

Kosovo uafhængigt - men hvordan?

Af: Niels Aadal Rasmussen, Forsker ved Dansk Institut for Internationale Studier. Niels Aadal Rasmussens speciale er Europæisk Sikkerheds- og Forsvarspolitik, NATO, FN og dansk sikkerhedspolitik med særligt henblik på Europa og det vestlige Balkan.

Ikke alt går, som det skal i Kosovo, hvor serberne siver ud af provinsen drevet af etnisk forfølgelse fra de tilbagevendte albanere, som serberne fordrev. Uafhængigheden er en given sag; spørgsmålet er blot hvordan. FNs Sikkerhedsråd har sagen på dagsordenen på FN-dagen den 24. oktober, og Danmark sidder med ved bordet.

For seks år siden tumlede og faldt hundredetusinder af albanere ud af Kosovo, forfulgt af Milosevics krigsforbrydere. I dag siver serberne ud af provinsen drevet af etnisk forfølgelse fra de tilbagevendte albanere. Over tid løses Kosovos statusproblem således til fordel for albanerne, som ønsker fuld selvstændighed. Senest lyder råbet »Ingen forhandlinger! Selvbestemmelse!«. Beograd under demokratisk styre ønsker imidlertid ikke at lade de 100.000 serbere i provinsen i stikken og ønsker derfor Kosovo som autonom provins.

Helt så enkelt er det naturligvis ikke. Dels er der nogle folkeretlige overvejelser, som må gøres, dels er der spørgsmålet om en ny, selvstændig, europæisk stats levedygtighed.

Folkenes ret til selvbestemmelse er et grundlæggende princip i folkeretten som del af FN-pagten. Det er imidlertid ikke klart, hvornår selvbestemmelsesretten udøves eksternt i forhold til andre stater, og hvornår det sker internt inden for eksisterende stater i form af selvstyre. Det er heller ikke klart, hverken hvem der kan påberåbe sig at være et folk, eller hvordan man lovligt opnår retten til selvbestemmelse. Retten til selvbestemmelse indebærer ikke nødvendigvis en ensidig ret til løsrivelse fra en folkeretligt anerkendt stat.

Princippet om selvbestemmelse støder sammen med et andet grundlæggende folkeretligt princip om staternes territoriale integritet i FN-pagtens art. 2. At de nævnte uklarheder eksisterer ses allerede af de problemer, der er for Rusland i forhold til Tjetjenien, for Kina i forhold til Tibet, for Frankrig i forhold til Korsika eller for Spanien i forhold til Katalonien. Heller ikke USA er uberørt af folkenes ret til selvbestemmelse i forhold til ønsket om et selvstændigt Kurdistan.

Folkeretten på dette område har en tendens til, i mangel af en international retshåndhævelse ud over hvad FNs Sikkerhedsråd beslutter, at følge det politisk ønskelige og de rådende magtforhold. Hvad er så politisk ønskeligt og acceptabelt i form af Kosovos levedygtighed?

Kosovos levedygtighed uafhængigt af nabolandene bestemmes naturligvis i høj grad af geografiske forhold. Balkans høje bjerge har især givet økonomisk mulighed

for bjerglandbrug og husdyrhold, der som bekendt ikke er nogen lukrativ virksomhed, og minedrift.

Selvom minedrift har stået i centrum af Kosovos økonomiske udvikling, lider minerne i dag under mangel på investeringer og udpining i tiden under Beograds kontrol. Kosovos vigtigste økonomiske potentiale til supplerende af indtægter fra arbejdsmigration er derfor formentlig stadig landbrug og handel, og en vigtig konkurrenceparameter kan være den relativt billige arbejdskraft.

Den massive internationale støtte til Kosovo har haft en virkning, ligesom store oliefund ville have. Uden at arbejdsstyrkens produktivitet stiger med konkurrencedygtige varer på hjemmemarked og til eksport, er der dog råd til massiv import. I et land med stor befolkningstilvækst og lav gennemsnitsalder er tilgangen til den erhvervsdygtige arbejdsgruppe årligt over 30.000 og arbejdsløsheden formentlig 60-70 pct.

Arbejdsløsheden og Kosovos geografi har medvirket til en betydelig økonomisk kriminalitet. Menneskesmugling navnlig af kvinder og piger, men også illegal handel med våben og narkotika har antaget et alvorligt omfang.

