

Osvrt na izgradnju države na tzv. Kosovu iz ugla međunarodnog službenika

Andrea Lorenzo Kapusela, *Izgradnja države na Kosovu: demokratija, korupcija i EU na Balkanu*, Službeni glasnik, Beograd, 2016, 341 str.

Kao predmet jedne od najskupljih i najsloženijih međunarodnih intervencija izgradnje mira, a zatim izgradnje države, slučaj tzv. Kosova okupira pažnju velikog broja autora iz različitih oblasti. Dvadeset godina delovanja različitih međunarodnih aktera i skromni rezultati u pogledu izgradnje ustanova vladavine prava, tržišne ekonomije i multietničkog društva, navelo je brojne autore na pitanje zbog čega je međunarodna intervencija takvih razmera proizvela nezadovoljavajuće rezultate. Pokušaj da odgovori na to pitanje, kroz razmatranje političkih, pravnih, društvenih i ekonomskih aspekata međunarodne intervencije, ponudio je i Andrea Lorenzo Kapusela (Andrea Lorenzo Capusela) u svojoj obimnoj, kritičkoj i inovativnoj studiji *Izgradnja države na Kosovu: demokratija, korupcija i EU na Balkanu*, u izdanju Službenog glasnika.

Knjiga predstavlja korisno razmatranje političkog i ekonomskog stanja na Kosovu i Metohiji posle 1999. godine, koje je autor stavio u okvire koncepta izgradnje države. Budući da je i sam učestvovao u tom procesu, kao deo ekonomske jedinice Međunarodne civilne kancelarije na Kosovu i Metohiji, Kapusela je imao dobar uvid u način na koji su ključni međunarodni akteri, zaduženi za postkonfliktnu izgradnju kosovskog društva, pristupili ovom problemu. Polazeći od toga da „Kosovo” predstavlja predmet najambicioznijeg i najskupljeg eksperimenta izgradnje države ikada započetog, autor postavlja osnovno istraživačko pitanje: zašto je međunarodna intervencija i investicija tog obima proizvela tako nezadovoljavajuće rezultate. Kapusela rezultate intervencije analizira u oblasti izgradnje političkih, ekonomskih i ustanova vladavine prava. Pri tome, autor je akcenat pre svega stavio na efikasnost pristupa međunarodnih aktera u navedenim oblastima, nastojeći da ne ulazi dublje u legalitet i legitimitet politike koja je dovela do konačnog opredeljenja za izgradnju države u južnoj srpskoj pokrajini. To ujedno smatram osnovnim problemom u pristupu autora, budući da, iako više puta navodi da su „kontroverzni” politički izbori (oružana intervencija i podrška secesiji) sprečili nastanak efikasnog političkog sistema, on

ne razmatra dublje te odluke i ne daje odgovor na pitanje zašto je potrebno da Kosovo postane država da bi efikasnost u navedenim oblastima bila postignuta. Uprkos tome, knjiga predstavlja značajno kritičko razmatranje „kosovskog eksperimenta“ iz evropske perspektive i stoga nudi mnoštvo korisnih podataka i opservacija, posebno jer je delo novijeg datuma. Iako je sam autor podelio knjigu u sedam poglavlja, suštinski se izdvajaju tri važne celine.

Prvi deo knjige posvećen je obrazlaganju evropske perspektive autora, što olakšava razumevanje narativa i stavova koje Kapusela iznosi, kao i konceptualni okvir na koji se u svojim teorijskim razmatranjima oslanja. Polazeći od interesa Evropske unije u analizi izgradnje institucija na Kosovu, on kosovsku krizu smešta u širi kontekst razvoja Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije. U tim okvirima, Kapusela nastoji da poveže ambiciozno angažovanje Unije sa njenim političkim i bezbednosnim interesima na Balkanu, na kome je prethodno doživela „fijasko“ tokom raspada jugoslovenske države. Kosovska kriza iz evropske perspektive predstavlja pogodan poligon za testiranje, u međuvremenu unapređenih, instrumenata spoljne i bezbednosne politike EU, posebno sposobnost za emancipaciju od SAD i NATO-a. Kapusela smatra da izgradnja države na Kosovu nije bila planirana aktivnost Unije već da je „kosovska pozornica“ predstavljala mesto smenjivanja dogovaranja i sukobljavanja, kako među evropskim državama, tako i između njih sa jedne, i SAD, sa druge strane. Ova teza je izuzetno korisna za razumevanje dinamike odnosa EU i SAD kao ključnih spoljnih činilaca na Kosovu, kao i za šire razmatranje uslovljenosti spoljnog delovanja Unije interesima američke administracije, koje se često površno promišlja u domaćoj literaturi. Sa druge strane, on smatra da teorijsko razmatranje fenomena izgradnje države, a samim tim i procese u konkretnim slučajevima karakteriše odsustvo ispitivanja političke ekonomije postkonfliktnih društava i razrade strategije koja odgovara svakom pojedinačnom pristupu, zbog čega je najveći broj ovih intervencija doživelo neuspeh. Stoga, korišćenje metodologije političke ekonomije karakteriše dalju analizu problema upravljanja na Kosovu, što je novina u odnosu na veliki broj autora koji su se bavili ovim problemom.

