

Zakładnicy dialogu Proces normalizacji stosunków serbsko-kosowskich

Marta Szpala

W marcu 2011 roku władze Kosowa i Serbii rozpoczęły dialog, który ma doprowadzić do normalizacji wzajemnych stosunków. Zapoczątkowany wówczas pod naciskiem UE proces miał na celu budowę zaufania pomiędzy stronami i rozwiązanie codziennych problemów społeczności serbskiej i albańskiej, a w konsekwencji spadek napięcia w regionie Bałkanów Zachodnich. Rozpoczęcie rozmów przez przedstawicieli wrogich państw było przełomem, który doprowadził do uzyskania kontroli przez Kosowo nad całością terytorium kraju, ustanowienia wspólnej granicy (lub linii administracyjnej, jak nazywa to Belgrad) i rozpoczęcia procesu podporządkowania serbskich instytucji władzom w Prisztinie. Serbia zniosła także blokadę handlową Kosowa oraz pozwoliła, by Prisztina została włączona do regionalnych organizacji współpracy. W rezultacie nastąpił postęp w procesie integracji obu państw z UE – Serbia rozpoczęła negocjacje akcesyjne, a Kosowo podpisało Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA).

Jednak od 2013 roku w procesie normalizacji i wdrażania zawartych porozumień nie odnotowano postępu. Politycy kosowscy i serbscy postrzegają dialog przez pryzmat korzyści, które mogą uzyskać od Brukseli i państw członkowskich UE w zamian za kompromis. Ich celem jest nie tyle normalizacja stosunków serbsko-kosowskich i pojednanie, ile postęp w integracji z UE oraz uzyskanie wsparcia Zachodu dla elit rządzących, z przemykaniem oczu na niedemokratyczne praktyki. Rozmowy prowadzone na poziomie elit nie przekładają się na zbliżenie pomiędzy Serbami a Albańczykami. Wręcz przeciwnie, nieprzejrzyste negocjacje spowodowały raczej wzrost napięcia i podejrzliwości. Dialog, który od 2013 roku został zdominowany przez spór o status serbskiej społeczności w Kosowie, doprowadził paradoksalnie do jej silnego podporządkowania rządowi w Belgradzie, a nie integracji z państwem kosowskim. Zarazem rozmowy nie przełożyły się na poprawę warunków funkcjonowania mniejszości serbskiej, a w opinii kosowskich Albańczyków nie przyniosły też Kosowu spodziewanych korzyści, gdyż zawarte postanowienia nie są wdrażane. Serbii udało się zablokować członkostwo Kosowa w UNESCO jesienią 2015 roku, co dodatkowo pogorszyło stosunki między Belgradem i Prisztiną. Spowolnienie procesu normalizacji wynika także z mniejszej aktywności UE, która dysponuje ograniczonymi narzędziami nacisku. W konsekwencji szanse na kompleksowe ułożenie stosunków Kosowa i Serbii maleją. Pogłębiają się negatywne tendencje i rośnie sprzeciw społeczny wobec negocjacji – szczególnie w Kosowie – co może doprowadzić do zaprzepaszczenia dotychczasowych osiągnięć procesu normalizacji.

Po ogłoszeniu jednostronnej deklaracji niepodległości przez Kosowo w lutym 2008 roku władze Serbii podjęły szereg działań kwestionujących jego suwerenność i utrudniających jego funkcjo-

nowanie. Ofensywa dyplomatyczna miała ograniczyć liczbę państw uznających niepodległość Kosowa i zablokować jego członkostwo w organizacjach międzynarodowych. Wspieranie liczącej

ok. 120–140 tysięcy serbskiej mniejszości, która dysponowała finansowanymi przez Belgrad instytucjami, miało uniemożliwić Prisztinie kontrolę nad całym terytorium państwa¹. Ponadto Serbia odmawiała kontaktów z przedstawicielami władz w Kosowie i domagała się, by Prisztinę reprezentowała misja ONZ – UNMIK, blokowała

Rozmowy doprowadziły do uzyskania kontroli przez Kosowo nad całością terytorium i ustanowienia granicy z Serbią.

przepływ towarów i osób z kosowskimi dokumentami oraz realizację połączeń lotniczych do Kosowa nad terytorium Serbii, nie uznawała też żadnych dokumentów wydawanych przez kosowskie władze. Serbia zwróciła się też o opinię Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w kwestii zgodności deklaracji niepodległości Kosowa z prawem międzynarodowym. Niekorzystna dla Serbii decyzja Trybunału w 2010 roku, a także zastosowanie presji ze strony UE, która wykorzystwała aspiracje akcesyjne Belgradu i Prisztiny, doprowadziły do rozpoczęcia procesu dialogu kosowsko-serbskiego. Był to przełom, gdyż wcześniej Serbia wykluczała negocjacje z władzami Kosowa, które uznawała za własne terytorium. Z kolei elity kosowskie stały na stanowisku, że Serbia musi zaakceptować niepodległość Kosowa, a kwestie sporne i status mniejszości serbskiej są wewnętrznymi problemami Kosowa i włączenie ich do negocjacji jest kwestionowaniem jego suwerenności.

