



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 7 (475) • 20 lutego 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,

Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Deklaracja niepodległości Kosowa – implikacje międzynarodowe

Beata Górka-Winter, Rafał Tarnogórski

Po długotrwałych, bezowocnych negocjacjach w sprawie określenia statusu Kosowa, władze prowincji jednostronnie ogłosiły niepodległość. Nie wpłynie to zasadniczo na pogorszenie się bezpieczeństwa w regionie Bałkanów Zachodnich w krótkiej perspektywie, ale decydujące dla trwałej stabilizacji sytuacji będzie większe zaangażowanie Unii Europejskiej i dialog polityczny z państwami regionu, a także uznanie niepodległości Kosowa przez dużą część społeczności międzynarodowej. Sprawa Kosowa będzie wykorzystywana przez inne ruchy separatystyczne w Europie i poza nią.

Status Kosowa i reakcje na ogłoszenie niepodległości. W odpowiedzi na kosowską deklarację o ogłoszeniu niepodległości, władze serbskie uznały ją za nielegalną w świetle prawa wewnętrznego oraz międzynarodowego. Serbia zastosuje retorsje wobec państw uznających Kosowo, obniżając rangę stosunków dyplomatycznych bądź je zamrażając. W liście protestacyjnym skierowanym do sekretarza generalnego ONZ, serbski prezydent Boris Tadić wezwał członków ONZ do poszanowania integralności terytorialnej Serbii. Poparcie dla serbskich racji ogłosiła Rosja, która postawiła kwestię deklaracji niepodległości na Radzie Bezpieczeństwa.

Większość państw europejskich oraz Stany Zjednoczone przyjęły stanowisko, że aspiracje niepodległościowe Kosowa są uzasadnione skalą naruszeń praw człowieka w prowincji, dokonywanych przez Jugosławię w latach dziewięćdziesiątych. NATO interweniowało wówczas w obronę ludności, które własne państwo nie tylko nie zapewniało bezpieczeństwa, a wręcz ją prześladowało.

Bezpieczeństwo w regionie. Nie należy się spodziewać użycia sił zbrojnych Serbii, a także większych starć serbskich i albańskich ugrupowań zbrojnych w Kosowie. Fakt ogłoszenia niepodległości może jednak zaktywizować działające nielegalnie ugrupowania zbrojne (niektóre z nich uznane przez społeczność międzynarodową za ugrupowania terrorystyczne, jak serbska Straż Cara Łazarza czy Albańska Armia Narodowa) głównie na granicy kosowsko-serbskiej, w samej Serbii, jak również w Macedonii. Istnieje także groźba, że działania serbskich radykałów, wymierzone w albańską administrację Kosowa spowodują wzrost zagrożenia serbskich enklaw. Wątpliwe, by doszło do eskalacji incydentów zbrojnych – w Kosowie nadal stacjonuje ok. 16 tys. żołnierzy sił NATO, które pozostaną tam również po ogłoszeniu niepodległości.

Implikacje prawne. W prawie międzynarodowym tzw. prawo do secesji pozostaje kwestią kontrowersyjną. Niezwykle istotne znaczenie ma uznanie międzynarodowe tak przez byłą metropolię, jak i przez państwa trzecie. W praktyce powszechne uznanie decyduje o tym, czy nowy podmiot ma szansę funkcjonować jako pełnoprawny członek społeczności międzynarodowej, czy też przy wsparciu jednego bądź kilku promotorów ograniczać się do władztwa na określonym terytorium, nie będąc jednak zaliczanym w poczet państw (*casus* tureckiego Cypru czy też enklaw na terytorium Gruzji).

Kwestia kosowskiej niepodległości stanowi duże wyzwanie dla ONZ, gdyż podzieli członków w kwestii jej prawomocności. Rosja pod groźbą weta zablokuje członkostwo Kosowa w organizacji. Może przy tym liczyć na poparcie Chin, a także kilku innych niestałych członków Rady Bezpieczeństwa. Tym samym Rada Bezpieczeństwa po raz kolejny nie będzie w stanie podjąć decyzji w odpowiedzi na istotne wydarzenie międzynarodowe. Prawdopodobnie Kosowo przez dłuższy czas będzie

zmuszone funkcjonować poza systemem ONZ, jednak w razie szerokiego uznania prowincji za samodzielne państwo nie będzie to miało większego znaczenia.

Państwa uznające Kosowo deklarują, iż secesja ta nie może być interpretowana jako precedens, przywołując specjalne traktowanie kwestii kosowskiej przez ONZ już od 1999 r., a niepodległość prowincji traktując jako wynik długotrwałego i unikalnego procesu rozpadu państwa jugosłowiańskiego. Nie zapobiegnie to powoływaniu się na sprawę Kosowa przez ruchy niepodległościowe na całym świecie. Nie jest wykluczone, że Serbia będzie chciała wszcząć kroki prawne przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości przeciw państwom uznającym Kosowo lub doprowadzić do wydania opinii doradczej w tej kwestii. Uzyskanie korzystnej opinii doradczej stanowiłoby bardzo duże wsparcie dla serbskiej pozycji prawnej. Wobec postępów procesu uznawania Kosowa przez państwa europejskie mało prawdopodobny byłby powrót do stanu poprzedniego, ale wzmocniłoby to pozycję negocjacyjną Serbii w kontaktach z UE.

