

Eskalacja napięcia na granicy serbsko-kosowskiej: kryzys zażegnany, problem pozostaje

Marta Szpala

W ostatnich tygodniach doszło do eskalacji konfliktu pomiędzy rządem w Prisztinie a nieuznającą jego władzy mniejszością serbską w Kosowie Północnym, wspieraną przez Belgrad. Protesty wybuchły 25 lipca, gdy władze kosowskie próbowały przejąć kontrolę nad przejściami granicznymi w Brnjak i Jarinje. Wynegocjowane 3 sierpnia porozumienie pomiędzy dowódcą sił natowskich KFOR oraz rządami w Belgradzie i Prisztinie, które zakłada przejęcie kontroli nad przejściami granicznymi pomiędzy Kosowem a Serbią przez oddziały KFOR, pozwoli na tymczasową stabilizację sytuacji na granicy serbsko-kosowskiej. Nie rozwiązuje to jednak kwestii statusu czterech gmin serbskich, które pozostają poza kontrolą władz w Prisztinie. Trwała stabilizacja regionu nie będzie możliwa także bez rozwiązania głównego problemu, jakim jest normalizacja relacji pomiędzy Serbią a Kosowem.

Eskalacja napięcia

20 lipca rząd w Prisztinie nałożył embargo na import serbskich produktów. Decyzja ta została podjęta w odpowiedzi na odwołanie kolejnej rundy rozmów serbsko-kosowskich, która miała dotyczyć swobodnego przepływu towarów. Od ogłoszenia niepodległości przez Kosowo w 2008 roku Serbia blokuje import i tranzyt produktów kosowskich. Władze w Prisztinie nie były jednak w stanie wyegzekwować przestrzegania zakazu na przejściach granicznych Jarinje i Brnjak, znajdujących się na terytorium zamieszkanym przez mniejszość serbską (tzw. Kosowo Północne), które kontrolowane były przez funkcjonariuszy kosowskiej policji pochodzenia serbskiego. W związku z tym rząd zdecydował się na wprowadzenie 25 lipca na oba przejścia specjalnych jednostek policji i kosowskiej służby celnej. Działania te spotkały się z ostrą reakcją serbskiej społeczności, która zablokowała drogi prowadzące do granicy. W wyniku zamieszek śmierć poniósł jeden z policjantów, a jednostki kosowskie zostały zmuszone do wycofania się. Dodatkowo 27 lipca grupa najprawdopodobniej serbskich kibiców powiązanych z organizacjami nacjonalistycznymi zdemolowała posterunki w Jarinje. W rezultacie kontrola nad przejściami granicznymi została przejęta przez siły natowskie KFOR, które mają zostać wzmocnione przez niemiecko-austriacki batalion rezerwy operacyjnej KFOR. Dostęp do obu posterunków był wciąż jednak blokowany przez Serbów.

Zgodnie z porozumieniem wynegocjowanym 3 sierpnia przez dowództwo KFOR z rządami obu państw przejścia pozostaną pod kontrolą wojsk natowskich co najmniej do września

br., zaś Serbowie mają zrezygnować z dalszego blokowania dróg dojazdowych do granicy. Jednocześnie oba przejścia zostały zamknięte dla ruchu towarowego (możliwy będzie przejazd jedynie pojazdów do 3,5 tony). KFOR ma nadzorować przestrzeganie zasad porozumienia.

Podłoże konfliktu

Na terytorium Kosowa Północnego znajdują się cztery gminy serbskie, które zamieszkuje ok. 40–60 tys. osób. Obszar ten nigdy nie był kontrolowany przez władze w Prisztinie. Większość instytucji finansowana jest przez rząd w Belgradzie (szkoły, służba zdrowia, policja i sądy), ale od ogłoszenia niepodległości serbska administracja nie jest w stanie sprawować efektywnej kontroli nad tymi instytucjami. Jednocześnie miejscowi Serbowie odrzucają możliwość jakiegokolwiek podporządkowania się władzom w Prisztinie, które nie wypracowały strategii ich włączenia w struktury państwowe. W związku z tym Kosowo nie jest w stanie kontrolować swojej granicy oraz punktów granicznych i celnych na tym obszarze, a także sprawować władzy nad całością swojego terytorium. W rezultacie Kosowo Północne pozostaje poza kontrolą jakichkolwiek organów państwowych. Rząd w Prisztinie liczył, że z pomocą unijnej misji EULEX, która miała nadzorować wdrażanie rządów prawa, zdoła rozciągnąć swoją władzę również na terenie gmin serbskich. EULEX nie był jednak w stanie ani doprowadzić do ponownego otwarcia sądu w serbskiej Mitrovicy, ani wprowadzić efektywnej kontroli granicznej i celnej na przejściach granicznych Jarinje i Brnjak. Wszelkie próby utworzenia instytucji podporządkowanych Prisztinie spotykały się z protestami ludności serbskiej. W rezultacie EULEX zaniechał podejmowania działań w tym zakresie.