Væbnet konflikt resulterer som oftest i forværring af politiske og etniske skel og afbrydelse af sociale og økonomiske aktiviteter, men også i nedbrydelse af selve samfundets struktur med kronisk svækkelse til følge. Imødegåelse af konsekvenserne af væbnet konflikt forudsætter både kriminalprævention og politiindsatser, men også et fungerende retsvæsen og kriminalforsorg. Det kræver fortsat international tilstedeværelse i Kosovo af både soldater og politi.

FN har over sommeren foretaget en gennemgribende undersøgelse af forholdene i Kosovo. Rapporten er forholdsvis kritisk over for situationen i Kosovo, men foreslår dog, at der påbegyndes forhandlinger om Kosovos fremtidige status. Sikkerhedsrådet skal under rumænsk formandskab og med dansk deltagelse drøfte rapporten, som er på dagsordenen den 24. oktober.

Fra serbisk side er en prøveballon sendt op - men også indtil videre skudt ned - om, at Kosovo kan få retslig, udøvende og lovgivende autonomi, mens Serbien fortsat skulle have den folkeretlige suverænitæt. Er albanerne villige til at betale en sådan pris for deres selvstændighed? Inspiration kan ifølge FN-rapporten måske hentes i løsningen ved Dayton-aftalen for ti år siden om Bosnien-Hercegovina, som jo nu er en selvstændig stat med plads i FN. Et andet FN-element, som måske kan bringes i spil, er den Fredsopbygnings Kommission, som efter FN-topmødet i september skal stables på benene. Kommissionen kunne bringe tanken hen på det Formynderskabsråd, som havde ansvar for særlige oversøiske områder under kolonifrigørelsen. Men i hvilket omfang og hvor længe kan man leve et liv i frihed og værdighed uden ret til selvbestemmelse og under administration af folk udefra?

Kosovo er allerede faktisk uafhængigt af Serbien, og de forhandlinger, der forestår i FN-regi, må derfor rette sig mod at gøre denne status permanent. Kosovo-albanerne ønsker størst mulig selvbestemmelse, men erkender deres afhængighed af international bistand både sikkerhedsmæssigt og økonomisk. Omvendt mener serberne, at folkeretlige hensyn af bevarende karakter er afgørende, men

indrømmer, at de ikke kan tage ansvar for Kosovos sikkerhed og økonomi. Forenklet kan man sige, at albanerne ønsker uafhængighed de jure, men ikke de facto, mens serberne ønsker uafhængighed for Kosovo de facto, men ikke de jure.

Kosovos endelige status må ikke føre til serbisk udvandring af Kosovo og opblomstring af radikal nationalisme, men på den anden side heller ikke til et albansk oprør mod FN og det internationale samfund generelt.

Forhandlingerne må tage stilling til det folkeretlige spørgsmål om suverænitet over Kosovo. Ikke mindst i et internationalt system, der er domineret af en enkelt magt, USA, er hensynet til folkeretten af overordentlig betydning for de øvrige aktører store som små.

Forhandlingerne må ligeledes give svar på, hvorledes man undgår at skabe en såkaldt failed state i Kosovo, uden kontrol over området og dermed frit spil for organiseret kriminalitet. Befolkningen har behov for et eksistensgrundlag ud over den massive økonomiske bistand fra EU, som under alle omstændigheder vil være nødvendig i overskuelig fremtid. Kosovos sikkerhed både internt og eksternt vil kræve fortsat militær og politimæssig indsats.

I forhandlingernes slutspil må henholdsvis EU især over for serberne og USA især over for albanerne forsøge at fremtvinge indrømmelser, som tillader modparten i det mindste at kunne leve med resultatet. De lokale parter vil formentlig ikke alene stille krav til modparten, men også til indrømmelser især fra EU om yderligere bistand og tilnærmelse og fra USA især på det militære og sikkerhedsmæssige område (NATO). Dermed vil EUs fortsatte vilje til udvidelse komme på prøve i sammenhæng med forhandlingerne om Kosovos uafhængighed.

EU forhandler om optagelse af Tyrkiet og Kroatien, snart også med Makedonien og om associering med Albanien og nu også Serbien og Montenegro. På sigt er alle landene på det vestlige Balkan blevet lovet medlemskab af EU. USA må også påtage sig et ansvar, for albanerne i Kosovo har mere tillid til amerikansk militær beskyttelse end til andre landes. Og endelig har Rusland traditionelt haft nære politiske og økonomiske forbindelser til Beograd og må også inddrages især for at berolige serberne.

Danmarks rolle i Kosovo er især at bidrage til sikkerheden, som vil komme under pres under de forhandlinger, som nu begynder. De mere end 300 danske soldater i Kosovo skal før eller siden trækkes hjem eller omdirigeres. Det er vigtigt, det ikke sker i utide.