УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Сандра Р. Давидовић

,,Постхладноратовска изградња државе – између теоријске конструкције и политичке праксе’’

докторска дисертација

Београд, 2024.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Sandra R. Davidović

"Post-Cold War State Building - Between Theoretical Discourse and Political Practice"

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2024

Ментор:

Проф. др Слободан Самарџић

редовни професор у пензији, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Чланови комисије:

Проф. др Радмила Накарада,

редовни професор у пензији, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Др Душан Пророковић,

Научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду

Датум одбране:

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Постхладноратовска изградња државе – између теоријске конструкције и политичке праксе

Сажетак:

У овом раду смо настојали да доведемо у везу концепт и политику изградње државе са праксом дуготрајног спољног интервенционизма на Балкану, са циљем да допринесемо критичком сагледавању политике и моћи као често занемареним аспектима у анализама међународних пројеката изградње државе. Упркос опште прихваћеној претпоставци да је међународна изградња државе израз нових безбедносних претпоставки које карактерише пост-хладноратовски свет, она се у овом раду разуме као нормативни оквир интервенционистичке праксе којима се остварује контрола над унутрашњим политичким и економским процесима других, мање моћних (слабих) држава. Изградња државе се као сви претходни интервенционизми самолегитимише, и тај оквир подразумева - изградњу (либералне) демократске државе и институције тржишне економије. Ипак, један од закључака рада је да, без обзира да ли је градитељски интервенционизам уобличен кроз технократске програме реформе или европеизацију држава, он увек подразумева присилно мешање једне или више држава у домаћу јурисдикцију друге, са циљем мењања њених унутрашњих претпоставки. Кроз смештање концепта у контекст постхладноратовског безбедносног превирања и потребе преостале суперсиле да обезбеди мање интрузивне облике интервенционизма, он се у овом раду разуме као средство доминације над периферним и полупериферним областима, које се огледају у преласку са механизма принуде на консензуална средства. Ова претпоставка је тестирана у случају међународне изградње државе на Косову и Метохији, као дела вишефазног, мултидимензионалног интервенисања на самом крају 20. века. То је учињено кроз увезивање концепта изградње у дискусију о спољном интервенционизму као средству решавања политичких спорова на Балкану. Опредељење за овај приступ произилази из увида у то да је интервенционизам спољних актера у процесима стварања и разарања држава константа макар од краја 19. века, те да се његово уобличавање у концепт изградње државе разуме као један део тог процеса. Заправо, представљајући три фазе интервенционизма, које су обележиле кризу на Косову, од 1998. до 2013. године, настојали смо да укажемо да је садржај интервенционизма био под утицајем политичке агенде спољних актера, у првом реду Сједињених Држава, а не нормативних претпоставки о пожељности одређеног типа владавине. То јест, указујући на то да се концепту изградње, као нормативном оквиру интервенционизма, селективно приступало, настојали смо да доведемо у питање његову аутономну употребну вредност у анализи пост-конфликтних процеса на Косову.

Кључне речи: Изградња државе, интервенционизам, Косово, Уједињене нације, Европска унија.

Научна област: Политичке науке
Ужа научна област: Европске студије
УДК број 321:32(316.344.3)

INFORMATION ON THE DOCTORAL DISSERTATION

Title: "Post-Cold War State Building - Between Theoretical Discourse and Political Practice"

Summary:

This thesis attempts to connect the concept and policy of state-building with the practice of long-term external interventionism in the Balkans, aiming to contribute to a critical examination of politics and power as often overlooked aspects in analyses of international state-building projects. Despite the widely accepted assumption that international state-building represents new security assumptions characteristic of the post-Cold War world, this study understands it as a normative framework for interventionist practices used to control the internal political and economic processes of other, less powerful (weak) states. State-building, like all previous forms of interventionism, self-legitimizes and entails the construction of (liberal) democratic states and market economy institutions. One conclusion of the work is that whether interventionist state-building is shaped through technocratic reform programs or Europeanization, it always involves the coercive interference of one or more states into the domestic jurisdiction of another, with the goal of changing its internal assumptions. By situating the concept in the context of post-Cold War security upheavals and the remaining superpower's need to ensure less intrusive forms of interventionism, this work views it as a means of dominating peripheral and semi-peripheral areas, reflected in the transition from coercive mechanisms to consensual means.

This assumption is tested in the case of state-building in Kosovo, as part of a multi-phase, multi-dimensional intervention at the end of the 20th century. The concept of state-building is integrated into the discussion of external interventionism as a means of resolving political disputes in the Balkans. The choice of this approach stems from the insight that external actors' interventionism in the processes of state creation and destruction has been a constant at least since the end of the 19th century, and its shaping into the concept of state-building is understood as part of that process. By presenting three phases of interventionism that marked the crisis in Kosovo from 1998 to 2013, we aimed to show that the content of interventionism was influenced by the political agenda of external actors, primarily the United States, rather than normative assumptions about the desirability of a particular type of governance. By pointing out the selective approach to the concept of state-building as a normative framework for interventionism, we aimed to question its autonomous utility in analyzing post-conflict processes in Kosovo.

Keywords: State-building, interventionism, Kosovo, United Nations, European Union.

Scientific field: Political science
Scientific subfield: European Studies
UDK number: 321:32(316.344.3)

САДРЖАЈ

1. Увод

1.1 Одређење предмета истраживања

1.2 Основне хипотезе

1.3 Методе истраживања

1.4 Очекивани резултати и научни допринос

1.5 Преглед поглавља рада

2. Крај Хладног рата и повратак државе

2.1. Дискурс изградње државе у науци од међународним односима

2.2. Појам одметничких држава у постхладноратовском безбедносном дискурсу

2.3. Дискурс изградње државе у међународним организацијама и развојним агенцијама

2.4. Добро управљање и изградња државе – невидљива интервенција

2.5. Уједињене нације

2.6. Европска унија

2.7. „Истезање концепта'' и проблеми мерења

2.8. Веза између изградње државе и међународног мира: претпостављени каузалитет?

2.9. Проблем решења

3. Изградња државе и интервенција на Балкану

3.1. Суверенитет и интервенционизам – стварање зависних држава

3.2. Изградња државе на Балкану – идеолошки оквир интервенционизма дугог трајања

3.3. Балкан као „турбулентна граница''

3.4. Интервенционизам на Косову кроз оквир локално-међународне интеракције

3.5. Косово – историја локално-динамичке интеракције

4. Фазе интервенционизма

4.1. Војно интервенисање, 1998 - 1999.

4.1.1. Сецесионизам – растакање државе изнутра

4.1.2. Почетак стварања притиска и одсуство реакције

4.1.3. Радикализација притиска, 1998.

4.1.4. Прва мултилатерална конференција

4.1.5. Војна интервенција и легитимизација

4.2. Политичка интервенција, 1999-2008.

4.2.1. Изградња мира под окриљем Уједињених нација, 1999-2004

4.2.2. УНМИК

4.2.3. Стандарди пре статуса, 1999-2004.

4.2.4. Радикализација насиља, 2004.

4.2.5. Политичка интервенција и легитимизација, 2005-2008

4.2.6. Друга мултилатерална конференција

4.3. Изградња државе Косово, 2008-2013.

4.3.1. Основи ангажовања Европске Уније у изградњи држава

4.3.2. Трансформација градитеља

4.3.3. Успостављање нове мисије изградње

4.3.4. ЕУЛЕКС

4.3.5. Међународна цивилна канцеларија

4.3.6. Бриселски споразум и интеграција Косова – заокруживање државности

5. Закључак

Литература

Регистар појмова

АПР – Албанска партија рада
ГС УН Генерални секретар Уједињених нација
ЕУ – Европска унија
ЕБОП – Европска безбедносна и одбрамбена политика
ЕУЛЕКС/EULEX – Европска мисија владавине права на Косову
ЕУПТ – Тим за планирање ЕУ мисије владавине права
ЗСБП – Заједничка спољна и безбедносна политика
ЗСО – Заједница српских општина
ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу
КВМ – Косовска верификациона мисија
КДОМ – Косовска дипломатска посматрачка мисија
КФОР – НАТО мировна мисија на Косову и Метохији установљена након 1999. године
КПС – Косовска полицијска служба
ЛДК – Демократски савез Косова
ММФ – Међународни монетарни фонд
НАТО – Организација Северноатлантског споразума
МЦК – Међународна цивилна канцеларија
МЦП – Међународни цивилни представник
НОА – Национална ослободилачка армија Албанаца у Македонији
ОВК – Ослободилачка војска Косова
ПИС – Привремене институције самоуправе на Косову
ПСП – Процес стабилизације и придруживања
САД – Сједињене америчке државе
СБ УН- Савет безбедности Уједињених нација
СБ - Светска банка
СФРЈ – Савезна Федеративна Република Југославија
СРЈ – Савезна Република Југославија
СКЈ – Савез Комуниста Југославије
СПГС – Специјални представник Генералног секретара
УН – Уједињене нације
УНМИК – Привремена мисија Уједињених нација на Косову и Метохији
УНОСЕК – Канцеларија Високог представника Генералног секретара УН за Косово
ЦКСКС – Централни Комитета Савеза Комуниста Србије

Увод

Крај Хладног рата и нестанак биполарног устројства света изнедрио је промену перцепција међународне безбедности и са тим у вези промену схватања државе, као основне градивне јединице савременог међународног поретка.[1] Промена која повезује ново разумевање (међународне) безбедности и ново размишљање о држави се тиче појма ,,слабих држава'' (*fragile states*) и потребе њихове (ре)изградње (*state-building*). Ова промена је политичка и концептуална јер су појмови слабе државе и њене изградње постали незаобилазни како у свету креирања политике (*policy making*), тако и у сфери њеног изучавања. Изградња државе неумитно је везана за појам државе који је обележен променом перцепције у односу на њено место у пост-хладноратовском систему, и у односу на њене основне градивне елементе - суверенитет (унутрашњи и спољашњи), територију, и управљачке капацитете. Ова промена терминолошки је изражена кроз појам слабе државе (*weak, fragile state*) и/или пропале државе (*failed state*), која у основи садржи претпоставку да (институционално) слабе државе садрже конфликтни потенцијал, односно да је вероватноћа избијања конфликата већа унутар и/или између слабих држава. Следствено, претпоставка је да се оне морају и могу (ре)изградити кроз спољно руковођену интервенцију, због чега се (међународна) изградња државе (*state-building*) установљује као решење за претходно идентификовану претњу. Водећи се уверењем да су у пост-хладноратовској ери слабе или пропале државе ,,један од најважнијих спољнополитичких изазова[2], ,,знање о томе како да се изгради држава је од суштинске важности за будућност светског поретка''[3]. Иако често представљена као строго технократска визија државе и безбедности, овај приступ има јасно политичко одређење, будући да установљен оквир изградње државе садржи претпоставку о пожељности „веберијанског модела западне државе".[4] Теоријско-нормативна основа овог дискурса је идеја о либералном миру, која сматра да је мало вероватно да ће либералне демократије бити укључене у насилне сукобе.[5] На основу ове претпоставке, међународни пројекти изградње имају за циљ да изграде либералне демократије на местима дефинисаним као ризик не само за локалну и регионалну већ и за међународну безбедност.

Без обзира што су и раније постојале институционално слабе државе и што слабе државе свакако нису искључиве за постхладноратовски свет, оне нису биле секуритизоване у контексту хладноратовске поделе. Заправо, како наводи Нил Робинсон (*Neil Robinson*), биполарни систем је обезбеђивао вештачку стабилност слабим државама јер је свака од страна у Хладном рату (Сједињене Америчке Државе и Совјетски Савез) контролисала своје клијентелистичке режиме пружајући војну и економску помоћ.[6] Обе суперсиле су

[1] Под савременим међународним поретком подразумевамо систем суверених држава установљен након краја Другог светског рата, а довршен кроз процес колонизације у току 1960-их година 20. века. Подразумева се да је држава и пре тога била доминантни политички облик организације народа, али она није постала универзално распрострањен феномен све док није довршен процес деколонизације европских империја.
[2] Krasner, S. D., & Pascual, C. (2005). Addressing State Failure. *Foreign Affairs, 84*(4). стр. 153.
[3] Fukuyama, F. (2004). The Imperative of State-Building. *Journal of Democracy 15*(2). стр. 17.
[4] Woodward, S.L. (2011). Varieties of state-building in the Balkans: a case for shifting focus. стр. 317
[5] Види на пример: Owen, J. M. (1994). "How Liberalism Produces Democratic Peace." *International Security,* 19(2), 87-125.
[6] Robinson, Neil. (2007). State-building and international politics: the emergence of a 'new' problem and agenda, in (ed) Hehir. *State-building: theory and practice*. (Ed. Hehir Aidan, Robinson Neil) London: Routledge. стр. 6.

биле фокусиране на одржавање контроле над подручјима које су сматрале својим сферама интереса, па је ,,одржавање у животу'' слабих држава било део хладноратовске безбедносне калкулације али не и безбедносна претња по себи. Међутим, крај Хладног рата означио је крај стратешке потребе за подршком слабим државама, а самим тим и крај помоћи на који су слабе државе рачунале и који је надомешћивао недостатак унутрашњих капацитета. Ова стратешка промена се поклопила са серијом хуманитарних криза и унутрашњих сукоба, попут слома државе у Сомалији, грађанског рада у Судану, геноцида у Руанди и југословенског грађанског рата. Због ове корелације и новонастале идеје о томе да су сукоби из деведесетих нови и уникатни[7], њихово решавање је условљено изградњом институционалних капацитета по моделу либералне демократије јер, се претпоставља да она представља оптимални модел за достизање (људске) безбедности и општег друштвеног напретка.

Иако постоје велике разлике између операција изградње држава у смислу обима и природе укључености, ресурса које издвајају донатори и политичког контекста, сви су обично правдани неопходношћу институционалне трансформације као предуслова искорењивања основних или структуралних извора нестабилности.[8] Стога је изградња државе[9] постала доминантан концептуални оквир економске и безбедносне политике (западних) држава и међународних организација и готово универзално решење за најразличитији скуп изазова и претњи које се везује за слабост државе. Поред институционалног аспекта, део програма изградње државе тиче се трансформације старих економских структура у тржишну економију. Срж политике економског развоја укључује либерализацију тржишта, приватизацију предузећа у државном или друштвеном власништву и укупну дерегулацију, у складу са принципима Вашингтонског консензуса (*Washington Consensus*).[10] Односно,

---

[7] Теза о томе да су сукоби у пост-хладноратовском периоду ,,нови'' лансирана је, између осталих, у радовима Мери Калдор, и Херфрид Минклера, чиме је отворена широка академска дискусија о валидности дистинкције. У својој књизи ,,Стари и нови ратови'' из 1999. године (*New and Old Wars*) Калдор тврди да савремени конфликти значајно одступају од традиционалних ратова између држава, јер их карактерише децентрализовано насиље засновано на идентитету, укључивање недржавних актера и замагљивање линија између рата, криминала и кршења људских права. Слично, Минклер је истицао пораст асиметричних ратова, учешће недржавних актера и све чешћу примену нерегуларних тактика. Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Polity Press, Münkler, Herfried. 2004. *The New Wars.* Polity Press. Убедљива критика оба аргумента представљају радови Дејвида Кина и Статиса Каливаса. Keen, David. "Complex Emergencies." Polity Press, 2008.Kalyvas, Stathis N. "'New' and 'Old' Civil Wars: A Valid Distinction?" World Politics, vol. 54, no. 1, 2001, pp. 99-118.

[8] Mats, Berdal R. Zaum. Dominik (2013). *Political Economy of Statebuilding: power after peace*, Routledge, стр 2.

[9] Осим ако није другачије назначено, „изградња државе'' у овом тексту се односи на међународну изградњу државе, у којој најмање једна држава (или по правилу скуп више држава) интервенише у унутрашње процесе друге државе да унапреди унутрашње управљање. Ово је важно истаћи како би се осветлила разлика у односу на унутрашњи процес стварања држава који је по правилу историјски процес дугог трајања. О настанку модерних европских држава као сложеном историјском процесу писао је на пример Чарлс Тили (*Charles Tilly*) у књизи ,,Принуда, капитал и европске државе, 1990-1990.'' (*Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992"*). Главна теза Тилијевог рада је да су ратовање и припрема за рат били кључни фактори у формирању европских држава, те да су државе настале као резултат потребе владара да финансирају и организују војску. Овај процес укључивао је централизацију моћи, бирократску експанзију и повећање капацитета за екстракцију ресурса од популације (нпр. путем пореза). Тили сумира ову тезу у познатој изреци: ,,Рат је створио државу, а држава је створила рат.''

[10] Вашингтонски консензус представља скуп економских препорука за земље у развоју, који је постао популаран током 1980-их. Термин Вашингтонски консензус сковао је економиста Џон Вилијамсон (*John Williamson*) да укаже на сагласност Међународног монетарног фонда (ММФ), Светске банке и Америчког

део економског аспекта изградње додаје у матрицу изградње државе позитиван однос, односно „партнерство између бизниса и изградње мира''.[11] Ова два аспекта изградње, формулисана су кроз политику доброг управљања (*good governance*), и постала део развојних програма читаве плејаде националних агенција и међународних развојних организација. У овом оквиру, у периоду између 1989. и 2001. године, 29 од укупно 49 успостављених мировних операција под вођством Уједињених нација[12] имало је неки облик мандата изградње државе, док су издвојени међународни ресурси за изградњу премашили бруто домаћи производ појединих земаља.[13]

Један од примера најинтензивније изградње мира кроз оквир изградње државе представља случај изградње на Косову након НАТО оружане интервенције из 1999. године који је ће бити анализиран у другом делу овог рада. Фокус на студију случаја оправдан је јер изградња државе на Косову представља најекстремнији ниво процеса изградње државе споља, и то у облику међународне транзиционе администрације Уједињених Нација (*International Transitional Administration*).[14] Тако широке надлежности администрације Уједињених нација, које су обухватиле потпуно управљање Косовом, ставиле су случај, заједно са Источним Тимором[15], у скуп два најинтрузивнија примера међународне изградње. Такође, изградња институција је у случају Косова стављена у функцију изградње мира (*peacebuilding*), које је имало и ширу регионалну димензију.[16] Најзад, грађански рат и послератна обнова на простору бивше Југославије у великој мери су утицала на развој концепта и са њим повезаним феноменима. Нормативне дебате о праву и обавези интервенисања, које ће бити уобличене у концепт Одговорност за заштиту

државног трезора о неопходности неолибералног програма реформи (пре свега у погледу земаља Латинске Америке), односно давања примата слободном тржишту и смањењу учешћа државе у економским активностима.

[11] Knudsen (2013). Rita Augestad. Privatization in Kosovo: 'Liberal Peace' in Practice, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7:3, стр. 288.

[12] Поред Уједињених нација, улогу у процесима изградње кроз мировне операције, имале су и безбедносне организације, као што су НАТО, ОЕБС, економске и развојне организације као што су Светска Банка, Међународни монетарни фонд, Светска трговинска организација, регионалне организације попут Европске Уније и Афричке уније, владине и невладине организације попут УСАИД, DFID, GIZ, CIDA.

[13] Mats, Berdal R, Zaum. Dominik. (2013). стр 2.

[14] Поред администрације на Косову, а готово у исто време, Уједињене Нације су успоставиле сличну мисију изградње државе у Источном Тимору (Индонезија) – УНТАЕТ (*UNTAET-United Nations Transitional Administration in East Timor*). Оно што разликује случај Косова од случаја прелазне управе Уједињених нација Источном Тимору је одсуство политичког консензуса о статусу територије. Док је у случају Источног Тимора постојао консензус у Савету безбедности у погледу независности територије, Резолуција Савета Безбедности бр. 1244 оставила је управљање Косовом без решеног питања статуса.

[15] Мисија привремене администрације Уједињених нација у Источном Тимору - UNTAET основана је Резолуцијом Савета безбедности УН 1272 (1999) са мандатом да управља територијом, спроведе транзицију земље ка независности и помогне у изградњи административних структура и пружању хуманитарне помоћи након сукоба у Источном Тимору.

[16] Међународна изградња мира наглашавала је значај регионалног приступа због повезаности косовског сукоба са другим случајевима проистеклим из распада бивше Југославије, као што су Босна и Македонија. Заправо, непуне две године након установљења међународне мисије на Косову, избио је нови сукоб у суседној Македонији, и то између централних власти и албанске побуњеничке организације, такозване Националне ослободилачке армије (НОА). Овај сукоб, који је трајао од 22. јануара до 13. августа 2001. године, био је директној вези са Косовом, јер је део побуњеничких снага НОА дошао са Косова и јер се су Европска Унија и НАТО укључили у процес дипломатског посредовања, а потоњи и у разоружуавање побуњеничких снага.

(*Responsibility to Protect - R2P*), развој међународних транзиционих администрација Уједињених нација, концепт ,,превентивног размештања'' мировних група, као и промена перцепције интервенисања у међународним односима у великој мери су настале као одговор на југословенску кризу.[17] Сузан Вудворд (*Susan L. Woodward*) сматра да чињеница да се интервенционизам у одређеним случајевима сматра позитивним актом у међународним односима представља историјску последицу југословенске кризе, посебно сукоба у Босни и Херцеговини и на Косову. Најзад, претпоставка да међународни мир зависи од интервенција изградње државе у великој мери је реакција на пост-конфликтну интервенцију након Дејтонског мировног споразума из новембра 1995. године у Босни и Херцеговини, а затим и на изградњу државе на Косово. Заиста, тешко је пронаћи савремени рад о интервенционизму, укључујући анализе изградње државе, који се бар делимично не дотиче балканског искуства. Отуда, овај рад разматра случај Косова, као пример мултидимензионалног и вишефазног интервенисања, како би се извукао шири закључак о природи и дометима изградње државе, њеном месту у расправама о интервенционизму и како би се допринело постојећим дискусијама о изградњи државе као приступу изградњи мира на пост-југословенском тлу.

1.1 Одређење предмета истраживања

Основни предмет овога рада је развој концепта изградње државе и његово место у ширем контексту дискусија о држави и интервенционизму на Балкану. Основни аргумент овога рада је да изградња државе представља нови легитимацијски оквир старог интервенционизма који превазилази постхладноратовска политичка и безбедносна померања. Не негирајући да је изградња државе широко распрострањен феномен, како у међународној политичкој пракси, тако и у академским анализама, њен садржај и значај суштински су одређени политичким и стратешким потребама великих сила и стога нема аутономну вредност у објашњавању безбедносних изазова у међународним односима. Политика изградње рефлектује овај проблем, односно, она се разуме као пример нормативног самоизузимања моћних држава од поштовања принципа међународног права. То јест, као нормативни оквир интервенционистичке праксе којима се остварује контрола над унутрашњим политичким и економским процесима других, мање моћних (слабих) држава.

У случају распада југословенске државе, одређења ,,слаба држава'' и ,,изградња државе'', и на њима засноване политике коришћени су селективно, у зависности од политичких потреба спољних актера. Тако, када је сецесијом две републике, Словеније и Хрватске, југословенска држава кренула да се распада, она није означена као случај пропале државе, нити је као таква подвргнута неком облику реизградње.[18] Напротив, како би оправдали признање случајева сецесије које је било супротстављено међународном праву, спољни

[17] Woodward, Susan. (2013). The long intervention: Continuity in the Balkan theatre. *Review of International Studies*, 39(5). стр. 1169.

[18] Заправо, сматра се да је међународна интервенција у виду међународно наметнутих економских реформи, раног признања сецесија, и, ,,бирања страна'' у сукобима допринела распаду и учинила сукоб дужим и интензивнијим. Види на пример: Richard Caplan – "*Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*." Cambridge: Cambridge University Press, 2005; Susan L. Woodward – "Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War." Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995; Misha Glenny - *"The Fall of Yugoslavia: The Third Balkan War."* London: Penguin Books, 1992.

актери су објавили да је држава у процесу дисолуције.[19] Потреба за (ре)изградњом држава примењена је тек на новостворене републике, где су се спољни актери окренули према потреби заштите њиховог територијалног интегритета и, супротно поступању према југословенском случају, стале у заштиту новостворених граница. Међутим, и у односу на изградњу новостворених република, постоје значајне варијације у примени политика изградње. У случају Хрватске и Словеније, примењен је класичан веберијански модел државе, јер је послужио остваривању политичког циља о независности, односно стварању државе које ће успешно установити монопол над употребом силе над целином територије. Насупрот томе, мере које су примењене на Србију и Црну Гору (СРЈ) након проглашења државе 1992. године, могле би се окарактерисати као деградација државе, а не њена изградња. Наиме, економске санкције и политичка изолација током деведесетих имале су за циљ смену режима у Београду, а затим и растакање државе у конфедерални оквир и коначно независност Црне Горе. Насупрот томе, Босна и Херцеговина, Косово и донекле Македонија постали су пример најинтрузивнијих случајева изградње, у којима је модел изградње одређен подршком странама у супротстављању захтева за контролу територијама захваћеним ратом. За разлику од Словеније и Хрватске, спољни актери остали су дубоко инволвирани у политичке процесе у Босни и на Косову, креирајући зависне државе чији је опстанак условљен међународном интервенцијом.

Без обзира на однос према концепту, истраживачи су сложни да су резултати међународних интервенција изградње државе разочаравајући, да су многе интервенције морале да се понављају (као на пример у Анголи, Либерији, Хаитију, Сомалији, Сијери Леоне и Источном Тимору), да су неки пројекти изградње заробљени у својеврсном лимбу због страха спољних актера од последица потпуног повлачења (као у случајевима Кипра, Либана, Косова, Босне и Херцеговине и Конга), а да су неки случајеви потпуног слома државе (најчешће се наводи пример Сомалије) последица саме интервенције изградње. Независно од домета институционалних аранжмана, овај рад тврди да је политички резултат процеса изградње држава, као што ће бити приказано кроз пример Косова, стварање зависних држава са ограниченим суверенитетом. Та последица не може да се објасни само неефикасношћу пројеката изградње, која је значајан део објашњења неуспеха у литератури, већ разматрањем политичких циљева држава и организација укључених у пројекте изградње. Стога, ако је то промене безбедносне матрице дошло, она се односи на промену метода управљања и контроле, а не на ново схватање безбедности или улоге државе, као што се то наводи у многим радовима о изградњи државе. Наиме, оно што је остваривано током Хладног рата кроз метод интрузивног интервенисања, сада се остварује на нормативно прихватљивије начине, кроз мрежу деловања међународних организација. У том оквиру разумемо изградњу државе. Овај аргумент ће бити размотрен кроз анализу изградње државе на Косову након 1999. године, која представља један од најекстремнијих облика интервенционизма у региону, чији је део изградња државе.

Иако је почетни циљ овог рада био да се анализира и оцени изградња државе на Косову у односу на постављене циљеве изградње, процес истраживања је довео до закључка да изградња државе нема јасно утемељен концептуални оквир, следствено ни методологију, а

[19] Мишљење, Арбитражне комисије Мировне конференције о Југославији (формиране од стране ЕЕЗ) од 29. новембра 1991. године је да је „Социјалистичка Федеративна Република Југославије у процесу распада''. Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia. Opinion No. 1. 29 November 1991.

претпостављени каузални механизам има озбиљних недостатака и готово никакву емпиријску потврду. Додатно, утврђено је да елементи интервенционизма које политика међународне изградње држава подразумева превазилазе историјски оквир концепта. У контексту Балкана, елементи спољног интервенционизма које карактерише изградња државе, присутни су макар од стварања модерних националних држава. Заправо, стварање држава на Балкану и надметање (искључујућих) националних агенди се по правилу истраживало у односу на интервенционизам великих сила. Имајући ово у виду, изненађује да нема више регионалних радова из области међународних односа који указују овај образац као место могуће критике ,,новог'' концепта изградње државе.

Овај рад се бави изградњом државе на Косову, али у њему се у вити доводи у питање аутономност концепта и значај који му се иначе придаје у анализи пост-конфликтних процеса на Балкану. Заправо, она се у овом раду третира као идеолошки или легитимацијски оквир старе праксе спољног интервенционизма на Балкану који сеже макар од средине 19. века и процес стварања националних држава. Јасно, овим не негирамо употребну вредност концепта коју проналазе други истраживачи у својим радовима, већ настојимо да допринесем дискусији о концепту изградње држави, кроз критичко сагледавање њене аналитичке сврсисходности и смештање у оквире историје дугог интервенционизма на Балкану, која превазилази праксе и нормативне оквире пост-хладноратовског интервенисања.

Како је наведено у предлогу истраживачко пројеката, мој циљ у овом раду је да одговорим на основно истраживачко питање, које је дефинисано као следеће.

Да ли је изградња државе приступ свеобухватној изградњи мира у постконфликтним подручјима или идеолошки оквир новог интервенционизма?

У тренутку када је настала идеја за рад и предложени оквир пројекта, идеја није била да се у потпуности одбаци концепт изградње државе, те је наведено питање више рефлектовало тадашњу истраживачку интуицију него јасно осмишљену хипотезу. Стога, разрада хипотетичког оквира више рефлектује првобитну намеру, него коначни аргумент. Ипак, следећи правила академског интегритета, држала сам се доле наведених хипотеза.

Временски оквир истраживања се условно може одредити тако да обухвати период од 1998-2013. године. Прва година се сматра годином у којој је решавање ,,косовског питања'' интернационализовано, односно када је дошло до отворене побуне Ослободилачке војске Косова (ОВК) и интензивирања војних и полицијских акција централних власти Србије (СР Југославије), чиме је питање Косова почело да се третира као претња регионалном миру и стабилности. Друга одредница, односно 2013. година представља годину у којој је политика изградње државе, по окриљем Европске уније, и кроз потписивање Свеобухватног споразума о нормализацији односа између Косова и Србије (Бриселски споразум), заокружена. Под овим се пре свега подразумева унутрашње институционално заокруживање кроз интеграцију северног Косова, односно кроз укидање ,,паралелних институција'' и њихово интегрисање у унутрашњи правни систем Косова. Кроз одређивање важних временских тачака, и на њима заснованим периодизацијама, у раду се одређени временски оквири посебно истичу и анализирају.

Међу њима се издвајају:

а) Војна интервенција у којој се анализира временски период од средине фебруара 1998. до 10. јуна 1999. године

б) Изградња мира под окриљем Уједињених нација која обухвата период од 10. јуна 1999. до 7. октобра 2005.

б.1) Политичка интервенција која обухвата временски период од 7. октобра 2005. године до децембра 2007. године.

в) Изградња државе под окриљем Европске уније, која обухвата временски период од 14. децембра 2008. до 19. априла 2013. године.

Просторни оквир истраживања обухвата простор бивше југословенске државе са фокусом на Србију и њену аутономну покрајину Косово и Метохију, која је од 1999. године стављена под међународну управу Међународне мисије изградње мира Уједињених нација.

1.2. Основне хипотезе

Прва општа хипотеза: Међународна изградња државе у случају Косова није допринела изградњи мира и владавине права у постконфликтном друштву, већ је условила настанак нових облика сукоба.

Прва посебна хипотеза: Интервенција спољних актера на Косову условила је трансформацију процеса изградње мира у процес изградње државе на Косову упркос одсуству политичког консензуса о том питању унутар Уједињених нација.

Друга посебна хипотеза: Изградња државе представља део постхладноратовске интервенционистичке праксе, а њена концептуализација покушај теоријског и правног уобличавања поредака који доприносе продубљивању регионалних конфликата.

Трећа посебна хипотеза: Неуспех међународне администрације да изгради стабилне институције на Косову, након две деценије деловања, последица су политичког приступа оличеног у претпостављању наглашено политичког решења могућим институционалним аранжманима.

1.3. Методе истраживања

Овај рад користи квалитативни методолошки приступ предмету истраживања, односно провери основне и посебних хипотеза, са циљем да се изведу општи закључци и одговори на постављено истраживачко питање.

Од основних научних метода у истраживању ће се користити аналитичке и синтетичке методе, при чему ће се од основних аналитичких нарочито користити анализа, дедукција специјализација (класификација), док ће се од основних синтетичких користити синтеза, индукција и генерализација.

Метод студије случаја примењен је са циљем да се општа хипотеза о изградњи државе као идеолошком оквиру интервенционизма тестира, а затим и да се посебни закључци ставе у контекст ширих анализа алтернативних приступа изградње пост-конфликтних друштава и изведу могући генерализујући закључци.

Компаративна метода се користи у ограниченом смислу, будући да је фокус на једној студији случаја. Ипак, с обзиром да се изградња државе на Косову третира као део општег интервенционизма на Балкану, она прожима рад, дајући нам прилику да тестирамо општост неких од закључака.

1.4. Очекивани резултати и научни допринос

Очекивани резултати и научни допринос овог истраживања су следећи. Најпре, рад настоји да допринесе критичком разматрању концепта изградње државе који је постао свепрожимајућа тема и аналитички оквир у серији научних дисциплина, укључујући и политичке науке. С обзиром на учесталост употребе концепта у објашњавању пост-конфликтних процеса на Балкану, укључујући случај Косова, дискусија о употребној вредности концепта чини се оправданом, посебно имајући у виду да се регионални сукоби сматрају важним за уобличавање идеје изградње државе и других нормативних оквира интервенционизма великих сила. Додатно, имајући у виду да се случај Косова нашироко користи као предмет за тестирање резултата појединачних аспеката изградње, као што су изградња мултиетничког друштва, отворене тржишне економије, (либералних) демократских институција, владавине права, независног правосуђа, чини се важним да се изградња државе постави у шири аналитички контекст (спољног) интервенционизма. Ово посебно, јер се изградња државе често посматра као неутрални оквир институционалне реформе, слободан од питања моћи у међународним односима и од интереса спољних актера у односу на политичке и економске процесе у истраживаном региону. Овај рад представља и допринос анализи интервенционизма на Балкану који превазилази оквире изградње државе и сагледава интервенционизам као феномен дугог трајања и метод решавања питања територијалних (пре)расподела. У том оквиру, рад настоји да допуни постојећа објашњења о мултидимензионалном интервенционизму на Косову кроз његово смештање у историјске оквире интервенционизма великих сила као продукта интеракције локалних и међународних актера.

Друштвени циљ је да се, имајући у виду значај питања Косова и Метохије за државу и друштво, доприносе његовој слободној и критичкој дискусији у истраживачкој заједници која не рефлектује етничке позиције, али ни потребу да се удовољи преовлађујућем либералном фолклору.

1.5. Преглед поглавља рада

У првом делу дисертације, предмет истраживања је теоријски и операционално уобличен. Изложен је хипотетички и методолошки оквир истраживања, као и циљеви дисертације.

У другом поглављу представљена је анализа међународних политичких услова који су допринели стварању и ширењу концепта изградње државе након краја Хладног рада. С

тим у вези, детаљно је представљено рађање појма одметничке државе у политичким и безбедносним круговима Сједињених Држава, са циљем да се објасни логика секуритизације слабих држава и идеја и пракса њихове (ре)изградње након краја Хладног рата. Након тога, представљена је идеја изградње државе, њено ширење у сфери националних и међународних организација, развојних агенција, невладиним и академским организацијама. Такође, представљена је анализа основних претпоставки концепта, укључујући тезу о конфликтном потенцијалу слабих држава и потребу њихове (ре)изградње кроз међународно руковођене пројекте изградње. У вези са тим, указано је и на постојеће проблеме концепта, укључујући могућност његове операционализације и ограничења у мерењу ,,слабости'' које представља важан део формулације политика изградње. Најзад, представљене су основне критике концепта и политике изградње држава, са циљем смештања овог рада у постојеће дискусије о проблемима изградње.

Треће поглавље обухвата закључке овог рада о концепту изградње државе као приступа изградњи мира, и његово место у расправама о пост-хладноратовској безбедности. Указујући да се већина постојећих критичких радова о изградњи државе уклапа у технократску критику пракси изградње, у овом делу се дискутује изградња државе као инструмент политике. Односно, указујући на њен инхерентно политички садржај, као и неједнаке односе између субјекта и објекта изградње, изградња државе се посматра кроз оквир расподеле моћи. Затим се тај закључак контекстуализује у односу на истраживани регион, како би се концепт сместио у оквире спољног интервенционизма којим су се стварале и разарале државе на Балкану макар од краја 19. века. Додатно, он се допуњује помоћним концептом локално-спољне интеракције које сматрамо кориснијим у анализи интервенционизма у студији случаја. Односно изградња државе се уобличава као легитимизацијски оквир претходно идентификоване историје интервенционизма као метода изградње држава на Балкану, укључујући случај Косова.

Четврто поглавље посвећено је случају Косова као примеру вишефазне мултидимензионалне интервенције на самом врхунцу деценије конститутивне за концепт изградње државе. Ипак, следећи закључке из првог дела рада, студија случаја се подвргава анализи која суштински смешта изградњу државе у једну од фаза интервенционизма, односно као приступ и нормативни оквир изградње мира. У том оквиру, представљене су и три идентификоване фазе интервенционизма које су као крајњи резултат имали косовску независност, односно интервенцију у питање статуса спорне територије. Прва фаза, која обухвата војни интервенционизам и његову легитимизацију кроз концепт хуманитарног интервенционизма сматра се уводом у пост-конфликтну изградњу. Стога је посебна посвећена пажња локално-динамичкој интеракцији која је довела до активирања интервенционизма који је отворио врата једном од најсложенијих пројеката изградње државе. Друга фаза, која обухвата изградњу мира под окриљем Уједињених нација, дискутована је као период у коме је још увек постојало балансирање између политичких опција, и у коме је статусно неутралан приступ изградњи мира трансформисан у статусно опредељену изградњу косовске државе. Ова трансформација, како ће бити дискутовано, последица је интервенције Сједињених Држава, којом је мултилатерални оквир изградње мира под окриљем УН-а одбачен, а улогу новог градитеља преузела Европска унија. Најзад, у трећој фази је анализирана улога Европске уније на Косово, након једностраног проглашења косовске независности, са циљем да се укаже на последице трансформације градитеља, и упореде два приступа изградњи.

Пети део рада биће посвећен завршном и критичком разматрању улоге коју је концепт изградње имао у протеклим деценијама, са посебним осврtом на случај Косово. С тим у вези, размотриће се могуће алтернативе у погледу достизања циљева на Косову, како бисмо оповргли тезу да интернализовање интервенционизма обезбеђује неопходан легитимитет и ефикасност.

2. Крај Хладног рата и повратак државе

Са завршетком Хладног рата и растакањем биполарног уређења света, изградња државе постала је једна од најзаступљенијих тема у оквиру дисциплине међународних односа. Ипак, упркос богатом опусу научних и политичких анализа, појам ,,изградње државе'' и са њим повезан појам „одметничке државе''[20] остају теоријски неухватљиви. Како би указала на некритичку и несистематичну употребу појмова у вези са изградњом државе, Сузан Вудворд се пита ,,на шта тачно мислимо када користимо ове изразе?''.[21] Заиста, мноштво научних анализа о предузетим програмима изградње државе уопште не разматрају наведено питање, већ се теоријска и емпиријска утемељеност концепта подразумевају.[22] Затим се унутар неупитног концепта анализирају поједини аспекти програма изградње, доносе оцене о успешности одређених случајева изградње државе дају препоруке, сумирају ,,научене лекције'' и критикује изградња држава у пракси. Тако, најразличитији истраживачки подухвати, од анализе потпуног слома државе у Сомалији до грађанског рата у Босни, објашњавају наведене проблеме кроз концептуални оквир изградње државе.[23] Такође, присутно је мноштво анализа појединачних аспеката изградње, попут изградње институција владавине права или отвореног тржишта,[24] као и анализе појединачних студија случаја, без претходне разраде теоријског оквира програма који се у датој студији примењује.[25] Са друге стране, мало се пажње посвећује детаљном објашњењу историјског оквира рађања појма *одметничке државе* као претече појма

[20] Израз *одметничка држава* (*rogue state*) користимо као генерички термин за најшири спектар појмова који се, због унутрашњих слабости једног система, перципирају као међународна претња и означавају изразима ,,одметничка'', ,,држава преступник'', ,,пропала'' или ,,слаба'', као и друге. Определили смо се за овај израз јер сматрамо да је најпогоднији у српском језику за истицање најширег значења које се приписује оваквим државама, а чија се основна одредница тиче одступања, то јест одметања од онога што је ,,опште прихваћено'' у пракси међународних односа. Као што је одметник онај који крши норме у једном друштву, тако је међународни одметник, актер у међународним односима који се оглушује о опште прихваћене норме међународног друштва. Разлика је у томе што се у међународним односима процес одређивања норми у потпуности разликује од унутрашњег правног система неког друштва, те се самим тим међународни одметник и не може правно квалификовати, нити санкционисати. Ипак, већ крајем деведесетих година, уобичајило се коришћење појмова слаба, пропадајућа и пропала држава (*weak, failing, failed*), што ће се видети у раду у случају навођења и коришћења највећег броја извора.

[21] Woodward, S. (2017). стр. 11.

[22] Издвајају се три семинална истраживачка пројекта са почетка миленијума: When States Fail: Causes and Consequences, ed. Robert I. Rotberg, (2003), State Failure, Collapse & Reconstruction, ed. Jennifer Milliken (2003) и The Nation-State in Question, ed. T. V. Paul, G. John Ikkenbery, John A. Hall (2003)

[23] Woodward, S. (2017). стр. 12.

[24] На пример, готово сваки рад о случају приватизације друштвене имовине на пост-конфликтном Косову, посматра феномен приватизације као део политике изградње државе. Види на пример, Knudsen, Rita Augestad. (2013). Privatization in Kosovo: 'Liberal Peace' in Practice, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7:3. 287-307.

[25] Види на пример Call, Charles T., ed. *Constructing Justice and Security after War*. United States Institute of Peace Press, 2007.

,,слаба држава'', који се по значају који се овом феномену придаје, свакако разликује од других историјских периода које су такође карактерисале ,,државе одметници'' (*rogue states*).[26] Без обзира на наведено, до краја 1990-их, наведени дискурс постао једна од кључних у међународним односима и израз за који се чинило да ,,сажима мрачну страну новог светског поретка'' док истовремено ,,пружа нови осећај сврхе онима који траже правац на униполарној глобалној сцени''.[27] Односно, слабе државе су почеле да се перципирају као узрок готово свих међународних безбедносних проблема које је изнедрио нови систем, као што су грађански ратови, масовне миграције, етнички сукоби, деградација животне средине, шверц дроге, оружје трговине људима и тероризам. Ово је довело до експлозије научних, истраживачких, и политичких анализа које су пригрлиле концепт и ушанчену претпоставку о томе да су (слаба) држава и мир у каузалном односу, те да стога ,,нема сумње да се решење за проблеме безбедности, сиромаштва и стагнације друштава налази у добро осмишљеним пројектима изградње државе''.[28] Пре него се упустимо у анализу узрока ове методолошке акробације, представићемо начин на који су кључни теоријски правци у међународним односима приступали анализи државе, и следствено проблему слабих држава.

2.1. Дискурс изградње државе у науци од међународним односима

Анализа државе, као једна од кључних тема у дисциплини међународних односа, развијала се у складу с међународним политичким и безбедносним околностима, истовремено рефлектујући доминацију одређених онтолошких и теоријских концепција које су обликовале академске приступе овом феномену. Следствено, и однос према слабој држави одражавао је наведене концепције. У периоду након краја Првог светског рата, фокус је био на изградњи версајских држава и питању самоопредељења која су пратила распад европских империја. У хладноратовском периоду, анализа слабих држава налази се претежно у студијама интервенционизма или колонијализма, док се у постхладноратовском периоду она везује за приступ решавања конфликта. Ова три, по свему различита приступа, сведоче о условљености концепта историјском и политичком епохом, али и значајем неке од теоријских струја у расправама о међународном систему. На пример, доминација (нео)реалистичких концепција у току Хладног рата онемогућавала је секуритизацију слабих држава на начин којим се то чини након краја Хладног рата, јер су доминантне англосаксонске теорије међународних односа третирале државе као релативно фиксиране јединице. Са друге стране, либералне теорије (ре)изградњу држава одређују нормативно, постављајући западни модел либералне државе као референтну тачку и извор легитимизације процеса изградње. Тако, иако су две суперсиле користиле слабе државе као полигон за индиректно ратовање, како кроз финансирање, тако и

[26] Професор Гери Симпсон (*Garry Simpson*) је у анализи међународног правног система, кроз ширу историјску перспективу, указао на мноштво примера који илуструју и данас присутан феномен категоризовања држава на добре и лоше. Више о дискусији на тему одметничких држава Simpson, Gerry. *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge University Press, 2004. ProQuest Ebook Central.

[27] Gourevitch, A. (2004). The Unfailing of the State [Review of *When States Fail: Causes and Consequences; State Failure, Collapse & Reconstruction; The Nation-State in Question*, by R. I. Rotberg, J. Milliken, T. V. Paul, G. J. Ikenberry, & J. A. Hall]. *Journal of International Affairs, 58*(1). стр. 255.

[28] Ghani, A., & Lockhart, C. (2008). *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford University Press. стр. 9.

наоружавање, и иако су оне имали утицаја на општу безбедност светског система, слабе државе нису биле фокус конвенционалне политичке науке. Уопште, изучавање слабих држава је било маргинално и није се фокусирало на институције самих држава, већ је примарно било уобличено кроз теорију модернизацију, која се више бавила односом центра и периферије, него самом периферијом. Поновним оживљавањем (нео) либералних теорија након завршетка хладног рата, изградња државе везује се за процес институционализације међународних односа као предуслова мира и безбедности. У оквиру неолиберале струје истиче се теорија демократског мира (*Democratic Peace Theory*), која открива корелацију, а потенцијално и каузалитет између типа режима и мира. Наиме, представници теорије тврде да ,,демократије не ратују међу собом'', да су инхеретно мирољубивије, и да је стога начин за достизање Кантовог ,,вечног мира'' општа демократизација.[29] Аргумент теорије демократског мира постао је присутан у дискурсу америчких спољнополитичких актера, попут државног секретара Џејмса Бејкера (*James Baker*), који 1992. године оцењује да је завршетак Хладног рата ,,прилика да успостави трајни демократски мир, изграђен на заједничким вредностима – демократији и политичкој и економској слободи''.[30] Слично понавља и амерички председник Бил Клинтон (*William Clinton*) 1994. године у свом погледу на нови светски поредак. Наиме он тврди „демократије не нападају једна другу... на крају крајева, најбоља стратегија да се осигура наша безбедност и да се изгради трајни део је подршка напредовању демократије на другим местима.''[31] Обојица претпостављају да је предуслов међународног мира да свет буде сачињен од држава демократског уређења, понављајући тиме каузални механизам теорије демократског мира. Друга, либерална критика неореализма која је освојила терен међународних односа у току деведесетих година је (нео)либерални институционализам. Заснован на идеји да свепрожимајућа политичка, економска, друштвена и културна размена води у комплексну међузависност (*complex interdependence*), представници неолибералног институционализма закључују да је рат постао излишан и превише скупоцен. Наиме, крај Хладног рата отворио је коначно просто за глобалну сарадњу, стварајући тако институционализацију међународног система без преседана, и стога прилику за мир. Међународне организације и институције су кључ ове гране неолибералних теорија, а чињеница да је блоковска подела превазиђена, оне би у пост-хладноратовском свету коначно могле да имају глобални опсег. У том оквиру треба схватити изградњу државе, као део међународног контекста у коме међународне организације могу да носе терет изградње слабих држава, посебно у пост-конфликтним подручјима. Ипак, како примећује Ђурђевић-Лукић, проблем са овим (либералним) теоријама је да занемарују структуралну неједнакост сматрајући да међународне институције не настају да би се заштитили појединачни интереси најмоћнијих држава у систему, већ заједнички интереси свих држава које учествују у сарадњи.[32] По њима,

29 Види: Russett, Bruce. "Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World." Princeton University Press, 1993. Doyle, Michael W. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs." Philosophy and Public Affairs, vol. 12, no. 3, 1983, pp. 205–235. Gowa, Joanne. "Democratic States and International Disputes." International Organization, vol. 48, no. 4, 1994. pp. 601–626.

30 Наведени према Russet, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton: Princeton University Press, 1993. стр. 29.

31 Наведено према Owen, J. M. (1994). How Liberalism Produces Democratic Peace. *International Security*, *19*(2), Excerpts from President Clinton's State of the Union Message," New York Times, January 26, 1994. стр. 87.

32 Ђорђевић-Лукић, Светлана Ж. (2016), *Улога Уједињених нација у изградњи мира: случај Источни Тимор*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду. стр. 41.

међународне институције ублажавају безбедносну дилему држава и олакшавају мирно решавање конфликата, апсолутни добици држава учесница претежу у односу на релативне, а интеракције компанија, тржишта, директних контаката људи, смањују шансе за избијање конфликта. Усложњавањем безбедносног окружења након 11. септембра 2001. године, изградња државе постаје још важнија, посебно као средство за спречавање организације и деловања недржавних актера, чија логика и деловање имају транснационални карактер. Затим појам све више почиње да се везује за приступ решавања конфликта и са њим повезаном изградњом мира (*peacebuilding*), што утиче на прогресивни развој литературе у области међународних односа. Ново разумевање слабости држава као безбедносне претње представља заокрет у односу на хладноратовско такмичење великих сила у којима је као извор претњи била виђена њихова снага. Фокус овог прегледа је превасходно на последњој фази, односно постхладноратовској анализи феномена, иако ћемо се освртати и на претходне периоде у ограниченој мери. Значајнији развој литературе у овој фази започиње крајем деведесетих година 20. века и у првој деценији 21. века, који обухвата струју која на изградњу државе гледају као на „пречицу до веберијанске, правно-рационалне државе која се усредсређује на изградњу институција, до проблематизације ових претпоставки''[33] а затим и струју која критички преиспитује целокупну идеје на којој почива концепт,[34] и нуди алтернативне приступе анализи безбедносних изазова и њиховог односа према држави.[35]

Без обзира на теоријски оквир, изградња државе постала је предмет бројних дискусија и уобичајен део академског речника водећих аутора који су овај феномен видели као „једно од најважнијих питања за светску заједницу''.[36] На пример, Френсис Фукујама (*Frensis Fukuyama*) сматра да су слабе државе узрок глобалних претњи, а изградњу државе посматра као питање од примарног значаја за међународни поредак и дефинише га као „стварање нових државних институција и ојачавање постојећих.'' [37] Краснер и Паскуал (*Krasner & Pascual*) тврде да се крхке и пропале државе перципирају као „један од најважнијих спољнополитичких изазова савременог доба".[38] Роберт И. Ротберг (*Robert I. Rothberg*) сматра питања разумевања природе слабих држава, побољшања оних које се суочавају са пропашћу, и повратка функционалности пропалих држава, за кључна политичка питања 21. века.[39] Надовезујући се на Хантингтонов политички поредак, који је тврдио да друштвена трансформација није могућа без одговарајућег типа институција које би њима управљале, Роланд Парис (*Roland Paris*) развија нормативно-институционалистички приступ. Иако не пориче значај либералних вредности, он тврди да се демократизација и нормативна разматрања морају одложити зарад успостављања

[33] Morten Skumsrud Andersen, Legitimacy in State-Building: A Review of the IR Literature, International Political Sociology (2012) 6. стр. 208.

[34] Види на пример, Susan L. Woodward. 2017. *The Ideology of Failed States.* Cambridge University Press.

[35] Алтернативни приступи наглашавју недржавноцентричне моделе решавања сукоба и анализе политичких поредака, међу којима се посебно издваја концепт хибридног политичког поретка. Види на пример Boege, V., Brown, A., Clements, K., & Nolan, A. (2009). On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook Dialogue No. 8.

[36] Fukuyama F. (2004). *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century,* Cornell University Press. стр. 49.

[37] Fukuyama F. (2004), The Imperative of State-Building, *Journal of Democracy* 15(2). стр. 18.

[38] Krasner, Stephen D., and Carlos Pascual. (2005): "Addressing State Failure." *Foreign Affairs* 84, no. 4. стр. 153.

[39] Rotberg, Robert I. (2006), The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair. стр. 1.

институционалнога оквир, који изражава у крилатици „институционализација пре либерализације''.[40] На сличним позицијама су и Мајкл Игњатиеф (*Michael Ignatieff*) и Ричард Каплан (*Richard Caplan*). Игњатиеф даје институцијама централно место у анализи државе и следствено њене изградње, држећи их за јасне и конкретне индикаторе легитимитета. У томе посебно истиче владавину права, уставни поредак, поделу власти и независно судство.[41] Ричард Каплан (*Richard Caplan*) дефинише изградњу државе као неговање ефикасних институција.[42] У једначину анализе, Стивен Краснер (*Stephen Krasner*) уводи проблем суверенитета, истичући овај принцип као препреку постојећим приступима и механизмима изградње. Наиме, испитујући везу између изградње и суверенитета, он тврди да неодлучност градитеља да оспоре суверенитет утиче на ефикасност предузетих програма изградње.[43] Други представници реализма, попут Џона Миршајмера (*John Mearshimer*) тврде да процеси изградње државе нарушавају равнотежу моћи у анархичном међународном поретку, потенцијално изазивајући сукобе међу великим силама и постављајући питања о ненамерним последицама таквих интервенција.[44] Сузан Вудворд истиче напротив да је реч о изразу који служи као ,,универзално објашњење за континуирану праксу неуспешних интервенција''[45] током протеклих деценија, односно да је реч о покушају концептуалног уобличавања огољене политичке праксе.

Имајући у виду да се, након деценије релативизовања државе током осамдесетих година, коперникански обрт догодио у току једне деценије, односно да се ,,држава вратила на велика врата'', поставља се питања зашто је дошло до промене у односу према држави и њеном месту у међународној безбедности. Да би се на њега одговорило, неопходно је поћи од идентификовања места рађања појма и његовог ширења у сфери међународне политике. Постоји консензус да су израз неуспела држава (*failed state*) први пут употребили Гералд Хелман (*Gerald B. Helman*) и Стивен Ратнер (*Steven R. Ratner*)[46] у часопису *Foreign Policy* из 1992. године, описујући је као ,,државу која није способна да се самостално одржи у међународној заједници.''[47]

,,Од Хаитија на западној хемисфери до остатака Југославије у Европи, од Сомалије, Судана и Либерије у Африци до Камбоџе у југоисточној Азији, појављује се узнемирујућа нова појава: пропала национална држава, крајње неспособна да се одржи као чланица међународна заједница. Како те државе тону у насиље и анархију - угрожавајући

[40] Paris, Roland. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge University Press, 2004.
[41] Ignatieff M. (2003). State failure and nation-building. In: Holzgrefe JL, Keohane RO, eds. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge University Press. стр. 301.
[42] Caplan, R. (2004). International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina. *Global Governance*, *10*(1), стр. 55.
[43] Krasner, Stephen D. "Building Democracy After Conflict: The Case for Shared Sovereignty." *Journal of Democracy*, vol. 16, no. 1, 2005, стр. 72-75.
[44] Mearsheimer, John J. (2011). "Imperial by Design." *The National Interest*, no. 111, pp. 16-34.
[45] Woodward S. (2007) Do the Root Causes of Civil War Matter? On Using Knowledge to Improve Peacebuilding Interventions, *Journal of Intervention and Statebuilding*. стр. 146.
[46] Стивен Ратнер је служио као професор међународног права на Мичиген Универзитету и као саветник Стејт Дипартмента у серији међународних мисија, док је Герлад Хелман имао статус амбасадора и обављао више дипломатских дужности у америчком стејт дипартменту. Обојица имају значајно искуство из света креирања политике.
[47] Helman Gerald B. and. Ratner Steven R. (1992-93). Saving Failed States, *89 Foreign Policy 3*. стр.1.

сопствене грађане и и суседе, кроз претњу у виду избегличких криза, политичке нестабилности и непредвидивим сукобима - постаје јасно да се нешто мора предузети. Масовне злоупотребе људских права - укључујући ону основна, право на живот - довољно су узнемирујуће, али потреба да се тим државама помогне постаје пресудна због доказа о ширењу њихових проблема. Иако је ублажавање патње земаља у развоју одавно главни задатак, спашавање пропалих држава показаће се новим - и на много начина другачијим - изазовом.''[48]

Овај текст био је својеврсна перјаница новог безбедносног наратива и тако је указао на надолазећу промену и могуће правце те промене. Стога, одговор на питање о контексту настанка и ширења концепта изградње државе делује релативно једноставно. Наиме, међународни контекст у коме је идеја изградње државе развијена је постхладноратовски свет, у коме се ,,интензивира концептуализација држава које не одговарају моделу развијене пост-модерне државе.''[49] Мање једноставно је одговорити на питање зашто је слаба држава постала глобални проблем са крајем Хладног рата и нестанком биполарног света? То јест, зашто је баш слаба држава постала генерички појам којим се обухватају безбедносне претње карактеристичне за постхладноратовску динамику? Односно, на који начин се доводи у везу проблем слабих држава и међународна безбедност, а самим тим и утемељује потреба изградње државе. Пре тога, неопходно је одредити шта тачно једну државу квалификује као слабу, а затим и када она постаје предмет међународне (ре)изградње? Овај рад не нуди (јасне) одговоре на наведена питања, али ће у наредним редовима бити представљена дискусија којом ћемо покушати да осветлимо могуће правце размишљања о наведеним питањима. Да би се наведена веза осветлила и дао одговор на постављено истраживачко питање, потребно је најпре представити логику концепта, истражити историјски контекст у коме је рођен, као и политичке и безбедносне потребе које су условиле његово ширење академијом и политиком. Јер, слабе државе у институционалном смислу постојале су и раније и ,,слабост'' није једино карактеристика постхладноратовског света. Али, оно што јесте ново је да се такве државе у овом периоду перципирају као глобалне претње, да се уводе у средиште безбедносног дискурса, те да се одговор на тако одређену безбедносну претњу, у виду (ре)изградње државе, види као универзална нужност. Истина, успон дискурса слабе државе се заиста поклопио са растућим бројем хуманитарних криза и унутрашњих сукоба у државама које су означене као крхке или као пропале,[50] али мало или нимало доказа да је узрок наведених проблема сама ,,слабост'' државе намећу потребу његове подробније анализе.

У једном од најутицајнијих истраживачких пројеката на тему пропалих држава, ,,Када државе пропадају (*When States Fail*) Харвард Универзитета из 2004. године, Роберт Ротберг (*Robert I. Rotberg)* тврди да је разлог безбедносне (пре)орјентације на слабе државе то да су оне постале претња систему чији су основни градивни елементи.[51]

---

[48] Ibid. стр.2.

[49] Ђорђевић-Лукић, Светлана Ж. (2016). *Улога Уједињених нација у изградњи мира: случај Источни Тимор,* докторска дисертација, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду. стр. 17.

[50] Robinson, Neil. (2007), State-building and international politics: the emergence of a 'new' problem and agenda, in (ed) Hehir,. *State-building: theory and practice*. (Ed. Hehir Aidan, Robinson Neil) London: Routledge. стр. 7.

[51] Наиме, како Ротберг наводи, 1914. године у јеку распада Отоманског и Аустроугарског царства, број признатих националних држава био је педесет пет. Затим, 1919. године тај број расте на педесет и девет држава, а 1950. године тај број је достигао шездесет и девет држава. Само десет година касније, након

Признајући да слабост држава није нова, он сматра да је актуелни међународни систем специфичан јер је број држава већи него у претходним међународним поредцима, да су државе моћније него раније, али и да су институционалне разлике међу њима наглашеније него икада пре.[52] Стога, ,,потреба великих сила и међународних организација за редом и предвидљивошћу природно намеће питање разумевања проблема слабих држава'' и следствено артикулисања одговора којим се овај проблем може решити.[53] Међутим Ротбергов одговор није убедљив из неколико разлога. Прво зато што су државе неизоставно биле градивни елементи међународног система и раније. Друго, приступ Ротберга и групе истраживача окупљених око пројекта ,,Пропале државе'' третира интервенцију (великих сила и наведених међународних организација) као својеврсан технички подухват. Ипак, као што ће бити дискутовано, технократски приступ изградњи државе не каже ништа о његовој политичкој природи. Додатно, напуштањем строго државноцентричног приступа политичком поретку, открива се историја интервенционизма која се по својој суштини не разликује превише од савремене интервенционистичке праксе. Најзад, оно што одређује ,,новост'' у постхладноратовском међународном систему тиче се структуралне промене, односно краја биполарног поретка изазваног колапсом Совјетског Савеза и Варшавског пакта. Ово посебно имајући у виду да је један од преовлађујућих трендова у међународним односима непосредно након Хладног рата била детронизација суверене националне државе као субјекта међународне политике. Ипак, насупрот томе, већ почетком двадесет првог века, доминантна тема међународних односа је готово симетрична супротност од 1990-их: хитна потреба за изградњом одрживих, аутономних држава. Односно, ,,држава се опет враћа у центар безбедносних изазова''.[54] Зашто је изградња постала важна?

Прелазак из биполарног у униполарни свет утицао је на динамику међународних односа, промишљање спољне и политике, и следствено на развој новог безбедносног дискурса. Поједини аутори су такође указали на то да је ,,колапс држава'' карактерисао и хладноратовски период. На пример, Роберт Џексон (*Robert Jackson*) је уоквирио стварање и опстанак држава такозваног Трећег света кроз концепт ,,квази држава'' управо да би указао на њихову институционалну слабост.[55] Додатно, Вилијам Зартман *(William Zartman*) наводи случајеве хладноратовских ,,колапса држава'', где осим случаја Конга (1960 - 1961.), наводи још два таласа: први, 1970-их и почетком 1980-их и други, крајем 1980-их.[56] Међутим, како то исправно примећује у својој дисертацији Светлана Ђурђевић-Лукић, ови случајеви нису били секуритизовани на начин на који се то чини након завршетка Хладног рата.[57] Нил Робинсон (*Neil Robinson*) сматра да се изградња државе

покрета за независност у Африци, тај број се попео на укупно деведесет држава, да би са стицањем независности афричких, азијских и океанских територија, и распадом Совјетског Савеза и Југославије, тај број драматично повећан на 191. ROTBERG, R. I. (2004). The Failure and Collapse of Nation-States: BREAKDOWN, PREVENTION, AND REPAIR. In R. I. Rotberg (Ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*. стр. 2.

[52] ROTBERG, R. I. (2004). стр. 3

[53] Ibid. стр. 1

[54] CHANDLER, D. (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. Pluto Press. стр. 18

[55] Jackson RH. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge University Press; 1991. стр. 13.

[56] Zartman, William (Ed), (1995) Collapsed States: Disintegration and Restoration of Legitimate Authority стр. 22.

[57] Ђорђевић-Лукић, Светлана Ж. (2016). стр. 35.

почела доживљавати као неопходна због колапса биполарног хладноратовског поретка, који је неким државама давао извесну меру вештачке стабилности и помогао да се надокнади њихова слабост.''[58] Наиме, биполарни систем, који је давао привид стабилности, пренебрегавао је серију нефункционалних држава насталих у процесу деколонизације, а затим и транзиционе проблеме у државама насталим распадом Совјетског Савеза и СФР Југославије. Ако су ,,квази државе'', опстајале кроз ,,подршку и попустљивост међународне заједнице'' а не због „способности и напора властитих влада и народа''[59], онда је до промене дошло у перцепцији и односу спољних актера према држави, а не нужно унутар ње. То јест, упућујући на потребу адресирања (неједнаке) моћи међу државама, Сузан Вудворд тврди да одговоре на питања о идеји и политикама изградње слабих држава треба тражити на страни ,,међународних градитеља'', пре него унутар ,,слабих држава''.[60] Дакле, потребно је истражити које су стратешке потребе градитеља (јаких држава) задовољене креирањем новог безбедносног наратива и на њему заснованих политичких пракси.

Да би се разумео проблем настанка и ширења феномена изградње државе, неопходно је дати преглед хронологије његове употребе, међународног контекста у коме је поникао, као и актера који су учествовали у концептуализовању праксе изградње државе. Најзад, нужно је осветлити и критику, како ону која долази из света политике и тиче се најпре ефикасности међународних програма изградње, тако и научних и истраживачких које доводе у питање утемељеност концепта, и његову сврсисходност у објашњавању проблема се доводе у везу са такозваним слабим државама. Ово је први корак у покушају да одговоримо на истраживачко питање. Јер, успон изградње државе на врх истраживаних феномена у међународним односима није значио и његово јасно теоријско и емпиријско одређење и дефинисање, већ је, напротив, ова основна тема, остала у великој мери запостављена све до недавно.[61] Водећи се онима који су схватили важност теоријског оквира унутар кога се феномен изградње државе анализира, као предуслова бављењем појединостима на њему засноване праксе, настојаћемо да у раду понудимо оба, анализу логике (под условом да она постоји) која стоји иза концепта изградње државе и историјске условљености његовог настанка и ширења, а затим пружити анализу практичних политичких последица изградње државе као стратегије у политичкој пракси, кроз разматрање одабране студије случаја - изградње државе на Косову. На тај начин, покушаћемо да доведемо у везу опште са посебним, што нам омогућава да разумемо двосмерни ток утицаја који је развој овог концепта имао на ратна догађања на Балкану с краја 20. и на почетку 21. века. Наиме, да бисмо одредили да ли је оправдано сматрати изградњу државе новим међународним приступом (пост)конфликтној изградњи или је реч о идеолошком оквиру за легитимисање (старе) интервенционистичке праксе, неопходно је поставити питање њеног рађања у међународном дискурсу и следствено ширења и употребе међународним односима, а затим и у (западноцентричној) науци о међународним односима.

[58] Robinson, N. (2007). стр. 21.

[59] Jackson, H. Robert (1990). стр. 44.

[60] Woodward, S. (2017). стр. 22.

[61] Протекла деценија ипак је призвела серију истраживачких публикација, научних расправа и радова који озбиљно доводе у питање концпет и политику изградње државе. Види на пример Woodward, S. L. (2017). *The ideology of failed states: why intervention fails*. Cambridge University Press.

2.2. Појам одметничких држава у постхладноратовском безбедносном дискурсу

За разумевање изградње државе неопходно је разумети динамику стварања безбедносног наратива одметничких држава, који је језичка и политичка претходница слабих држава.[62] Логика изградње условљена је постојањем објекта изградње. Тај објекат очитава се у појму одметничке државе, који се, уз извесне терминолошке промене, прогресивно ширио у сфери војног и политичког естаблишмента западних држава, програмима за развој и сарадњу међународних организација и агенција, а паралелно и у студијама међународних односа и департманима за безбедност. Развојни процес овог феномена обележио је последњу деценију двадесет века, иако се често приписује догађајима новог века. Наиме, мноштво аутора актуализацију дискурса одметничке државе везује за догађаје након 11. септембра 2001. године, а затим и за рат у Авганистану и документ Националне стратегије безбедности Сједињених Држава из 2002. године (*The National Security Strategy of the United States of America*), у коме се истиче да је ,,Америка мање угрожена освајачким државама него онима које пропадају''.[63] Нови безбедносни дискурс потврђен је и у обраћању америчког председника Џорџа В. Буша у јануару 2002. године (*George W. Bush*), који је истакао да одметничке државе представљају једну од најургентнијих претњи америчкој безбедности, описујући Ирак, Иран и Северну Кореју као ,,осовине зла''.[64] Ипак, ово су пре били акти реафирмације и још јаснијег истицања правца спољнополитичке и безбедносне стратегије који је развијен крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века. Наиме, унутар америчког војног естаблишмента, овај појам је рођен пред сам крај 1989. године, када се радило на прилагођавању стратешке и безбедносне стратегије новом међународном окружењу у којој је ишчезла могућност сукоба са Совјетским савезом.[65] Кључну улогу у конструисању нове безбедносне доктрине и са њом повезаног појма одметничке државе имао је генерал Колин Пауел (*Colin Powel*), тадашњи председавајући Здружене команде (*Joint Chiefs of Staff - JCS*), коме је поверен задатак осмишљавања нове пост-Совјетске војне стратегије.[66] Задатак је био пронаћи нове претње које ће оправдати опстанак америчке војне супремације и обезбедити средства за финансирање, односно одобрење америчког Конгреса с обзиром на огромне војне трошкове, који су у свету лишеном архи-непријатеља, могли деловати непотребно и стога неприхватљиви добром делу политичког естаблишмента.[67] Пауел је своју стратегију, у којој се америчко војно планирање заснива на концепту више регионалних претњи, а која ће постати основа америчке војне и безбедносне инфраструктуре, под званичним називом *Base Force* представио председнику

---

[62] Иако су се две појма у дневно-политичкој употреби користила наизменично у, разлика између њих је била јасна креаторима политике у САД. Прва разлика је у томе што се појам „неуспеле" државе односи на унутрашње институционалне карактеристике, док су „одметничке" државе означене као такве због антизападне (антиамеричке) орјентације. Bilgin, Pinar & Morton, Adam. (2004). From 'Rogue' to 'Failed' States? The Fallacy of Short-termism*. *Politics.*

[63] The National Security Strategy of the United States of America. Washington: President of the U.S, 2002, стр..1.