Drugi deo knjige posvećen je kratkoj i površnoj analizi kosovskog problema, u kome autor nije ulazio dublje u istorijske uzroke sukoba, već je predmet svoje opservacije ograničio na period između 1999. i 2008. godine, odnosno na period delovanja misije Ujedinjenih nacija. Takav pristup opravdan je evropskom perspektivom u razmatranju procesa izgradnje države, budući da 2008. godina predstavlja prelomnu tačku u preuzimanju veće uloge Unije u ovom procesu. Stoga je Kapusela kritički predstavio rezultate gotovo decenijskog delovanja misije UNMIK u gore navedenim oblastima, kako bi identifikovao stanje na

Kosovu i Metohiji u trenutku jednostranog proglašenja nezavisnosti i preuzimanja vođstva od strane Unije i sačinio uporednu analizu. Koristeći prethodno razrađenu metodologiju političke ekonomije, nastojao je da pokaže osnovne uzroke koji su sprečili nastanak pravnog poretka na Kosovu, uprkos tome što je najveći deo uloženi kapaciteta upravo usmeren ka izgradnji ustanova vladavine prava. Takođe, na tragu ekonomista, koji u izučavanju ekonomskog razvoja, centralno mesto dodeljuju institucijama – odnosno formalnim pravilima igre jednog društva koje oblikuju ljudsko ponašanje i interakciju – Kapusela nastoji da pokaže zašto je tzv. Kosovo najsiromašnije društvo na Balkanu, uprkos tome što je uporedno gledano primilo najviše razvojne pomoći po glavi stanovnika, ikada dato bilo kojoj zemlji u razvoju. Jedna od osnovnih teza kojima nastoji da objasni navedena pitanja tiče se pristupa polimorfne međunarodne zajednice (koja unutar sebe nije imala istovetne interese na Kosovu) procesu izgradnje države i problemu formalnog odvajanja izgradnje države od izgradnje institucija. Usled značaja koje je Kosovo imalo za međunarodnu zajednicu i obima uloženi sredstava u proces izgradnje institucija, bilo je važno pokazati da ono zaslužuje državnost, zbog čega je politička stabilnost postala prioritet u odnosu na vladavinu prava i stvaranje otvorenog političkog sistema kao preduslova opšteg društvenog napretka. Naprotiv, insistiranje na drugom dovelo bi u pitanje političku stabilnost (samim tim i političke ciljeve spoljnih aktera), koja se zasnivala na relativno stabilnom kartelu ključnih političkih snaga nakon 1999. godine i popustljivom odnosu zapadnih država prema njima. Akcenat na ustavnom dizajnu i formi, umesto na doslednom sprovođenju pravnih aranžamana doveo je do ozbiljnog raskoraka između fasade i stvarnosti. Upravo suprotno, stvaranje otvorenog kompetitivnog i pravnog sistema suštinski bi dovelo u pitanje ustoličen sistem privilegija vladajuće elite i oduzelo pregovarački potencijal spoljnim akterima, koji su mogućnost „obračuna” sa lokalnim nosiocima moći koristili kao sredstvo pritiska u političkim pregovorima. Nastajući politički sistem na Kosovu, zasnovan na patrimonijalizmu, sveprožimajućoj korupciji i organizovanom kriminalu, kojim je rukovodila lokalna politička elita, donosio je privremenu stabilnost, ali je dugoročno gledano stvorio disfunkcionalnu državu, čiji se politički i privredni život ne odvija u okvirima „formalnih pravila igre”, već u okviru pregovora dominantne koalicije. Kapusela smatra da je kompromisan stav administracije UNMIK i nedostatak političke podrške zapadnih država da se podrže alternativne političke snage koje bi doprinele kompetitivnosti političkog sistema i njegovoj otvorenosti, osnovni uzrok opstanka kriminogene političke elite koja sama nije spremna da reformiše sistem, budući da bi time ugrozila poluge moći na kojima počiva.