¹ Serbska mniejszość w Kosowie zamieszkuje enklawy na południu Kosowa (sześć gmin z serbską większością – ok. 53 tys. osób oraz wsie w albańskich gminach – ok. 28 tys.). Największym zwartym obszarem zamieszkanym przez Serbów są cztery gminy na północy Kosowa graniczące z Serbią (63 tys. osób) z jedynym serbskim miastem – Mitrowicą, gdzie znajduje się m.in. uniwersytet i centrum medyczne. Obszar ten pozostawał poza kontrolą zarówno Prisztiny, jak i Belgradu, który jedynie przekazywał środki finansowe na działania gmin. M. Perlec, N. Rashiti, Serbs Integration in Kosovo after the Brussels Agreement, <http://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2015/03/Serb-Integration-Kosovo-19-March-2015.pdf>, s. 5.

Bilans negocjacji

Proces normalizacji rozpoczęto od technicznych negocjacji (marzec 2011 – luty 2012) między specjalnymi przedstawicielami obu stron z udziałem unijnego mediatora. Doprowadziły one do podpisania siedmiu porozumień dotyczących: dokumentów celnych, rejestrów cywilnoprawnych, uznawania dyplomów szkół wyższych, swobodnego przepływu osób, reprezentacji Kosowa na szczeblu regionalnym, danych katastralnych oraz zintegrowanego systemu zarządzania granicą (IBM). Szczególne znaczenie miało porozumienie o IBM, dzięki któremu władze Kosowa uzyskały kontrolę nad granicą z Serbią², a także uzgodnienia pozwalające na uczestnictwo przedstawicieli Prisztiny w międzynarodowych forach współpracy i organizacjach regionalnych³. Dialogowi technicznemu towarzyszyły jednak napięcia, a latem 2011 roku wybuchły zamieszki w serbskich gminach na północy Kosowa, które uwiarydliły frustrację mniejszości serbskiej, nieakceptującej władz w Prisztinie.

Przeniesienie dialogu z poziomu technicznego na poziom polityczny było możliwe dopiero po wyborach parlamentarnych i prezydenckich w Serbii wiosną 2012 roku. W ich wyniku władzę przejęli politycy z prawicowej Serbskiej Partii Postępu (SNS) i socjaliści z dawnej partii Slobodana Miloševića. Dopiero nowy rząd, dysponujący mocnym mandatem społecznym i opinią twardego obrońcy serbskich interesów, zdecydował się rozpocząć negocjacje o podporządkowaniu czterech serbskich gmin na północy Kosowa władzom w Prisztinie i o włączeniu serbskich instytucji rów-

² Porozumienie to budziło szczególne kontrowersje wśród kosowskich Serbów, gdyż oznaczało wyznaczenie granicy pomiędzy państwami, utrudniając unikanie płacenia podatków i ceł oraz czerpanie dochodów z przemysłu.

³ Uzgodniono, że Kosowo może występować pod swoją nazwą wyłącznie z odnośnikiem (gwiazdką), opatrzonym zastrzeżeniem: „Oznaczenie to nie wpływa na stanowisko w sprawie statusu i jest zgodne z rezolucją RB ONZ nr 1244 oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie ogłoszenia przez Kosowo niepodległości”. Początkowo Serbia bardzo naciskała na stosowanie poprawnego oznaczenia, ale z czasem przestała do tego przywiązywać większą wagę.

noległych do systemu państwa kosowskiego⁴. Rozmowy prowadzone od października 2012 roku przez premierów – Ivicę Dačića i Hashima Thaçiego pod auspicjami wysokiego przedstawiciela UE Catherine Ashton przyniosły w kwietniu 2013 roku historyczne porozumienie regulujące te kwestie.

Kwestia statusu Związku Gmin Serbskich stała się głównym punktem spornym i ma decydujący wpływ na podejście obu państw do dialogu.

