



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 11 (425) • 1 marca 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa,
Monika Gubernat (sekretarz Redakcji)

Unia Europejska wobec niepodległości Kosowa

Emil Pietras

UE postrzega niepewność co do przyszłości Kosowa jako jedno ze źródeł niestabilności na obszarze Bałkanów Zachodnich. Komisja Europejska i większość państw członkowskich UE uważają, iż najkorzystniejszym rozwiązaniem byłaby docelowo niepodległość Kosowa, z etapem pośrednim przedstawionym w planie Ahtisaariego. Unia jednak nie dysponuje wystarczającym instrumentarium, aby przekonać Serbię do zaakceptowania takiego rozwiązania. Stąd też jest mało prawdopodobne, aby kolejna runda negocjacji kosowsko-serbskich w sprawie statusu Kosowa zakończyła się kompromisem.

Stanowisko UE wobec Kosowa. Celem polityki Unii Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich, w tym Kosowa, jest ustabilizowanie regionu po okresie konfliktów, które nastąpiły po rozpadzie Jugosławii. Zaangażowanie Unii w regionie, które początkowo było głównie ekonomiczne, z czasem rozszerzyło się także na kwestie polityczne. Obecnie podstawą formalną stosunków między Unią Europejską a obszarem Bałkanów Zachodnich jest Proces stabilizacji i stowarzyszenia (SAP), który wskazuje państwom możliwości, najpierw stowarzyszenia, a następnie członkostwa w UE. Kolejnym etapem dla państw, które dokonały odpowiednich reform politycznych i gospodarczych jest zawarcie z UE Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA). W 2003 r. Kosowo zostało włączone do współpracy w obrębie SAP, jakkolwiek w związku z niejasnym statusem prowincji (program dotyczy tylko państw), zastosowano zmodyfikowaną formę kooperacji.

Cześć państw członkowskich UE, podobnie jak Stany Zjednoczone, jest za przyznaniem niezależności prowincji. Niektóre wysuwają szereg zastrzeżeń, obawiając się, iż dojdzie do precedensu, który zachęci ruchy separatystyczne w innych państwach. Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie aspiracji niepodległościowych Kosowa ewoluowało od ostrożnego wspierania autonomii Kosowa do niemalże otwartej przychylności dla koncepcji niepodległości prowincji. Początkowa ostrożność odbierana była jednak jako wyraz niezdecydowania UE w sprawie statusu Kosowa. Przełomem była wypowiedź komisarza ds. rozszerzenia Olli Rena 9 marca 2006 r. w Atenach, który jasno określił oczekiwania Unii wobec Kosowa i Serbii (z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego Kosowo jest nadal częścią Serbii pod administracją ONZ). Rehn stwierdził, iż Unia oczekuje, że z jednej strony Serbia uzna, iż nierealny jest powrót Kosowa pod władzę rządu w Belgradzie oraz wykaże wolę „zapewnienia porozumienia, które zapewniłoby stabilne, demokratyczne i wieloetniczne Kosowo w ramach europejskich”. Z drugiej strony rząd w Prisztinie zrozumie, iż niezależność musi łączyć się z zapewnieniem „standardów, szczególnie w odniesieniu do ochrony mniejszości”.

Jak dotychczas najważniejszym sprawdzianem spójności stanowiska Unii w sprawie statusu Kosowa była reakcja instytucji unijnych i państw członkowskich UE na plan Martti Ahtisaariego, byłego fińskiego prezydenta i specjalnego wysłannika ONZ. Ahtisaari przedstawił swoje propozycje 2 lutego br. w *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*. Plan jest, jak dotąd, najbardziej kompleksowym projektem rozwiązaniem problemu kosowskiego i w zasadzie sprowadza się do przekształcenia obecnego „protektoratu” ONZ w unijny. Powstał on na podstawie mandatu ONZ i w oparciu o żmudne konsultacje z zainteresowanymi stronami. Dokument, jakkolwiek nie mówi o niepodległości Kosowa, to jednak nakreśla pośrednio drogę do jej osiągnięcia.

O intencjach autora mówią atrybuty formalne, jakie otrzymałoby Kosowo, to jest m.in.: konstytucja, armia, flaga, hymn, zdolność do zawierania umów międzynarodowych, w tym o przystąpieniu do organizacji międzynarodowych. Projekt tworzy stan „kontrolowanej niepodległości” z instytucjami UE w roli arbitra wewnętrznych konfliktów. Zgodnie z planem misja UE ma uczestniczyć w budowie policji, wymiaru sprawiedliwości i administracji celnej, a bezpieczeństwo zapewniać siły międzynarodowe pod dowództwem NATO. Takie rozwiązanie ma gwarantować, iż przestrzegane będą prawa mniejszości serbskiej oraz Kościoła prawosławnego. Plan Ahtisaariego, jako podstawę dalszych negocjacji, zaaprobowali ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE, a prezydencja niemiecka w oświadczeniu z 2 lutego br. ogłosiła, iż będzie to „ważny krok na drodze ku strukturom europejskim i euroatlantyckim dla Serbii, Kosowa i całego regionu”. Także Javier Solana, wysoki przedstawiciel ds. WPZiB, poparł projekt, zachęcając zarówno Belgrad jak i Prisztinę do „aktywnego zaangażowania się (we współpracę) z Martti Ahtisaarim na bazie jego propozycji”.

