Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 18.05.2011 www.osw.waw.pl

# Perspektywa normalizacji stosunków pomiędzy Serbią a Kosowem

Marta Szpala

17–18 maja w Brukseli odbędzie się kolejna runda negocjacji pomiędzy Kosowem a Serbią, które zainicjowano pod presją Unii Europejskiej. Poprzednie trzy rundy negocjacyjne nie przyniosły znaczących rezultatów, ale nastąpił wyraźny spadek napięcia w relacjach obu państw. Zaowocowało to pierwszą formalną wizytą na wysokim szczeblu przedstawiciela serbskiego rządu w Prisztinie 12 maja. Oznacza to, że pierwszy cel UE, jakim było stworzenie platformy dialogu pomiędzy oboma krajami, został osiągnięty.
Pierwsze od ogłoszenia niepodległości przez Kosowo w roku 2008 negocjacje znajdują się obecnie w początkowej fazie, a ze względu na skalę rozbieżności i kwestii spornych nie należy się spodziewać osiągnięcia porozumienia w najbliższym czasie. Tym bardziej że słaba pozycja obu rządów oraz szczególnie silny w Kosowie sprzeciw wobec ustępstw lub nawet samych negocjacji ze strony opozycji nie będzie sprzyjać osiągnięciu kompromisu. W tej sytuacji rzeczywiste postępy w rozmowach zależeć będą od determinacji USA i UE oraz ich nacisku na obie strony konfliktu.

## Przedmiot negocjacji

Rozpoczęte pod presją UE w marcu br. negocjacje mają dotyczyć przede wszystkim kwestii technicznych, które są przeszkodą w normalnym funkcjonowaniu Kosowa. Po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo Serbia przestała uznawać wszelkie dokumenty wydawane przez Prisztinę, m.in. paszporty, dowody osobiste, prawa jazdy, dowody rejestracyjne, dokumentację handlową. Zablokowało to przepływ osób i towarów z Kosowa poprzez Serbię. Belgrad zamknął także przestrzeń powietrzną dla samolotów lecących do Prisztiny, a już w roku 1999 zawieszone zostało połączenie kolejowe pomiędzy państwami. Jednocześnie rejestry publiczne dotyczące obywateli i terytorium Kosowa znajdują się obecnie w Serbii i władze kosowskie nie mają do nich dostępu (księgi stanu cywilnego, księgi wieczyste, ewidencja gruntów i budynków). Ich odzyskanie jest kluczową kwestią dla normalnego funkcjonowania państwa, w tym odblokowania handlu nieruchomościami. Płaszczyzną konfliktu są dostawy wody, energii elektrycznej, a także usług telekomunikacyjnych na terytorium Kosowa. Do rozmów mają zostać włączone ponadto kwestie osób zaginionych w trakcie walk albańsko-serbskich w latach dziewięćdziesiątych oraz przejętych przez Belgrad dóbr kultury z terytorium byłej prowincji. Serbia blokuje również członkostwo Kosowa w organizacjach międzynarodowych. W trakcie rozmów rozważana ma być forma uczestnictwa Prisztiny w organizacjach regionalnych (m.in.

CEFTA) na zasadach, które zostaną zaakceptowane przez obie strony. Dotychczas Serbia, która wciąż traktuje Kosowo jako część swojego terytorium, odrzucała wszelkie ustępstwa w powyższych kwestiach, gdyż według władz w Belgradzie oznaczałyby one dorozumiane uznanie niepodległości byłej prowincji.
Z rozmów zostały wyłączone zagadnienia istotne z punktu widzenia Belgradu, tj. pozycja mniejszości serbskiej i Kościoła prawosławnego w Kosowie oraz wciąż otwarta dla Serbii kwestia statusu Kosowa. Nie dotyczą one także regionu Kosowa na północy kraju (tzw. Kosowo Północne), który jest zamieszkany przez społeczność serbską i pozostaje poza kontrolą władz w Prisztinie.