Na mocy porozumienia Prisztina miała przejąć kontrolę nad serbskimi strukturami siłowymi (policją i formacjami obrony cywilnej) oraz wymiarem sprawiedliwości⁵. Serbia zgodziła się też na pierwsze wybory lokalne zorganizowane przez kosowskie władze na terenie czterech serbskich gmin na północy Kosowa. Odbyły się one w listopadzie 2013 roku i mimo bardzo niskiej frekwencji pozwoliły wyłonić nowe władze samorządowe, uznające zwierzchnictwo władz w Prisztinie. Koncesją ze strony kosowskiej była natomiast zgoda na utworzenie Związku Gmin Serbskich (Zajednica Srpskih Opština, ZSO) przez 10 gmin, w których Serbowie stanowią większość⁶. Status i zakres kompetencji tej instytucji pozostał punktem spornym, który zdominował negocjacje i zaczął mieć decydujący wpływ na stosunki obu państw i ich podejście do dialogu.

⁴ Termin „serbskie instytucje równoległe” jest używany dla określenia organów administracji samorządowej, wymiaru sprawiedliwości, policji i tzw. obrony cywilnej, służby zdrowia, przedsiębiorstw komunalnych i jednostek oświatowych, finansowanych przez rząd w Belgradzie i funkcjonujących według serbskich regulacji na terenie Kosowa. W gminach na południu Kosowa te instytucje funkcjonują równoległe z instytucjami podległymi Prisztinie, ale na północy Kosowa do 2013 roku nie było innych instytucji.

⁵ W przypadku policji i obrony cywilnej proces ten można uznać za zakończony, znaczące postępy odnotowano także w integracji wymiaru sprawiedliwości.

⁶ First agreement of principles governing the normalization of relations, 19.04.2013, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/FIRST_AGREEMENT_OF_PRINCIPLES_GOVERNING_THE_NORMALIZATION_OF_RELATIONS,_APRIL_19,_2013_BRUSSELS_en.pdf

Związek Gmin Serbskich kością niezgody

Serbia i Kosowo definiują rolę Związku Gmin Serbskich w zupełnie inny sposób. Prisztina widzi go jako porozumienie między gminami, które pozwoli serbskim gminom sprawniej wykonywać zadania publiczne, bez odrębnego budżetu i wspólnych, reprezentujących go organów. W tym ujęciu kompetencje ZSO miałyby być pochodnymi prerogatyw, które mają gminy w Kosowie. Natomiast strona serbska widzi ZSO jako organ autonomiczny – dodatkową jednostkę podziału administracyjnego z odrębnym budżetem współfinansowanym przez Serbię oraz zgromadzeniem i władzą wykonawczą. ZSO miałyby cieszyć się znacznie szerszymi kompetencjami niż gminy w systemie kosowskim oraz dysponować prawem do reprezentowania gmin serbskich wobec władz centralnych.

Ponieważ UE uzależniła otwarcie rozdziałów negocjacyjnych z Serbią i podpisanie SAA z Kosowem od kompromisu w zakresie kompetencji ZSO, w sierpniu 2015 roku zawarto porozumienie⁷. Spotkało się ono jednak z protestami Albańczyków w Kosowie, którzy uznali, że ZSO w uzgodnionym kształcie – podobnie jak Republika Serbska w Bośni i Hercegowinie – będzie narzędziem wpływu Belgradu i uczyni Kosowo państwem dysfunkcyjnym. Dodatkowo część uzgodnień została w grudniu 2015 roku zakwestionowana przez kosowski Trybunał Konstytucyjny. Wdrożenie porozumienia wymaga poza tym doprecyzowania i przygotowania aktów wykonawczych.

Powstanie ZSO opóźnia się, a spór wokół tej instytucji trudno uznać za zakończony. Zdominowanie dialogu przez kwestię ZSO nie tylko blokuje rozmowy dotyczące innych kwestii, ale także hamuje wdrażanie pozostałych porozumień – np. w zakresie zintegrowania z kosowskimi instytucjami finansowanej przez Belgrad

⁷ Association/Community of Serb majority municipalities Kosovo – general principles/main elements, 25.08.2015, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf

służby zdrowia, oświaty czy przedsiębiorstw komunalnych. Serbia stoi bowiem na stanowisku, że może to nastąpić dopiero po ustanowieniu ZSO. Dla kosowskich Albańczyków coraz większym problemem stał się nie tyle sam status ZSO, ile fakt, że Belgrad całkowicie podporządkował sobie mniejszość serbską w Kosowie.

Serbia: rozgrywanie karty kosowskiej

Proces dialogu, który miał włączyć kosowskich Serbów w struktury kosowskiej państwowości, paradoksalnie znacznie wzmocnił wpływ i kontrolę Belgradu nad serbską mniejszością. Przyczyniła się do tego polityka UE i Prisztiny, które unikały bezpośrednich negocjacji z kosowskimi Serbami (szczególnie tymi na północy Kosowa), zakładając, że to Belgrad przekona mniejszość do podporządkowania się kosowskim władzom. Polityka Serbii poszła jednak w przeciwnym kierunku, co było związane ze zmianami na scenie politycznej w Belgradzie.