[64] US White House (2002). President delivers State of the Union Address, Washington, DC, (29 January 2002). Available at: http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/ 2002/01/20020129-11.html (accessed 9 July 2020).

[65] Klare, Michael. (1998). "The Rise and Fall of the Rogue Doctrine: The Pentagon's Quest for a Post Cold Ward Military Strategy", *Middle East Report 208.* стр. 12.

[66] Ibid. стр. 13.

[67] Ibid. стр. 14.

Џорџу Валкеру Бушу *(George H. Walker Bush*) само недељу дана након пада Берлинског зида.[68] Уз смањену совјетску претњу, али и смањене ресурсе, тежиште стратешког планирања пребацило се са глобалног рата са Совјетским Савезом на регионалне безбедносне изазове са растућим силама Трећег света.[69] Ипак, до суштинских промена у институционалној структури америчке одбране и буџетским издвајањима није дошло. Разлог за то је што се одговор Америке на систематску кризу и дискурзивну неизвесност, коју је произвео крај Хладног рата, свео на прилагођавање системским променама, а то подразумева настављање раније праксе и репродукцију постојећих онтолошких претпоставки које су усклађене са измењеним концепцијама.[70] Амерички издаци за одбрану на крају деведесетих били су готово исто толико колико и годишњи просек Хладног рата.[71] Управо зато се Пауелова стратегија показала врло ефикасном за војни естаблишмент, пружајући успешно образложење за годишње буџетске захтеве и кохерентну основу за војно планирање[72], без суштинских промена. Обрисе нове војне стратегије амерички председник Џорџ Херберт Буш (*George Herbert Walker Bush*) је први пут представио у познатом говору у Институту Аспен у Колораду (*The Aspen Institute*), 2. августа 1990. године. Говорећи у тренутку када је свет суочен са структуралним променама, најпре у виду пада Берлинског зида и уједињења западне и источне Немачке, а затим и промена унутар Совјетског Савеза под руководством Михаила Горбачова, (*Михаи́л Серге́евич Горбачёв*), амерички председник је прилику искористио да пошаље поруку о новом поретку који захтева нову безбедносну стратегију. У основи промене било је напуштање политике одвраћања (*containment*) Совјетског Савеза, и фокусирање на неконвенционалне, пре свега регионалне сукобе. Та промена се види у Бушовом говору, где истиче:

„*У свету који је мање угрожен непосредном претњом и опасности глобалног рата", величина наших снага ће се бити обликована потребама регионалног сукоба и мирнодопског [војног] присуства [у иностранству].'' У складу с овим новим држањем, „Америка мора поседовати снаге способне да одговоре на претње које се јављају у било ком делу света*.''[73]

Синхроницитет Бушовог говора и ирачка инвазија на Кувајт навела је на помисао о директној условљености безбедносног концепта наведеним догађајем. Ипак, историјска перспектива дискурзивне еволуције појма упућује на то да регионална стратегија „није била одговор на ирачку инвазију, већ на колапс Берлинског зида и слабљење Совјетског Савеза''.[74] Како истиче Сузан Вудворд у анализи историјске динамике рађања идеје, ирачка инвазија је више служила као емпиријска потврда идеје „одметничке државе'' која

[68] Ibid. стр. 15.
[69] Ibid. стр. 16.
[70] Homolar, Alexandra. 2010, Rebels without a conscience: The evolution of the rogue states narrative in US security policy, *European Journal of International Relations* 17(4), стр. 709.
[71] CDI (Center for Defense Information) (2004) Military statistics 2003. Доступно на: www.cdi.org/news/vital-statistics/ (accessed 3 July 2020).
[72]Klare, Michael. (1998). стр.18
[73] Remarks by President Bush in an address to the Aspen Institute Symposium, Aspen CO, August 2, 1990 (Official White House Press Secretary Release).
[74] Klare, Michael. (1998). стр. 22.

се својеврсном „историјском иронијом'' догодила мање од 24 сата након Бушовог говора.[75] Наредних месеци и година израз је постао део официјелног речника председника и других високих званичника Сједињених Држава, који у својим излагањима говоре о претњи у у виду „одметничких држава''[76].

Много корака даље у развијању овог приступа спољној политици отишла је администрација Вилијама Клинтона (*William J. Clinton*), која је у два мандата, не само потврдила опредељења ка очувању постојећег система безбедности западних држава, већ је прогресивно радила на његовом проширењу и продубљењу. Прво се тицало проширења НАТО пакта на Исток, а друго на креирању нове улоге за Сједињене Државе и НАТО алијансе. Изградња државе и развој демократије, засновани на идеји демократског мира, постали су идеолошка основа спољне политике нове администрације. У року од годину дана након ступања на дужност, Клинтон и његов тим за спољну политику почели су отворено да заговарају употребу америчке „војне и економске моћи да интервенишу у промовисању демократије".[77] Ово је пратило Клинтоново обећање дато приликом инаугурационог говора у јануару 1993. године, у коме је најавио смер америчке спољне политике, рекавши „наше наде, наша срца, наше руке су са онима на сваком континенту који граде демократију и слободу.''[78] Ово обећање убрзо је тестирано у Сомалији. У јуну 1993, амерички државни секретар Ворен Кристофер (*Warren Christopher*) је у депеши свим америчким дипломатским представништвима најавио да ће приоритет Клинтонове администрације у Сомалији бити трансформација те нације у стабилног демократског члана светске заједнице.''[79] У тексту у Њујорк тајмсу (*New York Times*) од 10. августа 1993. године, тадашња амбасадорка САД у Уједињеним Нацијама Мадлен Олбрајт (*Madeleine Albright*) је поновила ову идеолошку матрицу написавши да „Сједињене Државе морају покушати да издигну Сомалију из „категорије пропале државе у категорију демократије у настајању''.[80] Веза спољног деловања САД и изградње државе је истицана и у односу на сукобе на простору бивше југословенске државе, посебно у односу на случај Босне, што је сажето у гледишту заменика државног секретара, Строба Талбота (*Strobe Talbott*), из 1995. године о пост-конфликтној изградњи на Балкану и њеној вези са европском безбедношћу: „Ако у Европи постоји постхладноратовски мир, он се мора се заснивати на принципу мултиетничке демократије, јер једино „грађански стандарди и

[75] Ibid. стр. 32.

[76] На пример, у априлу 1990, Начелник штаба армије (*Army Chief of Staff*) генерал Carl *E. Vuono* у часопису *Sea Power* између осталог наводи „Ширење војне моћи у… Трећем свету забрињава. Многи народи трећег света данас поседују арсенале тенкова, тешке артиљерије, балистичке ракете и хемијско оружје…. Сједињене Државе не могу занемарити све већу војну моћ ових земаља, а наша војска мора задржати способност да порази потенцијалне претње где год се појаве. То би могло значити суочавање са добро опремљеном војском у Трећем свету.'' Vuono, Carl E. (1990) "Versatile, Deployable, and Lethal: The Strategic Army in the 1990s and Beyond," Sea Power. стр. 59-61.

[77] Clinton, Bill. 1993. "Confronting the Challenges of a Broader World," address to the UN General Assembly, New York, 27 September 1993, at www.pub.whitehouse.gov/uri-res/I2R?urn:pdi://oma.eop. gov.us/1993/9/27/4.text.1.

[78] Цитирано према Thomas H. Henriksen, "Clinton's Foreign Policy in Somalia, Bosnia, Haiti, and North Korea," *Essays in Public Policy* (Palo Alto, Calif.: Hoover Institution, Stanford University, 1996).

[79] Gordon, Michael R. 1993. "Christopher, in Unusual Cable, Defends State Department," *New York Times,* 16 June 1993, A13.

[80] Albright, Madeleine K. (1993). "Yes, There Is a Reason to Be in Somalia," *New York Times*, 10 August 1993, A19.

плуралистичке институционалне структуре позитивно доприносе регионалном миру.''[81] Тако је про-интервенционистичка агенда Клинтонове администрације заснована на либералним концепцијама о пожељности одређеног типа државе, као и континуирана стратешка потреба САД да да утиче на процесе на периферији уобличила дискурс слабих држава и учинила га саставним делом политике промовисања демократије и либералног интервенционизма. Односно, ослобођене совјетске претње, Сједињене Државе су ,,пронашле начин да искористе демократију као алат за реорганизацију односа снага'' и ,,продубљивање своје контроле'' у међународним односима на мање интрузиван начин.[82]

Наведени преглед рађања и ширења дискурса изградње државе осветљује потребу да се он анализира и у односу на потребу преостале суперсиле да пројектује своју моћ и остварује контролу у систему пост-хлатдноратовских промена. Крај Хладног рата заиста је променио међународне односе и означио „тренутак транзиције у конституисању међународног поретка''[83]. Стога мишљење да су слабе државе стављене у центар безбедносних расправа и креирања политика јер су постале претња систему који сачињавају делује као неоправдано померање фокуса са великих сила на мале државе, и негирање њиховог постојања и у току Хладног рата. Ако је до промене дошло, она је морала био део стратешког репозиционирања велике силе у ,,тренутку уставне кризе у међународном систему''[84], у коме она настоји да моћ пројектује кроз ,,нове правне режиме''[85]. Такав нови правни режим био је неопходан након краја Хладног рата, будући да је целокупан међународни политички и финансијски систем, коју су силе победнице, на челу са Сједињеним Државама, створиле у периоду након 1945. године, постављен у ново међународно окружење, које се драстично разликовало од онога у коме је стари систем развијан и надограђиван. Постављени нормативни оквир постратног међународног поретка, оличен у правном и политичком систему Уједињених нација и Бретон-Вудском систему (*Bretton-Woods*) финансијских институција, захтевао је реформу. Распад Совјетског Савеза, са којим је нестала блоковска подела света, указао је на потребу промене у политичкој и безбедносној стратегији преостале суперсиле, која је трагала за новим правцима развоја своје политичке и безбедносне стратегије. Најзад, тражио се идеолошко-политички оквир за опстанак и деловање политичко-безбедносних и финансијских институција које су преживеле пад Берлинског зида, у првом реду Северноатлантског пакта (НАТО). За разлику од прокламација о новом светском поретку и са њим повезаним новим безбедносним изазовима која су тражила нова решења, безбедносни наратив одметничких држава је продукт политички руковођеног дискурзивног процеса, који је имао за циљ одржавање статуса кво (*status quo*) у америчкој одбрамбеној политици, упркос променама које је распад старог система захтевао. Заправо, хронологија развоја појма ,,одметничке државе'' (*rogue state*) дубоко је испреплетена са прилагођавањем безбедносне стратегије Пентагона у односу на „шок завршетка Хладног

[81] Talbott, Strobe. "U.S. Leadership and the Balkan Challenge: Remarks at the National Press Club," Washington, D.C., 9 November 1995, at www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/bostal2.html.
[82] Robinson, I. Vilijem (2012). *Podsticanje poliarhije: globalizacija, intervencija SAD i hegemonija*, Albatros Plus. стр. 18.
[83] Simpson, Geri. (2006), *Velike sile i odmetničke države: neravnopravni suvereni u međunarodnom pravnom poretku*, Beogradski centar za ljudska prava. стр.26.
[84] Ibid. стр.10.
[85] Ibid. стр.11.

рата'' и јасног опадања моћи совјетског архинепријатеља. Односно, ,,фокус на пропале државе не представља нужно одступање већ опстанак хладноратовског размишљања и политике, који су само прилагођени новим односима моћи''.[86]

2.3. Дискурс изградње државе у међународним организацијама и развојним агенцијама

Свепрожимајућа употреба појма ,,пропале државе'' (*failed state*) већ средином деведесетих година од стране мноштва (пре свега развојних) међународних организација и билатералних агенција захтева посебну пажњу. То посебно имајући у виду да ће оне постати кључни пропоненти новог приступа изградњи и развоју. Наиме, треба истаћи да је са нестанком совјетске претње и завршетком блоковског подржавања држава постојао отпор унутар америчког политичког и војног естаблишмента у вези са наставком развојне помоћи земљама у развоју.[87] Због тога је проналажење новог концепта, у оквиру којег би развојне политике наставиле да буду део америчке спољне агенде, било егзистенцијално питање за развојне агенције и организације.[88] Разлози опстанка и проналажење нове улоге за ове организације је са друге стране условио њихово оптирање за концепт изградње.[89] Ипак, развојне политике биле су важне и за спољну политику Сједињених Држава, јер су оне традиционално биле део интервенционистичке агенде, али њен мање контроверзан аспект.[90] Наиме, иако је пракса међународних развојних организација и агенција, кроз различите облике политичких и економских реформи држава, подразумевала мешање у унутрашње ствари држава, чињеница да су се оне одвијале ,,изнутра'' и уз консензус влада, ,,спашавао их је статуса интервенциониста''.[91] Стога је њихова позиција, на ,,прелазу између транснационалне и унутрашње сфере држава''[92], омогућавала спровођење политика изградње на начин који је био мање контроверзан државама у којима се спроводе.[93] Део привлачности дискурса о изградњи државе управо се налазио у ,,могућности интеграције развојне, безбедносне и политике превенције сукоба.''[94] Такав, он је омогућио опстанак а затим и даље уобличавање развојних политика и развојне помоћи великих земаља донатора и мултилатералних донаторских организација. На тај начин, међународне развојне организације су увезане у оквир изградње држава, а већ у првој половини деведестих година 20. века, политика изградње постаје део политика међународних економских и развојних организација.

---

[86] Bilgin, Pinar & Morton, Adam. (2004). From 'Rogue' to 'Failed' States? The Fallacy of Short-termism*. Politics. 24. стр. 173.
[87] Klare, Michael. (1998). стр.19.
[88] Woodward, S. (2017). стр. 37.
[89] Ibid. стр. 38.
[90] Дејвид Вилијамс (*David Williams*) је описао однос директног интервенисања и интервенисање кроз деловање међународних економских организација и развојних агенција кроз метафору ,,доброг и лошег полицајца''. WILLIAMS David. 2012. Development, intervention, and international order. *Review of International Studies*. 2013;39(5). стр. 1214.
[91] WILLIAMS David. (2012). стр. 1215.
[92] Ibid. стр. 1217.
[93] Није неважно указати да су међународне развојне организације, кроз категоризацију држава на ,,неразвијене'', „мање развијене'' ,,земље у развоју'' подстицале категоризацију држава и културну хијерархију на релацији Север-Југ.
[94] Boege et. al. (2009). стр. 15.

Инаугурација новог развојног приступа представљена је већ 1994. године, у чланку директора Америчке развојне агенције (*USAID*) Брајана Атвуда (*Brian Atwood*) у Вашингтон посту (*Washington Post*), у коме он указује на новонасталу везу државе и политике развоја:

„Босна, Хаити, Руанда: ове узнемирујуће и особене кризе, иако у разлитичим регионима, имају заједничку нит. Они су мрачни израз стратешке претње која све више дефинише амерички спољнополитички дискурс. Разједињена друштва и пропале државе са грађанским сукобима и дестабилизујућим током избеглица постале су највећа претња глобалној стабилности''.[95]

Вудворд тврди да је овај чланак имао за циљ да укаже на значај континуитета у обезбеђивању развојне помоћи за америчку спољну политику, пре свега заговорницима потпуног распуштања развојних агенција попут Агенција Сједињених Држава за међународни развој (*United States Agency for International Development – USAID*). уређење.[96] Готово истовремено, унутар новог руководства Светске банке (*World Bank*) на чије је чело 1995. године ступио Џејмс Волфенсон (*James Wolfensohn*) проблем сервисирања дуга почео је да се увезује у матрицу управљања. Наиме, чињеница да је број дужника који нису успевали да измире своја дуговања, а које су биле захваћене неком врстом конфликта, порастао од једанаест у 1990. до четрдесет у 1998. години, подстакла је израду нове стратегије деловања који је израдило Одељење за пропале државе (*Task Force on Failed States*) 1997 године.[97] Једна од новина коју је нови приступ означило тицало се повезивања конфликтних држава са добрим управљањем (*good governance*), будући да је у дефинисање конфликтне државе, уврштен управо и пропала држава.[98] У Извештају о развоју Светске банке (*World Bank*) из 1997. године наглашено је да се „опорезивање, правила улагања морају прилагодити параметрима глобализованог света'' и да се то једино може постићи кроз промоцију ефективности државе.[99] Односно, развојни кредо је да државе „морају постати ефикасније укако би помоћ била делотворнија, и обрнуто".[100] Иницијатива Светске банке LICUS (*Low Income Countries Under Stress*) као свој циљ дефинише унапређивање делотворности развојне помоћи у крхким државама, а такозвана Група крхких држава (*Fragile States Group - FSG*) у оквиру ОЕБС-овог Комитета за развојну помоћ (*OECD Development Assistance Committee - DAC*) такође истиче тежњу за побољшање међународног ангажовања у крхким државама.[101] Штавише, министарства одговорна за развојну сарадњу и постојеће развојне агенције главних земаља донатора Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*) баве се специфичним условима активности помоћи у нестабилним

[95] Atwood, J. Brian. (2003). "The Link Between Poverty and Violent Conflict," *New England Journal of Public Policy*: Vol. 19: Iss. 1, Article 10. стр. 163

[96] WILLIAMS David. (2012). стр. 1222.

[97] World Bank Report, према Woodward, S. (2017). стр. 28.

[98] У извештају се каже да је конфликтна држава или држава у сукобу она која се суочава са распрострањеним насиљем, оружаним сукобом или где је држава пропала.

[99] World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press. стр. 9.

[100] Fritz, V., and Menocal, A.R. (2007). Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda. Development Policy Review, 25. стр. 27

[101] Boege et. al. (2009). стр.16

државама. Америчка развојна агенција *USAID*, на пример, тврди да „нема хитнијег питања са којим се *USAID* суочава од крхких држава''.[102]

Увезивање одметничке државе, а затим и потребу њене изградње у оквир постхладноратовске безбедносне матрице постало је све упечатљивије и у званичним политичким и стратешким документима држава. На пример, у августу 2004. године, Сједињене Државе су основале такозвано Одељење за изградњу државе (*Statebuilding Department*), односно Канцеларију координатора за изградњу и стабилизацију (*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*). Такође, Бела књига Одељења за међународни развој Уједињеног Краљевства (*Department for International Development DFID*) из 2010. истиче да „изградња заједничке будућности" укључује „изградњу мирних држава и друштава" као приоритетну област.[103] Слично, Швајцарско министарство спољних послова, на пример, тврди да „проблем крхких држава представља један од најозбиљнијих и најбрже растућих изазова у областима развоја, мира и безбедносне политике.[104] У Немачкој је, оснивање *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* 2011. године објединило различите развојне ентитете у једну организацију за међународну сарадњу, која све више истиче да су „јаке државне структуре неопходне за одржавање мира и безбедности".[105] У Канади се у извештајима *Global Affairs Canada (GAC*) указује посебна пажња на „крхке државе представљају значајне ризике за међународни мир и стабилност".[106] Слично, Норвешка развојна агенција за развој и сарадњу (*Norwegian Agency for Development and Cooperation*) указује на важност добре управе и демократског развоја у крхким државама, истичући да је „суочавање са пропашћу држава кључно не само за погођене земље већ и за глобалну безбедност и развој''.[107] Оно што им је заједничко је инкорпорирање новог схватања међународне безбедности и развоја, заснованог на концепту изградње слабих држава, као и то да припадају одређеној географско-политичкој групи – западних или евро-атлантских држава.

2.4. Добро управљање и изградња државе – невидљива интервенција

Наведени развој концепта је указао на везу између изградње државе и доброг управљања, као нормативног оквира институционалног инжењеринга у слабим државама. Идеја доброг управљања (*good governance*) подразумева изградњу административних капацитета државе, односно правила и институција који представљају оквир развоја ,,одговорне државе''. Како се наводи у извештају светске банке ,,Управљање и развој'' (*Governance and Development*) из 1992. године, „добро управљање је суштински предуслов здраве економске политике.''[108] У вези са тим су и ,,добре (економске) политике'' које

[102] Ibid. стр.15.

[103] DFID (2010). *Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper*. London: Department for International Development.

[104] Development Co-operation Directorate (DCD). 2007. *Summary Record of the 9th Meeting of the Fragile States Group (FSG), 20 November 2007*. Document No. DCD/M(2007)4/REV1. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). стр. 45.

[105] GIZ. 2011. *Annual Report*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

[106] Global Affairs Canada. 2005. *Annual Report on International Assistance*. Global Affairs Canada.

[107] Norad. (2006). *Annual Report*. Norwegian Agency for Development Cooperation.

[108] World Bank. (1992). Governance and development. World Bank, Washington, DC.

подразумевају стабилну макроекономску политику, либерални трговински и инвестициони режим, приватизацију и дерегулацију.[109] Добре институције укључују демократску владу, заштиту имовинских права (укључујући интелектуалну својину), независну централну банку и транспарентне институције корпоративног управљања и финансијске установе.[110] Тако је, за разлику од перцепције државе током осамдесетих, потреба њеног јачања виђена као средство, а не препрека економском развоју. ,,Поновно откривање државе'' у студијама развоја објашњавано је неуспехом ,,Вашингтонског консензуса'' (*Washington Consensus*)[111] да подстакне раст кроз економску либерализацију и ширење моћи тржишта 1980-их и раних 1990-их. Френсис Фукујама (*Francis Fukuyama*), на пример, тврди да је неуспех Вашингтонског консензуса довео до тога да се „развојна агенда многих међународних финансијских институција драматично померила 1990-их ка промовисању улоге државе.''[112] Концепт доброг управљања тако је, чинило се, постао механизам суочавања са проблемима које је глобализација изнедрила за државе, односно средство њихово реизградње. Међутим обновљено интересовање за јачање државних капацитета у виду ,,новог Вашингтонског консензуса'' није значило и одрицање од неолибералних политика које он отеловљује. Напротив, чини се да акценат на изградњи (локалних) административних капацитета у основи подразумева прилагођавање државе потребама тржишта. Већ у Извештају о светском развоју Светске Банке (*World Bank*) из 1997. године (*World Development Report, 1997*)[113] основна тема била је ,,Држава у свету који се мења'' (*The State in a Changing World*). Извештај је најављен као својеврсно признање Банке да је неолиберални државни модел из 1980-их био погрешан и да су држава и њене институције кључне за развој. Међутим, до промене односа између дрђаве и тржишта није дошло. Како закључују Ен Орфорд (*Anne Orford*) и Џенифер Берд (*Jennifer Beard*) у анализи најављене промене из извештаја ,,држава је требало да обавља само оне функције које су неопходне да би тржишта радила''.[114] Односно, држава би требало да буде својверсна ,,агенција за обуздавање'', посвећена економској (тј. неолибералној) реформи, задужена превасходно за спречавање и кажњавање корупције, спровођење комерцијалних уговора, док се остало препушта тржишту.[115] Дакле, држава је стављена у фокус јер је била потребна „изградња институција за тржишта“, како је назначено у Извештају о развоју Светске банке из 2002. године.[116] Промишљање о значају државе и институционалног устројства које је Вашингтонски консензус ,,потценио'', није обухватило и промишљање о реизградњи тржишта, односно економским политикама у

[109] Ibid.
[110] Ibid. стр. 9.
[111] Израз Вашингтонски консензус сковао је 1989. године британски економиста Џон Вилијамсон (*John Williamson*) да опише слагање између Међународног монетарног фонда (ММФ), Светске банке и државног Трезора Сједињених Америчких Држава око скупа економских препорука за земље у развоју, а посебно Латинску Америку, који су постали популарни током 1980-их. Засновани на неолибералном моделу, овај договор подразумева да су функционисање слободног тржишта и смањење учешћа државе кључни за развој на глобалном југу.
[112] Fukuyama, F. (2002). Social Capital and Development: The Coming Agenda. *SAIS Review (1989-2003), 22*(1), стр. 24.
[113] World Bank. (1997). *The state in a changing world*. World Development Report 1997.
[114] Orford, Anne, Beard, Jennifer (1998). ''Making the State Safe for the Market: The World Bank's World Development Report 1997'' MelbULawRw 8; 22(1) *Melbourne University Law Review* 195.
[115] Woodward, S. (2017) стр. 28.
[116] World Bank. (2002). World Development Report: *Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press, стр. 6.

виду алтернатива неолибералном моделу. Заправо, ,,Нови Вашингтонски консензус'', са једне стране, промовише уговор између ,,добре државе'' и друштва, док се са друге стране наставља са економском политиком која заправо слаби везе између државе и грађана, кроз смањење социјалне помоћи, приватизацију, финансијску дерегулацију и последично ширење моћи неодговорних тржишних актера над грађанима.[117]

Ова померања и утицај (хипер)глобализације на место државе у односу на политику развоја створили су веома ригидну и линеарну идеју о томе шта би изградња државе требало да обухвата. Изградња државе, дакле, подразумева више од стварања монопола над употребом силе на некој територији. Она захтева стварање јединственог облика ауторитета који ће испунити специфичне задатке који подржавају тржиште, односно ,,добро управљање'' и економску либерализацију. Ипак, како Нил Робинсон (*Neil Robinson*) примећује ,,истовремени процеси изградње државе и развоја тржишта су заправо међусобно искључујући када се спроводе симултано.''[118] Овај аргумент има своје историјско утемељење. Наиме, у искуству развијених земаља, развој државног, демократског и тржишног развоја био олакшан управо њиховим неистовременим одвијањем, које је омогућавало повремено жртвовање једног од њих у току процеса. На пример, доношење одлука на тржишту може успорити развој демократије, јер одлуке о расподели имовине мењају друштвене обрасце моћи. Парис и Сиск (*Paris & Sisk*) запажају да логика демократије и тржишта, као кључних елемената изградње државе, подразумева подстицање конкуренције и друштвеног сукобљавања,[119] а то је управо супротно потреби изградње поверења и стварања друштвеног консензуса у пост-конфликтним друштвима. Слично, Ха-Јун Чанг (*Chang, Ha-Joon*) указује на парадокс да многе савремене развијене државе нису следиле политику ,,доброг управљања'' када су се саме ,,успињале на лествици економској развоју у деветнаестом веку,''[120] истичући тако неједнакост између две групе држава, западних и незападних. Напротив, западне државе су спроводиле политику високих царина и секторску индустријску политику, заостајале у увођењу демократских реформи, крале индустријске технологије једна од друге, нису имале независне централне банке и друге институције које се захтевају од данашњих земаља у развоју.[121] Стога, Чанг сматра контрапродуктивним када развијене земље и организације којима оне доминирају подстичу земље у развоју да усвајају скуп ,,добрих политика'' и ,,добрих институција'' како би побољшале свој економски учинак. Супротстављајући ортодоксији слободног тржишта Адама Смита (*Adam Smith*) идеју хетеродоксије управљане интервенције Фридриха Листа (*Friedrich List*)[122], он тврди да развијене земље данас проповедају неолибералне политике земљама у развоју, док су саме спроводиле политику економског интервенционизма док су се развијале. Оне, како тврди Чанг, ,,уклањају мердевине'' коју су некада користе да би се развијале и уместо тога покушавају

[117] Robinson, Neil. (2007). стр. 12.

[118] Ibid. стр. 16.

[119] Paris, Roland. and Sisk, Timothy D. (2009). Introduction: understanding the contradictions of postwar state-building. In *The Dilemmas of Statebuilding*. Routledge. стр.16

[120] Chang Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder:Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem. стр. 14.

[121] Ibid. стр. 41.

[122] Фридрих Лист је заступао тезу да државе треба да уведу тарифе и фокусирају се на развој и заштиту домаће индустрије како би постигле економску самодовољност пре него што се укључе у слободну трговину. List, Friedrich. (1841). *The National System of Political Economy*.

да наметну земљама у развоју скуп политика које су потпуно неприкладне за њихово економско стање и супротне њиховим економским интересима.[123] Управо ова неравноправност карактерише идеју изградње државе. То јест однос неједнакости између градитеља (оних који интервенишу) и објеката изградње, који у основи карактерише политичка и економска доминација првих и уопште различито историјско искуство развоја државе. За разлику од међународних пројеката изградње који често подразумевају достизање стандарда „доброг управљања'' у релативном кратком временском периоду, државе које учествују у изградњи прошле су нелинеаран, дуг, понекад вековима дуг, процес изградње. Стога, из перспективе изградње мира, без приоритизовања постављања институционалне основе, они могу унети више сукоба у случајевима где је управо потребно редуковање конфликтног потенцијала.[124]

Стављено у оквире постхладноратовског обликовања међународног система, организације и пројекти међународне изградње могу се разумети и као „средство хегемонистичке агенде Сједињених Држава након Другог светског рата''.[125] Како наводи Дејвид Вилијамс (*David Williams*), потреба за контролом и трансформацијом дефинисана је у „политичком документу Америчке агенције за међународни развој (*United States Agency for International Development - USAID*) из 2004 године. Наиме, у документу су сумирани циљеви америчке политике помоћи, који како примећује, „не подразумевају једноставно подизање животног стандарда, већ „трансформативни развој''.[126] Развој је у Извештају дефинисан кроз подстицање „дугорочних, фундаменталних промена у институцијама управљања, људским капацитетима и економској структури земаља".[127] Наводећи да су у Извештају идентификована четири специфична циља: „јачање крхких држава, реаговање на хуманитарне кризе, подршка стратешким интересима САД и управљање глобалним проблемима''[128] Вилијамс указује да постоји јасан континуитет идеје развоја у оквиру хегемонистичких амбиција САД после Другог светског рата, и то показује континуирани значај пројекта међународног развоја као механизма за глобално управљање.[129] Односно, изградња државе је трансформисана не само у механизам управљања већ и у средство (наизглед неинтрузивног) преуређења других држава.[130] У оквиру развоја концепта и политика изградње, међународне економске организације и развојне агенције су виделе прилику за свој опстанак и стога преузеле улогу промотера и извршиоца политика изградње. Са друге стране, то је омогућило државама које имају контролу над њима да уобличе интервенционизам не „не као спољну принуду, већ као ствар изградње институционалних капацитета''.[131] Изградња државе је тако повезала интересе држава и организација и отворила простор за регулацију која се легитимише кроз појмове „доброг управљања'', реформе и развојне помоћи.

[123] Chang Ha-Joon. (2002). стр. 28.
[124] Paris, R. and Sisk, T.D. (2009). Routledge. стр.20
[125] WILLIAMS David. (2012). стр. 1221.
[126] USAID, *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*, (Washington, DC: USAID, 2004)
[127] Ibid.
[128] Ibid.
[129] WILLIAMS David. (2012). стр. 1225.
[130] Ibid. стр. 1224.
[131] Chandler, David (2005). стр. 89.

2.5.Уједињене нације

Промена односа према држави и потреба за њеном изградњом утицала је и на агенду Уједињених нација, као једине глобалне организације којој је поверен мандат за очување мира и безбедности. Настала као резултат послератног консензуса победничких сила, Организација Уједињених Нација је свој мандат за очување светског мира и спречавања ратова спроводила деценијама у оквирима хладноратовске поделе и вета у Савету Безбедности. Крај хладног рата и развој новог безбедносног окружења, захтевао је структурално прилагођавањем новом међународном контексту, али и отворио прилику за активнију улогу организације у решавању међународних криза. Прилика да се нестанак хладноратовске поделе и потенцијална деблокада Савета безбедности искористи за активнију улогу УН у спречавању сукоба истакнуто је и документима којима је организација настојала да редефинише приступ миру. Како се наводи и једном од њих „од оснивања Уједињених нација 1945. године, преко 14.100 великих сукоба широм света оставило је око 20 милиона мртвих… Уједињене нације су биле немоћне да се изборе са многим од ових криза због вета – њих 279 – уложених у Савету безбедности, који су били живописан израз подела из тог периода.''[132]

Област деловања Уједињених нација на коју је ова промена утицала тицала се свакако њене улоге у изградњи мира. Прелаз са једнодимензионалних традиционалног облика и овлашћења, са наглашеном безбедносном компонентом, (*peacekeeping*), ка онима које обухватају потпуно управљање над државом (законодавна, извршна и судска власт). (*peacebuilding*) резултат је потребе да се изостанак блокаде у Савету Безбедности искористи за прогресивнију улогу Уједињених нација у изградњи мира, али и реалне потребе новонасталих криза. Наиме, слом државе у Сомалији и геноцид у Руанди, показали су да традиционалне мисије одржања мира, са мандатом обично ограниченим на спровођење споразума о примирју и ограниченим ресурсима, немају ни изблиза капацитет да одговоре на изазове овог типа.[133] Стога је одсуство идеолошке поделе виђено као прилика да се оде даље у реформи постојећих мисија. Наведена промена је формализована усвајањем извештаја Генералног секретара Уједињених нација Бутрос Бутрос Галија (*Boutros Boutros-Ghali*) под називом „Агенда за мир'' (*An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*) из 1992. године. Извештај је потврдио улогу Уједињених нација у одржавању међународног мира и безбедности, али и предложио сет препорука о томе како би УН могле да одговоре на нове међународне безбедносне претње. Један од доприноса тицао се управо јасније концептуализује изградње мира у виду свеобухватних, дугорочних, међународно руковођених интервенцијама у државама погођеним сукобима.[134] Изградња мира је дефинисана као „акција идентификовања и подршке структура које ће имати тенденцију да ојачају и учврсте мир како би се избегло поновно отварање конфликта''.[135] Овим је истакнута дистинкција између негативног мира, и позитивног мира изражена у Галтунговој[136] концептуализацији одржања, успостављања

[132] An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy and Related Matters," December 18, 1992, http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r120.htm. стр. 7
[133] Ibid. стр. 9.
[134] Ibid. стр. 10.
[135] Ibid. стр. 11.
[136] Јохан Галтунг, оснивач мировних студија, прави разлику између негативног мира, који подразумева одсуство директног насиља, и позитивног мира, који се бави узроцима конфликата и промовише правду,

и изградње мира. Задаци таквих мисија су амбициозно замишљене у виду ,,разоружавања претходно зараћених страна и успостављања реда, чувања и могућег уништења оружја, репатријације избеглица, обучавања и саветовања служби безбедности, надгледања избора, унапређења заштите људских права, али и реформисања и јачања владиних институција и промовисања како формалних тако и неформалних процеса политичког учешћа.''[137]

У Додатку Агенди за мир, Генерални секретар је дефинисао изградњу државе као један од „инструмената за контролу и решавање сукоба између и унутар држава".[138] Поред тога, Агенда је адресирала нове претње миру, међу којима су пролиферација наоружања, унутар-државни, верски и етнички ратови. Међу претњама, посебно се наглашава „урушавање државних институција, посебно полиције и правосуђа, што резултира парализом управљања, сломом закона и реда".[139] Дакле, Агенда је у своју дефиницију изградње мира уврстила изградњу урушених институција и то најзад одредила као приступ решавању конфликата. Ипак ,,нова улога Уједињених нација'', коју је у свом говору из 1990. године најавио Џорџ Буш (*George H. W. Bush*) била је могућа, не (само)због распада Совјетског Савеза, већ због стратешких промена спољне политике СССР-а, које су започеле и пре самог распада. Наиме, како Сузан Вудворд објашњава, ,,крај Совјетске финансијске подршке револуционарним покретима ,,Трећег света'', и још важније изостанак вета у Савету безбедности после 1985. године, које је допринело кључно преговорима о новим мисијама одржања мира између 1989 и 1992. године, учинило је могућим деценију ,,новог интервенционизма'' Уједињених нација.[140] Додатно, треба имати у виду и потребу преостале суперсиле, Сједињених Држава да, кроз мултилатерални приступ, обезбеди потребну легитимизацију ономе што је најпре изгледало као наглашено унилатерално деловање. Тако је на пример, у случају Авганистана, Америка предала терет готово потпуне окупације државама НАТО пакта, који је имао сагласност Уједињених нација да делује као међународни градитељ. Слично, америчка инвазија на Ирак, иако изведена без одобрења Савета Безбедности, претворила се у мултилатералну интервенцију под окриљем Уједињених Нација. Најзад, војно интервенисање НАТО пакта у Југославији 1999. године, отворило је врата једном од најсложенијих пројеката изградње мира, у коме је задатак изградње поверен Уједињеним нацијама и у коме ће однос двају актера у највећој мери определити циљеве и методе УН.

Даљи развој мировних операција Уједињених нација, као и распрострањено уверење и неуспесима УН-а током 1990-их, дошао је кроз усвајање Брахимијевог извештаја из 2000. године (*The Brahimi Report*). У складу са Агендом за мир, Брахимијев извештај је имао за циљ да обнови посвећеност држава чланица УН „одржавању међународног мира и

равноправност и друштвено благостање. Негативни мир се фокусира на прекид борбе и управљање конфликтима, док позитивни мир тежи ка структурним променама и условима који спречавају повратак насиља. Galtung, Johan (1975) "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding" in Galtung, Peace, War and Defense – Essays in Peace Research, Vol.2, Copenhagen, pp. 284-304.

[137] An Agenda for Peace. (1992). стр. 11.

[138] Ibid. стр. 12

[139] Ibid. стр.12

[140] Woodward, S. (2017). стр. 22.

безбедности''.[141] Тако је у извештају дат низ препорука осмишљених да унапреде оперативне и доктринарне аспекте очувања мира, чиме се доводе у питање до тада наглашаван принцип неутралности и ограничени мандат, како би се одговорило на такозване претње ,,нових ратова'' који наводно потпуно мењају облик и циљеве модерног ратовања и као такви захтевају нове одговоре.[142] Ипак, почетни ентузијазам у вези са новом приликом за УН у стварању новог светског поретка након окончања Хладног рата, заснован добрим делом и на успеху операције Пустињска олуја (*Operation Desert Storm*)[143], значајно је пољуљан ограниченим резултатима УН мисија у Босни и Херцеговини, Сомалији, Хаитију и нарочито неинтервенисањем у околностима спровођења геноцида у Руанди 1994. године. Убрзо после ,,златног момента'' УН у време Агенде за мир, од 1993. године, јавља се низ критичких гласова према деловању УН у операцијама одржавања мира, нарочито у америчким стручним публикацијама. Ипак, ово није довело до преиспитивања приступа миру, најпре јер, како исправно запажа Ђурђевић Лукић, деловање УН је примарно било под утицајем безбедносног дискурса англоамеричких либералних интервенциониста, па је организација тако постала ,,инструмент промоције либералног мира на основу подразумевајућег консензуса о његовим елементима.''[144] Као што ћемо видети у дискусији случаја Косово, војни интервенционизам и пост-конфликтна изградња подржали су матрицу либералног интервенционизма. У првом случају, Уједињене нације су избегнуте због проблема легитимисања интервенционизма у контексту међународног начела мирног решавања сукоба, као и принципа територијалног интегритета и неинтервенисања. Ипак, управо ће случај Косово и западне државе наметнути питање новог односа суверенитета и људских права, који ће бити уобличен кроз принцип Одговорност за Заштиту.[145] Са друге стране, одговор на проблеме изградње у виду све већих и интрузивнијих операција осветлиће недоследност концепта изградње која има мало везе са капацитетима, а више са политиком држава које се налазе иза међународних пројеката изградње. Косовски случај је тако пример подређености механизама решавања сукоба интересима заинтересованих сила, како кроз контролу у Савету безбедности, тако и кроз потпуно игнорисање (претходно прихваћеног) оквира УН онда када он постане преузак у процесу остваривања зацртаних политичких циљева.

2.6. Европска унија

[141] Gray, Christine. (2001). "Peacekeeping After the Brahimi Report: Is There a Crisis of Credibility for the UN?". *Journal of Conflict and Security Law* 6 (2): стр. 269.

[142] Појам „нови ратови'' је увела Мери Калдор (*Mary Kaldor*), да укаже на особености ратовања у ери након краја Хладног рата, које наводно карактеришу насиље између различитих комбинација државних и недржавних мрежа, борба у име политике идентитета насупрот идеологији, покушаји остваривања политичке, а не физичке контроле становништва кроз страх и терор, сукоб финансиран не нужно преко државе, већ другим предаторским средствима која траже наставак насиља. Такозвана дистинкција између старих и нових ратова широко и убедљиво је критикована због своје емпиријске мањкавости, од чега посебно издвајамо критику Николаса Самбаниса, Види *Nicholas Sambanis, "What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition," Journal of Conflict Resolution 48: 6 (December 2004): 814-858.*

[143] Операција је била војна акција коју је водила коалиција вољних под вођством САД против Ирака 1991. године.

[144] Ђорђевић-Лукић, Светлана Ж. (2016). стр. 50.

[145] Дискусија о принципу Одговорност за заштиту дата је у наредним поглављима.

Однос Европске уније према изградњи мира рефлектује схватање Уједињених Нација. Наиме, ЕУ полази од концепта изградње одрживог мира који обухвата обнављање безбедности, јачање владавине права, подржавање демократских процеса, пружање хуманитарне помоћи и подржавање економског опоравка. Конкретизовање опредељења ка идеји изградње мира, а затим и изградњи државе постаје приметно у документима из области спољног деловања. У Европској стратегији безбедности из 2003. године (*European Security Strategy*) се као једна од кључних глобалних претњи истиче неуспела држава (*state failure*) „која подрива глобално управљање и доприноси регионалној нестабилности'', док се бављење изградњом и унапређењем таквих држава поставља као један од приоритета.[146] Генерални секретар Савета Европске уније и Високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику, Хавијер Солана (*Javier Solana*) истиче 2004. године да „су безбедносне претње у прошлом веку долазиле од јаких држава, док оне из 21. века долазе од слабих и неуспешних.''[147] Изградња мира и са њом повезана изградња институција уврштене су у готово све документе њене Заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући и Уговор из Лисабона. Европски савет је 2004. је указао на појаву „нових безбедносних изазова, као што су етнички сукоби и слом држава, и потребу за новим приступима за њихово решавање.''[148] Проблем неуспелих држава је у документу Савета одређен кроз појмове људске патње, порицања основних слобода, злоупотребе људских права, кршење међународног хуманитарног права, геноцид, тероризам, организовани криминал и трговина људима. Најзад, проблем пропадајућих држава је наведен као могући узрок регионалних сукоба, чиме је потврђено схватање изградње мира у смислу Брахимијевог извештаја (*Brahimy Report)* и Агенде за мир. У случају Европске уније, изградња мира и државе поклопиле су се са развојем капацитета њене Заједничке спољне и безбедносне политике - ЗСБП (*Common Foreign and Security Policy-CFSP*), али је изградња постепено везивана из процес интеграција (политике проширења). Потоње је посебно постало наглашено у кроз улогу ЕУ у учествовању у пост-конфликтној изградњи Босне и Херцеговине и Косова, где је изградња потенцијалних чланица постала део Процеса стабилизације и придруживања. Ово ће бити детаљније образложено у последњем поглављу, будући да представља специфични оквир изградње на Балкану, који је усавршен управо на случају Косова где се ЕУ ангажовала кроз механизме своје ЗСБП и кроз политику проширења, стварајући специфичан модел условљавања заснован на перспективи чланства.

И друге међународне организације, укључене у економски развој, демократију или промоцију људских права, истичу изградњу државе као кључни фокус политике. На пример, у марту 2005. године, на састанку министара за развој земаља чланица Организације за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development-OECD*), усвојен сет Принципа за међународно ангажовање у слабим државама, са фокусом на „изградњу државе као централним циљем.'' Слично, у свом обраћању из 2008. године, тадашњи председник Светске банке (*World Bank*) Роберт Зоелик

---

[146] *A Secure Europe in a Better World*: European Security Strategy, Paris: EU Institute for Security Studies, December 2003.

[147] Solana; Javier. *Address by Javier Solana, EU the High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) at the National Forum on Europe.* Dublin Castle, January 8, 2004. стр. 4 http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/78600.pdf (accessed May 22, 2023).

[148] Ibid.

(*Robert Zoellick*), је нагласио да проблем неуспелих држава представља један од шест приоритета Светске банке, одређујући га као „вештичји напитак састављен од неефикасне владе, сиромаштва и сукоба.”.[149] Афричка развојна банка (*African Development Bank*) је такође укључила принципе изградње државе у своју регионалну стратегију, истичући ,,реформу управе и јачање институција као предуслове инклузивног раста и стабилности у афричким земљама.’’[150] Тако је кроз непуне две деценије дошло до својеврсне међународне институционализације изградње државе, ,,али не у земљама у којима се интервенише’’, већ на страни актера који интервенишу.[151]

2.7. ,,Истезање концепта’’ и проблеми мерења

Неоспорно је да се феномен изградње државе, и са њиме повезан појам неуспеле и слабе државе брзо попео на врх политичке и академске агенде, али када се одбаци претпостављена саморазумљивост овог феномена, поставља се питање његове теоријске и емпиријске заснованости. Ово је посебно интригантно јер, упркос мноштву критика на рачун нејасноће концепта, његове „емпиријске недоследности и склоности ка таутологији’’[152], овај концепт остаје присутан у мноштву политичких истраживања, а остаје и језик којим се служе актери у међународним односима, укључујући процесе изградње мира и реформи у региону Балкана. Ипак, није увек јасно на шта се мисли када се говори о слабим државама, а још мање на који начин су оне повезане са безбедносним претњама, и како се на то надовезује ,,терапија’’ у виду изградње. Пишући о стању расправа о изградњи државе, Океј Узоечина (*Okey Uzoechina*) тврди да би се концепт слабе државе „могао описати као терминолошки хаос.’’[153] Наиме, око појма слабе државе не постоји консензус у погледу дефинисања, нити око критеријума који сврставају неку државу у категорију слабе или пропале. У зависности од претходног теоријског одређења, различити аутори полазе од различитог скупа критеријума. Тако, неке дефиниције наглашавају безбедносне аспекте, други пак проблеме економског развоја, трећи дефицит политичког легитимитета, или недостатак институционалног капацитета. На пример, у извештају Холандског саветодавног комитета при Влади за питања међународног јавног права (*Dutch Advisory Committee to the Government on Issues of Public International Law (AIV*) из 1998. Године, ,,пропадајућа држава’’ дефинисана као ,,државу коју карактерише насилни распад.’’[154] Организација за Европску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development* (*OECD*) и Радна група за крхке државе Комитета за развојну помоћ (*The Task Force on Fragile States of the Development Assistance Committee (DAC*) у извештају „*States of fragility*“ из 2015. године истиче да су слабе, оне државе које карактерише ,,слаби институционални капацитет, политичка нестабилност, могућност конфликта и других безбедносних изазова.’’ У истом извештају се додаје да се ове државе ,,често суочавају са проблемима као што су сиромаштво, неједнакост, недоступност основних услуга и изложеност различитим ризицима, укључујући еколошке, економске и

[149] Zoellick Robert B. (2008). Fragile States: Securing Development, Survival, 50:6, стр. 67.
[150] AfDB. (2012). Governance and Public Sector Management Strategy (2013-2022). African Development Bank.
[151] Woodward, S. (2017). стр. 124.
[152] Ibid, стр. 19.
[153] Uzoechina, Okey. (2008). “State Fragility” and the Challenges of Development in West Africa: Moving from Reaction to Prevention, ALC Research Report 3 (August). Nairobi: African Leadership Centre, стр. 6.
[154] Woodward, Susan L. (2011). стр. 28

друштвене шокове.''[155] Европска Унија (*European Union*) одређује ,,крхкост'' кроз ситуације у којима је друштвени уговор нарушен због неспособности или неспремности државе да извршава основне функције и испуњава обавезе у вези са пружањем услуга, управљањем ресурсима, владавином закона, једнаким приступом моћи, безбедношћу становништва и заштитом и унапређењем права и слобода грађана.[156] Светска банка (*World Bank*) дефинише крхке државе према њиховом рангирању у ,,Државној политици и институционалној процени" (*Country Policy and Institutional Assessment – CPIA*) која укључује скуп од 16 критеријума груписаних у четири кластера: економско управљање, структурне политике, политике за социјално укључивање и правичност, и управљање јавним сектором и институције. Резултат се објављује сваке године у листи ,,крхких случајева'' (*Harmonized List of Fragile Situations*).[157] Међународни монетарни фонд (*International Monetary Fund – IMF*) одређује крхкост кроз карактеристике ,,које знатно нарушавају економске и социјалне учинке држава.''[158] Ту спадају слабо управљање, ограничени административни капацитети, хроничне хуманитарне кризе, дуготрајне друштвене тензије и често насиље или наслеђе оружаног сукоба и грађанског рата. У тим земљама лош квалитет политика, институција и управљања значајно нарушава економске учинке, пружање основних социјалних услуга и ефикасност донаторске помоћи.[159] Стога не изненађују значајне варијације у ,,листама слабих држава''. Наиме, Комисија за слабе државе и националну безбедност САД, коју је основао Центар за глобални развој, означила је 2004. године као слабих око 50-60 земаља.[160] Исте године је Одељење Уједињеног Краљевства за међународни развој класификовало 46 слабих држава.[161] Најзад, Светска банка је на своју листу слабих држава 2002. године уврстила тридесет случајева.[162] Ове варијације одражавају разлике у критеријумима који се користе за дефинисање капацитета државе, индикаторима који се користе за њихово мерење и значају који се придаје различитим аспектима управљања.

Наведено указује и на проблем ,,истезања концепта'', који у истраживачким подухватима треба да помогне да се обухвати што већи број случајева који би се могли подвести под предмет истраживања.[163] Иако корисна аналитичка алатка, она истовремено садржи ризик од превеликог уопштавања и стога мале употребне вредности концепта. Тако, због потребе да се концепт учини аналитички обухватним, али и да се укаже на особености слабости, сведочимо пролиферацији термина којим се описује истраживани концепт.

[155] OECD. (2015). States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions. OECD Publishing. стр. 4
[156] European Commission (2007) Towards an EU response to situations of fragility – engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace. Communication form the Commission to the Council, the European Parliament, European Economic and Social Committee and Committee of the Region. Brussels.
[157] World Bank. (2010). World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. World Bank, Washington, DC. стр. 2.
[158] International Monetary Fund. (2015). IMF and Fragile States: Helping Countries with Weak Institutions.стр.4
[159] Ibid. стр.5
[160] Commission on Weak States and U.S. National Security, On the Brink: Weak States and U.S. National Security (Washington, DC: Center for Global Development, 2004).
[161] DFID, Why We Need to Work More Effectively in Fragile States
[162] World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress: A Task Force Report (World Bank: September 2002).
[163]Collier, D., & Mahon, J. E. (1993). Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review, 87*(4). стр. 845.

Дакле, придеви као што су *слаба*, *неуспешна*, *урушена*, *рањива*, *квази*, *дисфункционалн*а, *пропала* користе се за описивање различитих степена крхкости, али и као генерички појмови. Такозвана пролиферација придева у описивању неког концепта обично је одговор на проблем који су Колијер и Махон (*Collier & Mahon*) описали као ,,истезање концепта'' (*concept streching*).[164]. Ово је део ширег проблема приступању и анализи друштвених феномена који је код концепта изградње обрнут. Односно, како закључују Логан и Пребл (*Logan & Preble*) ,,уместо да се придржавају основних друштвено-научних стандарда истраживања у којима се објекат изградње посматра а затим описује'', користећи постојеће теорије и јасно дефинисане независне и зависне варијабле, ,,аналитичари изградње су измислили категорију а затим су покушали да креирају скупове података из којих би се могли извести теоријски закључци.[165]

Додатно, нејасно утемељен концепт и ограничена могућност операционализације компликују мерење фрагилности. Мерење фрагилности пак има политички значај будући да, већ распрострањени ,,индекси крхкости'' (*fragility index*), утичу на креирање политика држава и међународних организација укључених у изградњу. Иако оспоравани, они су у протеклим деценијама одиграли важну улогу у универзалном ширењу насталог концепта, али и значајно обликовали глобалну перцепцију држава које су предмет мерења.[166] Подаци који се сакупљају кроз такозване индексе фрагилности се заснивају на различитим дефиницијама, индикаторима, као и методима мерења што свакако утиче на емпиријске резултате, и следствено на креирање политика. Свакако је најпознатији Индекс крхких држава (*Fragile State Index*), америчког истраживачког центра Фонд за мир (*Fund for Peace*) и америчког часописа (*Foreign Policy*), који у виду годишњег извештај рангира све суверене државе према степену крхкости.[167] Индекс се заснива на дванаест индикатора угрожености, који су груписани у четири категорије: *индикатори кохезије* (безбедносни апарат, фракционисаност елита, групне жалба), *економски индикатори* (економски пад и сиромаштво, неравномерни економски развој, људски лет и одлив мозгова) *политички индикатори* (државна легитимност, јавне службе, људска права и владавина права) *друштвени индикатори* (демографски притисци, избеглице и интерно расељена лица, екстерна интервенција).[168] Разноликост индекса слабих држава илуструје фундаменталан проблем разматраног концепта, а то је његова неразрађена природа. Ако се водимо тиме да је предуслов мерења било ког друштвеног феномена јасно одређен концепт, очекивали бисмо да ове организације деле макар минималну сагласност око тога шта се мери. Ипак, упркос општој сагласности о томе да су слабе државе претња за постојећи систем

---

[164] Ibid. стр. 849.

[165] Logan Justin, Preble. Christopher. (2011). "Fixing Failed States: A Dissenting View," Christopher J. Coyne & Rachel L. Mathers (ed.), *The Handbook on the Political Economy of War*, Edward Elgar Publishing.стр.382.

[166] Настали под покровитељством владиних, пословних, невладиних или академских пројеката, као кључни издвајају се *Fund for Peace's Fragile State Index (FSI), Bertelsmann Transformation Index (BTI), Country Indicator for Foreign Policy Fragility Index (CIFP), World Bank's Country Policy and Institutional Assessment (CPIA), World Governance Indicator's Political Stability and Absence of Violence (WGI PS&AV) George Mason University's State Fragility Index (SFI), Brookings Index of State Weakness in Developing World (ISW).*

[167] Извештај обухвата све суверене државе које су 1) чланице Уједињених нација и 2) оне где постоји довољно података за анализу. Тајван, палестинске територије, Северни Кипар, Косово и Западна Сахара нису рангирани.

[168] Fund for Peace, *Fragile States Index 2023* (Washington, DC: Fund for Peace, 2023), приступљено 10. јуна 2020. https://fragilestatesindex.org/

међународне безбедности, не постоји консензус у погледу тога шта се мери, те следствено ни око индикатора којима се наведене организације служе. Илустрације ради, земље као што су Хаити, Пакистан и Зимбабве налазе се једна до друге у Индексу крхких држава из 2014. године, иако су изазови са којима се суочавају потпуно различити по природи.[169] Хофман и други (*Hoffmann,* et, al. 2015) указују на још један проблем мерења, то јест односно представљање крхкости стања у одређеној тачки, занемарујући динамичну и брзо променљиву природу феномена.[170] Додатно, Кристофер Крамер (*Christofer Cramer*) истиче да се мноштво организација за мерење слабости руководе западноцентричним појмовима управљања и развоја, потенцијално занемарујући алтернативне моделе управљања и локалне перспективе крхкости и отпорности. Следствено, тиме се занемарују историјске, културне и политичке карактеристике у различитим земљама, наглашавајући западноцентричне перспективе управљања и развоја.[171] Најзад, „опсесија брендирања крхких држава упечатљивим етикетама указује и на проблематичну тенденцију да се оне групишу како би се њихов третман учинио стандардизованим.''[172] Ово има за резултат да се њихов „третман'', без обзира на специфичности проблема случаја, одреди кроз приступ изградње државе. Један од проблема таквог приступа је свакако одвраћање пажње од конкретних изазова одговора на кризу и реконструкције након сукоба.

Ако прихватимо претпоставку да постоји својеврсна веза између „слабе'' државе и међународних безбедносних претњи, било би неопходно подупрети је некаквим емпиријским подацима. Односно, потврдити каузалну везу између слабе државе и неке од наведених претњи. Тек када би се овај однос установио, могло би се говорити о изградњи државе као решењу, и следствено њеним недостацима и могућностима унапређења. Ипак, као што ће бити представљено, проблем концепта се састоји у томе што је ова веза нејасна или недоказива, а неки случајеви говоре о томе да она уопште не постоји.

2.8. Веза између изградње државе и међународног мира: претпостављени каузалитет?

Изградња државе је као што је представљено нужно повезана са феноменом неуспеле, пропале, или слабе државе.[173] Наиме, у основи идеје изградње државе налази се претпоставка да слабе и дисфункционалне државе представљају претњу међународном миру и безбедности. Конкретније, претпоставка је да слабе државе производе међународне последице, у виду „тероризма, пролиферације нуклеарног наоружања, грађанских ратова, масовног кршења људских права избеглица, ширење епидемија, као и организованог

[169] Patrik, Stewart (2006). *Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of Spillovers'',* Working paper 73 (January), Washington DC: Center for Global Development, стр.8

[170] Pelckmans, L., Hahonou, E., Hoffmann, K. (Ed.), & Moe, L. W. (Ed.) (2015). *Protection and (in)security beyond the state: Insights from Eastern Africa and Sahel*. Danish institute for international studies.

[171] Cramer, C. (2007). *Violence in developing countries : war, memory, progress*. Indiana University Press.

[172] Uzoechina, Okey. (2008). стр. 9

[173] У литератури о изградњи државе постоји доста концептуалних нејасноћа, те се не можемо се определити за један од појмова, будући да се сви наведени користе, како у литератури, тако и у извештајима међународних оргаанизација и политичким актима држава. Оно што их разликује је такозвани „ниво крхкости", мада је јасно да се такав критеријум узима са резервом, будући да не постоји правно обавезујућа нити опште прихваћена дефиниција било ког од од појмова, а још мање јасни критеријуми за одређивање нивоа фрагилности. Изрази који су у потреби су "*failed", "failing", "crisis", "weak", "collapsed", "poorly performing", "ineffective", "lame Leviathan", "neopatrimonial", "quasi", "premodern" or "shadow*" *state* (Bøås and Jennings 2005, 387; John 2010, 11; Lemay-Hébert 2009, 22)

криминала и трговине дрогом и друго.''[174] Дакле, појам пропале или слабе државе је претходница појму изградње државе. Односно, као што закључује Кристофер Бикертон (*Christopher J. Bickerton*), „тек након што је успостављена идеја да државе могу пропасти, било је могуће да се међународна изградња државе представи као прихватљиво решење.“[175] Полазна претпоставка је да су безбедносне претње и слабе државе у својеврсном каузалном односу и то је опште место у покушају концептуализације истраживаног феномена. Та претпоставка се се заснива на статистичким корелацијама између слабости државе и идентификованих претњи међународном миру. На пример, колапс државе у Сомалији се може довести у везу са грађанским ратом, слабост државе у Авганистану са тероризмом, или слабост државе на Косову са организованим криминалом и трговином дрогом. Међутим, не постоји јасно објашњење каузалног механизма, односно како неуспех државе изазива тероризам или пролиферацију оружја за масовно уништење или грађански рат? Такође, граница између узрока и последице је концептуално неодређена и у том смислу свакако је оправдано поставити питање у којој мери је могуће у потпуности концептуално изоловати слабост институција од последица, као и како јасно одредити границу између узрока и последице? На пример да ли је у случају Авганистана слабост институција узрок или последица тероризма? Кети Клемент (*Caty Clément*) исправно примећује у студији Светске банке из 2004. године, већина истраживања је таутолошка, то јест, исте емпиријске мере се користе и за узрок и за исход.[176] Основна је претпоставка да је то случај зато што ниједан од ова два појма нема јасно одређене дефиниције. Остаје нејасно ипак на који начин изградња државе функционише, то јест, како је она тачно везана за проблем мира и безбедности? Ако пођемо од везе слабе државе, и потенцијалних безбедносних ризика које она производи, намеће се питање на који начин можемо утврдити да су слабе државе узрок серије објективних ризика и претњи, и да ли корелација између два увек подразумева каузални однос?

У истраживању Стјуарта Патрика (*Stewart Patrick*) из 2006. године о деловању међународних организација, истиче се да ,,аналитичари и креатори политике једноставно претпостављају постојање невидљиве везе...као некакву конвенционалну мудрост која се не доводи у питање''.[177] У покушају да утврди ову везу, Патрик се фокусирао на зависну варијаблу, односне безбедносне претње које се могу повезати са слабошћу државе. Као основни емпиријски проблем, он налази најшири могући опсег претњи и различите услове под којима се оне формирају, које су га довеле до закључка да су неке заиста везане за слабе државе, попут пролиферације конвенционалног наоружања, док су друге, попут трговине наркотицима, насупрот, везане за јаке државе.[178] Ипак, ако се осврнемо на једну од најистицанијих претњи по светски мир, тероризам и улогу коју су догађаји из 2001. године имали на ширење идеје о нужности изградње слабих држава, видећемо да чак и у том случају, постоји озбиљан недостатак у доказивању узрочности. Слично, у истраживању Хехира Аидена (*Hehir Aiden*) о повезаности терористичких организација са

[174] Woodward, S. (2017). стр.12.

[175] Bickerton, Christopher. 2007. "State-Building. Exporting State Failure." In Politics without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations, eds. Christopher Bickerton, Philip Cunliffe and Alexander Gourevitch. London: University College London Press, стр. 208.

[176] Clement, Caty. (2004). Un modèle commun d'effondrement de l'état ?: Une aqqc du liban, de la somalie et de l'ex-yougoslavie. Relations Internationales. 11. 10.3917/ripc.111.0035. стр. 39.

[177] Stewart, Patrik. (2006). стр. 3.

[178] Ibid. стр. 4.

листе Стејт департмента (*State Department*) и индекса крхкости држава поменутог Фонда за мир (*Fund for Peace*), уочава се недостатак корелације. Наиме, на листи слабих држава, тринаест од првих двадесет рангираних се не налазе на списку страних терористичких организација Стејт департмента, док се само три (Авганистан, Ирак и Палестина) од преосталих седам, могу повезати са више од једном терористичком организацијом.[179]

Овај емпиријски проблем тиче се објашњавања шта долази као прво, слабост (неуспех у испоруци јавних добара) која производи грађански сукоб или грађански сукоб који генерише слабост? С тим у вези је и сагледавање тренутка у којем су или слабост или сукоб довољни квантитативно да изазову квалитативни помак у природи државе у пропаст или урушавање.[180] Поред овог поставља се и питање обухвата, односно да ли је нужно да урушавање буде тотално, односно да ли обухвата целину територије једне државе или се може односити само на делове. Очито је да постоји градација у одређивању степена крхкости државе, али није јасно како се прелази из једне категорије у другу, нити да ли постоје субкатегорије. Како истиче Робинсон, јасно је да на „крајњем крају спектра неуспеха – колапса (*collapse*) - исход у погледу карактера државе прилично јасан.''[181]. Међутим, урушена држава је „ретка и екстремна верзија пропале државе'' где су се „структура, власт (легитимна моћ), закон и политички поредак распали и морају се реконституисати у неком облику, старом или новом''. Оно што је проблем у анализи је да разлика између слабе и неуспеле државе углавном није тако јасна. Најзад, пут до колапса такође није јасан.[182]

Очигледан закључак који се може извући из настојања да се генеришу листе рангирања пропалих држава јесте да сама категорија није нарочито корисна, односно да је безнадежно широка и стога аналитички неупотребљива. Додатно, представљени проблеми индекса и категоризације указује на проблематичну претпоставку да се вишедимензионални концепт као што је државност може агрегирати и пројектовати на једнодимензионалну скалу, у оквиру које различите димензије компензују једна другу. Најзад, чак и када би се претпоставило да је узрок појединих безбедносних ризика и претњи слабост државе, поставља се питање оправданости решења у виду међународно руковођене изградње. Односно, намеће се питање шта нам гарантује да је изградња либерално-демократских држава гаранција успостављања мира и благостања.

2.9. Проблем решења

Један од аналитичких проблема у вези са међународном изградњом државе тиче се питања шта би изградња државе требало да укључује, то јест, какву државу је потребно створити. Већ смо представили да је развој концепта изградње државе подразумевао врло круту и линеарне идеју изградње државе моделовану по узору на западну демократску државу, веберијанског типа. Још смо рекли и да се функције те државе најчешће доводе у везу са функционисањем тржишне економије. Стога, идеја о изградњи може да се допуни

[179] Hehir, Aiden (2007). The Myth of the Failed States and the War on terror: A Challenge to the Conventional Wisdom", Journal of Intervention and Statebuilding. стр. 309.
[180] Robinson, N. (2007). State-building and international politics: The emergence of a 'new' problem and agenda in Aidan Hehir and Neil Robinson (eds). State-Building: Theory and Practice (London: Routledge, 2007). стр.6.
[181] Ibid. стр. 7.
[182] Ibid. стр. 8.

конкретнијом претпоставком о томе да се изградњом либералне демократске државе стварају претпоставке мира. То је место и основних критика која се упућује концепту. Односно указује се на проблем да се државе које су објекти изградње постављају у односу на универзални стандард, заснован на нормативном моделу модерне европске државе који игнорише различите историјске услове и алтернативне начине управљања. Како истиче Нил Робинсон (*Neil Robinson*), „низ промена у међународној политици - глобализација, крај Хладног рата, промене у развојном дискурсу, заједно са постојањем све већег низа слабих држава са завршетком процеса деколонизације - створиле су опасну ситуацију у којој је програм изградње државе постао поједностављен и универзализован.''[183] Међутим, значајан део литературе критику усмерава ка унутра и показатељима нестабилности, односно крхкости одређене државе. Ипак, чини се да је разумевање овог појма немогуће без разматрања везе и интеракције локалног и спољног елемента, јер „чак и ако би се прихватили неки од индикатора слабости државе, она би се више огледала о немогућности да достигне постављене критеријуме једног унапред постављеног нормативног модела, него да обавља прећашње функције.''[184] Сузан Вудворд је, да би објаснила ову везу, указала на модел такозване одговорне државе, како би указала на предоминацију спољне интервенције. Наиме, модел државе који се налази у основи либералне изградње мира представља „веберијанско-вестфалска држава западног типа, заснована на историји богатих.''[185] То додатно производи негативну перцепцију код значајног дела друштава која су обухваћена програмом изградње, будући да је не препознају као вид подршке, већ као претњу споља, што негативно утиче на ефикасност програма са друге стране, јер се значајни локални ресурси (сагласност локалних актера и унутрашњи легитимитет и кооперативност) анулирају.

Дебора Браутигам (*Deborah Bräutigam*) показује да међународна интервенција изградње може „подривати добро управљање и квалитет државних институција'' након што је у свом раду открила „статистички значајан, негативан однос између интензитета помоћи и квалитета управљања.[186] Још негативније, у неким случајевима (као што су Сомалија и Хаити, Авганистан од априла 2002, или Демократска Република Конго од 1999), „државни неуспех'' се чак објашњава као последица међународних интервенција у изградњи државе.[187] Мос, Петерсон и Ван де Вале (*Todd Moss, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle*) у свом истраживању односа помоћи и изградње државе у подсахарској Африци називају овај ефекат „парадоксом институција помоћи“ указујући на то да је велики обим помоћи у земљама са ниским приходима „имао негативне ефекте на развој добрих јавних институција.”[188] Сличан је Фукујамин закључак у раду „Изградња државе'', у коме наводи да се градитељи често могу јавити као „саучесници у уништавању институционалних капацитета.”[189] У генералном извештају Организације за европску сарадњу и развој из

[183] Robinson, N. (2007). стр. 2.

[184] Woodward, Susan L. (2011). “Varieties of State-building in the Balkans: A Case for Shifting Focus,” in Beatrix Austin, Martina Fischer, and Hans J. Giessmann, eds., *Postwar Reconstruction.* The Berghof Handbook for Conflict Transformation. стр. 317.

[185] Ibid. стр. 317.

[186] Bräutigam, Deborah A. (2000). Aid Dependence and Governance. Stockholm: Almqvist & Wiksell International

[187] Woodward, Susan L. (2011). стр. 58.

[188] Ibid. стр. 59.