## Serbia gotowa na kompromis?

Niekorzystna dla Serbii opinia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie jednostronnego ogłoszenia niepodległości przez Kosowo, a także uzależnienie przez UE postępów Belgradu w integracji europejskiej od rozpoczęcia rozmów z Prisztiną spowodowało zasadniczą zmianę retoryki w kwestii kosowskiej. Rząd w Belgradzie deklaruje obecnie gotowość do negocjacji i kompromisu z władzami w Prisztinie. Pozytywnym sygnałem jest także zaprzestanie wykorzystywania problemu Kosowa przez partie polityczne do mobilizacji społecznej.
Zarówno elity polityczne, jak i społeczeństwo w Serbii nie jest obecnie gotowe, by formalnie uznać niepodległość Kosowa (71% obywateli jest temu przeciwne). Jednocześnie narasta przekonanie, że odzyskanie kontroli nad byłą prowincją jest już niemożliwe i zarówno z punktu widzenia gospodarczego, jak i politycznego nieopłacalne. Integracja dwumilionowej społeczności albańskiej byłaby bardzo kosztowna i zrodziłaby wiele napięć na arenie wewnętrznej.
Biorąc jednak pod uwagę zbliżające się wybory parlamentarne (wiosna 2012), rząd serbski będzie unikał podejmowania decyzji, które mogłyby być interpretowane jako uznanie *de facto* niepodległości lub zbyt uległa postawa wobec Kosowa. Może to znacząco utrudnić osiągnięcie porozumienia w kwestiach technicznych, gdyż wymagają one ustępstw głównie ze strony serbskiej. Z drugiej strony najważniejszym celem polityki obecnego rządu serbskiego jest uzyskanie jeszcze w 2011 roku oficjalnego statusu kandydata do UE. Ma to zagwarantować ugrupowaniom rządzącym reelekcję i utrzymanie się u władzy. Serbia najprawdopodobniej nie spełni głównego warunku uzyskania statusu kandydata, tj. aresztowania Ratko Mladicia i Gorana Hadžicia. W związku z tym porozumienie z władzami w Kosowie będzie główną kartą przetargową Serbii w rozmowach z UE o statusie kandydata.

## Narastający sprzeciw wobec negocjacji w Kosowie

Rozpoczęcie negocjacji kosowsko-serbskich nastąpiło w bardzo niekorzystnym dla Prisztiny okresie. Problemy z przeprowadzeniem demokratycznych wyborów oraz ukonstytuowaniem się legalnych władz, a także podejrzenia wobec kosowskich polityków o korupcję i powiązania z grupami przestępczymi negatywnie wpłynęły na wizerunek państwa na arenie międzynarodowej, a także na pozycję rządu na arenie wewnętrznej. Dodatkowo

powtarzające się doniesienia o powolnym procesie wdrażania reform w Kosowie stawiają pod znakiem zapytania wiarygodność tego państwa. Poważnie osłabia to pozycję Prisztiny w negocjacjach z Belgradem, a także z UE, która wydaje się preferować wspieranie szybszej transformacji Serbii. Jest coraz bardziej prawdopodobne, że państwa UE zrezygnują z wywierania presji na Belgrad w kwestii Kosowa, co byłoby bardzo negatywnym scenariuszem dla Prisztiny.

Rząd nie może jednak wyrazić zgody na daleko idące ustępstwa wobec Serbii ze względu na narastający opór społeczny nie tylko wobec negocjacji, ale także kontynuacji międzynarodowego nadzoru nad polityką wewnętrzną i zagraniczną Kosowa. Cieszące się rosnącą popularnością ugrupowanie Vetevendosje uważa, że negocjacje mają na celu jedynie uzyskanie statusu kandydata przez Serbię i są niekorzystne dla samego Kosowa. W związku z tym stara się zablokować działania rządu na rzecz kompromisu zarówno w parlamencie Kosowa, jak i organizując protesty i demonstracje (np. w trakcie wizyty serbskiego negocjatora w Prisztinie). Stanowisko to popierane jest przez dwie pozostałe partie opozycyjne obecne w parlamencie. Może to spowodować usztywnienie stanowiska rządu Kosowa w trakcie negocjacji z Serbią, ale jednocześnie będzie oznaczało to utratę wsparcia UE, a tym samym zamrożenie *status quo* w regionie.