Dialog mający włączyć Serbów w struktury kosowskiej państwowości, paradoksalnie znacznie wzmocnił kontrolę Belgradu nad serbską mniejszością.

Narzędziem sprawowania kontroli nad mniejszością w Kosowie stała się utworzona z inicjatywy Belgradu przed wyborami samorządowymi w 2013 roku platforma wyborcza Lista Serbska (Srpska Lista). Miała ona stanowić przeciwwagę dla lokalnych liderów w gminach na północy Kosowa, którzy kontestowali politykę władz serbskich wobec Kosowa oraz zdecydowanie sprzeciwiali się integracji z państwem kosowskim. Politycy Listy Serbskiej zostali wybrani przy niskiej frekwencji pod presją władz w Belgradzie, co umożliwiło ukonstytuowanie się władz samorządowych zgodnie z ustaleniami z kwietnia 2013 roku. Swoją pozycję jako jedyne go reprezentanta kosowskich Serbów Lista Serbska umocniła po wyborach parla-

mentarnych w 2014 roku, które wygrała dzięki wsparciu logistycznemu i finansowemu Belgradu, marginalizując popularne wśród Serbów w enklawach ugrupowania optujące za bezpośrednią współpracą z kosowskimi władzami. Politycy Listy są całkowicie uzależnieni od wsparcia Belgradu, który przekazał im kontrolę nad rozdziałem płynących z Serbii funduszy (ok. 250 milionów euro rocznie) oraz powiązanych z nimi posad (Serbowie głównie pracują w sektorze publicznym i przedsiębiorstwach państwowych finansowanych przez Belgrad). W konsekwencji są przede wszystkim zainteresowani wdrażaniem priorytetów rządu serbskiego, a nie obroną długofalowych interesów mniejszości.

Podporządkowanie Belgradowi serbskiej reprezentacji w Kosowie związane było z przemianami politycznymi w Serbii. Trudna sytuacja gospodarcza w Serbii i afery korupcyjne, dotyczące także finansowania mniejszości serbskiej w Kosowie, przełożyły się na spadek poparcia społecznego dla silnego zaangażowania w Kosowie. Dominacja SNS i premiera Aleksandra Vučića na scenie politycznej po zdecydowanym zwycięstwie w 2014 roku spowodowała ograniczenie pluralizmu politycznego i marginalizację skrajnej prawicy. Kwestia Kosowa nie miała już tak istotnego znaczenia jako narzędzie mobilizacji wyborczej. Serbska mniejszość utraciła możliwość nacisku na rząd w Belgradzie przez odwoływanie się bezpośrednio do serbskiego społeczeństwa. Wcześniej to partie liberalne i proeuropejskie rządzące w Serbii zabiegały o poparcie liderów mniejszości w Kosowie, którzy piętnowali i rozgrywali poszczególne partie „zdrajców serbskich interesów”. Prawicowa SNS takiej legitymacji nie potrzebuje. Ponadto przejęła kontrolę nad przepływami finansowymi dla mniejszości i podporządkowała sobie liderów lokalnych w Kosowie. Pozwala to rządowi Vučića traktować kwestię kosowskich Serbów instrumentalnie. Belgrad jest zainteresowany wzmocnieniem kontroli nad mniejszością i popiera takie poszerzanie jej praw w Kosowie,

które zapewni Serbii wpływ na rozwój sytuacji w samym Kosowie, choć niekoniecznie przełoży się na lepsze warunki życia mniejszości⁸.

Kosowo: spadek poparcia dla dialogu z Serbami

Prisztina zakładała, że dialog ułatwi jej funkcjonowanie na arenie międzynarodowej i wzmocni suwerenność państwa w zamian za pewne koncesje na rzecz mniejszości serbskiej. Po pięciu latach w odczuciu Albańczyków coraz większe koncesje na rzecz Serbii i Serbów nie przyniosły spodziewanych korzyści. Spadło poparcie dla dialogu, który jest postrzegany jako korzystny tylko dla strony serbskiej⁹. Dobitnym potwierdzeniem tej tendencji było dla kosowskich Albańczyków porozumienie z sierpnia 2015 roku dotyczące Związku Gmin Serbskich, będące z ich perspektywy daleko idącym ustępstwem¹⁰. Niedługo po nim, jesienią 2015 roku Belgrad i Serbska Cerkiew Prawosławna przeprowadziły szeroko zakrojoną kampanię, która doprowadziła do zablokowania członkostwa Kosowa w UNESCO. Same rezultaty rozmów kosowsko-serbskich w niewielkim stopniu przekładają się też na konkretne ułatwienia dla mieszkańców Kosowa – niezależnie od narodowości – gdyż są wdrażane ospale¹¹.

