

BIULETYN

Nr 31 (896) • 26 marca 2012 • © PISM

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

Przełom w dialogu z Kosowem przybliży Serbię do UE

Tomasz Żornaczuk

1 marca 2012 r. Rada Europejska przyznała Serbii status kandydata do członkostwa w UE. Było to możliwe dzięki zawartemu tydzień wcześniej porozumieniu między rządem serbskim a władzami w Prisztinie w sprawie zewnętrznego reprezentowania Kosowa. Ustalenie to ma duże znaczenie dla współpracy regionalnej i stosunków sąsiedzkich na Bałkanach Zachodnich. UE powinna kontynuować wysiłki na rzecz ułatwiania dialogu Serbii z Kosowem, co przełoży się na przyspieszenie integracji europejskiej obu krajów.

Ustalenia dialogu i ich znaczenie. Porozumienie z 24 lutego 2012 r. zakłada, że na forum regionalnym Kosowo będzie reprezentowane przez rząd w Prisztinie, a nazwa tego kraju zostanie oparta przypisem odwołującym się do Rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz opinii Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) o deklaracji o niepodległości. Na mocy tej rezolucji z 1999 r. powstała Misja Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie (UNMIK). Uwzględnienie tego dokumentu jako jedyne do określenia statusu Kosowa reprezentowanego na zewnątrz było wyjściowym stanowiskiem negocjacyjnym Serbii. Natomiast kosowskie władze opowiadały się za umieszczeniem określenia „Republika” przed nazwą państwa. Porozumienie wymagało zatem ustępstw z obu stron. Z kolei uwzględnienie opinii MTS przypomina, że ogłoszenie niepodległości Kosowa przez parlament w Prisztinie w lutym 2008 r. nie było niezgodne z prawem międzynarodowym. Ponadto strony zatwierdziły zintegrowane zarządzanie przejściami granicznymi między Serbią a tą częścią Kosowa, którą zamieszkuje społeczność serbska. Oznacza to, że uzyskano porozumienia w obu punktach dyskutowanych podczas ostatniej rundy dialogu.

Wypracowanie formuły reprezentowania Kosowa w regionie Bałkanów Zachodnich przez rząd tego kraju jest jak dotąd najbardziej widocznym rezultatem dialogu między Belgradem a Prisztiną. Pozwoli to na udział przedstawicieli obu rządów w inicjatywach zacieśniania współpracy na Bałkanach. To z kolei będzie stanowić platformę budowania relacji między obu tymi krajami, które dotychczas nie uczestniczyły wspólnie w regionalnych spotkaniach na szczeblu państwowym. W tej sytuacji reprezentowanie Kosowa przez rząd w Prisztinie przy aprobacie Serbii będzie stanowić kolejny atrybut jego państwowości, co utrwali jego niezależność. Jednocześnie porozumienie potwierdziło mandat ONZ do administrowania Kosowem, co oznacza, że nie rozważa się jego członkostwa w tej organizacji ani w jej agendach.

Trwający od marca 2011 r. dialog pod patronatem UE ma na celu wypracowanie porozumień technicznych, ułatwiających życie codzienne mieszkańcom Kosowa. Dotychczas uzyskano konsensus m.in. w zakresie swobodnego przepływu osób, udostępnienia przez Serbię władzom Kosowa kopii rejestrów cywilnych obejmujących to terytorium oraz wzajemnego uznawania dyplomów akademickich. Rozmowy jednak zawieszono na skutek konfliktu między kosowskimi Serbami a rozmieszczonymi na północy Kosowa policjantami i celnikami podległymi Prisztinie. Na początku września 2011 r. rząd w Belgradzie uznał kosowskie pieczęci i dokumenty celne, lecz wkrótce potem doszło do kolejnego zamrożenia dialogu.

Kwestia kosowska a integracja Serbii z UE. Porozumienie z Kosowem o jego regionalnym reprezentowaniu było głównym warunkiem uzyskania przez Serbię statusu kandydata do członkostwa w UE. Deklaracja kanclerz Niemiec Angeli Merkel z sierpnia 2011 r. o konieczności usunięcia struktur administracji serbskiej z północnej części Kosowa zapowiadała, że kwestia kosowska będzie istotna

dla dalszej integracji Serbii z UE. Wcześniej Unia wskazywała, że warunkiem otrzymania przez ten kraj statusu kandydata pozostaje współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii, a to kryterium Serbia spełniła, dostarczając do Hagi ostatniego oskarżonego o zbrodnie wojenne w lipcu zeszłego roku. Dlatego Komisja Europejska w raporcie z października 2011 r. zaleciła Radzie Europejskiej (RE) przyznanie Serbii statusu kandydata. Jednakże wobec stanowczej postawy Niemiec w kwestii kosowskiej wznowiono dialog i rząd Serbii zaakceptował zintegrowany system zarządzania przejściami granicznymi z udziałem funkcjonariuszy z Serbii, Kosowa i EULEX-u. Mimo to w grudniu 2011 r. RE przesunęła na marcowy szczyt decyzję o kandydaturze Serbii, argumentując to potrzebą wdrożenia przez nią dotychczasowych porozumień zawartych z Kosowem i jednocześnie wskazując na potrzebę uregulowania jego regionalnego reprezentowania.

