



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 75 (607) • 14 grudnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Sytuacja wewnętrzna w Kosowie – implikacje międzynarodowe

Marcin Terlikowski, Tomasz Żornaczuk

Wybory samorządowe potwierdziły niestabilność sceny politycznej w Kosowie. Pomimo wsparcia finansowego ze strony społeczności międzynarodowej oraz działań misji EULEX, Kosowo nadal boryka się z wysokim bezrobociem i ubóstwem, przestępczością zorganizowaną i korupcją oraz niskim poziomem poszanowania praw człowieka. Międzynarodowe wsparcie nie przekłada się na skuteczne rozwiązywanie tych problemów przez władze Kosowa. UE powinna bardziej efektywnie wykorzystywać swoje instrumenty, aby silnie mobilizować rząd w Prisztinie do przeprowadzenia oczekiwanych reform.

Sytuacja społeczna i polityczna. Niepodległe Kosowo zostało dotychczas uznane przez 63 państwa. Jego funkcjonowanie jest jednak uzależnione od pomocy finansowej UE, która w latach 2007–2012 w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej przeznaczyła 565 mln euro na rozwój tego państwa (Kosowo korzysta też z innych źródeł zagranicznej pomocy finansowej). Mimo to kraj ten pozostaje najbiedniejszym w Europie. W ubóstwie lub skrajnym ubóstwie żyje 54% społeczeństwa, a poziom bezrobocia wynosi 45%. Poważnym problemem pozostaje przestępczość zorganizowana (handel narkotykami, bronią i ludźmi) oraz korupcja. Przestrzeganie praw człowieka, w tym przede wszystkim ludności niealbańskiej (m.in. Serbów i Romów), jest na bardzo niskim poziomie.

O niestabilności sytuacji w Kosowie świadczy przebieg kampanii wyborczej przed pierwszymi wyborami lokalnymi od czasu ogłoszenia niepodległości, których pierwsza tura odbyła się 15 listopada br. Podczas jednej z wizyt premiera Hashima Thaçiego w miejscowości Deczani, jego samochód został obrzucony kamieniami, a w stronę konwoju padły strzały. Wkrótce potem ostrzelano pojazd wiozący kandydata na burmistrza Kosowskiej Mitrowicy z opozycyjnego Sojuszu na rzecz Przyszłości Kosowa (AAK). Incydenty były efektem zaciętej walki wyborczej i wzajemnych oskarżeń pomiędzy Demokratyczną Partią Kosowa (PDK) premiera Thaçiego, a AAK byłego przywódcy Wyzwoleńczej Armii Kosowa Ramusha Haradinaja. Przebieg kampanii do wyborów lokalnych niemal doprowadził do rozpadu rządzącej koalicji PDK i Demokratycznej Ligi Kosowa, na czele której stoi prezydent Fatmir Sejdiu. Premier Thaçi ogłosił po wyborach rozwiązanie koalicji i zapowiedział wszczęcie na forum parlamentu procedury odwołania Sejdiu z urzędu. Ostatecznie jednak partie koalicyjne doszły do porozumienia, a prezydent zobowiązał się nie wspierać partii opozycyjnych. Z kolei politycy opozycji oskarżyli najbliższych współpracowników premiera, w tym kilku ministrów, o udział w zorganizowanych grupach przestępczych i zabójstwach na tle politycznym. Szereg nieprawidłowości odnotowano również podczas drugiej tury wyborów samorządowych (13 grudnia br.), w trakcie której wielokrotnie interweniowała policja.

Misja EULEX. Cywilna misja UE w zakresie praworządności (EULEX) formalnie rozpoczęła swoją działalność w lutym 2008 r., na dzień przed ogłoszeniem deklaracji o niepodległości Kosowa. Przez kilka miesięcy nie udało się jej zakończyć fazy przygotowawczej i przystąpić do realizacji zadań mandatowych¹. Problemom technicznym (konieczność uregulowania przejęcia przez EULEX części personelu i zasobów operacji ONZ UNMIK) towarzyszyło bowiem blokowanie przez Serbię rozmieszczenia misji w serbskich enklawach oraz na północy Kosowa. Impas przełamał dopiero wynegocjo-

¹ Zob. B. Górka-Winter, R. Tarnogórski, *Deklaracja niepodległości Kosowa – implikacje międzynarodowe*, „Biuletyn” PISM, nr 7 (475) z 20 lutego 2008 r.

wany w ONZ tzw. plan sześciopunktowy, który zagwarantował formalną neutralność misji w kwestii niepodległości Kosowa oraz jej podporządkowanie ONZ (tym samym formalno-prawny status Kosowa, zapisany w rezolucji 1244, został zachowany). Rozszerzył on, w porównaniu z planem Ahtisaariego, zakres samorządności mniejszości serbskiej (m.in. większa kontrola nad lokalnymi strukturami policji i wymiarem sprawiedliwości, prawo do dysponowania środkami pochodzącymi z cła pobieranego na granicy z Serbią, dodatkowe przywileje dla Serbskiego Kościoła Prawosławnego) oraz kompetencje rządu Serbii wobec Kosowa (m.in. w kwestii utrzymania infrastruktury transportowej i energetycznej na północy kraju). Władze kosowskie, nie włączone w negocjacje nad planem, początkowo zdecydowanie go odrzuciły, uznając go za podważający porządek konstytucyjny i suwerenność Kosowa. Silny nacisk społeczności międzynarodowej zmusił jednak rząd kosowski do ustępstw. Dzięki temu EULEX mógł zacząć wykonywać mandat w grudniu 2008 r.

