

BIULETYN

Nr 110 (975) • 18 grudnia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Północ Kosowa w stosunkach między Belgradem a Prisztiną

Tomasz Żornaczuk

Niedawne porozumienie między Serbią a Kosowem o implementacji zintegrowanego zarządzania granicami stanowi ważny element normalizacji stosunków między obu krajami i może prowadzić do dalszych postępów w integracji Serbii z UE. Kwestia administrowania północną częścią Kosowa zapewne stanie się wkrótce jednym z tematów dialogu między Belgradem a Prisztiną i będzie warunkować dalszą integrację europejską Serbii. Akceptacja postanowień dialogu wśród mieszkańców północy Kosowa będzie niezbędna do skutecznej implementacji proponowanych rozwiązań na tym obszarze.

Znaczenie dialogu Belgrad–Pristina. Na początku grudnia premierzy Hashim Thaçi i Ivica Dačić porozumieli się w sprawie implementacji ustaleń o zintegrowanym zarządzaniu granicą z udziałem urzędników i policjantów z Serbii, Kosowa i EULEX-u. Uzgodniono także wymianę oficerów łącznikowych, którzy będą desygnowani przy przedstawicielstwach UE w obu stolicach. Porozumienie w sprawie zarządzania granicą zawarto rok wcześniej, ale nie weszło ono w życie m.in. w związku z wyborami w Serbii oraz niespodziewaną zmianą władzy. Ponieważ rząd Kosowa wyrażał niechęć do negocjowania kolejnych porozumień przed implementacją wcześniejszych, ostatnim rezultatem dialogu były ustalenia z lutego br. o regionalnym reprezentowaniu Kosowa przez rząd w Prisztinie, co pozwoliło Serbii na uzyskanie statusu kandydata do członkostwa w UE.

Podobnie jak dotychczas postępy integracyjne Serbii będą zależały od jej relacji z Kosowem. Ponieważ niedawne ustalenia są jak dotąd sprawnie wdrażane, Serbia ma szansę na uzyskanie daty rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Jednocześnie implementacja porozumienia umocni stanowisko rządu w Kosowie w odniesieniu do przebiegu granicy tego kraju. W trwającym od marca 2011 r. dialogu Belgrad i Prisztina zawarły kilka porozumień, m.in. o swobodnym przepływie osób.

Problem północy Kosowa. Pięć lat po ogłoszeniu nieuznawanej przez Serbię niepodległości przez parlament w Prisztinie rząd Kosowa nie zdołał objąć swoją administracją północnej części kraju zamieszkałej niemal wyłącznie przez kilkadziesiąt tysięcy Serbów. Ten obszar, nieco większy niż 1200 km², graniczy z Serbią i jest administrowany przez Zgromadzenie Wspólnoty Gmin Autonomicznej Prowincji Kosowo i Metochia – organ niezależny od władz w Prisztinie. Jednak rząd Kosowa uznaje północne gminy za integralną część kraju i ma wsparcie ze strony Komisji Europejskiej (KE), która odwołuje się do konieczności poszanowania jego integralności terytorialnej, niezależnie od statusu międzynarodowego. Z kolei Stany Zjednoczone nie tylko odrzucają możliwość zmiany granic tego kraju, lecz także uważają za nieodwracalną decyzję o jego niepodległości. Stanowisko KE i USA jest odpowiedzią na sugestie niektórych serbskich polityków co do ewentualnego podziału Kosowa i przyłączenia jego północnej części do Serbii w zamian za uznanie niezależności pozostałego terytorium. Niepodległość Kosowa uznało 97 państw, czyli połowa członków ONZ.

Tymczasem Serbowie z północy Kosowa uznają ten obszar za część Serbii. W referendum z lutego br. odrzucili podporządkowanie się instytucjom władz w Prisztinie. Ich sprzeciw wobec rozmieszczenia latem 2011 r. na północy Kosowa funkcjonariuszy granicznych podległych Prisztinie doprowadził do zamieszek zakończonych interwencją KFOR-u. O ile niedawne ustalenia o wspólnym zarządzaniu granicą doprowadziły jedynie do krótkotrwałych protestów lokalnej ludności, to wyniki przyszłych negocjacji dotyczących m.in. obywatelstwa będą trudne do wdrożenia, jeśli nie zostaną poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami północnej części Kosowa.