Raport jest podstawą negocjacji kosowsko-serbskich, które zakończą się w Wiedniu 10 marca br. Strona serbska nie zgadza się na niepodległość Kosowa, a to, że plan Ahtisaariego *de facto* wytycza ścieżkę do jej osiągnięcia, wywołało ostre sprzeciwy. Parlament w Belgradzie 14 lutego br. odrzucił go, stwierdzając, iż projekt „kładzie fundamenty pod stworzenie niepodległego państwa na terytorium Serbii” (jakkolwiek część parlamentarzystów jest przekonana, iż w dłuższym okresie będzie niemożliwe zablokowanie dążeń niepodległościowych mieszkańców Kosowa). Strona serbska proponuje „bardzo szeroką rozległą autonomię” dla Kosowa. Na takie rozwijania nie zgadzają się z kolei władze Kosowa. Nawet jeśli rozmowy serbsko-kosowskie nie zakończą się kompromisem, co jest bardzo prawdopodobne, Ahtisaari przedstawi swój plan Radzie Bezpieczeństwa NZ, która podejmie decyzję odnośnie do przyszłości Kosowa.

Perspektywy. Unia Europejska dąży do zapewnienia warunków, w jakich ogłoszenie niepodległości przez władze Kosowa będzie wynikiem kompromisu osiągniętego w tej sprawie z Serbią. Przy obecnym sprzeciwie strony serbskiej jest to niemożliwe. Z kolei instrumenty, jakimi dysponuje UE, wydają się niewystarczające do zmiany serbskiego podejścia. Nie pomogło złagodzenie stanowiska unijnego przed kolejnym etapem rozmów kosowsko-serbskich. Unia w zamian za przychylność dla planu Ahtisaariiego obiecywała powrót do rozmów na temat Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu (negocjacje zawieszono w maju ubiegłego roku, kiedy strona unijna zarzuciła Serbii brak współpracy w ściganiu zbrodniarzy wojennych). Zmiana stanowiska serbskiego jest mało prawdopodobna nie tylko w krótkim okresie, ale także średniookresowo. Wydaje się bowiem, iż atut jakim dysponuje Unia, a który sprawdził się w negocjacjach z np. Cyprzem, czyli członkostwo w UE, jest zbyt słabym bodźcem do zmiany nastrojów serbskiej opinii publicznej i stanowiska władz w sprawie Kosowa. Stosunek Serbów do Kosowa zawiera wiele elementów emocjonalnych, poczynając od tego, iż obszar jest uważany za kolebkę serbskiej państwowości. Dodatkowo sprawę komplikuje rosyjskie poparcie dla Serbii, z którym wiąże się możliwość użycia prawa weta w Radzie Bezpieczeństwa NZ.

Wobec poparcia przez Rosję stanowiska serbskiego, włącznie z prawdopodobną blokadą niekorzystnych rozwiązań w Radzie Bezpieczeństwa i związaną z tym niemożliwością osiągnięcia kompromisu pod patronatem instytucji międzynarodowych, możliwe są różne scenariusze. Jednym jest jednostronna deklaracja władz Kosowa ogłaszająca niepodległość prowincji. Takie rozwiązanie znalazłoby przypuszczalnie poparcie niektórych państw (np. Stanów Zjednoczonych), ale stawiałoby UE w trudniej sytuacji. Jakkolwiek wypracowała ona stosunkowo spójne stanowisko wobec kwestii kosowskiej, to bazowało ono na „ścieżce dochodzenia do niepodległości”, zaproponowanej przez plan Ahtisaariiego. Takie działanie mogłyby spowodować niechętnie reakcje niektórych państw członkowskich, które już obecnie wyrażają zastrzeżenia, a nawet skłonić je do wycofywania się z już złożonego poparcia. Co ważniejsze, byłby to ewidentny dowód na nieskuteczność polityki UE wobec jej najbliższego otoczenia i to zarówno w odniesieniu do Serbii, jak i do Kosowa. Wydaje się jednak, że władze Kosowa mają świadomość, iż stawianie w niezręcznej sytuacji głównego promotora koncepcji niepodległości Kosowa, jakim jest UE, będzie dla nich niekorzystne. Innym rozwiązaniem jest pozostawienie obecnego stanu niepewności co do statusu Kosowa. Oznaczałoby to, iż kolejna próba rozwiązania kwestii Kosowa nie powiodła się, lecz świadczyłoby to także, że „sprawa pozostaje otwarta” i należy opracowywać inne projekty na podstawie zdobytych doświadczeń. W kolejnej próbie być może większą uwagę należy skupić na przekonaniu Serbów do tego, że Kosowo jako niepodległe państwo jest nie tylko nieuchronne, ale zapewni również respektowanie praw mniejszości serbskiej.