

BIULETYN

Nr 98 (847) • 18 października 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Joanna Troszczyńska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,
Leszek Jesień, Beata Wojna

Sytuacja na północy Kosowa i jej znaczenie dla integracji Serbii z UE

Tomasz Żornaczuk

Napięta od kilku tygodni sytuacja na północy Kosowa jest następstwem decyzji rządu tego kraju o rozmieszczeniu albańskich funkcjonariuszy na punktach granicznych będących dotychczas poza jego kontrolą, jak również sprzeciwu wobec takich działań wspólnoty serbskiej zamieszkującej to terytorium. Eskalacja konfliktu doprowadziła do zawieszenia dialogu Belgradu z Prisztiną. Choć te wydarzenia nie przeszkodziły Serbii w uzyskaniu 12 października br. rekomendacji Komisji Europejskiej koniecznej do przyznania statusu kandydata do członkostwa, to dalsza jej integracja z UE będzie zależać od konstruktywnego przebiegu rozmów kosowsko-serbskich.

Eskalacja konfliktu. Zamieszkująca cztery gminy na północy Kosowa (około 10% jego terytorium) kilkudziesięcioletnia ludność serbska od kilku tygodni protestuje przeciwko rozmieszczeniu albańskich policjantów i celników na punktach administracyjnych Brnjak i Jarinje, przez które prowadzą szlaki komunikacyjne łączące tę część Kosowa z Serbią. Bez kosowskich funkcjonariuszy byłoby niemożliwe egzekwowanie decyzji rządu w Prisztinie z 20 lipca br. o zakazie importu produktów z Serbii. Dotychczas bowiem władze Kosowa nie zdołały stworzyć struktur administracyjnych w północnej części kraju. Decyzję o embargu podjęto po odwołaniu zaplanowanej na lipiec kolejnej rundy dialogu pomiędzy Serbią a Kosowem, która miała dotyczyć m.in. kwestii celnych. Trwający od marca dialog pod patronatem UE ma na celu wypracowanie technicznych porozumień, które ułatwiłyby codzienne życie mieszkańców Kosowa. Dotychczas uzgodniono m.in. przekazanie kopii rejestrów cywilnych władzom kosowskim przez rząd w Belgradzie oraz swobodny przepływ osób.

Wspólnota serbska w północnym Kosowie sprzeciwia się podporządkowaniu władzom w Prisztinie. Toteż pojawienie się funkcjonariuszy albańskich na przejściach granicznych spowodowało jej protesty, które wkrótce przekształciły się w zamieszki. W ich wyniku zginął albański policjant, a pozostałe służby kosowskie zostały wycofane z punktów kontrolnych. W związku z zaostrzeniem się sytuacji ochronę obu przejść granicznych przejęli żołnierze NATO, stacjonujący w Kosowie od 1999 r. w ramach misji KFOR (misja liczy 6240 żołnierzy i została nieznacznie wzmocniona w ostatnich tygodniach). Żołnierze sojuszu mieli pozostać na przejściach granicznych do czasu porozumienia się władz w Belgradzie i Prisztinie. Na początku września wznowiono dialog kosowsko-serbski, czego wynikiem było uznanie przez rząd w Belgradzie kosowskich pieczęci i dokumentów celnych.

Rząd w Prisztinie nie rezygnował z podporządkowania sobie przejść granicznych na północy kraju i zapowiedział ponowne rozmieszczenie funkcjonariuszy w połowie września. W związku z zablokowaniem dróg przez ludność serbską służby kosowskie zostały przetransportowane za pomocą śmigłowców NATO. W odpowiedzi kosowscy Serbowie zbojkotowali oba przejścia i utworzyli alternatywny szlak komunikacyjny będący połączeniem z Serbią. Przejęcie nad nim kontroli przez KFOR doprowadziło 27 września do eskalacji konfliktu i starć z ludnością serbską, w wyniku których rannych zostało kilku żołnierzy sojuszu i kosowskich Serbów. Zaplanowana na ten dzień kolejna runda dialogu kosowsko-serbskiego została odwołana.

Stanowisko Kosowa. Decyzja o wprowadzeniu embarga na produkty z Serbii, której konsekwencją miało być policyjno-celne zabezpieczenie przejść granicznych na terytorium zamieszkanym przez Serbów, miała na celu nie tylko przejęcie kontroli nad północną częścią kraju, lecz także zademon-

stowanie przed opozycją kosowską silnej pozycji rządu. Partie opozycyjne krytykują bowiem rząd premiera Hashima Thaçiego za podjęcie rozmów z Serbią (ich rozpoczęcie uchwalono jedynie kilkoma głosami przewagi w parlamencie w Prisztinie) wskazując, że atrybuty państwowości kosowskiej powinny pozostać nienegocjowalne. Jednocześnie jego rząd stoi na stanowisku, że zarządzanie przejściami granicznymi jest wewnętrzną sprawą Kosowa, a wprowadzenie na nich policji granicznej i służby celnej jest naturalną konsekwencją porozumienia z Serbią o uznaniu kosowskich dokumentów celnych.