[189] Moss, Todd J. and Pettersson Gelander, Gunilla and van de Walle, Nicolas, An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa (January 2006). Center for Global

2014. године, наводи се да је готово четврт века дуга пракса за резултат имала то да, из категорије држава које су означене као слабе или пропале, између нула и четири државе превазиђу наведене институционалне недостатке, односно напусте наведену категорију.[190]

Имајући у виду да је део подухвата спољне изградње државе након краја Хладног рата био на неки начин део војног интервенисања, отвара и питање да ли се одрживе (демократске) институције могу наметнути војном интервенцијом и постконфликтном изградњом. Ово истичемо јер је то специфичан аналитички оквир студије случаја којом ћемо се бавити у другом делу рада. Неколико недавних студија дало је песимистичну оцену о демократизацији држава које су биле предмет неког облика спољне интервенције. Даунс и Монтен (*Downes & Monten*) у својој емпиријској студији закључују да интервенција или нема ефекта или чак негативно утиче на каснију демократску путању државе.[191] Други, ипак, налазе емпиријску подршку за везу између интервенције и демократизације. Према Лоренсу Вајтхеду (*Laurence Whitehead*) „две трећине демократија које су постојале 1990. године дуговало је своје порекло, барем делимично, намерним актима наметања или интервенције споља.''[192] Роберт Дал (*Robert Dahl*) на сличан начин примећује да је „велики проценат земаља у којима је постојала полиархија [тј. демократија] 1970. био окупиран или на неки други начин био подвргнут страној војној интервенцији барем једном од постизања независности.“[193] Проблем аргумената оптимиста је историјска реткост успеха. Заиста, осим Западне Немачке и Јапана после Другог светског рата, које су изузетно специфични случајеви спољног интервенционизма у виду изградње државе, питање је да ли је било успешних случајева који би се могли упоредити са прва два. Један свеобухватни покушај да се испита ово питање јесте студија Бруса Буена (*Bruce Buen*) и Џорџа Даунса (*George Downs*) о односу војног интервенисања и развоја демократске државе, која упоређује државе које су биле предмет, односно које нису биле предмет војне интервенције од стране неке демократске државе у периоду од 1946. до 2001. године. Резултати су запањујући, јер без обзира на то ко је држава градитељ, државе које су предмет интервенционизма не показују значајан степен демократизације у односу на оне које нису.[194]

Још једна концептуална дилема тиче се односа између појмова „изградња државе'' и „изградња нације'', будући да поједини аутори појмове користе као синониме, док им други дају потпуно различита значења, или их стављају у однос корелације, па чак и каузалитета. Начелно, разлика између појмова се односи на садржај и циљеве интервенционистичке праксе, која се у случају првог тиче изградње институција и апарата државе. У случају другог, реч је такође о интервенционистичкој пракси изградње, с тим да је акценат на стварању идентитета који се односи на одређену територију државе. Када је

Development Working Paper No. 74, Mario Einaudi Center for International Studies Working Paper No. 11-05, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=860826 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.860826

[190] Наведено према: Woodward, S. (2017). стр.127.

[191] Downes, A. B., & Monten, J. (2013). Forced to Be Free? Why Foreign-Imposed Regime Change Rarely Leads to Democratization. *International Security*, *37*(4). стр. 97.

[192] Whitehead, Laurence (1996) "The Imposition of Democracy: The Caribbean," in Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, стр.81.

[193] Dahl, Robert. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven. стр. 41.

[194] De Mesquita Bruce Bueno de and Downs, W. George "Intervention and Democracy," *International Organization*, Vol. 60, No. 3 (Summer 2006). стр. 62.

реч о односу два појма и потенцијалној корелацији, део теоретичара се слаже да је држава која добро функционише у институционалном смислу услов за развој нације, те да је изградња државе неопходна компонента изградње нације. Са друге стране су они који истичу јасну разлику, тврдећи да је једино изградња државе у институционалном смислу нешто у шта могу да се ангажују спољни актери, док је развој нације инхерентан самом друштву, то јест нешто што само друштво у настајању може да ствара, обликује или мења. У сваком случају, чини се да изградња државе представља мање амбициозан и контроверзан појам од изградња нације. Ипак, приметна је тенденција да се разлика између ова два термина умањи, најпре у неакадемским круговима, то јест у медијима, донаторским организацијама, невладиним организацијама, тинк-танк организацијама и најзад међу политичарима. На пример, Џорџ Буш је користио термин изградња нације за интервенције у Авганистану и Ираку, иако је њима означавао активности које би се тачније описале као изградња државе.[195]

Марина Отавеј (*Marina Ottaway)* тврди да су изградња државе и изградња нације у основи супротстављени приступи држави, јер је у оквиру приступа 'изградње државе' фокус на стварању хомогене државе, док 'изградња нације' наглашава значај културног идентитета, што може да доведе и до позива на самоопредељење.[196] Такође, поједини аутори полазе од концепта изградње нације, иако се држе искључиво техничких аспеката изградње државних капацитета, у потпуности занемарујући изградњу културног идентитета. Примери (успешне) спољне интервенционистичке праксе која је укључила изградњу државе у институционалним смислу са елементима изградње нације, свакако би били Јапан и Немачка после Другог светског рата. Са друге стране, спољна изградња државе у Ираку, након америчке инвазије, подстакла је сектаризанизам и нове поделе у овом друштву, које су озбиљно утицале на већ проблематично питање идентитета. Чини се да је овај проблем у вези са дефинисањем појма нације и државе, који најзад и не бивају јасно одређени приликом истраживања појединих случајева спољне изграде. Најзад, заиста је мало примера спољног интервенционизма који би у аналитичком смислу обухватили и изградњу нације и изградњу државе онако како су данас одређене ове категорије. Можда би случај британског спољног интервенционизма у оквиру мандатног система Друштва народа (*League of Nations*) био пример оба покушаја да се кроз изградњу државе од три бивше провинције Отоманског царства (Басру, Багдад, и Мосул) створи и ирачка нација. Свакако, наша је претпоставка да је изградња државе у аналитичком смислу ужи појам, који више одговара постхладноратовском контексту, као и нашем предмету истраживања, те ћемо се у овом раду држати уврежене дистинкције, односно под изградњом државе, подразумевати изградњу државе у институционалном смислу.

[195] Упоређујући Ирак са Јапаном и Немачком после Другог светског рата, он истиче следеће: „У друштвима која су некада гајила фашизам и милитаризам, слобода је нашла стални дом. Било је тренутака када су многи говорили да су културе Јапана и Немачке неспособне за одржање демократских вредности. Па, погрешили су. Неки кажу исто за Ирак данас.''

[196] Ottaway, Marina. (2002). "Rebuilding State Institutions in Collapsed States". *Development and Change*, 33(1). стр. 1011.

3. Изградња државе и интервенција на Балкану

Представљени проблеми изградње државе веома дуго су разматрани у техничком и функционалистичком оквиру. [197] Овакав и слични приступи међутим не улазе у питање моћи и контроле које карактерише пројекте изградње, већ се првенствено фокусирају на то ,,како унапредити међународну експертизу како би се пројекти изградње учинили ефикаснијим''.[198] Резултат тога су велики број радова и извештаја о „наученим лекцијама'' који суштински понављају генеричке ставове о неопходности ране интервенције, стратешком планирању, међусобној координацији, важности владавине права, интеграцији војних и цивилних агенција, подстицања умеренијих политичких снага, подршци иницијативама цивилног друштва, успостављању раних добитака ради стицања поверења људи у међународну помоћ, решавању питања здравства, образовања, постконфликтне демобилизације, и друго.[199] Не поричући добронамерност оних који сматрају да се политика изградње може унапредити, проблем овог приступа је у томе што даје деполитизовану слику проблема ,,занемарујући дубоко политичку природу изградње државе, која укључује борбу за моћ, сукобљене интересе и историјске узроке сукоба''.[200] Односно, аутори који на овај начин прилазе проблему, инхерентно третирају интервенцију која карактерише изградњу државе као својеврсан технички подухват. Они аутори који су пак зашли у анализу проблема моћи и политике, ,,тврде да изградња државе маскира империјалистичке тенденције, док је фокус на изградњу покриће за интервенције које се више односе на одржавање (међународне) контроле, а мање на подршку слабим државама,''[201] да пројекти изградње државе „нису ствар реформи унутрашњих политика'', већ ,,скоро увек проблем међународне политике'',[202] указујући на неопходност сагледавања улоге интереса локалних, регионалних и глобалних актера. Дакле, неопходно је прећи са технократско-бирократског приступа на политику, а, како закључује Гуревич, ,,ако се из анализе случајева изградње лекције могу извући, оне би се требало тицати питања на који начин политика великих држава утиче на природу и циљеве изградње''.[203] То јест оне треба да помогну да се осветле аспекти изградње који се тичу ,,односа и договора великих сила и регионалних сила у вези са интервенисањем у крхке државе.''[204] Није новина да се, по правилу, као објекти изградње налазе незападне земље, док су међународни актери – градитељи, претежно развијене капиталистичке државе запада, као и организације које ове државе сачињавају. Ову поделу, по правилу прати и неки облик нормативне категоризације државе, попут ,,добрих'' - демократских и ,,лоших'' -

---

[197] Chandler, David. (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. Pluto Press. стр. 9.
[198] Ibid. стр. 10.
[199] Види на пример: Zartman, 1995, Cousens and Kumar, 2001, Dobbins et al., 2003, Malei, Sampford, and Thakur, 2003, Milliken, 2003Rotberg, 2004a, Chesterman, Ignatieff, and Thakur, 2005, Paris 2003, 2012; Autesserre, 2019.
[200] Gourevitch, Alex. (2004) 'The Unfailing of the State', Journal of International Affairs, Vol. 58, No. 1, стр. 256.
[201] Ibid. стр. 251.
[202] Види на пример Gourevitch, A., 2004, Chandler, 2006, Fearon, Woodward, 2017. James D. 2020. Mearsheimer, John J. 2011.
[203] Gourevitch, Alex. (2004). стр. 254.
[204] Џејмс Феарон наводи серију примера изградње у којима дискутује везу садржаја изградње са политичким интересима регионалних и међународних актера, које немају готово никакве везе са дискутованим политикама изградње попут ,,доброг упрваљања'' или развоја. Види Fearon, James D. 2020. The international politics of state-building, Stanford University.

предаторских држава, или економске – земље у развоју и развијене земље.[205] Без обзира на њихову основаност, оне реафирмишу ,,етикетирање'' (*labeling*) као праксу ,,категоризације држава'' која има своју историју и није ексклузивни продукт постхладноратовског света. У семиналном делу ,,Велике силе и одметничке државе'' Гери Симпсон (*Garry Simpson*) је указао на континуитет праксе разликовања држава на основу својеврсних нормативних критеријума тврдећи да међународни поредак, бар од 1815. године карактерише узајамно деловање једнакости и неједнакости, изражених кроз однос великих сила и одметничких држава. У том контексту, реафирмација ове поделе у постхладноратовском свету кроз дискурс демократије, мирољубиве сарадње и грађанских стандарда не делује револуционарно. Да би објаснио понашање великих сила у тренуцима транзиције међународног система, каквом се бавимо у овом раду, он уводи појам ,,легализоване хегемоније''.[206] Овај појам, који настоји да укаже на истовремено постајање формалне једнакости (изражене кроз принципе међународног права) и неједнакости међународне политике ,,која је увек дијалог моћи'', користимо да концепт слабе државе сместимо у оквире хегемоније Сједињених Држава, након краја Хладног рата. Наиме, у овој концепцији, ,,у тренуцима уставних криза у међународном систему Велике силе измишљају и примењују нове правне режиме'', који стварају услове за ,,остваривање њихових прерогатива кроз правне форме''.[207] Користећи ову логику, претпостављамо да је постхладноратовски период био дискурзивна криза, у којој је истакнута потреба једне велике силе да креира нови безбедносни дискурс у виду такозваних отпадничких држава.[208] Стога, овај рад у анализи држава даје централно место питању моћи и значају политика великих сила на садржај и циљеве политике изградње. Симпсонова дефиниција отпадничких држава као ,,ентитета чије отпадништво од међународне заједнице и демонизација од стране те исте заједнице представља део пројекта стварања и одржавања међународног друштва''[209] одговара логици политике изградње слабих држава, јер у стварање наратива укључује вредносну и нормативну одредницу и тако прозводи легитимизацију за третирање таквих држава као претњи, те следствено предузимање акција против њих у циљу заштите легитимног поретка. Упућујући на наведену категоризације, Симпсон тврди да се ратови више не воде између зараћених страна него између међународне заједнице и међународних отпадника, односно стављено у однос целине и делова, између универзалног и партикуларног, као на пример између људских права и исламског тероризма.[210] Језик којим се указује на дистинкцију између нормалног и девијантног већ је сасвим јасно уобличен у току првог мандата америчког председника

[205] Како би указали на политичку функцију означавања одређених држава као „одметнутих“и „неуспешних“, Мортон и Билгин тврде да је америчка администрација примењивала другачије политике према истим проблемима. Односно, када су „пријатељи“ (или клијентске државе током Хладног рата) представљали претњу међународној стабилности због своје „слабости“, препоручена политика је обично била изградња „јаких“ држава, као што је био случај са Пакистаном, Индонезијом, Колумбијом и Сијера Леоне. Када је „неуспела" држава била „непријатељ", она је увек била представљена као „одметничка" држава и обуздавање је постало препоручени курс политике, као у случају Северне Кореје. Bilgin, Pinar & Morton, Adam. (2004). From 'Rogue' to 'Failed' States? The Fallacy of Short-termism. *Politics*. 24. 169 - 180.

[206] Simpson, G. (2006). стр. 9.

[207] Ibid. стр. 10.

[208] Симпсон користи термин *outlaw state,* док је доминантни израз у америчким политичким круговима био *rogue state*, ипак оба термина упућују на девијантност претње у односу на постојећи међународни систем.

[209] Simpson, G. (2006). стр. 11.

[210] Ibid. стр. 10.

Била Клинтона (*William Jefferson Clinton*), што се види у чланку саветника за националну безбедност Ентони Лејка (*Anthony Lake*) у мартовском броју *Foreign Affairs*-а, у коме истиче:

„*Наша политика мора се суочити са стварношћу непокорних и одметничких држава које не само да одлучују да остану изван породице народа, већ и нападају њене основне вредности".*[211]

Стварањем дискурзивне везе између одметничке државе и међународног тероризма или претње масовним уништењем, дало је овим актерима карактер глобалне претње. Јер заиста, примери држава слабих у институционалном смислу или оних репресивних према сопственом становништву присутни су деценијама уназад. Међутим, тек постхладноратовски безбедносни наратив третира ове актере као глобалне претње. Дакле, идеја одметничке државе није нова, а концепција међународног система која прави разлику између ,,изванредно окрутних, нецивилизованих или одметничких, са једне и демократских држава, са друге стране, смењивала са идејом суверене једнакости''.[212] Од Гроцијусовог (*Hugo Grotius*) дела *De jure praedae,* у коме је инаугурисана идеја одметништва у литератури међународног права, до Повеље Уједињених нација, која пак афирмише начело суверене једнакости, ове две концепције су се смењивале, али и оличавале обрисе епохе.[213] Претпоставка овог рада је да је крај Хладног рата омогућио подривање идеје суверене једнакости на којој је почивао послератни свет и услове за рађање нове легализоване хегемоније чији је развој спречавало биполарно устројство света. Наиме, биполаризам је парадоксално одржавао концепт суверене једнакости јер је онемогућавао критично уједињење Великих сила и услове за антиплурализам. ,,Правно разликовање држава на основу њихових особина''[214] било је споредно у односу на доминантну поделу по идеолошкој основи. Тако су у хладноратовском периоду, Сједињене Државе успостављале и одржавале доминацију на периферији првенствено путем принуде, односно подршке ауторитарним режимима у земљама Трећег света (слабе државе).[215] Осамдесетих година двадесетог века, појава ,,подстицања демократије'' као новог правца у спољној политици САД, представљала је почетак промена у методама помоћу којих се успоставља доминација над периферним и полупериферним областима, које се огледају у преласку са механизма принуде на консензуална средства.[216] Увезивање демократије, развоја и и потребе за контролом кроз мање интрузивне форме интервенционизма условило је општу подршку међународним пројектима изградње. Важан део концептуалног преобличавања државе тицао се и односа према нормама интервенционизма, људских права и суверенитета. У наредном поглављу размотрићемо на који начин су концепт и политика изградње држава везани за пост-хладноратовске расправе о интервенционизму.

[211] Lake, Anthony. (1994). "Confronting Backlash States," Foreign Affairs 73/2 (March/April 1994), pp. 45-46.
[212] Simpson, G. (2006). стр. 12.
[213] Ibid. стр. 13.
[214] Ibid. стр. 14.
[215] Robinson, I. Vilijam. (2012). стр. 24.
[216] Ibid. стр. 25.

3.1.Суверенитет и интервенционизам - стварање зависних држава

Једна од промена која је обележила постхладноратовске расправе о улози и значају државе тиче се питања суверенитета, његове садржине и његовог односа са принципом неинтервенисања. Случајеви унутрашњих сукоба и међународно интервенисање током деведесетих година (Сомалија, Босна, Косово), односно одсуства неинтервенисања (Руанда), покренули су широку дебату о оправданости интервенционизма, односа са принципом суверенитета, и улогом коју међународни актери имају у случајевима систематског кршења људских права. Ипак, Стивен Краснер (*Stephen Krasner*) сматра да је савремена дебата о суверенитету и његовом ограничавању пренаглашена, и да изазови државном суверенитету нису ништа ново у светској политици.[217] Краснер тврди да су се државе и међународни актери дуго мешали у унутрашње ствари једни других са сличним интензитетом о коме се данас говори, а да се једино променила наша перцепција легитимности тих изазова.[218] Наводећи да би данас ,,било тешко оправдати освајање једне државе од стране друге'', али да се друга, мање суптилна кршења суверенитета, редовно дешавају, од спровођења норми људских права до спровођења економског реструктурирања које често прати страну помоћ.''[219] Насупрот томе, Френсис Денг (*Francis Deng*)[220] види ограничавање суверенитета као бениган процес прилагођавања међународних норми потребама друштва. Денг објашњава да се појам суверенитета мењао током времена, инкорпорирајући све више одговорност као суштински елемент. Наиме, он тврди да се од најужег схватања суверенитета, у виду суверене владавине над унутрашњим и спољним пословима до ,,одговорности за заштиту'', суверенитет прогресивно развијао као ,,суверенитет који подразумева одговорност''.[221] Идеја о суверенитету као одговорности подразумева одговорност државе да штити своје грађане. Затим, уколико држава не испуни ту одговорност, онда је међународна заједница дужна да реагује у случајевим екстремног кршења људских права.[222]

Језгро савремене дебате обухвата ограничење суверенитета кроз спољни интервенционизам и његове легитимацијске основе. Нови садржаји суверенитета се сматрају прогресивним прилагођавањем савременим изазовима, а његово ограничавање се објашњава приниципима хуманитаризма, људских права, демократске одговорности и изградње ,,добрих држава''. Ако прихватимо Краснерову оцену да ограничења суверенитета нису нова, а да су процеси легитимисања оно што се мења, поставља се питање у којој мери су савремени аргументи о легитимисању ограничења суверенитета у корист интервенционизма убедљиви? За заговорнике прогресивног тумачења суверенитета, хуманитарна интервенција је императив у суочавању са унутрашњим сукобима и масовним кршењима људских права. Франсис Денг сматра да се у случајевима озбиљне угрожености великог броја не може очекивати да међународна заједница посматра пасивно и не реагује. ,,Хуманитарна интервенција тада постаје императив'', и

[217] Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press. стр. 19.
[218] Ibid. стр. 21.
[219] Ibid. стр. 25.
[220] Френсис Денг је био специјални саветник Генералног Секретара Уједињених Нација за спречавање злочина геноцида у периоду од 2007. до 2012. године.
[221] Deng, F. (2010). From 'Sovereignty as Responsibility' to the 'Responsibility to Protect', *Global Responsibility to Protect, 2*(4). стр. 350.
[222] Ibid. стр. 355.

најбоља гаранција за очување барем минималних стандарда одговорности, ако је потребно уз међународну сарадњу.[223] Дакле, улога међународне заједнице је да пружи додатну заштиту и помоћ онима којима је потребна и да држи владе одговорним у заштити свог становништва.[224] Дискутујући разлику између ,,старих и нових ратова'', Мери Кладор (*Mary Kaldor*) закључује да растућа нелегитимност ових ,,нових ратова'' истиче потребу за космополитским политичким одговором – оним који би индивидуална права и владавину закона ставио у центар сваке међународне интервенције (политичке, војне, грађанске или економске).[225] Саманта Пауер (*Samanta Power*) истиче у првом реду улогу Сједињених Држава, уверена да је америчка одговорност да спречи злочине у иностранству. „Када живот страдају у таквим размерама и Сједињене Државе имају моћ да зауставе убиство уз разуман ризик, оне су дужне да делују.''[226] За критичаре, хуманитарна интервенција је оксиморон који служи као изговор за селективну војну интервенцију, која при томе има врло ограничене резултате. Мартин Вајт (*Martin Wight*) указује да ће „уверене присталице интервенционизма сматрати да је интервенција оправдана под одређеним околностима", али конкретне кризе су увек сложеније, па би било би непоштено не признати да су, чак и оне интервенције за које можемо сматрати да су оправдане у датим околностима, и даље дубоко проблематичне.[227] Филип Кунлиф (*Phillip Kunliff*) сматра да је основна последица интервенционизма давање моћним државама легитимацијски основ за арбитрарно деловање, уз значајно мање политичке трошкове.[228] Наиме, такозвана дужност ,,омогућава државама да указују на виши легитимитет од сопствене политичке воље у остваривању својих циљева, увећавајући њихову моћ без могућности компензацијске провере''. То у коначном има за резултат ,,ефекат умањивања одговорности за вршење власти.'' Најзад, Кунлиф сматра да интервенционизам негује патернализам јаких држава према слабим државама уз могућност избегавања јавне одговорности.[229] Дејвид Чендлер (*David Chandler*) тврди да западне интервенције представљају нову форму колонијализма, у којој западне силе намећу своје вредности и системе управљања, занемарујући локалне културе и политичке контексте.[230] Чендлер такође разматра улогу међународних организација у легитимизацији интервенција, истичући скептичност према непристрасности и ефикасности ових институција.[231]

Сукоб између принципа суверенитета и доктрине о потреби заштите људских права кроз међународни интервенционизам рефлектовао се и на нивоу Уједињених нација. Наиме, систематска кршења људских права подстакле су расправе о улози које организација треба

[223] Deng, F. (2010). стр. 356.
[224] Ibid. стр. 356.
[225] Kaldor Mary. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford Calif: Stanford University Press. стр. 2.
[226] Power Samantha. (2007). *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*. New York: Harper Perennial, стр.18.
[227] Wight Martin. (1978). Power Politics, in Hedley Bull and Carsten Holbraad. 1978. *Power Politics*. New York: Holmes & Meier. стр.190.
[228] Cunliffe, Philip. (2011). A dangerous duty Power: paternalism and the global 'duty of care', in Cunliffe, P. (Ed.). (2011). Critical Perspectives on the Responsibility to Protect: Interrogating theory and practice. стр. 49.
[229] Ibid. стр. 51.
[230] Chandler, D. (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. Pluto Press. стр. 29.
[231] Chandler, D. (2006). *From Kosovo to Kabul and Beyond: Human Rights and International Intervention*. Pluto Press. стр. 48.

пред новим безбедносним изазовима. На 54. заседању Генералне скупштине УН 1999. Кофи Анан (*Kofi Annan*), тадашњи генерални секретар УН, је истакао неспособност међународне заједнице да помири легитимност и ефикасност система за одбрану људских права.[232] Он је истакао да је управо случај Косова открио да је суштински изазов за Савет безбедности и Уједињене нације у целини стварање јединства у вези са принципом спречавања масовног и систематског кршења људских права.[233] Позив на консензус заправо је значио признање дубоких подела у односу на питање интервенционизма. Један од покушаја да се одговори на проблем консензуса и одговори на позив Генералног секретара у вези са питањем интервенционизма, представља извештај Међународне комисије за интервенцију и суверенитет (*International Commission on Intervention and State Sovereignty-ICISS*) ,,Одговорност за заштиту'' (*Responsibility to Protect-R2P*).[234] Извештај је резултат очигледних подела у односу на питање односа интервенционизма и суверенитета, али истовремено и покушај да се на њих одговори кроз прилагођавање међународноправних норми ,,потребама модерног међународног поретка.''[235] У најосновнијем облику, ,,одговорност за заштиту'' подразумева да ако држава није у стању или не жели да испуни своју обавезу да штити појединце од тешких кршења људских права, онда дужност заштите припада међународној заједници, која је тиме позвана да се умеша и помогне, или чак да примора државе да успоставе потребну мрежу заштите.[236] Тиме, Извештај преиспитује концепт суверенитета, људских права, људске безбедности и интервенционизма, имајући у виду карактер безбедносних претњи, као и потребу да се на њих одговори кроз прилагођавање наведених норми. Ипак, поставља се питање да ли је овакав принцип потребан када се калкулише са питањем моћи у међународним односима, јер интервенционизам је неумитно питање моћи. У недостатку глобалног ауторитета, у анархичном уређењу међународних односа, одговорност за заштиту дефинисана је као ,,дужност која не припада ниједном одређеном агенту''.[237] Стога је неизбежно моћ та која ће одредити услове под којима се дужност извршава[238], нешто што је Филип Канлиф описао као проблем ,,моралног империјализма''. Претпостављена одговорност спровођења одговорности даје могућност моћним државама да прошире домете своје владавине, како над својом, тако и у односу на друге (слабије) државе. На пример, када

[232] Kofi Annan, 'Two Concepts of Sovereignty', address to the Fifty-Fourth Session of the General Assembly, United Nations, The Question of Intervention: Statements of the Secretary-General (UN Department of Public Information, 1999). стр. 4

[233] Ibid. стр. 5

[234] Међународну комисију за интервенцију и државни суверенитет је основала канадска влада 2000. Комисија је започела са радомм у септембру 2000. године, а председавали су јој бивши аустралијски министар спољних послова Гарет Еванс (*Gareth Evans*) и један од тадашњих специјалних саветника генералног секретара УН, Мохамед Сахнун (*Mohamed Sahnoun*). Комисија је у децембру 2001. објавила извештај од 90 страна, „Одговорност за заштиту", заједно са допунским томом од 400 страница под истим насловом, аутора Томаса Вајса (*Thomas Weiss*) и Дона Хуберта (*Don Hubert*), који детаљно описује позадинско истраживање на ову тему. Концепт ,,Одговроност за заштиту'' је затим подржан 2004. године у извештају Панела на високом нивоу УН под називом „Безбеднији свет: наша заједничка одговорност" (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*).

[235] Chandler, David (2005). International State-Building: Beyond Conditionality, Beyond Sovereignty, Royal Institute for International Relations, стр. 19.

[236] Cunliffe, Philip (2011). стр. 51.

[237] Cunliffe, Philip (2011). стр. 52.

[238] Ibid. стр. 53.

Денг говори о ,,интернационализацији људских права'',[239] он види прихватање спољног надзора над њиховим кршењем као нешто бенигно. „Области које су се раније сматрале искључиво домаћом надлежношћу држава, као мањинска и индивидуална права, сада су отворена за спољну контролу.“[240] Међутим, Денг није у праву када каже да је развој универзалних људских права унутар система Уједињених нација учинио суверенитет порозним. Тачнија оцена би била да степен ерозије суверенитета у великој мери зависи од тога колико моћи држава поседује. Јер, упркос невиђеним достигнућима у развоју људских права и слобода, моћне земље и даље могу себи приуштити да одбију улазак у међународне конвенције, статуте међународних судова и уговоре, избегавајући обавезе и одговорност за њихово кршење. С друге стране, они мање моћни ће заиста бити препуштени процени спољних надзорника. Стога, питање које се неизбежно поставља јесте шта гарантује да спољни надзор није подједнако штетан за заштиту људских права? Такође, ко је квалификован за задатак спољне контроле, с обзиром на одсуство ауторитета у међународним односима? Ова питања су суштински питања моћи и у међународној политици, и стога се развој принципа, као што је одговорност за заштиту, може разумети само додавањем асиметрија моћи у једначину развоја и прилагођавања норми међународног поретка.

Одговорност за заштиту, стога, јесте одговор на идентификовану потребу прилагођавања постојећих норми новим околностима међународних односа. Али, у исто време је и показатељ да се прилагођавања не дешавају спонтано, јер се моћ се у овом случају одражава као моћ креирања агенде. Једном када се политички интервенционизам суочио са оштром критиком и када су му били потребни нови начини легитимизације, иста група актера се ангажовала у стварању нових принципа легитимизације. Како Краснер истиче, ,,владари (државе) могу да исказују непрекидну подршку међународним нормама, а да се ипак упусте у праксе које их немилосрдно крше.''[241] Принцип суверене једнакости, на пример, био је један од основних градивних блокова савременог међународног поретка, подржан и хваљен од стране истих актера који су учествовали у његовом кршењу. Ову тенденцију је Краснер уобличио у своје схватање суверенитета као ,,организоване хипокризије''.[242] Примена доктрине Одговорност за заштиту у војној интервенцији у Либији оголила је контроверзе око њеног тумачења и неслагања око тога шта представља оправдану интервенцију. Случај је подстакао жестоку дискусију о потенцијалној злоупотреби принципа Одговорност за заштиту, као паравана за политику промене режима Запада, као пример хегемонистичке праксе јер су државе које интервенишу увек са глобалног севера, и као идеју која дестабилизује постојећи поредак.[243] Дискутујући перцепције незападног света, Адебајо Адекеје (*Adebajo Adekeye*) закључује да је на глобалном југу војна интервенција НАТО-а у Либији 2011. године, нашироко сматрана као злоупотреба одговорности за заштиту, чиме је нанета потенцијално непоправљива штета будућим интервенцијама под мандатом УН-а.[244] Ови и други примери нас подсећају

[239] Deng, F. (2010). стр. 351.
[240] Ibid. стр. 352.
[241] Krasner, S. D. (1999). стр. 31.
[242] Ibid.
[243] Rieff, David (2011). R2P, R.I.P, Op Ed, New York Times, November 7, 2011, https://www.nytimes.com/2011/11/08/opinion/r2p-rip.html
[244]Adekeye, Adebajo (2016).The revolt against the West: intervention and sovereignty, *Third World Quarterly*, 37:7. стр. 1187.

да су идеје о ревидирању суверенитета долазиле су из моћног круга западних држава, које ипак не представљају цео свет. Земље Латинске Америке зазиру од интервенционизма због историје деградирајућих искустава, многи народи у Азије и Африци више вреднују ред и поредак, него промену. Вредновање принципа постојећег међународног поретка условљено је односима моћи, али и културолошким разликама и историјским искуствима. Стога нема ничег изненађујућег или неприхватљивог да су неким државама и народима принцип међународног поретка који се повезује са редом и стабилношћу често важнији од идеје о заштити људских права.

Узимајући у обзир разматрано, појаву ,,суверенитета као одговорности'' и ,,одговорности за заштиту'' схватамо као једну од фаза у којој се Краснерова ,,логичка контрадикција'' одражава кроз супротстављене норме суверенитета и (међународне) интервенције. Зато што се околности и интереси мењају брже од норми ,,широко признати и прихваћени принципи неће увек промовисати интересе владара''.[245] Стога, када дође до ,,уставне кризе'', владари крше норме. Истовремено, они настоје да измисле и примене нове правне режиме, стварајући окружење које омогућава „остваривање прерогатива великих сила кроз правне форме".[246] Најзад, Комисија је у Извештају упутила на значај скретања фокуса са појединца на државу, који се очитава у промени формулације од ,,права на интервенцију'' на ,,одговорност за заштиту''.[247] У извештају се истиче да је да ће кохезиван и мирољубиви међународни систем далеко вероватније да се достигне сарадњом ефикасних држава, него у окружењу које одликују крхки, урушени фрагментирани или уопште хаотични државни ентитети.[248] У покушају да промени питање о односу државе и интервенционизма, Извештај поставља изградњу државе као обрнуто решење. Наиме, ако се суверенитет дефинише у релацијама институционалног капацитета, а не политичке независности, онда се интервенционизам у виду изградње државе јавља као средство јачања суверенитета, а не његовог подривања. На тај начин се надилази једна од основних критика упућена постхладноратовском интервенционизму – нарушавање темељних принципа међународног поретка. Додатно, за разлику од хуманитарног интервенционизма који доводи у питање принцип суверенитета, и ставља у центар безбедност појединца, идеја изградње државе даје нови легитимитет постхладноратовском интервенционизму, јер враћа државу у једначину. Односно, док идеја првог интервенционизма претпоставља појединца држави, други мења овај однос, враћајући у центар државу, односно потребу њене њене изградње као предуслова безбедности појединца. Додуше, поставља се питање оправданости постављања једног модела државе целокупној серији случаја, од Сомалије до Косова, које обилују културолошким, друштвеним, као и организационо – политичким карактеристикама. Најзад, као што смо видели, повратак државе је само донекле тачан. Њене функције, однос према појединцу и друштву, и веза државе и тржишта остаје суштински непромењена. У светлу представљене дебате, идеју градитељског интервенционизма разумемо и као

[245] Krasner, S. D. (1999). стр. 31.
[246] Simpson, G. (2006). стр. 18.
[247] International Commission on Intervention and State Sovereignty, Evans, G. J., Sahnoun, M., & International Development Research Centre (Canada). (2001). The responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre.
[248] ICISS, The Responsibility to Protect, Ottawa: International Development Research Centre, December 2001, available at www.iciss.gc.ca

одговор на потребу да се пронађе консензус у вези са садржајем суверенитета, односно стварање нових легитимацијских основа његовог ограничавања.

Према дискутованој Симпсоновој концепцији међународног поретка, потреба великих сила да делују бар декларативно у оквирима међународног права утицала је на потребу да се осмисле нове правне форме којима се оправдава остваривање њихових прерогатива.[249] Будући да су наведена разликовања попримала различите облике кроз историју модерног међународног поретка, па појам неуспеле, слабе или пропале државе разумемо као једну од фаза у том разликовању, а изградњу државе као потенцијално нову правну форму која омогућава легитимисање унилатералних акција. Уколико се осврнемо на историјски тренутак за који везујемо рађање концепта и крај биполарног поретка означимо као тренутак уставне кризе модерног међународног система, онда идеју изградње државе разумемо као део процеса стварања нових правних режима који се јављају онда када Велике силе теже остваривању својих прерогатива кроз нове правне форме. Смештено у релације реал-политике, то је значило трагање за новим противником. Или, како Мајкл Клејр (*Michael Klare*) закључује, Совјетско повлачење из Авганистана и изостанак интервенисања у Источној Европи почетком деведесетих означило је нестанак архинепријатеља у односу на којег су Сједињене Државе деценијама развијале своје стратешке, организационе и финансијске капацитете.[250] Та промена подстакла је Сједињене Државе да се орјентишу ка коришћењу, када год је то могуће, мање интрузивних облика интервенционизма. То се надовезује на ,,законитост америчког интервенисања'', које, како тврди Вилијем Робинсон (*William Robinson*) по правилу ,,интервенишу у ситуацијама кризе, транзиције и вакуума моћи, насталих крахом старог поретка а све у циљу покушаја да се стекне утицај над оним што ће проистећи''.[251]

Дејвид Чендлер тврди да су нове форме легитимисања моћи западних држава кроз језик ,,изградње капацитета'' резултат кризе легитимитета'',[252] за који се решење тражи у форми технократских аполитичних политика изградње. Идеја да се (незападна) друштва могу најбоље управљати уз помоћ ,,међународних експерата'' суштински негира улогу политичке аутономије државе и права народа на самоуправу.[253] Разлог оваквом приступу је, према Чендлеру, ,,потреба моћних држава за контролом'' и истовремено негирање одговорности да контролишу, оно што је он концептуализовао као „империја у порицању'' (*Empire in Denial*).[254] У основи ове логике он види изградњу државе као важно средство контроле. Иако ова врста интервенционизма наизглед делује бенигније од класичног империјализма или окупације, она се у односу на питање друштвене контроле не разликује много од својих претходника. За разлику од традиционалних облика империјалне доминације који су подразумевали „ускраћивање политичког права на државу'' (самоопредељење), ,,империја у порицању'' формално признаје право на државу, и формално-правно одваја процесе креирања политика од центра.[255] Ипак, она у бити

[249] Simpson, G. (2006). стр. 31.
[250] Klare, M. (1998). стр. 29.
[251] Robinson, I. Vilijem (2012). стр. 22.
[252] Chandler, David (2005). стр. 19.
[253] Ibid. стр. 20.
[254] Ibid. стр. 21.
[255] Ibid. стр. 19.

остварује исте циљеве - доминацију и контролу – кроз трансформацију суверенитета и готово брисање границе између унутрашњег и међународног управљања (које се остварује кроз интервенционизам). Међународне институције западних држава суштински отеловљују овај принцип, иако се формално дистанцирају од доминације. То значи остваривање контроле кроз систем међународне регулације, који подразумева разне облике међународне помоћи, деловање међународних институција и организација. Тако се интервенција ,,не појављује као спољна принуда, већ као унутрашња ствар изградње институционалних капацитета''.[256] Развојни елеменат изградње државе о коме је било речи, како закључује Дејвид Вилијамс (*David Williams*) појавио се као ,,механизам међународне регулације у ери када је опадала легитимност колонијалне владавине.''[257] Ситуиран на раскршћу транснационалне и националне сфере, он обезбеђује ,,механизам за обликовање, управљање и контролу друштвених, економских и политичких процеса у ери формалног суверенитета.''[258] Односно, међународни развој постао је важан за глобално управљање управо због тога што је представља средњи пут ,,између колонијализма и формалне интервенције''.[259] У анализи интервенционизма као историјске праксе дугог трајања на Балкану, Сузан Вудворд пита „како разликовати интервенцију од империјалне владавине, освајања, окупације или новог (комерцијалног) империјализма, када сви имају за циљ контролу и унутрашње промене?''[260] У анализи империјалних обриса у случају изградње државе у Босни, Кнаус и Мартин (*Knaus & Martin*) указују на ,,запањујућу сличност у садржају и стилу''[261] деловања Канцеларије високог представника са деловањем Британском источноиндијском компанијом и утилитаристичком филозофима који су инспирисали деветнаестовековни британски империјализам. Како наводе, у оба случаја је ,,постојало готово еванђелијско веровање у напредак наметнуто одозго''…Огромне амбиције, вера у напредак, претпоставка да аутсајдери могу најбоље протумачити истинске интересе људи — све су то обележја која деле међународна администрација у Босни на челу са Високим представником и канцеларија лорда Вилијама Бентинк (*Lord William Bentinck*), генералног гувернера Индије 1828. године.[262] Оба су била задужена за темељни програм реформи инспирисан либералним политичким економистима. Џејмс Мил (James Mill), који је био извршни директор компаније у Лондону, сматрао је да су лекови за ослобађање Индије од стагнације једноставни и очигледни: „Лаки порези и добри закони ништа више није потребно национални и индивидуални просперитет.''[263]

Проблем „колонијалног еха'' и питање његовог решавања део је и стратегија самих градитеља. У извештају Међународне комисије за Балкан из априла 2005. године, ,,Европска будућност Балкана'', наводи се:

---

[256] Ibid. стр. 89.
[257] WILLIAMS D. 2013. Development, intervention, and international order. *Review of International Studies*.39(5): стр. 1
[258] Ibid. стр. 4
[259] Ibid. стр. 3
[260] WOODWARD, SUSAN L. "The Long Intervention: Continuity in the Balkan Theatre." *Review of International Studies* 39, no. 5 (2013): 1169
[261] Knaus, G., & Martin, F. (2003). Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj. *Journal of Democracy 14*(3), стр. 64.
[262] Ibid. стр. 57.
[263] Ibid. стр. 64.

Ако ЕУ не осмисли стратегију за приступање која би могла да обухвати све балканске земље као нове чланице у наредној деценији, онда ће уместо тога постати заглибљена као неоколонијална сила на местима као што су Косово, Босна, па чак и Македонија. Таквим анахронизам би било тешко управљати и био би у супротности са самом природом Европске уније. Прави избор са којим се ЕУ суочава на Балкану је: проширење или империја.[264]

Дакле, концепт изградње отуда не значи одсуство регулације и контроле која карактерише раније фазе империјалне доминације, већ њено уобличавање кроз бирократски језик и међународни технократски приступ.

3.2. Изградња државе на Балкану – идеолошки оквир интервенционизма дугог трајања

Основни закључак дискусије о изградњи државе је да концепт нема јасно теоријско уобличење, да има спорна каузални механизам, да се заснива на моделу државе који искључиво припада историјском искуству западне веберијанске државе и неолибералном капитализму, као и да га је емпиријски тешко разликовати од појмова попут колонијализма или окупације. Без обзира да ли је интервенционизам уобличен кроз технократске програме реформе или кроз империјалну владавину, он увек подразумева ,,присилно мешање једне или више држава у домаћу јурисдикцију друге'',[265] са циљем мењања њених унутрашњих претпоставки. Он је део система међународног реструктуирања, а на Балкану, као европској периферији, средство остваривања контроле над политичким и економским процесима, укључујући питања територијалне расподеле. Изградња државе се као сви претходни интервенционизми самолегитимише, и тај оквир подразумева - изградњу (либералне) демократске државе и институције тржишне економије. Стога, закључак овог рада је да нема ничег јединствено новог у представљеној интервенционистичкој пракси изградње, осим новог скупа нормативних претпоставки и покушаја да се она теоријски обухвати у смислени и оправдани концепт који се везује за пост-хладноратовски контекст и безбедносни дискурс слабих држава. Изградња државе у бити садржи елементе спољног интервенционизма, то јест ,,трансгресију претходно утврђених линија надлежности државе, које спроводе друге државе, делујући појединачно или колективно.''[266] Као таква, у овом раду се третира као интервенционистичка пракса коју, као што је представљено, карактерише скуп нормативних претпоставки:

- Институционално ,,слабе државе'' су претња међународном миру и безбедности
- Слабе државе се могу ,,унапредити'' кроз међународно руковођене програме изградње државе
- Политичко-економски модел државе која се гради треба да буде у оквирима либералне демократије и отвореног тржишта

[264] International Commission on the Balkans. 2005. *The Balkans in Europe's Future*. Sofia: Center for Liberal Strategies.
[265] Macmillan John. 2013. Intervention and the ordering of the modern world. *Review of International Studies*. 2013;39(5). стр. 1040
[266] Reus-Smit, Christian. 2013. "The Concept of Intervention," *Review of International Studies*, vol. 39. стр. 1059.

Свака од ових претпоставки већ је произвела обиље критичких рекација од којих издвајамо следеће:

- Најопштија критика изградње државе је да она мери земље према јединственом, универзалном стандарду заснованом на нормативном моделу модерне европске државе који игнорише различите историје формирања држава у другим деловима света и алтернативне начине управљања. Државни модел у сржи „либералне изградње мира“ представља Веберијанска/Вестфалска држава западног стила, заснована на историји богатих земаља OECD-а која готово и да не постоји ван круга тих држава.

- Представљена дискусија о утемељености концепта је показала да слабост државе остаје неухватљива категорија из више разлога. Прво, не постоји дефиниција слабе државе и она по правилу зависи о нормативних претпоставки о томе шта је ,,јака'' или ,,успешна'' држава. У вези са тим, готово је немогуће операционализовати дефиницију и утврдити индикаторе помоћу којих се слабост може мерити. Слично, одабир индикатора је детерминисан наведеним претпоставкама о томе шта је слабост, а које су претпоставке ,,јаке'' државе. Најзад, мноштво радова је показало озбиљан проблем у доказивању каузалности између слабих држава и наведених безбедносних претњи, па чак и супротне тенденције.

- Политички, овај концепт и на њему засноване политике, неумитно су обележене неједнаким односом моћи. По правилу, државе које су предмет изградње су државе такозваног Трећег света[267], док државе и организације укључене у изградњу долазе из развијеног запада. Тако, иако често третирана као технократски подухват изградње институција, овај концепт и политике суштински се тичу интервенционизма у унутрашњу надлежност држава и као такве нису ослобођење проблема ,,колонијалног еха'',[268] што изазива подозрење међу домаћим становништвом.

Иако се дискутоване нормативне иновације везују за период 1990-их и као одговор на догађаје на Балкану, њихов садржај у региону заправо указује на континуитет са мотивима и праксама интервенционизма великих сила бар од последње четвртине деветнаестог века. У анализи ,,дугог континуитета интервенционизма'' од Балканског конгреса 1878. године до последње фазе који се везује за распад југословенске државе, Сузан Вудворд указује да постоји серија понављајућих образаца која доводи у питање претензију на *ново* у савременим интервенционистичким праксама. Најпре, она указује да се се спољни интервенционизам на Балкану по правилу везивао за контролу, питање граница и

[267] Трећи свет је појам који се односи на све економски неразвијенеје земље. Овај појам потиче из времена Хладног рата, када су те земље формирале Покрет несврстаних (Први и Други свет су чинили САД, СССР и њихови савезници). Након окончања Хладног рата и пада социјализма, појам је проширен и примењује се на све земље у развоју.

[268] Проблем колонијалног еха, који је претходно дискутован, постао је значајан део критике изградње државе. Види на пример: Wilde, Ralph. 2008. *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*. Oxford University Press.

територијалних подела, те да у том смислу, макар од друге половине деветнаестог века[269] постоји континуитет који одузима последњој фази претензију на ексклузивност. Наиме, од Велике источне кризе и Балканског конгреса (1878), који су се у бити тицала територијалне расподеле на Балкану после распада Отоманског царства, преко Париске мировне конференције (1918-1919) и изградње „версајских'' држава, до серије мировних конференција које су пратиле распад југословенске државе (Лондонска конференција 1992-1995, Дејтонска конференција 1995, преговори у Рамбујеу 1999), Вудворд види „серију емпиријских законитости'',[270] којим се не само доводи у питање претензија на јединствено у последњој фази, већ што је за овај рад битно, (ре)откривају мотиви, праксе, методи и нормативни обрасци који неупитно карактеришу и истраживани концепт изградње државе. Наиме, иако је изградња државе, као што смо представили, академски и политички појам скоријег датума, она је у бити вези са старим циљевима интервенционизма на Балкану – *спољном контролом*. Прво, као што је то био случај са наведеним периодима, она се тиче питања граница и територијалних расподела на Балкану које је (још једном) отворено након распада југословенске државе. Друго, и у вези са нашом студијом случаја, она се конкретно тиче и граница и изградње (албанске) државе Косово, које је такође процес дугог трајања. Треће, она је рођена као нормативни концепт на мултилатералним конференцијама на коме је требало помирити односе моћи и интересе страних сила са постојећим међународним правом. Најзад, она је производ интеракције локалних актера и спољне интервенције која, као што ће бити дискутовано, сеже много даље у прошлост региона. Отуда, изградњу државе у овом раду посматрамо као легитимацијски оквир старог интервенционизма, који у случају Косова, има своју преконфликтну и постконфликтну фазу. У преконфликтној и конфликтној фази, интервенционизам је, како што ће бити представљено, нормативно уобличен кроз доктрину хуманитарног интервенционизма. Затим, када је војном интервенцијом против СР Југославије промењен *status quo* на Косову, и када је ново безбедносно окружење на Косову наметнуло потребу дугорочног политичког и економског ангажовања у пост-конфликтном периоду, продужени интервенционизам је уобличен у концепт изградње државе. Ипак, да је изградња државе легитимацијско средство а не циљ, постало је јасно у току 2005. године, када је оквир изградње суспендован ради бржег остваривања циљева интервенционизма који суштински нису имали никакве везе са стандардима управљања. Тај процес трансформације оквира, који је пратила промена градитеља, биће детаљно образложен кроз идентификоване три фазе интервенционизма у даљем раду.

[269] Јасно, периодизација у овом случају зависи од начина на који се интервенционизам дефинише. Уколико се пође од дефиниције која се везује за систем територијално организованих суверених држава, те нарушавања принципа суверенитета, онда је 19. век оправдано узет као полазна тачка. Ипак, и сама Сузан Вудворд примећује да у овој дискусији треба имати у виду потенцијални концептуални проблем који се тиче јасног разграничења интервенције од других видова интрузије у унутрашње процесе суверена на Балкану, попут, империјалне власти, освајања, окупације, економског империјализма. Види, Woodward, S. L. (2013). The long intervention: continuity in the Balkan theatre. *Review of International Studies*, *39*(5). стр. 1171.

[270] Ibid. стр. 1178.

3.3. Балкан као „турбулентна граница''

Да бисмо размотрили наведени аргумент кроз анализу одабране студије случаја, односно интервенционизма на Косову, користићемо елементе концепта „турбулентног граничара'' (*turbulent frontier*), Џона Галбрајта (*John Galbraight*) којим он објашњава парадокс британског империјализма изван граница које су сматране економски и политички оправданим. Односно, постојање паралелног унутрашњег друштвеног опирања империјалном ширењу изван комерцијално профитабилних области, и историјске чињенице њеног ширења у Индији, Малаји и Јужној Африци средином деветнаестог века. Наиме, Галбрајт објашњава овај феномен такозваним *повлачењем* (*pull*) „турбулентних граничних области" (*turbulent frontier*)[271]. Односно, он тврди да је притисак и потреба одржавања реда у непосредној близини британских поседа по правилу завршавало анексирањем граничних области. У том процесу, значајну улогу имали су империјални намесници (*imperial viceroys*). Задужени за одржавање поретка, они су по правилу подржавали овај процес, стварајући тако круг нових граничних области, нових безбедносних проблема и следствено даље ширење.[272] Да концепт „турбулентног граничара'' може да представља корисну аналитичку алатку за разумевање континуираног интервенисања страних актера на Балкану указала је прва Сузан Вудворд. Наиме, како је представљено, она указује на континуитет интервенисања великих сила на Балкана од средине 19. века, укључујући и интервенционизам у процесу распада социјалистичке Југославије и грађанског рата.[273] У оквиру наведеног обрасца, Вудворд још примећује да постоји упадљиви континуитет дискурса у коме се регион третира истовремено као стратешки безначајан или мало значајан и истовремено пракса континуираног интервенционизма која је имала пресудни утицај на политичке процесе и исходе на Балкану.[274] Овај наизглед парадокс она објашњава интеракцијом локалних и спољних актера, односно локалним притиском (*pull*) и спољном реакцијом (*push*). Локални актери су у овом интерактивном оквиру „активно изазивали интервенције у своју корист, а против ривала у суседству'',[275] а реакције великих сила су по правилу биле су „одговор на сличан пакет'', који започиње молбама локалних актера за помоћ и иницијалном уздржаношћу великих сила, која би затим била праћена интрузивном интервенцијом. Интервенционизам је кроз ову динамику постао самоизградив, на сличан начин како је „деветнаестовековна британска империја расла противно себи''.[276] Додатно, иако је „мешање великих сила на Балкану било вођено потребом да реагују на неред на својој граници'', истовремено је одсуство стратешког интереса значило и одсуство подстицаја за

[271] У недостатку бољег термина на српском користимо дослован превод. Нешто сроднији појам у балканском искуству могао би да буде *крајина*.
[272] Galbraith, John S. 1960. 'The ''Turbulent Frontier'' as a Factor in British Expansion', *Comparative Studies in Society and History*. стр. 157.
[273] Woodward, S. L. (2013). стр. 1180.
[274] Качик Гукасијан (Khatchik Der Ghoukassian) сматра да концепт „турбулентног граничара" може бити корисна алатка у расветљавању безбедносне динамике у свету после 11. септембра", као што су САД на Кавказу и у централној Азији или у Латинској Америци, где су глобално-локална динамика притиска и повлачења, а не стратешки интереси покретачка снага интервенционизма. Khatchik Der Ghoukassian, 'Instability in the New Imperial Periphery: A Conceptual Perspective of the ''Turbulent Frontiers'' in the Caucasus and Central Asia', Caucasian Review of International Affairs, 2:3 (Summer 2008), p. 149.
[275] Woodward, S. L. (2013). стр. 1174.
[276] Galbraith, John S. 1960. стр. 158.

проналажење трајних решења, што је резултирало потребом за сваком следећом интервенцијом.[277] У том динамичком односу, улогу посредника задужених за ,,спровођење реда'' имала је читава плејада међународних организација и унутар њих појединаца, која концептуално одговара Галбрајтовом моделу империјалних намесника.[278] Делујући на граници између локалног и међународног, ове организације су биле у позиције да утиче на исходе у процесу ,,преуређења и остваривања контроле''. Односно, како наводи Вудворд многе од ангажованих организација за људска права и неки појединци су били главни заговорници употребе војне силе у Босни и на Косову, укључујући и бомбардовање. Поред тога, како ће бити представљено, они су имали значајну улогу у процесу трансформације изградње мира у изградњу државе. Разумејући да је интервенисање питање опстанка самих организација, оне су често, ,,користиле прилику да промовишу сопствени интерес за јачање система међународне регулације, режима људских права и ауторитета ових режима над сувереним државама.''[279] Додатно, примарни метод којим су велике силе одговарале на ,,хаос на периферији'' биле су мултилатералне конференције које је обично иницирала и организовала сила која је претендовала на неутралност[280] које је карактерисала ужурбаност у решавању проблема[281], и предочавање претходно утврђених решења без или са симболичним консултовањем локалних актера.[282] Најзад, Вудворд уочава и континуитет у погледу улоге јавног мњења и медија у легитимисању интервенционистичких пракси, случајева ,,масакра'', избеглица, и производњу нормативних аргумената,[283] које можемо пронаћи и у случају интервенционизма на Косову.

Упркос историјским законитостима које карактерише пракса спољног интервенционизма на Балкану, ,,опсесија новим'' онемогућила је историјску анализу интервенционизма као феномена међународне политике чија логика није искључиво везана за специфичан безбедносни контекст настао крајем Хладног рата. Наиме, иако се концепт изградње државе нашироко користио за анализу пост-конфликтних процеса на Балкану, растућа литература о интервенционизму као феномену дугог трајања, не само да је одбацила

[277] Woodward, S. L. (2013). стр. 1172.
[278] У оквирима овог рада, она одговара организацијама које су имале значајну улогу у промовисању политика изградње државе, односно оно што је представљано у првом делу рада као „развојна компонента''.
[279] Woodward, S. L. (2013). стр. 1181.
[280] Вудворд наводи да је ово био случај са Бизмарковом Немачком у Берлину 1878., Вилсоновим Сједињеним Државама у Паризу 1918., Европском унијон и Уједињеним Краљевством оличеним у главном преговарачу, лорду Питеру Карингтону, 1991. године, затим Великом Британијом у Лондону 1992. године, и Сједињеним Државама у Дејтону, Ердуту и Рамбујеу. Woodward, S. L. (2013). стр. 1175
[281] Пишући о Берлинском конгресу, Миша Глени наводи да немачки канцелар Бизмарк , „није крио чињеницу да је желео да Конгрес заврши свој рад што је пре могуће јер га је то приморало да одложи годишњи одмор; Конференција је трајала тачно месец дана, од 13. јуна до 13. јула. Слично, преговарачима у Дејтону је дато 19 дана (1-20 новембар), у Рамбујеу 17 дана (6-23. фебруар). Види, Glenny, M. (2000). стр. 153. и Woodward, S. L. (2013). стр. 1175.
[282] Пишући о паралелама Источног питања и распада југословенске државе Вудворд наводи да је Немачки канцелар Бизмарк је 1878. године описао у сада већ познатој изјави као „место за која нико никада није чуо пре овог рата". Слично, она наводи понавља амерички државни секретар Ворен Кристофер када је 1993. године описао Босну као „нерешиви „проблем из пакла"... ,,као племенска завада коју ниједан аутсајдер не може да се нада да ће решити.'' Наведено према Woodward, S. L. (2013). стр. 1177.
[283] Као пример последњег она спомиње памфлет бившег британског премијера Гледстона, „Бугарски ужаси и питање истока", од 6. септембра 1876, који се често наводи као претходница принципа ,,Одговорност за заштиту'' (Responsibility to Protect-R2P). Наведено према Woodward, S. L. (2013). стр. 1171.

наведену претензију на ново, већ је отишла и даље довела у питању њену везу са савременим системом суверених држава. Истина, већина постојећих студија прихвата сувереност као оквир када се упушта у дефинисање интервенционизма, претпостављајући да се интервенције одвијају унутар система суверених држава, затим да су интервенционисти суверене државе, и да су циљеви интервенција суверене државе. У том оквиру, праксе интервенције обичне се схватају као кршења суверенитета, односно територијом омеђене власти једне државе. Међутим, литература која напушта сувереност као полазну тачку у разматрању наведене праксе, интервенционизам дефинише кроз најшире схваћене појмове прекорачења оквира надлежности (било ког) ентитета, које спроводе други ентитети у неком поретку, делујући појединачно или колективно.[284] Овако дефинисан концепт интервенционизма није ограничен суверенитетом, будући да је, историјски посматрано, реч о принципу скоријег датума. Уистину, универзализација система суверене државе је у потпуности остварена тек деколонизацијом после 1945. године, а неки облици „трансгресије установљених граница легитимне политичке управе'' могу се пратити и уназад у 16. век.[285] Иако се у овом раду држимо интервенционизма као праксе нарушавање суверенитета у савременом систему држава, историјске рефлексије су корисне јер додатно деконтекстуализују концепт изградње државе и стављају га у оквире шире и континуиране праксе, која уз мање или веће промене у појавном облику или систему легитимисања, представља феномен дугог трајања, која се тиче неједнаких односа моћи суверена, и која је најзад свезана са политичким и економским интересима у свакој од историјских фаза. Заправо, тврдимо да постојећи режим интервенционизма представља институционализацију праксе међународног интервенисања које је стара макар колико и држава. У контексту Балкана, спољни интервенционизам је стар макар колико и идеје и праксе стварања националних држава.

Претпоставка је дакле да оквир *локално-спољне интеракције* може да помогне у проналажењу одговора на основно истраживачко питање и прошири расправу о изградње државе на Косову кроз њено смештање у контекст интервенционизма дугог трајања. Неки аутори су динамичку интеракцију уобличили у израз „чворност'' да укажу на геополитичко обележје балканског простора, настало „услед испреплетених и паралелних интереса регионалних и глобалних сила''.[286] Слично, Радмила Накарада указује на неопходност сагледавања сукоба на простору бивше Југославије, укључујући и случај Косова, кроз локално-глобалну матрицу.[287] Указујући на значај ове интеракције, она издваја неколико разлога због којих анализа ратних збивања на Балкану, захтева уважавње глобално-локалне интеракције. Први, који се поклапа са оквиром овог рада, се тиче дуге историјске традиције обликовања (над-детерминације) балканске судбине о стране спољних сила – од настанка националних држава до хладноратовске конфигурације. Ако је у пост-хладноратовској конфигурацији дошло до транзиције једног система у други, интервенционизам се може сматрати и потребом преостале суперсиле утиче на исходе промена. Како Накарада наводи, „спољни контекст је одувек био саставни

[284] Reus-Smit, C. 2013. стр. 1060
[285] Ibid. стр. 1069.
[286] Глишин, Вања и Деспотовић Љубиша (2022). Геополитички и безбедносни аспекти косовско-метохијског чвора. *Војно дело, 3/2022*. стр. 4
[287] Nakarada, Radmila (2008). *Raspad Jugoslavije: problemi tumačenja, suočavanja i tranzicije*, Službeni glasnik. стр. 9.

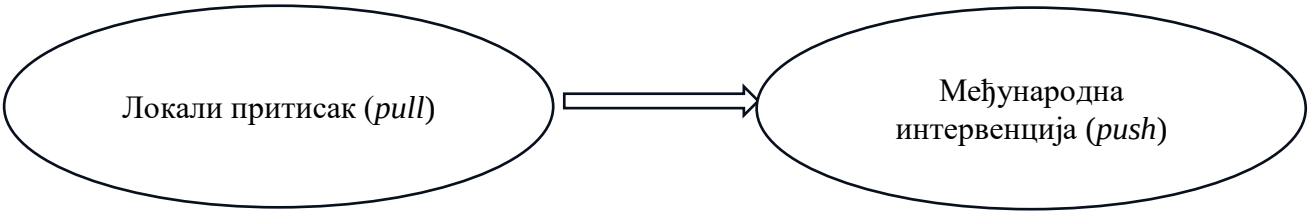
део судбине друштава периферије.''[288] Тај контекст, како она примећује, трансформисан је од Вестфалског поретка заснованог на класичном суверенитету националних држава у пост-вестфалски поредак у коме доминира транснационализација државе. Најзад, од почетка југословенске кризе, кључни глобални актери узели су учешће у њеном решавању, кроз нуђење добрих услуга, преко санкција до војне интервенције.[289] Слично идеји овога рада, она сматра да све наведено захтева анализу која је се не опредељује за локални или глобални ниво анализе, већ ,,инсистира на осветљавању природе њихове интеракције''.[290] Будући да се југословенски сукоб сматра делом промена у међународном систему, интервенционизам се може сматрати и потребом моћних актера да на утичу на коначне исходе наведених промена. И Јелена Гускова (*Елена* Гуськова) сматра да је истраживање модерних сукоба на простору бивше Југославије неопходно ставити у оквир ,,историје међунационалних противуречности'' створених у 19. веку.[291] Најзад, овај приступ оправдан је и јер се њима решава проблем ,,методолошког национализма'' и одбацује аргумент о инхерентној конфликтности балканског простора, изолованог од противречности глобалних процеса. Додатно, доводи се у питање теза (из оквира изградње државе) о томе да се овај простор може поправити искључиво спољном интервенцијом којом би се створило инхерентно неконфликтне (јаке) државе, што стоји у основи политика примењених у региону након југословенских сукоба.

3.4. Интервенционизам на Косову кроз оквир локално-међународне интеракције

Основно питање у овом раду тиче се тога да ли је да ли је изградња државе приступ свеобухватној изградњи мира у постконфликтним подручјима или нови идеолошки оквир старог интервенционизма? Основна претпоставка је да изградња државе није нова пракса већ уобличавање старе интервенционистичке праксе у, наизглед нове, облике деловања великих сила. У случају Косова, као једне од најинтензивнијих интервенција страних сила у одлучивању о питању територијалне поделе на Балкану, претпоставка је да је ова контроверзна вишефазна интервенција последица динамичног односа локалних актера (косовских Албанца и Срба) и спољних актера (Сједињених Америчких Држава, Европске Уније, Русије[292]). Овај однос имао је своје фазе и није био ничим у потпуности детерминисан. Те фазе и динамички однос актера биће разматрани у наредних поглављима. Такође, претпоставка је да су улогу такозваних ,,империјалних посредника'' имале ангажоване међународне организације и појединци, задужени за спровођење дефинисаних мандата, по правилу одржавање реда и мира и спречавања конфликата. У случају Косова, те организације су од 1999. године постале дубоко инволвиране у процесе изградње мира да је њихова улога у посредовању између локалних и међународних актера постала изузетно важна у наведеном односу. За потребе анализе, идентификоваћемо актере и њихове интеракције унутар динамичког процеса, како бисмо разумели образац

[288] Ibid. стр. 18
[289] Ibid. стр. 19
[290] Ibid. 2008. стр 19.
[291] Гускова, Јелена. 2016. Косово и Метохија: рат и услови мира. Филозофски факултет Универзитета у Косовској Митровици. стр. 4.
[292] Иако Русија није имала директан утицај на локална дешавања, посебно у првој фази, њен однос са Сједињеним Државама током деведесетих, промене у њеној унутрашњој политици и долазак Владимира Путина на власт, историјска веза са Србијом као балканским савезником, као и активнија улога у процесу политичког интервенционизма у другој фази, сврставају је у важног спољног актера.

понављајућег интервенционизма на Косову од 1998. до 2013. године. Додатно, значајну улогу у легитимисању интервенционизма имало је (западно) јавно мњење, унутар кога су се креирале матрице о моралној неприхватљивости одређене врсте злочина, избеглиштва и других хуманитарних проблема које је пратио сукоб. Овај период поделићемо на кључне фазе у којима је долазило до директног интервенционизма, односно ,,тачака у којима је дошло до пражњења набоја спољних сила'', како то описује Андреа Лоренцо Капусела (*Andrea Lorenzo Capussela*).[293]



- Оружана побуна ОВК, 1998-1999.
- Мартовско насиље, 2004.
- Проглашење независности, 2008.
- НАТО оружана интервенција, 1999.
- Политичко интервенисање 2005-2007.
- Изградња косовске државе, 2008-2013.

Слика бр. 1 Илустрација динамичког односа локалних и спољних[294] актера

Свака од ових тачака у којима је дошло до интеракције локалног *pull*-а и међународног *push*-а у виду војне, политичке или економске интервенције, обележена је нормативним уобличавањем интервенционистичке праксе. Тако је, као што ће даље бити представљено, интеракција из 1999. године, у којој је тзв. Ослободилачка војска Косова (ОВК) интензивирала активности и стога прерасла у отворену оружану војну побуну против централних власти у Београду и међународна реакција у виду војног интервенисања НАТО пакта, нормативно уобличена кроз концепт хуманитарног интервенционизма, односно хуманитарног рата.[295] Ова фаза праћена је и креирањем атмосфере неприхватљивости кршења људских права у јавном дискурсу, кроз селективно лансирање ,,масакра и избеглиштва'' и других моралних матрица, у чему су посебну улогу имале посредничке организације и појединци. Затим, у пост-конфликтном периоду, епизода етнички мотивисаног насиља албанских екстремиста и дела албанског становништва од 17. и 18. марта 2004. године, а затим и међународна политичка политичка интервенција у виду отварања питања статуса косовске територије, легитимизована је потребом ургентне

[293] Kapusela, Andrea Lorenco (2016). Izgradnja Države na Kosovu. Demokratija, korupcija i EU na Balkanu. Beograd: Službeni glasnik, стр. 13. Капуселина анализа интервенционизма на Косову драгоцена је јер и сам био члан Одељења за Економско планирање Међународне цивилне канцеларије - МЦК (*International Civilian Office – ICO*) задужене за праћење процеса изградње након 2008. године. Своју анализу, засновану на искуству рада у МЦК, преточио је у наведену књигу.

[294] Иако је у Галбрајтовој концепцији реч о односу локалних и глобалних актера, претежно ћу користити израз спољни, јер речник политичких наука глобалне актере третира као актере глобалног домета. Ипак, у случаја Балкана, неки од спољних актера нису имали глобални домет, нити је то било пресудно за регион. Чињеница да је нека спољна сила могла да утиче на политичке и економске процесе на Балкану, чинио ју је значајном силом и самим тим потенцијалним спонзором локалних политичких агенди.

[295] Концепт хуманитраног интервенционизма је коришћен не само у сврху легитимизација од стране НАТО-пакта, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49602.htm, већ је постао део дискурса дисциплине о међународним односима како међу његовим пропонентима, тако и међу критичарима.

изградње државе (иако је, као што ће бити представљено, суштински оквир изградње одбачен напуштањем политике ,,стандарди пре статуса'') као услова изградње мира. Слично, значајну улогу у легитимизовању политичке интервенције имали су међународни делатници, а неприхватљивост обнављања сукоба постала је део легитимизације ургентности решења статуса Косова. Најзад, концепт изградње враћен је у фази након проглашења косовске независности из 2008. године, када су кључни страни актери, на челу са Сједињеним Државама, стале иза једностране промене граница на Балкану и тај став уобличиле кроз потребу изградње ,,јаких'' држава, као предуслова регионалне стабилности. На основу динамичког односа локалне акције и међународне реакције, интервенционизам на Косову можемо поделити у три основне фазе:

- Фаза директног војног интервенисања, 1998-1999.
- Фаза политичке интервенције 1999-2008.
- Продужени интервенционизам, 2008-2013.

Додатно, свака од фаза обележена је и интеракцијом спољних актера међу собом, који нису увек имали истоветне циљеве на Косову. На почетку, неопходно је указати на разлике између Сједињених Држава и Руске федерације, које ће постати посебно наглашена у другој и трећој фази, када Русија постаје значајно инволвиранија у европске политичке процесе и спремнија да балансира Сједињених Државама у одређивању политичких исхода у Европи. Још занимљивије је мимоилажење на нивоу односа Сједињених Држава и Европске Уније, а затим и разлике држава чланице саме Уније, о чему ће бити речи кроз анализу друге и треће фазе. Најзад, у свакој од фаза можемо идентификовати интервенционистичке посреднике који су имали значајан утицај на динамику наведених интеракција и најзад исходе. Од Мисије за верификацију ОЕБС-а из 1998. године, преко серије организација укључених у пост-конфликтну обнову под окриљем УНМИК-а, до Специјалних представника као носиоца власти на Косову после 10. јуна 1999. године, медијатори су имали често важну улогу у коначном опредељивању за спољну интервенцију на Косову. Наведени мултидимензионални интерактивни однос омогућава нам да направимо условну периодизацију интервенционизма, његових актера и легитимацијских оквира. Ово се чини важним јер је интервенционизам у контексту распада Југославије обележен динамиком закаснелог, недоследног, а затим и интрузивног војног и политичког интервенционизма који је управо на Косову достигао свој врхунац. У покушају да идентификује логику америчког ангажовања у процесу распада југословенске државе, која је имала пресудан значај и на ангажовање других актера, Иван Вујачић тврди да су Сједињене Државе, као неумитни лидер, биле ангажоване на два потпуно различита начина. На почетку кризе, америчко ангажовање је било ,,закаснело, невољно и дистанцирано'', а затим је оно добијало обрисе ,,брзог прелажења на радикалну употребу војне моћи, која је често праћена мањкавим дипломатским решењима.''[296] Он сматра да је Босна била пример варирања из једне опције у другу, а да је у случају Косова дошло до радикалних померања, односно превагу у другу, радикалну опцију.[297] Овај образац се уклапа у наведену хипотезу о интервенционизму, иако се не дотиче места локално-

[296] Vujačić, Ivan. (2023). The United States in the Western Balkans: Reluctant, Late and Distant Involvement vs. Quick Radical Fix. In: Uvalić, M. (eds) Integrating the Western Balkans into the EU. New Perspectives on South-East Europe. Palgrave Macmillan, Cham. стр. 161.
[297] Ibid. стр. 165.