Brak rozwiązania kwestii Kosowa Północnego rodzi problemy dla obu państw na wielu poziomach. Po pierwsze hamuje proces reform, gdyż elity polityczne Kosowa i Serbii są skupione na obronie własnych interesów na tym obszarze. Powtarzające się incydenty umożliwiają także odciąganie uwagi opinii publicznej od problemów wewnętrznych. Kwestia ta pozwala ponadto zbijać kapitał polityczny radykalnym ugrupowaniom, które starają się torpedować kompromisowe rozwiązania sporów pomiędzy Belgradem a Prisztiną. Brak efektywnych instytucji państwa prawa umożliwia także działania grupom przestępczym.

Brak kontroli granic wykorzystywany jest do importu do Kosowa produktów bez naliczania opłat celnych i stosownych podatków. Poszerza to szarą strefę w Kosowie i sprzyja powstawaniu niejasnych powiązań korupcyjnych w obu państwach. Tym samym uniemożliwia efektywną walkę z korupcją i zorganizowaną przestępczością. Niekontrolowany import jest także poważnym problemem dla utrzymania stabilności budżetu Kosowa, który w 70% finansowany jest z opłat celnych. Według kosowskich urzędników skarb państwa traci ok. 30–40 mln euro (3% dochodów budżetowych) rocznie w związku z brakiem naliczania samego tylko cła.

Z kolei Serbia wykorzystuje brak kontroli rządu w Prisztinie nad całością terytorium do podważania niepodległości Kosowa. Narastające niezadowolenie społeczne i problemy mniejszości serbskiej w Kosowie, która pozbawiona jest sprawnych instytucji państwowych i elementarnego bezpieczeństwa w wymiarze ekonomicznym, instrumentalizowane są przez serbskie ugrupowania i stanowią narzędzie nacisku na Prisztinę. Wydaje się, że żadne z państw nie jest zainteresowane poprawą sytuacji.

Cień negocjacji serbsko-kosowskich

Działania rządu w Prisztinie należy rozpatrywać w kontekście prowadzonych od marca br. roku pod auspicjami UE negocjacji kosowsko-serbskich. Dotyczą one kwestii technicznych: swobodnego przepływu osób i towarów, dostarczania energii elektrycznej, rejestrów cywilnych i ksiąg wieczystych. UE ma nadzieję, że rozmowy pozwolą na stworzenie atmosfery zaufania pomiędzy Belgradem a Prisztiną i normalizację relacji bilateralnych. Dotychczas osiągnięto jedynie porozumienie umożliwiające swobodny przepływ osób i przekazanie kopii rejestrów cywilnych władzom w Kosowie.

Rozpoczęcie rozmów z Belgradem budzi jednocześnie narastający sprzeciw opozycji i społeczeństwa w Kosowie. Według ugrupowań opozycyjnych tematy negocjacji zaproponowane przez UE podważają niepodległość i suwerenność Kosowa i w ogóle nie powinny być przedmiotem rozmów. Uważają także, że rząd był do rozmów nieprzygotowany i nie dysponując żadnymi narzędziami nacisku na władze serbskie liczył, że UE wymusi na Belgradzie ustępstwa, wykorzystując jego dążenia do członkostwa w UE. Tymczasem według opozycji państwa członkowskie UE sprzyjają raczej realizacji serbskich interesów, a rozmowy mają jedynie potwierdzić dobrą wolę rządu w Belgradzie i umożliwić Serbii uzyskanie statusu kandydata do UE, a nie rozwiązać problemy (np. wprowadzenie instytucji kosowskich w serbskich gminach) czy doprowadzić do uznania niepodległości Kosowa. Sprzeciw opozycji wzmacniały propozycje Belgradu, by negocjacje objęły także kwestię statusu Kosowa Północnego i np. przyłączenia tych obszarów do Serbii, co stanowi podważenie integralności terytorialnej państwa. Odwołanie kolejnej rundy rozmów, które miały dotyczyć swobody przepływu towarów, wywołało kolejną falę krytyki.

Krótkoterminowy sukces kosowskiego rządu

Wobec narastającej presji ze strony społeczeństwa oraz opozycji i braku znaczących sukcesów w negocjacjach z Serbią rząd zdecydował się na podjęcie działań, które miały na celu wzmocnić jego pozycję na arenie wewnętrznej i międzynarodowej przed kolejną rundą negocjacji z Serbią. Wprowadzenie embarga i próba uzyskania kontroli nad swoim terytorium i granicami miały dowodzić nieustępliwości kosowskiego rządu wobec Belgradu i jego determinacji w obronie integralności i niepodległości Kosowa na arenie wewnętrznej.