Stanowisko Serbii. Władze w Belgradzie chcą utrzymać dotychczasowe kompetencje w północnej części Kosowa. Uznały za niedopuszczalne – bez porozumienia z nimi – rozlokowanie funkcjonariuszy albańskich na przejściach Jarinje i Brnjak. Ponadto wskazywały, że władze Kosowa wykorzystują sytuację, w której Serbia w przededniu decyzji KE o rekomendacji nadania jej statusu kandydata do członkostwa w UE, nie podejmie działań mogących budzić krytykę ze strony Unii, podczas gdy Kosowo niczym nie ryzykuje z uwagi na brak perspektyw integracji z UE. Serbia oskarżała także KFOR oraz unijną misję EULEX o łamanie porozumienia z ONZ z 2008 r., które zakładało neutralność obu misji. Tymczasem w ocenie serbskiego rządu ich działania miały na celu umocnienie państwowości Kosowa i rozszerzenie działalności jego instytucji w północnych gminach. Władze Serbii opowiadają się za rozwiązywaniem problemów na drodze rozmów i popierają funkcjonowanie misji EULEX w ramach mandatu, ale krytykują jej działania jedynie w porozumieniu z rządem Kosowa, które podważają zasadność trwającego od ponad pół roku dialogu między Belgradem a Prisztiną. Wydarzenia w Kosowie wpłynęły na spadek poparcia mieszkańców Serbii dla integracji z UE z 57% do 46% między wrześniem a październikiem br.

Stanowisko wspólnoty międzynarodowej. Tuż przed rozmieszczeniem funkcjonariuszy albańskich na przejściach granicznych przy udziale misji międzynarodowych sekretarz generalny ONZ Ban Ki-moon wezwał wszystkie zaangażowane strony do powstrzymania się od jednostronnych działań, które mogłyby doprowadzić do eskalacji napięć na północy Kosowa. EULEX zapewniał o wykonywaniu zadań operacyjnych w zakresie mandatu, które miały na celu jedynie ułatwienie wdrożenia postanowień dialogu z początku września. Z kolei sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen informował, że KFOR zareagował odpowiednio (użyto m.in. broni palnej) na ataki ze strony ludności serbskiej (nie potwierdzono użycia broni), oraz że sojusz nadal będzie strzegł pokoju i stabilności w regionie. Rada Europy wezwała zaś do przeprowadzenia śledztwa w sprawie użycia ostrej amunicji.

Kwestia kosowska a integracja Serbii z UE. Wydarzenia w Kosowie miały miejsce na krótko przez spodziewaną 12 października opinią KE w sprawie nadania Serbii statusu kandydata do członkostwa w Unii. Jednak nadrzędnym kryterium jego uzyskania była współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii. Warunek ten został spełniony wraz z ujęciem przed kilkoma miesiącami ostatnich osób oskarżonych o zbrodnie wojenne w latach 90., toteż KE zaleciła Radzie EU nadanie Serbii statusu państwa kandydującego do członkostwa. Natomiast w dalszych etapach integracji z Unią, oprócz wdrażania zalecanych reform, jednym z warunków jest zbudowanie relacji dobrosąsiedzkich, również z Kosowem. UE co prawda nie określa ich charakteru (pięć państw członkowskich nie uznaje bowiem niepodległości Kosowa), ale podczas sierpniowej wizyty w Belgradzie kanclerz Niemiec Angela Merkel wskazała usunięcie z północy Kosowa instytucji podległych władzom Serbii jako kryterium zbliżenia tego kraju z Unią. Świadczy to o tym, że niektóre kraje członkowskie mogą dalszą integrację Serbii z UE warunkować ustępstwami rządu tego kraju na rzecz rozszerzenia kompetencji władz Kosowa w północnej jego części.

Rekomendacje. Unia Europejska powinna zachęcać do wznowienia dialogu między Belgradem i Prisztiną, mając na uwadze, że rozmowy dotyczą terytorium, które jeszcze niedawno było traktowane przez wszystkich serbskich polityków i całe społeczeństwo jako część Serbii. W tym kontekście porozumienia wypracowane w dialogu z Prisztiną należy odczytywać jako ustępstwa Serbii, zwłaszcza że jej mieszkańcy mogą mieć wrażenie, że UE wykorzystuje wobec nich proces akcesyjny jako instrument nacisku, nie stawiając jednocześnie warunków stronie kosowskiej. Tym bardziej że do niedawna zarówno przywódcy państw członkowskich, jak i przedstawiciele instytucji europejskich zapewniali, że integracja europejska Serbii i budowanie jej relacji z Kosowem to dwa oddzielne procesy. Ostatecznie zostały one ze sobą powiązane. Dlatego w związku z bezprecedensowym procesem na Bałkanach, polegającym na stopniowym uznawaniu atrybutów suwerenności jednego państwa na rzecz drugiego na drodze dialogu, UE powinna wskazywać na konieczność przestrzegania jego postanowień. Polska jako kraj pełniący rolę prezydencji w Radzie UE może promować takie stanowisko na forum Unii, tym bardziej że państwa członkowskie nie wypracowały wspólnej pozycji wobec kwestii kosowskiej.