глобалне динамике у прелазима из једног ангажовања у друго. Историчар Лојд Гарднер (*Lloyd Gardner*) је сматрао интервенционистички импулс константом у креирању спољне политике САД, при чему под импулсом подразумева мрежу економских, политичких и стратешких чинилаца које покрећу спољну политику, односно опредељење за интервенционизам.[298] Односно, уколико се прихвати теза о томе да Сједињене Државе, као руководећа сила на Косову, најпре нису имала интерес да се ангажује у контексту распада југословенске државе[299], и ако је до радикалног ангажовања ,,долазило као последица ескалације унутрашњих процеса на Балкану''[300], анализа динамичког односа на релацији локално-међународно постаје још важнија. У том смислу, студија косовског случаја је посебно корисна јер заокрет постао много израженији него рецимо у случају Хрватске и Босне, и јер нам пружа могућност да испитамо узроке варијације унутар случаја. Ово свакако не одбацује друге могуће узроке заокрета ка интервенционизму, попут унутрашњих политичких калкулација држава које интервенишу[301], затим заокупљеност другим сукобима[302] или недостатак сличних. Напротив, анализа односа акције и реакције на нивоу локално-међународног има за циљ да осветли тек још један аспект наведеног проблема у контексту постојећих објашњења.

3.5. Косово – историја локално-динамичке интеракције

Историја политичких процеса на Косову говори у прилог постављеном аналитичком оквиру макар од Велике источне кризе и Берлинског конгреса из 1878. године када су велике силе (макар за неко време) постигле договор о територијалној (пре)расподели у предвечерје распада Отоманске империје.[303] Наиме, слично као и у случају мировне конференције у Дејтону, Конгрес је у потпуности оставио албанско питање ван расправа о територијалној расподели. Упркос лобирању Призренске лиге[304] која је на дан отпочињања Конгреса упутила званичну поруку британском изасланику лорду Биконсфилду (*Lord Beaconsfield*) тражећи од њега да адресира албанске интересе као ,,бедем словенским тежњама на Балкану'',[305] Берлински конгрес као и претходно Сан-стефанска конференција оставили су Албанце без ишчекиване међународне реакције. Ипак, ако је крај Конгреса и ,,почетак модерне балканске историје оставио Албанце као

[298] Gardner, Lloyd C. "2 The Evolution of the Interventionist Impulse". *Intervention in the 1980s: U.S. Foreign Policy in the Third World*, edited by Peter Schraeder, Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers, 1989. стр. 18.
[299] Ворен Зимерман (*Warren Zimmermann*) последњи амерички амбасадор у СФР Југославији је по доласку у земљу 1989. године истакао да је добио упутство да „пренесе поруку о томе да Југославија више не ужива геополитички значај који су јој САД дале током Хладног рата" Наведено према Zimmermann, Warren (1995). The Last Ambassador: A Memoir of the Collapse of Yugoslavia. Foreign Affairs, Vol. 74, No. 2.
[300] Vujačić, I. (2023). стр. 169.
[301] Америчка политичка сцена је са ступањем на власт Вилијама Клинтона постала наглашено интевренционистичка. Са друге стране, истраживачи америчког политичког система наглашавају активну улогу Конгреса у појединим случајевима као пресудну за ангажовање и друго.
[302] Јасно, америчка администрација је била заокупљена Првим Заливским ратом на почетку југословенске кризе и стога је фокус био свакако на стратешки значајнијем региону.
[303] Берлински конгрес је, између осталог, требало да преиначи неке од одлука Уговора из Сан Стефана, укључујући питање Бугарске и Босне.
[304] Лига албанске народне одбране или Призренска лига основана је 10. јуна 1878. године у Призрену као одговор на одредбе Санстефанског уговора.
[305] Glenny, M. (2000). The Balkans: nationalism, war, and the Great Powers, 1804-1999. 1st American ed. New York, Viking. стр. 152.

губитнике''[306] и без било какве реакције у односу на питање националног уједињења, он је њима (и другим Балканским народима) оставио зацементиран оквир решавања националних питања – динамичку интеракцију локалних националних покрета и спољних покровитеља. Одлуке Берлинског конгреса су произвеле „мрежу међусобно искључујућих политичких захтева (балканских народа), подржану историјским, демографским и стратешким разлозима, и тиме посадиле семе будућих сукоба''.[307] Принцип реалполитике (*Realpolitik*) који је немачки канцелар Бизмарк укалупио и у одлучивање на Конгресу резултирао је у одлукама које су рефлектовале пројекције интереса великих сила на Балкану, а не аспирације балканских држава. Тако је утемељен принцип „стварања везе између интереса великих сила и националних аспирација балканских народа'', који је Миша Глени (*Misha Glenny*) окарактерисао као „катастрофу 1878.''[308] Указујући да је тиме запечаћен резон балканских елита према питању решавања балканских криза, он закључује да је „Конгрес дубоко усадио лекцију да консолидација и проширење држава може бити једино остварено кроз проналажење моћног спонзора, а не кроз сарадњу са суседним народима''.[309] Односно, Конгрес је утемељио локално-глобалну динамичку интеракцију као оквир за решавање територијалних прерасподела и тиме трајно везао интересе спољних актера за унутрашње. Тако су у предвечерје распада Отоманског царства и без моћног европског покровитеља, Албанци ушли у модерну историју са осећајем националног понижења. Овај епилог је изродио два значајна увида за албанске националне лидере: прво, да „једино независна држава може да их сачува од тога да буду прогутани од суседних народа'' и друго да се то може достићи једино „комбинацијом политичке завере и герилском борбом''.[310] Управо ће наведено постати метод деловања политичког руководства Албанаца, уз одређене прекиде, све до последње кризе и решавања косовског питања.

Након Берлинског конгреса, Албанци су приступили наведеној стратегији, кроз истовремено интензивирање политичко-дипломатског деловања Призренске лиге (а након њеног распуштања и других националних организација), као и кроз стварање добровољачких одреда за оружану побуну. Циљ је био вишеструк: стварање отпора према порти, опирање суседним освајањима и „иницирање међународног интересовања за албанско питање''.[311] Тако је, паралелно са бунама и устанцима у косовском вилајету из 1910, 1911. и 1912. године, у новембру 1912. године одржана скупштина представника више албанских организација, емигрантских удружења и представника штампе у Букурешту са циљем обраћања великим силама са једним захтевом – аутономија Албаније у оквиру турске империје.[312] Међутим, Балкански ратови (1912-1913) и распад турске империје убрзали су решавање албанског националног питања у правцу стварање независне државе која је имала за циљ уједињење свих земаља насељених етничким Албанцима. У том периоду, значајну улогу у иницирању међународне реакције имао је

[306] Ibid, стр. 153.
[307] На пример, одлука да се дозволи окупација Босне и Херцеговине од стране Аустро-Угарске допринела је у великој мери будућим сукобима између Хабзбуршке монархије са једне и Србије, и свакако Русије са друге стране.
[308] Glenny, M. (2000). стр. 149.
[309] Ibid. стр. 49.
[310] Ibid. стр. 154.
[311] Гускова, Јелена. 2016. стр. 5.
[312] Ibid. стр. 8.

албански политичар Исмаил Ћемали (*Ismail Qemali*), који је интензивном дипломатском иницијативом издејствовао подршку Париза и Лондона стварању независне државе у предвечерје распада Отоманског царства.[313] Међутим, као што ће током деведесетих бити поновљено, подршка албанском националном покрету није одмах материјализована, али су упркос томе албанске организације на челу са Ћемалијем, организовале серију активности којим су настојале да демонстрирају своју посвећеност стварању националне државе. У предвечерје балканских ратова, 28. новембра 1912. године, албанске организације на челу са Ћемалијем, организовале су Националну скупштину, прогласили независност Албаније и формирали владу,[314] односно формирали систем ,,паралелних институција''[315] чекајући на међународну подршку. Иако ни Турска ни западне државе нису признале новостворену државу, коначни распад Отоманске империје и Балкански ратови коначно су ставили албанско питање[316] на дневни ред конференције великих сила у Лондону, која је одржана од септембра 1912. до маја 2013. године.[317] Распад Отоманске империје, територијална расподела и завршетак Балканских ратова, али и потреба да се избегне директно сукобљавање две силе директно заинтересоване за регион (Русије и Аустро-Угарске)[318] произвели су међународну дипломатску интервенцију са широком агендом, укључујући и решавање албанског питања. С обзиром на то да је питање територијалне расподеле поделило велике силе на оне које су подржавале стварање албанске државе (Аустро-угарска и Италија) и оне које су пружале подршку територијалном проширењу Србије и Црне Горе (Русија), по претходно утврђеном обрасцу, Британија која се сматрала неутралном, преузела је руковођење процесом дипломатског интервенционизма.[319] Тако је Лондонским уговором од маја 1913. и Документом о ,,11 тачака'' од 29. јула 1923. године призната независност Албаније, као аутономне, суверене и наследне кнежевине, коју гарантују шест сила, уобличене кроз Међународну контролну комисију.[320] Политички систем албанске државе је дефинисан као „независна, суверена, наследна кнежевина под привременим окриљем шест европских

[313] Важно је истаћи да су ову идеју претходно подржавале Италија и Аустро-угарска, које су 1897. године склопиле тајни пакт о потреби одржавања статуса кво у региону јадранске обале, а у случају његовог кршења од стране трећих земаља, помоћ у стварању независне албанске државе. Односно, стварање Албаније виђено је као тампон зона евентуалном српском продирању. T. Czekalski, Albania w latach 1920–1924. Aparat państwowy i jego funkcjonowanie, Katowice 1998, стр. 31. Наведено према KROPIAK, Katarzyna. 2014 стр. 55–70.

[314] KROPIAK, Katarzyna. 2014. стр. 60.

[315] Овим желим да укажем на паралелу са деловањем албанских политичких лидера на Косову у првој половини деведестих година.

[316] Све до почетка 20. века и почетка распада Отоманске империје, европске државе нису сматрале Албанце засебном нацијом, већ је користила географски појам ,,албанске земље''. Та перспектива била је под утицајем који је придаван религији, због чега су Албанци често сматрани делом турске нације. Види Гускова, Јелена. 2016. стр. 5 и KROPIAK, Katarzyna. 2014. стр. 64.

[317] Главне одлуке у вези са Албанијом донела је конференција амбасадора одржана под председништвом британског министра спољних послова сер Едварда Греја, која је отворена у Лондону у децембру 1912. Доступна је детаљана дипломатска забелешка сер Едварда Греја: Grey, E. (2016). *The London Conference and the Albanian Question (1912-1914): The Dispatches of Sir Edward Grey* (Albanian Studies Book 27).

[318] Duggan, S. P. 1913. The Balkan Adjustment. *Political Science Quarterly*, *28*(4). стр. 631

[319] Jelavich, Barbara. 1983. *History of the Balkans: Eighteenth and Nineteenth Centuries*. Cambridge University Press. стр. 101.

[320] Elsie, Roberts. Texts and Documents of Albanian History, 1913 Conference of London, http://www.albanianhistory.net/1913_Conference-of-London/index.html

држава“.[321] Иако независна и неутрална од Турске, истим уговором предвиђено је да ће њоме првих десет године управљати Међународна контролна комисија, која ће имати ,,контролу на цивилном администрацијом, финансијама и јавним редом и безбедности'', која ће припремити нацрт устава којом ће се одредити систем државе организације, и која ће именовати суверена''.[322] Целокупна организација је дакле стављена у руке међународне комисије[323] шест великих сила која је предвиђена на десет година, уз могућност продужења мандата.[324]

Албанско национално питање је кроз спољну интервенцију великих сила ипак само делимично решено. Наиме, будући да су значајне територије насељене Албанцима, укључујући и Косово и северозападну Македонију[325], остале ван граница нове државе, ово је оставило семе будућих сукоба и прилике за нове интервенције. Јер, иако је албанско деловање на преласку векова успешно повезало локални и међународни интерес, односно креирало ,,интеракцију локалних националних покрета и спољних покровитеља'', решење је у стварности било одраз политичких интереса сила,[326] које се нису у потпуности поклапали са албанским политичким амбицијама. То је оставило трајне последице на односе Албанаца са суседним државама. Конкретно, ,,чин предаје Србији низа области насељених Албанцима'' имало је велику улогу у рекреирању албанских националних амбиција у двадесетом веку, укључујући територијалне претензије према Косову, ,,тезу о српској окупацији'' и установљење ,,борбе за присаједињење након 1918. године''.[327] Политички циљ о уједињењу и исправљање неправде са почетка двадесетог века инспирисаће албански политички покрет, без обзира на идеолошке оквире. Косово ће централна тачка у пројекту ослобођења,[328] а косовски Албанци најрадикалнији у опирању државним организацијама унутар којих су живели. Стратегија изазивања међународне интервенције,[329] стварање аутономних (паралелних) структура и герилска оружана борба

[321] Народна скупштина изабрана на непосредним изборима требало је да врши законодавну власт, међутим, није сазвана све до 1914. Редовна функција припала је војној полицији којом су командовали холандски и шведски официри.

[322] Elsie, Roberts. Texts and Documents of Albanian History, 1913 Conference of London, http://www.albanianhistory.net/1913_Conference-of-London/index.html

[323] Документ о 11 тачака садржински и језички изузетно подсећа на Резолуцију 1244 и Уставни оквир за самоуправу Косова.

[324] Elsie, Roberts. Texts and Documents of Albanian History, 1913 Conference of London, http://www.albanianhistory.net/1913_Conference-of-London/index.html

[325] Управо ће у овим регионима ескалирати сукоби на размеђу векова, односно 1998-1999. на Косову и 2001. у Македонији. У решавање оба су се укључиле велике силе.

[326] KROPIAK, Katarzyna. "INTEGRATION CONCEPTS OF THE LANDS INHABITED BY ALBANIANS: THE PROCESS OF SHAPING OF THE ALBANIAN STATE BORDERS." *Politeja*, no. 30, 2014, стр. 63.

[327] Гускова, Јелена. 2016. стр.8.

[328] Ibid.18.

[329] Љубодраг Димић наводи значај ,,задобијања подршке великих европских сила'' идеје Велике Албаније као кључног у формирању албанске државе и наводи да су током деценија борбе за уједињење, различите спољне силе подржавале овај пројекат. ,,У годинама које су претходиле Великом рату, гарант за реализацију великоалбанске идеје нађен је у Турској царевини, касније Аустроугарској монархији, а у време и непосредно по окончању Балканских ратова и у Великој Британији.'' Почев од краја 1918. године реализацију великоалбанске идеје, у складу са својим интересима, континуирано је подржавала Италија. Идеју о Великој Албанији подупирали су током целог међуратног периода и реваншистички и ревизионистички расположени суседи југословенске државе. Наведено према Димић, Љубодраг. 2019. Југословенска држава и Албанци : (1918–1920). Године које су промениле свет : Први светски рат у историји и историографији / [ed. Мирослав Перишић]. - ISBN 978-99976-21-54-2. - (2019), p. 273–310.

утемељени су као метод за остваривање ових циљева. Оне ће се понављати у мањој или већој мери у току 20. века, али је тек на размеђу векова, са распадом југословенске државе, процес прерасподеле југословенске територије поново отворио прилику за увезивање локалних албанских интереса са међународним. Односно, континуитет идеје о ,,албанском Косову'' и методе њеног достизања нису престале да постоје све до нове радикализације сукоба у току 1980-их и 1990-их година[330] због чега теза о ,,новости'' сукоба на Косову и методу његовог решавања као рефлексије специфичне хладноратовске безбедносне динамике губи пред законитостима историје. У оквиру друге југословенске државе, албански политички покрет је, како наводи Јелена Гускова, деловао у етапама: пропаганда национализма у педесетим[331], демонстрације и провокације у шездесетим, оружана борба у седамдесетим, устанак на почетку осамдесетих и рат за независност крајем деведесетих година.[332] У наредним поглављима биће представљене три основна периода интервенисања у коме је дошло до интеракције албанских захтева и амбиција спољних сила да утичу на последњу фазу распада југословенске државе – сецесију Косова. Иако се Косово често третира као случај чија јединственост објашњава вишефазни интервенционизам, наредна поглавља указаће на могућа алтернативна објашњења.

[330] У писму совјетским властима, Генерални секретар Комунистичке партије Албаније Енвер Хоџа наводи: ,,Берлински конгрес и Версајски мировни споразум неправедно су оштетили интересе Албаније и албанске националне мањине на Косову… они се нису сложили са међународним решењима и не желе да остану у границама Југославије независно од њеног политичког уређења…Њихов једини идеал јесте уједињење на великом Алабнијом.'' Наведено према Гускова, Јелена. 2016. стр. 9.

[331] Овоме је претходило оснивање Независне државе Албаније и деловање националих и фашистичких организација које ће пружити озбиљан отпор југословенским комунистима. Међу њима је била „Бали комбтар'' (Национални фронт), створен 1942. са задатком да се ,,бори за јединствену етничку Албанију'' и Друга призренска лига, која је 1943. године, уобличила као свој политички циљ „уједињење свих балканских територија с већинским албанским становништвом''. Руководство КПЈ се суочило са значајним отпором на Косову, што је довело до оружаних борби које су трајале од децембра 1944. до фебруара 1945. године. Наведено према Bulatovic, Ljiljana. 1988. Prizrenski proces. Knizevna zajednica Novog Sada. стр.129.

[332] Гускова, Јелена. 2016. стр. 21.

4. Фазе интервенционизма

Период спољног интервенционизма на Косову, који се у литератури обично означава као косовска криза[333], започео је у фебруару 1998. године када је, ескалацијом оружане побуне Ослободилачке војске Косова (ОВК) и следствено све репресивнијим одговором централних југословенских снага безбедности, овај сукоб постао предмет мултидимензионалног међународног интервенционизма. Постоји неколико под-оквира унутар којих се проблем Косова може оправдано сместити, а не нарушити општи оквир локално-међународне интеракције. Прво, косовска криза је у ширем смислу део институционалне и политичке кризе југословенске државе која је обележила деценију 1980-их и завршила се у слому државе и грађанском рату. Институционално, косовско питање тицало се статуса аутономне покрајине Косово и Метохија у Србији, односно СФР Југославији. Ипак, питање статуса покрајина и република није било само косовски проблем, а уставна криза у Југославији, која је током 1980-их кулминирала а на релацији република и федерације, била је присутна кроз готово читав живот ове мултинационалне федерације.[334] Политички, косовски конфликт би се могао окарактерисати као релативно уобичајен територијални сукоб у чијој основи стоји сукобљавање принципа територијалног интегритета и сецесионизма. Унутар овог ширег оквира, он се може посматрати и као континуирани сукоб историјског права Срба на Косово као колевку српске државности са једне, и етничких права Албанаца који чине већину становништва Косову, са друге стране.[335] У том оквиру, историја косовског проблема би се могла описати и и као „историја покушаја сецесије од Србије''[336] и ван строго контекста југословенске кризе, која датира још од краја 19. века, то јест од припајања косовско-метохијског вилајета Србији, а касније Краљевини Југославији. Додатно, на макро-структуралном нивоу, сукоб на Косову се може контекстуализовати и као део постхладноратовске трансформације простора бивше југословенске државе, и следствено једним од првих сукоба који се води у оквиру доктрине хуманитарне интервенције,[337] (у току конфликта) а затим и доктрине изградње државе у пост-конфликтној фази. Стога, не спорећи да је реч о комплексном проблему дугог историјског трајања, ипак се чине неоправданим често истицане оцене да је косовски случај *sui generis*[338] више од било ког

---

[333] Без обзира на теоријски оквир, најчешће се срећу изрази „косовска криза'' и „косовски проблем''. На пример, Tony Weymouth and Philip Henley "The Kosovo Crisis: The Last American War in Europe?", Michael Ignatieff, "The Kosovo Crisis: Origins, Responses, and Legacy", Небојша Вуковић Косовска криза и међународна заједница", Peter Radan, The Kosovo Problem: Political and Security Aspects", David Chandler Kosovo: The Problem and its Resolution", Žarko Puhovski, „Kosovska kriza: uzroci i posledice'',

[334] О уставном развоју југословенске државе види Hayden, R. M. 1990. Constitutional events in Yugoslavia, 1988-90: From federation to confederation and paralysis. Final Report to National Council for Soviet and East European Research. University of Pittsburgh.

[335] Ово је постало наглашено након краја Првог Балканског рата и Лондонског уговора из 1913. године када је одлуком великих сила створена независна Албанија без територије косовског вилјета који је припао Србији.

[336] Radmila Nakarada. (2013). From Yugoslavia to the Western Balkans. In *Secessionism and Separatism in Europe and Asia* (pp. 82–97). Routledge. стр.73

[337] Woodward, S.L. (2001), Humanitarian War: A New Consensus? *Disasters*, 25. стр. 332.

[338] Није ретка карактеризација косовског проблема као јединственог у пракси међународних односа, како у јавном дискурсу политичких одлучиоца западних држава, тако и у литератури политичких наука. Овај конструкт на политичком плану има улогу легитимизације кршења међународног права и превенције стварања прецедента за друге случајеве сецесионизма. На пример, 19. децембра 2007. сер Џон Соерс, стални представник Уједињеног Краљевства при Уједињеним нацијама је навео следеће: „Ви имате принцип

другог сличног конфликта у коме се сређу непомирене тежње једне етничке групе за самоуправљање у виду потпуног отцепљења од матичне државе и тежње друге да то спречи. У контексту распада мултинационалних федерација, он је заправо уобичајен спор који настаје или бива реактивиран у процесу дезинтеграције система федерације која је устројена по принципу ,,територијализације националних идентитета''[339], као што је то рецимо било у случају распада Совјетског савеза.[340] Најзад, историја Косова је и историја интеракције локалних и спољних (глобалних) актера којом се активирао спољни интервенционизам као један од доминантних начина решавања територијалних расподела и утврђивања граница на Балкану. Стога, случај Косова пружа прилику за проширење дискусије о интервенционизму и пост-конфликтној изградњи као пост-хладноратовским феноменима, кроз њено укључивање у оквир ,,континуираног интервенционизма'' као метода укључивања спољних актера у политичке и економске процесе у региону. У случају последње косовске кризе тај интервенционизам је имао своје фазе, од којих се у овом раду издвајају три као кључне за елаборацију аргумента: *фаза војног интервенсања*, *фаза политичког интервенисања*, као и *фаза изградње државе као облик продуженог интервенционизма*.

4.1. Војно интервенисање, 1998 - 1999.

Прилика за активирање матрице локално-спољне интеракције као оквира интервенционизма на Косову створена је са кризом и распадом друге југословенске државе која се поклопила са транзицијом међународног поретка из биполарног у униполарни. Унутар државе, одговор комунистичких власти на политичке притиске косовских Албанаца кретао се од прогресивног ширења политичке, економске и културне аутономије у деценијама након Другог светског рата, до њеног редуковања на преласку из једног поретка у други. Ниједан од приступа није пацификовао албански сепаратизам, већ је створио институционалне претпоставке његовог даљег уобличавања, који је крајем

територијалног интегритета. Такође имате принцип самоопредељења. Постоје тренуци када су ти принципи у тензији један са другим, те се принцип територијалног интегритета квалификује принципом самоопредељења.'' Будући да се чинило да је високи британски званичник у супротности са дугогодишњим принципом међународних односа, само неколико дана касније, званичници Министарства спољних послова Велике Британије су ставили до знања да није било никакве промене политике и да је амбасадор у ствари погрешио. Тиме је хтело да се стави до знања да је Косово изузетан случај који произилази из контекста распада Југославије, те да он никако не осликава генералну позицију Велике Британије у односу на питање самоопредељења. Види на пример: 'Kosovo Case Unique, Says Miliband', BBC News, 19 February 2008, available at: http://new co.uk/l/hi/uk_politics/7252212.stm,; 'The Case for Kosovo', US State Department available at: http://www.state.gOv/p/eur/ci/kv/c24701.htm, Наведено према KER-LINDSAY, J. (2013). Preventing the Emergence of Self-Determination as a Norm of Secession: An Assessment of the Kosovo "Unique Case" Argument. *Europe-Asia Studies*, *65*(5). стр. 838.

У академском овиру, он се тиче превасходно аргумената либералних аутора који су Косово користили као пример концепта хуманитарног интервенционизма и генерално аргумента у прилог селективног ограничења суверенитета, онда када то унивезалне норме и заштита људских права захтевају.

[339] Роџер Брубакер (*Roger Brubaker*) сматра (институционални) одабир институционализације националхих идентитета на нивоу федералних јединица, или оно што он назива „територијализација етничке припадности", основним узроком распада система Совјетског Савеза. Види Brubaker, Roger. (1996). *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the new Europe*. Cambridge University Press.

[340] Примери неких од спорних територија насталих распадом Совјетског савеза су Крим (Русија/Украјина), Нагорно Карабах (Јерменија/Азербејџан), Придњестровље (Русија/Молдавија), Јужна Осетија и Абкхазија (Русија/Грузија).

1980-их артикулисан кроз захтев за републику Косово. Међутим, тек онда када је распад државе (још једном) наметнуо питање територијалне расподеле, створени су услови за решавање косовског питања ван њених институционалних оквира и уз интервенцију спољних актера. Заправо, (неутрална) позиција друге југословенске државе у биполарном међународном поретку сачувала је државу од спољног интервенционизма све до његовог повратка крајем 1980-их. До тада су већ створене друштвене, културно-образовне и политичке претпоставке албанског захтева за независну државу.

4.1.1. Сецесионизам – растакање државе изнутра

Однос југословенских комуниста према питању Косова био је под утицајем марксистичко-лењинистичке доктрине о национализму и самоопредељењу[341], ратне динамике и односа са савезницима[342] као и албанским покретом отпора,[343] затим односа према албанском националном питању, као и питању (велико)српског национализма.[344] Иако је у току рата, подршка припајању Косова Албанија оптирала као опција, процес интеграције Косова и Метохије у политичко-правни поредак ФНР Југославије, започет је у у априлу 1945. године, када су представници обласног Народно ослободилачког одбора „изразили жељу шиптарског, српског и црногорског народа Косова и Метохије'', да се ова област „присаједини Федералној Србији''.[345] Трансформација области у аутономију уследила је након реакције албанских комуниста, и личне иницијативе покрајинског комунистичког

[341] Душан Батаковић сматра да се однос југословенских комуниста према национализму заснивао, између осталог, и на тези да је национализам мањих народа деструктивнији од национализма великих народа. Batakovic, Dusan. (2008). Kosovo and Metohija: Serbia's troublesome province. Balcanica. 2008. стр. 249.

[342] На пример, опција додељивања територије Косова Албанији била је актуелна све до разлаза Тита и Стаљина, односно разлаза Југославије са Совјетским Савезом и земљама Коминтерне 1948. године. У вези са тим значајна је посета Енвера Хоџе Београду, када је, како он наводи, била разматрана опција присаједињења кроз формирање Балканске федерације. Enver Hoxha, The Titoites: historical notes, Tirana 1982, стр. 271-272.

[343] Специфичан однос Југославије и Албаније након Другог светског рата темељио се на везама две комунистичке партије успостављеним на почетку рата. Пошто у Албанији није постојала организована комунистичка партија, Коминтерна је 1939. године југословенској Партији поверила задатак да реорганизује мање раздвојене групе комуниста у Албанији. На овом послу били су ангажовани чланови Обласног комитета КПЈ за Косово и Метохију Миладин Поповић и Душан Мугоша, који су сносили заслуге за формирање Комунистичке партије Албаније у Тирани 8. новембра 1941. године. Игор. 2020. Аутономија Косова и Метохије у Србији: (1945-1969). Докторска дисертација. Универзитет у Београду. Филозофски факултет.

[344] Однос комуниста према српском национализму изражен је у серији докумената у периоду између два рата, као и у току Другог светског рата. На пример, у резолуцији Шесте конференције Балканске комунистичке федерације 1923. године закључено је да „српска буржоазија", поред Словенаца и Хрвата, угњетава и националне мањине у Југославији – Немце, Мађаре, Албанце, Румуне, Аромуне, Турке и Бугаре. Заузето је становиште да је југословенски пролетеријат дужан да се бори против „српске хегемоније", против „светских империјалистичких планова", као и да пружи подршку „борби угњетених народа против српске буржоазије". Касније је Оснивачки конгрес Комунистичке партије Србије учврстио приступ према којем се национална политика југословенских комуниста заснивала на идеолошким поставкама КПЈ из међуратног периода. Благоје Нешковић је као приоритетни задатак партије у Србији (под којом још увек није подразумевао Војводину и Косово), навео борбу против „великосрпског шовинизма", а као други задатак борбу против „остатака дражовштине и фашизма". Наведено према Вукадиновић Игор. 2020. Аутономија Косова и Метохије у Србији: (1945-1969). Докторска дисертација. Универзитет у Београду. Филозофски факултет.

[345] Вукадиновић, Игор. 2020. Аутономија Косова и Метохије у Србији: (1945-1969). Докторска дисертација. Универзитет у Београду. Филозофски факултет. стр.129

лидера Фадиља Хоџе да придобије врх партије за идеју аутономије под образложењем да би се тиме дефинитивно затворила врата албанских симпатија према фашистичкој окупацији.[346] Пристанак Јосипа Броза да се Косову, као и Војводини додели статус аутономије означио је почетак трансформације статуса Косова. Тако је формирање аутономије Косова и Метохије у Србији представљало епилог дводеценијских политичких превирања и трагања Комунистичке партије Југославије за коначним ставом по питању уређења Југославије и положаја Србије у њеном саставу.[347] Генеза косовско-метохијске аутономије настављена је доношењем Устава Федеративне Народне Републике Југославије 1946. године и Устава Народне Републике Србије 1947. године, а завршена је тек у октобру 1948. године, када је Народна скупштина Србије одобрила Статут Аутономне косовско-метохијске области. Основни акти којима је био одређен правни положај Косова и Метохије су савезни устави, устави Народне Републике Србије, закони, и статути аутономних јединица.[348] У првој фази уставноправног развоја, положај Косова и Метохије као аутономне јединице, регулисан је Уставом Федеративне Народне Републике Југославије од 31. јануара 1946. године и Уставом Народне Републике Србије 17. јануара 1947. године, и то као Косовско-метохијска област у саставу Србије.[349] У овој етапи, аутономне јединице су формиране у складу са општим уређењем државе, коју је у том тренутку карактерисао централизован и бирократски систем. Доношењем уставних закона ФНР Југославије јануара 1953. и Народне Републике Србије фебруара 1953. године, дошло је до развоја аутономних права у складу са прогресивним развојем самоуправљања. Косовско–метохијска област је добила и свој Статут фебруара 1953. године, а као основни врховни органи народне власти установљени су Обласни народни комитет и Извршни народни комитет. Веома је далекосежне последице имало то што је, уместо „вертикалне" одговорности (извршних органа покрајине ка органима републике), уведена „хоризонтална" (ка народном одбору, тј. представничком телу Косовско-метохијске области).[350] Нова етапа у развоју аутономије Косова дошао је са Уставом из 1963. године када су националне мањине преименоване у народности, а статус аутономне области Косово подигнут на ниво аутономне покрајине Амандманима на Устав СФР Југославије донетим 1968. године долази до још једне промене у називу, те она постаје Социјалистичка Аутономна Покрајина Косово, чиме је избачен назив Метохија.[351] Након амандмана на Устав из 1971. године, Косово је добило статус конститутивног елемента федерације, чиме је његова аутономија додатно проширена и приближена статусу република. Ови амандмани су омогућили формирање уставних судова у покрајинама, што је Косову дало значајну улогу у одлучивању о уставности закона на његовој територији. Оно што представља још важнију промену је проширење ранга аутономије покрајине, добијањем Уставног закона, којим она стиче практично самосталну законску, извршну и судску власт. Најзад, Уставом из 1974. године покрајина је добила фактички статус федералне јединице СФР Југославије, иако је формално била део социјалистичке републике Србије.

[346] Ibid. стр.135.
[347] Ibid.стр.131.
[348] Аксић, Станоје. (1967). *Положај аутономних покрајина у Уставном систему СФР Југославије*, Београд. стр.68.
[349]Ibid. стр. 81.
[350] Ђорђевић, Јован. (1956). *Политичко и државно уређење Југославије*, Београд: Савез удружења правника Југославије. стр. 41.
[351] Hayden, Robert. M. (1990). Constitutional events in Yugoslavia, 1988-90: From federation to confederation and paralysis. Final Report to National Council for Soviet and East European Research. University of Pittsburgh. стр. 9.

Са једне стране, покрајине су овим уставом биле у саставу републике Србије, али су, осим права на отцепљење, оне имале истоветна политичка и економска права као друге републике у оквиру СФРЈ.[352] Истовремено за уставним променама, политички живот на Косову и Метохији у послератним годинама одвијао се у знаку широког укључивања Албанаца у друштвени живот покрајине[353], док се на плану друштвено-културне аутономије, радило на подстицању језичке равноправности, широког образовања,[354] и најшире културне аутономије.[355] Међутим, уверење комуниста да ће национализам одумрети давањем широких права показало се погубним, јер је паралено са ширењем политичке и културне аутономије, расла а не одумирала националистичка тенденција изражена кроз оснивање националистичких организација[356] и других илегалних групација,[357] које су, по правилу у некој врсти сарадње са организацијама у Албанији и дијаспори, деловале ка ,,ослобођењу Косова од Југославије''.[358][359] Заправо, процес ,,институционализације национал-комунизма'' подстакао је ,,обнављање међуетничких тензија у замршеном етно-религијском Југославије'', јер је ,,увео већинску власт за већински народ у свакој од шест република и две покрајине федерације.''[360] У том оквиру је Србија, као једина савезна република са две аутономне покрајине, па је кроз уставну и друштвено-политичку промоцију албанских националних права, косовска аутономија

[352] Ibid. стр. 11.

[353] Као представници Косова у периоду од 1978. до 1988. године, Албанци су заузимали следеће високе положаје у државним структурама: положај заменика председника Скупштине СФРЈ, председника Савезног већа Скупштине СФРЈ, председника Председништва ЦК СКЈ, председника Председништва Савеза социјалистичке омладине, и председника Већа република и покрајин Скупштине СФРЈ. У петнаест држава Албанци су представљали СФРЈ у својству амбасадора, тројица су били заменици министара иностраних послова, а тројица генерални конзули. Слично је било и у армији, хде су четворица имала чин генерала, један је био заменик министра одбране, двојица команданти територијалне одбране Косова. Наведено према Павловић, М. 2009. ,,Албанци у Србији и Југославији 1944-1991'', *Косово и Метохија у Великоалбанским плановима - 1878-2000*. Београд: Институт за савремену историју. стр. 171.

[354] Већ у току 1950-их развој образовног програма довео је до отварања низа образовних институција на свим нивоима које су организовале образовање на два језика. На пример у школској 1949/50. години је у 7135 школа наставу похађало 104.500 албанских ученика, а наставу је изводило 2.219 учитења Албанаца.

[355] Крајем шезедесетих година на Косову је била дозвољена употреба албанских националних симбола а развијана је и научна и културна сарадња са Албанијом.

[356] Крајем педесетих и почетком шесздесетих година на Косову је створена отганизација ,,Револуционарни покрет за уједињење Албанаца, касније преименована у ,,Национални покрет за ослобођење Косова и других албанских земаља'', под руководством Адема Демаћија. Слично претходницама, као ,,главни и коначни циљ организије'' је одређено ,,ослобођење свих албанских крајева анектираних од стране Југославије и њихово уједињење са мајком Албанијом''. Наведено према Гускова, Јелена. 2016. стр.19.

[357] Још у извештају припремљеном за седницу Извршног комитета Савеза комуниста Србије из 1962. године истакуто је ,,интензивно стварање нелегалних албанских организација'', пет у 1960. и једанаест 1961. године. Наведено према Гускова, Јелена. 2016. стр.18.

[358]Како наводи руководилац Службе државне безбедности Александар Ранковић, у једној од својих забелешки ,,То више нису мале и неповезане групе, него организације са обједињеним руководством, способне за извођење значајних непријатељских акција, које су веома успешно одржавале везе са Албанијом''. Ранковић, Александар. (2001). Дневничке забелешке. Југословенска књига. стр. 158.

[359],,Извештај о непријатљском деловању и негативним појавама на Космету'' Наведено према Гускова, Јелена. 2016. стр. 20.

[360] Bataković, D. T. (2007). *Kosovo and Metohija: Serbia's troublesome province*. Balkanološki institut SANU. стр. 256.

постала „мање прилика за унапређење националних и културних права'' а више дуго очекивани оквир за исправљање историјске неправде.''[361]

Политичке промене које је донео крај Хладног рата и серија уставних, политичких и економских криза у Југославији крајем 1980-их, утицали су на промену односа централних власти према покрајини. Наиме, након смене политичког руководства Централног Комитета Савеза Комуниста Србије (ЦКСКС) и доласка Слободана Милошевића на чело српских комуниста,[362] питање косовске аутономије постало је питање националне политике, а не искључиво питање институционалног (ре)дизајна федералне државе. Ипак, закључити да је косовска криза настала са доласком на власт Милошевића, односно „победом националне опције'' унутар српских комуниста, захтевало би игнорисање целокупне предисторије косовског сецесионизма, опште институционалне кризе у коју је Југославија ушла у току 1980-их, и структуралних промена које је донео крај Хладног рата. Најпре, питање статуса република и аутономних покрета било је део дуготрајног процеса промишљања институционалног уређења ове мултинационалне државе, која је „од свог настанка а посебно са уставом из 1974. године била лабава федерација,[363] готово потпуно зависна од федералних јединица у вршењу многих федералних овлашћења, па чак и у извршавању многих савезних надлежности. Наиме, свака федерална јединица имала је право вета приликом усвајања било којег закона, а многе федералне законе и прописе спроводили су органи федералних јединица, а не органи федералне државе.[364] У оквиру Србије, као једине републике са две аутономне покрајине, овакав дизајн је често доводио до тога да је република постала нека врста „таоца својих аутономних покрајина.''[365] Серије уставних промена, политичка и економска децентрализација, и затим покушај да се федерација реформише крајем 1980-их година како би се одговорило на промене у међународном окружењу обележиле су политичке процесе у току шест деценија постојања државе. Институционална криза била је са друге стране део деценије опште кризе 1980-их, коју су обележиле и опадање животног стандарда, висока инфлација, висока незапосленост, огроман спољни дуг, периодичне несташице робе широке потрошње, и најзад јачање националистичких тензија. Немогућност државе да одговори на серију унутрашњих проблема и спољне изазове, а посебно њихову интеракцију, довело је до њеног слома. У односу на питање уставне реформе, може се рећи да је „уобичајени политички спор на релацији између центра и федералних јединица око политичких и економских реформи„ које је требало спровести „трансформисан у уставну кризу''[366] а затим и кризу државе која је „решавана'' кроз грађански рат. Односно, како пише Иван Беренд, „привредне теме у

[361] Ibid. стр. 254.
[362] Политичка смена и успон Слободана Миошевића био је израз шире поделе између између два концепта улоге Србије у тадашњој Југославији и начина решавања шире уставне и политичке кризе унутар социјалистичке републике Србије. Ова подела достигла је свој врхунац на осмој седници Савеза комуниста Србије и била је оличена и у политичком сукобу Ивана Стмаболића и Слободана Милошевића.
[363] Hayden, R. M. (1990). стр. 4
[364] Ibid. стр. 11.
[365] Башчаревић, И. (2018). Србија у Југославији 1986/1987 године – Ананиза садржаја периодичних штампаних медија, *Социолошки преглед*, vol. LII (2018) no. 4. стр. 1287.
[366] Woodward Susan L. 1995. *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*. Washington D.C: Brookings Institution. стр. 17.

специјалној етничко-религиозној структури земље одмах су трансформисане у политичка и национална питања.''[367]

Ипак, незадовољство косовских Албанаца и протести против централних власти са захтевом са посебну федералну јединицу – тзв. Републику Косово почели су значајно пре 1989. године. Наиме, серија протеста који су одржани у Приштини најпре 1968, затим 1981. и најзад 1988. године садржали су неку врсту незадовољства статусом Албанаца у југословенској држави. Иако је сваки од политичких таласа имао различиту номиналну легитимизацију (од студентских до економских тема), питање политичког статуса Косова налазило се у основи сваког од наведених догађаја. И мада је ово питање често разматрано само у оквирима руководства покрајинских комуниста или третирано као непостојеће, оно је имало шили политички одјек и ескалирало у општу друштвену реакцију нарочито у току опште кризе 1980-их година. Протести из 1981. године[368] били највећи и најнасилнији јавни протест у комунистичкој Југославији од масовног оружаног устанка косовских Албанаца против југословенске комунистичке власти 1944,[369] у којима је учествовало преко 20.000 Албанаца. Демонстранти су све гласније заговарали установљење републике Косово у оквиру југословенске државе, па чак и захтев за отцепљење Косова од Србије. Тако, оно што је изгледало ,,као бунт студената против очајне хране у студентској кафетерији'' убрзо је постало претња за уставни поредак, посебно јер је било назнака умешаности албанске[370] тајне полиције режима Енвера Хоџе.[371] Током 1980-их проблем Косова је постао све очигледнији, а Савез комуниста је почео да захтеве Албанаца третира као „контрареволуционарне", што је резултирало увођењем ванредног стања. Упркос поновљеним чисткама Комунистичке партије Косова и масовним хапшењима присталица сецесиониста, комунистичке власти нису биле у стању да зауставе ширење сецесионистичког покрета међу албанским становништвом а затим и све веће исељавање Срба из покрајине. Затим се, средином деценије, као реакција на сецесионистичке тежње Албанаца на Косову родио анти-сецесионистички покрет косовских Срба који започиње кампању јавних протеста и демонстрација у Београду, тражећи заштиту од насиља Албанаца, а касније и поновно успостављање српске власти над Косовом. Ово је, због историјског значаја Косова, мобилисало београдске интелектуалне дисиденте који су стали у одбрану косовских Срба, а од 1986. године добили су шири публицитет у београдским медијима.[372] Са друге стране, косовско питање утицало је и на ширу дебату о будућности Југославије, посебно међу онима који су желели промене у уставном уређењу у корист лабавије федерације. Конкретно, Словенија је кризу на Косову искористила како би афирмисала аргумент о републичкој превласти, „тврдећи

[367] Berend, Ivan. 2001. *Centralna i Istočna Evropa*, Podgorica, CID, str. 340. Наведено према Nakarada, Radmila (2008). *Raspad Jugoslavije: problemi tumačenja, suočavanja i tranzicije*, Službeni glasnik.
[368] Није неважно истаћи да је ерупција протеста уследила годину дана након смрти Јосипа Броза.
[369] Pavkovic, Aleksandar, and Peter Radan. (2007) *Creating New States: Theory and Practice of Secession*, Taylor & Francis Group, 2007. *ProQuest Ebook Central*, стр. 144
[370] Албанци на Косову добили су и званичну политичку подршку режима у Албанији, која је формулисана на осмом конгресу Албанске партије рада (АПР) из 1981. Детаљније о подршци партије и албанских интелетуалаца у Албанији, види Коматина, Бранко. 1995. Југословенско-албански односи 1979-1983. Службени лист СЈР.
[371] Woodward Susan L. 1995. *Balkan Tragedy*, стр. 382.
[372] Pavkovic, A. Radan. P (2007). стр.144.

да само националне државе могу бити гарант заштите људских права''.[373] Крајем деценије осамдесетих, ситуација је ескалирала када је руководство Савеза комуниста Србије сменило руководство Покрајинског комитета СК Косова, што је изазвало још једну серију протеста, укључујући штрајк рудара у фебруару 1989. године, који је осветлио већ поменуте поделе република у односу на питање Косова. Док је словеначко руководство подржавало захтеве рудара, српско руководство је у њима видело врхунац антидржавних активности и стога 3. марта исте године захтевало да Председништво СФРЈ уведе полицијски час на Косову.

Реакција државе на серију ових дешавања свела се на редуковање политичке аутономије Косова. Скупштина Србије је у марту 1989. године усвојила измене Устава, а у септембру 1990. године донела нови Устав Србије који је укинуо серију надлежности некадашњих аутономних покрајина.[374] Ово је изазвало нови низ насилних реакција на Косову, укључујући и демонстрације у јануару 1990. године у којима је учествовало око 40.000 људи, а затим и кампању грађанске непослушности и потпуно негирање државе које ће се наставити током читавих деведесетих. Ипак, важно је истаћи да се редуковање политичке аутономије од стране српског парламента 1989. године, односи на уставни статус ове територије у држави која је у међувремену нестала — бившој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији. У новонасталим околностима, после 1991. године и формирања националних држава насталих распадом те мултинационалне федерације, захтев за обновом аутономије се тицало признавања права локалне већине (етничких Албанаца на Косову и Метохији) на самоопредељење.[375] Поред тога, реформисање унутрашњег уставног уређења неодвојиво је од економске кризе са којом се Југославија суочавала и пратећим институционалним реформама које су инициране од стране међународних економских организација и банака са циљем реформисања система.[376] Наиме, један од услова Међународног монетарног фонда у суочавању државе са кризом тицао се централизације монетарне контроле и стварања ефикасније економске управе. Ово је често навођено као „примарни разлог за ревизију устава Србије којом се смањује аутономија њених покрајина''[377] у анализама које су се бавиле економским аспектима југословенске кризе, иако је она готово по правилу тумачена као искључиво политичко одговор на етничко питање.[378] Заправо, поједини аутори сматрају да су мере међународних организација, које су артикулисале политику западних држава, допринеле

[373] Woodward, S. L. (2000). Kosovo and the Region: Consequences of the Waiting Game. The International Spectator, 35(1). стр. 38.

[374] Аутономне покрајине су задржале овлашћења која су се тицала покрајинског буџета, питања културе, образовања, здравствене заштите, употребе језика.

[375] Woodward, S.L. (2001). стр. 338.

[376] На пример Генерални секретар УН-а Бутрос Бутрос Гали је истакао у забелешци о питању косовске аутономије да је „по речима владе, реформа била непходна, јер је Србија била озбиљно паралисана широком независношћу покрајина''. Документ ОУН/. A/51/665; S/1996/931 Наведено према Гускова, Ј. 2016. стр. 33.

[377] Важно је подсетити се да је истовремено укинута и аутономија Аутономне покрајине Војводина, будући да је у оба случаја она омогућавала обема покрајинама право вета на акције српске владе, што је у контексту суочавања са кризом спречавало спровођење програма структурног прилагођавања.

[378] Види на пример, Susan L. Woodward - Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War (1995), Misha Glenny - The Fall of Yugoslavia: The Third Balkan War (1996), David A. Dyker - Yugoslavia: Socialism, Development, and Debt (1990), John B. Allcock - Explaining Yugoslavia (2000), Lenard J. Cohen - Broken Bonds: Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition (1995)

распаду државе, иако су номинално уобличаване као политике реформе и изградње.[379] Путеви тражења решења за ескалацију кризе крајем бурне деценије осамдесетих довели су руководство Србије до уверења да само централизација и укидање низа овлашћења покрајинске администрације могу да нормализују ситуацију. Али, кроз деценије ,,територијализације етницитета''[380] створене су институционалне и политичке претпоставке покрета за независност који је редуковање аутономије видео као потврду да ,,једино независност Косово пружа аутентичну заштиту албанском народу''.[381]

4.1.2. Почетак стварања притиска и одсуство реакције

Политичке и уставне промене са почетка нове деценије означиле су и први покушај сецесије Косова. Година 1990-та је почела великим протестом албанске мањине на Косову и сукобима са полицијом. Пратећи пример Словеније, албански делегати Скуштине Косова изгласали су ,,Уставну декларацију'' која је прогласила Косово републиком.[382] Као одговор, Скупштина Србије је распустила Скупштину Косова. Затим су исти посланици, [383] у тајности прогласили нови Устав покрајине, прогласили независност Косова од СФРЈ. Ипак, ниједна држава осим Албаније тада није признала независност Косова.[384] Са формирањем вишепартијског система, на Косову су створене и прве политичке партије које су се залагале за давање Косову статуса републике. Међу њима, Демократски савез Косова (*Lidhja Demokratike e Kosovës - LDK*), писца и дисидента Ибрахима Ругове, имала је најширу подршку и стекла статус ,,лидера националног покрета за независност Косова''.[385] Партија, на челу са Руговом, је своју борбу за самоопредељење у виду независности водио претежно ненасилним методама, укључујући и креирање већ поменутих паралелних институција са циљем оспоравања легитимитета централних власти и обезбеђивања социјалних услуга Албанцима који су бојкотовали југословенске институције. У мају 1992. године, организовани су и први ,,паралелни'' председнички и парламентарни избори на Косову, на којима је консолидовано вођство и легитимитет Ругове и ЛДК, који је то искористио да започне интензивну дипломатску иницијативу са циљем интернационализације косовског питања. Слично као Ћемали у предвечерје Лондонске конференције, Ругова је активно радио средином деведесетих година на

[379] Сузан Вудворд сматра да унутрашњи политички сукоб у Југославији током 1980-их не би довео нужно до колапса државе без (1) политике спољне помоћи, првенствено Међународног монетарног фонда (ММФ), која је најпре изазвала уставни сукоб, а затим, акција САД, ЕУ и Немачке, које су прекинуле демократску транзицију преокренуле преговарање међу лидерима шест република око новог устава тако што су стале на страну у унутрашњем сукобу. Чак и тада, земља је могла да опстане, као што су инсистирале већина чланица Савета безбедности УН, да наведени актери нису уверили словеначкке и хрватске лидере да ће њихови захтеви за признањем бити подржани. Види. Woodward, Susan L. 2011.

[380] Израз се односи на начин на који су власти СССР приступиле решавању питања националности, односно територијално-институционално уобличавање етничких група које је, према једној групи аутора (Суни, Брубејкер, Кинг) суштински довела до слома државе на националне републике.

[381] У интервјуима Јелене Гускове из 1996. године са низом активиста и организатора протеста из 1981. године, провејава теза о томе да су протести настали као ,,реакција на јачање српског национализма'' и страх од уставних и политичких промена. Гускова, Јелена. 2016. стр.24.

[382] Гускова, Јелена. 2016. стр. 28.

[383] Овој одлуци претходио је референдум, спроведен од 26. до 30. септембра у коме је наводно учествовало 87 одсто бирача са правом гласа, а 99,87 одсто гласало за подршку косовској независности.

[384] Radmila Nakarada. (2013). стр. 82–97.

[385] Гускова, Јелена. 2016. стр. 36.

,,привлачењу пажње Запада на косовски проблем'',[386] што је навело једног од албанских лидера да овај период окарактерише као ,,време Ругове''.[387] Упркос релативном успеху у интернационализацији косовског питања[388] неукључивање Албанаца на мировној конференцији у Дејтону довело је у питање његове учинке и уопште ненасилни отпор као средство иницирања интервенције и преорјентацију на радикалније методе изазивања реакције. Већ 1995. године, извештај ЦИА указао је на поделу унутар политичког руководства Косова због ,,недостатка опипљивих резултата Руговине умерене политике'' и упозорио да ,,елементи руководства косовских Албанаца који се залажу за радикалнији приступ Београду стичу утицај.''[389] Перцепција да стратегија ЛДК није дала резултате утицала је на то да поборници радикалног приступа у опирању држави преузму вођство у ,,стратегије изнуђене виктимизације'', што је створило простор за појаву и деловање тзв. Ослободилачке војске Косова – ОВК (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës - UÇK*).[390] Успон ОВК као водеће политичке снаге на Косово ипак је уследило као последица серије локалних и међународних догађаја. Са једне, наставак притиска централних југословенских власти у комбинацији са Руговиним приступом указивао је на потребу промене тактике. Са друге, међународно признање Југославије 1996. године без било каквог споразума којим би се гарантовали интереси етничких Албанаца довели су до радикализације албанског приступа. Иако постоји много верзија о настанку ОВК, она је јавно иступила као ослободилачка војска[391] управо уочи Међународне конференције о Босни и Херцеговини заказане за 10. децембар 1997. године у Бону где се питање ,,етничких тензија на Косову'' први пут ставља у један документ који се односи на распад југословенске државе.

Обучена ван граница Југославије, ова паравојна организација је приступила методу герилске борбе против централних власти најпре у виду напада на српску полицију, а затим и друге српске институције и и нелојалне Албанце. Деловање ОВК је произвело оштар одговор централних власти, у које се поред полиције, укључила и војска чиме је конфликт ескалиран у отворени грађански сукоб, који се ,,до октобра 1998. проширио на

[386] Ibid. стр. 38.
[387] Малићи. Ш. ,,Време Ругове''//НИН-Београд, 1994. 12. август. Бр. 2276. стр. 24.
[388] Већ 1993. године, Ругова је посетио Сједињене Државе где се састао са потпредседником Ал Горе-ом, државним секретаром Вореном Кристофером и више конгресмена где је представио мировни план за Косово, а добио и уверавања да ће скидање санкција Југославији бити условљено решењем косовског питања. Затим је у мају 1994. године Међународна конференција за бившу Југославију инсистирала на дијалогуу две стране о питању статуса Косова.
[389] DCI Interagency Balkan Task Force. *Balkan Conflict Spillover Unlikely in Near Term*. Intelligence Report. December 21, 1995. стр. 4.
[390] Није неважно истаћи да ОВК иронично потиче из радикално марксистичких, Хоџаистичких организација које су у току 1970-година почеле да се шире Косовом као одговор на економске проблеме у покрајини. Међу њима се издваја Народни покрет за Косово (LPK) чије ће војно крило касније постати база за фомирање ОВК. Са оснивањем ОВК, идеолошка матрица је промењена, посебно у односу на запад, имајући у виду да је мало ко веровао да ОВК сама може да се избори за независност. Стога је напуштање старе, изразито анти-западне оријентације било кључне за утврђивање савезништва, а касније и за стратегију изазивања међународне интервенције. Више о односу хоџаизма и сецесионистичких покрета на Косову, види: Robertson James. 2018. From Enver Hoxha to Bill Clinton: a brief history of Kosovo Liberation Army. *Jacobine Magazine. https://jacobin.com/2018/08/enver-hoxha-humanitarian-intervention-kosovo-serbia*
[391] Међународна кризна група сматра да је ОВК основана 1997. године, када су двојица чланова на сахрани једног од бораца јавно иступила са ознакама организације и указали да је њихов циљ борба за независност Косова. KOSOVO CRISIS RESPONSE BRIEFING August 1998 Kosovo: Which way now? An Amnesty International Briefing EUR 70/59/98

40 одсто територије Косова''[392] Ескалација је довела до све већег броја цивилних жртава (више од 2.000 у 1998. години) и расељених лица (скоро 200.000 у 1998. години), што је произвело хуманитарну кризу која је у току 1998. године привукла значајну међународну пажњу, па је питање њеног решавања постало предмет међународне реакције. Дакле, незадовољство албанске мањине у Југославији није добило облик грађанског покрета, нити је овај проблем решаван у оквиру институција,[393] већ је радикализацијом побуне са наглашеном националистичком орјентацијом, уобличено као сепаратистички покрет са циљем стварања независне државе. Тако, ако је грађански рат антоним уставности, онда је неуспех да се питање Косова реши институционалним путем свакако илустрација уставног колапса. Са друге стране, неоспорно је да је историја сецесионизма и ,,политички сан'' косовских Албанаца за независном државом налаже напуштање строго институционалног оквира и захтева разумевања сукобљених политичких агенди двају националних група. У том оквиру, албански политички лидери су разумели да је једини начин да се приближе остварењу својих циљева да њихово решавање пренесу из оквира институционалног или унутрашње политичког у оквире међународног. Све до 1998. године они у томе нису сасвим успели, али је година у којој је америчка администрација радила на ширењу НАТО-а на Исток[394], утврђивању своје позиције на новом европском политичком и безбедносном тлу, и моделима пројекције своје моћи, посебно у односу на промене унутар Руске федерације и уједињења Немачке, [395] отворила прилику за увезивање албанског националног пројекта и америчког пројекта либералног интервенционизма на крају двадесетог века. Односно, како пише бивши функционер СКЈ са Косова, Азем Власи, до почетка 1998. године завршен је период израде концепције будућег политичког статуса Косова, период ,,концентрације политичких снага'', израде политичке инфраструктуре, интернационализације проблема покрајине и потпуног јединства Албанаца око питања заједничке политичке платформе.[396] На спољном плану је развој норме интервенционизма и спремност преостале суперсиле да се ангажује у њеној примени додатно ојачала перцепцију да ће ,,међународна интервенција бити изведена само у одбрану становништва које се недвосмислено сматра цивилним и аполитичним жртвама, и то само у геополитичком контексту који би одговарао интересима великих сила''.[397]

---

[392] Pavkovic, A. Radan. P (2007). стр. 153.

[393] Треба истаћи да су Албанци са Косова током деведесетих у потпуности игнорисали изборни процес у Србији, чиме су препустили прилику да освоје места у Савезној скупштини и евентуално утичу на политике који би се тицала њихових права унутар држава.

[394] Значај НАТО-а за америчку безбедност сумирана је у говору Кристофера Лејка о трансатлантским односима у коме је изразио уверење да „наследник доктрине обуздавања мора бити стратегија проширења". Sarotte, M. E. (2021). *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*. Yale University Press.

[395] Између лета 1998. и децембра 1999. проширење је комбиновано са пет других великих догађаја: финансијски колапс у Русији и трка за Јељцинову столицу; опозив председника Била Клинтона; крвопролиће на Косову; успон Владимира Путина кроз редове Кремља; и одлука руског председника Бориса Јељцина да нагло поднесе оставку и постави Путина за свог наследника. Sarotte, M. E. (2021). *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*. Yale University Press.

[396] Vlasi, Azem. 1997. Nojev refleks srpske vlasti. 14. Decembar 1997. Достзпно на: http://www.yurope.com/nasa-borba/arhiva/Dec97/1412/1412_4.HTM

[397] Pouyé, Raphaël. 2013. 'Shadow States'? State Building and National Invention Under External Constraint in Kosovo and East Timor (1974-2002), Questions de recherche / Research Questions, Centre d'études et de recherches internationales (CERI-Sciences Po/CNRS). стр. 9.

4.1.3. Радикализација притиска

Интензивирање сукоба које је пратило разарање и све већи број цивилних жртава означило је и коначан прелазак на стратегију изазивања интервенције. Иако је краткотрајно ,,ослобођење'' делова територије перципирано као војни успех, Рафаел Пује (*Raphaël Pouyé*) исправно указује да ,,акције ОВК нису руковођене војном, већ стратегијом јавне виктимизације''.[398] Односно, у овој фази, ,,намера је била да се подстакне српско обрачунавање са цивилним становништвом, са надом да ће његово пласирање у глобалним медијима изазвати међународно негодовање''.[399] Случајеви масакра, као што је ликвидирање Адема Јашарија и 45 чланова његове проширене породице побудили су медије и међународне организације. Још важније, и по правилу, реакције је уследила и у форми ограничене дипломатске иницијативе заинтересованих великих сила, то јест у саопштењу Контакт групе од 9. марта 1998. године,[400] у којем осуђује нападе југословенских снага и позива на хитан прекид непријатељстава. На другој страни, делујући у оквиру главе VII Повеље, Савет безбедности Уједињених нација је на ескалацију сукоба одговорио кроз усвајање Резолуције 1160 од 31. марта 1998, у којој је осудио прекомерну употребу сила српских полицијских снага као и „све терористичке акте Ослободилачке војске Косова“ и позвао стране на дијалог како би се ,,проблем насиља и и тероризма'' решио кроз политички процес.[401] Додатно, Сједињене Државе су ангажовале Роберта Гелбарда (*Robert S. Gelbard*), специјалног представника америчког председника Клинтона за Балкан, који је у извештају од 23. фебруара 1998. године указао на могућност ескалације насиља на Косову и потребе за политичким дијалогом. Гелбард је у извештају оценио да се ,,део растућег насиља приписује полицији'' али и да се сматра неоправданим ,,насиље које врше терористичке групе на Косову, а посебно Ослободилачка војска Косова.''[402] Већ друга половина године указује на промену америчког односа према косовској кризи која ће довести до спајања интереса двају актера и њихове интеракције што ће, између осталог, активирати интервенционизам. Најпре, када је реч о односу према локалним актерима, долази до (пре)орјентације подршке ка ОВК, уз додуше номиналну подршку Ругови као и даље централном политичком актеру. Наиме, у документима Савета за националну безбедност из јуна 1998. године се види потреба да се

[398] Pouyé, Raphaël. 2013. стр.11.

[399] У анализи стратегије виктимизације, Пује је навео мноштво података које је добио приликом интервјуа које је урадио на Косову у периоду између 1999. и 2003. године.

[400] Контакт група је неформална политичка групација Сједињених Држава, Велике Британије, Француске, Немачке, Италије и Русије. Основана је 1994. године као својеврсни форум великих сила у вези са дешавањима у Босни. Група је наставила да функционише и након завршетка рата, а затим је активирана као дипломатски форум у току 1998. године за решавање косовское кризе. Пошто је њено чланство укључивало четири од пет сталних чланица Савета безбедности (искључујући Кину) као и водеће чланице ЕУ и НАТО, одлуке Групе су суштински представљале одлуке Европске Уније, НАТО савеза и Савета безбедности УН. Због постојећих разлика између Сједињених Држава и Русије, успостављена је такозвана Квинта, као својеврсна подгрупа унутар Контакт групе, која укључује све државе осим Русије.

[401] United Nations Security Council. (1998). Resolution 1160 (1998). S/RES/1160 (1998).

[402] У истом извештају, он је указао оцену о карактеру ОВК, рекавши: ,,Ово је без сумње терористичка група. Одбијам да прихватим било какве изговоре. Будући да сам годинама радио на против-терористичким активностима, добро знам да када погледате терористичку групу, да је дефинишете, скинете реторику и само погледате акције. А акције ове групе говоре саме за себе.'' US Department of State Archive, Special Representative Robert S. Gelbard Press Conference, Belgrade, Serbia and Montenegro February 23, 1998. Доступно на https://19972001.state.gov/policy_remarks/1998/980223_gelbard_belgrade.html

кроз даље деловање Контакт групе, обезбеди подршка ОВК, односно да се ,,прошири косовски политички тим, увођењем ОВК у преговарачки процес''.[403] Указујући да ће ОВК постати примаран локални партнер у очекиваним преговорима, наведено је да ће основни подстицај косовској страни да пристане на преговоре бити ,,место ОВК за преговарачким столом'', а као средство притиска ,,одсуство заштите од југословенских одговора на провокације'', и ,,прекид финансирања и логистичке подршке ОВК.''[404] Овим је америчка администрација легитимизовала ОВК и дала јој преимућство у спору око политичког вођства са ЛДК, али и наметнула ово опредељење у мултилатералне оквире унутар којих је настојала да се укључи у решавање сукоба. Истовремен, на међународном нивоу, америчка администрација почиње да ставља решавање косовске кризе у оквир деловања НАТО пакта. Односно, како се наводи у поменутом документу, неопходно је промовисати ,,потпуну посвећеност могућем ангажовању НАТО пакта и у вези са тим потребу заобилажења Уједињених Нација, обезбеђивање подршке савезника том ангажовању и избегавање конфронтирања са Русијом.''[405] У документима Савета за националну безбедности од јуна до августа 1998. године указује се и да је неопходно јачати притисак на Милошевића, обезбедити подршку европских савезника, у првом реду Британије и Француске за НАТО ангажовање које не захтева резолуцију Савета безбедности, и радити на даљем обезбеђивању подршке Русије.[406]

У атмосфери рата међународног притиска и након сусрета Слободана Милошевића и руског председника Бориса Јељцина, средином јула исте године, долази су до првих уступака, укључујући споразум о распоређивање међународне групе посматрача у покрајини ,,Косовска дипломатска посматрачка мисија'' - КДОМ (*Kosovo Diplomatic Observer Mission – KDOM*).[407] Са циљем да процени присуство и стање невладиних организација и страних влада широм Косова, безбедносне услове и ситуацију у вези са интерно расељеним лицима и избеглицама, тим од педесетак дипломата одиграо је важну улогу у обезбеђивању обавештајних података о дешавањима на терену, [408] али не више од тога. Улога КДОМ-била је ограничена, како због *ad hoc* мандата, тако и због ограниченог броја посматрача који је зависио искључиво од спремности држава да учествују у слању посматрача као својих националних представника. Међутим, установљење КДОМ-а утрло је пут раду посредничких мисија на Косову, које су имале значајну улогу у обликовању

[403] National Security Council. *Summary of Conclusions for Meeting of the NSC Principals Committee*. June 19, 1999. стр. 2.
[404] Ibid.стр. 4.
[405] National Security Council. *Summary of Conclusions for Meeting of the NSC Principals Committee*. August 6, 1999. стр. 2.
[406] Ibid. стр. 3.
[407] Отправник послова САД у Београду Ричард Мајлс и његов руски колега покренули су Косовску дипломатску посматрачку мисију (КОМ) 6. јула 1998. године. Њена мисија је да посматра и извештава о општој слободи кретања и безбедносним условима широм Косова. КОМ има за циљ да помогне у изградњи поверења у целом региону обезбеђивањем отвореног међународног присуства ненаметљивих посматрачких тимова. КОМ очекује пун приступ и слободу кретања који ће му помоћи да допринесе смањењу тензија.
[408] Треба имати у виду да је КОМ био својеврсна рука Контакт групе, јер је установљен као интегрисани ентитет под политичким вођством координационе групе коју чине амбасадори земаља Контакт групе у Београду, као и амбасадори Аустрије (председавајуће ЕУ у том тренутку) и Пољске (председавајућа ОЕБС-ом). Свака национална компонента КОМ-а је продужетак одговарајуће амбасаде у Београду. Америчка компонента КОМ-а била је под директном оперативном контролом и вођством шефа мисије Ричарда Мајлса. US Department of State Archive, Kosovo Diplomatic Observer Mission Fact Sheet released by the Bureau of European and Canadian Affairs, July 8, 1998.

наратива о природи и узроцима сукоба, неопходним решењима, али и њиховом коришћењу у сврхе контроле мировним процесом.[409] Најзад, ,,московски договор'' је америчка администрација сматрала само делимичним успехом, и захтевала даљи рад на притиску југословенске стране да испуни све захтеве Контакт групе, укључујући ,,давање најшире аутономије Косову, повлачење југословенских снага са Косова и установљење интензивнијег међународног присуства''.[410] Тако је са погоршањем ситуације на терену појачан међународни притисак, па је јесен 1998. године била у знаку интензивне политичке иницијативе и јачања притиска на СР Југославију. Најпре је Савет безбедности 23. септембра 1998. године усвојио Резолуцију 1199[411], у којој је позвао на хитан прекид ватре на Косову, а стране још једном позвао на почетак политичког дијалога и установљење међународног присуства да надгледа спровођење договореног.[412] Затим је у исто време и паралелно Уједињеним Нацијама и Северноатлантски Савез радио на различитим приступима ангажовања на Косову. Спољни министри водећих НАТО земаља окупили су се 8. октобра у Лондону, са циљем да изврше притисак на југословенску страну да спроведе одредбе резолуција Савета Безбедности и повинује се америчкој дипломатској иницијативи. Већ 13. октобра 1998. године НАТО је одобрио Наредбу за активирање (ACTORD) за ограничене ваздушне операције и фазни ваздушни поход на Југославију, ,,са циљем подржавања дипломатских напора за постизање мира на Косову и отварања пута за политичко решење кризе.''[413] Спремност америчке администрације да се ангажује на Косову и присуство претње у виду активације ACTORD, довели су до новог компромиса којим је дошло до привременог прекида сукоба и установљења нове међународне посматрачке мисије. Наиме, са циљем да се изнуди имплементација захтева Савета безбедности у Резолуцијама 1160 и 1199, Сједињене Државе су послале специјалног изасланика Ричарда Холбрука (*Richard Holbrook*) у Београд, који је 12. октобра постигао споразум са председником СРЈ Слободаном Милошевићем - ,,Споразум Милошевић-Холбрук.'' Овим је омогућена имплементација Резолуција Савета безбедности УН,[414] укључујући повлачење југословенских снага безбедности на ниво од

[409] Ibid. стр. 3.

[410] National Security Council. *Summary of Conclusions for Meeting of the NSC Principals Committee*. June 25, 1999. стр. 4.

