

Spór o siły zbrojne Kosowa

Marta Szpala

14 grudnia kosowski parlament zdecydowaną większością głosów przyjął poprawki do trzech ustaw, które umożliwią transformację Kosowskich Sił Bezpieczeństwa (KSF) w siły zbrojne. Posiedzenie parlamentu zostało zbojkotowane przez posłów mniejszości serbskiej, którzy twierdzą, że utworzenie sił zbrojnych zagraża bezpieczeństwu Serbów w Kosowie. Na mocy nowych przepisów KSF z 2,5-tysięcznej formacji realizującej zadania obrony cywilnej, ratownicze i saperskie, mają zostać przekształcone w 5-tysięczną armię zawodową, zobowiązaną do obrony niepodległości i integralności terytorialnej państwa. Parlament zniósł także ograniczenie, które pozwalało KSF dysponować jedynie lekkim uzbrojeniem. Najwyższym zwierzchnikiem KSF po przekształceniu w siły zbrojne pozostanie prezydent, natomiast Ministerstwo Sił Bezpieczeństwa zostanie przekształcone w Ministerstwo Obrony. Proces transformacji KSF ma trwać dziesięć lat.

W intencji władz w Prisztinie działania te mają wzmocnić pozycję Kosowa na arenie międzynarodowej i poprawić wizerunek rządu w społeczeństwie. Zarazem jednak decyzja o powołaniu sił zbrojnych doprowadziła do pogłębienia kryzysu w relacjach między Kosowem i Serbią. Uwidocznili się też podziały pomiędzy państwami UE i NATO, dotyczące polityki wobec Serbii i Kosowa oraz strategii stabilizacji sytuacji w regionie. W tych warunkach trudne będzie wywieranie skutecznej presji na Belgrad i Prisztinę i wypracowanie rozwiązań normalizujących ich stosunki, a napięcie między Serbią i Kosowem będzie się utrzymywać.

Uwarunkowania

Dotychczas zgodnie z rezolucją nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ na terytorium Kosowa jedynymi siłami zbrojnymi był kontyngent pokojowy KFOR pod przewodnictwem NATO. Utworzone w 2009 roku Kosowskie Siły Bezpieczeństwa miały ograniczone kompetencje ze względu na brak zaufania mniejszości serbskiej do instytucji państwa kosowskiego. Serbowie obawiali się, że zdominowane przez Albańczyków KSF nie będą bezstronne w przypadku wybuchu konfliktu między ludnością albańską i serbską. Drogę do stopniowego włączania członków serbskiej obrony cywilnej do kosowskich struktur bezpieczeństwa, w tym do KSF, otworzyło porozumienie zawarte pomiędzy Belgradem i Prisztiną w 2013 roku w Brukseli. Na początku 2018 roku w KSF służyło 130 Serbów (około 6% funkcjonariuszy). Przekształcając KSF w formację wieloetniczną, władze Kosowa intensyfikowały starania o rozszerzenie kompetencji tej formacji i wpisanie jej do konstytucji pod nową nazwą. Powołanie sił zbrojnych miało być symbolem krzepnącej państwowości Kosowa i jego zdolności do samoobrony. W dłuższej perspektywie pozwoliłoby na wycofanie

międzynarodowych sił pokojowych NATO (KFOR), a Kosowo mogłoby się starać o członkostwo w NATO. Zmiana konstytucji wymaga jednak tzw. podwójnej większości – zarówno wśród posłów albańskich, jak i serbskich. W związku z tym kwestia powołania sił zbrojnych była przedmiotem rozmów między władzami Kosowa a serbską mniejszością i negocjacji między Belgradem a Prisztiną, prowadzonych pod auspicjami UE. Strony nie doszły jednak do porozumienia.

Negocjacje kosowsko-serbskie od 2015 roku tkwią w martwym punkcie, a w 2018 roku stosunki między tymi krajami stawały się coraz bardziej napięte. Serbia podejmuje coraz aktywniejsze działania na forum międzynarodowym podważające państwowość Kosowa. W listopadzie Belgradowi udało się po raz kolejny zablokować członkostwo Kosowa w organizacji międzynarodowej (Interpol). Serbia we współpracy z Rosją i Chinami przekonuje także inne państwa (m.in. w Afryce), aby wycofały uznanie niepodległości Kosowa. Proces budowy wieloetnicznych struktur bezpieczeństwa także został wyhamowany. Strona kosowska oskarża Serbię, że wykorzystując swoje wpływy wśród serbskiej mniejszości skłoniła ponad 60 serbskich funkcjonariuszy do rezygnacji ze służby w KSF.

Demonstracja suwerenności

W sytuacji, gdy Serbia skutecznie ogranicza możliwości działania Prisztiny na arenie międzynarodowej, rząd Kosowa po odrzuceniu wniosku o członkostwo w Interpolu zdecydował się na ostrą reakcję – 21 listopada wprowadzono 100-procentowe cła na import serbskich produktów. Prisztina ma nadzieję, że wzmocni swoją pozycję wobec Belgradu, wprowadzając cła, gdyż Kosowo jest ważnym rynkiem eksportowym dla serbskich przedsiębiorstw (ok. 449 mln euro w 2017 roku). Władze w Prisztinie chcą też ograniczyć uzależnienie od importu produktów z Serbii, której udział w imporcie Kosowa stale rośnie i w 2017 roku wyniósł 15%. Mimo nacisków ze strony UE na zniesienie ceł Prisztina zapowiada, że tego nie zrobi, dopóki Belgrad nie uzna niepodległości Kosowa.