Treći deo knjige tiče se nadgledanja Kosova nakon 2008. godine sa posebnim akcentom na ulogu Evropske unije u strukturi međunarodnih aktera na Kosovu i Metohiji, kao i osnovne političke i bezbednosne motive ambicioznog angažovanja Unije, i to kroz tri različite forme: Kancelariju za vezu sa Briselom, Kancelariju Visokog predstavnika EU i kroz misiju uspostavljanja vladavine prava EULEX. „Proglašenje časa Evrope, a ne Amerike” simbolizovalo je potrebu za emancipacijom delovanja Unije kao bezbednosnog aktera koji raspolaže normativnom moći u regionu ilustrovanom kroz perspektivu procesa proširenja, odnosno perspektivu članstva država Zapadnog Balkana. Ipak, ograničenja Unije i suštinsko rukovođenje interesima američke administracije u Prištini, Kapusela je slikovito prikazao kroz aranžman Međunarodne civilne kancelarije i ustrojstvo hijerarhije u rukovođenju poslovima na Kosovu i Metohiji. U interakciji Međunarodne upravljačke grupe, Međunarodne civilne kancelarije i EULEX-a slikovito je prikazan odnos moći spoljnih aktera koji se nije suštinski promenio nakon 1999. godine. Dodatno, u poslednjem delu knjige koji je važan za razmatranje procesa izgradnje države, Kapusela je obradio period nakon 2008. godine i pristup koji je razvila Unija kroz proces delovanja EULEX-a i to u oblasti pravosuđa, policije i carina. Iako je nastojala da na osnovu „naučenih lekcija” prevaziđe greške administracije Ujedinjenih nacija i ostvari uspeh u izgradnji otvorenih ustanova, Kapusela smatra da je Unija doživela još veći neuspeh iz gotovo istih razloga kao i Ujedinjene nacije. Kao osnovni uzrok navodi činjenicu da nije postojao politički interes američke administracije da se te ustanove reformišu, jer bi to dovelo u pitanje već postojeći sistem na tzv. Kosovu, koji je ostvario osnovni politički cilj, odnosno političku nezavisnost. Otuda vladavina prava nije bila više prioritet Vašingtonu, budući da Kosovo kao potencijalno „neuspešna država” nije predstavljala pretnju interesima SAD.

Unija nikada nije imala podršku među lokalnim stanovništvom niti političku moć da nametne program reformi. Krah institucija i organizovani kriminal i korupcija, na kojima počiva politički i ekonomski život na Kosovu, jesu pretnja za unutrašnju bezbednost Unije i u tome Kapusela nalazi jedan od interesa da se angažuje na Kosovu i Metohiji pored ambiciozne težnje da demonstrira kapacitete misija Evropske bezbednosne i odbrambene politike. Najzad, autor daje uvid i u operativne prepreke delovanja Misije, koje su se ticale pogrešne alokacije resursa, neefikasnog sistema odgovornosti, nedostatka podsticaja angažovanog osoblja i zanmerivanja mogućnosti izvršnog mandata, za koji smatra da nije u dovoljnoj meri iskorišćen, iako je predstavljao osnovnu uporednu prednost misije nad drugim misijama ovog tipa.

Navedena knjiga predstavlja značajan doprinos kritičkom sagledavanju delovanja međunarodnih aktera na Kosovu, posebno imajući u vidu trenutak u

kome se nalazi proces rešavanja kosovskog problema. Njen značaj je u tome što fokus stavlja na međunarodne činioce, uz izbegavanje redukovanja ovog složenog problema na lokalni kontekst i aktere, što je odlika mnoštva radova u oblasti izgradnje mira i države na Kosovu. Uz uvažavanje jasne političke perspektive autora, ova inovativna studija predstavlja korisnu građu za razumevanje postkonfliktnih procesa na Kosovu posle 1999. godine, kao i mogućih pravaca daljeg razvoja ovog postkonfliktnog društva.

Sandra DAVIDOVIĆ