⁸ Belgrad niewielką wagę przywiązuje do implementacji dotychczasowych porozumień czy zawierania nowych (np. uznania dyplomów czy wyroków sądowych) oraz wzmocnienia samorządności i efektywności serbskich gmin w Kosowie, które ułatwiłyby funkcjonowanie serbskiej społeczności.

⁹ Ponad 48% Albańczyków uważa, że dialog jest bardziej korzystny dla Serbii, a 58% twierdzi, że w żaden sposób nie wpłynął na normalizację stosunków między Kosowem a Serbią. Public Perceptions on Kosovo's foreign policy and dialog with Serbia, s. 29–30.

¹⁰ Porozumienie to jest sprzeczne z dotychczasowymi założeniami budowy wielonarodowego społeczeństwa w Kosowie w oparciu o tzw. plan Ahtisaarięgo, który właśnie ze względu na dysfunkcjonalność BiH, gdzie zastosowano model szerokiej autonomii terytorialnej, zakładał daleko posuniętą decentralizację i przekazanie znacznych kompetencji gminom. Miało to gwarantować mniejszościom szeroki zakres samorządności, ale jednocześnie osłabiać etniczne podziały i wymusić współpracę. 78% Albańczyków uznaje porozumienie za niekorzystne dla Kosowa.

¹¹ Przykładowo porozumienie o swobodnym przepływie osób teoretycznie umożliwiło osobom z kosowskimi dokumentami podróże do Serbii, ale jest to obostrzone licznymi ograniczeniami i bardzo kosztowne ze względu na brak uznawania wzajemnego ubezpieczeń.

Niechęć do dialogu wiąże się z utożsamieniem tego procesu ze skorumpowaną elitą, uosabianą przez prezydenta Hashima Thaçiego z Demokratycznej Partii Kosowa (PDK) oraz premiera Isę Mustafę z Demokratycznej Ligii Kosowa (LDK). PDK i LDK, które obecnie tworzą tzw. wielką koalicję (do której weszli też przedstawiciele serbskiej mniejszości), rządzą Kosowem na zmianę od 1999 roku i są obwiniane przez społeczeństwo za brak poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej. W opinii dużej części społeczeństwa elita utrzymuje się u władzy dzięki wsparciu UE, które pozyskuje w zamian za koncyliacyjne stanowisko wobec Serbii.

W odczuciu Albańczyków coraz większe koncesje na rzecz Serbii i Serbów nie przyniosły spodziewanych korzyści.

W imię postępu w rozmowach serbsko-kosowskich, przyjmowane są postanowienia sprzeczne z ustawą zasadniczą Kosowa¹². W ten sposób obiektem krytyki staje się też UE, która uznając za priorytet dialog kosowsko-serbski, przyzywała na działania godzące w budowę sprawnego, demokratycznego państwa prawa¹³.

Niezadowolenie społeczne wykorzystywane i podsycane jest przez partie opozycyjne – Vetëvendosje (Samostanowienie), NISMA për Kosovën (Inicjatywa dla Kosowa) i Sojusz na rzecz Przyszłości Kosowa (AAK), które twierdzą, że uzależnienie od poparcia Zachodu osłabia pozycję rządu w negocjacjach z Belgradem. Porozumienie z sierpnia 2015 roku o ZSO doprowadziło do eskalacji sporu między rządem a opozycją¹⁴. Prace parlamentu są sparaliżowane (m.in. za sprawą regularnego rozpylania

¹² Por. B. Weber, Awkward Juggling: Constitutional insecurity, political instability and the rule of law at risk in the Kosovo-Serbia dialogue, prishtinainsight.com/wp-content/uploads/2016/04/BIRN-Report-2016-ENG.pdf

¹³ Kontrowersje dotyczą wyborów prezydenckich w latach 2011 i 2016 oraz zablokowania przejścia władzy przez opozycję w wyborach w 2014 roku dzięki kruczkom prawnym.

¹⁴ Partie te kontestują także porozumienie graniczne z Czarnogórą.

gazu łązającego), a reformy zablokowane (parlament w 2015 roku przyjął jedynie 25% zaplanowanych ustaw). W najbliższym czasie kryzys będzie się pogłębiał, gdyż opozycja buduje na sprzeczności wobec ustaleń kosowsko-serbskich swoją pozycję, skutecznie mobilizując społeczeństwo¹⁵.