Rząd liczył również, że wprowadzenie kontroli granicznej wzmocni jego pozycję wobec Serbii. Zablokowanie przepływu serbskich towarów (w roku 2010 wartość eksportu wyniosła 290 mln euro) po pierwsze spowodowałoby straty dla serbskiej gospodarki i wzbudziło protesty przedstawicieli biznesu. Po drugie uniemożliwiłoby przepływ pomocy z Belgradu dla mniejszości serbskiej, podważyłoby także ekonomiczne podstawy egzystencji tej grupy społecznej czerpiącej zyski z nieopodatkowanego importu i utrudniło kontakty z Serbią. Po trzecie pozwoliłoby na znaczące zwiększenie dochodów budżetowych Kosowa. Jeśli oddziały KFOR będą kontrolować przestrzeganie zawartego 3 sierpnia porozumienia, będzie to oznaczać, że cele te zostały przez rząd kosowski osiągnięte. Jednocześnie rząd w Prisztinie uzyskał efektywne narzędzie nacisku na Belgrad, który musi brać pod uwagę stanowisko serbskiego biznesu oraz sytuację własnej mniejszości, która zapewne ulegnie

pogorszeniu. Tym samym może zmusić to rząd serbski do ustępstw.

Jednostronne działania rządu w Prisztinie spotkały się z krytyką ze strony instytucji unijnych, państw członkowskich oraz USA. W dłuższej perspektywie może to zaszkodzić wizerunkowi rządu, który w opinii części państw członkowskich UE staje się coraz mniej wiarygodnym i przewidywalnym partnerem. Może to utrudnić znacząco współpracę z unijną misją EULEX i samą UE, a tym samym przekreślić szanse na integrację Kosowa ze wspólnotą. Wsparcie UE jest także niezbędne dla normalizacji relacji z Belgradem. Z drugiej strony wydaje się, że wobec patowej sytuacji w Kosowie Północnym część państw, m.in. USA, Wielka Brytania i Niemcy, sprzyjała działaniom rządu kosowskiego.

Dylemat rządu serbskiego: Kosowo czy UE

Dla rządu w Belgradzie priorytetem jest obecnie uzyskanie statusu kandydata do UE, co będzie zależało przede wszystkim od raportu Komisji Europejskiej, który zostanie opublikowany jesienią br. Z tego względu Belgrad stara się unikać eskalacji napięcia na terytorium Kosowa Północnego i wykazywać dobrą wolę w negocjacjach prowadzonych z Prisztiną. Rząd serbski dystansuje się od incydentów na granicy oraz stara się mediować pomiędzy mniejszością serbską a instytucjami międzynarodowymi. Jednocześnie biorąc pod uwagę nadchodzące wybory parlamentarne (wiosna 2012) rząd nie może zrezygnować z obrony interesów serbskich w Kosowie, gdyż kwestia ta jest wciąż istotna dla elektoratu. Z tych względów rząd będzie próbował balansować pomiędzy sprzecznymi oczekiwaniami społeczeństwa i UE. Ustępstwa Belgradu wobec Kosowa w dużej mierze zależą od nacisków ze strony Unii i stanowiska państw członkowskich w kwestii normalizacji relacji serbsko-kosowskich.

Perspektywy

Obecnie zarówno władzom Kosowa, jak i Serbii zależy na spadku napięcia w regionach przygranicznych i kontynuacji negocjacji pod auspicjami UE. Kolejna runda rozmów ma się odbyć 5 września. Od jej przebiegu oraz działań wspólnoty międzynarodowej zależą dalszy rozwój sytuacji. Rząd Kosowa nie wyklucza, że w przypadku braku osiągnięcia porozumienia będzie podejmował kolejne działania mające na celu ograniczenie wpływów serbskich w północnej części państwa.

W związku z tym, że UE nie udało się wypracować rozwiązania, które pozwoliłoby społeczeństwu i elitom politycznym Kosowa mieć realną nadzieję na członkostwo w UE lub chociażby na objęcie Kosowa polityką liberalizacji wizowej, UE wycofała się także z preferencji handlowych wobec Kosowa. W związku z tym UE traci stopniowo narzędzia wpływu na działania Prisztiny, która podejmując jednostronne działania wobec mniejszości serbskiej niewiele ryzykuje.

Kwestią otwartą jest jednak wpływ rządu w Belgradzie na działania przedstawicieli mniejszości serbskiej, którzy powiązani są z opozycyjnymi nacjonalistycznymi ugrupowaniami. Serbia nie była w stanie doprowadzić do usunięcia blokad z dróg dojazdowych. Niewykluczone, że stanowisko Serbów z północy Kosowa będzie ulegać dalszej radykalizacji, co będzie poważnym problemem dla obu rządów i wspólnoty

międzynarodowej i może doprowadzić do kolejnej eskalacji konfliktu.