W reakcji na zablokowanie członkostwa w Interpolu Kosowo przyspieszyło też prace nad reformą KSF. Władze zrezygnowały z powołania sił zbrojnych poprzez zmianę konstytucji i zdecydowały się zrealizować ten cel poprzez przyjęcie poprawek do ustaw, które wymagają jedynie zwykłej większości. Rząd i prezydent Kosowa liczą na to, że przekształcenie KSF w siły zbrojne poprawi ich notowania społeczne po szeregu porażek na arenie międzynarodowej. Jest to szczególnie istotne dla kosowskiego rządu po tym, jak unijny komisarz ds. rozszerzenia Johannes Hahn stwierdził, że Kosowo nie uzyska zniesienia wiz krótkoterminowych do państw strefy Schengen przed 2020 rokiem. Tym samym przekreślone zostały szanse na realizację głównego celu kosowskich władz w ostatnich latach. Decyzja o powołaniu sił zbrojnych ma potwierdzić podmiotowość Kosowa w oczach społeczeństwa i doprowadzić do konsolidacji kosowskich Albańczyków wokół liderów przedstawiających się jako obrońcy niepodległości i suwerenności.

Reakcje międzynarodowe

Dążenia Kosowa do utworzenia sił zbrojnych są wspierane m.in. przez Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Niemcy i Turcję, które uważają, że Kosowo ma do tego prawo jako niepodległe państwo. Sprzeciwia się temu wspierana przez Rosję Serbia, która twierdzi, że powstanie sił zbrojnych Kosowa zagraża stabilności regionu i jest sprzeczne m.in. z rezolucją nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ. Działania Prisztiny skrytykował sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg, który stwierdził, że Sojusz będzie musiał zweryfikować współpracę z KSF. Według oświadczenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych transformacja sił zbrojnych Kosowa powinna się odbyć poprzez zmianę konstytucji.

Sprawa armii kosowskiej uwidoczniła podziały nie tylko pomiędzy UE i USA, ale także w samej Unii Europejskiej, jeśli chodzi o politykę wobec Belgradu i Prisztiny. Utrudnia to wywieranie skutecznej presji na władze obu krajów, aby rozwiązywały problemy bilateralne poprzez negocjacje, a wręcz stawia pod znakiem zapytania sens kontynuowania rozmów kosowsko-serbskich w obecnym formacie – pod auspicjami UE. Po przekreśleniu szans Kosowa na szybkie zniesienie wiz Unia i państwa członkowskie mają mocno ograniczone możliwości nacisku na władze w Prisztinie. Próby mediacji podejmowane przez komisarza Hahna nie przyniosły efektu. Co więcej, władze Kosowa delegowały do nowego ponadpartyjnego zespołu ds. negocjacji z Serbią takich polityków, których Serbii będzie bardzo trudno zaakceptować.

Perspektywy

Przekształcenie Kosowskich Sił Bezpieczeństwa w siły zbrojne jest procesem rozpisany na dekadę. KSF nie mają uzbrojenia, sprzętu i wyszkolonego personelu, który pozwoliłoby na skuteczną obronę integralności państwa. Władze Kosowa przeznaczają na obronność jedynie 0,7% PKB (ok. 100 mln euro), a biorąc pod uwagę kondycję gospodarki, szanse na podniesienie tych wydatków i zasadnicze zwiększenie możliwości bojowych tej formacji są niewielkie. Szansą na rozwój sił zbrojnych pozostaną donacje ze strony USA i innych państw NATO. Kosowscy politycy deklarują, że armia będzie posiadała jedynie broń defensywną, niemniej nowelizacja przepisów umożliwia Prisztinie pozyskiwanie ciężkiego uzbrojenia. Mimo to, nawet po zapowiadanym dozbrojeniu i przeszkoleniu, niewielkie siły zbrojne Kosowa nie będą w stanie konkurować z liczącymi 30 tys. siłami zbrojnymi Serbii. W dalszym ciągu rolę gwaranta bezpieczeństwa państwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, pełnić będzie KFOR, a w szczególności USA.

Brak spójnego stanowiska Zachodu w sprawie sporów kosowsko-serbskich będzie sprzyjał wzmocnieniu współpracy Serbii i Rosji. Tym bardziej że otwarcie debaty o możliwości wymiany terytoriów pomiędzy Serbią a Kosowem czy podziału Kosowa latem 2018 roku spowodowało, iż Belgrad szuka zwolenników tego rozwiązania na arenie międzynarodowej. Sygnały otwartości ze strony takich państw, jak Stany Zjednoczone, na rozważenie kwestii zmiany granic pokazały Serbii, że strategia blokowania Kosowa na forum międzynarodowym jest skuteczna, a kontynuacja takich działań, przy wsparciu Rosji, może zmusić Prisztinę do daleko idących ustępstw. Z kolei ostre reakcje Prisztiny przynoszą skutki odwrotne do zamierzonych. Podejmowanie działań bez konsultacji z UE i NATO daje Serbii możliwość przedstawiania Kosowa jako podmiotu coraz bardziej nieprzewidywalnego

i dążącego do konfrontacji. W najbliższym czasie należy się spodziewać utrzymania napięcia w stosunkach pomiędzy oboma państwami.