[411] Дан након што је Савет безбедности усвојио Резолуцију 1199 (1998), 24. септембра, Северноатлантски савет је одобрио издавање одлуке ACTWARN и за ограничену ваздушну операцију и за фазну ваздушну кампању на Косову, подижући НАТО на повећан ниво војне спремности.

[412] United Nations Security Council. (1998). Resolution 1199 (1998). S/RES/1199 (1998).

[413] Statement to the Press by the Secretary General Following Decision on the ACTORD, October 13. 1998 доступно на https://www.nato.int/docu/speech/1998/s981013a.htm

[414] У једном од извештаја ОЕБС-а о стању на терену у периоду од октобра до децембра 1998. године, наводи се следеће: Војска Југославије је повукла велики део трупа које су требале да напусте Косово. Полицијске снаге су такође смањене, њихове контролне тачке сада уазуима само саобраћајна полиција. Избеглице се у све већем броју враћају. Али ОВК се такође враћа, користећи избеглице као штит, настављајући нападе на југословенске снаге безбедности, враћајући тако контролу над бројним селима. Конректније, 17. и 18. октобра ОВК је извршила бројне рације против југословенских снага безбедности, и у том процесу су убијена четири полицајца и два војника. 20. октобра ОВК киднаповала два дописника Танјуга. Са друге стране, очигледно је да је југословенска страна одлучна да углавном поштује договор док ОВК шири и учвршћује своје позиције, изнова и изнова нападајући полицију и војску у стилу герилског ратовања. ОВК је сада боље наоружана и опремљена, реорганизована је и преузима суверене одговорности у областима које контролише. Српска страна се жали да на лицу места још увек нема верификатора ОЕБС-а. Представници српских снага безбедности упозоравају да садашње стање не могу дуго да трпе, будући да изискује једнострано придржавање ограничења споразума док ОВК делује без било какве међународне реакције.

пре марта 1998. године и пун приступ хуманитарним организацијама, што је требало да обезбеди услове за повратак избеглица.[415] Додатно југословенска страна се сложила, инструментом потписаним 16. октобра, да дозволи Организацији за Европску безбедност и Сарадњу (ОЕБС) да успостави Косовску верификациону мисију (KVM) са циљем да надгледа повлачење југословенских снага.[416] Савет безбедности је у Резолуцији 1203 од 24. октобра подржао споразуме постигнуте са Београдом, и одобрио установљење Мисије али није дао изричито овлашћење за акцију НАТО снага. Овим је ОЕБС је започео имплементацију свог до тада најамбициознијег мандата. Одабир ОЕБС-а био је консензус који је Клинтонова администрација направила како би избегла противљење Москве. Наиме, покушај да се међународне снаге ставе под команду НАТО-а изазвало би снажно противљење Москве, али и Београда, па је укључивање руских посматрача као дела снага ОЕБС-а било кључно у уверавању српске стране да ће се верификациона мисија водити на непристрасан начин. Међутим, мандат мисије је обесмишљен јер је њен рад и присуство подразумевало различите ствари за различите актере. Наиме, кредибилна претња НАТО-а натерала је југословенску страну да спроведе обавезе предвиђене уговором,[417] али је та иста претња деловала као подстицај ОВК да се даље активира у иницирању и коначне интервенције.[418] Најзад, проблем неефикасног ангажовања ОЕБС-а и попустљивост међународне заједнице према кршењу договорених принципа од стране ОВК обесмислили

Види више у OSCE Yearbook 1999, Baden-Baden 2000, pp. 79-90., Heinz Loquai, Kosovo - A Missed Opportunity for a Peaceful Solution to the Conflict?

[415] Генерални Секретар НАТО пакта Хавијер Солана је потврдио д27. октобра 1998. године да је као послеедица активације претње ,,у протекла 24 сата са Косова повучено преко 4.000 припадника Специјалне полиције. Полицијске и војне јединице које се иначе налазе на Косову сада се враћају у своје касарне заједно са својим тешким наоружањем. Контролни пунктови су демонтирани. Поред тога, већина полицијских и војних јединица које се иначе налазе на другим местима у Југославији напустиле су Косово. Безбедносне снаге се враћају на ниво на коме су биле пре почетка садашње кризе.'' Statement to the Press by the Secretary General Following Decision on the ACTORD, October 13. 1998

[416] Након споразума између Милошевића и Холбрука, постигнут је споразум између председавајућег ОЕБС-а Бронислава Геремека (министар спољних послова Пољске) и југословенског министра спољних послова Живадина Јовановића, чиме је омогућен приступ 2000 ОЕБС-их међународних Косову како би се проверило поштовање договореног. Поред тога, Београд је потписао и два одвојена споразума о верификацији како би се осигурала његова усклађеност. Дана 15. октобра, генерални секретар НАТО-а Хавијер Солана и врховни командант НАТО-а у Европи (САЦЕУР), генерал Весли Кларк, одлетели су у Београд да потпишу споразум којим се одобравају неоружани летови изнад Косова авионима алијансе ради верификације примирја и повлачења владиних трупа. Према споразуму, под кодним називом НАТО-а "Орло око", снаге СРЈ су принуђене да искључе све релевантне радарске системе док су верификациони летови у току. Затим је 25. октобра 1998. године Стални савет ОЕБС-а донео је званичну одлуку о оснивању Мисије Косова, чиме је операционализовано њено лансирање, претходно омогућено усвајањем Резолуције 1203 од стране Савета безбедности УН.

[417] Изјава државне сектретарке Сједињних Држава од 27. октобра 1998. године указује да је НАТО известио ,,да председник Милошевић у великој мери поштује Резолуцију 1199 Савета безбедности и да је то поштовање довољно да оправда неизвођење ваздушних удара у овом тренутку.'' Доступно у архиви Америчког стејт дипартемента Secretary of State Madeleine K. Albright, Remarks on Kosovo, October 27, 1998., Washington, DC, As released by the Office of the Spokesman, U.S. Department of State, доступно на https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981027.html

[418] Како се наводи у наведеном извештају ОЕБС-а, 2. децембра, званични Београд шаље меморандум ОЕБС-у у коме терети ту међународну организацију и представнике појединих земаља да одржавају контакт са „терористима, убицама, киднаперима и другим криминалцима који себе називају ОВК". Са друге стране, Генералштаб ОВК 5. децембра изјављује да је чврст у својој посвећености ,,праведној борби за стварање независне и демократске државе''. OSCE Yearbook 1999, Baden-Baden 2000, pp. 79-90., Heinz Loquai, Kosovo - A Missed Opportunity for a Peaceful Solution to the Conflict?

су договорено. Јер, на практичном плану ОЕБС није могао да обезбеди довољан број људи за ангажовање, а још мање њихово убрзано распоређивање на целини косовске територије. На пример, ни средином фебруара 1999. године, односно пет месеци након закључења споразума између ОЕБС-а и СРЈ, број међународних верификатора био је испод 1000, што је било још увек мање од половине циљане цифре, и мање од онога што је било потребно да изврши мандат. Како се може закључити из извештаја саме организације, главни проблем лежао је у државама које нису били спремне да вербалну подршку међународно надгледаном споразуму и подрже кроз конкретни допринос у људским, материјалним и финансијским ресурсима.[419] (Не)посвећеност држава да решавају безбедносне проблеме кроз међународне организације је уобичајен проблем са којим се потоње суочавају. У основи оваквог проблема налази се питање интереса државе да на организацију пренесу део својих националних надлежности како би се он кроз њу остварио. Управо је то фалило у овом случају, јер ОЕБС није био политички важан кључним западним државама, будући да је у контексту проширења НАТО (као кључне организације западних држава) он сматран оквиром „где је Русија равноправна са Сједињеним Државама“,[420] и тако превасходно третиран као ,,средство умиривања Москве''.[421] У случају Косова, показаће се, средство за припрему евентуалног ангажовања НАТО-а,[422] јер како се наводи у извештају Института за националну безбедност, ,,овај споразум никада није имао подршку неке од група на високом нивоу он је коначно затворен у јануару 1999. године'', а кључну улогу у реформулисању стратегије имала државна секретарка Олбрајт ,,која је оптирала за директно конфротирање Милошевићу''[423] и неопходност ангажовања НАТО пакта. У том контексту не чуди невољно ангажовање америчке стране која је била покровитељ споразума,[424] као и паралелне припреме НАТО-а за ангажовање на Косову, упркос

[419] На пример, на Министарском савету ОЕБС-а у Ослу, 2. децембра, немачки министар спољних послова Јошка Фишер критиковао је ОЕБС, указујући на „потешкоће у успостављању КВМ'', спорог напредовања, недостатка транспарентности и примене неједнаких стандарда у избору особља. Иако је ова оцена била тачна, истовремено је немачка влада била неспремна да допринесе конкретнијем ангажовању, јер је недељу дана пре тога, одлучила да распореди свега 40 полицајаца као свој допринос мисији. Наведено према OSCE Yearbook 1999, Baden-Baden 2000, pp. 79-90., Heinz Loquai, Kosovo - A Missed Opportunity for a Peaceful Solution to the Conflict?

[420] Sarotte, M. E. (2021). стр. 221

[421] Ibid. стр. 222.

[422] Паскал Нојфер, швајцарски посматрач Верификационе мисије, известио је да „ситуација на терену уочи бомбардовања није оправдала војну интервенцију и да је основни разлог повлачења КВМ било то што је ,,НАТО одлучио да бомбардује, пре него неуспех саме мисије.'' Наведено према Davies Nicholas, Key US Ally Indicted for Organ Trade Murder Scheme, July 7, 2020. https://original.antiwar.com/nicolas_davies/2020/07/06/key-us-ally-indicted-for-organ-trade-murder-scheme/

[423] Стратегија се састојала од ултиматума странама како би прихватиле одредбе о примирју. Ако стране прихвате споразум, НАТО би се обавезао на његово спровођење са трупама на терену. Међутим, ако Београд одбије да подржи план, стална наређења НАТО-а војним командантима да започну фазну ваздушну кампању била би спроведена. Олбрајтова је била експлицитна у вези са кључним претпоставкама стратегије. Прво, пошто савезници не би сами распоредили своје трупе из страха да ће морати да понове катастрофу у Босни, америчке трупе би морале бити део било које међународне снаге. Друго, Милошевић никада не би прихватио потребу за озбиљним преговорима, а камоли прихватио прелазно решење, да не постоји кредибилна претња бомбардовањем. Треће, даљи преговори не би водили никуда; стога је морао бити наметнут привремени договор кроз претњу и, ако је потребно, коришћење НАТО ваздушних снага. Наведено према National Security Council Deputies Committee, Mission Analysis: International Provisional Administration (IPA) for Kosovo, draft staff assessment, 1999.

[424] Шеф мисије, амерички дипломата Вилијем Вокер је на Косово стигао ,,тек три недеље након именовања'' и генерално ,,одуговлачио процесе размештања и именовања особља''.

номиналној вољи да се путем ОЕБС-а постигне мирно разрешење спора. У том контексту, улога ОЕБС-а је била перформанс мултилатерализма, иза кога је стајала кредибилна претња најмоћније светске силе која је комуницирана кроз канале НАТО-а.[425] У оваквом контексту, ,,у периоду средине децембра 1998. до краја фебруара 1999. године постепено се погоршава ситуација на терену'',[426] где по извештају самог ОЕБС-а али и других извештаја националних и међународних организација[427] долази до све већег броја оружаних сукоба које ,,углавном иницирала ОВК[428], што је затим резултирало прекомерном употребом силе југословенске полиције и војске, због чега исти извештај описује овај период као ,,пропуштену шансу за мир''.[429]

ОВК свакако није намеравала да одустане од стратегије изазивања интервенције, али су околности од јесени 1998. то за кратко време одложиле. Са друге стране, деловало је да је НАТО отишао предалеко у припремама за интервенцију да је не би до краја спровео. Наиме, као што је већ споменуто, већ у јуну 1998. године, НАТО је извео ваздушне вежбе у Албанији и Македонији као први знак показне силе. Затим је до октобра иста године НАТО издао Наредбу о активацији (ACTORD), што је био следећи корак у припреми за за војну акцију. Најзад, НАТО је континуирано претио ваздушним ударима ако Југославија не испуни захтеве за прекид непријатељстава и дозволи међународним посматрачима да уђу на Косово током читаве 1998. године. Ове акције су кулминирале НАТО упозорењем 27. октобра 1998. године, када је алијанса запретила непосредним ваздушним ударима ако

[425] Да је постојао однос потчињености ОЕБС-а НАТО пакту говори и начин на који је мониторинг вршен и о томе извештавана јавност. Погледај на пример усмени извештај америчке секретарке о испуњености резолуција Secretary of State Madeleine K. Albright, Remarks on Kosovo, October 27, 1998., Washington, DC, As released by the Office of the Spokesman, U.S. Department of State, доступно на https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981027.html

[426] OSCE Yearbook 2000, стр.

[427] У Мишљењу Управног суда Баден-Виртемберг од 4. фебруар 1999. године, наводи се оцена да је на основу прегледа „различитих извештаја избегнута хуманитарна катастрофа, која се наводи као могућа претња албанском цивилном становништву. Чини се да је то последица прекида борбе у вези са договором са српским руководством. Од тада су се и безбедносна ситуација и услови живота албанског становништва приметно побољшали. Конкретно у већим градовима, јавни живот се од тада вратио у релативно нормално стање, иако су се тензије између група становништва у међувремену повећале због појединачних аката насиља. Појединачни случајеви прекомерног насиља над цивилним становништвом, нпр. у Рачку, по светском мишљењу, положени су пред ноге српској страни и изазвали су велико огорчење. Али број и учесталост оваквих екцеса не оправдавају закључак да је сваки Албанац који живи на Косову изложен екстремној опасности нити да су сви који се на Косово враћају суочавају са претњом смрћу". V. Opinion of the Administrative Court of Baden-Württemberg, February 4, 1999 (Az: A 14 S 22276/98).

[428]Генерал Клаус Нојман (*Klaus Naumann*), председавајући НАТО команде је у сведочењу пред Међународним кривичним судом за бившу Југославију рекао: „Југословенске власти су поштовале [Холбрук-Милошевић] споразум". Ипак, како наводи даље, овај споразум и српску уздржаност је ОВКискористила као прилику да покрене нову офансиву. Стога, ,,ОВК је била та на коју се односила „већина кршења споразума''. Он је ово потврдио и у сведочењу пред Комитетом за одбрану Доњег дома британског парламента, у оквиру расправе „Поуке са Косова.'' У сведочењу наводи следеће: „Мислим да је поштено рећи да је Милошевић испоштовао обавезу коју је дао генералу Кларку и мени 25. октобра 1998. Он је повукао снаге и повукао полицију. Можда је било неке разлике да ли је било 200 или 400 полицајаца мање или више, али то није битно. Мање-више је испоштовао своју обавезу. Тада су ОВК попуниле празнину коју су повучене српске снаге оставиле и оне су ескалирале. То сам више пута изјавио у Савету НАТО-а у октобру и новембру. У већини случајева, ескалација је дошла са косовске, а не са српске стране. Сведочење је доступно на веб страници британског парламента www.parliament.the-stationeryoffice.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmdfence/347/0060702.htm

[429] OSCE Yearbook 2000, стр. 91.

насиље не престане. Јасан и трајан притисак истакао је посвећеност алијансе интервенцији и учинио очигледним да је организација спремна за војну акцију, остављајући мало простора за повлачење без губитка кредибилитета. Крај 1998. и почетак 1999. године обележило је неколико догађаја којима је интеракција два актера интензивирана: ескалација насиља на страни ОВК, организовање мултилатералне конференције на страни међународних актера, и активирање јавног мњења у осуди масакра у Рачку.

4.1.4. Прва мултилатерална конференција

Са почетком 1999. године и релативним неуспехом Косовске верификационе мисије, наступила је наредна фаза у преговорима, овога пута иницирана од стране Контакт групе у Рамбујеу (*Rambouillet*) у Француској. Преговори су у одговарали идентификованој матрици, односно организовани су као ,,примарни метод'' одговора великих сила на ,,хаос на периферији''. Наиме, они су иницирани и спроведени под надзором Контакт групе, као неформалне скупине великих сила заинтересованих за политичи исход и територијалну расподелу на простору бивше Југославије. Улога и значај великих сила је артикулисана кроз установљење три ко-председавајућа конференције, амбасадора САД у Скопљу Кристофера Хила (*Christopher Hill*) као представника Сједињених Држава, амбасадора Аустрије у Београду Волфганга Петрича (*Wolfgang Petritsch*) као представника Европске Уније, и Виктора Черномиридина (*Victor Chernomyrdin*), као специјалног изасланика за Балкан Руске Федерације. Сила која је претендовала на неутралност, Француска, била је домаћин и организатор сусрета у Паризу и Рамбујеу. Додатно, конференција је одговарала обрасцу ,,ужурбане дипломатије'', као и ,,предочавања претходно утврђеног решења без или са симболичним консултовањем локалних актера.'' У преговорима који су иницијално трајали две недеље, од од 6. до 20. фебруара (а затим продужени још три дана до 23. фебруара), требало је да се дефинишу услови споразума који ће обезбедити прекид ватре, привремено мировно решење и неки облик самоуправе за Косово, као и распоређивање међународних снага на Косову. Они су настали као реакција на претходно ,,неуспели споразум'' Милошевић-Холбрук и ескалацију у виду ,,масакра'' у Рачку, којим је активирано јавно мњење и обезбеђена легитимизација употребе силе у случају да до споразума не дође. Слично претходним обрасцима, преговорима су доминирале Сједињене Државе, док је учешће других сила било мање знак мултилатерализма, а више признавања америчке супериорности у погледу исхода.[430] Додатно, преговори су започели под претњом НАТО пакта, који је 30. јануара упозорио и српску и албанску страну да се морају одазвати позиву у Рамбује, прекинути борбе и поштовати октобарски споразум или ће НАТО „предузети све потребне мере да спречити хуманитарну катастрофу."[431] Ипак, иако су обе стране биле упозорене, НАТО је суштински планирао војну акцију само против српске стране, будући да је претња достављена Милошевићу била да ће, ако

[430] Woodward, Susan L. 2011. стр. 1175.

[431] У Мишљењу Вишег управног суда у Минстеру, 24. фебруара 1999. у вези са дешавањима на Косову, се наводи да ,,реакција југословенске државе у односу на сепаратистичке тенденције кроз доследно и оштро спровођење закона и приступање антисепаратистичким мерама, не представља смишљенудржавну политика која би се могла сматрати намерним дискриминисањем и протеривање мањине; напротив, она се може посматрати као усмерена ка томе да овај народ остане у оквиру државне федерације". У истом мишљењу се наводи да ,,догађаји од фебруара и марта 1998. не указују на програм прогона заснованог на албанској националној припадности, већ у првом реду против ОВК и њених наводних присталица. Opinion of the Upper Administrative Court at Münster, February 24, 1999 (Az: 14 A 3840/94,A)

косовски Албанци потпишу споразум из Рамбујеа, а он то не учини, СРЈ бити бомбардована.[432] Најзад, и као и у случају Дејтонског мировног процеса, преговори су вођени без директног сусрета две стране. Уместо тога, посредници су комуницирали јавно и тајно предлоге, допуне предлога и претње свакој од страна, успостављајући тиме потпуну контролу над процесом. Као и случају Берлинског конгреса или Лондонске конференције, решење је креирано и предочено странама у преговору као довршен документ, на чији садржај стране у преговорима нису имале никакав утицај.[433] Предлог се састојао од политичког и војног дела, при чему је оквир за решење пратио претходно установљене принципе Контакт групе. Иако је план у јавности представљан као консензус у коме нико не може да добије све, у основи план је био неповољан за југословенску страну и њен суверенитет над Косовом. Наиме, планом је предвиђено на пример да ће Косово ,,имати председника, премијера и владу, скупштину, своју сопствени Врховни суд, уставни суд и друге судове'',[434] да ,,ће имати овлашћење да доноси законе који не подлежу ревизији од стране Србије или Савезну Републику Југославију, укључујући наплату пореза'', и да ће ,,обављати спољне односе у својој зони одговорности на исти начин као и Република".[435] Свака од наведених одредби из политичког дела споразума указује на готово потпуно укидање суверенитета над покрајином, при чему одредба да ће се након ,,три године након имплементације споразума, организовати међународна конференција како би се утврдио механизам за коначно решење за Косово на основу воље народа'',[436] указује на то да је то и *de jure* требало потврдити кроз неку врсту међународног посредовања. Имајући у виду положај Југославије и искуство у примени принципа самоопредељења из претходних сукоба на југословенском тлу[437], оваква комбинација одредби била је неповољна краткорочно и дугорочно. Краткорочно, она је подразумевала ефективно укидање суверенитета над Косовом одмах, а дугорочно она је отварала пут и формализацији таквог стања кроз међународно надгледани процес имплементације принципа самоопредељења кроз међународно надгледани референдум. Тешко је поверовати да се израз ,,воља народа'' није односио на на народ у покрајини, односну на албанску већину која је такав референдум већ спровела почетком деведесетих и тиме демонстрирала жељу за независношћу од остатака земље. Упркос томе, будући под претњом НАТО интервенције, југословенска страна је прихватила политички део споразума.

---

[432] HOSMER, S. T. (2001). *The Conflict Over Kosovo: Why Milosevic Decided to Settle When He Did* (1st ed.). RAND Corporation. стр. 8.

[433] Шеф југословенске делегације Ратко Марковић сматра да преговора у Рамбујеу у правом смислу те речи није ни било, да се стране у спору нису никада састајале нити имале улогу у креирању компромиса, да је „споразум" дељен учесницима у „комадима", као и да су разговори монополизовани од стране појединаца америчке администрације, попут Мадлен Олбрајт. Марковић. Ратко. 2019. Три крупне лажи о наводним преговорима у Рамбујеу. (6. фебруар – 23. фебруар 1999. године). Политика. 10.02.2019.

[434] Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (Rambouillet Accords). 1999. Retrieved from: https://peacemaker.un.org/kosovo-rambouilletagreement99

[435] Ibid.

[436] Ibid.

[437] Након краткотрајног периода у коме су стране државе и организације подржавале територијални интегритет Југославије, тај став је преиначен у рано признање сецесије Хравтске и Словеније. Након брзог напуштања одбране територијалног интегритета Југославије, страни актери, а у првом реду, ватрено су заступали територијални интегритет нових република, а посебно Босне и Херцеговине, што је најзад продужило рат и допринело трагучном исходу у овој мултиетничкој републици.

Проблем неприхватања се тицао војног дела споразума, посебно Анекса Б којим је у погледу ограничења суверенитета заиста ,,подигнута лествица толико високо''[438] да је, чини се, циљ заиста био онемогућити његово прихватање. Овај део споразума се и није тицао толико Косова, а још мање проблема аутономије или права албанске мањине. Он је у основи подразумевао дерогацију југословенског суверенитета у целини у корист једне међународне организације – НАТО пакта. Наиме, одредбе попут оних да ће ,,НАТО особље уживати, заједно са својим возилима, пловилима, авионима и опремом, слободан и неограничен пролаз и несметан приступ у целом простору Савезне Републике Југославије (СРЈ), укључујући придружени ваздушни простор и територијалне воде'', и право на коришћење свих површина или објеката који су потребни за подршку, обуку и операције''[439] у потпуности субординирају државу међународној организацији чији она и није члан. Додатно, неке одредбе подразумевају и активну улогу НАТО у располагању онога што се сматра строго унутрашњим стварима државе, попут оне да се се одобрити све телекомуникационе услуге'', укључујући ,,право на коришћење свих средстава и услуга по потреби да се осигура пуна способност комуникације и право на коришћење целог електромагнетног спектра, бесплатно".[440] Најзад, НАТО би по слову споразума стекао право да мења ,,инфраструктуру СРЈ, попут путева, мостова, тунела, зграда и комуналних система."[441] При томе, захтев за широке надлежности, праћен је одредбама о потпуном изузимању НАТО-а од било какве одговорности. Наиме, како се наводи у Анексу Б, НАТО би, по прихватању споразума, био ,,имун на све правне процесе, било грађанске, административне или кривичне", а ,,особље НАТО-а, би под свим околностима и у сваком тренутку, имало имунитет и искључиву надлежност у погледу било којег грађанског, управног, кривичног ило дисциплинског преступа у СРЈ''.[442] Није познато да је овако блатантно одређена дерогација суверенитета у корист неке војне организације била део једног мировног споразума, осим можда у случаја окупационих власти у послератној Немачкој и Јапану. И као што је југословенско неприхватање споразума из Рамбујеа сматрано разлогом војног ангажовања НАТО-а, тако се војни део споразума и манир у коме је он пласиран, сматрао примером ,,алиби дипломатије'', у којој није постојала права намера да се дође до решења.[443] У намери да истакне карактер ових преговора као својеврсног ,,узми или остави'' ултиматума, историчар (*Christopher Clark*) пореди Споразум из Рамбујеа са аустроугарским ултиматумом Србији из 1914., наводећи да услови потоњег изгледају блажи у поређењу са захтевима НАТО-а.[444] Слично је сматрао и и бивши државни секретар Хенри Кисинџер (*Henry Kissinger*), један од критичара ангажовања на Косову,

[438] Описујући преговоре у Рамбује, бивши сарадник Стејт департмента за Југославију, Џорџ Кени, известио је у мају 1999. да је високи државни Званичник одељења је обавестио новинаре да је „[ми] намерно поставили летвицу више него што би Срби могли да прихвате".
[439] Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (Rambouillet Accords). 1999.
[440] Ibid.
[441] Ibid.
[442] Ibid.
[443] Kovačević Živorad, *Amerika I Raspad Jugoslavije*. 2007 2. izd ed. Beograd: "Filip Višnjić" Fakultet političkih nauka. стр. 31.
[444] Clark, Christopher (2012). *The Sleepwalkers. How Europe Went To War In 1914* (2012 ed.). London: Allen Lane. стр. 458.

који је споразум окарактерисао као ,,провокацију'', односно ,,изговор за почетак бомбардовања''.[445]

Посебно проблематично било је што је Анекс Б достављен накнадно, јер пре дефинитивног ,,не'' југословенске стране, постојали су кредибилни сигнали да постоји спремност не само да прихвате политички договор, како је Кристофер Хил и сам потврдио[446], већ и неки облик међународних мировних снага, у оквиру ОЕБС-а или УН-а, али не и НАТО пакта.[447] Међутим, то је било неприхватљиво за америчку страну која је кроз НАТО могла најдиректније да пројектује своје интересе и интервенише без правних и политичких препрека које би оквир УН-а или ОЕБС-а подразумевао. У интервјуу за Си Ен Ен (*CNN*), Олбрајтова је потврдила значај ангажовања НАТО-а, рекавши да „не постоји опција довођења у питање да у основи споразума требају бити снаге предвођене НАТО-ом''.[448] Додатно, у ,,Извештају о Косову" независне међународне комисија се наводи централност улоге НАТО-а у контексту решавања кризе: „Олбрајтова и други су били тако чврсти у погледу супремације НАТО-а над било којим другим институционалним актером у овом контексту, да је простор за било какав компромис лимитиран.'' Даље се наводи, ,,да би до договора дошло, то би морало да значи извесну флексибилност НАТО-а''[449]. Са друге стране, споразум из Рамбујеа омогућио је оквир за достизање већине прокламованих албанских циљева, упркос наративу америчке администрације да су „Албанци изабрали мир чак и потписивањем споразума иако нису добили све што су желели."[450] Иако за тренутак изоставимо то да је постојао притисак и на албанску страну, чињеница је да је споразумом албанска страна добила више од онога што јој је Устав из 1974. године гарантовао, што је номинално био циљ спољног интервенционизма. Иако узрок спора на релацији центра и покрајине, Устав је регулисао статус покрајине унутар сложеног федеративног уређења СФР Југославије. Споразум из Рамбујеа био је карта за излаз из те државе. Оно око чега је било спора тицало се статуса ОВК, како у односу на постојећи политички процес, тако и у односу на улогу у политичком животу Косова у будућности. Америчка страна морала је да сигнализира ОВК као локалном партнеру да ће прихватање Споразума донети слободу не само од Србије, већ и од осталих политичких актера унутар албанске политичке елите.[451] Када је

[445] Амерички државни секретар Хенри Кисинџер је у британском Дејли Телеграфу, 28. јуна 1999. године објаснио: „Текст из Рамбујеа, којим се Србија позива да прими НАТО трупе широм Југославије, био је провокација, изговор за почетак бомбардовања. „Рамбује није документ који би анђеоски Србин могао да прихвати. Био је то ужасан дипломатски документ који никада није требало да буде представљен у том облику", додао је Кисинџер.

[446] Independent International Commission on Kosovo. 2000. *The Kosovo Report: conflict, international response, lessons learned.* Oxford: Oxford University Press.

[447] Ibid.

[448] CNN. 1999. Albright pushes Serbs, ethnic Albanians for Tuesday accord. (21 February). *http://www.cnn.com/WORLDI*europe*I9902*121*I*kosovo.03*I*index.html?iref=allsearch (accessed 29 July 2010).

[449] Independent International Commission on Kosovo. 2000. *The Kosovo Report: conflict, international response, lessons learned.* Oxford: Oxford University Press.

[450] USIA. "Statement by President Clinton on Kosovo." News and Press Release, February 23, 1999.

[451] У брифингу америчког Сенатира Роберта Дола и Амбасадора Кристофера Хила од 6. марта 1998. године основна сумња поставља се у односу на став ОВК и значај њихово статуса након преговора. Како се истиче: ,,ОВК разуме да ће они бити демилитаризовани, они ће и даље имати улогу у будућности на Косову, политичкој будућности, полицијским снагама.'' U.S. Envoy Senator Robert Dole and Ambassador Christopher

око учешћа ОВК у политичком процесу постигнут договор, и када је портпарол ОВК Јакупа Краснићи (*Jakup Krasniqi*) јавно обзнанио да ће они учествовати у преговорима у Рамбујеу, постало је јасно да око садржаја решења и није било спора. Наиме, поред именовања делегације ОВК[452], у саопштењу организације је наведено да ће се ОВК ,,на разговорима залагати за то да Косово постане међународни протекторат у наредне три године'',[453] што се начелно поклапа са одредбама предложеног споразума.

У контексту НАТО проширења пристанак ОВК-а се мање тиче односа према споразуму а више питања утврђивања савезништва. Јер, иако споразум из Рамбујеа није увео референдум за независно Косово – оно што су вође ОВК захтевале и наводиле као разлог одлагања његовог прихватања - на крају је албанска делегација потписала споразум, остављајући Србе у позицији рушитеља споразума. Ово је несумњиво био део стратегије која је радила за обе стране. За западне државе на челу са САД пропаст споразума био је неопходан како би се одржао кредибилитет најављиване претње ангажовања НАТО-а, а подршка ОВК је то у датом тренутку био најрационалнији избор. Са друге стране, у контексту претње упућене југословенској страни и борбених пораза у току зиме, потписивање је постала исплатива тактика којом је ОВК могла да преда ратовање са Србијом у руке НАТО-у. Ову тактику, коју је предложила Олбрајтова, сводила се на следеће, „ако ви потписујете, Срби не потписују, ми бомбардујемо. Ви потписујете, Срби потписују, имате НАТО. Дакле, на вама је одлука: не потписујеш, Срби не потписују, заборављамо на тему".[454] Да се претња према ОВК састојала у губљењу даље подршке запада, потврдила је и Олбрајтова која се сматра креатором овог приступа. На питање новинара Би Би Си-ја (*BBC*) Алана Литла (*Alan Little*), „да ли постоји јасан механизам да се ОВК казни ако се не понаша на, како ви називате, разуман начин?'', Олбрајтова је одговорила: ,,ја мислим да је казна да потпуно изгубе подршку САД и Контакт групе".[455] Слично је навео и британски министар спољних послова Робин Кук (*Robin Cook*), одговарајући на питање: „Свакако је порука косовским Албанцима да ће, ако не потпишу споразум, бити изузетно тешко војно ангажовати НАТО против Београда.''[456] Ова логика је претходно представљена и у документима Савета за националну безбедност, где се, осим одсуства подршку у борби против централних власти, наводи и прекид финансирања и даље логистичке подршке ОВК. Свест о значају интеракције је била обострана. Бартон Гелман (*Barton Gelman*) је 17.априла 1999. године у Вашингтон посту написао да је „америчка обавештајна служба на самом почетку проценила да је намера ОВК да увуче НАТО у своју борбу за независност провоцирајући српске снаге на даље

Hill, Press Conference on Kosovo, U.S. Embassy London, England, March 6, 1999 As released by the Office of the Spokesman U.S. Department of Statehttps://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/990306_dole_kosovo.html

[452] Као чланови делегеације наведени су Јакуп Краснићи, Раме Буја, Сокол Башота, Хашим Тачи и Бардил Махмути. Наведено према Архиву Стејт Дипартмента од 3. фебруара 1999. године. KDOM Update, Bureau of European and Canadian Affairs, Office of South Central, European Affairs, U.S. Department of State, Washington, February 3, 1999

[453] U.S. Envoy Senator Robert Dole and Ambassador Christopher Hill, Press Conference on Kosovo, U.S. Embassy London, England, March 6, 1999 As released by the Office of the Spokesman U.S. Department of Statehttps://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/990306_dole_kosovo.html

[454] CNN. 1999. Albright pushes Serbs, ethnic Albanians for Tuesday accord. *http://www.cnn.com/WORLDI*europe*I9902121I*kosovo.03*I*index.html?iref=allsearch.

[455] BBC 1999. World: America's Clinton's statement stabilizing Europe. (25 March). http://news. bbc.co.uk/2/hi/ americas/303693.stm

[456] Little, Alan. *Moral Combat: NATO at War*. BBC, 2000.

злочине”.[457] Слично, лидер ОВК, Хашим Тачи је у интервјуу британском новинару Алану Литлу (*Allan Little*) потврдио ову тактику, рекавши да је сваки пут ,,када смо провоцирали Србе, долазило до контранапада на цивиле, али ми смо били вољни да допустимо страдање Албанаца ако је то значило изазивање интервенције’’.[458] Тако је радикализацијом албанске стратегије и све интензивнијим учешћем САД у процесу решавања косовске кризе, установљена локално-међународна интеракцију између НАТО пакта, са једне и ОВК са друге стране. Ослободилачка војска Косова, са једне стране, је била користан локални партнер НАТО пакту, на челу са Сједињеним Државама, у свом првом ангажовању на Истоку. Са друге стране, НАТО пакт је био неопходан косовским Албанцима да војно порази централне власти Југославије и ангажује међународне актере у даље решавање косовског питања. Ова узајамност је постала самоизградива у даљој динамици америчког ангажовања на Косову, јер се Америка кроз њу укључила у шири оквир решавања албанског националног питања.

4.1.5. Војна интервенција и легитимизација

Иако су преговори у Рамбујеу сматрани неуспехом са позиције спречавања сукоба, они су били важна формализација локално-спољне интеракције са циљем промене статуса кво на Косову. Наиме, они су увезали локалне и спољне интересе и отворили врата директној војној интервенцији једине силе која је могла и била вољна да диктира садржај политичких решења. Радикализација деловања ОВК и НАТО ангажовање у Источној Европи вратило је решавање косовског питања у оквир раније установљеног оквира ,,политичке завере и герилске борбе’’, а затим и директног интервенисања спољне силе.[459] Као што је представљено, интервенционизам као метод решавања албанског националног питања присутан је макар од Берлинског конгреса. Од тада, национално орјентисани албански политички лидери посматрају питање Косова не као питање мањинских права унутар других држава у региону, већ као питање територијалног суверенитета косовских Албанаца, које се може остварити или кроз стварање независне државе (Косово) или стварањем Велике Албаније. Тако је тренутак експанзије НАТО-а отворио прилику за ,,кориговање историјске грешке’’ из 1912. године и решавање албанског националног питања, упркос томе што је оно уоквирено у дискурс људских права, унутрашње самоуправе и питања мањинске аутономије Албанаца на Косову. Да је НАТО користио Албанце за тај подухват није било табу ни у односима Америке и Русије. Изведена у време припрема за велику педесету годишњицу НАТО пакта и у контексту обелодањивања дуго најављиваног проширења на земље бившег Варшавског савеза, ова интервенција је, посматрана ретроактивно, отворила насилно врата новој улози НАТО-а у постхладноратовском свету. Кредибилитет најављеног проширења упркос претходно датим обећањима да се НАТО неће ширити и тестирање руске толеранције били су део политичке калкулације НАТО интервенционизма на Косову. У

[457] Ibid.
[458] Ibid.
[459] Овај приступ је део шаблона који је коришћен и другим регионима, током Хладног рата и касније. Наиме, Сједињене Америчке Државе су пружале помоћ авганистанским муџахединима против Совјетског Савеза, Контрашима у Никарагви против сандинистичке владе и УНИТА-и у Анголи против МПЛА. Затим, слична подршка је пружана курдским побуњеницима у Ираку, антикастровим кубанским избеглицама и разним европским паравојним групама у оквиру Операције Гладио. Види више у Kinzer, Stephen. *Overthrow: America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq*. New York: Times Books, 2006.

току дванаест месеци који су претходили одлуци о употреби силе, косовски проблем је постао питање кредибилитета како западних држава уопште, тако и НАТО пакта,[460] посебно након изречених претњи о бомбардовању Југославије и серији заједничких вежби у региону у оквиру Партнерства за мир (*Partnership for Peace – PFP*) којим је НАТО сигнализирао да је обећање о ,,нити једном инчу''[461] (источно од Берлина) ствар прошлости и да Алијанса не намерава да пропусти ,,историјску прилику за проширење на Исток''.[462] У званичној изјави Стејт департмента (*US State Department*) од 26. марта 1999. године, под насловом „Циљеви и интереси САД и НАТО-а на Косову", као основни циљеви Америке и НАТО-а на Косову, наводе се ,,заустављање крвопролића и постизање трајног мира који ће спречити наставак репресије и обезбедити демократску самоуправу за косовски народ." Ипак, у наставку се наводе два додатна интереса, сумирана у ,,очување стабилности у кључном делу Европе'' и ,,одржавању кредибилитета НАТО-а.''[463] Поред тога, и сам председник Клинтон је у више наврата сумирао циљеве, истичући на пример следеће: „Наша мисија је јасна: да покажемо озбиљност НАТО-а како би српски лидери разумели императив промене курса".[464] Кристофер Лејн (*Christopher Layne*) тумачи први циљ као реторички, а кредибилитет НАТО-а као аутентични циљ, сумирајући значај првог као „изговор за политику САД и НАТО, а не мотив који стоје иза те политике".[465] У том смислу, делује да је мотивација била да се по сваку цену одржи кредибилитет НАТО-а, али су други разлози били потребни да се тај циљ подржи. Динамички однос лидера косовских Албанаца који су били спремни да ,,увуку'' заинтересованог спољног актера у своју борбу за национално питање и деловање Сједињених Држава кроз НАТО креирао је интерактивни процес који ће постати самоизградив кроз даљи процес интервенционизма.

Поред тога, није неважно истаћи и да су ови догађаји трајно променили односе Америке и Русије и запечатили крај деценије у коме је пропуштена шанса за партнерство две силе. О значају које је ангажовање на Косову имало за већ нарушене односе Америке и Русије, бивши амерички секретар закључује Роберт Гејтс (*Robert Gates*) закључује: ,,Русији је деловало да догађаји на Косову чине негативне последице проширења болно очигледним, јер они су најзад омогућили Америци, да у име НАТО-а, бомбардује Словене по својој вољи.''[466] Схватајући тежину коју је бомбардовање имале на унутрашњу руску политику и Јељцинов однос према ,,реакционарним снагама'', Клинтон је у предвечерје напада, у телефонском позиву покушао да ублажи штету по америчко-руске односе и покуша да

[460] Woodward, S.L. (2001). Humanitarian War: A New Consensus? Disasters, 25. стр. 338.
[461] Фраза "ни један инч" потиче из периода интензивне дипломатске размене између Сједињених Држава и Совјетског Савеза након краја Хладног рата. Конкретно, у фебруару 1990. године, амерички секретар за спољне послове Џејмс Бејкер, је за време састанка са совјетским лидером Михаилом Горбачовим, употребио ову фразу како би уверио саговорника да се НАТО не ширио на исток уколико би Совјетски Савез прихватио поновно уједињење Немачке унутар НАТО-а. Детаљнију анализу разговора види у Sarotte, M. E. 2021. *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*. Yale University Press
[462] Sarotte, M. E. (2021). стр. 166
[463] Osmani, Sead (2011) "NATO's Credibility in the Kosovo War," *Sigma: Journal of Political and International Studies*: Vol. 28, Article 7.стр. 66.
[464] Layne, Christopher. 1999. Faulty Justifications and Ominous Prospects: NATO's "Victory" in Kosovo. CATO Institute. 25 October. стр. 91.
[465] Ibid. стр. 95.
[466] Gates, R. M. (2020). *Exercise of power: American failures, successes, and a new path forward in the post-Cold War world*. First Edition. New York, Alfred A. Knopf. стр. 266.

умири Јељцина обећањем новог пакета Међународног монетарног фонда. Али, штета је већ била начињена. Јељцин је потврдио да је интервенција подстакла ,,раст анти-НАТО и антиамеричког расположења'',[467] што је затим и потврђено у анкетама америчког савета за безбедност у којима ,,93 процената Руса не одобрава НАТО акције''.[468] Званично, овај став је потврђен и одбијањем руских представника да се појаве на педесетој годишњици и самиту НАТО-а, који је одржан од 23. до 25. априла исте године. Тако је, ангажовање на Косову, озваничило и нову улогу НАТО-а, која се није тицала примене Члана 5 Уговора о Северноатлантском савезу, већ је отворила врата новој улози старе организације у постхладноратовском свету. У основи те улоге налазила се растућа идеја о праву међународне заједнице (на челу са Сједињеним Државама) да нарушава суверенитет држава онда када то оправдава потреба заштите људских права. У том смислу, војна интервенција НАТО није била нужно одговор на насиље на Косову[469], већ и на ,,признати неуспех западних сила и међународних организација да заштите цивиле у Босни и Херцеговини[470] између 1992. и 1995.[471] и у Руанди 1994. године'',[472] али и на потребу да се самодефинише у контексту америчке униполарности.[473] Она је нормативно уобличена кроз доктрину хуманитарне интервенције која је требало да легитимизује употребу НАТО пакта ван оквира Члана 5 Уговора, и противно Повељу Уједињених Нација, као и уставима појединих чланица НАТО, Хелсиншкој Повељи и другим међународноправним актима који се тичу неинтервенисања и мирног решавања спора.

---

[467] Sarotte, M. E. (2021). стр. 318.

[468] Ibid. стр. 319.

[469] Ово и због тога јер се може поставити питање селективности у интервенисању и извести оправдана критика да, ако занемаримо случајеве Руанде и Босне, питање људских права Курда у Турској траје довољно дуго да би могло да произведе сличну забринутост међународне заједнице и следствено реакције. Јасно ова паралела корисна је јер указује на то да интензитет насиља нема нарочити значај у објашњавању доношења одлука. Наиме, бројеви би дали предност интервенцији у корист заштите курдске мањине у Турској, с обзитом да је, према извештају Хјуман Рајтс Воча из 1994. године, тридесет девет хиљада људи погинуло у сукоба курдске мањине и централних власти на југоистоку Турске Додатно. „два милиона Курда је расељено током десет година сукоба; 108 села је расељено, само између 9. маја и 10. јула 1994., а у јесен 1994. око 137 је срушено“ Наведено према Human Rights Watch. 1994. Forced Displacement of Ethnic Kurds from Southeastern Turkey *http://www.hrw.org/enl*reports*I1994*1*0I*0*1I*forced-displacement-ethnic- kurds-southeastern-turkey

Додатно, Прокурдска Партија демократског друштва (ДТП), која је 2009. имала двадесет и једног посланика у парламенту, забрањена је одлуком Уставног суда, а у Извештају из 2009. године, наводи се и да јетурска држава систематски настоји да избришу курдску културу, забране курдску телевизију, радио и језик. Наведено према: Human Rights Watch. 2009. Turkey. http://www.hrw.org/en/world-report-2010/ turkey

[470] Овај став је сумиран у једном од бројних иступања америчке државне секретарке Медлин Олбрајт: „Не желимо да се понови 1991. када међународна заједница није реаговала довољно енергично и снажно“. "The Kosovo cauldron." The Economist, vol. 346, no. 8059, 14 Mar. 1998, pp. 53. Gale In Context: Biography.

[471] Ово је потврдила и државна секретарка Мадлен Олбрајт у интервјуу који је дала приликом снимања документарног филма Алана Литла у продукцији Би Би Си-ја документарац под називом „Морална борба: НАТО у рату”. Говорећи о њеном про'интервенционистичком ставу, она је истакла ,,сматрала сам да треба да убедим своје колеге да не можемо поновити грешке које су се десиле у Босни, где се много причало, а ништа није деловало.''

[472] Woodward, S.L. (2001). стр 333.

[473] Да је за руску страну ангажовање на Косову представљало проблем види се из комуникације на највишем нивоу, како између Бориса Јељцина и Била Клинтона, тако и у иступању руског министра спољних послова Јевгенија Примакова. Најзад, у једној од тих размена, Русија је, свесна недостатка кредибилне претње и средстава за обуздавање Сједињених Држава запретила одустајањем од споразума СТАРТ 2, а затим и одустајањем од ратификације споразума од стране Руске думе (споразум је ратификован тек у априлу 2000. године, мада је 2002. године продлашен неважећим.

Да је принцип хуманитарног интервенционизма био превасходно легитимацијски оквир за нарушавање принципа суверенитета, може се тврдити и кроз анализу последица бомбардовања. Наиме, иако је један од циљева био спречавање даљег деловања југословенских власти на Косову, те заштита цивила, НАТО бомбардовање погоршало је хуманитарну ситуацију на Косову. Ипак, ово није била нужно некалкулисана последица војног интервенисања, јер је из више изјава и извештаја било јасно да је америчка администрација упућена да ће бомбардовање угрозити додатно безбедносне прилике на Косову. Као и у неким од претходним случајевима америчког ангажовања, извештаји Агенције за националну безбедност и обавештајни подаци супротстављали су се политичким оценама Стејт департмента. На пример, 27. марта 1999. године, амерички генерал Весли Кларк указао је да је „потпуно предвидљиво да ће се српско насиље интензивирати након НАТО бомбардовања“,[474] и тога је америчка администрација била свесна имајући у виду извештаје ЦИА-е у предвечерје бомбардовања.[475] Слично, извештај ОЕБС-а ,,Како је виђено, како је записано'' (*As Seen as Told*) из 1999. године наводи се да је укупан број избеглица у току борби између ОВК и југословенских власти у току 1998. године био 350.000, док са друге стране, исти извештај наводи да је број косовских Албанаца протераних са Косова у периоду марта до јуна 1999. износио је 863.000.[476] Исти податак наводи се у Извештају UNHCR-а у коме се истиче улога НАТО-а у ескалацији насиља и масовном одливом избеглица који су, према слову Извештаја, по броју и интензитету упоредиви једино са случајевима масовног расељавања у области Великих језера у Африци 1994. и у курдско-ирачком рату 1991. године.[477] Овде треба додати и податак о броју српских избеглица које су Косово напустиле након доласка НАТО снага, који се креће од 160.000 према подацима Хјуман Рајтс Воча (*Human Rights Watch*)[478] до 280.000 према подацима Владе Републике Србије.[479] Без обзира на наведене прогнозе, неуспех преговора у Рамбујеу значио је да је време интервенционизма дошло. Прва војна акција НАТО-а ван оквира Члана 5 Уговора започела је 24. марта 1999. године,

[474] General Wesley Clark, Operation Allied Force press briefing, 25 March 1999, NATO, доступно на www.nato.int/kosovo/press/p 990325 a.htm

[475] Подаци о дешавањима након почетка НАТО акција потврђују ове процене. Наиме, у извштају ОЕБС-а ,,Како је виђено, како је записано'' из 1999. године наводи се да је укупан број избеглица у току борби између ОВК и југословенских власти у току 1998. године био 350.000. Са друге стране, исти извештај наводи да је број косовских Албанаца протераних са Косова у периоду марта до јуна 1999. износио је 863.000.[475] Исти податак наводи се у Извештају UNHCR-а у коме се истиче улога НАТО-а у ескалацији насиља и масовном одливом избеглица који су, према слову Извештаја, по броју и интензитету упоредиви једино са случајевима масовног расељавања у области Великих језера у Африци 1994. и у курдско-ирачком рату 1991. године.[475] Овде треба додати и податак о броју српских избеглица које су Косово напустиле након доласка НАТО снага, који се креће од 160.000 према подацима Хјуман Рајтс Воча (*Human Rights Watch*)[475] до 280.000 према подацима Владе Републике Србије.[475]

[476] SCE Kosovo/Kosova “As Seen as Told’’. An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission October 1998 to June 1999. Доступно на https://www.osce.org/files/f/documents/d/d/17772.pdf

[477] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES EVALUATION AND POLICY ANALYSIS UNIT, The Kosovo refugee crisis An independent evaluation of UNHCR’s emergency preparedness and response, EPAU/2000/001 February 2000, доступно на https://www.unhcr.org/africa/sites/afr/files/legacy-pdf/3ba0bbeb4.pdf

[478] FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA ABUSES AGAINST SERBS AND ROMA IN THE NEW KOSOVO, August 1999, Volume 11, No. 10 (D) доступно на https://www.hrw.org/reports/1999/kosov2/#N_4_

[479] https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/en/8929

а завршена 9. јуна 1999. године. Потписивањем Кумановског војно-техничког споразума,[480] којим је сукоб окончан, уједно су одређени и услови фазног напуштања српских војних и безбедносних снага са територије Косова. Најзад, њиме су формализовани и услови пост-конфликтног мултилатералног ангажовања на Косову, чиме је започела друга фаза интервенционизма. У њој је, као што ће даље бити дискутовано, настављена политика подршка албанском сецесионизму политичким средствима. Обезбеђивање подршке европских савезника, покушаји да се избегне конфронтација са Русијом и изналажење нових нормативних матрица за амерички интервенционизам пратиће и наредну фазу, и у њој ће, унутрашња радикализација насиља и спољна реакција постати неопходни градивни елементи у даљим фазама ангажовања.

4.2. Политичка интервенција, 1999-2008.

Упркос представљеним противречностима концепта изградње државе, претпоставка да изградња либералних демократских институција и отворене тржишне економије доприноси изградњи мира, постала је оквир политика изградње на Косову након 10. јуна 1999. године. Имајући у виду мандат Уједињених нација на Косову, који је подразумевао изградњу мира, кроз свеобухватну изградњу институција унутар територије неодређеног статуса, основна претпоставка коју ћемо тестирати у овом поглављу је да међународна изградње државе у случају Косова *није* допринела изградњи мира и у постконфликтном друштву, већ је условила настанак нових облика сукоба, од којих ћемо посебно размотрити случај севера Косова, који остаје простор оспореног суверенитета и континуираних сукоба ниског интензитета. Додатно, претпоставка је и да је интервенција спољних актера на Косову условила трансформацију процеса изградње мира у процес изградње државе на Косову упркос одсуству политичког консензуса о том питању унутар Уједињених нација. У вези са претходним, последица наведене трансформације, оличене у претпостављању политичког решења могућим институционалним аранжманима, довела је до заробљавања државе и контролисаног конфликтног потенцијала, над којим контролу и даље имају међународни актери, у првом реду Сједињене Државе.

Ради систематичније анализе, целокупну другу и трећу фазу пост-конфликтне изградње уобличавамо као фазу пост-конфликтне интервенције, политичке, економске, и најшире друштвене. На основу актера ангажованих у изградњи и циљева изградње, условно ћемо поделити процес међународне интервенције у четири периода изградње.

-Изградња мира под окриљем Уједињених нација, 1999-2005.
-Трансформација мандата изградње, 2005-2007.
-Изградња државе Косово под окриљем Европске Уније 2008-2011.
-Заокруживање државности кроз интеграцију северног Косова, 2011-2013.

Ова подела је широка и упрошћена, али и оправдана из два разлога. Прво, иако се елементи изградње државе у најужем смислу налазе и у првој фази, једностраним проглашењем независности Косова од стране Привремених органа самоуправе и подршком западних земаља укључених у изградњу озваничава се трансформација мандата. Друго, иако су пресудну улогу у диктирању политичких процеса од почетка до

[480] Споразуму су претходили Споразум Ахтисари-Черномиридин од 2. јуна 1999.

данас свакако имале појединачне државе, у првом реду Сједињене Државе, улогу градитеља имале су Уједињене нације, а затим и Европска унија. Променом актера, мења се и природа мандата, односно циљеви изградње. За разлику од мандата Уједињених нација који је, уз извесна ограничења, заснован на Резолуцији 1244, мандат Европске уније релативизује значај тог документа и свој мандат заснива на Ахтисаријевом плану (Свеобухватном предлогу за решење статуса Косова). Најзад, друга фаза, одређена је транзицијом и још увек централном, али ограниченом улогом Уједињених нација, која је кулминирала пропашћу преговора у Бечу, а затим и једностраним проглашењем косовске независности. Оно што је заједничко свим фазама је да су номинално засновани на концепту изградње државе, који, како је у првом делу рада представљено, подразумева изградњу институција, успостављање владавине права, изградњу отвореног тржишта, као и процес економске трансформације према нелибералном моделу. Оно што разликује прве две фазе од последње две састоји се у такозваној ,,изградњи државе без државе'', односно балансирању између опције независности Косова и опције суверенитета Србије. Ова ситуација, коју Доминик Заум описује као ,,парадокс суверенитета'' (*sovereignty paradox*) последица је ограничења који произилазе из Резолуције 1244, које је гарантовала истовремено територијални интегритет СР Југославије и достизање ,,највише самоуправе'' за Косово. Та ограда је напуштана постепено, као што ћемо видети, још кроз отварање опције преговора о статусу 2005. године, али је тек након 2008. године она у потпуности престала да буде ограничавајући фактор у спровођењу политика изградње. Напуштање оквира Резолуције и установљеног оквира изградње осветлила је фундаментални проблем политике изградње државе – *проблем моћи*. Наиме, као што ће бити детаљно дискутовано, стандарди изградње који се налазе у основи концепта напуштени су у корист подршке независности Косова, иако су потоња правдана остваривањем првих. Концепт либералне изградње је суспендован када су његови оквири постали препрека остваривању независности Косова. Тиме је откривена континуирана интервенционистичка пракса која стоји у основи међународног ангажовања на Косову, руковођена динамичком интеракцијом локално-спољних актера. Поред тога, потврђена је претходно поменута селективност у примени принципа изградње, који се, као што ћемо видети, мењао у зависности од интереса спољних актера заинтересованих за политички исход пост-конфликтне изградње на Косову. Следствено, ово се рефлектовало на положај Уједињених нација и однос према оквиру изградње који је установљен у току 1999. године. Наиме, док су УН представљале користан нормативни оквир за оно што је суштински постала интрузивна интервенција Сједињених Држава у решавању статуса косовске територије, подупрта војном силом НАТО пакта, оне су подржаване (политички и материјално). Међутим, када је оквир Уједињених нација указао на ограничења која изградња независне државе на делу суверене државе са собом носи, мандат УН је обесмишљен а нови градитеље пронађен је у регионалној организацији спремној (у мањој или већој мери) да имплементира америчко решење за Косово.

Претпоставка овог рада, која ће у овом поглављу бити образложена је да су након 1999. године на Косову постојала два приступа постконфликтној реконструкцији: један, *легалистички*, артикулисан кроз политику ,,Стандарди пре статуса'' (*Standards before Status*), који решавање статуса условљава задовољавањем низа правних и политичких стандарда управљања и тако одговара концепту изградње, и други, *политички*, који је претпоставио постизање политичког циља (у виду независности Косова) стандардима управљања, сматрајући да ће они бити достигнути тек када се питање статуса реши. Први

приступ, артикулисан кроз политику „стандарди пре статуса'', представљао је оквир изградње све док није суштински напуштен након епизоде етнички мотивисаног насиља против Срба и других неалбанских мањина из марта 2004. године. Други приступ, који је легитимисан аргументом о хитности решавања питања статуса као услова даље изградње мира, постао је оквир изградње током 2005. године а затим је фазно имплементиран кроз преговоре у Бечу током 2006. године, кроз процес трансформације мандата УНМИК-а и његову тиху замену мисијом Европске уније током 2007 и 2008.[481] године, и најзад подршком проглашењу независности Косова.

Посматрано из перспективе локално-спољне интеракције, етнички мотивисано насиље из 2004. године је било наставак стратегије локалног изнуђивања нове спољне интервенције којим је додатно легитимисана подршка независности. Непосредно након насиља то је формулисано у извештају специјалног изасланика Генералног Секретара Каи Аиде-а у коме је представљен свеобухватан „преглед политика и пракси свих актера на Косову, укључујући и препоруку да политика „стандарди пре статуса'' треба заменити динамичком политиком стандарда заснованом на приоритетима''.[482] Приоритети нису јасно дефинисани, али ретроактивно посматрано, они су се односили на имплементирање косовске независности. Ово ће затим бити бити потврђено и 2008. године када су кључне земље НАТО-а и Европске уније на косовско проглашење независности одговориле не само признањем нове државе, већ и активном подршком њеној убрзаној интеграцији у међународне организације и институције. Континуитет интервенционизма, од војног преко политичког, који је резултирао у (за сада) последњој епизоди територијалне расподеле бивше југословенске државе заокружен је кроз унутрашњу интеграцију северног Косова (у периоду од 2011. до 2013. године) као једног дела територије где пракса интервенционизма није давала резултате. Прегледом фаза које у мањој или већој мери представљају обрисе једног или другог приступа настојаћемо да утврдимо на који начин је развој међународне изградње мира на Косову трансформисан у трајну интервенцију и присуство међународних (западних) актера, а затим и на који начин је то повезано са интервенционизмом на Балкану уопште.

4.2.1. Изградња мира под окриљем Уједињених нација, 1999-2004

Централна улога Уједињених нација у установљењу међународне администрације на Косову била је резултат компромиса држава Г8, будући да претходни предлози[483] о руковођењу од стране ОЕБС-а или Европске Уније нису били прихватљиви доминантним актерима.[484] Са једне стране, Русија је одбијала идеју о ОЕБС-у као руководиоцу, док су са друге стране Сједињене Државе биле скептичне према евентуалног улози Европске уније. У већ поменутом транскрипту телефонског разговора из априла 1999. године, између председника Клинтона и председника Јељцина, основни захтев руске стране тицао се организације која ће водити пост-конфликтну изградњу. Наиме, Јељцин је тражио да на

[481] Мисија Европске уније за владавину права на Косову- ЕУЛЕКС (EULEX Kosovo), званично је успостављена заједничком акцијом одлуком Савета Европске уније 2008/124/CFSP од 4. фебруара 2008. године.

[482] Eide, Kai. Report on the situation in Kosovo, United Nation, Security Council, 30 November 2004, S/2004/932

[483] Предлог Споразума из Рамбујеа је превидео централну улогу ОЕБС-а или Европске Уније.

[484] Zaum, Dominik (2002). стр. 127.

челу буду Уједињене нације, како јер би у том оквиру Русија имала своје место, тако и због осетљивости Срба према НАТО-у. Са друге стране, захтев Америке да НАТО буде присутан на терену тицао се разоружања и контроле ОВК, јер, како је навео председник Клинтон „без НАТО-а неће доћи до разоружавања ОВК''.[485] У тренутку отпочињања рада мисије, односи између Америке и Русије уједно завршавају деценију „меденог месеца'', оличеног у пријатељству два лидера и релативно значајним достигнућима у међусобном разоружавању.[486] Неслагања око приступа изградњи постојала су и унутар евро-атлантског блока, и она су била израз подела око питања мира и безбедности и приступа пост-хладноратовском преуређењу међународног поретка, укључујући „акције усмерене на институционализацију победе Запада над Русијом (СССР) у хладном рату, као што је проширење НАТО-а и (само)декларисана морална супериорност НАТО-а над УН.''[487] Ова неслагања су се очитавала најпре између САД и западно-европских држава, али и унутар европског блока. Поређења ради, за разлику од случаја изградње у Источном Тимору где „ниједна велика сила није имала стратешки интерес'' и где су УН имале прилику да „одиграју драгоцену улогу''[488], како је то истицао Генерални секретар УН Кофи Анан, изградња мира на Косову започела је у знатно другачијем окружењу. Поделе које су утицале на приступ изградњи и методе имплементације суштински су се тицале будућег статуса територије која је постала предмет изградње. Наиме, иако је са једне стране, сваки од наведених докумената потврдио територијални интегритет СР Југославије, државни суверенитет је привремено суспендован на делу територије које је постао предмет изградње мира. Односно, питање да ли се на Косову граде институције које треба да оснаже косовско друштво, након чега би се радило на достизању сврсисходне аутономије унутар Србије, или се гради независна држава, нису дефинитивно решена. Доминик Заум (*Dominik Zaum*) сматра да је статус Косова остао нерешен јер западне силе нису хтеле да признају независност Косову као резултат рата, чији је циљ номинално био решавање хуманитарне кризе, а не подршка сецесији. Стога је, питање коначног статуса одложено на неодређену будућност, у нади да ће време и развој догађаја на Косову и у Србији донети решење. Сузан Вудворд пак сматра да је војна интервенција НАТО-а номинално била конзервативна по циљевима, будући да је у основи подразумевала враћање на војни *status quo* из октобра 1998. и политички *status quo* из 1989, са циљем стварања услова за обнављање аутономије Косова. Међутим, једном када се НАТО ангажовао на страни косовских Албанаца који су неумитно желели независну државу, овај процес је постао

[485] Sarotte, M. E. (2021). стр. 299.

[486] Неоспорно, ова динамика је у највећој мери ипак била заснована на економској и политичкој премоћи Сједињених Држава и европских савезника, односно недостатку кредибилне претње којом би Совјетски Савез, а касније Русија, могла да балансира америчку доминацију. Та неједнакост илустрована је у серији уступака руске стране, од питања уједињења Немачке до ширења НАТО-а на земље некадашњег источног блока. Ипак, НАТО интервенција на Косову означила је крај те динамике, а односи Русије и Америке имаће значајан утицај на политички процес у пост-конфликтној фази.

[487] Woodward, L. Susan (2001) Humanitarian War: A new consensus? стр. 333.

[488] Kofi Annan with Nader Mousavizadeh. Interventions: A Life in War and PeaceNew York: Penguin Press, 2012. стр. 102. У вези са изреченим ставом тадашњег Генералног секретара Уједињених нација, треба истаћи да је већ од почетка процеса решавања питања Источног Тимора 1999. године, било јасно да не само да постоји стратешки интерес регионалних сила (Аустралија, Нови Зеланд, Јапан), већ и њихова структурална повезаност са великим силама (САД, Велика Британија). Види: Ђорђевић-Лукић, Светлана Ж. (2016), Улога Уједињених нација у изградњи мира: случај Источни Тимор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.

самоизградив интервенционизам, у коме је сваки нови корак у изградњи постајао узрок наредном, чинећи целокупан процес изградње неповратним.

4.2.2. УНМИК

Међународна цивилна администрација на Косову установљена је након завршетка НАТО интервенције на Савезну Републику Југославију, која је трајала од 17. марта до 9. јуна 1999. године. Војна интервенција окончана је потписивањем Кумановског војно-техничког споразума[489], а установљење међународне цивилне администрације на Косову утврђено је Резолуцијом Савета Безбедности Уједињених нација бр. 1244. Позивајући се на Главу VII Повеље Уједињених нација, Резолуција 1244 дефинисала је оквир међународног цивилног присуства на Косова, указујући да

,,овлашћује генералног секретара да уз помоћ одговарајућих међународних организација, успостави међународно цивилно присуство на Косову, како би се обезбедила привремена управа на Косову, при чему ће народ Косова моћи да ужива суштинску аутономију у оквиру СР Југославије, и које ће обезбедити прелазну управу при чему ће успостављати и надгледати развој привремених демократских институција самоуправе, како би се обезбедили услови за миран и нормалан живот свих становника Косова.''[490]

Савет безбедности је тако утврдио цивилни део међународног присуства на Косову, под називом Привремена управа мисије Уједињених нација на Косову (*United Nation Interim Administration Mission in Kosovo- UNMIK*), која припада последњој генерацији мисија изградње мира - међународно руковођени програми управљања и изградње.[491] Ове мисије, које се одређују као ,,привремено преузимање одговорности за основне функције управљања државом или територијом од стране међународне организације или организација,''[492] како тврди Ричард Каплан (*Richard Caplan*), имају двоструку сврху: да управљају територијом, али и да истовремено подстичу развој аутономних капацитета за самоуправу.[493] У основи оваквог приступа лежи уверење да је незаинтересована, односно неутрална страна у стању да веродостојније оцени потребе изградње ефикасне државе и прилагоди их захтевима глобализације и принципима добре владавине. У том оквиру су

---

[489]Војно-технички споразум између Међународних безбедносних снага (КФОР) и влада Савезне Републике Југославије и Републике Србије потписан је 9. јуна 1999. године предвиђа позива постепено повлачење југословенских војних, полицијских и паравојних снага са Косова, демилитаризацију ОВК и распоређивање међународног цивилног и безбедносног присуства под окриљем Уједињених нација.

[490] UN Security Council, *Security Council resolution 1244 (1999) [on the deployment of international civil and security presences in Kosovo]*, 10 June 1999, S/RES/1244 (1999)

[491] Поред цивилног управљања територијом, Резолуцијом је установљено и безбедносно присуство на Косову у виду мисије *Kosovo Force – KFOR*, одговорне директно Севертноатлантском савезу – НАТО. Примарни циљеви КФОР-а били су одржавање мира, осигурање безбедности цивилног становништва и подршка обнови и развоју Косова. У том циљу је, повлачењем српских снага до 20. јуна 1999. године, распоређено 50.000 мировних трупа у складу са Поглављем VII Повеље УН као „операција подршке миру".[491] Повлачењем српских институција са Косова, започео је један од најамбициознијих подухвата изградње мира, у коме су нерешен статус територије, дубоке етничке поделе и разилажења спољних актера у односу на циљеве изградње определила политичке и институционалне изборе.

[492]Zaum, Dominik, (2007), *The Sovereignty Paradox - the Norms and Politics of Statebuilding*, Oxford University Press. стр. 21.

[493]Ibid. стр. 24.

Уједињене нације, уз сарадњу са другим међународним организацијама, виђене као легитимни спољни актер у процесу изградње мира и/или државе. Ново интернационализовано управљање директно се ослања на овлашћења Савета безбедности из Глава VI и VII Повеље која између осталог обухватају и разне облике превентивне дипломатије и активности усмерене на успостављање, осигурање, спровођење, наметање и изградњу мира. Ове мисије су пратиле претходно развој претходно представљеног безбедносног дискурса који се одражавао на облик, обим и структуру овлашћења, као и свеопште амбиције управа.[494] Када је реч о Балкану, у периоду између 1995. и 1999. године Уједињене нације су успоставиле прелазне управе над три ратом разорене територије - Босном и Херцеговином, Источном Славонијом и Косовом.[495] Ипак, по обиму овлашћења (мандату), буџету и броју ангажованог, мисија на Косову се сматра, заједно са мисијом УНТАЕТ у Источном..., категоријом за себе. Хансјорг Стројмејер (*Hansjoerg Strohmeyer*)[496] сматра да је „обим изазова и одговорности који произилази из мандата UNMIK и UNTAET без преседана у мировним операцијама Уједињених нација“ и зато , „нигде осим Косова и Источног Тимора успостављање управе УН није захтевао изградњу политичког и правног система практично од нуле“.[497] Брахимијев извештај сврстава ове две постхладноратовске мисије у посебну класу као одговор на „екстремне'' ситуације и описује их као „операције Уједињених нација које су добиле извршну власт за спровођење закона и административну власт тамо где су локалне власти не постоји или није могао да функционише.''[498] Ипак, оно што разликује случај Косова од случајева прелазних управа Уједињених нација у источној Славонији (Хрватска) или Источном Тимору (Индонезија) је одсуство политичког консензуса о политичком статусу територије пре отпочињања

[494] Савет безбедности ауторизовао је успостављање администрације Уједињених нација у Камбоџи 1992. године (*United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC*), у Сомалији 1993. године (*United Nations Operation in Somalia – UNOSOM II*), у Босни и Херцеговини 1995. године (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina – UNMIBH*), у Источној Славонији, Барањи и Западном Срему 1996. године (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES*), Косову и Метохији 1999. године (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*), у Источном Тимору 1999. године (U*nited Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET*) и у Ираку 2003. године (*Coalition Provisional Authority – CPA*).