Wizyta w Belgradzie ministra spraw zagranicznych Niemiec Guida Westerwellego dzień przed niedawnym serbsko-kosowskim porozumieniem miała nie tylko mobilizować do wypracowania kompromisu, lecz także była jasnym sygnałem, że nie ma dodatkowych warunków kandydatury Serbii. O przyznanie takiego statusu apelowali we wspólnej nocie do Catherine Ashton ministrowie spraw zagranicznych Austrii, Francji i Włoch. List poparcia w tej sprawie wystosowali także ministrowie spraw zagranicznych Bułgarii oraz państw Grupy Wyszehradzkiej, poza Polską. Dodatkowo wsparcia udzielili wspólnie prezydenci Czech i Słowacji. Tymczasem tuż przed szczytem RE serbskie media informowały, że Litwa, Rumunia i Polska (która podkreślała bliskie relacje Serbii z Rosją) odnosiły się z rezerwą do serbskiej kandydatury. Rząd w Bukareszcie powoływał się na zaniedbania wobec społeczności rumuńskojęzycznej w Serbii i jako ostatni udzielił jej wsparcia, chociaż rumuńska opinia wskazywała na niepowodzenie w przystąpieniu do układu z Schengen jako powód wcześniejszego nieprzychylnego stanowiska. Serbia złożyła wniosek o członkostwo w UE w grudniu 2009 r. W styczniu 2012 r. połowa mieszkańców tego kraju popierała akcesję do Unii, a 28% było temu przeciwnych.

Kosowo okaże się istotne także dla dalszej integracji Serbii z UE, gdyż do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych niezbędne będą nie tylko sprawne funkcjonowanie niedawno zawartych ustaleń, lecz także nowe porozumienia w dziedzinach telekomunikacji i energii elektrycznej. Przed zaplanowanymi na 6 maja wyborami parlamentarnymi i lokalnymi w Serbii nie nastąpi jednak kolejna runda rozmów z Prisztiną. Tymczasem Serbia zdecydowała o objęciu wyborami również Kosowa, co może utrudnić dalsze rozmowy między obu krajami. W północnej części Kosowa mieszka około 40 tys. Serbów, a ich przyszły status z pewnością będzie jednym z tematów dialogu. W połowie lutego br. przy dezaprobatie rządu w Belgradzie zorganizowano referendum w czterech gminach na północy Kosowa zamieszkałych przez Serbów. Opowiedzieli się oni niemal jednogłośnie za odrzuceniem instytucji Republiki Kosowa.

Wnioski i rekomendacje. Serbia jest kolejnym po Chorwacji, Macedonii i Czarnogórze krajem Bałkanów Zachodnich kandydującym do członkostwa w UE. Ostatnie porozumienie z rządem w Prisztinie wskazuje na otwarcie władz serbskich na kompromis w kwestii kosowskiej i na determinację w rozmowach z UE. Ich przyspieszenie było ważne dla rządu w Belgradzie również w związku ze zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Jednakże niezależnie od ich wyniku nowy rząd będzie zobligowany do kontynuowania dialogu w taki sposób, aby kolejne porozumienia umożliwiły rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. Osiągnięcie tego celu jeszcze w tym roku jest ambicją obecnego rządu, ale może okazać się to trudne do realizacji, biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw regionu w tym zakresie. Oprócz warunków politycznych dotyczących Kosowa ważne będą bowiem również kryteria dotyczące przeprowadzenia odpowiednich reform strukturalnych.

Początkowe stanowisko Rumunii w sprawie kandydatury Serbii pokazuje, że coraz częściej w procesie integracji europejskiej państwa członkowskie odwołują się do relacji bilateralnych z krajami aspirującymi do akcesji. Na Bałkanach Zachodnich, gdzie niektóre kwestie dwustronne pozostają nierozstrzygnięte, takie zjawisko może być szkodliwe dla sprawnego przebiegu rozszerzenia UE. Polska powinna unikać sytuacji, w których byłaby kojarzona z krajem bez przekonania popierającym unijną politykę rozszerzenia. Ważne jest to nie tylko ze względu na wypełnianie celów polskiej polityki zagranicznej, do których należą bezpieczeństwo i stabilizacja na Bałkanach, ale również na realizowanie priorytetów tej polityki. Brak jednoznacznego wsparcia dla aspiracji unijnych państw tego obszaru może bowiem negatywnie wpływać na stanowisko wobec wschodniego sąsiedztwa UE tych państw członkowskich, dla których Bałkany Zachodnie stanowią istotniejszy kierunek polityki zagranicznej. Ponadto Polska jest przedstawiana w Serbii jako wzór nowego kraju członkowskiego, który odnotowuje trwały rozwój w sytuacji kryzysu gospodarczego, i warto dbać o utrzymanie takiego wizerunku.