo bi se tvrditi da je čitav europski prostor prekriven euroatlantskom mrežom integracije.

5. U svim fazama od raspada Jugoslavije pa do stvaranja države Kosovo, američka politika je u manjoj ili većoj mjeri pokazivala političku volju da se angažira na balkanskom prostoru, a jednim dijelom i da se pozabavi pitanjem Kosova. To je, svakako, bila značajna karakteristika Clintonove, a posebno Bushove administracije, koje su s raznih aspekata sagledale vrijednost Kosova i ocijenile da je američki angažman potreban, koristan i dugotrajno isplativ.

To je bilo presudno u eliminiranju svih onih suprotnih glasova, bilo u administraciji ili izvan nje, koji su isticali kako se radi o nepromišljenom potezu koji će imati dalekosežne posljedice u budućnosti. Primjerice, bivši ambasador SAD-a u Beogradu i kasnije podtajnik u *State Departmentu*, Lawrence Eagleburger, upozorava da će odvajanje Kosova od Srbije i stvaranje nezavisne države imati posljedice za buduće globalne odnose. Admiral James Lyons, bivši savjetnik Združenog stožera američke vojske, vidi u Kosovu državu u Europi koja je postavljena po uzoru na talibansku državu. On ističe kako postoje poznate veze Kosova s globalnim *jihad* pokretima i organiziranim kriminalom. Priznanje Kosova kao nezavisne države posebno će se osjetiti na polju američko ruskih odnosa.²⁸ Isto tako, čitav niz američkih analitičara postavio je pitanje je li potrebno u doba iračkog i afganistanskog rata mijenjati odnose na Balkanu i eventualno uvoditi nestabilnosti koje mogu otvoriti neki novi front.

Ti argumenti nisu, međutim, pokolebali Bushovu administraciju koja je jasno postavila cilj: otvaranje i priznanje nezavisne države Kosovo. Upravo na tom tragu administracija je izvršila sve pripreme, uključujući i prebožićni sastanak sa slovenskom diplomatskom delegacijom, gdje su dani napuci kako se Slovenija mora ponašati kao predsjedavajuća EU uz traženje da Slovenija bude prva zemlja koja će priznati Kosovo i na taj način otvoriti put europskog priznanja Kosova.²⁹

Nakon proglašenja kosovske nezavisnosti predsjednik Bush je izjavio da je to proces koje je trajao devet godina i da se sada stvaraju uvjeti za realizaciju mira i stabilnosti na Balkanu. To je bila jedna od odrednica kojom se Amerika rukovodila u procesu stvaranja nove države i od koje Bushova administracija niti jednog trenutka nema namjere odustati: bez obzira na kritike, primjedbe ili pak upozorenja o tome koliko će i kako će primjer Kosova djelovati na stabilnost ili nestabilnost međunarodnih odnosa.

28

Newsweek, January 21 2008.

29

Kosovska je nezavisnost, čini se, posebno vezana uz Božić. Najprije je Bushovo Božićno upozorenje 1991. godine pokazalo američki interes za Kosovo, da bi sastanak visokih američkih vanjskopolitičkih dužnosnika sa slovenskom diplomatskom delegacijom u Washingtonu 24. 12. 2007., dakle na Badnjak, trebao razraditi strategiju ponašanja Slovenije kao predsjedavajuće zemlje Europske unije. Dokument koji je procurio s tog sastanka nije bio prijatan niti jednoj od dvije strane a posebno je izazvao negodovanje u Bruxellesu gdje se nastojalo dokazati da se radi o "slovenskoj diplomatskoj nespretnosti" a ne o činjenici da je američka politika zapravo pokušala nastaviti svoj pravac Europske zajedničke vanjske i sigurnosne politike i sigurnosne politike u odnosu na Kosovo. Vidi dokument s razgovora u: *Mladina* 05, 01. 02. 2008., str. 19.

Literatura

- Brzezinski, Z., *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York, 2007.
- Brimmer, E., *Seeing blue: American visions of the European Union*, Chaillot paper, Sept. 2007.
- Halea, B. E., *Strategies of Dominance: The Misdirection of U.S. Foreign Policy*, Washington, 2006.
- Halper, S., Clarke, J., *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge, 2004.
- Kagan, R., *Of Paradise and of Power: America and Europe in the New World Order*, New York, 2003.
- Kaufman, R. G., *In Defence of Bush Doctrine*, Kentucky, 2007.
- Kovačević, Ž., *Amerika i raspad Jugoslavije*, Beograd, 2007.
- Kupchan, A., *Independence for Kosovo*, *Foreign Affairs*, Nov/Dec. 2005.
- Lieber, R. J., *The American Era: Power and Strategy for the 21. Century*, Cambridge, 2005.
- Lukich, R., A. Lynch, *Europe From the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*, Oxford, 1996.
- Lauka, I., *Kosovo a Universal Case or Sui Generis*, Tirana, 2007.
- Rrecaj, B., *Kosova's Right to self determination*, Pristina, 2006.
- Vukadinović, R., *NATO-ova akcija u Jugoslaviji i novi svjetski poredak*, *Politička misao*, br. 2./1999.

Summary

American policy and creation of Kosovo state

Analyses which deal with creation of Kosovo state and new processes in Balkans must necessary start from engagement of the main world actor: USA and its explicitly stated wish for new subject of international relations to be created in this turbulent area. Analysis of American attitudes, as well as concrete moves taken by the administrations in the period from the end of the Cold war until creation of the new state, clearly show some kind of interest for Kosovo independence, differently shaped and presented in public in every single phase. Fitting into the broader courses of American policy, Kosovo has never gained isolated nor independent meaning. Even during the strongest American and NATO military engagement, the situation was perceived in regional but also in broader international relations as a part of the possible American performance in the world scene.

Key words: Kosovo, Kosovo independence, American policy