[495] Од четири међународне администрације на територији бивше Југославије, прва, Администрација Европске уније за Мостар (*EUAM*), основана је у јулу 1994. године да би управљала подељеним градом Мостаром у Босни и Херцеговини, који је затим укључен у структуру међународног цивилног присуства у Босни и Херцеговини 1996. Паралелно са Дејтонским мировним споразумом, Хрватска и Србија су се договориле о успостављању прелазне администрације Уједињених нација у Источној Славонији, Барањи и Западном Срему (*UNTAES*) која ће надгледати пренос овог територију претежно насељену Србима од самоуправе до хрватске суверене контроле. Администрација је успостављена у складу са Поглављем VII Повеље у јануару 1996. Резолуцијом Савета безбедности 1037. Најзад, четврту администрацију на Балкану, УНМИК, Савет безбедности је успоставио 10. јуна 1999. године, након војне интервенције НАТО-а против Савезне Републике Југославије (СРЈ).

[496] Хансјоерг Строхмеиер (*Hansjörg* Strohmeyer) је од 2007. године био шеф Одељења за политички развој политике Канцеларије УН-а за координацију хуманитарних послова. Од 1996. до 1998. радио је у оквиру Већа Високог представника у Сарајеву. Од тада је био на високим позицијама у неколико политичких и мировних мисија Уједињених нација, укључујући Либан, Либерију, Судан, Косово, Источни Тимор и Либију.

[497] Strohmeyer, H. (2001). Making Multilateral Interventions Work: The U.N. and the Creation of Transitional Justice Systems in Kosovo and East Timor. *The Fletcher Forum of World Affairs*, *25*(2). стр. 111.

[498] The Panel on United Nations Peace Operations, chaired by Lakhdar Brahimi, reported to the U.N. Secretary-General on 17 August 2000: *U.N. Doc. A/55/305*.

изградње. Јер, у поменута два случајева, политички статус је био претходно решен, у првом случају кроз реинтеграцију (Славоније, Барање и западног Срема) у Хрватску, а у другом кроз независност Источног Тимора. Док је на Косову, Међународна управа привремено лишила југословенску државу права да управља делом своје територије и становништва,[499] преузела улогу владе, установила широку самоуправу за Косово, а решавање питања статуса територије оставило за процес политичких преговора који је требало касније доћи. Има и оних којих сматрају да нема ничег нејасног у томе како се УНМИК одредио према статусу територије Косова. На пример, Душко Димитријевић сматра да је Резолуција 1244 наставак претходно донетих резолуција Савета безбедности, пре свега Резолуција бр. 1160, 1199. и 1203. из 1998. године, те се у том духу њено одређење статуса Косова треба и тумачити. Заједничко овим документима је потврда суверенитета и територијалне целовитости Савезне републике Југославије, у складу са Завршним актом из Хелсинкија и начелима Повеље Уједињених нација, уз гарантовање значајне аутономије покрајини Косово и Метохија унутар СР Југославије. У преамбули Резолуције 1244 Савет безбедности потврђује ,,привржености свих држава чланица суверенитету и територијалном интегритету СР Југославије, одређујући јасно ранг самосталности ове територије, наводећи да ће ,,народ Косова моћи да ужива суштинску аутономију у оквиру државе СР Југославије''.[500] У тим оквирима се истиче и политички захтев за проналажење коначног решења за статус Косова путем посредованих преговора. Стога, ово тумачење не оставља простора за сумњу у погледу оквира унутар кога се коначна решења могу постизати. Чињеница је да Резолуција није конкретизовала овлашћења УНМИК-а, али она је донета као део пакета мировног споразума, па би било илузорно очекивати конкретизовање мандата у атмосфери неслагања првенствено у оквиру Савета безбедности. Ипак, она је поставила оквире и отворила врата дугорочном процесу решавања политичког статуса Косова у тим оквирима. Тако је, највиши правни и политички документ одредио је оквир изградње након 1999. године, али је истовремено његова садржина прилагођавана процесима у којима су се преплитали интереси међународних актера и локалних актера. Најзад, овлашћења из Резолуције су детаљније конкретизована најпре извештајима Генералног секретара, као и уредбама саме администрације.[501]

Нерешено питање статуса у многоме је одредило мандат и специфична овлашћења УНМИК-а. Будући да је администрација требало да у потпуности преузме управљање територијом Косова, најпре је требало направити избор о томе да ли ће се установити управљање засновано на директној или индиректној владавини. Један од одговора о начину на који се међународни актери опредељују ка једном или другом моделу нуди институционална теорија директне и индиректне владавине, која истиче да спољни актери по правилу полазе од претходног нивоа политичког развоја који постоји унутар подређене јединице. Односно, указује да виши степен државности доводи до индиректнијег облика владавине између, и обрнуто.[502] У случају Косова, чини се да је одабир у великој мери

[499] Woodward, S.L. (2001). стр. 333.
[500] Резолуција Савета Безбедности 1244 (1999) о ситуацији у вези са Косовом, Уједињене Нације, C/PEC/1244, 10. јун 1999.
[501] United Nations Security Council. "Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1244 (1999)." S/1999/672. June 12, 1999. para. 2-4.
[502] Gerring, J. Ziblatt, D, Van Gorp, J., & Arévalo, J. (2011). An Instituional Theory of Direct and Indirect Rule. *World Politics*, *63*(3). стр. 378.

одређен односом између стања на терену и нејасних политичких циљева администрације. Избор директне владавине била је последица увида Одељења за планирање УН мировних операција (*UN Department for Peacekeeping Operations - DPKO*) у стање јавне администрације на Косову и одсуства чак и основних услуга након повлачења српских власти. Наиме, непосредно након завршетка интервенције НАТО-а, Косовом је владао унутрашњи хаос и широко распрострањено насиље. Током самог бомбардовања, дошло је до огромног расељавања становништва, а непосредно након њега дошло је до рунде ,,обрнутог етничког чишћења'' у којој је српска заједница сносила највећи терет етничко-албанског анимозитета. Косовска економија и политичке институције биле су у колапсу, а већина оних који су били на административним функцијама у покрајини избегла је пред насиљем у централну Србију. Ситуација је наметала директно управљање, што је потврђено у Извештају Генералног секретара, у коме се каже да ће УНМИК вршити „сва извршна и законодавна овлашћења, укључујући администрацију правосуђа".[503] Тиме је одређена суштинска улога УНМИК-а, као владе, а не мисије помоћи,[504] па су и саме Уједињене нације су своју мисију на Косову описале као „подухват без преседана и по обиму и по структурној сложености".[505] Дакле, ограниченост Резолуције довела је до тога да се УНМИК-у заправо ангажује у изградњи државе без државности.[506]

Први извештај Генералног секретара од 12. јуна 1999. године садржи прелиминарни предлог оквира међународне цивилне операције, у виду интегрисаног приступа обнови, који подразумева учешће различитих међународних организација, под вођством Уједињених нација. Према Извештају, на челу тако предложене Мисије се налази Специјални представник Генералног секретара *(Secretary General Special Representative-SGRS)* који се поставља након консултација са Саветом безбедности, и који руководи целокупном мисијом у свим њеним задацима.[507] Иако у тренутку подношења извештаја, Генерални секретар још увек није имао на располагању све податке о стању на Косову, широка овлашћења Мисије су правдана циљевима постављеним у Резолуцији 1244, укључујући организовање целокупне цивилне администрације, али и изналажење политичког решења током времена. Након прелиминарног предлога, други извештај Генералног Секретара од 12. јула 1999. године јасно ставља до знања да УНМИК има врховну извршну и законодавну власт и да ће у потпуности преузети управљање Косовом. Овај документ је употпуњен извештајем о стању безбедносне, политичке, економске, и хуманитарне ситуације на Косову, као и стања постојећих институционалних капацитета и јавних сервиса.[508] Најзад мандат УНМИК-а је експлицитно утврђен првом Уредбом коју је администрација донела на Косову 25. јула 1999. године, у којој се детаљно побрајају овлашћења привремене Управе на Косову, укључујући надлежности Специјалног

[503] Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Mission in Kosovo, UN Doc. S/1999/779, 12 July 1999, стр. 35–9.
[504] Zaum D. (2002). стр. 129.
[505] UNMIK, 'UNMIK at a Glance', Available at http://www.unmikonline.org/ intro.htm (accessed April 2006).
[506] Zaum, Dominik (2002). стр.128.
[507] Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999), UN Doc. S/1999/672, 12 June 1999, стр. 6.
[508] Ibid, стр. 2-6.

представника.[509] Уредбом провејава директан приступ управљању, сумиран кроз први члан у коме се наводи да је сва законодавна и извршна власт која се односи на Косово, укључујући и управљање правосуђем, поверена УНМИК-у. Такође се наглашава централна улога Специјалног представника, који ће сва наведена овлашћења директно спроводити, укључујући и законодавну функцију, најпре кроз доношење уредби као квази-држаних правних аката на територији Косова.[510] Са циљем да се одговори на сложене задатке из широко постављених надлежности, УНМИК је организован у четири стуба, који су подељени по областима надлежности, и по организацијама задуженим за њихово спровођење. Прва два стуба, за која су одговорне саме Уједињене нације, подразумевају надлежности у сфери полиције и правосуђа, као и у области цивилне администрације. Трећи стуб, који се односи на надлежности у сфери демократизације и изградње друштвених и политичких институција, је у надлежности Организације за европску безбедност (*Organization for Security and Cooperation in Europe-OSCE)* Најзад, четврти стуб, који обухвата процес економске, материјалне и социјалне обнове и реконструкције, води и организује Европска унија (*European Union)*. Тако, иако централне у руковођењу процесом изградње, Уједињене нације су сарађивале и са бројним другим организацијама и агенцијама, свака са својом идејом о томе шта изградња мира на Косову представља. Уз овако широко дефинисан мандат, буџет опредељен за администрацију је био без преседана, почевши од 125 милиона долара у 1999. години, затим 300 милиона у 2000. години, 410 милиона у 2001-ој, 360 милиона у 2002-ој, 365 милиона у 2003-ој, 380. милиона у 2004-ој, 230 милиона у 2005-ој, и око 224 милиона у 2006. години.[511]

Иако је првобитно концентрисао сву политичку власт у својим рукама да успостави и управља административним структурама, УНМИК је одмах успоставио механизме за консултације са локалним политичким лидерима. Затим, како би подстакао укључивање локалног становништва у процес постконфликтне обнове, УНМИК је основао Привремене институције самоуправе – ПИС (*Provisional Institutions of Self-Government-PISG*), што је подразумевало установљење Скупштине, Председника Косова, Владе, судова и других органа самоуправе.[512] У пракси, децентрализација је била ограничена, због доминантне улоге Специјалног представника, који остаје највиши политички ауторитет покрајине све до краја прве фазе изградње.[513] Ово се пре свега односила на сфере које су карактеристичне за државни суверенитет и монопол на дозвољеном употребом насиља, као што су спољни односи и војна питања, контрола над полицијом и правосуђем и контрола над државним и друштвеним предузећима и њихову приватизацију и регулисање. Поред тога, са аспекта изградње мултиетничких институција, ове установе нису задовољавале истински представнички карактер, с обзиром да су их сачињавали

[509] Уредба о овлашћењима привремене Управе на Косову, Уредба б.1999/1 UNMIK/URED/1999/1 25. јул 1999. године, члан 1-2.

[510] Уредба б.1999/1 UNMIK/URED/1999/1 25. јул 1999. године, члан 1-4.

[511] United Nations, UNMIK Budget Reports 1999-2006. Подаци доступни на UN Peacekeeping and the UN Digital Library.

[512]У том циљу донет је Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову, од 20. маја 2001. године, УНМИК/УРЕД/2001/20. Текст је приложен уз нацрт Уредбе УНМИК-а бр. 2001/9, 15 мај 2001. године.

[513] На пример, закони усвојени у Скупштини важили су тек након одобрења Специјалног представника, који је могао да их мења или укине уколико сматра да нису у сагласности са Резолуцијом 1244 и Уставним оквиром. Односно, ниједно овлашћење било ког органа привремене самоуправе ни на који начин није доводило у питање „резервисана овлашћења" Специјалног представника.

претежно припадници албанске популације. Наиме, српска заједница на Косову је са подозрењем посматрала установљење нове међународне управе што је утицало на перцепцију легитимитета институција самоуправе и њихову евентуалну партиципацију. Та перспектива би се могла сумирати кроз опис из извештаја ОЕБС-а из 2006, у коме се однос Срба према међународној изградњи мира своди на виђење да је ,,њихову земљу окупирала међународна заједница која сада успоставља аутономију коју никада нису тражили''.[514] Поред тога, проблем безбедности је ефективно онемогућавао смислено учешће у растућим установама, јер је ,,Србима постало јасно да нико није у стању да их ефикасно заштити од сталног напада и застрашивања.''[515] Администрација УН-а је у том смислу имала мало тога да им понуди како би стекла неопходан легитимитет за демократско управљање. Ово није био случај на северу Косова и Метохије (Север), где су Срби успели да задрже локалне институције Републике Србије и створе хибридни политички поредак[516] који им је омогућавао да се одупру изградњи државе у којој нису желели да живе и одрже везе са Београдом. То је наравно представљало проблем за функционисање УНМИК-а, будући да Мисија није имала потпуну контролу над делом територије северно од Ибра. Ипак, УНМИК је толерисао њихов рад јер је су, иако супротстављене оквиру Резолуције 1244, биле последица неколико важних фактора директно везаних за стабилност покрајине. Прво, потреба за паралелним структурама повезана је са немогућношћу приступа дела припадника заједнице косовских Срба службама УНМИК-а и ПИС. Друго, како се наводи у Извештају ОЕБС-а о стању паралелних структура, оне су израз недостатка поверења косовских Срба у УНМИК и ПИС, како у погледу безбедности уживања услуга, тако и по питању квалитета њиховог квалитета. Најзад, и вероватно најважније, ове структуре су израз амбивалентног приступа питању статуса Косова, односно покушаја косовских Срба да задржи институционалну везу са Београдом и спречи интеграцију у косовску државу.[517] Постојање и толерисање паралелних институција од стране управе УН је један од првих великих компромиса који је направљен у односу на концепт изградње државе. Наиме, изградња институција би свакако подразумевала елиминисање било ког алтернативног центра политичке моћи и потпуну интеграцију северног Косова у постојећи систем ПИС-а. Ипак, уважавајући горе наведено, Уједињене Нације су одступале од строге политике интеграције, схватајући да би њихово насилно интегрисање заправо погоршало безбедносну ситуацију. Да је такво поступање оправдано са позиције изградње мира препознала је и растућа литература која, критикујући статоцентризам концепта изградње државе указује на то да емпиријска налази говоре о томе да „признавање, толеранција или чак охрабривање држава-унутар држава може бити корисна стратегија у управљању грађанским сукобом"[518], односно да ,,одржавање статуса кво представља кредибилну алтернативу и често даје боље резултате

[514] Arraiza, Jose. Marria. (2002). *Serb participation in the provisional institutions of self-government of Kosovo* (Diss 2002). стр. 4.
[515] Arraiza, Jose. Marria. (2002). стр. 9.
[516] Под овим подразумевам задржавање институција самоуправе које су биле паралелно растућим институцијама Уједињених нација, али истовремено и ограничено учешће у процесу изградње мира.
[517] „Paralelne strukture na Kosovu", Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju misija na Kosovu, Odeljenje za ljudska prava, decentralizaciju i zajednice 2006-2007. стр. 6.
[518] Spears, I. S. (2004). States-within-states: An introduction to their empirical attributes. In P. Kingston & I. S. Spears (Eds.), States within states: Incipient political entities in the post-Cold War era. New York: Palgrave Macmillan. стр. 29.

од такозване агенде интеграције''.[519] Насупрот томе, косовски Албанци су генерално посматрали КФОР као савезничку силу, будући да су локални политичари 1999. године представили међународне снаге као пратиоце ОВК у задатку ослобађања Косова од српске власти и отварања пута ка независности.[520] Додатно, они су гледали изградњу УНМИК институција као привремену фазу у достизању независности, на чему се у великој мери заснивао легитимитет администрације. Ипак, онда када су те институције почеле да се сматрају препреком достизању циља о независности, оне су довођење у питање, истицањем проблема локалног власништва, претњом заробљавања државе или указивањем на проблем колонијалног еха. Ово се рефлектовало и у извештајима и литератури која је, кроз технократски приступ, настојала да укаже на проблеме УНМИК-а без сагледавања дубине политичких подела о питањима статуса које су диктирала мандат и достигнућа администрације. Широко постављене надлежности, неслагање међународних актера у погледу дугорочних циљева УНМИК-а и дубоке етничке и институционалне поделе створиле су мисију чији је мандат свака од страна интерпретирала у складу са својим циљевима на Косову. Чињеница да је Резолуција са једне стране потврдила територијални интегритет СР Југославије и истовремено привремено суспендовала њен суверенитет на територији Косова, а затим и указала на потребу изналажења политичког решења створио је процес у коме свако ново тумачење опредељује мандат Мисије, без могућности на повратка на оригинално слово Резолуције. Тај процес се отргао оквирима резолуције и постао предмет политичке интервенције (међународних) актера који су га спроводили сходно својим интересима, а у интеракцији и сукобљавању са интересима других. Ти интереси су се разликовали како унутар актера укључених у изградњу, тако и у оквиру Контакт групе па и унутар самих држава.

4.2.3. Стандарди пре статуса, *1999-2004.*

У периоду од 1999. године до 2004. године, основни приступ изградњи мира заснивао се на политици ,,стандарди пре статуса'', која је постала симбол управе Уједињених нација на Косову. Имајући у виду одсуство консензуса у погледу питања статуса територије, и ограничења из Резолуције 1244 у погледу мандата мисије, УНМИК се определио за приступ који је питање статуса одлагао на неодређено време, односно за изградњу државе без државе. Приступ ,,стандарди пре статуса'', установљен за време мандата Специјалног представника Генералног Секретара УН (СПГС), Михаела Штајнера (*Michael Steiner*) подразумевао је постављање низа циљева и приоритета који су морали бити испуњени како би преговори о статусу почели. Односно, како је навео у свом обраћању у Савету безбедности ,,Постизање ових мерила је само по себи циљ, и Косово може напредовати ка фер и праведном друштву само када се испуне ови минимални предуслови.[521] У техничком смислу, овај приступ одговара идеји међународне изградње, будући да се пред објектом изградње постављају критеријуми чије задовољење мери, процењује и вреднује спољни (међународни) актер. У политичком смислу, ово је био начин да Уједињене нације задрже неутралну позицију у односу на питање статуса, остану у оквирима сопствених аката и обезбеде подршку различитих актера за рад УНМИК-а. Фокусом на стандарде,

[519] Berg, E., & Toomla, R. (2009). Forms of normalization in the quest for de facto statehood. The International Spectator, 44. стр. 44.
[520] Arraiza, Jose. Marria. (2002). стр. 11.
[521](UNMIK's Press Release 719, Wednesday, 24 April 2002, доступно на http://www.unmikonline.org/press/2002/pressr/pr719.htm).

како закључује Бернард Кол (*Berhnard Koll*), Уједињене нације су настојале да одложе решавање коначног суверена и замрзну спор скретањем пажње са питања статуса.[522] . Доминик Заум слично закључује, тврдећи да се у прве четири године рада УНМИК мало бавио питањем решавања статуса, а више фокусирао на успостављање институција и њихову демократску легитимацију.[523] Међутим, испуњење стандарда управљања као метода условљавања политичког процеса у изградњи мира није искључиво везана за косовско искуство. Сличан приступ примењен је у Бриселској декларацији Већа за имплементацију мира из 2000. године, у којој су утврђени критеријуми за мерење учинка институција у Босни и Херцеговини.[524] Академски, овај приступ је по правилу уобличаван кроз концепт ,,заслуженог суверенитета'' (*earned sovereignty*), који је широко примењиван у литератури о пост-конфликтној изградњи.[525] У погледу садржаја, стандарди прате оквир либералне изградње државе односно ,,доброг управљања'', која се постиже, како ја напред дискутовано, кроз изградњу демократских институција, унапређење владавине права и стварање услова за тржишну економију. Стандарди су обухватали серију политичких, правних, економских и хуманитарних питања, и стога су подељени на осам области:

- функционалне демократске институције
- владавина права
- слобода кретања
- права и одржив повратак мањинских заједница
- стварање тржишне економије,
- имовинска права
- дијалог са Београдом
- Косовски заштитни корпус.[526]

Сваки од ових стандарда и начин мерења њихове остварености детаљно је описан у извештају Савета безбедности ,,Стандарди за Косово'' (*Standards for Kosovo*).[527] Поред тога, са циљем мерења испуњености ових стандарда, установљена је процедура достављања редовних извештаја Савету безбедности, која је започела у лето 2002. године, а затим је 2003. године установљен и Механизам праћења за Косово (*The Tracking Mechanism for Kosovo*), преко којег Европска комисија (*European Commission*) прати развој и пружа секторске препоруке за различите области политика. Овај приступ био је и део дугорочне стратегије УНМИК-а о фазном напуштању Косова кроз три периода: прво, кроз

[522] Knoll, Bernhard. 2005. From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate, *European Journal of International Law*, Volume 16, Issue 4, September 2005. стр. 635.
[523] Berdal, M., & Zaum, D. (Eds.). (2012). Political Economy of Statebuilding: Power after Peace (1st ed.). Routledge. стр. 11.
[524] Cf. Declaration of the Peace Implementation Council as well as its Annex, Brussels, 24 May 2000, and European Stability Initiative, Turning Point: The Brussels PIC Declaration and State-Building Agenda for Bosnia and Herzegovina, 7 June 2000.
[525] Види на пример Williams et al., 'Resolving Sovereignty-Based Conflicts: The Emerging Approach of Earned Sovereignty', 31 Denver J for Int'l L and Politics (2004) 349; Heymann, 'Earned Sovereignty for Kashmir: The Legal Methodology to Avoiding a Nuclear Holocaust', 19 American University ILR (2003) 153; and Williams and Pecci, 'Earned Sovereignty: Bridging the Gap Between Sovereignty and Self-Determination', 40 Stanford JIL (2004) 347.
[526] United Nations Security Council Report "Standards for Kosovo", UNMIK/PISG Pristina December 2003.
[527] Ibid.

спровођење директне владавине и успостављање административних структура; друго, кроз избор транзиционих локалних институција и постепени пренос надлежности на њих како се њихов капацитет повећавао; и, треће, кроз политичко решење и коначан пренос одговорности на нове институције, без обзира на то какав облик могле да поприме – било на независном Косову или на територији која је чинила део Југославије.[528] У сваком случају, прелазак из једне фазе у следеће је требало да се деси када локалне институције покажу степен ,,зрелости'',[529] као и када испуњење стандарда буде на нивоу на коме би решавање питања статуса допринело а не угрозило претпоставке мира.

Због тога што је оваплоћивао неопходну дозу неодређености у погледу трајања процеса, преласка из једне фазу у другу, и јасног дефинисања крајњег циља изградње, приступ ,,стандарди пре статуса'' био је предмет критике како креатора политике, тако и академских радова, који су указивали да приступу ,,стандарди пре статуса'' недостаје политички легитимитет, да су наведени стандарди постављени сувише високо, да се њима спутава постизање политичког решења као и економски напредак, да се не користе локални капацитети, ка и да се њиме Косово оставља у лимбу коме се не назире крај.[530] Иако се неке од ових критика могу сматрати оправданим, њихов проблем је у томе што посматрају изградњу као технократско питање, што је већ идентификовано као општи проблем у истраживањима програма изградње. У конкретном случају, овакви приступи занемарују да је одлучивање УНМИК-а зависило од држава које су имале кључни политички утицај на процесе на Косову, посебно имајући у виду да су оне биле и главни финансијери мисије. У погледу односа стандарда и статуса, УНМИК је жонглирао између позива западних држава (у првом реду Сједињених Држава) да се питање статуса не одлаже, који су постали нарочито гласни од 2003. године и оних других (у првом реду Русија) који су такве позиве спутавали кроз истицања права на вето у Савету безбедности или указивањем да косовско друштво није спремно за такав корак.[531] Такође, УНМИК се суочавао и са притиском албанског руководства, које је у међувремену преузело део надлежности у управљању Косовом, и стога захтевало већа овлашћења,[532] и све већу поделу надлежности упућујући на ,,недемократски карактер'' УНМИК институција.[533]

---

[528] Zaum D. 2009. The norms and politics of exit: Ending postconflict transitional administrations. *Ethics & International Affairs*. 2009///Summer;23(2). стр. 194.

[529] Zaum D. 2009. стр. 195

[530] Види: Chesterman, Simon. *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford University Press, 2004, Weller, Marc. *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence*. Oxford University Press, 2009, Lemay-Hébert, Nicolas. "The 'Empty Shell' Approach: The Setup Process of International Administrations in Timor-Leste and Kosovo, Its Consequences and Lessons." *International Studies Perspectives* 10.1 (2009): 69-84, Ker-Lindsay, James. *Kosovo: The Path to Contested Statehood in the Balkans*. I.B. Tauris, 2009, Yannis, Alexandros. "Kosovo Under International Administration." *Survival* 43.2 (2001):31-48.

[531] Види на пример став Михаела Штајнера о позивима да се политика стандарда замени политиком статуса Michael Steiner, "First Things First: Step by Step in Kosovo," *International Herald Tribune*, July 24, 2002, доступно на http://www.iht.com/articles/2002/07/24/edsteiner ed3 .php.

[532] На пример Косовски премијер Рецепи изнео је критику приступа користећи се аргументом демократског дефицира, 2003. године, када је истакао да ,,влада удаљена 5.000 миља далеко у Њујорку једноставно не функционише", и да „без мапе пута, или политичких рокова, и решавања међународног статуса као недржавног ентитета, ,,Косовари'' губе наду". Smith. Helena. 2003.'Angry Kosovars Call on "Colonial" UN Occupying Force to Leave', *Observer*, 19 Oct. 2003.

[533] УНМИК је задржао контролу над спољном политиком, заштитом граница, безбедносним структурама и процесом повратка неалбанских избеглица.

Ово је, са друге стране, имало импликације на положај српске мањине, која је страховала од таквих захтева и у највећој мери остала ван процеса изградње.

4.2.4. Радикализација насиља, 2004. – други *pull*

Конкретизовање наведене поделе о употребној вредности „стандарда пре статуса'' наступило је већ у новембру 2003. године, када су Сједињене Државе најавиле иницијативу у име земаља Контакт групе, са циљем ревизије статуса Косова, планираном за средину 2005. године. План Контакт групе „Стандарди за Косово'' који је одобрио Савет безбедности предвидео је успостављање пет заједничких радних група за планирање и координацију испуњавања стандарда које УНМИК оцењује у тромесечним извештајима. Иако усредсређена на убрзање процеса праћења испуњености стандарда и евентуалног преласка у фазу политичког преговарања, ова иницијатива праћена је позивима на поштовање мањинских права као суштинског предуслова за напредак на питању статуса. Условљавање статуса остварењем стандарда, посебно у области мањинских права служило је стварању притиска према локалним Албанцима, али и јавној легитимизацији преласка у другу фазу. Наиме, како се наводи у Извештају ОЕБС-а, идеја је била да се стави до знања да ако се „Косовари''[534] буду добро понашали према мањинама, то би им могло помоћи у погледу коначног статуса, то јест „могли би бити у позицији да траже независност".[535] Односно, ако би коначни статус требало да буде независно Косово, међународна заједница „мора бити сигурна да је косовска влада компетентна да управља правим мултиетничким друштвом''.[536]

Иронично, управо ће етнички мотивисано насиље покренути транзицију ка питању статуса и коначном заокрету у приступу изградњи државе на Косову. Наиме, у дводневном насиљу против Срба и других неалбанаца (Рома и Ашкала), 17. и 18. марта 2004. године, погинуло је најмање 19 особа (Срба и Албанаца), док је повређено око 1.000 људи.[537] Такође, у току и непосредно након насиља, протерано је око 4.000 Срба и других неалабанаца, и уништено око 800 српских кућа и 35 (православних) верских објеката.[538] У извештају о овом догађају, под-генерални секретар за мировне операције УН-а, Жан-Мари Гуењо (*Jean-Marie Guéhenno*), истакла је да напади „који су предводили екстремисти косовских Албанаца на мањинске српске, ромске и ашкалијске заједнице'' представљају организовану, широко распрострањену и циљану кампању са циљем дестабилизације и

[534] Израз косовоар се усталио као некакав званичан назив за Албанце на Косову у међународним документима литератури, иако се он до 1999. године односнио на људе који живе на територији Косова и Метохије, без обзира на етничку припадност.

[535] OSCE document no. PC.DEL/123/00 (March 3, 2000)

[536] Ibid.

[537] Подаци Уједињених нација са једне и Међународне кризне групе и Хјуман Рајтс Воча-а се не слажу у погледу броја жртава. Наиме док, Уједињене нације наводе да је 31 особа страдала као последица насиља, тај број према другој организацији износи 19. "Kosovo: Failure of NATO, U.N. to Protect Minorities: Reform of Security Structures Needed as New Administrator Takes Office" (July 26, 2004), http:// www.hrw.org/english/docs/2004/07/27/serbia9136.htm; International Crisis Group, Collapse in Kosovo (April 22, 2004), http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/ balkans/155collapse in kosovo revised.pdf.

[538] Комбиновани подаци Канцеларије за Косово и Метохију Владе Републике Србије, Извештаја Савета безбедности од 30. априла 2004 године (*Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 30 April 2004*) и Извештаја Фонда за хуманитарно право о етничком насиљу на Косову из јула 2004. године.

спречавања помирења на Косову.[539] Како се наводи у Извештају међународне невладине организације *Human Rights Watch,* насиље се дешавало у непосредној близини међународних представника који су одбијали да се супроставе насилницима и спрече насиље.[540] Поред тога, у одсуству реакције КФОР-а и УНМИК-а, брига о безбедности је остала у рукама недавно оформљене и обучене Косовске полицијске службе (КПС), који су, како се наводи, у низу случајева показивали пристрасност према мањинама, док су неки припадници КПС-а активно учествовали у насиљу.[541] Стога, иако је третиран као инцидент, овај случај је осветлио све проблеме са којима се суочавало Косово након јуна 1999. године, а посебно стање безбедности, положај мањинских заједница и зрелост институција и организација дужних да се о њима старају. Стање на Косову непосредно након насиља из 2004. године сумирано је извештају Хјуман Рајтс Воча којим се осветљују сви недостаци институционалних механизама заштите.

У току мартовског погрома 2004., године КФОР, УНМИК међународна полиција и КПС – катастрофално су подбацили у свом мандату да заштите мањинске заједнице током мартовског насиља 2004. Чини се да међународна заједница апсолутно пориче сопствене неуспехе на Косову.[542]

Када се томе дода стање људских права, описано у извештају Амнестија (*Amnesty International*) из 2003. године, ситуације делује још суморније. Како извештај наводи:

„*Мањинама на Косову се и даље ускраћује приступ како њиховим основним људским правима, тако и било каквом ефикасном обештећењу за кршења и злоупотребе ових права. Скоро четири године након завршетка рата на Косову, упркос напорима Косовских снага (КФОР) предвођених НАТО-ом и Цивилне полиције УН (УНМИК полиције) да обезбеде безбедност и заштиту, припадници мањинских заједница и даље трпе и страхују напади већинске заједнице на њихове животе и имовину... Ова атмосфера страха, несигурности и неповерења... резултирала је ефективним*

---

[539] United Nations Security Council, MARCH VIOLENCE IN KOSOVO 'HUGE SETBACK' TO STABILIZATION, RECONCILIATION, UNDER-SECRETARY-GENERAL FOR PEACEKEEPING TELLS SECURITY COUNCIL, Press Release Security council, 13/04/2004

[540] У извештају се наводи да су француски војници Кфора одбили су да притекну у помоћ српским мештанима Свињара, иако се њихова главна база налази само неколико стотина метара од тог села. Цело село Свињаре — свих 137 домова — спаљено је до темеља на удаљености од главне француске базе КФОР-а. У оближњем Вучитрну, који се налази између два главна француска кампа КФОР-а, албанске гомиле спалиле су шездесет девет домова Ашкалија без одговора ни француског КФОР-а ни међународне УНМИК полиције. У Призрену, немачки команданти КФОР-а одбили су да испоштују захтеве да притекну у помоћ својим колегама из међународне УНМИК полиције, а албанска маса уништила је све преостале остатке вековног присуства Срба у граду, укључујући неколико верских објеката који датирају до четрнаестог века, спаливши једног Србина у његовој кући и оставивши све преостале Србе у Призрену без крова над главом. У граду Косово Поље, само неколико полицајаца УНМИК-а и ниједно особље КФОР-а притекло је у помоћ опкољеним Србима, остављајући шачицу локалних КПС официра да заштите више од стотину српских породица раштрканих по граду. Један Србин је насмрт претучен, а најмање стотину српских кућа је спаљено, као и главна пошта, српска школа и српска болница. Према Human Righs Watch Report "failure to protect: UNMIK and KFOR's inability to protect Serbs and other Minorities, https://www.hrw.org/reports/2004/kosovo0704/6.htm

[541] Failure to Protect: Anti Minority Violence in Kosovo, March 2004 (New York: Human Rights Watch, July 2004), стр. 1.

[542] Ibid. стр. 2-3.

ускраћивањем права етничких мањина да уживају слободу кретања на Косову. Поред тога, они који могу да стекну одређену меру слободе кретања, буду изложени директној и индиректној дискриминацији када траже приступ основним грађанским, политичким, социјална, економска и културна права.[543]

Ови извештаји имали су за циљ да укажу да је стање институција на Косову далеко од спремног за самоуправу и да је наметање питања статуса било преурањено и опасно. Један од извештаја који је требало да укаже на структуралну слабост Косова стигао је из Међународне кризне групе (*International Crisis Group*), непосредно након немира, у априлу 2004. године. У извештају се закључује:

„Косово је без институција, руководства и културе способних да апсорбују шокове и обуздају насилну, криминалну мањину ... неадекватни одговори политичара косовских Албанаца, медија и друштва на насиље такође су показали недостатак спремности Косова за коначни статус…. (Косову) недостаје државно искуство, навике и вештине на свим нивоима... Три политичке странке су у суштини заузеле владу, поделивши и фракционишући министарства, подвргавајући владу својим клијентелистичким мрежама, остављајући мало простора за рађање независне представничке администрације. Привремене косовске институције самоуправе (ПИС) не могу да се натерају да дају смернице друштву које наводно представљају.''[544]

Осим ових оцена, у извештајима је адресиран политички мотив мартовског напада. Најпре, у извештају Међународне кризне групе „Померање са мртве тачке'' указује се на то да постоји локални притисак на страни Албанаца за поновно насиље уколико међународна заједница не започне процес који води до неког облика независности. Истовремено се наводи упозорење тадашњег премијера Реџепија да ће привремена влада на Косову (ПИС) кренути путем једностраних корака уколико до половине 2005. године уколико међународна заједница не започне процес о питању коначног статуса. Најзад, указано је и да је подизање оптужнице за ратне злочине против косовског премијера Рамуша Харадинаја, некадашњег команданта ОВК, у марту исте године додатно подгрејало политичке процесе на Косову, посебно имајући у виду синхроницитет са годишњицом мартовског погрома. Доминик Заум, истиче са друге стране и потребу Вашингтона да оконча мисију УНМИК и њено финансирање, као и намеру да дању имплементацију плана за надгледану независност пребаци на Европску унију.[545] Локални притисак у виду етнички мотивисаног насиља из марта 2004. године је тако отворило прилику за остварење више политичких циљева у исто време. Тиме је по други пут створен динамички однос између албанских лидера на Косову заинтересованих за стицање независности и поборника политичког приступа изградњи, предвођени Сједињеним Државама. Да је тако, види се у рапидном одговору на нову ескалацију насиља, у виду притиска на Уједињене Нације да отворе одлагано питање статуса, упркос наведеним проблемима са којима се Косово суочавало. Већ почетком 2005. године, Контакт група и Генерални секретар формализовали су овај одговор кроз најављено двофазно деловање.

[543] Serbia and Montenegro (Kosovo/Kosova) 'Prisoners in our own homes': Amnesty International's Concerns for the Human Rights of Minorities in Kosovo/Kosova" (Amnesty International, May 2003), Introduction.
[544] Collapse in Kosovo (Pristina/Belgrade/Brussels: International Crisis Group), 22 April 2004. стр. 38.
[545] Zaum D. 2009. стр. 194.

Прво је договорено да одабрани изасланик УН-а сачини анализу како би се утврдило да ли је Косово спремно за почетак преговора о коначном статусу. Затим, под условом да је оцена позитивна, други изасланик би био одређен да води процес коначног статуса.[546] Тако је и било. У мају 2005. године, Генерални секретар је именовао Каија Еидеа (*Kai Aage Eide*), норвешког амбасадора у НАТО-у за свог специјалног изасланика да процени ситуацију на Косову после мартовског насиља и оцени изгледе за отварање питања статуса. Овај извештај, иако песимистичан у погледу остварености стандарда управљања, представљао је први знак попуштања Уједињених нација под притиском промотера политичке опције и преласка у другу фазу. Извештај је осветлио поделе које су постојале унутар спољних актера, посебно унутар Контакт групе и то око оних који су Извештај видели као знак да се иде даље и оних који су увидели да је ,,тежиште Аидеовог извештаја било изузетно критично према напретку на Косову и да је закључак о напретку суштински био изнуђен од стране Сједињених Држава.''[547] Док су први видели препоруке из извештаја као знак да је Косово далеко од решавања политичког статуса, други су питање статуса видели као узрок спорог напретка. Додатно, промотери политичке опције су све гласније иступали са тезом о неповратности статуса Косово на период пре 10. јуна 1999., и указивали на правац којим ће процес даље тећи. Тиме је, како наводи Вудворд, целокупна дебата о Косову трансформисана преко ноћи, јер се ,,уместо избора између опсежне аутономије унутар Југославије или независности'', дебата суштински свела на питање времена. Однос, да ли независност треба одмах прогласити или се треба чекати на резултате политичког дијалога.[548] Тек када се то реши, стандарди изградње могли су да се врате у игру као користан оквир легитимизације нове државе, односно, како наводи Марк Велер, кренуло се путем ,,статуса са нешто мало стандарда''.[549]

Сукобљавање два приступа на Косову оличена су и у раду Специјалних представника, као посредника у оквиру локално-динамичке интеракције. Наиме, политика ,,стандарди пре статуса'' представљала је политику Специјалног представника Михаела Штајнера (*Michael Steiner*), чије је схватање мандата УНМИК-а оличење претходно дефинисаног легалистичког приступ изградњи. Он је своје схватање тог приступа артикулисао у ауторском чланку у Њујорк Тајмсу (*New York Times*) 24. јула 2002. године на следећи начин:

,,Резолуција 1244 Савета безбедности УН налаже привремену администрацију са циљем стварања капацитета за суштинску аутономију. Ми треба да изведемо Косово из хаоса 1999. године до тачке у којој она више неће бити потребна. Међународна заједница није интервенисала на Косову да би бранила једну групу уместо друге, већ да би одбранила основна људска права. Исход, стога, не може бити моноетнички, већ мора бити мултиетнички. Безбедност се мора унапредити и за све оне који желе да се врате, док сви злочини морају бити процесуирани како би се могло говорити о владавини права. Направили смо огроман напредак, али Косово још увек није постигло стандарде које

[546] Perritt, J. Henry H. (2010). The Road to Independence for Kosovo : A Chronicle of the Ahtisaari Plan. Cambridge University Press. стр. 88.
[547] Ово је налаз из интервјуа са европским дипломатама у односу на улогу Каи Аидеа и такозваног ,,америчког завртања руку'' у процесу одлучивања. Види Henry H. Perritt, J. (2010). стр. 89.
[548] Woodward Susan L. (2000) Kosovo and the Region: Consequences of the Waiting Game, The International Spectator, 35:1. стр. 38.
[549] Weller, Marc. 2002. Negotiating the Final Status of Kosovo, Chaillot Paper 114 (Paris: EUISS, 2008). стр. 82.

захтевају како међународна заједница тако и сви његови становници. Они косовски лидери који отварање питања статуса треба да схвате да суштинска аутономија подразумева одрживу самоуправу. Стога, коначни статус Косова се не може размотрати на смислен начин док развој институција, економије и политичке културе не доведе до такве управе, која је у стању да се одржи без спољне подршке. Наша филозофија, стандарди пре статуса, изражава логичну неопходност.''[550]

Овај чланак био је реакција на претходно објављени чланак бившег шведског премијера и представника УН за Балкан Карла Билта (*Carl Bildt*) у коме је он позвао на почетак преговора о статусу, истичући да се „питање коначног статуса Косова не може дуго избегавати''.[551] Говорећи о политици „стандарди пре статуса'' Специјалног представника Михаела Штајнера, он истиче изразито супротан приступ изградњи од оне коју заступа УНМИК:

„*Успостављање стандарда на Косову отежава неизвесност статуса овог подручја, а то не само да подрива безбедност Косова, већ може да утиче на стабилност региона, од Босне до Македоније. Сваки искусни посматрач зна да на Балкану све утиче на све*.''[552]

Овај чланак указао је на курс политике који је диктирала америчка администрација и који је требало да постане нови правац деловања УНМИК-а, без обзира на „дисидентске гласове'' артикулисане у ставу Специјалног представника Штајнера. И наредни Специјални представник Хари Холкери (*Harri Holkeri*) настојао је да комуницира значај ове политике међународној јавности и одговори на наведене притиске у правцу њеног напуштања. У октобру 2003., он је на конференцији за штампу поновио Штајнерово упозорење, указујући да је „пре почетка дефинисања питања статуса Косова, неопходно постићи договор о практичним питањима. „Политика стандарда пре статуса је начин да се дође до мира, а он је често дуг и кривудав.''[553] Заправо, он је радикално бранио наведени приступ наводећи да се „статус Косова уопште неће дирати док се не реше сва практична питања'', а о томе се неће одлучивати ни у Бечу, ни у Београду, јер је то пре свега надлежност Савета безбедности Уједињених Нација у складу са Резолуцијом 1244''.[554] Међутим, рад УНМИК-а је више зависио од могућности држава да утичу на његов мандат, а мање од капацитета мисије са евалуацију прогреса у изградњи мира. Отуда је било неопходно направити персоналне промене и подржати појединце који би своју позицију у изградњи мира на Косову искористили за спровођење наведен трансформације. То се десило у току лета 2004. године, када је Специјални представник Холкери, како је наведено, замора и других здравствених разлога, напустио Косово. На његово место је дошао Сорен Јесен-Петерсен (*Soren Jessen-Petersen*) који је био персонификација политичког приступа и поборник политике статуса. Када га је Генерални секретар

[550] Steiner, Michael."First Things First: Step by Step in Kosovo," *International Herald Tribune*, July 24, 2002, доступно на http://www.iht.com/articles/2002/07/24/edsteiner ed3.php.
[551] Bildt, Carl. The Balkans: An Unreal Peace Process, *International Herald Tribune*, July 10, 2002, доступно на http://www.iht.com/articles/2002/07/10/edbildt ed3.php.
[552] Bildt, Carl. Kosovo: Three years on, it's time to talk peace, *International Herald Tribune*, August 10, 2002, доступно на https://www.nytimes.com/2002/08/07/opinion/IHT-kosovo-three-years-on-its-time-to-talk-peace.html
[553] Ministry of Foreign Affairs of Finalnd, UNMIK chief Harri Holkeri: "Standards before status"News, 17.10.2003 Доступно на https://um.fi/current-affairs/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/unmikin-johtaja-harri-holkeri-kaytanto-ensin-maaritelmat-sitten-
[554] Ibid.

консултовао у погледу ангажовања на Косову, он је истакао да је ,,услов ангажовања да му се омогући да ради на томе се брзо пређе на преговоре о коначном статусу'' као и то да се ангажује у ,,бржем преношењу међународних надлежности на институције Косова."[555] Слично је поновио и у комуникацији са представницима Контакт групе.[556] Ипак, он је у интервјуу Хенрију Перитту признао да ,,разговори о коначном статусу не би били могући без мартовских нереда 2004. године'' и да он није веровао да је могуће убедити Контакт групу или УН да ставе питање статуса дневни ред, рецимо, 2001. године, па чак ни у јануару 2004.[557] Односно, он је потврдио да је локално насиље активирало политички интервенционизам и створило алиби за убрзано решавање питања статуса и другу фазу интервенционизма.

Да питање међународне изградње није ствар технократског поправљања већ политичког управљања, показује да класичан пример концепта изградње, ,,стандарди пре статуса'' нису преиспитани због неадекватности модела изградње или због тешкоћа у достизању критеријума, већ због њихове политичке неадекватности. Део спољних актера који су сматрали да је овај, дугорочан, фазни процес стварања ,,зрелог друштва'' превише скуп и да је постао препрека утврђивању статуса Косова, учинили су да се они ,,преко ноћи'' напусте. Та потреба, заједно са етнички мотивисаним насиљем којим је поново активирана радикализација као метод изнуђивања интервенције, креирали су услове у којима је концепт изградње, оличен у политици стандарда, привремено суспендован у корист питања статуса које је подразумевало подршку независности Косова. Та политичка интервенција није имала ништа са либералним нормама изградње, већ са подршком САД и других западних држава косовској независности. Потреба легитимизације ове интервенције у мандат УНМИК-а је породила аргумент о јединствености косовског случаја и хитности његовог решавања. Први је требало да спречи да косовски случај постане преседан за сличне примере сецесионизма, а други да обесмисли концепт изградње државе артикулисан у политици стандарда, тврдећи да одуговлачење изградње стандарда прети да креира конфликтни потенцијал, уместо да га умањи или анулира, како то уосталом политика изградње државе налаже. Тако је, у тензичној атмосфери на Косову 2004. години, политика изградње државе суштински суспендована како би се активирала друга етапа интервенционизма на путу до изградње косовске независности.

4.2.5. Политичка интервенција и легитимизација, 2005-2008

Извештај који је сачинио Каи Аиде и формално је отворио питање решавања будућег статуса,[558] и осветлио већ постојећу поделу међународних актера на Косову. Поборници политичког приступа, оличеног у косовској независности видели су нереде као показатељ да Косово не може дуго да се држи у лимбу и да је за напредак у изградњи мира неопходно дефинисати политички статус територије. Концептуално, ово је значило (привремено) одбацивање тезе о томе да изградња либерално-демократских институција представља предуслов изградње мире у пост-конфликтним друштвима. Са друге стране, поборници легалистичког приступа тврдили су да насиље не сме да буде награђено, да је

[555] Bildt, Carl. Kosovo: Three years on, it's time to talk peace, *International Herald Tribune,* August 10, 2002.
[556] Perritt, H. (2010). стр. 80.
[557] Ibid. стр. 81.
[558]Извештај је разматран на састанку Савета безбедности, 30. новембра 2005. године, где је одлучено да се да одобрење за почетак преговора о статусу**.**

Косово још увек далеко од стандарда који би омогућили конструктиван политички процес и да питање статуса треба даље одлагати.[559] Концептуално, овај оквир је више одговарао оквиру изградње, будући да је инсистирано на даљој изградњи институционалних претпоставки. Оно што им је било заједничко је увид да је мартовско насиље, уперено против Срба и других неалбанаца, представљало насилну опомену управи Уједињених нација,[560] као и то да локални притисак има подршку моћног спољног покровитеља – Сједињене Државе. То је створило услове за превагу другог приступа и почетак трансформације приступа изградње. Она је образложена, како се у Аидеовом извештају наводи, очекивањем да ће конфликтни потенцијал наставити да расте, а да ,,дуже чекање прети да повећа фрустрацију већинског становништва на Косову''.[561] Упркос чињеници да су Уједињене нације само две недеље након немира представиле сажети План за испуњење стандарда на 117 страна, политика ,,стандарда пре статуса'' је замењена ,,политиком базираном на приоритету стандарда'', што је значило приоритетно отварање процеса одређивања будућег статуса.[562] Овим је на горе идентификован проблем безбедности одговорено порицањем сопствене одговорности међународних актера за неуспех на Косову, и тражењем решења у креирању државе која ће преузети одговорност за све наведено убудуће.

На локалном нивоу, изградња је током овог периода обележена притиском на косовске институције да унапреде демократске капацитете, као услов за отварање преговора о статусу, а касније као саставну компоненту самих преговора. Иако је условљавање било неизоставни део јавног дискурса, приступ стандарди пре статуса је већ био напуштен. Наиме, у Еидеовом извештају је наведено да, иако је време за почетак преговора о будућем статусу дошло, и даље постоји хитан напредак у примени стандарда. Он је позвао међународну заједницу — посебно Европску унију да искористи своју моћ како би убрзала имплементацију стандарда и навео да ће „процес стандарда захтевати сталне и одлучне напоре, протежући се на и изван процеса дефинисања будућег статуса Косова“.[563] Пропратно писмо генералног секретара Кофија Анана које прати извештај осликава промену приступа. Он наводи да „док је примена стандарда на Косову била неуједначена, дошло је време да се пређе на следећу фазу политичког процеса . . . Нагласио бих да, истовремено, имплементација стандарда мора да се настави са већом посвећеношћу и резултатима.”[564] Промењен језик којим се комуницирало јавношћу на Косово имао је две функције. Прво да одржи илузију притиска на албанску већину да су, без обзира на прелазак у дуго очекивану фазу, стандарди управљања и даље обавеза, а сада и улог за добијен уступак међународне заједнице. Друго, да умири српску заједницу на коју се

[559] Serwer, Daniel (2004) Kosovo: Status with Standards, USIP Peace Brief, https://www.usip.org/publications/2004/04/kosovo-status-standards

[560] Нецмедин Спахија, политички аналитичар и директор Радио и ТВ Митровица, оцену сматра да је мартовско насиље на Косову, иако у међународним медијима и Савету безбедности Уједињених нација објашњено међуетничким мотивима, резултат успешног прикривања проблеми Косова од стране УНМИК-а... напади косовских Албанаца на Србе резултат су сукоба већинског становништва на Косову и УНМИК-а (2004, 124).

[561] Eide, Kai. Report on the situation in Kosovo, United Nation, Security Council, 30 November 2004, S/2004/932

[562] Кер-Линдзи, Ц. (2011). стр. 51.

[563] Eide, Kai. 2004. S/2004/932

[564] Ahtisaari, Martti. (2008). Conflict Resolution: The Case of Kosovo. *Irish Studies in International Affairs, 19,* стр. 182.

добар део стандарда који нису остварени односио, шаљући тиме поруку да све остаје по старом, иако је било јасно да је процес суштински промењен и да повратка неће бити.

Након политичке одлуке прешло се у и другу фазу, у којој је, пратећи политичке дирекције Контакт групе и смернице из Каидеовог извештаја, Генерални секретар Уједињених нација, у писму упућеном Савету безбедности 7. октобра 2005. године, закључио да је дошло време да се отворе преговори о питању статуса.[565] 24. октобра 2005. године, у председничкој изјави, чланови Савета безбедности подржали су намеру Генералног секретара да покрене политички процес и поздравили његову намеру да именује специјалног изасланика који ће тим процесом руководити. Затим је 31. октобра 2005. године, генерални секретар обавестио Савет безбедности о својој намери да именује Мартија Ахтисарија (*Martti Ahtisaari*) бившег председника Финске, за свог специјалног изасланика за процес будућег статуса Косова, и Аустријанца Албертa Рохана (*Albert Rohan*), као заменика специјалног изасланика.[566] Савет безбедности је подржао њихово именовање у писму од 10. новембра 2005. године,[567]а разменом писама између Генералног секретара и Савета безбедности, процес је формализован и прешао у фазу политичких преговора о статусу. Политичко деловање и утицај великих сила на садржај и ток процеса формализован је кроз принципе Контакт групе који су садржани у анексу наведеног писма Савета безбедности Генералном секретару. Поред принципа који налажу да решење треба бити у складу са принципима међународног права, демократије, људских права, као и да будуће решење треба да допринесе регионалној стабилности, истакнуто је да оно мора бити одобрено од стране Савета безбедности. Тиме је наизглед осигурано да решење неће бити засновано на једностраним одлукама, те да је неопходно постићи консензус у Савету, посебно између Русије и Сједињених Америчких Држава чији су ставови у извесној мери осликавали разлике између страна у преговору.

4.2.6. Друга мултилатерална конференција

С обзиром на историју ангажмана у балканским кризама током деведесетих, некадашњи председник Финске, Марти Ахтисари именован је за специјалног изасланика Генералног секретара Уједињених нација за питање будућег статуса Косово и за оно што ће постати политички процес решавања косовске кризе. За вођење посредованог дијалога, поред тога што одговара директно Генералном секретару, изасланик је обавезан да делује у оквирима принципа Контакт групе, којим се потврђује контрола заинтересованих сила над исходом. Контакт група је у предоченим принципима указала да се сукоб око статуса Косова мора решити „преговорима, а не наметнутим решењем“, и предвидела да преговори трају у току 2006. године, понављајући образац хитности идентификован у претходнима преговарачким процесима.[568] Поред тога што су садржани у анексу наведеног писма Савета безбедности, важност принципа предочио је и директно Ахтисарију заменик

[565] United Nations Security Council, *Letter Dated 7 October 2005 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council,* S/2005/635.

[566] Letter dated 10 Nov from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General (S/2005/709).

[567] United Nations Security Council, *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2005/51; United Nations Security Council, *Letter Dated 10 November 2005 from the President of the Security Council Addressed to the Secretary-General,* S/2005/709, Annex.

[568] Ibid. стр. 121.

државног секретара САД, Николас Бурнс (*Nicholas Burns*) у новембру 2005.[569] Садржински, ово је пратило смер политичког приступа, односно решење о „косовској'' независности. Како наводи Ахтисари, он је своје виђење статуса засновао на принципу број шест, Контакт групе који гласи

Решавање статуса Косова требало би да ојача регионалну безбедност и стабилност. Тиме ће се обезбедити да се Косово не врати у стање од пре марта 1999. године. Било какво решење које је једнострано или произилази из употребе силе било би неприхватљиво. Неће бити промена на садашњој територији Косова, односно нема поделе Косова и никакве заједнице Косова са било којом државом или делом било које земље. Територијални интегритет и унутрашња стабилност регионалних суседа биће у потпуности поштовани.[570]

Како истиче у ауторском чланку „Решавање сукоба: случај Косова''[571], Ахтисари је наведени члан о немогућности повратка на период пре 1999. године као знак да Косово не може да се врати у оквире суверенитета Србије. Ипак, ово тумачење, иако готово званично и у другим анализама, не само да симплификује принцип у целини, већ игнорише остатак документа. Најпре, део који се односи на захтев „да се Косово не врати у стање од пре марта 1999. године'' део је захтева да „решавање статуса Косово треба да ојача регионалну безбедност''.[572] Додатно, овај захтев је подржан одбацивањем једностраних решења или употребе силе да се оно достигне. Дакле, чини се да сам принцип не прејудицира статус како га Ахтисари тумачи, радије одбацује могућност било каквог насилног решавања спора што је обележило управо период пре али у току 1999 године. Ипак, како наводи Ахтисари, серија додатних смерница приватно је комуницирана, између осталог закључци са састанка Контакт групе у Лондону 31. јануара 2006. године. У њима се наведени принцип конкретизује кроз следеће:

„*Неуставно укидање аутономије Косова 1989. године и трагични догађаји који су уследили који су резултирали међународном управом Косова довели су до ситуације у којој повратак Косова под власт Београда није био одржива опција*.''[573]

Ово се чини важним јер се Ахтисаријево деловање и најзад предлог за решавање питања статуса уклапају у наведени политички приступ изградње који *a priori* подразумева неки облик државности за Косово, те одбацује све друге алтернативе том решењу. Поред тога, овакав приступ значајно је сузио преговарачку платформу, имајући у виду да се од две супротстављене позиције, као и у Рамбујеу, она готово потпуно приближава једној, косовској. Структура преговора о коначном статусу Косова била је у најмању руку сложена. Оквир за преговоре успоставио је Савет безбедности, на основу препорука Каи Аидеа и генералног секретара УН-а, а у општем смислу он произилази из Резолуције Савета безбедности 1244. Са друге стране, док је Савет безбедности потврдио вођство УН

[569] Ibid. стр. 183.
[570] Kosovo Contact Group's Guiding Principles for a Settlement of Kosovo's Status' доступно на http://www.unosek.org/docref/Contact%20Group%20-%20Ten%20 Guiding%20principles%20for%20Ahtisaari.pdf
[571] Ahtisaari, M. (2008). Conflict Resolution:The Case of Kosovo. *Irish Studies in International Affairs, 19* стр. 184
[572] Kosovo Contact Group's Guiding Principles for a Settlement of Kosovo's Status
[573] Ahtisaari, M. (2008). стр. 184.

у процесу статуса, у стварности је Контакт група требало да делује као контролно тело за преговоре и за специјалног изасланика УН-а Мартија Ахтисарија.[574] И сама Група је била подељена између политичког и легалистичког приступа будућем решењу. Наиме, док су готово за неминовност неизвесног Косова оптирале Сједињене Државе и неке од главних западноевропских влада, попут Немачке и Велике Британије, Русија се доследно противила томе водећи се принципима међународног права представљених у Резолуцији 1244. Поделе страна у преговорима су међутим биле још радикалније. Влада Републике Србије и власти на Косову под међународном управом имале су дијаметрално супротне позиције у односу на решење статуса Косово. Било је јасно да се косовско-метохијски Албанци неће задовољити ничим другим осим независношћу и у томе је постојао консензус свих политичких актера у Приштини. Косовски политичари су били свесни да међународна заједница треба да постигне некакав успех на Косову и да то треба да уради што пре,[575] као и то да „међународна администрација не може вечно да остане на Косову'',[576] посебно ако би аспирације Косова за коначним статусом биле изневерене. Ова стратегија има своје упориште у „аргументу синдикалног преговарача,'' који подразумева коришћење унутрашњег притиска косовске јавности и евентуалног поновног избијања насиља уколико резултати изостану. Стога је стратегија изазивање реакције настављена и у току преговора. Посете водећих међународних представника поклопиле су се са мистериозним експлозијама у Приштини и око ње, шаљући поруку да ситуација могла да постане неподношљива ако се питање статуса одложи на неодређено време.[577] Овај бескомпромисан став је, међутим, био представљан у значајније блажем тону, будући да су Сједињене Државе и други спонзори саветовали су косовско-метохијске Албанце да великодушно преговарају ако желе да испуне своје наде за отцепљењем. Односно, слично као и у Рамбујеу, Сједињене Државе се условиле своју подршку косовским Албанцима мањим уступцима којима би се одржала узајамност интерактивног односа. Сходно томе, албанска страна је указала на спремност за компромис по питањима управљања на Косову, укључујући посебно права заједница, верских и историјских споменика, и друга питања од значаја међународној заједници за легитимизовање политичког приступа. С друге стране, независност Косова за Србију је била неприхватљива, али српска страна није имала чиме да врши притисак на међународну заједницу. Иако је светост територијалног интегритета земље била неумитна, Београд је био спреман на компромисе кроз прихватање значајног ограничења вршења јавне власти на територији Косова. Односно, српска страна је одобравала креативност решења док је год оно било у оквиру легалистичког приступа, односно у оквиру уставног принципа да су Косово и Метохија саставни део Републике Србије.[578] Ово је потврђено и у Резолуцији Народне скупштине Србије уочи преговора у Бечу у којем се позива на Устав и принципе међународног права као главне полуге српске преговарачке позиције.[579]

[574] Contact Group Principles on Kosovo, January 2006. United Nations Mission in Kosovo (UNMIK).
[575] Perritt, H. (2010). стр. 82.
[576] Ibid.
[577] Ibid. стр. 83.
[578] Србија је 2006. године усвојила нови Устав у коме се у премабули наводи да су Косоов и Метохија неотуђиви део Републике Србије, потврђујући тиме своју преговарачку позицију.
[579] Резолуција Народне скупштине Републике Србије поводом "Предлога за свеобухватно решење статуса Косова" специјалног изасланика генералног секретара УН Мартија Ахтисарија и наставка преговора о будућем статусу Косова и Метохије, 21 новембар 2005. https://www.srbija.gov.rs/specijal/63804

Када је реч о формату преговора у Бечу, треба истаћи да је директно преговарање комбиновано са шатл дипломатијом, вођеном кроз такозване експертске мисије које је водила Канцеларија Специјалног изасланика за Косово (*United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo - UNOSEK*) То је укључивало стручне саветнике УНОСЕК-а који су посетили Београд и Приштину укупно 26 пута.[580] Одлика преговора у Бечу која се у уклапа у оквир спољног интервенционизма, односи се на мултилатералне конференције, чији је циљ *a priori* одређен, тако да ,,да води Косово до коначног статуса".[581] Наиме, упркос томе што српска страна није прихватила максималистички предлог независности[582] и што су преговори завршили просто констатацијом да је преговарачки потенцијал исцрпљен, Стивен Мејер (*Steven Meyer*) тврди да ,,разговори у Бечу нису били прави преговори, јер се независност Косова чини као готов закључак''.[583] Ово је слично оценама које су пратиле разговоре у Рамбујеу, посебно имајући у виду несразмеран притисак на једну страну. У случају Рамбујеа, тај притисак је оличен у директној војној претњи НАТО пакта упереној против српске стране, док је у случају Беча, претња суштински подразумевала политичку подршку трајном отуђењу дела територије. Мејер слично закључује у вези са неравнотежом у односу на преговарачке позиције. Он наводи да се за Србе сав смисао преговора у Бечу свео на осмишљавање тога како да живе са губитком Косова, док је за Албанце основни задатак био ,,да не ураде ништа што би поткопали процес.''[584] Сличну оцену о улози медијатора има и Џејмс Кер Линдзи који наводи да је Ахтисари ,,није покушавао да сакрије чињеницу да је независност једини исход процеса (...) У том смислу, Ахтисари је био мање посредник него арбитар. Он није тражио компромис између страна по питању статуса, већ је настојао да искористи разговоре као средство за израду предлога за мултиетничко и независно Косово.[585] Ова неједнакост позиција била је видљива у формату разговора и приступу предлогу делегација. Прво, како би спречила могуће блокаде на било којој од две стране, Специјални представник је установио засебне сусрете са делегацијама у Приштини и Београду, са циљем да стране појединачно увере да њихове суштинске позиције неће бити угрожене. У случају

[580]Српска страна је скупштинском Резолуцијом од 5. новембра 2005. одобрила преговоре о будућем статусу Косова и Метохије, одредила смернице и основала државни преговарачки тим. Додатно, почетком 2006. године, овјављена је Платформа за политике разговоре о будућем статусу Косова и метохије у којој су дефинисани циљеви и оквири могућег компромиса.

[581] Event, Status with Standards: Analysis of the Progress of the Kosovo Status Talks, Wilson Center, October 20, 2006, Christopher Hoh, Director for South Central European Affairs in the Department of State; Steven Meyer, National Defense University, A. Ross Johnson, Research Fellow at the Hoover Institution and Wilson Center Senior Scholar, Vladimir Matic, Clemson University, Avni Mustafaj, Executive Director of the National Albanian American Council, Veton Surroi, President of the ORA party and member of the Kosovar negotiation team. https://www.wilsoncenter.org/event/status-standards-analysis-the-progress-the-kosovo-status-talks

[582] Иако је предложила преко петсто аманадмана и у више наврата истицала друге облике аутономије, попут оне у случају Оландских сотрва.

[583] Event, Status with Standards: Analysis of the Progress of the Kosovo Status Talks, Wilson Center, October 20, 2006, Christopher Hoh, Director for South Central European Affairs in the Department of State; Steven Meyer, National Defense University, A. Ross Johnson, Research Fellow at the Hoover Institution and Wilson Center Senior Scholar, Vladimir Matic, Clemson University, Avni Mustafaj, Executive Director of the National Albanian American Council, Veton Surroi, President of the ORA party and member of the Kosovar negotiation team. https://www.wilsoncenter.org/event/status-standards-analysis-the-progress-the-kosovo-status-talks

[584] Event, Status with Standards: Analysis of the Progress of the Kosovo Status Talks. https://www.wilsoncenter.org/event/status-standards-analysis-the-progress-the-kosovo-status-talks

[585] Ker-Lindsay, J. (2009). *Kosovo: The Path to Contested Statehood in the Balkans*. New York: I.B. Tauris., стр.110.

приштинске стране ,,да увери (Албанце) да питање независности неће нестати са агенде'', а у случају Београда, да нагласи да ће преговори бити о техничким стварима, остајући тако у оквиру ,,статусно неутралне позиције''.[586] Иако то није био случај као што ћемо касније дискутовати, српска страна је прихватила учешће, примењујући стратегију нуђења алтернатива и предлога у погледу децентрализације и различитих облика аутономије како су преговори одмицали.[587] Албанска страна је била спремна да унутар оквирног предлога за надгледану независност омогући систем заштите мањинских права и децентрализацију јер ови суштински нису били претња независности.[588] То је неумитно био и захтев Контакт групе која је тиме условљавала ,,бржи напредак у достизању других ширих циљева'',[589] као и обрис онога што је остало од старе политике стандарда. Иако од самог почетка процеса јасан у погледу тога ,,да би коначни исход требало да буде нека врста надгледане независности Косова''[590], Ахтисари и његов тим су одлучили да започну преговоре са практичним питањима као што су децентрализација, културно наслеђе и економска питања како би се заобишло питање статуса у овој почетној фази.[591] Ипак, стратегија одлагања разговора о питању статуса је напуштена и након шест месеци стране су се састале на високом нивоу 24. јула 2006. године да разговарају о статусу Косова.

Стране су приступиле питању статуса кроз два приступа изградњи државе. Наиме, српска страна је указала да Косово није достигло стандарде управљања, те да о питању статуса не може да се говори, што се уклапа у оквир претходно идентификованог легалистичког приступа изградњи који решавање статуса условљава испуњавањем одређених стандарда. Косовска стране је, очекивано, следила политички приступ, тврдећи да се напредак у достизању стандарда може заснивати искључиво на претходно решеном питању статуса. Дакле, у основи супротстављених приступа налази се дуалност међународног приступа изградњи који је на Косову установљен од самог почетка изградње мира, и који је је оличавао ,,конструктивну нејасноћу'' мандата УН, али и поделе унутар међународних актера у погледу коначног решења. Логика овог спора се своди на питање шта долази прво, држава или мир. У случају ,,Косова'' ипак ово питање подразумева и питање која, а не каква, држава? Односно, претпоставка је политичког приступа да ,,нерешене границе и суверенитет стварају проблем управљања јер воде у политичку непредвидивост'',[592] а не обратно. У таквом оквиру, будући да међународне организације могу да преговарају и постижу споразуме само са сувереним јединицама, а страни инвеститори могу да раде само у условима јасне предвидљивости, питање статуса је услов даљег напретка у изградњи косовског друштва. Најзад, у контексту орјентације ка чланству у Европској унији, процес придруживања онемогућен је све док не постоји држава.[593] Међутим, чињеница је да у упоредној политичкој пракси постоје случајеви у којима решавање

[586] Weller, M. (2008). "The Vienna negotiations on the final status for Kosovo." *International Affairs* 84, 4.стр. 662
[587] Најпре, српска страна је улагала велике напоре да изради неки облик децентрализације по моделу швајцарских кантона. Када је то наишло на отпор и како су преговори одмицали, српска делегација је указивала на постојеће моделе широке аутономије, као на пример у случајевима Оландских Острва или Хонг Конга, и њихов допринос мирном решавању сукоба.
[588] Истини за вољу, албанска страна није била спремна на неки облика дељења власти, сматрајући да то може да доведе до отуђења дела косовске територије, посебно северног Косова.
[589] Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo, London, 31 January 2006.
[590] Weller, M. (2008). стр. 660.
[591] Fridl, D.2009. "Kosovo Negotiations: Re-visiting the Role of Mediation." *International Negotiation* 14. стр. 71.
[592] Weller, M. (2008). стр. 632.
[593] Ibid.

