Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 4.08.2010 www.osw.waw.pl

Regionalne konsekwencje opinii doradczej MTS w sprawie Kosowa

Marta Szpala

Trybunał zdecydował się na wąską interpretację pytania postawionego mu przez Belgrad i odniósł się jedynie do technicznych aspektów ogłoszenia niepodległości i zgodności z prawem samej deklaracji. MTS nie wyraził opinii, czy niepodległość Kosowa jest zgodna z prawem międzynarodowym oraz czy Kosowo spełnia prawne kryteria państwowości i czy miało prawo do secesji.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w Hadze 22 lipca wydał opinię doradczą, w której stwierdził, że jednostronna deklaracja niepodległości Kosowa nie narusza ani prawa międzynarodowego, ani rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z 1999 roku, która ustanawiała tymczasową administrację w Kosowie. Jednocześnie Trybunał zdecydował się na wąską interpretację pytania postawionego mu przez Belgrad i odniósł się jedynie do technicznych aspektów ogłoszenia niepodległości i zgodności z prawem samej deklaracji. MTS nie wyraził opinii, czy niepodległość Kosowa jest zgodna z prawem międzynarodowym oraz czy Kosowo spełnia prawne kryteria państwowości i czy miało prawo do secesji. Uniknięto tym samym rozstrzygnięcia dylematu dotyczącego sprzeczności pomiędzy zasadą integralności terytorialnej państwa oraz prawem narodów do samostanowienia. Legitymizacja deklaracji niepodległości może zwiększyć liczbę państw, które uznały Kosowo (dotychczas – 69). Opinia MTS nie skłoni jednak głównych przeciwników niepodległości Kosowa, tj. Rosji i Chin – dwóch stałych członków Rady Bezpieczeństwa – oraz pięciu członków UE, do zmiany stanowiska. Stanowi to główną przeszkodę w uzyskaniu przez Prisztinę członkostwa w międzynarodowych organizacjach, np. w ONZ. Opinia MTS utrudni przezwyciężenie rozbieżności wśród państw UE, które ograniczają możliwość wypracowania spójnej i konsekwentnej polityki unijnej wobec Kosowa i Serbii. Rząd w Belgradzie, który odrzucił opinię MTS jako niesprawiedliwą, najprawdopodobniej będzie kontynuować dotychczasową politykę opartą na środkach dyplomatycznych, a mającą na celu wznowienie rozmów o ostatecznym statusie Kosowa.

Polityka rządu Kosowa

Korzystna opinia MTS, która legitymizuje deklarację niepodległości, jest dużym sukcesem Kosowa. Rząd w Prisztinie uważa, że zakończyła ona etap kwestionowania kosowskiej niepodległości. Władze Kosowa będą się starały wykorzystać opinię do przekonania większej liczby państw do uznania jego niepodległości. Premier Hasim Thaci uważa wręcz, że brak uznania niepodległości Kosowa po decyzji MTS byłby niezgodny z prawem

międzynarodowym.
Uznanie niepodległości przez kolejne państwa ma szczególne znaczenie w kontekście starań Prisztiny o przyjęcie do organizacji międzynarodowych (dotychczas udało się uzyskać członkostwo w Banku Światowym i MFW). Z powodu sprzeciwu części państw Kosowo nie może liczyć na realizację swoich dążeń.
Opinia MTS spowoduje usztywnienie stanowiska Prisztiny wobec Serbii i dalszą niechęć do przyjęcia kompromisowych rozwiązań. Dodatkowo utrudni to normalizację stosunków dwustronnych i rozwiązanie kluczowych dla rządu w Prisztinie problemów, m.in.: uzyskanie kontroli nad terenami zamieszkanymi przez mniejszość serbską na północy Kosowa, uznawanie przez Belgrad dokumentów wydawanych przez kosowską administrację (paszportów, dyplomów wyższych uczelni, dokumentów celnych).
Głównym wyzwaniem stojącym przed Kosowem jest zbudowanie dobrze funkcjonujących instytucji państwowych, wolnych od korupcji i nepotyzmu, co może się okazać większym problemem niż normalizacja stosunków serbsko-kosowskich. Brak wymiernych efektów procesu budowy państwa może zniechęcić UE do aktywnego zaangażowania w Kosowie oraz ograniczyć środki finansowe wyasygnowane na ten cel przez wspólnotę międzynarodową. Potwierdziłoby to także serbską tezę o niezdolności rządu w Prisztinie do sprawowania efektywnej władzy nad swoim terytorium, a w konsekwencji umocniło pozycję Belgradu w sporach z Kosowem i rozmowach z UE dotyczących normalizacji relacji bilateralnych.