Niezależnie od intencji przyświecających władzom Kosowa, jak i państwom popierającym niepodległość, naruszenie integralności terytorialnej suwerennego państwa wywrze niekorzystny wpływ na prawo międzynarodowe. Można postrzegać to wydarzenie jako zwycięstwo tzw. „progresywnego” podejścia, w ramach którego społeczność międzynarodowa reaguje, gdy państwo rażąco łamie zasadę odpowiedzialności za zapewnienie ochrony własnym obywatelom. Z drugiej strony, można je interpretować jako stosowanie podwójnych standardów (trudno uznać, by którekolwiek z państw popierających kosowską deklarację pozytywnie odniosło się do secesji własnej prowincji) oraz odejście od tradycyjnych zasad współistnienia państw.

Reakcja Unii Europejskiej. Niepodległość Kosowa ma zamiar uznać większość członków Unii Europejskiej (do tej pory dokonało tego kilkanaście państw). Pomimo zabiegów prezydencji słoweńskiej oraz wysokiego przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javier Solany, nie udało się w tej sprawie osiągnąć wspólnego stanowiska. Na posiedzeniu Rady UE na szczycie ministrów spraw zagranicznych w dniu 18 lutego przyjęto kompromisową deklarację, w której stwierdzono fakt ogłoszenia przez Kosowo niepodległości i zaznaczono, iż członkowie UE indywidualnie zadecydują o tym, jaki rodzaj stosunków nawiążą z Kosowem. Podkreślono także, iż Kosowo powinno szanować reguły demokratyczne oraz prawa mniejszości.

Pomimo braku uznania Kosowa przez wszystkich członków UE, żaden z nich nie zablokował planowanych działań UE w tym kraju. Jej obecność w Kosowie ma być oparta na trzech filarach. Najważniejszy z nich to cywilna misja typu „Rule of Law” (EULEX Kosovo), która formalnie rozpoczęła działalność 16 lutego. W ciągu czterech miesięcy ma ona zastąpić misję ONZ, która od zakończenia konfliktu w 1999 r. administrowała prowincją. Około 1800 oficerów policji, sędziów, ekspertów prawnych, celników itp. ma wspomóc władze nowego państwa w tworzeniu efektywnej administracji, sił policyjnych i wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, w Kosowie ma rozpocząć działalność specjalny przedstawiciel UE (na to stanowisko powołano Holendra – Pietera Feitha). Zadanie reformowania kosowskiej gospodarki przypadnie zaś przedstawicielstwu Komisji Europejskiej.

Obecność UE w Kosowie i efektywność przeprowadzonych reform będzie kluczowa dla przyszłych losów państwa, które wciąż jest całkowicie zależne od pomocy zewnętrznej. Unia jest największym donatorem w Kosowie (od 1999 r. skierowano tam ok. 1,8 mld euro, na lata 2007-2009 na rozwój społeczno-ekonomiczny i gospodarczy przeznaczono zaś ok. 200 mln euro). Chociaż dane za 2007 r. wskazują na nieznaczną poprawę sytuacji gospodarczej, stopa bezrobocia wynosi ok. 40 %. Brakuje znaczących inwestycji zagranicznych, odpowiedniej infrastruktury oraz regulacji prawnych obniżających ryzyko inwestowania. Mimo to Kosowo posiada duży potencjał rozwoju, m.in. dysponuje bogatymi złożami naturalnymi, głównie węgla brunatnego.

UE, zwiększając swoją aktywność w samym Kosowie, musi też w najbliższym czasie umiejętnie prowadzić dialog z tymi państwami regionu, dla których niepodległość Kosowa stanowi wyzwanie dla stabilności wewnętrznej i orientacji proeuropejskiej. Choć UE tworzy system zachęt dla Serbii i oferuje jej tzw. przejściowe porozumienie polityczne oraz złagodzenie reżimu wizowego, nie należy się w najbliższym czasie spodziewać zgody rządu serbskiego na zawarcie tej umowy. Nie można wykluczyć przedterminowych wyborów parlamentarnych w Serbii, w których szanse na wygraną ma Serbska Partia Radykalna, opowiadająca się za zerwaniem współpracy z UE. Wobec takiego rozwoju wypadków, Unia Europejska powinna zapewniać Serbię o gotowości do współpracy i perspektywie członkostwa, poświęcając przy tym szczególną uwagę położeniu ludności serbskiej w Kosowie i starać się zapobiec jej nowemu eksodusowi. Niepodległość Kosowa stwarza także wyzwanie dla spójności Bośni i Hercegowiny – niektóre radykalne ugrupowania serbskie w tym państwie zapowiadają, iż będą dążyć do przeprowadzenia w Republice Serbskiej referendum niepodległościowego.