питање статуса није била препрека за горе наведен процесе, а може се поставити и питање на чему се заснива претпоставка да је косовска држава одрживији модел него косовска аутономија унутар већ признате државе. Са друге стране, поборници легалистичког приступа видели су предност управо у двосмислености статуса Косова, јер одлажући његово решавање, ,,она подстиче грађане да се усредсреде на стварање капацитета за локалну администрацију и демократску одговорност на Косову''[594] док политички услови не сазру да се постављано питање о пожељности одређеног модела државе одговори кроз демократски процес којим се уважавају сви циљеви изградње. Они још наводе и регионалне импликације косовске независности, истичући да би се одлагањем спречио нови ланац захтева за самоопредељење, попут оних у Босни или Македонији.[595]

Суочена са овом поделом, Контакт група је настојала да изврши притисак на стране, превасходно српску, подсећајући на обавезу да ,,једном када се уђе у преговоре, они морају довести до некаквог решења''[596], активирајући тиме, као и случају Рамбујеа, принуду. Ипак, кредибилност те претње се променила јер је неслагање унутар Контакт групе било израженије у односу на 1999. годину. Руска страна, сама суочена са сепаратизмом и (ре)ангажована у европским пословима, имала је знатно јаснију позицију у односу на преговоре у Бечу. То се рефлектовало у активнијој улози унутар Контакт групе и балансирању претње која је долазила других чланица ове неформалне групације. Прво, Русија је настојала да преговоре држи статусно неутралним, стварајући тиме простор Србији за маневрисање.[597] Друго, руска страна је захтевала постигнуто решење буде претходно одобрено резолуцијом Савета безбедности у којој би била садржана политичка оцена о исцрпљености преговора. Ово је пак било важно из два разлога. Прво, јер је уклањало једнострано одређене временске оквире, што је одговарало старом формату преговора уз претњу. Друго, јер је онемогућавало једностране потезе будући да је преговоре држала усидрене за Савет безбедности у коме би ветирала било каква једнострана решења. Инсистирање на Савету безбедности имало је и смисла јер су се и друге чланице, попут Кине и Индонезије саме суочавале са сецесионизмом. Да је спор постојао, Русија је ставила до знања у изјави од 22. септембра 2006. године, истичући ,,значајан раскорак између Сједињених Држава (и дела западних држава) и руске стране унутар Контакт групе.''[598] Руски приступ се у заснивао на принципима међународног права и представљао је одговор на растућу употребу политичке конструкције о Косову као *sui generis* случају који су поборници политичког приступа лансирали као легитимацијски оквир онога што је постала подршка једностраном сецесионизму. Како се наводи у изјави руског представника у Контакт групи, ,,одлука о Косову мора бити универзална'', а ,,сваки покушај да се Косово третира као јединствени случај представља нарушавање принципа међународног права'' и ,,креира утисак дуплих стандарда''.[599] Однос и активност Русије у вези са питањем Косова је променило српску преговарачку позицију у

[594] Ibid. стр. 633.
[595] Види на пример Bardos, N Gordon. (2004). Containing Kosovo. *Connections*, *3*(4), 21–34.
[596] Ibid. стр. 40.
[597] Важно је истаћи да је Русија све време инсистирала на томе да мандат Контакт групе Специјалном представнику ,,није предвидео наметање Београду било каквог решења'' и да Русија неће дати сагласност било каквом преглоду решења који не би био прихваћен од српске стране. Ово се односило како на Контакт групу тако и на Савет безбедности.
[598] Weller, M. (2008). стр. 669.
[599] Ibid.

односу на ону из 1999. године у Рамбујеу. Тако да, када је предлог коначно јавно публикован и достављен странама, било је јасно да Србија има подршку велике силе у Савету Безбедности и да може да одбаци предлог који је сада већ директно нарушавао њен уставни поредак. Ово је и потврђено у Резолуцији Народне Скупштине у којој се истиче да Свеобухватни предлог за решење статуса Косова нарушава основне принципе међународног права и да не узима у обзир суверенитет и територијални интегритет Републике Србије у односу на покрајину Косово и Метохија''.[600] Упркос томе што је коначни предлог директно нарушавао уставни поредак једне од страна у преговору, они су настављени у фебруару 2007. године. Овај наставак, као и случају Рамбујеа није имао нарочиту употребну вредност јер се свео на изналажења начина да се српска страна приволи већ установљеном решењу. Са друге стране, косовски Албанци били су спремни на компромис унутар предлога ,,надгледане независности'' управо због тога што је он испоручивао основни захтев Приштине. Односно, он је наставио пут утрт у Рамбујеу, којим су отворена врата за излазак Косова из правног система Србије (СР Југославије). Стратегија српске стране у последњој фази преговора подразумевала је неодустајање од преговора, али истовремено улагање серије од преко петсто амандмана који су имали за циљ да укажу на спремност да се разговара, али не и да се прихвати предлог ,,који доводи у питање територијални интегритет државе''.[601] Поред тога српска страна је изнела контра предлог за отпочињање преговора ко би се заснивали на ,,облику суштинске аутономије'',[602] тражећи тако враћање на оквире Резолуције 1244.

Међутим, након краћег застоја у преговорима, Ахтисари је наставио да делује у оквирима политичког приступа, доводећи у питање не само алтернативе постојећем приступу, већ и целокупни дотадашњи учинак међународних актера на Косову. Најпре, у писму Савету Безбедности од 26. марта 2007. године он одбацује не само могућност неког облика аутономног аранжмана за Косово већ и сврсисходност међународне мисије изградње мира. Аргументација прати логику политичког приступа која питање статуса претпоставља било каквом политичком развоју, а не обратно. Наиме, како наводу у писму ,,независност је једина опција за политички стабилно и економски одрживо Косово.''[603] То јест ,,само у независном Косову његове демократске институције биће у потпуности одговорне за своје поступке. Ово ће бити од кључног значаја за осигурање поштовања владавине права и ефикасне заштите мањина. Уз континуирану политичку двосмисленост, мир и стабилност Косова и региона су и даље угрожени. Независност је најбоља заштита од овог ризика.''[604] Дакле, из овога произилази наставак приступа ,,статуси пре стандарда'' и негирање политике изградње, будући да је она постављена као својеврсни продукт претходно створене државе. Тиме је, као што је наведено, процес изградње мира трансформисан у процес изградње државе, а Ахтисаријев план је требало да тај процес формализује у виду међународног споразума који би затим постао део нове резолуције Савета безбедности и тако легализовао косовску независност.

---

[600] Resolution following UN Special Envoy Martti Ahtisaari's "Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement" and continuation of negotiations on the future status of Kosovo-Metohija, https://www.srbija.gov.rs/specijal/en/31679 приступљено 13. фебруара 2023. године.

[601] Изјава председника Републике Србије Бориса Тадића од 10. марта 2006. године

[602] Изјава премијера Републике Србије Војислава Коштунице од 10. марта 2007. године.

[603] Weller, M. (2008). стр. 700.

[604] Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. стр. 8

Неко ће с правом указати на то да је од самог почетка деловања међународних актера на Косову, изградња косовске државе била циљ. Ипак, постојање наведених приступа и подела унутар саме администрације говори о томе да би то било поједностављено тумачење догађаја. Најзад, представници политичког приступа константно су радили на изналажењу начина да заобиђу правне баријере и аргументе легалиста. Један од таквих аргумената, који је рођен у контексту отварања друге фазе, тиче се третирања Косова као *sui generis* случаја, који је имао за циљ да умири страхове легалистичке струје да би косовска независност отворила пандорину кутију сецесионизма. У наведеном писму Савету безбедности и сам Ахтисари наводи да је Косово јединствен случај[605] који захтева јединствено решење, те да такво ,,не ствара преседан за друге нерешене сукобе.''[606] Поред тога, теза о јединствености требало је да убеди државе унутар Савета безбедности, да подршка надгледаној независности неће створити прецедент. Србија је на ово одговорила тврдњама да је Специјални представник прекорачио своја овлашћења предлажући план који је био у супротности и са Повељом Уједињених нација и са међународним правом уопште. Представници тзв. Косова су, са друге стране, формално прихватили Ахтисаријев предлог усвајањем декларације Скупштине Косова 5. марта 2007. године. Србија је пак наставила да тражи преговоре у чему је имала подршку Русије. Ипак, када је руска делегација покушала да изврши притисак да се разговори наставе у августу 2007. године, Ахтисаријев тим је одбацио предлог уз инсистирање на томе да су ,,разговори вођени између две стране у Бечу исцрпљени.''[607] Тиме су бечки разговори завршени, али не пут ка независности. Наиме, с обзиром да је било јасно да независност неће бити прихваћена у Савету Безбедности, Сједињене Државе и поједине државе Европске Уније започеле су са лобирањем усвајања драфта резолуције који би подржао ,,Ахтисаријев пакет'' као и нову мисију за његову имплементацију.[608] Са друге стране, иницијативом Русије је Савет безбедности одлучио да се директно укључи у решавање спора кроз слање посебне мисије у Београд и Приштину крајем априла 2007. године са циљем „да добије информације о стању на Косову, као и о преговорима.''[609] У овој фази, Србија је инсистирала на новој фази преговора, у којој је нудила алтернативу надгледаној независности у виду ,,надгледане аутономије'', али се позиција Косова није променила. Стагнација је изнедрила још неколико иницијатива за продужетак преговора, попут иницијативе новоизабраног француског председника Николаса Саркозија (*Nicolas Sarközyo*) томе да се омогући временски ограничена рунда преговора од 120 дана, након чега би се, у одсуству договора, подржао Ахтисаријев план. Овакве иницијативе су наишле на негодовање Србије и Русије које су их перципирале као ,,замку за сустинско наметање Ахтисаријевог плана.''[610] Негативној перцепцији српске стране и сужавању простора за преговоре

[605] Јасно је да овај аргумент не може да прође ниједан компартивни тест будући да постоји серија случајева у којима политички статус неке територије није решен, укључујући на пример Придњестровље/Транснистрију (Молдавија), Кашмир (Индија/Пакистан), Кипар (Грчка/Турска), Палестина (Израел и Палестина).
[606] Ibid. стр.9
[607] Руски министар спољних послова Сергеј Лавров позвао је 9. августа 2007. да се наставе разговори, које је Ахтисари прекинуо 10. марта, и предложио именовање новог изасланика ако бивши фински председник „мисли да је учинио све што је могао". Посредници УН о Косову одбацили су руски позив на додатне разговоре између Србије и етничких Албанаца рекавши да су дискусије исцрпљене. Robinson Matt, Russian call for more Kosovo talks rejected, Reuters, August 9, 2007, https://www.reuters.com/article/idUSL19504489/
[608] Weller, M. (2008). стр. 657.
[609] Ibid. стр. 659.
[610] Ibid. стр. 700.

допринисиле су и поруке америчког врха. Једна од таквих порука је изречена у званичној посети америчког председника Џорџа Буша (*George W. Bush*) Албанији, у јуну 2007. године, када је јавно обећао косовску независност, пославши тиме поруку Русији да ,,одустане од даљег блокирања пута у независност''.[611] Последњи покушај да се преговори оживе дошла је из Контакт групе, која је формирала такозвану ,,тројку'', предвођену представницима Русије, Немачке и Сједињених Држава.[612] С обзиром на учешће Русије, Савет безбедности је подржао овај формат и затражио извештај преговарача након 120 дана преговора, односно 10. децембра 2007. године.[613] У том периоду, представници тројке су организовали десет сусрета, од којих је било шест директних сусрета, укључујући завршну тродневну конференцију у Аустрији и две посете Приштини и Београду. Током преговора две стране су инсистирале на својим захтевима, односно косовски Албанци су сада тражили независност засновану на Ахтисаријевом плану, док су Срби наставили да га одбијају. Водећи се логиком хитности решења која је продукт напуштања политике стандарда, након што је Тројка закључила да нема назнака међусобно прихватљивог решења (у овом формату), Савет безбедности је сигнализирао да одустаје од покушаја проналажења решења путем преговора и да даљи рад на том питању треба да долази изван УН, односно из Европске Уније. Овом иницијативом се Русија, као актер који се противи постојећем моделу решења, искључила, а терет спровођења решења пребацио на Европску унију, која је по питању Косова у највећем следила политику Сједињених Држава и имала сопствени интерес да се активније укључи у даљу пост-конфликтну изградњу у региону Балкана. Крај преговора представљао је уједно и зелено светло косовским лидерима да прогласе независност. Позивајући се на то да Косово представља ,,посебан случај који произилази из насилног распада Југославије'', те да као такав ,,не представља преседан за друге сличне случајеве''[614], Скупштина Привремених органа самоуправе донела је 17. фебруара 2008. године декларацију којом проглашава независност, засновану на принципима Ахтисаријевог плана. Овај чин је био наставак стратегије изнуђивања реакције, будући да је неуједињене међународне актере ставило пред свршен чин и подстакло прегруписавање. Сједињене Државе, као главни спонзор косовске независности, одабрале су да реагују тако што ће одбацити оквир мултилатерализма Уједињених нација, и подржати њихову замену новом мисијом Европске уније, која ће постати главни извршитељ посла међународне изградње након 2008. године. Уједињене нације су, одбацивши декларацију, наставиле да коегзистирају са новом реалношћу на Косову, али је нови правац значио да ће УНМИК-ов останак служити пре свега као фасада мултилатерализма и обезбеђивање легитимизације новом међународном градитељу.

---

[611] Traynor Ian. 2007. *Bush insists Kosovo must be independent and receives hero's welcome in Albania, Guardian, Sun 10 Jun 2007.* https://www.theguardian.com/world/2007/jun/11/balkans.usa

[612] Тројка се састојала од представника три кључна актера, односно Франка Виснера (*Frank Wisner*), из Сједињених Држава, Волфганга Ишингера (*Wolfgang Ischinger*) испред Европске Уније и Александра Боцан-Харченка испред Руске Федерације.

[613] Weller, M. (2008). стр. 665.

[614] *Kosovo Declaration of Independence*, 17 February 2008, https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2008/en/56552

4.3. Изградња државе Косово, 2008-2013.

4.3.1. Основи ангажовања Европске Уније у изградњи држава

Прихвативши нови безбедносни дискурс о значају изградње слабих држава, Европска Унија је од почетка 2000-их развијала капацитете и инструменте којима би могла да се укључи у међународне пројекте изградње држава. Овај развој није текао у политичком вакууму, већ под утицајем и у динамици са другим важним глобалним актерима, у првом реду Уједињеним нацијама и Сједињеним Државама. Капацитети за управљање кризама и изградњу државе су се превасходно односили на област Заједничке спољне и безбедносне политике, али је, како је већ наведено, изградња држава постепено везивана и за процес европских интеграција, односно област политике проширења. Потоње је посебно постало наглашено кроз улогу Европске уније у у пост-конфликтној изградњи на простору бивше југословенске државе, где је изградња потенцијалних чланица постала део Процеса стабилизације и придруживања (ПСП), чиме је створен специфичан модел условљавања изградње заснован на ,,европској перспективи''. Иако је овакав приступ суштински подразумевао „интрузивне облике регулације'',[615] он је легитимисан као средство превенције и спречавања конфликта у пост-конфликтном региону, као и кроз репутацију ЕУ као мање контроверзног и ,,поштеног брокера''. Заиста велики број студија о нормативној моћи ЕУ тврде да она „врши утицај и обликује своје окружење кроз оно што јесте, а не кроз оно што ради''.[616] Идентитет Европске уније као бенигног градитеља је имало важну улогу у позиционирању Европске уније у односу на друге актере, посебно у ,,троуглу ЕУ-УН-САД динамике''[617]. Та динамика, која је у великој мери заснована на сарадњи у току југословенске кризе, утицала је на карактер и циљеве ангажовања Европске Уније на Косову након 2008. године, као новог (из)градитеља (*state-builder*). Наиме још у току југословенске кризе, у процесу изградње држава учествовао је различити скуп међународних актера са својим агендама о изградњи држава као решењу за сукобе. У тој динамици, ЕУ је често настојала да замени ове актере, нудећи своју јединствену двојну стратегију која је комбиновала карактеристике изградње државе и европских интеграција.[618] Овим је створена тенденција да се у региону изградња државе под окриљем Европске уније посматра кроз оквир „европеизације", односно кроз процес изградње „европских држава и друштава'', дајући Унији улогу надзорника који оцењује прогрес у достизању европских стандарда.[619] Уобличавање ове врсте интервенционизма кроз дискурс добре управе ,,заснива се на претпоставци да се на политички процес може утицати споља, кроз подстицање институционалних промена.''[620] На пример, Високи представник ЕУ за Заједничку спољну и безбедносну политику, Хавијер Солана, тврдио је да ,,јединствени капацитети европских држава омогућавају ЕУ да да извози слободу,

[615] Kurowska, X., & Seitz, T. (2010). 2 The EU's role in international crisis management. *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Roles, Institutions, and Policies*, 17. стр. 21.
[616] Aggestam, L. (2008). Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), 84*(1). стр. 4.
[617] Ibid.
[618] Bieber, F. (2011). Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans. Europe-Asia Studies, 63(10), 1783–1802. стр. 1783).
[619] Musliu, Vjosa. (2020). Europeanization and Statebuilding as Everyday Practices. Performing Europe in the Western Balkans. стр. 14.
[620] Gross, Eva and Emerson, Michael and Ioannides, Isabelle and Juncos, Ana E. and Schroeder, Ursula C. (2007) *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans. CEPS Paperbacks. September 2007*

демократију и добро управљање у непосредно окружење,''[621] Међутим, према појединим ауторима, иза фасаде инхерентно позитивних европских стандарда, установљава се оквир ,,управљања суседима на начин којим би се створило повољно политичко окружење за саму ЕУ''.[622] Дејвид Чендлер сматра да уобличавање диктата у језик „партнерства“ и ,,оснаживања суседства'' служи да прикрије широк спектар интервенционизма у који се Европска унија упустила са крајем Хладног рата. Ова критика постаје посебно значајна у контексту Балкана, имајући у виду да је политика проширења (у међувремену) изгубила кредибилитет због чега су њени инструменти почели да се сматрају све мање кредибилним политичким капиталом, а све више као средство контроле региона, то јест његове ,,чвршће консолидације у западни систем колективне безбедности.''[623] Односно, како наводе Самарџић и Ковачевић, указујући на промењену природу и циљеве политике проширења ЕУ, процес преговарања о перспективи чланства постало је средство којом се ,,земље Западног Балкана држе у орбити западне безбедносне контроле'',[624] то јест као „неутрална зона између два система“ које треба држати под контролом.[625]

Однос Уједињених нација према инструментима политике изградње може се описати као однос прихватања и подстицања, са циљем већег ангажовања ЕУ као ,,савезника сродних интереса'', који има капацитет да допуни и надомести инструменте УМ. Са друге стране, Уједињене нације обезбеђују летимизацијски оквир Европској унији, омогућавајући установљење мисија у политичком оквиру и под надзором Савета безбедности као највишег међународног органа са мандатом очувања мира. Иако је узајамна корист у основи односа Европске уније и Уједињених нација, ЕУ је ,,неретко селективно пратила принципе супремације Савета безбедности и настојала да наметне своје принципе изградње.''[626] Тако је однос две организације у односу на политику изградње заснован на истовременом деловању ЕУ ,,као спроводиоца политика и принципа УН'', и њеној потреби да у том процесу наметне своју аутономност.[627] Ова динамика, истовремене потребе ЕУ да обезбеди оквир УН за своје деловање, и излажења из тих оквира илустрована је, како ће бити даље представљено, у њеном ангажману на Косову. Мада је иницијални однос САД према развоју ЗСБП био заснован на ,,стрепњи да би ЗСБП могао да угрози позицију НАТО-а''[628] у европској безбедносној архитектури, он је еволуирао у увид о могућности инструментализацији ЕУ у остваривању америчких безбедносних и политичких интереса. Наиме, будући да је Европска унија успела да изгради идентитет релативно бенигног актера у процесу интрузивног интервенционизма који изградња државе подразумева, она је почела да се перципира као ,,користан партнер'' у ситуацијама

[621] Solana, J. (2006). Shaping an effective EU foreign policy. In Konrad Adenauer Foundation (Ed.), *EU security and defence: Core documents 2005*. European Union Institute for Security Studies.
[622] Kurowska, X., & Seitz, T. (2010). стр. 19.
[623] Samardžić S and Kovačević B. 2022. The fog of enlargement and the agony of accession: the European Union and Serbia in the light of a reform document. *Stosunki Miedzynarodowe - International Relations* 2022, 2:9. стр. 6
[624] Ibid.
[625] Ibid. стр. 7
[626] Novosseloff, A. (2004). *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*. United Nations University Press. стр. 7–8.
[627] Kurowska, X., & Seitz, T. (2010). стр. 23
[628] GIEGERICH, B., PUSHKINA, D., & MOUNT, A. (2006). Towards a Strategic Partnership? The US and Russian Response to the European Security and Defence Policy. *Security Dialogue*, *37*(3). стр. 388.

у којима би присуство САД било превише контроверзно или недобродошло.[629] Тако је, ЕУ постала средство „мање контроверзног интервенционизма у остваривању онога што би свакако били амерички циљеви''.[630] У овом оквиру је настала теза о томе да у међународним кризама Сједињене Државе „припремају храну, остављајући Европи прање судова''[631], која указује на америчку доминацију у процесу креирања праваца политике. Без обзира на оцену о односима моћи два актера, до краја деведесетих је установљена „подела рада'' између природних савезника у пост-хладноратовској Европи, која се, како наводи Вилијамс[632], показала функционалном у случају Босне[633] и Македоније[634]. Стога је подршка потенцијалном ангажовању мисије ЕУ на Косову дошла у периоду када су контуре односа о партнерству у изградњи државе постале јасније, па је САД, не само подржала, већ и инсистирала на преузимању вођства у изградњи од стране Европске уније. Основни правац политике САД према Косову је, у тренутку када је Европска унија требало да преузме вођство над процесом изградње, била подршка косовској независности, па се улога ЕУ у великој мери свела на имплементацију тог посла. У том циљу, ангажман ЕУ у периоду од 2008. до 2013. године на Косову садржан је у три основна циља: да постигне какав-такав успех у изградњи институција како би се оправдала одлука да се подржи стварање независне државе од стране САД; да у том циљу ради на интеграцији северног Косова; да кроз процес посредованог преговарања, између Београда и Приштине, користећи механизме перспективе чланства одржи утицај на стране, и остане инволвирана у политичке процесе у региону како би била „у позицији да пројектује моћ на својим границама''.[635]

4.3.2. Трансформација градитеља

Номинална легитимизација изградње након неуспеха бечких преговора, кроз ангажовање Европске уније на Косову, заснована је на коришћењу политике проширења као средства притиска на стране у сукобу - политички капитал који Уједињене нације немају. Поред тога, трансформација мандата и фокус на питање статуса којим је ЕУ требало да се бави, правдани су аргументом хитности, односно тезом да ће се решавањем питања статуса (дефинисаног у релацијама косовске независности) позитивно допринети изградњи мира на Косову, и спречити могућност регионалног преливања конфликта. Логика хитности која је управљала агендом изградње на Косову од 2005. године суштински је значила суспендовање концепта изградње државе, односно његово одлагање до решавања питања статуса. Међутим, тек када је уследио још један локални притисак, у виду једностраног проглашења косовске независности 17. фебруара 2008. године, посао изградње институција вратио се у оквире концепта изградње државе, првенствено јер је било

[629] Како тврде Куровска и Сеиц, спољнополитичко понашање САД, посебно током (али не ограничено на) година Џорџа В. Буша, озбиљно је утицало на имиџ, а тиме и на ефикасност САД као кризног менаџера на Блиском истоку и другим областима.
[630] Kurowska, X., & Seitz, T. (2010). стр.25.
[631] Ibid.
[632] Williams, Andrew. (2010). The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU. The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU. стр. 351.
[633] Мисија EUFOR Althea је у 2004 године заменила и преузела већину функција претходно установљених мисија за имплементацију Дејтонског споразума под окриљем НАТО-а, SFOR и IFOR.
[634] Мисија EUFOR Concordia је је 20003. године преузела од НАТО-а мандат у имплементацији Охридског споразума.
[635] Gross, Eva & Emerson, Michael & Ioannides, Isabelle & Juncos, Ana & Schroeder, Ursula. (2007). стр. 9.

потребно оправдати одлуку о давању самоуправе ,,народу Косова''. Имплементација оваквог модела решења за ,,косовско друштво'' остављени су Европској унији која је у томе видела прилику за тестирање пост-конфликтних механизама претходно развијаних у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), и инструмената политике проширења као средства контроле над регионом онога што је у међувремено уобличено као регион Западног Балкана (*Western Balkans*).[636] Од тада па до данас, Европска уније се суштински ангажовала на довршавању политике изградње независног Косова, кроз установљење Канцеларије Високог представника Европске Уније на Косову и Метохији[637], формирање Мисије владавине плава из области ЗБОП, као и кроз преузимање улоге посредника у преговорима Београда и Приштине који су започели 2011. године. Прва два су била задужена за изградњу институција нове косовске државе, а треће за заокруживање суверенитета те државе кроз унутрашњу интеграцију. Овако амбициозно ангажовање ЕУ предмет је мноштва академских и политичких, али мало њих се упушта у њено разматрање као праксе интервенционизма. Посматрано из перспективе дискусије о изградњи државе која је представљена у првом делу раду, случај ангажовања Европске уније на Косову илуструје тенденцију да се наглашено политички мандат који је ЕУ преузела 2008. године, обликује као статусно неутралан, технички, и орјентисан ка изградњи и унапређењу установа владавине права. Односно, иако је од 2008. године Европска Унија радила на имплементацији политичке одлуке, пре свега Сједињених Држава, да подржи независност Косова, дискурс њеног ангажовања био је наглашено технократски. Наиме, без обзира што је мисија ЕУЛЕКС дефинисана у оквиру дискурса владавине права, а садржај преговора Београда и Приштине одређен као технички, Европска унија се суштински ангажовала на пројекту изградње косовског суверенитета. Овај дискурс требало је да легитимизује ангажман којим је ЕУ изашла ван оквира сопствених правних начела и упустила се у својеврсни политички интервенционизам са циљем дефинисања граница нове државе на Балкану.

4.3.3. Успостављање нове мисије изградње

Опредељење за политички приступ којим су међународни градитељи на Косову прешли пут од статусно неутралног мандата УНМИК-а и политике ,,стандарди пре статуса'' до статусно опредељеног приступа изградњи, оличеног у преговорима у Бечу, породили су нову мисију изградње која је требало да замени УНМИК. Будући да је у периоду од 1999. до 2005. године мандат међународних градитеља трансформисан из изградње мира на Косову у изградњу државе *Косово,* промена мандата је захтевала и новог актера. Прво, јер УНМИК никако не би могао да руководи процесом изградње који није заснован на резолуцији Савета безбедности, а преговори у Бечу, као што је претходно представљено, нису били ни близу достизања таквог консензуса. Друго, јер је Резолуција 1244, којом је дефинисан мандат УНМИК-а, суштински представљала препреку развоју политичког процеса у корист питања статуса будући да, иако предвиђа ,,најширу самоуправу'' за Косово, истовремено гарантује територијални интегритет Србије (СР Југославије). Најзад,

[636] Западни Балкан је политички неологизам скован за означавање Албаније и територије бивше Југославије, изузимајући Словенију и Хрватску. Дакле, земље које припадају овом оквиру су Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија, Србија, као и Косово*. Оно што их спаја је политичка орјентација ка чланству у Европској Унији и истовремено одсуство кредибилне перспективе чланства.

[637] Треба нагласити да је све време, исти дипломата био на позицији Међународног цивилног представника (*International Civilian Representative)*, чији је мандат подразумевао имплементацију Ахтисаријевог плана.

с обзиром да питање статуса није решено политичким дијалогом, наставак процеса изградње захтевао је новог међународног градитеља који не би био ограничен резолуцијом Савета Безбедности, а који би био минимално прихватљив странама у спору. Избор Европске уније је у том смислу био оправдан из неколико разлога: прво, јер су кључне чланице признале косовску независност: затим, јер је је ЕУ кључни политички и безбедносни савезник Сједињених Држава; најзад, јер овај мултилатерални оквир који искључује Русију, као кључног спољног актера који се противио трансформацији мандата и подршци косовској независности. Поред тога, инструменти политике проширење, виђени су као нови легитимацијски оквир интервенционизма, уоквирен у прогресивну идеју о „европској перспективи'' региона. С тим у вези, оквир политике проширења је обезбедио и инструмент политичког притиска на стране у спору. Заправо, он је омогућио директну контролу над политичким руководствима, која је део ширег настојања ЕУ да контролише „политике и културне (идеолошке) елите држава'' спољне периферије.[638]

Европска унија је видела ангажовање на Косову и као прилику за тестирање успостављених механизама за управљање кризама претходно развијане у области ЗСБП/ЗБОП. Прво, Европска унија имала је безбедносни интерес да се ангажује у региону на сопственој „периферији'', како би обезбедила контролу над безбедносним и политичким исходима и спречила ефекат преливања сукоба. Као и у случају југословенске кризе, када је ЕУ прогласила „час Европе'', са трансформацијом мандата на Косову, Балкан је постао полигон за проверу делотворности Заједничке спољне и безбедносне политике, као области деловања у којој је ЕУ имала најмање успеха у протеклих деценија интеграције. Овај интерес је артикулисан у Безбедносној стратегији из 2003. године[639] у којој се истиче значај региона кроз реторичко питање - „који би кредибилитет Европска унија имала да управља кризама на Блиском истоку, у Африци или Азији ако није способна да реши проблем у властитом дворишту''.[640] Додатно, карактер претњи на Косову се поклапају идентификованим претњама у Стратегији. Од укупно пет претњи које се наводе у Стратегији, бар три се могу довести у везу са Косовом, и то регионални конфликти, пропале државе и организовани криминал. У Стратегији се наводи да ће се суочавање Уније са овим претњама одвијати изван граница ЕУ, при чему се као најбољи инструмент борбе истиче оснаживање балканских држава.[641] Са друге стране, Европска Унија је имала политички мотив да се ангажује у региону где је претходно пала на тесту

[638] Самарџић, Слободан 2016. Европска унија – од добровољног савеза до „добре империје''. Отисак из гласа CDXXVI Српске академије наука и уметности. Одељење друштвених наук књ.32. стр. 62.

[639]Стратегијом су створене претпоставке за отпочињање цивилних и војних мисија у склопу ЕБОП, при чему је у првих пет година покренуто двадесет мисија, од чега чак шест на Западном Балкану, што потврђује стратешки значај овог региона наведен у овом документу.[639] Закључно са крајем 2017. године, под кишобраном ЗБОП лансирано је укупно 35 мисија, које је ангажовало око 7000 људи (особља мисија), од којих је тренутно активно 15 мисија, и то 9 цивилних и 6 војних мисија. То уједно представља и најопштији оквир мисије EULEX KOSOVO која ће, ипак, по свом стратешком циљу, надлежностима без преседана и вези са политичким процесом решавања косовског проблема првазићи свој формални оквир и постати илустрација нове, наглашено политичке улоге ЕУ на Балкану, након значајних промена у међународном безбедносном окружењу али и унутар ње саме.

[640] Rupnik, Jasques. 2011.''The Western Balkans and the EU: the hour of Europe'' Institute for Security Studies. стр. 19.

[641]У стратегији се наводи да 90% хероина у Европи долази од мака узгајаног у Авганистану. При томе, већина се дистрибуира кроз балканске криминалне мреже, које су, по слову Стратегије, одговорне и за око 200.000-700.000 жена жртава секусалне трговине широм света.

из мирног решавања конфликта и била скрајнута иницијативама Сједињених Држава. Наиме, једна од основних теза у вези са деловањем Европске уније у процесу распада Савезне Федеративне Републике Југославије тиче ,,јаза између очекивања и капацитета''(*capability – expectations gap*).[642] Односно, као један од основних проблема са којима се ЕУ суочила истиче се недостатак војне компоненте која је неопходна да подупре дипломатске и политичке акције.[643] Пропаст њених мировних иницијатива, као и политичка и војна маргинализација од стране Сједињених Америчких Држава били су знак да је ЕУ пала на задатку, који је сама прогласила ,,часом Европе''. Стога, Косово је виђено као потенцијални полигон за проверу способности претходно развијаних капацитета Заједничке спољне и безбедносне политике, али и шире политичке улоге коју ЕУ може да игра у новом безбедносном окружењу.

Могућност реструктурирања УНМИК-а и његова постепена замена новом мисијом (Европске уније) по први пут се спомиње у извештају Каи Аидеа. У духу извештаја, у коме се најављује напуштање политике стандарда у корист политике статуса, истиче се потреба ,,реструктурирања УНМИК-а'' како би се ,,мисија концентрисала на кључне приоритете на организованији начин''.[644] Давање приоритета питању статуса је суштински захтевало и промену односа према изградњи, што је подразумевало истовремено редуковање улоге Уједињених нација и активнију улогу Европске уније као регионалног актера. У том циљу, Извештај наводи да ,,Европска унија треба хитно да развије стратегију економског развоја и треба да консолидује своја различита присуства на Косову и ојача своју општу посвећеност.''[645] Додатно, ангажовање Уније везано је и за привлачност политике проширења, која је требало да буде стављена у корист регионалне изградње и искоришћена као потенцијални политички капитал за даље посредовање у косовском конфликту. У извештају се политички капитал ЕУ наводи као средство притиска у процесу изградње, укључујући ,,притисак на обавезу косовских Албанаца у вези са поштовањем права мањина и њиховог учешћа у политичком животу на Косову''.[646] Јасно, одабир Европске Уније утемељен је и у томе што су њене кључне чланице, попут Велике Британије и Немачке, у потпуности подржавали политичку опцију предвођену Сједињеним Државама која је суштински подразумевала напуштање оквира међународног права у корист практичних решења које Савет безбедности не би могао да приушти. У циљу замене градитеља, Европска Унија је, још у току преговора у Бечу, почела да разматра предлог о ,,истакнутијем ангажовању'' из извештаја Каи Еидеа. Високи представник за спољну и безбедносну политику и генерални секретар НАТО-а током рата на Косову Хавијер Солана (*Javier Solana*), видео је такву мисију као начин да се ЕУ докаже као актер у изградњи мира.[647] У заједничком извештају са Олијем Реном (*Olli Rehn*), европским комесаром за проширење, из 2005. године, дао је и прву званичну изјаву ЕУ која се односи на будућу мисију владавине права на Косову. Поред тога,

[642]Christopher Hill. "The Capability – Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role", Journal of Common Market Studies, London School of Economics, Volume 31, no. 3, 1993. стр. 305.
[643] Позната је оцена Марка Искенса, Министра спољних послова Белгије, из 1992, о томе да је ,,Европа економски џин, политички мрав и војни патуљак''.
[644] Kai, Eide, Report on the situation in Kosovo, United Nation, Security Council, 30 November 2004, S/2004/932
[645] Ibid.
[646] Ibid.
[647] Zupancic R, Pejič N (2018), Limits to the European Union's Normative Power in a Post-conflict Society: EULEX and Peacebuilding in Kosovo, Springer Open. стр. 84.

расправа о вишегодишњем финансијском оквиру Европске Уније (2007–2013), у децембру 2005. године, открила је опредељење значајније већег буџета за мисије и операције ЗБОП од планираног,[648] указавши на припреме ЕУ за могуће ангажовање на Косову. Најзад, Европска унија је 10 априла 2006. године, усвојила *Заједничку акцију Савета Европске уније*, чиме је предвиђено установљење Тима ЕУ за планирање - ЕУПТ (*EU Planning Team*) поводом могуће операције управљања кризом на Косову. Очекујући да ће се преговори завршити крајем 2006. или почетком 2007, ЕУПТ-у је радио на ,,планирању пребацивању одабраних функција УНМИК-а на потенцијалну операцију ЕБОП''.[649] С обзиром на предузето, за Европску унију је било важно да преговори успеју, будући да је ,,Свеобухватни предлог за решење статуса Косова'' требало да постане услов преношења мандата са УНМИК на будућу мисију ЕУ.[650] Наиме, Ахтисаријев план је предвидео установљење мисије у области владавине права, која би, заједно са Међународном цивилном канцеларијом (*International Civilian Office*),[651] била у служби имплементирања плана, односно ,,нагледања косовске независности.'' Неуспех бечких преговора и пат позиција у којој се организација нашла, подстакли су Европску унију да се активније укључи у политички процес и у формату ,,Тројке'' пронађе основ за ангажовање на Косову. Ипак, с обзиром да ни тај покушај није ништа променио у ставу Београда, Европска унија је дочекала косовску независност са мисијом спремном да ,,гради институције'' око којих није постојао консензус којој држави припадају.

Упркос томе, нова мисија је званично установљена 4. фебруара 2008. године, само тринаест дана пре једностраног проглашења независности Косова.[652] Постоји претпоставка да је Унија акцију усвојила раније, како би избегла блокаду њеног установљења због потенцијалне блокаде дела чланица које нису подржале косовску независност.[653] Дан након проглашења независности, донела је још једну заједничку акцију, којом се одредила ненадлежном по питању косовске независности и оставила државама чланицама да се појединачно одреде према том питању. Ово је истакло немогућност да установи јединствени политички став према косовском случају. Не само због тога што пет држава чланица није признало косовско проглашење независности, већ и због тога што је зарад даљег ангажовања на Косову, ЕУ напустила оквира сопствених принципа, односно придржавање обавеза које проистичу из потписа чланица ЕУ на Завршни акт из Хелсинкија, и начела Бадинтерове комисије која су примењена у случају распада Југославије.[654] Номинално, Европска Унија је истицала да ће њен ангажман на

[648] Ibid. стр. 91.

[649] Grevi, G. 2009. The EU rule-of-law mission in Kosovo. In G. Grevi, D. Helly, & D. Keohane (Eds.), *European security and defense policy: The first ten years (1999–2009)* (pp. 353–368). Paris: The European Union Institute for Security Studies.

[650]У Закључцима о Западном Балкану од 27. марта 2007. године Савет министара је „изразио пуну подршку Специјалном изасланику Генералног секретара и његовим напорима у вођењу политичког процеса за одређивање будућег статуса Косова".

[651]Међународна цивилна канцеларија предвиђена је и основана на основу Ахтисаријевог плана, као део инструмената за имплементацију плана (иако он никада није прихваћен). На Косову и Метохији је функционисала од фебруара 2008. до септембра 2012. године.

[652] Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo

[653] Samardžić, Slobodan. 2009. „Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija-secesija Kosova kao pitanje odnosa EU i Srbije". U: *Srbija u procesu pridruživanja EU*, ur. Slobodan Samardžić. Стр. 225.

[654] Nakarada, R. (2007). Slučaj Kosova - jedinstvena proizvoljnost. *Sociološki pregled, 41*(3). стр. 308.

Косову бити у оквирима Резолуције 1244, иако је суштински пратила принципе Ахтисаријевог плана којим се ишло ка независности Косова. Тако је наредном Заједничком акцијом Савет министара ЕУ установио Тим за припремање (*ICM/EUSR Preparation Team*), који је требало уско да сарађује са Тимом за планирање, али и којом је предвиђена и компонента Специјалног представника ЕУ (*Special Representative of the EU*), као други део њеног новог ангажмана на Косову.[655] Пре Заједничке акције Савет ЕУ је 31. јануара 2008. године усвојио Концепт операција (*CONOPS*), а затим и Оперативни план деловања (*OPLAN*), који уз Акцију представљају основне акте на којима се заснивају оперативне надлежности и метод рада мисије. Структура и задаци мисије представљени у Заједничкој акцији 2008/124/CFSP у великој мери репродукују одредбе и идеје садржане у Ахтисаријевом плану, чиме је указана тенденција излажења ван оквира УН и стављање мисије у службу Плана који је требало да постане оквир изградње нове косовске државе. Илустрација те сличности, али и суштинског слеђења оквира Плана (надгледана независност Косова) може се просто представити кроз поређење чланова оба документа и то у области које се тичу установљење нове мисије на терену.

Члан 2. Заједничке акције: ,,EULEX KOSOVO ће помагати косовским институцијама, судским и извршним властима у њиховом напредовању ка одрживом и одговорном амбијенту и у даљем развоју и јачању мултиетничког правосудног система, мултиетничке полиције и царинске службе, обезбеђујући слободу ових институција од политичког уплитања и ослањајући се на признате међународне стандарде и најбољу европску праксу".

Члан 13.2. Свеобухватног предлога: ,,Мисија европске политике безбедности и одбране ће помагати косовским властима у њиховом напредовању ка одрживом и одговорном амбијенту и у њиховом даљем развоју и јачању независног судства, полиције и царинске службе, обезбеђујући независност ових институција од политичког уплитања и у складу са признатим међународним стандардима и најбољом европском праксом.''

Члан 3а Заједничке акције: ,,У циљу извршавања Декларације успостављања мисије одређене у Члану 2, EULEX KOSOVO надгледа, прати и саветује надлежне косовске институције у свим областима везаним за шире поље владавине права (укључујући службу царине), задржавајући одређене извршне надлежности.''

Члан 13.3 Свеобухватног предлога: „Мисија ЕБОП ће подржавати спровођење овог Решења и о обезбеђиваће стручну помоћ, надзор и савете генерално у области владавине права, уз задржавање одређених овлашћења, нарочито у области правосуђа, полиције, царинске службе и казнено-поправних служби.''

У члану 3 Заједничке акције, односно Декларацији мисије (која је узгред готово у потпуности преписан члан 2.3. анекса IX Свеобухватног предлога) каже се да „EULEX KOSOVO помаже косовским институцијама (у првом реду *правосудном систему*, *полицији* и *служби царине*) да постану мултиетничке, слободне од политичког утицаја и привржене међународно признатим стандардима и најбољој европској пракси.''[656] Са циљем да

[655] Samardžić. Slobodan. 2009. стр. 225.
[656] Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo

потврди статусну неутралност која је оквир њеног рада и размештања, на самом почетку Заједничке акције је дата својеврсна дефиниција и разјашњење косовских органа/институција и то као институција које су основане према Резолуцији СБ УН 1244.[657] Ипак, у програмским извештајима мисије и другим документима одустало се од инсистирања на овој правној огради, будући да се установе помињу без икаквог обележја или указивања на њихов статусно неутрални оквир.[658]

Упркос томе што се у Извештају Генералног секретара Уједињених нација од 12. јуна 2008. године ,,констатује обраћање Високог представника ЗСБП Уније о настојањима да се ангажује на Косову под окриљем Резолуције 1244'', а у наредном Извештај Генералног секретара, и у председничком саопштењу Савета безбедности од 24. новембра 2008. ,,поздрављају континуирани напори Уније да унапреди европску перспективу Западног Балкана и тиме одлучујуће допринесу регионалној стабилности и просперитету''[659], Европска унија је остала без међународног правног документа којим би легализовала свој нови ангажман на Косову. Уместо тога, са циљем да се превазиђе блокада распоређивања Европска уније је добила зелено светло за почетак деловања кроз политички договор српске Владе и Уједињених нација у виду такозваног „Плана у 6 тачака за реконфигурацију међународног присуства на Косову''[660], који је садржан у Анексу I извештаја Генералног секретара Бан Ки Муна (*Ban Ki-moon*) од 12. јуна 2008. године у поглављу ,,Дијалог са Београдом''.[661] Постигнути договор предвидео је статусно неутрално ангажовање Уније и то у оквирима Резолуције 1244, што је прихваћено од стране српске владе, као својеврсни гарант да се мисија неће претворити у инструмент за имплементацију Ахтисаријевог плана, односно да ће бити статусно неутрална. Како би оправдала ,,једнострану произвољност''[662] у поступању у односу на новонастали правни лимбо на Косову, Европска је у низу аката спољне политике афирмисала аргумент од томе да Косово представља ,,случај *sui generis*''[663]. Овоме се приступило како би се избегло стварање преседана у даљим поступањима према сличним случајевима, посебно у онима који би се могли тицати самих чланица.[664] Дакле, модификација изградње није заснована

[657] Ibid. стр. 2.

[658] Већ у првом Програмском извештају о програму из 2009 године налазимо навођење ,,косовских установа" без икаквих правних или политичких ограда, као на пример на страни 9. где се каже „EULEX-ov pristup zvanično su podržali premijer, ministri i šef Misije EULEX-a u Zajedničkom odboru za koordinaciju vladavine prava". Види: *EULEX Izveštaj o programu*, Programska kancelarija EULEX-a, Jul 2009.

[659] Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations Security Council S/2008/ 692, 24 November 2008

[660] Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations Security Council, S/ 2008/354, 12 June 2008, Annex I

[661]Анекс I Извештаја у коме је садржан „План 6 тачака" приложен је на крају публикације, ради разјашњења оквира у коме је Мисија почела са радом, као и ради систематизације грађе у овој области.

[662] Како би указала на природу поступања Европске уније у односу на питање Косова, ван оквира и у супротности са сопственим правним начелима и процедурама, професорка Радмила Накарда описује деловање Уније као ,,јединствену произвољност''.

[663] Први пут израз *sui generis* био је употребљен у једном званичном документу Уније 18. јуна 2007. године, и то у Закључцима Савета о Западном Балкану, у тачки 3. Тај ће се став и израз понављати касније у више званичних докумената Уније. (види: Council Conclusions on the Western Balkans, Press Office Consilium, 18 june, 2007). Наведено према Samardžić, S. оп.цит. стр. 208.

[664] Познато је да се и државе чланице ЕУ суочавају са сличним сепаратистичким покретима попут оног на Косову, као на пример у случају Каталоније и Баскије у Шпанији, затим у случају Шкотске у Уједињеном Краљевству, затим случај Северног Кипра, Јужни Тирол у Италији.

на новом односу према принципу самоопредељења, већ на ,,принципу да је легитимна само она (унутрашња) воља која има, из неких разлога, спољну подршку светских сила.''[665] Ово је посебно важно истаћи јер је Европска унија усвојила дијаметрално супротну позицију према евентуалном самоопредељењу Републике Српске у Босни и Херцеговини, или рецимо Придњестровља у Молдавији. У оба случаја је подржавање суверенитета држава виђено као предуслов мира, а не обратно. Узрок правне лоботомије у коју се Унија упустила опредељен је избором између опција управљања и независности као приступа. Први, који је по правилу заснован на јачању институционалних капацитета, по узору на добру праксу Европске уније и инструменте њене нормативне моћи и ауторитета у региону. Други, који је заснован на давању приоритета строго политичком решењу (унапред предодређеном као независност Косова), односно стављање акцента на питање суверенитета и независности који се пре свега односе на сферу политичких интереса локалних и међународних чинилаца, а не на изградњу и унапређење структуралних основа мира. Слободан Самарџић слично закључује када каже да епилог политичке фазе (у којој је ЕУ постала главни градитељ) није ни међународни, у смислу решења иза кога би стајале УН, ни европски, у смислу неког софистицираног решења аутономије са међународним и европским гаранцијама (као на пример у случају Јужног Тирола), епилог тог сукоба је америчко решење, где се Унија јавља у улози извршиоца''.[666]

4.3.4. ЕУЛЕКС

У складу са дефинисаним циљем да „помаже косовским институцијама да на одржив начин постану одговорне, независне, мултиетничке и слободне од политичког утицаја",[667] Европска мисија владавине права је фокус ставила на три основне области - полицију, правосуђе и царине. Такође, ЕУЛЕКС је установио два основна оперативна метода рада за остварење тих циљева, односно две врсте функција: саветодавну (Мисија прати, усмерава и саветује надлежне косовске установе у свим областима везаним за шире поље владавине права: полиција, правосуђе, царина) и извршну функцију (Мисија директно врши одређене правосудне и судске надлежности). Овим је ЕУ вратила у фокус политику изградње и настојала да је уобличи у дискурс владавине права који је требало да обезбеди технократски и политички неутралан приступ. Међутим, показало се да је ,,конструктивна нејасноћа'' са којом је ЕУ наступила на Косову створила више проблема него користи. Прво, ЕУ је требало да ради на изградњи установа које формално није признала. Друго, пред судије и тужиоце ЕУЛЕКС-а појавио се проблем права које треба да примењују. Срби на Северу и особље УН-а наставили су да примењују правну регулативу УНМИК-а, док су нове ,,косовске установе'' настојале да што пре усвоје сво потребно законодавство, засновано на Уставу, Ахтисаријевом плану и Декларацији о независности. Најзад, ,,камелеонски карактер'' мисије поставио је суштински проблем њене прихватљивости.[668]

---

[665] Nakarada, R. (2007). стр. 311.

[666] Samardžić, S. стр.196.

[667] Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo

[668] ,,Камелеонски прагматизам'' је израз који се уобичајио у литератури о мисији EULEX KOSOVO којом аутори настоје да укажу на њен нејасан правни и политички статус. Види на пример Cadier, David. (2011) *EU Mission in Kosovo: Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?* John Hopkins University.

Наиме, настојећи да по сваку цену спроведе Ахтисаријев план, ЕУЛЕКС је декларативно започео рад као статусно-неутрална мисија, под окриљем Резолуције 1244, као што је представљено у првом делу рада. Ипак, у пракси је у свему постао мисија за извршење тог Плана, са повременим балансирањем између својих политичких циљева и неутралности које је налагала ситуација на терену. Такав, изазвао је негодовање унутар обе стране у спору и то из различитих, чак међусобно искључујућих разлога. Иако је представљала суштински инструмент за спровођење Ахтисаријевог плана, због декларативног опредељења за статусну неутралност, Албанци су нерадо прихватили Мисију због уверења да таква представља камен спотицања пуној независности. „План 6 тачака'' Приштина никада није прихватила и из перспективе нових косовских институција, Мисија ја распоређена у складу са Ахтисаријевим планом, новим Уставом и Декларацијом о независности. Тај став Приштине је представљен у виду Анекса I у Извештају Генералног секретара од 24. новембра 2008. године.[669] Албанци нису били задовољни оним што је постигла нова влада и размештање „статусно неутралног ЕУЛЕКС-а'' видели су као ограничавање независности Косова и победу Србије. Незадовољство је демонстрирано на протестима у Приштини у септембру 2009. године, након потписивања Протокола о сарадњи ЕУЛЕКС-а и МУП-а Србије, због уверења да „ЕУЛЕКС подрива суверенитет Косова''.[670] Са друге стране, Срби су у ЕУЛЕКС-у и у МЦК видели инструменте Плана за независност Косова и од почетка истицали своје противљење њиховом распоређивању, посебно на северу покрајине.[671] У извештају Генералног секретара УН у предвечерје званичног установљења Мисије наводи се да је „политичко руководство косовских Срба на северу Косова наставило са противљењем установљењу Међународне цивилне канцеларије'', предвиђену у Свеобухватном предлогу за решење статуса Косова. Такође, настављено је супротстављање распоређивању мисије Европске уније за владавину права на Косову (EULEX). Лидери северних косовских Срба тврде да неће променити свој став, без обзира на приступ Београда. Одговарајући на позив самопроглашене Скупштине ~~Уније~~ општина Аутономне Покрајине Косово и Метохија, око 2.000 косовских Срба протестовало је 2. октобра у северном делу Митровице, Штрпца и Грачанице против распоређивања EULEX-а.''[672] Упркос прихватању мисије од стране Србије, због такозваног статусно неутралног оквира у виду „Плана 6 тачака'', који је уврштен у извештај Генералног секретара као компромис техничког карактера, Срби на Косову

[669] Анекс I из Извештаја Генералног секретара 2008/692 приложен је на крају публикације: Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations Security Council S/2008/ 692, 24 November 2008

[670] Види: Potpisan Protokol Euleksa i MUP-a, B92, приступљено о25.1.2022. https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=09&dd=11&nav_category=640&nav_id=380883n

[671] Уопште, однос Албанаца према Унији никад није достигао ниво поверења карактеристичан за америчко присуство на КиМ или рецимо мисију КФОР. Док је KFOR на листи институција са највећим поверењем грађана на Косову, са око 59% у 2012, односно 64% у 2014, EULEX представља једну од установа која ужива најнижи ниво поверења грађана КиМ. У истом периоду, односно 2012. године око 52% испитаника није веровало EULEX-у, док је 2014. тај проценат спао на 47%.[671] Ипак, 2018. године KFOR ужива и даље високу подршку од чак 68% становника КиМ, док је у периоду између два извештаја ниво поверења у EULEX констатно опадао и 2018. године, мање од четвртине, односно само 24% испитаника има поверења у мисију, док 32 % јасно истиче да нема поверења.[671] Треба поменути да је удео српске популације међу онима који се изјашњавају позитивно према мисији практично занемарљив, односно само 3.5% Срба на КиМ има поверења у EULEX.

[672] Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations Security Council S/2008/ 692, 24 November 2008.

виделу су EULEX као инструмент унапређења косовске независности, посебно јер је у тренутку њеног установљења највећи број држава чланица ЕУ признао Косово као независну државу. Са друге стране, они су одржавали паралелне институције у оквиру државно-правног система Републике Србије, укључујући и оне у областима у којима је требало да се ангажује Мисија. Проблем (не)прихватања Мисије, што је свакако утицало и на могућност њеног ефективног рада, указао је да њен мандат носи инхерентно политички садржај. У контексту сукоба Срба и Албанаца у погледу статуса Косова, Мисија је ангажована на изградњи и унапређењу важних аспеката суверенитета – права, безбедности и граница. Упркос настојањима ЕУ да свој ангажман на Косову уоквири у дискурс статусно-неутралног, последице таквог ангажмана су по природи политичке.

4.3.5. Међународна цивилна канцеларија

Свеобухватним планом за решење статуса Косова, којим је предвиђена надгледана косовска независност, предвиђено је и установљење Међународне цивилне канцеларије (*International Civilian Office*) која се стара о имплементацији Плана за независност, а којом руководи шеф канцеларије, односно Међународни цивилни представник (МЦК). Међународна цивилна канцеларија представља институционални аранжман који је настао и функционисао у правном вакууму, са циљем да надгледа спровођење Плана. Њен мандат је трајао релативно кратко, од 28. фебруара 2008. до 10. септембра 2012. године, а за све то време на челу канцеларије налазио се европски дипломата Питер Фејт (*Pieter Feith*).[673] Канцеларија је била подељена на организационе јединице по областима надлежности са европским шефом и америчким замеником. Половина од 250 запослених у мисији су били међународни службеници (велика већина Европљани), док је буџет мисије углавном пунила Европска комисија (половину), САД (четвртину), неке појединачне владе (петину).[674] Са друге, стране, након проглашења независности и пропасти Ахтисаријевог плана, правни оквир мисије ЕУЛЕКС постаје, како је претходно представљено, Резолуција СБ УН 1244, будући да је њено статусно неутрално ангажовање било предуслов почета рада. Ако се узме да су ове две функције биле персонално обједињене, то је значило да мисијом ЕУЛЕКС политички руководи личност Виског представника ЕУ који је уједно на челу Међународне цивилне канцеларије, задужене за спровођење Плана за надгледану независност Косова. Персоналним спајањем две функције, Питер Фејт је тако, као МЦП упућивао на неповратност и значај косовске независности за регионални мир и стабилност, и истовремено руководио мисијом ЕУ, чијих пет чланица није признало ту независност.[675] Поред тога, Међународни цивилни представник добијао је инструкције од Међународне управљачке групе (*International Steering Group*), установљене након једностраног проглашења независности Косова, од стране држава које подржавају независност.[676] Односно, њен мандат је био статусно опредељен у корист пуног остварења независности Косова. Основна улога надзора била је управо процена о томе када је ,,нова држава'' испунила циљеве и стандарде прописане Планом, што је услов и за окончање мандата. Ипак, с обзиром да се ова група састајала само три пута годишње и да је одлуке

[673] Cadier, David (2011) *EU Mission in Kosovo (EULEX): Constructing Ambiguity or Constructive Disunity? Transatlantic Security Paper No. 3, June 2011.* [Policy Paper]
[674] Ibid.
[675] Кер-Линдзи, Ц (2011). стр. 20.
[676] Њу сачињавају следеће државе: САД, Турска, Норвешка, Хрватска, Швајцарска и 20 од 22 државе чланице ЕУ које су признале Косово.

доносила консензусом, њена улога се сводила углавном на давање општих смерница у виду саопштења. „У пракси је *de facto* Канцеларијом руководила Квинта[677], која се пак састајала једном недељно или чешће, па је могла до детаља да прати најважнија питања на којима је радила МЦК, често уз помоћ писаних брифинга.''[678] Наравно, у оквиру Квинте, неравнотежа моћи била је на страни САД, упркос томе што су све четири преостале чланице ове неформалне групације биле чланице ЕУ (Немачка, Француска, Велика Британија и Италија). Персоналним спајањем функције Међународног цивилног представника са представником Уније, илустрован је континуитет политике интервенционизма и контрола кључних држава у односу на процес изградње. У том оквиру, ЕУ је имала мало простора за аутономно деловање а њени ,,циљеви су се губили под притиском америчке воље и интереса на терену, упркос наводном зеленом светлу да игра значајнију улогу на Косову''.[679] Ова, на први поглед техничка одлука о ,,двоглавом аранжману'' у пракси је много говорила о односу два кључна међународна актера на Косову, али и аутономним капацитетима ЕУ. Парадоксално је да, иако је наводно ово неоправдано сједињавање учињено из разлога ефикасности, политички односи и донекле различити интереси САД и европских држава управо су утицали супротно на резултат. Не само да Међународни цивилни представник/Специјални представник ЕУ био под суштинским надзором САД, већ су различити интереси два актера произвели и практичну неефикасност. Наиме, будући да су ,,интереси САД на Косову били превасходно политички и да је постојало мало суштинског интересовања за реформу јавне управе на Косову'', што је био један од основних циљева ангажовања ЕУ, у пракси је дошло до својеврсног парадокса да је ,,мисијом, чији је то био задатак, руководила сила која је имала мало интереса да га заиста и оствари''.[680]

4.3.6. Бриселски споразум и интеграција Косова – заокруживање државности

Последице трансформације мандата утицале су и на новоустановљени политички дијалог између Београда и Приштине, уз посредовање Европске уније. За разлику од преговора у Бечу, када је тензија између две опције и даље успоравала коначно опредељење за косовску независност, ако ништа друго због неслагања Сједињених Држава и Русије унутар Контакт групе, бриселски дијалог био је неоптерећен таквом динамиком. Наиме, у новом формату, Европска унија је, користећи оквир политике проширења, приступила преговорима кроз дискурс владавине права, реформи, нормализације и решавања ,,техничких питања'' у односима две заједнице на Косову. Тако да, иако су се преговори суштински бавили питањем косовског суверенитета, они су уобличени у дискурс европеизације, што је требало да смањи дистанцу између страна и приволи их на компромис. Ипак, будући да су се преговори тицали интеграције полиције, судства и стварањем интегрисаних царина, било је јасно да се ЕУ ангажовала у решавању дубоко политичког питања – суверенитета Косова. Да је оквир европеизације био превасходно легитимизација политичке интервенције у спор око статуса Косова, осветлио је случај северног Косова. Наиме, од установљења међународне администрације, север Косова се активно опирао процесу међународне изградње, изградивши систем паралелних

[677]Квинта обухвата неформалну групу 5 држава: САД, Велика Британија, Немачка, Француска и Италија.
[678] Kapusela, A.L (2016) стр.190.
[679] Ibid. стр. 191.
[680] Kapusela, A.L (2016). стр. 34.

институција којим је одржавана веза са Србијом. У контексту изградње косовске државе, овај простор је израстао у ,,хибридни политички поредак'' који је контрирао изградњи државе и одбијао њен настајући суверенитет. Опирање севера изградњи државе на Косову био је изазов са којим се администрација Уједињених нација суочила од самог почетка мандата УНМИК-а. Ипак, као што ћемо видети, УНМИК и ЕУЛЕКС су питању Севера приступили на различите начине, рефлектујући два приступа изградњи која су постојала на Косову све до коначног напуштања политике ,,стандарди пре статуса'', проглашења косовске независности и трансформације мандата градитеља. Најзад, случај севера Косова открива политичку природу ангажовања ЕУ на Косову од 2008. до 2013. године, упркос њеном инсистирању на статусној неутралности, техничком мандату и наративу о институционалној (ре)изградњи. То се нарочито види кроз поређење двају приступа изградњи која су примењивала два градитеља: УН и ЕУ. Иако је потоња своје ангажовање на Косову настојала да деполитизује кроз технократски дискурс, ЕУ се упустила у решавање питање суверенитета Косова кроз наметнуту интеграцију Севера.. Као што ћемо видети, упркос томе што је интеграција ,,паралелних институција'' легитимизована стварањем претпоставки мира, она је суштински креирала простор оспореног суверенитета са дугорочним конфликтним потенцијалом. Односно, упркос претпоставци политике изградње државе да уклањање дуплих извора политичког суверенитета позитивно доприноси миру, елиминација паралелне управе на Косову индуковала је нови извор сукоба. Овај процес је спроведен методом условљавања на који се ЕУ ослањала кроз комбиновани приступ, заснован на политици проширења и спољној и безбедносној политици. Легитимишући политички интервенционизам концептом изградње државе, који се у бити тицао питања унутрашњег суверенитета Косова, ЕУ се упустила у процес мењања граница на Балкану. У наредном одељку представићемо два приступа изградњи, илустрована кроз однос према питању ,,интеграције севера'' и оценити на који начин су оне допринеле изградњи мира. Односно, тестираћемо хипотезу о томе да изградња државе Косово (под окриљем ЕУ) није допринела изградњи мира и владавине права у постконфликтном друштву, већ је условила настанак нових облика сукоба.

УН - стратегија кооптације

Након повлачења југословенске управе са Косова, преостали Срби на северу организовали су засебан систем институција у области јавне администрације, полиције, судства, образовања, здравствене заштите, културе. Логика институционалног избора била је политичка, безбедносна и практична. Прво, Срби на северу су видели стварање паралелног система самоуправе као средство опирања растућој косовској држави и стога одбрану од политичке асимилације. Друго, прогон и насиље над српском мањином на Косову након 1999. године уверило је Србе на северу да међународна управа не може и/или није у стању да их заштити у случају безбедносних ризика. Најзад, и у вези са претходним, логика одржавања институција паралелним међународним тицала се практичног недостатка приступа међународно организованим услугама у наведеним областима.[681] Тако је, за српску заједницу на Косову, континуирани ангажман Београда имао не само политички значај, већ је служио и као ,,извор спаса, пружајући основне

[681] OSCE. (2007). *Parallel structures in Kosovo, 2006-2007.* Pristina. стр.6

услуге, могућност запошљавања и друге опипљиве користи''.[682] Штавише, инвестиције из Србије на север трансформисале су ову област у ново средиште живота косовских Срба''.[683] Како се наводи у извештају ОЕБС-а ,,Паралелне институције на Косову'' из 2007. године, „Северна Митровица, са великом болницом и новим универзитетом, расељеним из Приштине, постала је место где многи траже услуге лечења и високо образовање.'' Додатно, институције су обезбеђивале безбедност коју ни систем УНМИК-а, нити настајућа држава Косово нису могле (или хтеле) да обезбеде. Наиме, иако је српска мањина у другим деловима Косова трпела насиље, паралелни систем на Северу се показао отпорним на етнички мотивисано насиље и као такав обезбеђивао паралелни ред и поредак. Управо је безбедносна функција поретка тестирана током поменутог мартовског насиља из 2004. године, када су „Срби севера схватили да међународна заједница нити жели нити је у стању да их заштите од етничког насиља.''[684] Како се наводи у истом извештају ,,не само да су Срби северно од Ибра успели да се (само)заштите, већ је север постао и безбедно место за интерно расељена лица која су побегла од етнички мотивисаног насиља које се дешавало у другим деловима Косова.''[685] Поред безбедности, успостављање паралелних институција било је одређено политичком географијом Севера и његовим положајем у ономе што је постало ,,конкурентна етничка изградња државе''.[686] То јест у ,,процесу у коме се различите групе и актери унутар државе такмиче за власт и ресурсе, обликујући структуре и институције државе кроз своју конкуренцију и конфликт.''[687] Дакле, хибридни политички поредак Севера био је одређен отпором држави у настајању коју су њени грађани доживљавали као претњу. Потреба за самоуправом била је повезана и са перцепцијом легитимности међународног државотворног пројекта. У једном извештају о српском учешћу у УНМИК институцијама, указује се да се „оклевање (Срба) да учествују условљено је тиме што је становништво косовских Срба на неки начин ухваћено у процес политичке и територијалне реорганизације која дубоко утиче на њихов идентитет."[688] Недостатак легитимитета државе Косово у настајању и политичко-географски положај у етничкој изградњи државе створио је „аверзију ка држави", и одношење према „паралелним институцијама" као примарном политичком поретку.[689]

Однос УНМИК-а према овим институцијама произилазио је из природе његовог мандата, увида у стање постојећих институција, и нерешеног питања статуса. Наиме, с обзиром на то да су биле ,,паралелне'' међународном поретку створеном на основу Резолуције 1244 и других управних аката, институције на северу Косова су сматране нелегалним. Ипак, с обзиром на нејасно питање статуса и то да су оне обезбеђивале део јавних услуга које УНМИК није могао, Уједињене нације су истовремено толерисале њихово постојање.

---

[682] BPRG (Balkans Policy Research Group). 2013. Something Completely Different in Northern Kosovo. Prishtina: BPRG. стр.1

[683] Ibid. стр. 53

[684] OSCE. (2007). *Parallel structures in Kosovo, 2006-2007*. Pristina.

[685] Ibid. стр. 52.

[686] Концепт Пола Станиланда о „конкурентној изградњи државе'' има за циљ да укаже на то да су формирање и консолидација државе под утицајем интеракција, конкуренције и конфликата између различитим групама унутар државе.

[687] Staniland, Paul. *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*. Cornell University Press, 2014. стр. 29

[688] Arraiza, Jose. Marria. (2002). стр. 14.

[689] Goldstone, Anthony (2012) "Building a state and 'state-building': East Timor and the UN, 1999-2012," in Mats Berdal and Dominik Zaum, eds., *Political Economy of Statebuilding: Power after Peace*: стр. 211.

Наиме, УНМИК је настојао да апсорбује ове институције, па су оне „деловале паралелно, а понекад чак и под окриљем привремених међународних институција.[690] Односно, иако је њихово постојање перципирано као препрека владавини УН, истовремено је постојало уверење да оне „могу бити комплементарне систему, покривајући његове празнине и последично осигуравајући приступ одређеним услугама за припаднике мањинских заједница.''[691] Чињеница да су их УН као главни државотворац након 1999. године учиниле незаконитим и истовремено примениле стратегију толерисања и кооптације одражава већ утврђени образац „сарадње и сукобљавања државних и недржавних актера у литератури о политичким порецима''.[692] Схватање да њихово очување и толерантност доприносе свеукупној изградњи мира утицало је на стратегију Уједињених нација и створило хибридни, али стабилан поредак који је трајао до 2011. године када је он укинут.

Изградња државе и интеграција Севера

Преговори Београда и Приштине уз посредовање Европске уније покренути су у марту 2011. године као својеврстан „технички дијалог''. Настојећи да де-политизује садржај и подстакне стране на учешће, ЕУ је приступила технократском приступу, избегавајући тему статуса. Ипак, до марта 2012. године, оно што је почело као „технички дијалог" претворено је у преговоре, у којима су се решавала политичка питања, укључујући питање унутрашње интеграције Косова. Као и у случају ЕУЛЕКС-а, питање решавања правосуђа, полиције и царина, који су били тема преговора, су у суштини биле домени државног суверенитета Косова. Конкретније, радило се о његовом проширењу на територију Севера где је он био успешно оспораван у периоду међународне изградње између 1999. и 2011. године. Наиме, преговори су подразумевали „пуну интеграција свих полицијских и безбедносних актера у „оквир Косовске полиције'',[693] „ интеграцију правосудних органа у правни оквир Косова'' и установљење „интегрисаног управљања царином на граничним прелазима између Србије и Косова.''[694] Односно, како је оцењено у извештају регионалног тинк-танка *Balkans Policy Research Group* о преговорима под окриљем ЕУ, „Косово и Србија су започели велики задатак - интеграцију косовских Срба и њихових структура у унутрашњи систем Косова".[695] Будући да се овим преговорима одузимао преостали суверенитет Србима на северу, ЕУ је кроз Први споразум о нормализацији из 2013. година предвидела стварање Заједнице српских општина на Косову (ЗСО),[696] као облик самоуправе. Ипак, будући да је је тако одређена самоуправа требало да буде интегрисана у косовски правни систем, она није имала политички садржај који су нудиле паралелне установе. Заправо, домени управљања утврђени Споразумом у оквиру ЗСО били су техничке природе, и тицали су се питања економског развоја, образовања, здравствене и социјалне заштите, урбанистичког и руралног планирања.[697] Тако је новим приступом изградњи, у коме је прихватање решења ЕУ условљавало даљи напредак у европским

[690] Ibid. стр. 54
[691] Ibid.
[692] Staniland, P. (2012). "States, Insurgents, and Wartime Political Orders," *Perspectives on Politics, 10*(2), 243–264.
[693] The First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations. стр. 4.
[694] Ibid.
[695] BPRG (Balkans Policy Research Group). 2013. Something Completely Different in Northern Kosovo. Prishtina: BPRG. стр. 21.
[696] The First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations. стр. 6
[697] Ibid.

интеграцијама, Европска унија постигла сагласност Србије да се поништи систем паралелних установа, уобличавајући његов политички садржај у форму доброг управљања (самоуправе). Парадоксално, више од деценију касније, ни овај облик самоорганизовања није имплементиран од стране владе у Приштини, остављајући Србе на северу у политичком и безбедносном лимбу који траје до данас, а који је протекле две године обележен највећом ескалацијом сукоба од марта 2004. године.