Serbia: kontynuacja dotychczasowej polityki

Opinia oznacza prestiżową porażkę dotychczasowej polityki rządu Serbii. Mimo to reakcja Belgradu była spokojna i ograniczyła się do debaty w parlamencie, która odbyła się na nadzwyczajnym posiedzeniu parlamentu 26 lipca. Przyjęty na posiedzeniu rządowy projekt polityki wobec Kosowa, który zakłada kontynuację dotychczasowych działań, poparty został nawet przez największe ugrupowanie opozycyjne – odwołującą się do niedawna do nacjonalistycznej retoryki Serbską Partię Postępu Tomislava Nikolicia. Jedynie marginalne ugrupowania domagają się zmiany dotychczasowej polityki rządu: Partia Liberalno-Demokratyczna nawołująca do uznania niepodległości Kosowa oraz Demokratyczna Partia Serbii byłego premiera Vojislava Kosztunicy, która chce zaostrzenia polityki wobec Prisztiny. Zgodnie z wytycznymi, przyjętymi na posiedzeniu parlamentu, rząd Serbii złożył 28 lipca w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ projekt nowej rezolucji dotyczącej Kosowa, która zakłada rozpoczęcie negocjacji w ramach ONZ dla rozwiązania spornych kwestii pomiędzy Belgradem a Prisztiną.
Dla obecnego rządu w Serbii priorytetowe znaczenie ma proces integracji europejskiej, dlatego w polityce wobec Kosowa ogranicza się on do działań dyplomatycznych, które mają na celu podważenie niepodległości Kosowa i ponowne rozpoczęcie negocjacji o jego statusie oraz jednoczesnym unikaniu kroków, które mogłyby świadczyć o domniemanym uznaniu niepodległości Kosowa przez Belgrad. Z tego powodu Serbia nie wyraża zgody na członkostwo Kosowa w organizacjach regionalnych oraz odmawia uczestnictwa w spotkaniach, w których biorą udział przedstawiciele Kosowa jako niepodległego państwa. Serbia w najbliższym czasie będzie kontynuowała dotychczasową politykę, wykorzystując kontrowersje w UE wobec niepodległości Kosowa. Ewentualna normalizacja relacji

kosowsko-serbskich i rozpoczęcie rozmów dotyczących kwestii technicznych może być wymuszona jedynie przez Unię Europejską.

Unia Europejska bez jednolitego stanowiska

Największe znaczenie dla normalizacji stosunków serbsko-kosowskich ma obecnie polityka Unii Europejskiej, która jest aktywnie zaangażowana w proces budowy państwa kosowskiego, zaś poprzez politykę rozszerzenia może realnie wpływać na politykę Belgradu i Prisztiny. UE jako jedyny podmiot międzynarodowy może wymusić zmianę w ich relacjach dwustronnych. Wymagać to będzie jednak od UE zajęcia jasnego stanowiska w kwestii powiązania unijnej integracji Serbii z normalizacją relacji z Prisztiną.

Skuteczność polityki unijnej jest poważnie ograniczona, gdyż pięć krajów członkowskich (Cypr, Grecja, Hiszpania, Rumunia, Słowacja) nie uznaje niepodległości Kosowa. Utrudnia to wypracowanie wspólnego stanowiska przez państwa UE i jasnego określenia unijnych oczekiwań w stosunku do polityki Kosowa i Serbii. Obecnie Unia bardzo ogólnie określa swoje oczekiwania wobec Serbii i Kosowa, wymagając dobrych relacji z państwami sąsiednimi oraz ponownego rozpoczęcia negocjacji.

W UE rysuje się także podział stanowisk wobec przyszłości wspólnej polityki w stosunku do Serbii. Liderzy UE chcą uzależnić postępy w integracji Serbii z UE od „pragmatycznej" polityki Belgradu wobec Prisztiny.

Z kolei państwa nie uznające niepodległości Kosowa oraz te położone w bliskim sąsiedztwie Bałkanów Zachodnich (Austria, Włochy, Słowenia) uważają, że zmiana w polityce zagranicznej Serbii jest wystarczająca, by zdecydowanie przyspieszyć proces integracji tego państwa z UE, np. poprzez akceptację serbskiego wniosku akcesyjnego.

W najbliższym czasie trudno się spodziewać ujednolicenia stanowiska państw unijnych. Opinia spowoduje wzrost presji instytucji unijnych oraz krajów, które niepodległość Kosowa uznały, na pozostałe państwa, by zmieniły stanowisko w tej kwestii. Władze wszystkich pięciu państw ogłosiły już jednak, że nie zweryfikują polityki wobec Kosowa. Rozbieżności poważnie ograniczają możliwość wpływu UE na relacje serbsko-kosowskie. Może to doprowadzić do kontynuacji przez oba państwa obecnej polityki, która uniemożliwia stabilizację w całym regionie Bałkanów Zachodnich.