Misja ostatecznie osiągnęła pełną zdolność do działania w kwietniu 2009 r., jednak nadal boryka się z istotnymi problemami. Nie popiera jej bowiem ani albańska ludność Kosowa (potępiająca umowę z Serbią), ani społeczność serbska, uznająca EULEX za misję wspierającą umacnianie instytucji państwowych Kosowa. Eskalacja niechęci Albańczyków do misji nastąpiła w sierpniu 2009 r., kiedy podpisano porozumienie między EULEX a serbskim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. Dokument dotyczy współpracy policyjnej w zakresie m.in. zwalczania korupcji, przestępczości zorganizowanej i kontroli granicy. Rząd Kosowa był mu przeciwny argumentując, że tylko on jest uprawniony do zawierania tego rodzaju umów. Po podpisaniu porozumienia protesty ludności albańskiej pod przywództwem radykalnej organizacji Vetëvendosje (samostanowienie) doprowadziły do zniszczenia około 30 pojazdów EULEX. Podobne incydenty o mniejszej skali – włącznie z ostrzeleniem konwoju misji UE – zdarzały się również później.

Chociaż misja realizuje swoje działania mandatowe (m.in. wykryła kilka prób przemytu na większą skalę, kilkakrotnie udało jej się opanować zamieszki, prowadzi liczne postępowania karne i dochodzenia, także dotyczące przestępstw wojennych), to wbrew zapowiedziom nie przyniosła jakościowej zmiany w porównaniu z szeroko krytykowaną za nieefektywność operacją ONZ UNMIK. W ciągu roku od rozpoczęcia wykonywania mandatu EULEX nie była bowiem w stanie wpłynąć na osiągnięcie wyraźnego postępu w zwalczaniu korupcji i przestępczości.

Misje KFOR i UNMIK. Wojskowa operacja NATO (KFOR) będzie stopniowo redukowana, z obecnych ok. 12,5 tys. żołnierzy do ok. 10 tys. w styczniu 2010 r. Dalsze znaczące redukcje, nawet do poziomu 2,5 tys. żołnierzy, będą zależały od rozwoju sytuacji w Kosowie. KFOR nie traci jednak na znaczeniu, gdyż od kilku miesięcy jej nowym, istotnym zadaniem jest budowa i szkolenie Sił Bezpieczeństwa Kosowa (zastępujących rozwiązany w lipcu br. cywilny Korpus Ochrony Kosowa) oraz stworzenie cywilnych instytucji odpowiedzialnych za ich kontrolę. Z kolei operacja ONZ (UNMIK), po przekazaniu misji EULEX większości obowiązków, personelu i innych zasobów, pozostaje przede wszystkim podstawowym pośrednikiem w komunikacji społeczności serbskiej z władzami kosowskimi i misją EULEX, ułatwia kontakty polityczne na najwyższym szczeblu oraz zachowuje pewne kompetencje w zakresie reprezentacji rządu Kosowa na arenie międzynarodowej.

Wnioski i rekomendacje. Wybory lokalne potwierdziły niski poziom kultury politycznej w Kosowie. Możliwości szybkiej poprawy sytuacji politycznej oraz ekonomicznej są ograniczone, co rodzi frustrację ludności. Ze względu na liczne problemy wewnętrzne oraz brak jednoznacznego rozstrzygnięcia międzynarodowego statusu Kosowa, większe postępy tego kraju na drodze do UE, choćby w postaci objęcia go – analogicznie do innych państw regionu – Umową o stabilizacji i stowarzyszeniu z UE, są obecnie nierealne. Co więcej, wewnętrzne konflikty polityczne mogą prowadzić do postępującej destabilizacji Kosowa.

Po uznaniu niepodległości Kosowa Polska dotychczas nie nawiązała z nim stosunków dyplomatycznych. Samodzielnie ma bardzo ograniczone możliwości wpływania na sytuację w tym kraju, jednak na forum UE może wskazywać na konieczność bardziej zdecydowanego mobilizowania rządu kosowskiego do reform, zwłaszcza zwiększających bezpieczeństwo wewnętrzne, umacniających praworządność oraz służących naprawie gospodarki. Kluczowym narzędziem UE w Kosowie pozostaje misja EULEX, która powinna lepiej wykorzystywać swoje liczne uprawnienia i zasoby do wspierania kosowskiej policji i wymiaru sprawiedliwości oraz skoncentrować się na problemie nieefektywnego zwalczania przez te instytucje przestępczości zorganizowanej i korupcji. Innym instrumentem oddziaływania Unii może stać się polityka wizowa, do tej pory skutecznie stymulująca reformy w innych krajach regionu. Zniesienie od 19 grudnia br. obowiązku posiadania wiz do strefy Schengen dla obywateli Macedonii, Czarnogóry i Serbii może stać się dla władz w Prisztinie bodźcem do przyspieszania oczekiwanych reform, o ile UE stworzy wiarygodną perspektywę stopniowego wprowadzania ułatwień wizowych dla mieszkańców tego kraju, nie związaną z kwestią jego prawnomiędzynarodowego uznania.