У извештају Међународне кризне групе ,,Северно Косово: двојни суверенитет у пракси'', из 2011. године, упозорава се да стратегија Европске уније на Северу може имати негативне последице по изградњу и одржавање мира. И мада, извештај признаје потребу за међународном асистенцијом у смањењу криминалних активности и побољшању економских могућности у региону Севера, у њему се истовремено закључује да би овај процес морао да буде одвојен од ширег питања статуса.[698] Исти извештај представља резултате истраживања легитимитета новооснованих косовских институција који показује изразито негативан однос Срба према питању интеграције. Наиме, у њему се наводи да ,,након месеци интервјуа широм политичког спектра, није нађен нити један Србин који подржава интеграцију – то јест вољно прихватање косовског суверенитета и учешће у централним косовским институцијама. Додаје се и утисак становника да је упркос мањкавостима система паралелних институција, ,,он [и даље] био организованији од остатка Косова, а његове услуге много боље".[699] Извештај је упозорио и на то да ће интеграција српске полиције и судова у нови косовски систем учинити ове установе мање прихватљивим за локално становништво и самим тим мање ефикасним. Стога, извештај је закључио да би напредовање интеграције под изговором унапређења управљања и владавине права могло увући подручје у хаос и неред.[700] Извештај даље закључује да би интеграција севера у оквир косовске државе потискивањем српских институција и проширивањем оних повезаних са Приштином погоршала проблеме управљања на северу. То је зато што српске институције имају широку подршку локалног становништва и обављају стварни посао за њих.[701] Овај извештај је успео да укаже на значај хибридности, илустроване кроз постојање „паралелних институција" које су суштински биле одређене његовом позицијом у међународној изградњи државе.

Иако је Европска унија тврдила да је њен ангажман на Косову статусно неутралан, он се показао дубоко политичким, а многа од упозорења наведеног Извештаја показала су се оправданим. Најпре, супротно тези о хитности решавања питања статуса (кроз унутрашњу интеграцију) као предуслова изградње мира, безбедносна ситуација на северу Косова је погоршана.[702] Додатно, процес преговора сузио је спектар локалних политичких актера и

[698] International Crisis Group (ICG), "North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice," 14 March 2011, Europe Report N°211. стр. 20.
[699] Ibid. стр. 7.
[700] Ibid. стр. 22.
[701] Ibid. стр. 10.
[702] Индикатори квалитета управљања (*Worldwide Governance Indicators*), који се односе на период од 2004–2013, показују да у односу на почетак рада EULEX-а Косово бележи стагнацију или пад, што је у супротности са општим трендом на Балкану. У погледу учинака у вези са борбом против корупције и криминала, извештај *Doing Bussines* из 2014. каже да од 2009. Косово стагнира на резултату 46,54% (на скали од 0 до 100), без побољшања, у погледу укупног квалитет система права.[702] Према овом извештају, Косово је остварило најгоре резултате у ширем контексту Европе и Централне Азије, а интересантно забележило добар напредак у областима које мисија не покрива, као на пример, заштита инвеститора.

де-демократизовао политички живот на Косову. Наиме, некадашњи компететивни систем (српских) партија које су функционисале у хибридном поретку, монополизован је од стране владајуће партије у Београду, као политичког партнера у бриселском дијалогу. И мада је утицај (владајућих) политичких партија у Београду био део сложене политичке динамике на северу и пре 2013. године, односи Београда и политичара на Косову били су далеко од идеалних, пре свега због разноликости партија које су деловале на северу. Разноврсна и демократска политичка утакмица на Северу омогућила је „релативно висок степен аутономије од Београда".[703] Међутим, то се променило после потписивања Првог споразума, у марта 2013. године када је, са циљем да приволи владајућу партију у Београду на компромис, ЕУ овој партији делегирала несразмерни политички утицај на политички живот међу косовским Србима. Део већ поменуте тенденције да користи инструменте политике проширења као средство политичке контроле, она је радикално променила политички амбијент на Северу. Наиме, утицај који је делегиран као део процеса преговора, породио је нову локалну политичку странку – Српску листу, која суштински представља филијалу београдске Српске напредне стране, вољну да ,,балансира између привржености Београду и суштинске интеграције у косовски система''.[704] Дакле, спремност Партије да пристане на споразум којим се олакшава консолидација суверенитета Косова дала јој је моћ без преседана у обликовању унутрашњих политичких процеса на Северу. Тај утицај је преведен у потпуну монополизацију политичког живота и контролу свих административних послова у овом делу Косова. Пратећи двосмислену природу договора који је посредовала ЕУ, странка настоји да комбинује националистичку реторику како би створила симболично српско присуство на северу, истовремено учествујући у политичком животу Републике Косово коју номинално оспорава. Следствено, партија се представља као заштитник Срба и српског суверенитета на Косову, иако суштински учествује у политичком животу независног Косова. У пракси је монополизација безбедности од стране једног моћног актера условила стварање принципа рекета, у коме је ова група постала истовремено извор претњи и пружаоца услуга безбедности.

И док се стратегија изградње државе често критикује због њеног прилично техничког приступа локалним сложеностима, случај северног Косова подвлачи често занемарен увид, да „она није ништа друго до прерасподела политичке моћи''.[705] Процес прегруписавања политичке моћи на Косову у периоду између 2008. и 2013. године постао је место интрузивне политичке интервенције Европске уније, уоквирен у приступ изградње капацитета управљања и европеизације. Предложено решење Европске уније за

Поређења EUROPOL-ових извештаја о организованом криминалу указују да су криминалне групе које функционишу на Косову ојачале.[702] Постоје процене које кажу да између једне и две трећине укупног БДП-а на Косову представља промет произашао из организованог криминала. Слични закључци Уније могу се наћи и у извештају из 2013. о спремности Косова за визну либерализацију, као и Годишњем извештају о напретку Европске комисије где је указано на то да је корупција највероватније порасла на Косову након упућивања мисије.[702]

[703] Nora Stel & Chris van der Borgh (2017) Political Parties and Minority Governance in Hybrid Political Orders: Reflections from Lebanon's Palestinian Settlements and Kosovo's Serbian Enclaves, Journal of Intervention and Statebuilding, 11:4. стр. 499.

[704] Ibid.

[705] Bertram, E. (1995). Reinventing Governments: The Promise and Perils of United Nations Peace Building. *The Journal of Conflict Resolution, 39*(3). стр. 388.

север, обликовано стратегијом изградње државе кроз интеграцију, показало се фундаментално погрешним, јер није успело да реши питање управљања и побољша безбедност. Предложено решење је у суштини поткопало хибридност, која је служила као механизам преживљавања и легитимни облик самоуправе. Прво, трансформисало је хибридни политички поредак у стање једнопартијске регулисане анархије. Друго, пређутно је подржало де-демократизацију политичког процеса јачањем неформалних веза између једне странке и локалних центара моћи, чиме је делегитимизована било каква отворена политичка конкуренција. На крају, не успевши да искористи свој утицај за успостављање нове Заједнице српских доминантних заједница, као што је предвиђено Бриселским споразумом, створила је простор за неформалне, често криминалне, мреже управљања, које не подлежу било каквом облику демократске одговорности. Тако, иако је циљ унутрашње изградње косовске државе достигнут 2013. године, нови оквир на Косову десет година касније довео је до низа инцидената на северу Косова. Ови немири су достигли врхунац сукобом између српске оружане групе и косовске полиције у септембру 2023. године, што је означило највећи чин насиља на Косову од мартовских догађаја 2004. године.

5. **Закључак**

У овом раду смо настојали да доведемо у везу концепт и политику изградње државе са праксом дуготрајног спољног интервенционизма на Балкану. То је учињено са циљем да се допринесе критичком сагледавању политике и моћи као често занемареним аспектима у анализама међународних пројеката изградње државе. У првом поглављу рада представљен је процес рађања и ширења дискурса слабих држава и понуђено објашњење њеног успона на врх међународне безбедносне агенде. Односно, овај процес је дискутован у контексту пост-хладноратовске дискурзивне кризе и потребе за политико-стратешким прилагођавањем Сједињених Америчких Држава новим политичким и безбедносним условима које је донео крај биполарне поделе света. Са друге стране, истакнута је улога међународних организација, које су изградњу виделе као нови оквир унутар којег би развојне политике наставиле да буду део америчке спољне агенде у периоду када су многе од политика помоћи земљама у развоју довођене у питање. Тако је, као што је представљено, оптирање за концепт постало питање опстанка и проналажења нове улоге за ново доба читаве плејаде међународних организација. Ипак, развојне политике биле су важне и за спољну политику Сједињених Држава, јер су оне традиционално сматране мање контроверзним аспектом део интервенционистичке агенде. Наиме, иако пракса међународних развојних организација и агенција, кроз различите облике политичких и економских реформи држава, неумитно подразумева мешање у унутрашње ствари држава, чињеница да се оне одвијају ,,изнутра'' и уз консензус влада, отворио је прилику за њихову инструментализацију са нестанком блоковске поделе. Стога је, како се закључује у раду, дошло до промене нормативног уобличавања интервенционизма, а не нужно односа према државама. То јест, ако је постхладноратовска промена имала утицај на однос према држави, она се очитава у новим нормативним матрицама интервенисања унутар ње. Односно, успон политика изградње држава је у бити значио да, оно што је у Хладном рату спровођено кроз методе интрузивног интервенисања, сада се спроводи на нормативно прихватљивије начине, кроз мрежу деловања међународних организација и нормативно пожељне програме доброг управљања и реформи. Стога, у овом раду се изградња државе разуме као пример нормативног самоизузимања моћних држава од поштовања принципа међународног права. То јест, као нормативни оквир интервенционистичке праксе којима се остварује контрола над унутрашњим политичким и економским процесима других, мање моћних (слабих) држава.

Изградња државе се као сви претходни интервенционизми самолегитимише, и тај оквир подразумева - изградњу (либералне) демократске државе и институције тржишне економије. Ипак, један од закључака рада је да, без обзира да ли је градитељски интервенционизам уобличен кроз технократске програме реформе или европеизацију, он увек подразумева присилно мешање једне или више држава у домаћу јурисдикцију друге, са циљем мењања њених унутрашњих претпоставки. Кроз смештање концепта у контекст постхладноратовског безбедносног превирања и потребе преостале суперсиле да обезбеди мање интрузивне облике интервенционизма, он се у овом раду разуме као средство доминације над периферним и полупериферним областима, које се огледају у преласку са механизма принуде на консензуална средства.

Представљена дискусија о употребној вредности концепта указала је на неке од основних проблема које постојећа литература доводи у везу са концептом. Најпре, указујући на постојећа истраживања и мерење фрагилности, указано је да ,,слабост'' државе остаје неухватљива категорија из више разлога. Прво, не постоји јасно одређена дефиниција слабе државе јер она по правилу зависи о нормативних претпоставки о томе шта је ,,јака'' или ,,успешна'' држава. У вези са тим, готово је немогуће операционализовати дефиницију и утврдити индикаторе помоћу којих се слабост може мерити. Слично, одабир индикатора је детерминисан наведеним претпоставкама о томе шта је слабост, а које су претпоставке ,,јаке'' државе. Најзад, мноштво радова је показало озбиљан проблем у доказивању каузалности између слабих држава и наведених безбедносних претњи, па чак и супротне тенденције. Додатно, истакнуто је да се изградња државе поставља према јединственом, универзалном стандарду заснованом на нормативном моделу модерне европске државе који игнорише различите историје формирања држава у другим деловима света и алтернативне начине управљања. Политички, овај концепт и на њему засноване политике, неумитно су обележене неједнаким односом моћи. По правилу, државе које су предмет изградње су државе Трећег света, док државе и организације укључене у изградњу долазе из развијеног запада.

Међутим, у овом раду указано и на ограниченост постојећих технократских критика изградње и понуђена перспектива која централно место даје питању моћи и улози великих сила (у првом реду Сједињених Држава) на садржај и циљеве политике изградње. Јер, иако, као што је представљено, критичка литература изградње државе расте, она се махом тиче понављања генеричких ставова о унапређивању појединих аспеката изградње, као на пример значају принципа локалног власништва или међусобне координације различитих актера. Проблем овог приступа је у томе што занемарује политичку природу изградње државе и третира интервенцију, која се налази у основи изградње, као својеврсан технички подухват. Стога, тврдимо да је, када се приступа оцени појединих пројеката изградње, неопходно уврстити разматрање политичких циљева држава и организација укључених у пројекте изградње. Тај приступ применили смо у случају изградње државе на Косову. Уместо иницијално планиране анализе достигнућа актера ангажованих у једном од највећих подухвата изградње државе, овај рад је акценат ставио на начин на који је политика заинтересованих држава и организација условила исходе изградње на Косову. Зато, овај рад не нуди индикаторе успеха или неуспеха изградње државе на Косову, већ настоји да разуме на које начине се интереси спољних актера (градитеља) инкорпорирају у агенду изградње.

У другом делу рада, настојали смо да тестирамо наведени приступ, кроз његово увезивање у дискусију о спољном интервенционизму као средству решавања политичких спорова на Балкану. Опредељење за овај приступ произилази из увида у то да је интервенционизам спољних актера у процесима стварања и разарања држава константа макар од краја 19. века, те да се његово уобличавање у концепт изградње државе разуме као део тог процеса. Заправо, представљајући све три фазе интервенционизма, које су обележиле кризу на Косову, од 1998. до 2013. године, настојали смо да укажемо да је садржај интервенционизма био под утицајем политичке агенде спољних актера, у првом реду Сједињених Држава, а не нормативних претпоставки о пожељности одређеног типа владавине. То јест, указујући на то да се концепту изградње, као нормативном оквиру

интервенционизма, селективно приступало, настојали смо да доведемо у питање његову аутономну употребну вредност у анализи пост-конфликтних процеса на Косову.

У основи интервенционизма на Косову налазила се подршка сецесији Косова која се у наведеним фазама легитимисала на различите начине. Питање зашто је до интрузивног и вишефазног интервенционизма на Косову, укључујући један од највећих пројеката изградње државе, превазилази оквире концепта изградње и намеће анализу случаја у оквиру концепта интервенционизма. У случају Косова, као једне од најинтензивнијих интервенција страних сила у одлучивању о питању територијалне поделе на Балкану, закључак је да је ова контроверзна вишефазна интервенција последица динамичног односа локалних актера (косовско-метохијских Албанца и Срба) и спољних актера (Сједињених Америчких Држава, Европске Уније, Русије). Прилика за активирање матрице локално-спољне интеракције као оквира интервенционизма на Косову створена је са кризом и распадом друге југословенске државе која се поклопила са транзицијом међународног поретка из биполарног у униполарни. У том оквиру, рад настоји да допуни постојећа објашњења о интервенционизму на Косову кроз његово смештање у историјске оквире деловања великих сила у региону као продукта интеракције локалних и међународних актера.

Представљене фазе изградње искоришћене су за тестирање једне од основних претпоставки овог рада, о томе да су након 1999. године на Косову постојала два приступа постконфликтној реконструкцији. Један, *легалистички*, артикулисан кроз политику ,,Стандарди пре статуса'', који је решавање статуса условљавао задовољавањем низа правних и политичких стандарда управљања и тако одговарао концепту изградње. Други, *политички*, који је претпоставио постизање политичког циља (у виду независности Косова) стандардима управљања, сматрајући да ће они бити достигнути тек када се питање статуса реши. Први приступ, артикулисан кроз политику ,,стандарди пре статуса'', представљао је оквир изградње све док није суштински напуштен након епизоде етнички мотивисаног из марта 2004. године. Други приступ, који је легитимисан аргументом о хитности решавања питања статуса као услова даље изградње мира, постао је оквир изградње током 2005. године а затим је фазно имплементиран кроз преговоре у Бечу током 2006. године, кроз процес трансформације мандата УНМИК-а и његову тиху замену мисијом Европске уније. Ова трансформација установљеног оквира изградње осветлила је фундаментални проблем политике изградње државе – *проблем моћи*. Наиме, као што је дискутовано, стандарди изградње који се налазе у основи концепта напуштени су у корист подршке независности Косова, иако су потоња правдана остваривањем првих. Заправо, концепт либералне изградње је суспендован када су његови оквири постали препрека остваривању независности Косова.

Да питање међународне изградње није ствар технократског поправљања већ политичког управљања, показује да класичан пример концепта изградње, ,,стандарди пре статуса'' нису преиспитани због неадекватности модела изградње или због тешкоћа у достизању критеријума, већ због њихове политичке неадекватности. Део спољних актера који су сматрали да је овај, дугорочан, фазни процес стварања ,,зрелог друштва'' превише скуп и да је постао препрека утврђивању статуса Косова, учинили су да се они ,,преко ноћи'' напусте. Та потреба, заједно са етнички мотивисаним насиљем којим је поново активирана радикализација као метод изнуђивања интервенције, креирали су услове у којима је

концепт изградње, оличен у политици стандарда, привремено суспендован у корист питања статуса које је подразумевало подршку независности Косова. Та политичка интервенција није имала ништа са либералним нормама изградње, већ са подршком САД и других западних држава косовској независности. Потреба легитимизације ове интервенције у мандат УНМИК-а је породила аргумент о јединствености косовског случаја и хитности његовог решавања. Први је требало да спречи да косовски случај постане преседан за сличне примере сецесионизма, а други да обесмисли концепт изградње државе артикулисан у политици стандарда, тврдећи да одуговлачење изградње стандарда прети да креира конфликтни потенцијал, уместо да га умањи или анулира, како то уосталом политика изградње државе налаже.

Концепт изградње државе враћен је у матрицу интервенционизма са једностраним проглашењем косовске независности 2008. године, првенствено јер је било потребно оправдати одлуку о давању самоуправе „народу Косова''. Имплементација оваквог модела решења за „косовско друштво'' остављени су Европској унији која је у томе видела прилику за тестирање пост-конфликтних механизама претходно развијаних у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике и инструмената политике проширења као средства контроле над регионом. Од тада па до данас, Европска уније се суштински ангажовала на довршавању политике изградње независног Косова, кроз установљење Канцеларије Високог представника Европске Уније на Косову и Метохији, формирање Мисије владавине плава из области ЗБОП, као и кроз преузимање улоге посредника у преговорима Београда и Приштине који су започели 2011. године. Прва два су била задужена за изградњу институција нове косовске државе, а треће за заокруживање суверенитета те државе кроз унутрашњу интеграцију. Овако амбициозно ангажовање ЕУ предмет је мноштва академских и политичких, али мало њих се упушта у њено разматрање као праксе интервенционизма. Посматрано из перспективе дискусије о изградњи државе која је представљена у првом делу раду, случај ангажовања Европске уније на Косову илуструје тенденцију да се наглашено политички мандат који је ЕУ преузела 2008. године, обликује као статусно неутралан, технички, и орјентисан ка изградњи и унапређењу установа владавине права. Односно, иако је од 2008. године Европска Унија радила на имплементацији политичке одлуке, пре свега Сједињених Држава, да подржи независност Косова, дискурс њеног ангажовања био је наглашено технократски.

Литература

Књиге

Аксић, Станоје. (1967). *Положај аутономних покрајина у Уставном систему СФР Југославије*. Правни факултет Универзитет у Београду.

Arraiza, Jose. Marria. (2002). *Serb participation in the provisional institutions of self-government of Kosovo* (Diss 2002).

Bancroft, Ian. (2020). *Dragon's Teeth: Tales from North Kosovo*, Ibidem Verlag. ProQuest Ebook Central

Berdal R. Mats, Dominik Zaum. (2013). *Political Economy of Statebuilding: power after peace*, Routledge.

Berend, Ivan. (2001). *Centralna i Istočna Evropa*, Podgorica, CID.

Brubaker, R. (1996). *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the new Europe*. Cambridge University Press.

Bulatovic, Ljiljana. (1988). *Prizrenski proces*. Knizevna zajednica Novog Sada

Cassese, Antonio (1995). *Self-determination of People: A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge.

Caplan Richard, (2005). "*Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*." Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Chandler, David. (2006). *From Kosovo to Kabul and Beyond: Human Rights and International Intervention*. Pluto Press.

Chandler David. (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building.* Pluto Press.

Chang Ha-Joon. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem.

Chesterman, S., Ignatieff, M., & Thakur, R. (Eds.). (2005). *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo: United Nations University Press.

Chesterman, Simon. (2004). *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford University Press.

Cousens, E. M., & Kumar, C. (Eds.). (2001). *Peacebuilding As Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Clark, Christopher (2012). *The Sleepwalkers. How Europe Went To War In 1914* (2012 ed.). London: Allen Lane.

Cramer, C. (2007). *Violence in developing countries : war, memory, progress*. Indiana University Press.

Dahl, Robert. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven.

Daalder, I. H., & O'hanlon, M. E. (2000). The Escalating Crisis. In *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo* (pp. 22–62). Brookings Institution Press.

Dhuram Mary (1904). *Through the Lands of the Serb*, London, Edward Arnold, 1904.

Dobbins, J., et al. (2003). *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Ђорђевић, Ј. (1956). *Политичко и државно уређење Југославије*. Београд: Савез удружења правника Југославије.

Ђорђевић-Лукић, Светлана Ж. (2016). докторска дисертација: *Улога Уједињених нација у изградњи мира: случај Источни Тимор*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.

Fearon, James D. (2020). *The international politics of state-building*, Stanford University.

Fukuyama Francis. (2004). *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Cornell University Press.

Gates, R. M. (2020). *Exercise of power: American failures, successes, and a new path forward in the post-Cold War world*. First Edition. New York, Alfred A. Knopf

Ghani, A, & Lockhart, C. (2008). *Fixing failed states: A framework for rebuilding a fractured world*. Oxford: Oxford University Press.

Glenny Misha. (1992). *"The Fall of Yugoslavia: The Third Balkan War."* London: Penguin Books.

Glenny, M. (2000). *The Balkans: nationalism, war, and the Great Powers, 1804-1999*. 1st American ed. New York, Viking.

Grey, E. (2016). *The London Conference and the Albanian Question (1912-1914): The Dispatches of Sir Edward Grey* (Albanian Studies Book 27).

Gross, Eva & Emerson, Michael & Ioannides, Isabelle & Juncos, Ana & Schroeder, Ursula. (2007). Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans. CEPS Paperbacks

Гускова, Јелена. (2016). *Косово и Метохија: рат и услови мира*. Филозофски факултет Универзитета у Косовској Митровици

Hofbauer, Hans. (2008). *Experiment Kosovo: Return to Colonialism*. Vienna: Promedia Verlag

Hoxha, Enver. (1982). *The titoites : historical notes*. "8 Nëntori."

Ian King and Whit Mason (2006). *Peace at Any Price: How the World Failed Kosovo.* Ithaca, New York: Cornell University Press.

Jackson RH. (1991). Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World. Cambridge University Press.

Jelavich, Barbara. (1983). *History of the Balkans: Eighteenth and Nineteenth Centuries*. Cambridge University Press.

Kaldor Mary. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford Calif: Stanford University Press.

Keen, David. (2008). *Complex Emergencies.* Polity Press.

Kinzer, Stephen. (2006). *Overthrow America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq*. New York: Times Books.

Коматина, Бранко. (1995). Југословенско-албански односи 1979-1983. Службени лист СЈР.

Kovačević Živorad, *Amerika I Raspad Jugoslavije*. (2007). 2. Izd. ed. Beograd: "Filip Višnjić" : Fakultet političkih nauka.

Hehir, A. and Robinson, N. (2007). *State building: theory and practice*. Routledge.

Kapusela, Andrea Lorenco. (2016). *Izgradnja države na Kosovu: demokratija, korupcija i EU na Balkanu*, Službeni glasnik.

Кер-Линдзи, Џејмс. (2011). *Косово – пут ка оспореној државности на Балкану*, Завод за уџбенике, Београд.

Krasner, D. Stephen. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press.

List, Fridriech (1841). *The National System of Political Economy*.

Marten, Kimberly Zisk (2004). *Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past*. Columbia University Press.

Malei, K., Sampford, C., & Thakur, R. (Eds.). (2003). *From Civil Strife to Civil Society: Civil and Military Responsibilities in Disrupted States*. Tokyo: United Nations University Press.

Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton University Press.

Milliken, J. (2003). *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Malden, MA: Blackwell Publishing.

Münkler, Herfried. (2004). *The New Wars.* Polity Press.

Musliu, Vjosa. (2020). *Europeanization and Statebuilding as Everyday Practices*. Performing Europe in the Western Balkans

Nakarada, Radmila (2008). *Raspad Jugoslavije: problemi tumačenja, suočavanja i tranzicije*, Službeni glasnik.

Novosseloff, A. (2004). *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*. United Nations University Press.

Paul, T. V., Ikenberry, G. J., & Hall, J. A. (Eds.). (2003). *The Nation-State in Question.* Princeton University Press.

Pavkovic, Aleksandar, and Peter Radan. (2007). *Creating New States: Theory and Practice of Secession*, Taylor & Francis Group, 2007. *ProQuest Ebook Central*

Perritt, H.H. (2011). *Road to Independence for Kosovo: A Chronicle of the Ahtisaari Plan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Power Samantha. (2007). *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*. New York: Harper Perennial.

Pugh, Michael Neil Cooper, Mandy Turner (2011). *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan.

Ранковић, Александар. (2001). *Дневничке забелешке*. Југословенска књига.

Reus-Smit, Christian (2013). "The Concept of Intervention," *Review of International Studies*, vol. 39: 1057-1076.

Robinson, I. Vilijem (2012). *Podsticanje poliarhije: globalizacija, intervencija SAD i hegemonija*, Albatros Plus.

Robinson Matt, Russian call for more Kosovo talks rejected, Reuters, August 9 2007, https://www.reuters.com/article/idUSL19504489/

Rotberg, Robert I. (2004). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings Institution Press.

Rotberg, R. I. (Ed.). (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Russet, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

Самарџић, Слободан. (2016). *Европска унија – систем у кризи*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад.

Sarotte, M. E. (2021). *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*. Yale University Press.

Simpson, Geri. (2006). *Velike sile i odmetničke države: neravnopravni suvereni u međunarodnom pravnom poretku,* Beogradski centar za ljudska prava.

Staniland, Paul. *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*. Cornell University Press.

Tilly, Charles. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge, MA: Blackwell.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.

Weller, Marc. (2009). *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence*. Oxford University Press.

Wilde, Ralph. (2008). *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*. Oxford University Press.

Williams, Andrew. (2010). The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU. The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU.

Woodward, Susan L. (1995). *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Woodward, Susan. (2017). *The Ideology of Failed States: Why Intervention Fails?* Cambridge University Press.

Zaum, Dominik. (2007). *The Sovereignty Paradox - the Norms and Politics of Statebuilding*, Oxford University Press.

Zartman, I. W. (1995). *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Чланци

Adekeye, Adebajo. (2016). The revolt against the West: intervention and sovereignty, *Third World Quarterly*, 37:7, 1187-1202.

Aggestam, L. (2008). Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, *84*(1), 1–11.

Ahtisaari, M. (2008). Conflict Resolution: The Case of Kosovo. *Irish Studies in International Affairs*, *19*, 183–187.

Albright, Madeleine K. (1993). "Yes, There Is a Reason to Be in Somalia," *New York Times*, 10 August 1993, A19.

Atwood, J. Brian. (2003). "The Link Between Poverty and Violent Conflict," *New England Journal of Public Policy*: Vol. 19: Iss. 1, Article 10.

Autesserre, Séverine. (2019). "The Crisis of Peacekeeping: Why the UN Can't End Wars." *Foreign Affairs* 98 (1): 101–118.

Banning Garrett, Jonathan Adams, (2004). U.S.- China Cooperation on the Problem of Failing States and Transnational Threats, *United States Institute of Peace-USIP Report*.

Bardos, N Gordon. (2004). Containing Kosovo. *Connections*, *3*(4), 21–34.

Barnett, M, Zuercher, C. (2006). 'The Peacebuilder's Contract: How External State-building Reinforces Weak Statehood', *RPPS Working Paper*.

Batakovic, Dusan. (2008). Kosovo and Metohija: Serbia's troublesome province. *Balcanica*. 2008. 243-276.

Башчаревић, Илија. (2018). Србија у Југославији 1986/1987 године – Ананиза садржаја периодичних штампаних медија, *Социолошки преглед*, vol. LII (2018) no. 4. pp. 1285 – 1315.

BBC (1999). World: America's Clinton's statement stabilizing Europe. (25 March). http://news. bbc.co.uk/2/hi/ americas/303693.stm

Berg, E., & Toomla, R. (2009). Forms of normalization in the quest for de facto statehood. *The International Spectator*.

Berger, M. T., & Weber, H. (2006). Beyond State-Building: Global Governance and the Crisis of the Nation-State System in the 21st Century. *Third World Quarterly*, *27*(1), 201–208.

Bertram, E. (1995). Reinventing Governments: The Promise and Perils of United Nations Peace Building. *The Journal of Conflict Resolution*, *39*(3), 387–418.

Bickerton, Christopher (2007). State-Building. Exporting State Failure, *Politics without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, eds. Christopher Bickerton, Philip Cunliffe and Alexander Gourevitch. London: University College London Press.

Bieber, Florian. (2011). Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans. Europe-Asia Studies, 63(10), 1783–1802.

Bildt, Carl (2002). Kosovo: Three years on, it's time to talk peace, *International Herald Tribune*, August 10, 2002, https://www.nytimes.com/2002/08/07/opinion/IHT-kosovo-three-years-on-its-time-to-talk-peace.html

Bilgin, Pinar & Morton, Adam. (2004). From 'Rogue' to 'Failed' States? The Fallacy of Short-termism*. Politics. 24.

Boege, Volker, Anne Brown, Kevin Clements and Anna Nolan 2009. "On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West?" in: Martina Fischer and Beatrix Schmelzle (eds.). *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*. (Berghof Handbook Dialogue No. 8.) Berlin: Berghof Research Center, 15-35.

Bøås, Morten, and Kathleen M. Jennings. (2005). "Insecurity and Development: The Rhetoric of the 'Failed State'." *The European Journal of Development Research* 17 (3).

Bräutigam, Deborah A. (2000). Aid Dependence and Governance. Stockholm: Almqvist & Wiksell International

Bildt, Carl (2002). The Balkans: An Unreal Peace Process, *International Herald Tribune*, July 10, 2002. http://www.iht.com/articles/2002/07/10/edbildt ed3.php

B92. (2009, September 11). *Potpisan Protokol Euleksa i MUP-a.* B92. приступљено 25. јануара 2022.

Cadier, David. (2011). *EU Mission in Kosovo: Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?* John Hopkins University.

Caplan, Richard. (2002). A new trusteeship? the international administration of war-torn territories. Oxford University Press/International Institute for Strategic Studies.

Call, Charles T., ed. (2007). *Constructing Justice and Security after War*. United States Institute of Peace Press.

Caplan, Richard. (2004). International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina. *Global Governance*, *10* (1), 53–65.

Carment, David. (2003). "Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy." *Third World Quarterly* 24 (3):407-27.

Carment, David, and Samy Yiagadeesen. (2014). "The Future of War: Understanding Fragile States and what to do about Them.", *Failed States and Fragile Societies: A New World Disorder?* eds. Ingo Trauschweizer, Steven M. Miner. Athens, Ohio: Ohio University Press, p.3-27.

Chandler, David (2005). International State-Building: Beyond Conditionality, Beyond Sovereignty, *Royal Institute for International Relations*.

Chesterman, S, Ignatieff, M. and Thakur, R, (2004). 'Making States Work: From State Failure to State-Building', *International Peace Academy*, NY, p.1-51.

Clement, Caty. (2004). Un modèle commun d'effondrement de l'état ?: Une aqqc du liban, de la somalie et de l'ex-yougoslavie. *Relations Internationales*. 11. 10.3917/ripc.111.0035

Clinton, Bill. (1993). "Confronting the Challenges of a Broader World," address to the UN General Assem- bly, New York, 27 September 1993, at www.pub.whitehouse.gov/uri-res/I2R?urn:pdi://oma.eop. gov.us/1993/9/27/4.text.1.

Collier, D., & Mahon, J. E. (1993). Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, *87*(4), 845–855.

CNN. (1999). Albright pushes Serbs, ethnic Albanians for Tuesday accord. (21 February). *http://www.cnn.com/WORLDI*europe*I9902*121*I*kosovo.03*I*index.html?iref=allsearch (accessed 29 July 2010).

Cunliffe, Philip (2011), A dangerous duty Power: paternalism and the global 'duty of care', in Cunliffe, P. (Ed.). (2011). *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect: Interrogating theory and practice*. 51-70.

De Mesquita Bruce Bueno de and Downs, W. George (2006). "Intervention and Democracy," *International Organization*, Vol. 60, No. 3 (Summer 2006).

Deng, Francis. (2010). From 'Sovereignty as Responsibility' to the 'Responsibility to Protect', *Global Responsibility to Protect*, *2*(4), 353-370.

Doyle, Michael W. (1983). "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs." *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, no. 3, pp. 205–235.

Dimitrijević, Duško. (2010). Medjunarodna uprava nad teritorijama. *Medjunarodni problemi*. 62. 239-275. 10.2298/MEDJP1002239D.

Димић, Љубодраг. (2019). Југословенска држава и Албанци : (1918–1920). Године које су промениле свет : Први светски рат у историји и историографији / [ed. Мирослав Перишић]. - ISBN 978-99976-21-54-2. -(2019), p. 273–310.

Davies Nicholas, (2020). Key US Ally Indicted for Organ Trade Murder Scheme, July 7, 2020. https://original.antiwar.com/nicolas_davies/2020/07/06/key-us-ally-indicted-for-organ-trade-murder-scheme/

Dodge, Toby. (2006). Iraq: The contradictions of exogenous state-building in historical perspective. *Third World Quarterly*. 27:1.

Downes, A. B., & Monten, J. (2013). Forced to Be Free? Why Foreign-Imposed Regime Change Rarely Leads to Democratization. *International Security*, *37*(4), 90–131.

Duggan, S. P. (1913). The Balkan Adjustment. *Political Science Quarterly*, *28*(4), 627–645.

Fridl, D. (2009). "Kosovo Negotiations: Re-visiting the Role of Mediation." *International Negotiation* 14, 1: 71–93.

Fritz, V. and Menocal, A.R. (2007). Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda. *Development Policy Review*, 25: 531-552.

Fukuyama Francis (2004). The Imperative of State-Building, *Journal of Democracy* 15(2):17-31

Fukuyama, Francis. (2002). Social Capital and Development: The Coming Agenda. *SAIS Review (1989-2003)*, *22*(1), 23–37.

Gardner, Lloyd C. (1989). "The Evolution of the Interventionist Impulse". *Intervention in the 1980s: U.S. Foreign Policy in the Third World*, edited by Peter Schraeder, Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 15-30.

Galbraith, J. (1960). "The 'Turbulent Frontier' as a Factor in British Expansion," *Comparative Studies in Society and History*, 2:2): 150-168.

Galtung, Johan. (1975). "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding" in Galtung, Peace, War, and Defense – *Essays in Peace Research*, Vol.2, Copenhagen, pp. 284-304.

GERRING, J., ZIBLATT, D., VAN GORP, J., & ARÉVALO, J. (2011). AN INSTITUTIONAL THEORY OF DIRECT AND INDIRECT RULE. *World Politics*, *63*(3), 377–433.

Глишин, Вања и Деспотовић Љубиша. (2002). Геополитички и безбедносни аспекти косовско-метохијског чвора. *Војно дело, 3/2022*.

Goldstone, Anthony (2012). "Building a state and 'state-building': East Timor and the UN, 1999-2012," in Mats Berdal and Dominik Zaum, eds., *Political Economy of Statebuilding: Power after Peace*: 209-229.

GIEGERICH, B., PUSHKINA, D., & MOUNT, A. (2006). Towards a Strategic Partnership? The US and Russian Response to the European Security and Defence Policy. *Security Dialogue*, *37*(3), 385–407.

Gowa, Joanne. (1994). "Democratic States and International Disputes." International Organization, vol. 48, no. 4, pp. 601–626.

Gordon, Michael R. (1993). "Christopher, in Unusual Cable, Defends State Department," *New York Times*, 16 June 1993, A13.

Gourevitch, A. (2004). The Unfailing of the State [Review of *When States Fail: Causes and Consequences; State Failure, Collapse & Reconstruction; The Nation-State in Question*, by R. I. Rotberg, J. Milliken, T. V. Paul, G. J. Ikenberry, & J. A. Hall]. *Journal of International Affairs*, *58*(1), 255–260.

Grevi, G. (2009). The EU rule-of-law mission in Kosovo. In G. Grevi, D. Helly, & D. Keohane (Eds.), *European security and defense policy: The first ten years (1999–2009)* (pp. 353–368). Paris: The European Union Institute for Security Studies.

Hechter, M., & Kabiri, N. (2008). Attaining social order in Iraq. In S. Kalyvas, I. Shapiro, & T. Masoud (Eds.), *Order, Conflict, and Violence* (pp. 43-74). Cambridge: Cambridge University Press.

Hegre, Håvard; Lisa Hultman & Håvard Mokleiv Nygård (2017). Peacekeeping Works: Evaluating the effectiveness of UN peacekeeping operations, *Conflict Trends*, 6. Oslo: PRIO.

Hehir Aidan. (2007). The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1:3, p. 307-332.

Helman, Gerald B., Steven R. Ratner. (1992). Saving failed States, *Foreign Policy* (89): 3-20.

Hensher, Philip. (2001). "Let's be honest: we need to impose our imperial rule on Afghanistan", *The Independent*.

Henriksen, Thomas H. (1996). "Clinton's Foreign Policy in Somalia, Bosnia, Haiti, and North Korea," *Essays in Public Policy* (Palo Alto, Calif.: Hoover Institution, Stanford University, 1996).

Hébert, Nicolas. (2009). "The 'Empty Shell' Approach: The Setup Process of International Administrations in Timor-Leste and Kosovo, Its Consequences and Lessons." *International Studies Perspectives* 10.1: 69-84.

Heymann. (2003). Earned sovereignty for Kashmir: The legal methodology to avoiding a nuclear holocaust. *American University International Law Review,* 19.

Homolar, Alexandra. (2010). Rebels without a conscience: The evolution of the rogue states narrative in US security policy, *European Journal of International Relations* 17(4), p. 709.

HOSMER, S. T. (2001). *The Conflict Over Kosovo: Why Milosevic Decided to Settle When He Did* (1st ed.). RAND Corporation.

Jackson, R. (1991). Frontmatter. In *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge Studies in International Relations, pp. I-Vi). Cambridge: Cambridge University Press.

Kalyvas, Stathis N. (2001). "New' and 'Old' Civil Wars: A Valid Distinction?" *World Politics*, vol. 54, no. 1, 2001, pp. 99-118.

Ker-Lindsay, J. (2013). Preventing the Emergence of Self-Determination as a Norm of Secession: An Assessment of the Kosovo "Unique Case" Argument. *Europe-Asia Studies, 65*(5), 837–856.

Khatchik Der Ghoukassian. (2008). 'Instability in the New Imperial Periphery: A Conceptual Perspective of the ''Turbulent Frontiers'' in the Caucasus and Central Asia', *Caucasian Review of International Affairs*, 2:3

Knaus, G., & Martin, F. (2003). Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj. *Journal of Democracy 14*(3), 60-74.

Knoll, Bernhard. (2005). From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate, *European Journal of International Law*, Volume 16, Issue 4, September 2005, Pages 637–660,

Klare, M. (1998). The Rise and Fall of the 'Rogue Doctrine': The Pentagon's Quest for a Post-Cold War Military Strategy'', *Middle East Report*.

Knoll, B. (2002). "UN Imperium: Horizontal and Vertical transfer off Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in Internationalised Territories", *Austrian Review of International Law and European Law,* vol. 7, p. 3-53.

Knudsen, Rita Augestad. (2013). Privatization in Kosovo: 'Liberal Peace' in Practice, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7:3, 287-307

Krasner, Stephen D., and Carlos Pascual. (2005). "Addressing State Failure." *Foreign Affairs* 84, no. 4 153–63.

Krasner, Stephen D. (2005). "Building Democracy After Conflict: The Case for Shared Sovereignty." *Journal of Democracy*, vol. 16, no. 1, pp. 69-83.

KROPIAK, Katarzyna. (2014). "INTEGRATION CONCEPTS OF THE LANDS INHABITED BY ALBANIANS: THE PROCESS OF SHAPING OF THE ALBANIAN STATE BORDERS." *Politeja*, no. 30, , pp. 55–70.

Kurowska, X., & Seitz, T. (2010). The EU's role in international crisis management. *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Roles, Institutions, and Policies*.

Ignatieff Michael. (2003). State failure and nation-building. In: Holzgrefe JL, Keohane RO, eds. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge University Press:299-321.

Lake, Anthony. (1994). Confronting Backlash States, Foreign Affairs 73/2 (March/April), pp. 45-46.

Layne, Christopher. (1999). Faulty Justifications and Ominous Prospects: NATO's "Victory" in Kosovo. CATO Institute. 25 October.

Little, Alan. (2000). *Moral Combat: NATO at War*. BBC, 2000.

Logan Justin & Preble Christopher. (2011). "Fixing Failed States: A Dissenting View," Christopher J. Coyne & Rachel L. Mathers (ed.), *The Handbook on the Political Economy of War*, Edward Elgar Publishing

Loquai Heinz. (1999). Kosovo - A Missed Opportunity for a Peaceful Solution to the Conflict? *OSCE Yearbook 1999*, Baden-Baden 2000, pp. 79-90.

Mac Ginty, R. (2012). "Between Resistance and Compliance: Non-Participation and the Liberal Peace." *Journal of Intervention and Statebuilding* 6 (2), p.167-87

MACMILLAN J. Intervention and the ordering of the modern world. *Review of International Studies*. 2013;39(5):1040

Малић̀и. Ш. (1994). ,,Време Ругове''. НИН-Београд, 1994. 12. август. Бр. 2276.

Марковић. Ратко. (2019). Три крупне лажи о наводним преговорима у Рамбујеу. (6. фебруар – 23. фебруар 1999. године). Политика. 10.02.2019.

Mearsheimer, John J. (2011). "Imperial by Design." *The National Interest*, no. 111, pp. 16-34.

Meierhenrich, J. (2004). "Forming States after Failure" in ed. Rotberg, R., *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press.

Morten Skumsrud Andersen. (2012). Legitimacy in State-Building: A Review of the IR Literature, *International Political Sociology*.

Nakarada, Radmila (2013). From Yugoslavia to the Western Balkans. In *Secessionism and Separatism in Europe and Asia* (pp. 82–97). Routledge.

Nakarada, R. (2007). Slučaj Kosova - jedinstvena proizvoljnost. *Sociološki pregled*, *41*(3), 305-325

Nora Stel & Chris van der Borgh (2017). Political Parties and Minority Governance in Hybrid Political Orders: Reflections from Lebanon's Palestinian Settlements and Kosovo's Serbian Enclaves, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11:4.

Orford, Anne; Beard, Jennifer (1998). "Making the State Safe for the Market: The World Bank's World Development Report 1997", MelbULawRw 8; (1998) 22(1) *Melbourne University Law Review* 195.

Osmani, Sead (2011). "NATO's Credibility in the Kosovo War," *Sigma: Journal of Political and International Studies*: Vol. 28, Article 7.

Ottaway, Marina (2002). "Rebuilding State Institutions in Collapsed States". Development and Change, 33(1):1001-1023.

Owen, J. M. (1994). How Liberalism Produces Democratic Peace. *International Security*, *19*(2),

Patrick, Stewart, (2006). Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of Spillovers, Center for Global Development Working Paper No. 73.

Павловић, М. (2009). „Албанци у Србији и Југославији 1944-1991'', *Косово и Метохија у Великоалбанским плановима - 1878-2000*. Београд: Институт за савремену историју

Paris, R. and Sisk, T.D. (2009). Introduction: understanding the contradictions of postwar statebuilding. In *The Dilemmas of Statebuilding* (pp. 15-34). Routledge.

Pelckmans, L., Hahonou, E., Hoffmann, K. (Ed.), & Moe, L. W. (Ed.) (2015). *Protection and (in)security beyond the state: Insights from Eastern Africa and Sahel*. Danish institute for international studies.

Persson A. (2012). Building a State of Maintaining the Occupation: International Support for Fayyad's State Building Project, *Journal of Conflict Transformation and Security*.

Prelec, Marko and Rashiti Naim (2015). "Policy Report: Serb integration in Kosovo After the Brussels Agreement," Balkans Policy Research Group, BPRG, 19 March 2015

Pureza, Jose Manuel (2006). Three Deconstructions, in Peacebuilding and Failed States: some theoretical notes, *Oficina do CES* no.256. p.1-6.

Rieff, David (2011). R2P, R.I.P, Op-Ed, New York Times, November 7, 2011.

Robertson James. (2018). From Enver Hoxha to Bill Clinton: A Brief History of Kosovo Liberation Army. *Jacobine Magazine. https://jacobin.com/2018/08/enver-hoxha-humanitarian-intervention-kosovo-serbia*

Robinson, Neil. (2007). State-building and international politics: the emergence of a 'new' problem and agenda, in (ed) Hehir,. *State-building: theory and practice*. (Ed. Hehir Aidan, Robinson Neil) London: Routledge, pp 1-29.

Rotberg, I. Robert (2004). The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair, *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, p. 1-51.

Rupnik, Jasques. (2011). ''The Western Balkans and the EU: the hour of Europe'' Institute for Security Studies.

Russett, Bruce. (1993). "Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World." Princeton University Press.

Samardžić S and Kovačević B. (2022). The fog of enlargement and the agony of accession: the European Union and Serbia in the light of a reform document. *Stosunki Miedzynarodowe - International Relations* 2022, 2:9.

Самарџић, Слободан (2016). Европска унија – од добровољног савеза до „добре империје''. Отисак из гласа CDXXVI Српске академије наука и уметности. Одељење друштвених наук књ.32.

Samardžić, S. (2009). Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija-secesija Kosova kao pitanje odnosa EU i Srbije'', *Srbija u procesu pridruživanja EU*, Službeni glasnik. стр. 219-230.

Sambanis, N. (2004). What Is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition. *The Journal of Conflict Resolution, 48*(6), 814–858.

Smith. Helena. (2003). 'Angry Kosovars Call on "Colonial" UN Occupying Force to Leave', *Observer*, 19 Oct. 2003.

Spears, I. S. (2004). States-within-states: An introduction to their empirical attributes. In P. Kingston & I. S. Spears (Eds.), *States within states: Incipient political entities in the post-Cold War era*. New York: Palgrave Macmillan.

Staniland, P. (2012). "States, Insurgents, and Wartime Political Orders," *Perspectives on Politics*, *10*(2), 243–264.

Steiner, Michael. (2002). "First Things First: Step by Step in Kosovo," *International Herald Tribune*, July 24, 2002, доступно на http://www.iht.com/articles/2002/07/24/edsteiner ed3.php

Stel Nora, & Van der Borgh, Chris. (2017). Political Parties and Minority Governance in Hybrid Political Orders: Reflections from Lebanon's Palestinian Settlements and Kosovo's Serbian Enclaves, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11:4, 490-510.

Stevanović, Obrad (2016). Kumanovski sporazum, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015. *Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Prištini*, (46-1): 533-539.

Strohmeyer, H. (2001). Making Multilateral Interventions Work: The U.N. and the Creation of Transitional Justice Systems in Kosovo and East Timor. *The Fletcher Forum of World Affairs*, *25*(2), 107–128.

Talbott, Strobe (1995). "U.S. Leadership and the Balkan Challenge: Remarks at the National Press Club," Washington, D.C., 9 November 1995, at

"The Kosovo cauldron." The Economist, vol. 346, no. 8059, 14 Mar. 1998, pp. 53. Gale In Context: Biography.

Vuono, Carl E. (1990). "Versatile, Deployable, and Lethal: The Strategic Army in the 1990s and Beyond," *Sea Power*. pp. 59-61.

Vujačić, I. (2023). The United States in the Western Balkans: Reluctant, Late and Distant Involvement vs. Quick Radical Fix. In: Uvalić, M. (eds) Integrating the Western Balkans into the EU. New Perspectives on South-East Europe. Palgrave Macmillan, Cham.

Vlasi, Azem. (1997). Nojev refleks srpske vlasti. 14. Decembar 1997

Weller. Marc (2008). Negotiating the Final Status of Kosovo, *Chaillot Paper 114* (Paris: EUISS, 2008).

Weller, Marc. (2008). "The Vienna negotiations on the final status for Kosovo." *International Affairs* 84, 4: 659–681.

Whitehead, Laurence. (1996). ''The Imposition of Democracy: The Caribbean,'' in Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, pp.59-92.

Wight Martin, Hedley Bull and Carsten Holbraad (1978), *Power Politics*. New York: Holmes & Meier.

WILLIAMS David. (2012). Development, intervention, and international order. *Review of International Studies*. 2013;39(5), 1213-1231.

Williams, et al. (2004). Resolving sovereignty-based conflicts: The emerging approach of earned sovereignty. *Denver Journal for International Law and Politics, 32,* 349.
Williams, & Pecci. (2004). Earned sovereignty: Bridging the gap between sovereignty and self-determination. *Stanford Journal of International Law, 40*, 347.

Woodward, Susan L. (2013). The long intervention: Continuity in the Balkan theatre. Review of International Studies, 39(5), 1169-1187.

Woodward, Susan L. (2011). "Varieties of State-building in the Balkans: A Case for Shifting Focus." In Postwar Reconstruction. *The Berghof Handbook for Conflict Transformation* II, ed. Austin, Beatrix, Fischer, Martina, and Gliessmann, Hans J. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

Woodward Susan L. (2007). Do the Root Causes of Civil War Matter? On Using Knowledge to Improve Peacebuilding Interventions, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1:2, pp. 143-170.

Woodward, S.L. (2001). Humanitarian war: a new consensus? *Disasters, 25 4*, 331- 344.

Woodward Susan L. (2000) Kosovo and the Region: Consequences of the Waiting Game, *The International Spectator*, 35:1, 35-48.

Wolff, Stefan. (2011). The regional dimensions of state failure. *Review of International Studies*, 37(3), p. 951-972.

WOLFF, Stefan. (2011). Post-Conflict State Building: the debate on institutional choice. *Third World Quarterly*, *32*(10), 1777–1802.

Yannis, Alexandros. (2001). "Kosovo Under International Administration." *Survival* 43.2. 31-48.

Zaum D. (2009). The norms and politics of exit: Ending postconflict transitional administrations. *Ethics & International Affairs*. 2009///Summer;23(2):189-208,90.

Zupancic R., Pejič N. (2018). Limits to the European Union's Normative Power in a Post-conflict Society: EULEX and Peacebuilding in Kosovo, Springer Open.

Zimmermann, Warren (1995). The Last Ambassador: A Memoir of the Collapse of Yugoslavia. Foreign Affairs, Vol. 74, No. 2.

Документа

AfDB. (2012). Governance and Public Sector Management Strategy (2013-2022). African Development Bank.

Ahtisaari Plan (2007). Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo, Vienna.

Aide, K. (2005). „A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo“, No. S/2005/635, Security Council, United Nations,

Annan, Kofi ‘Two Concepts of Sovereignty’, address to the Fifty-Fourth Session of the General Assembly, United Nations, The Question of Intervention: Statements of the Secretary General (UN Department of Public Information, 1999).

Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia. Opinion No. 1. 29 November 1991.

Boutros-Ghali, Boutros (1992). *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. New York: United Nations.

BPRG (Balkans Policy Research Group). 2013. Something Completely Different in Northern Kosovo. Prishtina: BPRG.

Collapse in Kosovo (2004). *Pristina/Belgrade/Brussels: International Crisis Group*, 22 April 2004.

Commission on Weak States and U.S. National Security, On the Brink: Weak States and U.S. National Security (Washington, DC: Center for Global Development, 2004).

Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo, UNMIK. Regulation No.2001/9 of 15 May 2001

Contact Group Principles on Kosovo, January 2006. United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)

Council Joint Action 2006/304/CFSP (2006). 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo). Official Journal of the European Union, L 112/19, 26 April 2006.

International Crisis Group. (2004, April 22). *Collapse in Kosovo*. Pristina/Belgrade/Brussels: International Crisis Group.

DCI Interagency Balkan Task Force. *Balkan Conflict Spillover Unlikely in Near Term*. Intelligence Report. December 21, 1995.

Development Co-operation Directorate (DCD). 2007. *Summary Record of the 9th Meeting of the Fragile States Group (FSG), 20 November 2007*. Document No. DCD/M(2007)4/REV1.

Declaration of the Peace Implementation Council (2000). Brussels, 24 May 2000, and European Stability Initiative, *Turning Point: The Brussels PIC Declaration and State-Building Agenda for Bosnia and Herzegovina*, 7 June 2000.

DFID (2007). *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States.* London: Department for International Development.

DFID (2010). *Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper.* London: Department for International Development.

Development Co-operation Directorate (DCD) (2007). *Summary Record of the 9th Meeting of the Fragile States Group (FSG), 20 November 2007.* Document No. DCD/M(2007)4/REV1.

Elsie, Roberts. (1913). *Texts and Documents of Albanian History, 1913 Conference of London*. Retrieved from http://www.albanianhistory.net/1913_Conference-of-London/index.html.

European Commission (2007). *Towards an EU response to situations of fragility – engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace.* Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, European Economic and Social Committee, and Committee of the Region. Brussels.

European Council (2003). *A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy.* Brussels, 12 December 2003.

European Union (2013). *The First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations.* Retrieved from Wilson Center on May 17, 2023.

Excerpts from President Clinton's State of the Union Message (1994). New York Times, January 26, 1994, 87–125.

Failure to Protect (2004). *Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004.* New York: Human Rights Watch.

FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA ABUSES AGAINST SERBS AND ROMA IN THE NEW KOSOVO (1999). Volume 11, No. 10 (D).

Fund for Peace (2023). *Fragile States Index 2023.* Washington, DC: Fund for Peace.

General Wesley Clark (1999). *Operation Allied Force press briefing, 25 March 1999,* NATO. Retrieved from www.nato.int/kosovo/press/p990325a.html.

GIZ (2011). *Annual Report.* Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Global Affairs Canada (2005). *Annual Report on International Assistance.* Global Affairs Canada.

Hayden, R. M. (1990). *Constitutional events in Yugoslavia, 1988-90: From federation to confederation and paralysis.* Final Report to National Council for Soviet and East European Research. University of Pittsburgh.

Human Rights Watch (1994). *Forced Displacement of Ethic Kurds from Southeastern Turkey (1 October).*

Human Rights Watch (2009). *Turkey.* Retrieved from http://www.hrw.org/en/world-report-2010/turkey.

Human Rights Watch Report (2004). *Failure to protect: UNMIK and KFOR's inability to protect Serbs and other Minorities.*

IMPLEMENTING 'STANDARDS BEFORE STATUS' POLICY (2004). *Core Political Project for UN Kosovo Mission, Security Council told, SC/7999, 6 February 2004.* Retrieved from https://press.un.org/en/2004/sc7999.doc.htm.

Independent International Commission on Kosovo (2000). *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned.* Oxford: Oxford University Press.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). Evans, G. J., Sahnoun, M., & International Development Research Centre (Canada). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.* Ottawa: International Development Research Centre.

International Commission on the Balkans (2005). *The Balkans in Europe's Future.* Sofia: Center for Liberal Strategies.

International Crisis Group (ICG) (2011). *North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice*, Europe Report N°211, 14 March 2011.

International Monetary Fund (2015). *IMF and Fragile States: Helping Countries with Weak Institutions.*

Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (Rambouillet Accords) (1999). Retrieved from https://peacemaker.un.org/kosovo-rambouilletagreement99.

Kosovo Declaration of Independence, 17 February 2008, https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2008/en/56552

KDOM Update (1999). Bureau of European and Canadian Affairs, Office of South Central European Affairs, U.S. Department of State, Washington, February 3, 1999.

Kosovo Declaration of Independence (2008). 17 February 2008. Retrieved from https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2008/en/56552.

KOSOVO CRISIS RESPONSE BRIEFING (1998). *Kosovo: Which Way Now?* An Amnesty International Briefing EUR 70/59/98, August 1998.

Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. (2007).

Ministry of Foreign Affairs of Finland (2003). *UNMIK Chief Harri Holkeri: "Standards Before Status."* News, 17 October 2003.

National Security Council Deputies Committee (1999). *Mission Analysis: International Provisional Administration (IPA) for Kosovo,* draft staff assessment, 1999.

National Security Council (1999). *Summary of Conclusions for Meeting of the NSC Principals Committee,* June 19, 1999.

National Security Council. *Summary of Conclusions for Meeting of the NSC Principals Committee*. June 25, 1999.

National Security Council. *Summary of Conclusions for Meeting of the NSC Principals Committee*. August 6, 1999

Norad (2006). *Annual Report.* Norwegian Agency for Development Cooperation.

OECD (2005). *Principles for Good International Engagement in Fragile States,* DCD(2005)8/REV2, Development Co-operation Directorate, 7 April 2005. Paris.

OECD (2015). *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions.* OECD Publishing.

OSCE (1999). *Kosovo/Kosova "As Seen as Told" An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission October 1998 to June 1999.*

OSCE (2007). *Parallel Structures in Kosovo, 2006-2007.* Pristina.

Opinion of the Upper Administrative Court at Münster (1999). February 24, 1999 (Az: 14 A 3846/94.A).

PARALELNE STRUKTURE NA KOSOVU, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju misija na Kosovu, Odeljenje za ljudska prava, decentralizaciju i zajednice 2006-2007

Perito, Robert M. (2002). *Establishing the Rule of Law in Iraq,* United States Institute of Peace, *Special Report No. 104.*

Perito, Robert M. (2004). *Where is the Lone Ranger when We Need Him? America's Search for a Postconflict Stability Force.* Washington, DC: United States Institute of Peace.

Press Briefing on the Kosovo Diplomatic Observer Mission (KDOM) (1998). Federal News Service, November 12, 1998.

Rambouillet Accords (1999). *Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo.*

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (2007). 5 March 2007.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (2007). 29 March 2007.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (2007). 1 June 2007.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations Security Council S/2008/ 692, 24 November 2008

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations Security Council, S/ 2008/354, 12 June 2008, Annex I

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 30 April 2004

Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999), UN Doc. S/1999/672, 12 June 1999.

Resolution following UN Special Envoy Martti Ahtisaari's "Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement" and continuation of negotiations on the future status of Kosovo-Metohija. Доступно на https://www.srbija.gov.rs/specijal/en/31679

Pouyé, Raphaël. 2013. 'Shadow States'? State Building and National Invention Under External Constraint in Kosovo and East Timor (1974-2002), Questions de recherche / Research Questions, Centre d'études et de recherches internationales (CERI-Sciences Po/CNRS).'

Schröder, Gerhard (1999). *Erklärung des Bundeskanzlers zum NATO-Luftangriff auf Jugoslawien vor dem Deutschen Bundestag,* 25 March 1999.

Serbian Academy of Sciences and Arts (1986). *Memorandum of the Serbian Academy of Sciences and Arts.*

Shabani, P. (2008). *The Kosovo Crisis and Its Consequences.* New York: Nova Science Publishers.

Solana; Javier. *Address by Javier Solana , EU the High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) at the National Forum on Europe.* Dublin Castle, January 8, 2004, 4, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/78600.pdf (accessed May 22, 2007).

Statement of the Contact Group (2005). 31 January 2005. United Nations Mission in Kosovo (UNMIK).

Statement of the Contact Group on the Future of Kosovo (2006). United Nations Security Council. 20 September 2006.

Statement of the North Atlantic Council on Kosovo (1998). Retrieved from NATO online, NATO, 28 May 1998.

Swedish International Development Agency (2007). *Annual Report.*

Swedish International Development Agency (2011). *Annual Report.*

Solana, J. (2006). Shaping an effective EU foreign policy. In Konrad Adenauer Foundation (Ed.), *EU security and defence: Core documents 2005*. European Union Institute for Security Studies.

Serbia and Montenegro (Kosovo/Kosova) 'Prisoners in our own homes': Amnesty International's Concerns for the Human Rights of Minorities in Kosovo/Kosova" (Amnesty International, May 2003).

Statement to the Press by the Secretary General Following Decision on the ACTORD, October 13. 1998

Transitional Arrangements: "Main Provisions of the Rambouillet Agreement." (1999). Associated Press, 23 February 1999.

Troebst, Stefan. (1999). *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992-1998*, Flensburg: European Centre for Minority Issues.

Уредба УНМИК-а бр. 1999/24 од 12. децембра 1999. године, о закону који се примењује на Косову, УНМИК/УРЕД/1999/24

Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову, од 20. маја 2001. године, УНМИК/УРЕД/2001/20. Текст је приложен уз нацрт Уредбе УНМИК-а бр. 2001/9, 15 мај 2001. године.

Уредба УНМИК бр. 1991/1 од 25. јула 1999 године о овлашћењима привремене управе на Косову", УНМИК/УРЕД/1991/1; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 12. децембра 1999. године, о овлашћењима привремен управе на Косову", УНМИК/УРЕД/1999/25; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 27. септембра 2000. године, о овлашћењима привремене управе на Косову" УНМИК/УРЕД/2000/54

UNMIK, 'UNMIK at a Glance', Available at http://www.unmikonline.org/intro.htm (accessed April 2006).

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES EVALUATION AND POLICY ANALYSIS UNIT, The Kosovo refugee crisis An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response, EPAU/2000/001 February 2000.

United Nations Security Council Report "Standards for Kosovo", UNMIK/PISG Pristina December 2003

United Nations Security Council, MARCH VIOLENCE IN KOSOVO 'HUGE SETBACK' TO STABILIZATION, RECONCILIATION, UNDER-SECRETARY-GENERAL FOR PEACEKEEPING TELLS SECURITY COUNCIL, Press Release Security council, 13/04/2004

United Nations Security Council. (1998). Resolution 1160 (1998). S/RES/1160 (1998).

United Nations Security Council. (1998). Resolution 1199 (1998). S/RES/1199 (1998).

United Nations Security Council. "Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1244 (1999)." S/1999/672. June 12, 1999.

USAID, *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century,* (Washington, DC: USAID, 2004)

USIA. "Statement by President Clinton on Kosovo." News and Press Release, February 23, 1999.

United Nations Security Council, *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2005/51; United Nations Security Council, *Letter Dated 10 November 2005 from the President of the Security Council Addressed to the Secretary-General,* S/2005/709, Annex.

United Nations, UNMIK Budget Reports 1999-2006.

US Department of State Archive, Kosovo Diplomatic Observer Mission Fact Sheet released by the Bureau of European and Canadian Affairs, July 8, 1998.

US Department of State Archive, U.S. Envoy Senator Robert Dole and Ambassador Christopher Hill, Press Conference on Kosovo, U.S.Embassy London, England, March 6, 1999

US Department of State Archive, Secretary of State Madeleine K. Albright, Remarks on Kosovo, October 27, 1998., Washington, DC

World Bank (2011). *World Development Report: Conflict, Security, and Development.*

White House. (2002). "The National Security Strategy of the United States of America." (September 2002).

World Bank. (2002). World Development Report 2002: *Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.

World Bank. (2002). World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress: A Task Force Report.

World Bank. (1997). *The state in a changing world*. World Development Report 1997.

World Bank. (1992). Governance and development. World Bank, Washington, DC.

Zoellick, R. B. (2008). *Remarks to the Board of Governors of the World Bank Group, 2008 Annual Meeting.* Press Release No. 3. Washington, D.C.: World Bank Group.

Биографија ауторке

Сандра Давидовић је рођена 13.02.1991. године у Крагујевцу, где је завршила основну школу и гимназију. Дипломирала је на смеру за међународне односе Факултета политичких наука Универзитета у Београду 2014. године, са остваreном просечном оценом током 9,44. Мастер студије, модул Међународно хуманитарно право и право људских права, завршила је на истом факултету 2016. године, са просечном оценом 9,56 и оценом 10 на мастер раду „Приватизација друштвених предузећа на Косову и Метохији 1999-2009“. Од 2016. године студенткиња је докторских академских студија на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, на смеру Међународне и европске студије. По конкурсу Министарства просвете науке и технолошког развоја Владе Републике Србије примљена је на пројекат ,,Хиљаду младих докторанада'' у априлу 2018. године, а од 1. новембра исте године до 1. јануара 2022. године била је запослена у Институту за међународну политику и привреду, као истраживач приправник и истраживач сарадник. Била је укључена је у пројекат Института за међународну политику и привреду *Србија - изазови у међународним односима 2020.* Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Добитница је више домаћих и иностраних стипендија, укључујући стипендије Министарства науке провете и технолошког развоја Републике Србије, Града Крагујевац, Фондације ,,Сакура'', Фондације ,,Студеница'', Форума ,,Албах'', Штокхолм Универзитета, Фулбрајт фондације, Универзитета у Њујорку. У оквиру докторских студија на Универзитету у Београду, провела је академску 2020/2021 годину као гостујући истраживач на *Harriman* институту на *Columbia* универзитету у Њујорку, у оквиру *Fulbright Non-Degree* стипендије за студенте докторских студија у Србији.

Објављени радови

Монографије:

-Сандра Давидовић, „*Деценија рада Европске мисије владавине права на Косову и Метохији EULEX KOSOVO: преглед, оцене и закључци*'' Београдски форум за свет равноправних, Београд 2018, ,,Жиг", ISBN 978-86-83965-52-6, 131 стр.

-Сандра Давидовић, Данило Бабић, Јелена Пејић, ,,*Приватизација друштвених предузећа на Косову и Метохији под окриљем УНМИК администрације :преглед, оцене и закључци*'', Београдски форум за свет равноправних, Београд 2017, 2018. ,,Жиг'', ISBN 978-86-83965-49-6, 220 стр.

Научни чланци:

-Пророковић Душан, Давидовић Сандра. 2021. “Поглед на Ишингеров план за статус Косова: Србија није Западна Немачка”, *Аргументи*, Vol. XV, No. 42, p. 185 - 194, Banja Luka, DOI 10.7251 / ARG 4221185 P, UDC: 323.285 (497.115): p. 327-430.

-Davidovic, Sandra, Dayton Legacy: 2020. 25 years of Building Peace in Bosnia, in *Review of International Affairs*, Belgrade Vol. LXXI, No. 1179, 2020. UDK 327 ISSN 0486-6096. pp.2-20.

-Рапаић Стеван, Давидовић Сандра. 2019. ,,Основни економски проблеми у односима Београда и Приштин", *Српска политичка мисао* , бр. 3/2019, год. XXVI. vol. 65, Институт за политичке студије, УДК 339(497.11:497.115), стр. 451-473.

-Сандра Давидовић „Политика условљавања Европске уније у процесу решавања косовско-метохијске кризе", *Балкан у доба глобалног преуређивања,* Слободан Јанковић и Марина Костић (ур.), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019, стр. 187-202.

- Сандра Давидовић, ,,Мисија EULEX – ,,косовски тест'' заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније, часопис *Национални интерес,* Институт за политичке студије, Београд, 2018. XIII, vol. 30 No 3/2017. стр. 239-259.

-Сандра Давидовић ,,Приватизација друштвених предузећа на Косову и Метохији под окриљем УНМИК администрације, *Безбедносни форум*, Евроазијски безбедносни форум, Београд 2/2017, UDK 327.56 / ISSN 2466-4448

- Сандра Давидовић „Модели УНМИК приватизације на Косову и Метохији", *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2016. (XXVIII) XV, vol=50 No. 4/2016. стр, 115-132, UDK 338.246.025.88(497.115) 1999/2009

Прикази књига:

- Ioannis Armakolas, James Ker-Lindsay (Ed.) The Politics of Recognition and Engagement: E.U. Member State Relations with Kosovo, Palgrave Macmillan 2020, in The Review of International Affairs, Belgrade Vol. LXXI, No.1180, 78. Nov. 2021;

-Susan L. Woodward, The Ideology of Failed states: Why Intervention Fails, City University of New York: Cambridge University Press, 2017, in Review of International Affairs, Belgrade Vol. LXXI, No. 1177, 78 January–March 2020, p.77-80.

-''David vs. Goliath: NATO war against Yugoslavia and its implications'', Nebojša Vuković (Ed.), Institute of International Politics and Ecnomoics, Belgrade 2019, in publication Review of International Affairs, Belgrade Vol. LXX, No.1174, April-June 2019, pp. 69-72.

-„Osvrt na izgradnju države na tzv. Kosovu iz ugla međunarodnog službenika", Andrea Lorenco Kapusela, Službeni glasnik Beograd 2016, u publikaciji Međunarodni problemi Vol. LXXI, br. 3/2019 str. 389-393.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора _____
Број индекса _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом
« *Постхладноратовска изградња државе – између теоријске конструкције и политичке праксе* »

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Београду, _____ **Потпис аутора**

_____

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора _____
Број индекса _____
Студијски програм _____
Наслов рада __
Ментор _____

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.**
Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.
Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду

У Београду, _____ **Потпис аутора**

_____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.
Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прерада
6. Ауторство
– делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис је на полеђини листа).

У Београду, _____ **Потпис аутора**

_____