Serbowie między Belgradem a Prisztiną

Większość Serbów, szczególnie na północy, wciąż nie zaakceptowała niepodległości Kosowa i swojego nowego statusu mniejszości w państwie zdominowanym przez Albańczyków, które jest zdecydowanie biedniejsze i mniej sprawne niż Serbia. Dla Serbów największym problemem – poza złą sytuacją gospodarczą i niskim poziomem życia – jest niepewność, która wynika z niezrozumiałej dla nich polityki Belgradu.

Większość Serbów wciąż nie zaakceptowała swojego nowego statusu mniejszości w państwie zdominowanym przez Albańczyków.

Z jednej strony władze serbskie nakłaniają mniejszość do integrowania się z systemem instytucji kosowskich (np. poprzez udział w wyborach), z drugiej strony na każdym kroku podkreślają, że Kosowo jest częścią Serbii. Brak kompromisu w sprawie ZSO, a tym samym brak ustaleń, które instytucje i na jakich warunkach są finansowane z Serbii, paradoksalnie jest korzystny dla władz w Belgradzie. Przejrzyste regulacje pozbawiłyby serbskie władze możliwości manipulowania mniejszością, która się obawia, że wycofanie się Belgradu z finansowania serbskich instytucji spowoduje drastyczne pogorszenie już i tak niskiego poziomu życia. Z kolei dialog prowadzony w trójkącie Belgrad

– Prisztina – Bruksela pozbawił mniejszość serbską wpływu na rozwiązania jej dotyczące, a także pogłębił nieufność pomiędzy Albańczykami i Serbami w Kosowie, gdzie ci ostatni są coraz częściej postrzegani jako agenci Belgradu działający na szkodę państwa. Na domiar złego ani Belgrad, ani Prisztina nie są zainteresowane budową zaufania pomiędzy tymi społecznościami.

Brak unijnych marchewek

Unia Europejska uzależniała postępy w procesie akcesyjnym Kosowa i Serbii od zawierania i wdrażania kolejnych porozumień, wykorzystując unijne aspiracje obu państw do wymuszenia postępów w normalizacji stosunków¹⁶. Polityka ta staje się jednak coraz mniej skuteczna. Unia skupiona na kryzysach w sąsiedztwie oraz problemach wewnętrznych coraz mniej się angażuje w dialog serbsko-kosowski. Co więcej, nieuznanie niepodległości Kosowa przez pięć państw członkowskich utrudnia UE wypracowanie wspólnego stanowiska wobec dialogu i warunków członkostwa Serbii (np. w zakresie potrzeby uznania niepodległości Kosowa przed akcesją). Na obecnych etapach procesu akcesyjnego obu państw UE ma niewiele konkretnych instrumentów zachęcających do ustępstw. W grudniu 2015 roku Serbia, otwierając pierwsze rozdziały negocjacyjne, rozpoczęła okres żmudnych, technicznych rozmów. Podobnie Kosowo, które podpisało w październiku 2015 roku porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu, nie ma większych szans na szybkie postępy w integracji z UE. Normalizacja stosunków z Kosowem została włączona do odrębnego rozdziału w negocjacjach akcesyjnych Serbii z UE i mogą one zostać zawieszane, jeśli proces normalizacji nie będzie kontynuowany. Jest jednak mało prawdopodobne, że UE będzie skłonna skorzystać z tego narzędzia. Kryzys migracyjny, ale też aktywna

¹⁵ Pod petycją przeciw sierpniowemu porozumieniu dotyczącemu ZSO podpisało się 200 tys. osób.

¹⁶ European Council Conclusion, 13/14.12.2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf

polityka Rosji w regionie znacząco wzmocniły pozycję Serbii w rozmowach z UE. Belgrad z jednej strony akcentuje, że jest wiarygodnym partnerem UE na bałkańskim szlaku migracyjnym, ale z drugiej też daje do zrozumienia, że możliwa jest zmiana orientacji geopolitycznej i zbliżenie z Moskwą, jeśli warunki ze strony Zachodu będą zbyt surowe.

Perspektywy

Dla Prisztiny brak rozwiązania kwestii spornych w stosunkach z Serbią jest poważnym problemem. Utrudnia funkcjonowanie państwa i hamuje rozwój gospodarczy. Blokuje członkostwo w ONZ i innych organizacjach międzynarodowych¹⁷. Kwestia integracji mniejszości serbskiej ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia suwerenności państwa. Choć Belgrad doktrynalnie wyklucza uznanie niepodległości Kosowa i trudno spodziewać się zmiany w tym zakresie w perspektywie najbliższych lat, to spory z Kosowem mają dla niego zdecydowanie mniejsze znaczenie z perspektywy stabilności i sprawności państwa i nie wzbudzają już tyle kontrowersji na arenie wewnętrznej¹⁸. Co więcej, międzynarodowa pozycja Serbii znacząco się wzmocniła – i to zarówno względem Kosowa, które boryka się z wizerunkiem niesprawnego państwa, rządzącego przez skorumpowaną elitę, jak i względem UE, gdyż Belgrad stał się ważnym partnerem w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego. W porównaniu z 2011 rokiem zaszła istotna zmiana, gdyż wówczas Serbia,

której bardzo zależało na widocznych postępach w integracji z UE, miała zdecydowanie słabszą pozycję wobec Kosowa, wspieranego w dodatku mocniej przez USA.