Integracja europejska Serbii i Kosowa. Mając na uwadze stanowisko UE, Serbia będzie musiała kontynuować dialog z Kosowem w dotychczasowym formacie. Społeczeństwo serbskie postrzega rozmowy z Prisztiną jako ustępstwa ze strony rządu w Belgradzie. Ewolucja postawy UE – od osobnego podejścia do integracji europejskiej Serbii i dialogu z Kosowem do powiązania tych dwóch procesów – doprowadziła do spadku wiarygodności Unii wśród Serbów. W drugiej połowie 2012 r. poparcie społeczne dla akcesji do UE spadło poniżej 50% wobec 70% przed trzema laty, kiedy Serbia składała wniosek o członkostwo. Nastroje pronijne stopniały jeszcze bardziej w listopadzie 2012 r. po uwolnieniu przez Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii chorwackiego generała Ante Gotoviny i przywódcy Wyzwoleńczej Armii Kosowa Ramusha Haradinaja, oskarżanych m.in. o zbrodnie wojenne przeciwko ludności serbskiej. Te decyzje trybunału, w połączeniu z powolnym procesem integracji europejskiej Serbii, nie sprzyjają rządowi tego państwa w zdobyciu zaufania społecznego również w sprawie dialogu z Kosowem. Jednak pomimo niekorzystnych uwarunkowań wewnętrznych rząd w Belgradzie jest zdeterminowany do kontynuowania rozmów z Kosowem i UE, o czym świadczą m.in. ostatnie niepopularne wśród społeczności serbskiej porozumienia.

Z kolei władze Kosowa czują się wspierane przez instytucje i państwa członkowskie UE oraz USA. Mimo to rząd spotyka się z protestami ze strony części opozycji, która wzywa do administrowania całym terytorium kraju bez prowadzenia dialogu z Serbią. Kosovo jest najmniej zaawansowanym w procesie integracji europejskiej krajem Bałkanów Zachodnich, ale KE zaproponowała niedawno przeprowadzenie studium wykonalności Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA). Do wzmocnienia działań państw członkowskich w celu podpisania SAA z Kosowem wzywa grudniowa rezolucja Parlamentu Europejskiego, który ponadto zachęca do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Serbią.

Wnioski i rekomendacje. Kolejne porozumienie między Belgradem a Prisztiną świadczy o determinacji obu rządów i skuteczności unijnego dialogu. Integracja europejska pozostaje dla Belgradu i – w mniejszym stopniu w związku z wczesnym etapem budowy państwa – dla Prisztiny głównym bodźcem do osiągnięcia porozumień. Dialog polega na stopniowym przekazywaniu atrybutów jednego państwa na rzecz drugiego, więc – poza tym, że proces ten warunkuje dalszą integrację europejską – ważne jest również zadbanie o trwałość proponowanych rozwiązań. Wiąże się to z uwzględnieniem realnej sytuacji w szczególności na północy Kosowa. Skuteczność implementacji porozumień będzie bowiem w dużym stopniu zależała od postawy lokalnej społeczności serbskiej. Niedawne protesty po raz kolejny pokazują, że przestała ona postrzegać rząd Serbii jako obrońcę swoich interesów. Takie przekonanie o wykluczeniu z dialogu może prowadzić do eskalacji konfliktu i starć ze strzegącą bezpieczeństwa w tym regionie wspólnotą międzynarodową, co miało miejsce w przeszłości przy okazji zmiany status quo na północy Kosowa. Aby uniknąć zagrożeń dla bezpieczeństwa na tym terytorium i zapewnić trwałość rozwiązań, ważne jest, aby były one zrozumiałe dla lokalnej ludności i zawierały widoczne dla niej korzyści. Nieprzestrzeganie tych zasad spowoduje bowiem, że dialog nie doprowadzi do pojednania między kosowskimi Serbami a Albańczykami, a jedynie pogłębi wzajemną nieufność.

UE powinna dostrzegać determinację rządu Serbii do podejmowania często niepopularnych środków prowadzących do normalizacji relacji z Kosowem. Jeśli wiosną 2013 r. KE wyda pozytywne opinie nt. możliwości rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Serbią oraz podpisania SAA z Kosowem, Polska powinna poprzeć obie te inicjatywy. Dotychczasowe doświadczenia uczą bowiem, że im bardziej zaangażowane w negocjacje z Unią jest państwo kandydujące, tym konsekwentniej jego rząd przeprowadza reformy. Ponadto decyzja rozpoczęcia rozmów o członkostwie z Serbią poprawiłaby nastroje pronijne w tym kraju, a dzięki rozpoczęciu procedury zawarcia SAA z Kosowem Unia może zyskać wpływ na egzekwowanie reform strukturalnych. Wsparcie działań nakierowanych na przyspieszenie integracji UE z tymi państwami nie tylko promuje priorytety polskiej polityki zagranicznej – demokratyzację sąsiedztwa UE i jej dalsze rozszerzenie – lecz także wpisuje się w założenia polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej. Ponadto w związku z coraz bardziej widocznymi efektami procesu normalizacji stosunków między Belgradem a Prisztiną Polska powinna rozszerzyć akredytację ambasady w Skopju na terytorium Kosowa. Polska jest jednym z nielicznych państw Unii nieutrzymujących z nim stosunków dyplomatycznych, a takie relacje nawiązały nawet kraje mniej zaangażowane militarnie w Kosowie lub nieuznające jego niepodległości. Tymczasem doświadczenie innych państw pokazuje, że obecność dyplomatyczna nie tylko umożliwia dokładniejsze monitorowanie sytuacji politycznej w nowo powstałym państwie, lecz także usprawnia dwustronną współpracę gospodarczą, co odzwierciedla się m.in. w inwestycjach zagranicznych w Kosowie.