

Kosowo (prawie) niepodległe

Marta Szpala

10 września zakończył działalność Międzynarodowy Urząd Cywilny (ICO) oraz Międzynarodowy Przedstawiciel Cywilny (ICR), co oznacza formalne zamknięcie okresu „nadzorowanej niepodległości” Kosowa. W rzeczywistości jednak społeczność międzynarodowa wciąż będzie dysponowała narzędziami wpływu na kosowskie władze. W państwie tym pozostają bowiem misje UE i NATO – cywilna EULEX i wojskowa KFOR, które zapewniają odpowiednio wdrażanie reform i utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego. Kosowo jest także uzależnione od pomocy gospodarczej UE i międzynarodowych instytucji finansowych. Dalsza dynamika wdrażania reform w Kosowie będzie w dużej mierze zależała od determinacji i zaangażowania UE, która będzie ten proces monitorować, a obecnie ze względu na wewnętrzne podziały nie jest w stanie sformułować spójnej strategii wobec młodego państwa. Zmiana charakteru międzynarodowej obecności w Kosowie nie spowoduje jego szerszego uznania międzynarodowego. Niepodległości Kosowa nie akceptuje – poza Serbią – m.in. pięć państw członkowskich UE (w tym czterech członków NATO) oraz Rosja, Chiny. Palącym problemem pozostają nieunormowane relacje z Serbią i brak kontroli nad częścią terytorium zamieszkanego przez mniejszość serbską oraz słabe perspektywy rozwoju gospodarczego kraju.

Zakończenie misji

ICO i ICR były instytucjami podlegającymi Międzynarodowej Grupie Zarządzającej (ISG), utworzonej przez państwa, które uznały niepodległość Kosowa (m.in. USA, Turcję i 20 państw UE – w tym Polskę). Głównym zadaniem tych instytucji było nadzorowanie wdrażania przez władze kosowskie założeń „Kompleksowej propozycji uregulowania statusu Kosowa” przygotowanej przez fińskiego dyplomatę Marttiego Ahtisaariego (tzw. plan Ahtisaariego) oraz koordynacja działań społeczności międzynarodowej w Kosowie. ICR uzyskał prawo do odwoływania urzędników oraz unieważniania decyzji władz niezgodnych z zasadami demokratycznymi oraz wytycznymi planu. Miał także prawo do powoływania swoich przedstawicieli do takich instytucji jak Trybunał Konstytucyjny, Rada Sądownicza Kosowa, Sąd Najwyższy, Zarząd Agencji Prywatyzacyjnej i mógł mianować Audytora Generalnego.

Według opinii członków ISG z czerwca br. Kosowo spełniło wszystkie warunki konieczne dla zakończenia procesu nadzoru. Uchwalono konstytucję oraz przyjęto ustawy regulujące system instytucjonalny państwa zgodnie z założeniami planu. Wprowadzono m.in. przepisy gwarantujące autonomię i prawa mniejszości narodowych (m.in. 10 miejsc w 120-

osobowym parlamencie) i przeprowadzono proces decentralizacji, przekazując samorządom lokalnym znaczne kompetencje. Nierozwiązane problemy albo wykraczają poza kompetencje władz kosowskich i zależą od dobrej woli strony trzeciej (najczęściej Serbii), albo wymagają działań długookresowych.

Nowa formuła kontroli

Pomimo formalnego zakończenia nadzoru, w państwie pozostaną obie misje międzynarodowe – unijna EULEX i natowska KFOR, które zapewniają odpowiednio wdrażanie reform dotyczących rządów prawa oraz utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego. Na terenie Kosowa wciąż jest obecna misja ONZ – UNMIK, która działa na podstawie rezolucji RB ONZ.

Zamknięcie ISG oznacza coraz mniejszy formalny wpływ na sytuację w tym państwie Stanów Zjednoczonych czy Turcji – głównych zwolenników niepodległości Kosowa i ostateczne przejęcie odpowiedzialności za to państwo przez UE, która nadzoruje misję EULEX i której członkowie (np. Niemcy) mają największy wpływ na działanie misji KFOR. Można się wprawdzie spodziewać, że częściowo kompetencje ICR w zakresie monitorowania przestrzegania zasad planu Ahtisaariego zostaną przejęte przez ambasadę USA, która dzięki sieci nieformalnych powiązań wciąż będzie wpływać na politykę kosowskiego rządu, lecz to głównie UE będzie ponosić polityczną odpowiedzialność za dalszy proces budowy państwa.

Państwa członkowskie UE, dzięki EULEX i KFOR oraz polityce rozszerzenia i wydawanym corocznie raportom dotyczącym wdrażania reform demokratycznych, dysponują narzędziami nacisku na lokalne władze. Podkreślić jednak należy, że w przypadku UE zakres wpływu będzie zależał od sformułowania przez nią realnej propozycji integracji dla Kosowa. Istnieje bowiem ryzyko, że podzielona i pogrążona w kryzysie gospodarczym UE będzie niewielką wagę przywiązywać do sytuacji w stosunkowo stabilnym obecnie Kosowie i nie będzie wykorzystywać dostępnych jej narzędzi do kształtowania kierunków polityki zagranicznej i wewnętrznej Kosowa. Taki model działania spowoduje zahamowanie procesu reform, a w dłuższej perspektywie może doprowadzić do zagrożenia stabilności całego regionu.

Wyzwania i perspektywy

Jednym z głównych wyzwań stojących przed Kosowem jest unormowanie relacji z Serbią, która konsekwentnie nie uznaje jego niepodległości i podejmuje działania utrudniające funkcjonowanie państwa (nieuznawanie dokumentów, uniemożliwianie transportu towarów i osób, blokowanie członkostwa w organizacjach regionalnych). Pochodną trudnych relacji z Serbią jest także brak kontroli Prisztiny nad terenami na północy kraju zamieszkanymi przez mniejszość serbską, wspieraną przez Belgrad. Szanse na porozumienie z Serbią wydają się zmniejszać w związku z dojściem do władzy w Serbii w sierpniu br. nowej koalicji. Nowy rząd w Belgradzie coraz częściej akcentuje potrzebę zastąpienia rozmów dotyczących

kwestii technicznych, które miały umożliwić sprawne funkcjonowanie obu nieuznających się państw (np. zasady nostryfikacji dokumentów i dyplomów, przesył energii elektrycznej itp.) – dialogiem politycznym. Może to oznaczać ponowne otwarcie takich kwestii, jak np. przebieg granicy, kwestia praw mniejszości serbskiej czy nawet samej niepodległości Kosowa. Polityka prowadzona przez Belgrad spotyka się z coraz większym oporem społeczeństwa i elit kosowskich, które zaczynają kwestionować zasady wieloetnicznego państwa i szerokich praw przyznanych mniejszościom narodowym. W opinii społeczeństwa koncesje na rzecz mniejszości serbskiej nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i nie spowodowały zmiany nastawienia Belgradu do młodego państwa. Pogłębienie tych tendencji może doprowadzić do migracji ludności, a nawet do wybuchu ponownego konfliktu pomiędzy Albańczykami a Serbami.

Drugim problemem dla władz w Prisztinie jest brak uznania niepodległości Kosowa przez stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ (Chiny, Rosja) oraz część państw członkowskich UE i NATO (Hiszpania, Rumunia, Grecja, Słowacja, Cypr). Zamknęło to Kosowu drogę do członkostwa w międzynarodowych organizacjach oraz zawarcia stosunków traktatowych z UE i NATO. Prisztina została przyjęta wprawdzie do Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, ale droga do innych organizacji pozostaje zamknięta.