Priorytetem Belgradu jest obecnie uzyskanie jak największych koncesji ze strony władz w Prisztinie i jak największego wpływu na sytuację wewnętrzną Kosowa, m.in. poprzez zapewnienie mniejszości serbskiej szerokiej autonomii i wpływu na politykę rządu. Obecna sytuacja jest dla Belgradu korzystna, gdyż umacnia on swoją pozycję, a winę za impas w procesie dialogu może zrzucić na stronę kosowską. W Serbii czynnikiem utrudniającym kompromis z Prisztiną będzie wzmocnienie partii skrajnie prawicowych, które w wyniku wyborów parlamentarnych w kwietniu 2016 roku weszły do parlamentu.

Priorytetem Belgradu jest uzyskanie jak największego wpływu na sytuację wewnętrzną Kosowa.

Z kolei w Kosowie kryzys polityczny i opór wobec rozmów z Serbią będzie się pogłębiał. Władze w Prisztinie obawiając się utraty poparcia Zachodu, nie mogą się z tego procesu wycofać. Będą się jednak starały włączyć do rozmów kolejne punkty (kwestie reperacji, podziału majątku itp.), a także sabotować wdrażanie ustaleń korzystnych dla strony serbskiej, aby wzmocnić swoją pozycję negocjacyjną wobec Belgradu. Na użytek wewnętrzny podejmowane są już działania, mające świadczyć o bezkompromisowej postawie wobec władz serbskich (należała do nich decyzja z kwietnia 2016 roku o zakazie wjazdu na teren Kosowa serbskich ministrów obrony i spraw wewnętrznych). Postawa ta znacząco zmniejsza szanse na zawarcie kolejnych ustaleń i postęp w procesie dialogu.

Rozmowy rozpoczęte w 2011 roku przez Serbię i Kosowo pod auspicjami UE miały doprowadzić do stopniowej normalizacji stosunków (wzorem relacji RFN i NRD w latach siedemdziesiątych)

¹⁷ Poza tym nieuregulowane pozostają kwestie: własności przedsiębiorstw np. Hydroelektrowni Ujman/Gazivoda, kompleksu górniczego Trepča, dostaw wody pitnej oraz chłodzenia elektrowni Obilić z jeziora Gazivoda znajdującego się na terenie gmin serbskich na północy, międzynarodowego numeru kierunkowego Kosowa, korzystania z serbskiej przestrzeni powietrznej przez samoloty lecące do i z Kosowa itp.

¹⁸ Nie jest wykluczone, że kwestia Kosowa może zostać wykorzystana do mobilizacji społecznej, jeśli będzie to korzystne dla elit politycznych, by odwrócić uwagę od problemów wewnętrznych i złej sytuacji gospodarczej. Kwestię Kosowa bardzo eksploatują także rosyjskie media, które są coraz popularniejsze w Serbii.

