

Serbia i Kosowo: co po negocjacjach?

Marta Szpala, Serbia i Kosowo: co po negocjacjach?

8 września Serbia i Kosowo osiągnęły kompromis w sprawach dotyczących telekomunikacji i energii elektrycznej. Tym samym trwające ponad półtora roku rozmowy, choć nie zaowocowały uznaniem niepodległości Kosowa przez Serbię, doprowadziły do rozwiązania części kwestii spornych, czego domagała się Bruksela, inicjując negocjacje w marcu 2011 roku. Władze Kosowa i Serbii liczą na to, że normalizacja stosunków spowoduje przyspieszenie procesu ich integracji z UE, tj. otwarciem negocjacji akcesyjnych z Serbią i podpisaniem porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA). Decyzję w tej sprawie państwa członkowskie UE uzależniają jednak od przebiegu listopadowych wyborów w północnym Kosowie.

Przebieg negocjacji

W okresie od marca 2011 do marca 2012 roku rozmowy między Belgradem a Prisztiną były prowadzone przez negocjatorów, którym udało się osiągnąć porozumienie w kwestiach mniej kontrowersyjnych (zob. Aneks). Następnie rozmowy zostały przerwane na pół roku w związku z wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi w Serbii. W październiku 2012 doszło do przełomu, jakim było spotkanie szefów rządów – Ivicy Dačića i Hashima Thaciego, którzy wznowili negocjacje. Bezpośrednie zaangażowanie premierów obu państw pozwoliło rozwiązać kwestie bardziej problematyczne oraz przyspieszyło implementację porozumień.

Bilans rozmów

Regularne spotkania przywódców skonfliktowanych państw wpłynęły także na spadek napięcia w regionie i zmniejszyły prawdopodobieństwo konfliktu zbrojnego. Proces normalizacji wiązał się też ze zmianą w życiu politycznym w Serbii, które od ponad dekady było skoncentrowane na kwestii kosowskiej przysłaniającej inne problemy (reformy, gospodarka). Porozumienie z Kosowem oznaczać będzie też odciążenie dla budżetu państwa (Belgrad finansował funkcjonowanie serbskich instytucji w Kosowie). Państwu kosowskiemu negocjacje pozwoliły na przełamanie izolacji międzynarodowej i udział w forach regionalnych (członkostwo blokowała Serbia) oraz znacznie ułatwiły codzienne funkcjonowanie jego obywateli. Władze Kosowa mają szanse na stopniowe przejmowanie

kontroli nad zamieszkanymi przez mniejszość serbską gminami na północy Kosowa, które dotychczas nie uznawały jurysdykcji Prisztiny.

Obecnie większość porozumień jest realizowana. Problemy dotyczą przekazywania rejestrów cywilnych (do czerwca br. przekazano ok. 30% dokumentów) i ksiąg wieczystych (proces nie został jeszcze rozpoczęty), co wymaga zmian w prawie kosowskim, wiąże się z dużymi kosztami finansowymi i trudnościami logistycznymi. Wyzwaniem pozostaje także wdrażanie porozumień dotyczących funkcjonowania mniejszości serbskiej na północy Kosowa. Kluczowe znaczenie dla tego procesu będą miały spokojny przebieg i jak najwyższa frekwencja w wyborach lokalnych (3 listopada) w serbskich gminach na północy Kosowa. Masowy bojkot wyborów podważy legitymizację nowych instytucji samorządowych i utrudni – jeśli nie uniemożliwi – wdrażanie porozumień oraz zablokuje integrację zamieszkaną przez Serbów gmin z państwem kosowskim.

Implikacje

Zarówno Serbia, jak i Kosowo osiągając kolejne porozumienia liczyły przede wszystkim na przyspieszenie procesu integracji z UE. W przypadku Belgradu oznacza to rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych najpóźniej w styczniu 2014 roku, a w przypadku Prisztiny – podpisanie SAA. Sukces na drodze do UE jest głównym argumentem, mającym przekonać sporą część obu społeczeństw, niechętną ustępstwom wobec sąsiada, do zaakceptowania zawartych porozumień.

Na obecnym etapie normalizacji stosunków między Belgradem i Prisztiną nacisk Brukseli wraz z odpowiednim wykorzystaniem procesu rozszerzenia będą niezbędne do wdrażania kompromisowych rozwiązań i pogłębiania procesu normalizacji stosunków. Kwestią otwartą pozostaje oficjalne uznanie niepodległości Kosowa przez Serbię. Serbia blokuje członkostwo Kosowa w ONZ i innych organizacjach światowych oraz hamuje rozwijanie bliższej współpracy bilateralnej w takich obszarach jak bezpieczeństwo, walka ze zorganizowaną przestępczością czy gospodarka. Dla utrwalenia procesu normalizacji konieczne będzie też zainicjowanie procesu pojednania pomiędzy społeczeństwami (m.in. wyjaśnienie losu osób zaginionych, rozliczenia, osądzenie zbrodni wojennych, rozwiązanie problemu uchodźców). Dotychczas głównym motorem normalizacji były starania o zyskanie przychylności Brukseli. Nie można wykluczyć, że władze Kosowa i Serbii będą się starały forsować rozwiązania dla siebie korzystniejsze podczas procesu wdrażania porozumień. Strona kosowska może próbować wykorzystać go do stymulowania procesu emigracji ludności serbskiej z Kosowa, a strona serbska – do budowy w serbskich gminach niezależnego od władz centralnych Kosowa quasi-państwa. Próby wprowadzenia takich rozwiązań skutkowałoby znacznym wzrostem napięcia w całym regionie.

Aneks

Porozumienia zawarte pomiędzy Kosowem a Serbią

2 lipca 2011 – Porozumienie dotyczące rejestrów stanu cywilnego zawarte. Zakłada przekazanie kopii ksiąg władzom Kosowa.

2 lipca 2011 – Porozumienie o swobodzie przemieszczania. Zakłada wzajemne uznanie dowodów osobistych, praw jazdy i reguluje zakup ubezpieczenia pojazdów w przypadku przekraczania granicy.

2 lipca 2011 – Porozumienie o wzajemnym uznawaniu dyplomów uniwersyteckich.

2 lipca 2011 – Porozumienie o księgach wieczystych. Zakłada przekazanie kopii ksiąg wieczystych kosowskim instytucjom.

2 września 2011 – Porozumienie o dokumentach celnych. Dotyczy wzajemnego uznawania dokumentów celnych i fitosanitarnych i tym samym umożliwia swobodny przepływ towarów.

Grudzień 2011 – Porozumienie o wspólnym zarządzaniu granicą (IBM). Wdrażane dopiero po ustaleniu Dačića i Thaciego w grudniu 2012 roku.

21 lutego 2012 – Porozumienie o współpracy regionalnej i reprezentacji na forach regionalnych pozwala na uczestnictwo Kosowa w spotkaniach regionalnych i członkostwo w regionalnych forach współpracy pod warunkiem, że przy nazwie Kosowo dodawany jest odnośnik, który wyjaśnia, że nazwa nie przesądza o ostatecznym statusie tego obszaru.

4 grudnia 2012 – Porozumienie o mianowaniu oficerów łącznikowych, przejrzystym przepływie środków finansowych z Serbii dla mniejszości w Kosowie oraz o utworzeniu multietnicznego oddziału policji, który będzie ochraniał serbskie miejsca kultu i zabytki historyczne.

17 stycznia 2013 – Porozumienie o specjalnym funduszu dla północnego Kosowa. Zakłada, że podatki oraz opłaty celne uiszczane na terytorium północnego Kosowa będą w całości wykorzystywane na tym obszarze.

19 kwietnia 2013 – Porozumienie o normalizacji relacji zakładające szeroką autonomię dla serbskich gmin, wcielenie serbskich funkcjonariuszy policji do służb kosowskich. Obie strony zobowiązały się także nie blokować wzajemnie procesu integracji z UE.

8 września 2013 – Porozumienie o telekomunikacji i energii. Zakłada ono uzyskanie przez Kosowo międzynarodowego numeru kierunkowego, rozwiązuje także kwestię świadczenia usług na terenie Kosowa przez serbskie firmy.