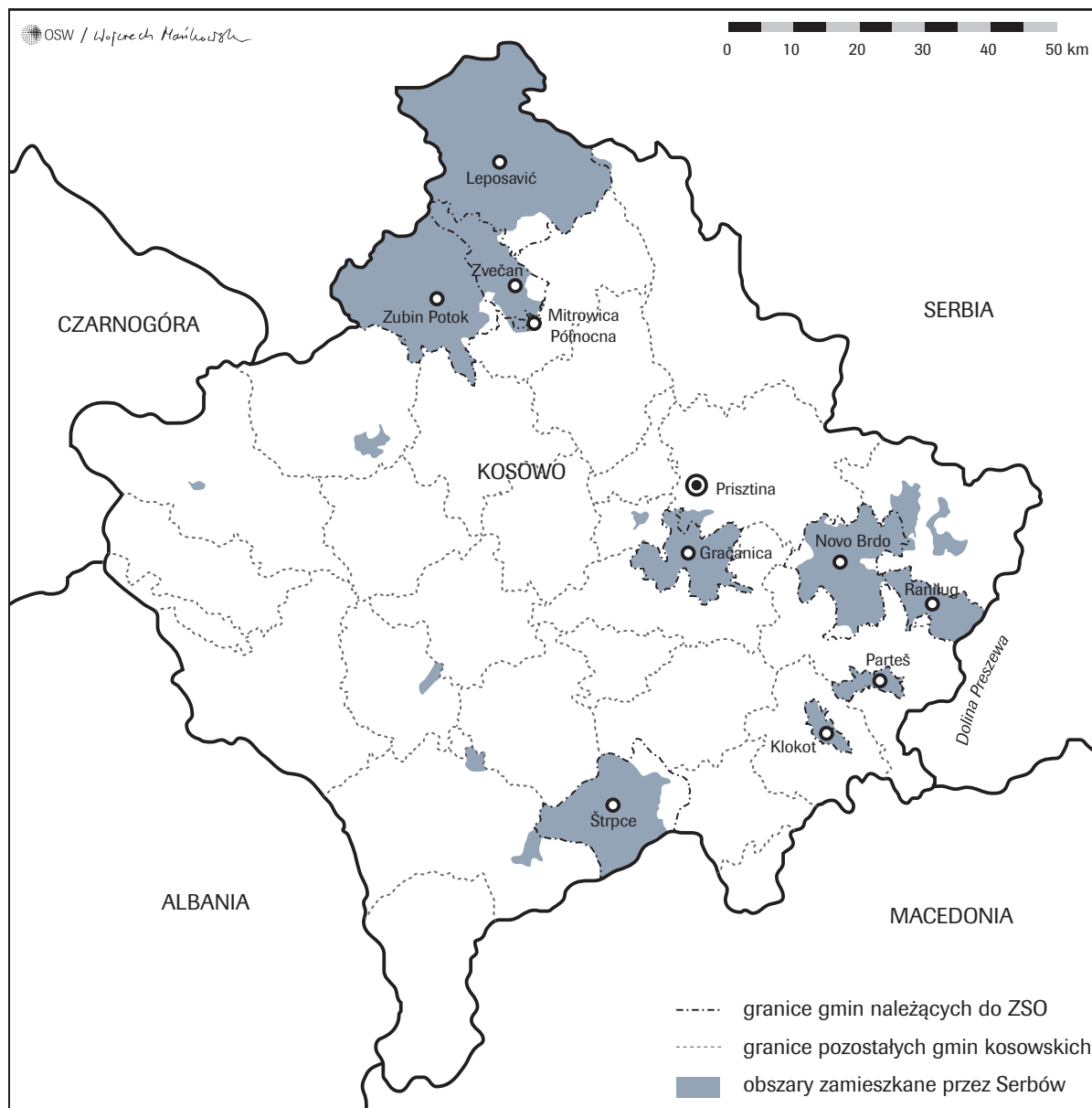
bez konieczności oficjalnego uznania niepodległości Kosowa przez Belgrad. Obecna formuła dialogu daje niewielkie szanse na osiągnięcie tego celu. Tym bardziej że Unia, będąca dotychczas główną siłą napędową tego procesu, jest coraz mniej aktywna na tym polu. Od 2013 roku żadne nowe kwestie nie były przedmiotem dialogu, a nowe ustalenia dotyczą jedynie wdrażania przyjętych postanowień, co przebiega bardzo powoli nawet w bardzo prostych kwestiach (np. wzajemnego uznawania dyplomów). Niewielkie postępy związane są zarazem z ustępowaniem ze strony UE, która podporządkowując stosunki z Serbią i Kosowem procesowi dialogu akceptuje coraz większe niedociągnięcia w zakresie przestrzegania standardów demokratycznych przez elity rządzące w obu pań-

stwach. Po obu stronach brak jest woli porozumienia czy rozwiązania problemów, wydłuża się natomiast lista kwestii spornych. Niektóre z nich nie mają większego znaczenia praktycznego (np. nieuznawanie przez Serbię kosowskich świadectw ADR¹⁹), ale stają się kolejnymi politycznymi przeszkodami w procesie dialogu. Negocjacje serbsko-kosowskie stają się w ten sposób farsą, która nie służy normalizacji, ale wręcz pogłębia antagonizmy między Serbią a Kosowem oraz kosowskimi Albańczykami i Serbami. Ich kontynuacja na obecnych zasadach może doprowadzić do zaprzepaszczenia dotychczasowych osiągnięć i skutkować osłabieniem stabilności regionu.

¹⁹ ADR – międzynarodowa konwencja dotycząca drogowego przewozu towarów i ładunków niebezpiecznych.

MAPA

Serbska populacja w Kosowie i serbskie gminy należące do ZSO



REDAKCJA MERYTORYCZNA: Mateusz Gniazdowski,

Jakub Groszkowski

REDAKCJA: Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl