

Kosowo: problemy teraźniejszości, wyzwania przyszłości

PRZEMYSŁAW PACUŁA

Utworzenie niepodległego Kosowa doprowadziło do wzrostu napięcia w regionie oraz do podziałów wśród społeczności międzynarodowej. Ze względu na fakt, że część krajów (w tym np. Rosja i Chiny) nie uznało nowego państwa, droga Kosowa do integracji ze strukturami euroatlantyckimi jest jeszcze bardzo daleka. Jednocześnie niewydolność struktur wewnętrznych i słabość gospodarcza sprawiają, że Kosowo pozostaje uzależnione od międzynarodowego wsparcia udzielanego w pierwszym rządzie przez UE i NATO. Polska uznała niepodległość tego kraju, ale wciąż nie nawiązała z nim stosunków politycznych. Uczestnictwo w misjach EULEX i KFOR oraz pokrewność kulturowa regionu sprawiają, że Polska może odegrać znaczącą rolę w budowie stabilizacji na Bałkanach.

Utworzenie niepodległego państwa Kosowo 17 lutego 2008 r. było jednym z ostatnich akordów kształtowania politycznej mapy Bałkanów Zachodnich po rozpadzie Jugosławii. Proces tworzenia tego państwa doprowadził do wzrostu napięcia nie tylko w regionie, ale także na szerszym forum międzynarodowym. W rezultacie Kosowo, 4 lata po uzyskaniu niepodległości, pozostaje państwem uzależnionym od wsparcia Unii Europejskiej i NATO, nieuznawanym przez wiele państw świata (co między innymi uniemożliwia akcesję do Organizacji Narodów Zjednoczonych), borykającym się z licznymi problemami wewnętrznymi, od ekonomicznych poprzez etniczne aż po polityczne. Brak stabilności państwa i niejasne perspektywy międzynarodowe sprawiają, że państwo to jeszcze przez długie lata pozostanie wyzwaniem dla Europy. Dodatkowo, wątpliwości związane z legitymizacją niepodległości Kosowa służą dziś państwom takim jak Rosja jako argument prawny w uzasadnieniu istnienia i wspierania takich tworów *quasi*-państwowych jak Naddniestrze, Osetia Południowa i Abchazja. Ze względu na te uwarunkowania, perspektywy członkowskie w strukturach euroatlantyckich stanowią dla Kosowa odległą perspektywę.

Mapa 1. Kosowo

Źródło: opracowanie własne.

Struktury państwa

Problemy struktur państwowych Kosowa mają swoje źródło w trzech obszarach. Przede wszystkim wynikają one z typowych dla rodzących się demokracji niestabilności i burzliwości okresu ich budowy. Na problem powolnych postępów w tym procesie wskazuje m.in. raport Komisji Europejskiej z października 2011 r.¹. Wybory parlamentarne, które odbyły się w 2009 r. (lokalne) i 2010 r. (parlamentarne), okazały się z jednej strony sukcesem, z drugiej zaś, mimo obecności obserwatorów zagranicznych z ramienia UE, dochodziło w ich trakcie do nieprawidłowości². W wyborach w 2010 r. zmusiło to Centralną Komisję Wyborczą Kosowa do powtórzenia

¹ *Kosovo 2011 Progress Report*, Komisja Europejska, Bruksela, 12 października 2011 r.; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

² Dotyczyły one m.in. przedstawiania fałszywych upoważnień do oddania głosu przez osoby trzecie, manipulowanie przy urnach wyborczych oraz zastraszania wyborców i obserwatorów.

głosowania w trzech miastach (Prizren, Lipian i Gnjilane)³. O jakości instytucji politycznych Kosowa świadczyć może także burzliwa historia urzędu prezydenckiego w ostatnich latach. W październiku 2010 r. rezygnację złożył Fatmir Sejdiu⁴ po decyzji Sądu Konstytucyjnego, który orzekł, że prezydent nie może jednocześnie sprawować urzędu i pozostawać szefem partii (Demokratycznej Ligi Kosowa). Po okresie przejściowym, 22 lutego 2011 r. nowym przywódcą państwa został Behgjet Paccoli. Po upływie 6 tygodni on także został zmuszony do rezygnacji przez Sąd Konstytucyjny, który uznał jego wybór za nieważny z powodu braku *quorum* w Zgromadzeniu Parlamentarnym w czasie głosowania. Ostatecznie, 7 lutego prezydentem została Atifete Jahjaga. Jej wybór stał się przedmiotem kontrowersji związanych z naciskami państw zachodnich na kształt sceny politycznej w Kosowie i wątpliwościami co do suwerenności politycznej państwa⁵.

Drugim problemem są sprawy związane z wojenną przeszłością członków *establishmentu* kosowskiego. Rozpad Jugosławii uruchomił na jej terytorium szereg ruchów nacjonalistycznych i separatystycznych. Jeden z nich – Armia Wyzwolenia Kosowa (AWK) została utworzona w 1990 r. i rozpoczęła w połowie lat 90. walkę przeciwko Serbii. Podobnie jak w przypadkach innych konfliktów toczących się na terytorium byłego państwa jugosłowiańskiego działania zbrojne między Serbami a Kosowarami naznaczone były okrucieństwem i zbrodniami wojennymi. O metodach działania AWK świadczyć może fakt, że jeszcze do 1998 r. znajdowała się ona na liście ugrupowań terrorystycznych Departamentu Stanu USA. Liderzy tej formalnie rozwiązanej w 1999 r. organizacji pełnią i pełnili czołowe role w strukturach obecnego Kosowa, z premierem Haszimem Thaçim na czele⁶. Najpoważniejsze oskarżenie dotyczące H. Thaçiego i AWK dotyczy morderstw przeprowadzanych na serbskich

³ *Election Crimes. An Analysis of the Criminal Prosecution and Trial of the Cases of Election Crimes in Kosovo*, KIPRED, październik 2011, Prisztina, http://www.kipred.net/web/upload/election_crimes.pdf (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

⁴ Wybrany przez Zgromadzenie Parlamentarne w 2006 r., uzyskał ponowny wybór w 2008 r. po wejściu w życie nowej konstytucji. Aby rozpocząć na nowo swoją kadencję, zrezygnował na 1 dzień z urzędu.

⁵ Według doniesień za jej wyborem stał Waszyngton, który poprzez swojego ambasadora w Prisztinie Christophera Della skłonił do rezygnacji z ubiegania się o ponowny wybór B. Paccolego. Powodem niechęci wobec B. Paccolego, miliardera ze szwajcarskim paszportem, są jego rozległe interesy z Rosją. USA miały zagrozić „utrata poparcia” dla Kosowa w razie wyboru B. Paccolego na urząd prezydenta.

⁶ Np. Fatmir Limaj, minister transportu i telekomunikacji w latach 2008–2010, Agim Çeku, obecny minister służb bezpieczeństwa, a w latach 2006–2008 premier, czy Ramush Haradinaj, premier w latach 2004–2005.

jeńcach oraz przemytu i handlu ich organami. Oskarżenia te, wyartykułowane po raz pierwszy przez ówczesną główną prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (sprawowała tę funkcję w okresie 1999–2007) Carlę Del Ponte⁷, zostały zawarte w raporcie szwajcarskiego prawnika Dicka Marty'ego, przygotowanym na zlecenie Rady Europy w 2010 r.⁸. Sprawa ta, choć niejednoznaczna i niejasna⁹, w bardzo poważnym stopniu zaszkodziła reputacji Kosowa i jego władz.

Kolejnym czynnikiem osłabiającym struktury państwa jest przestępczość zorganizowana. Oskarżenia, wielokrotnie opisywane przez najpoważniejsze media światowe, dotyczą zarówno działalności związanej z finansowaniem AWK przed 2000 r., funkcjonowaniem autonomicznej prowincji do 2008 r., jak i współczesnych powiązań ośrodków władzy Kosowa ze światem przestępczym. Autorytet państwa podważa fakt, że wiele z tych oskarżeń dotyczy bezpośrednio premiera H. Thaçiego. Najpoważniejsze z nich dotyczą m.in. finansowania AWK z dochodów w handlu narkotykami do Europy Zachodniej, działalności Korpusu Ochrony Kosowa¹⁰ oraz zastraszania przeciwników politycznych Demokratycznej Ligi Kosowa. W 2008 r., przy okazji skandalu związanego z aresztowaniem przez władze w Prisztinie trzech agentów służb wywiadowczych Niemiec, do prasy przeciekły tezy raportu niemieckiej Agencji Wywiadu (Bundesnachrichtendienst, BND) z 2008 r., w którym stwierdzono, że „kluczowe postacie (łącznie z Halitim, Haradinajem i Thaçim) uczestniczą w układzie będącym powiązaniem między polityką, biznesem oraz strukturami przestępczości zorganizowanej w Kosowie”¹¹. Dodatkowo, raport wskazuje na powiązania H. Thaçiego z mafią

⁷ Proceder ten opisała w swojej książce „Polowanie: Ja i zbrodniarze wojenni”, wydanej w 2008 r.

⁸ <http://assembly.coe.int/asp/apfeaturesmanager/defaultartsiteview.asp?ID=964> (dostęp: 16 kwietnia 2012 r.).

⁹ Przedstawione w raporcie stwierdzenia nie są poparte konkretnymi dowodami. Władze Kosowa oskarżają informatorów D. Marty'ego o chęć zdyskredytowania niepodległego państwa. Z drugiej strony, w 2011 r. do prasy wyciekł dokument zawierający zeznania co najmniej 8 członków AWK potwierdzających fakt istnienia tzw. *yellow house* – kliniki, w której dokonywano czynności wycinania organów oraz opis procederu przemysłowego. Przy okazji pojawiły się opinie, że sprawa ta była znana w ONZ od 2003 r.

¹⁰ Organizacja w teorii cywilna powstała na bazie zdemilitaryzowanej i rozwiązanej AWK, która miała w zamiśle nadzorować odbudowę Kosowa po wojnie z Serbią oraz prowadzić działania humanitarne. W rzeczywistości była to organizacja paramilitarna, która uczestniczyła np. w zbrojnym wspieraniu mniejszości albańskiej w czasie walk w Macedonii w 2001 r. Dodatkowo, KOW był oskarżany o wymuszanie haraczy od przedsiębiorców prowadzących działalność w Kosowie.

¹¹ *German Spy Affair Might Have Been Revenge*, „Die Welt”, 30 listopada 2008, <http://www.welt.de/english-news/article2806537/German-spy-affair-might-have-been-revenge.html> (dostęp: 13 kwietnia 2012 r.).

w Czechach i Albanii oraz podejrzenia o zlecenia zabójstw.¹² Choć władze w Prisztinie konsekwentnie zaprzeczają podobnym doniesieniom, wizerunek i wiarygodność struktur państwa w powyższym świetle pozostają wątpliwe i wpływają ujemnie na rozwój demokratycznych instytucji.

Problemy gospodarcze

Kosowo pozostaje jednym z najbiedniejszych, obok Mołdawii i Czarnogóry, państw Europy. Problemy ekonomiczne, w tym wysokie bezrobocie utrzymujące się na poziomie ok. 45 proc.¹³ i niski poziom życia, powodują z jednej strony konieczność utrzymywania zależności od zagranicznych ofiarodawców, z drugiej zaś wpływają negatywnie na rozwój państwa, jego instytucji, a także na wzrost poziomu przestępczości i korupcji. To z kolei znacząco ogranicza napływ zagranicznych inwestycji, niezbędnych dla rozwoju zacofanej, opartej na drobnym rolnictwie gospodarki Kosowa. Negatywne zjawiska polityczne, gospodarcze i społeczne niweczą szanse, jakie dla inwestorów oferuje to państwo: młodą i stosunkowo nieźle wykształconą siłę roboczą (średnia wieku populacji to 25 lat, obycie z zachodnimi standardami życia, praktycznie powszechną znajomość języków angielskiego i niemieckiego), brak ryzyka kursowego (euro jest oficjalną walutą) oraz dostęp do rynków zbytu dzięki podpisanym umowom z UE, USA i krajami CEFTA.

O stanie finansów państwa świadczy fakt, że transfery pieniężne Kosowarów mieszkających w bogatych krajach europejskich (np. Norwegii, Szwecji, Niemczech i Szwajcarii) stanowią ok. 10 proc. PKB Kosowa. Dodatkowe 7,5 proc. PKB stanowi pomoc państw i organizacji zewnętrznych. Jednocześnie rozrzutna polityka budżetowa rządu (m.in. wprowadzenie w 2011 r. wysokich podwyżek dla administracji) spowodowała zawieszenie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy 18-miesięcznej umowy gwarantującej Prisztinie wsparcie finansowe w wysokości 87 mln euro ze strony IMF oraz 100 mln od Komisji Europejskiej¹⁴.

¹² *Ibidem*.

¹³ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html> (dostęp: 22 kwietnia 2012 r.)

¹⁴ P. Collaku, *IMF Suspends Kosovo Bailout*, 2 czerwca 2011 r., <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-to-lose-millions-of-donations> (dostęp: 14 kwietnia 2012 r.).

Niezależnie od braku porozumienia z IMF, Kosowo otrzymuje wsparcie od Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i innych państw. W 2008 r. odbyła się konferencja ofiarodawców dla Kosowa, w czasie której UE zadeklarowała 800 mln euro, a USA 250 mln w perspektywie 2009–2011¹⁵. Dodatkowo Unia przekazuje Prisztinie fundusze w ramach wsparcia przedakcesyjnego: 67,3 mln euro w 2011 r., 70 mln w 2012 r. oraz 73,3 mln w 2013 r.¹⁶

Szansą dla Kosowa pozostają bogate złoża surowców mineralnych i potencjalne zyski z ich wydobycia i sprzedaży. W kraju tym znajdują się m.in. piąte co do wielkości w świecie złoża węgla brunatnego, który jest podstawą lokalnej energetyki. Kraj ten jest również zasobny w ważne surowce przemysłowe: boksyty, nikiel, srebro, kobalt, cynk, miedź i żelazo¹⁷. W 2005 r. Bank Światowy oszacował zasoby naturalne Kosowa na 13,5 mld dolarów¹⁸.

Relacje z Serbią

Stosunki z Serbią, czyli państwem, którego częścią było Kosowo przed ogłoszeniem niepodległości, są jednym z najpoważniejszych wyzwań międzynarodowych państwa. Napięcia polityczne i etniczne związane zarówno z brakiem uznania dla państwowości Kosowa przez Belgrad, jak i z sytuacją mniejszości serbskiej pozostałej na jego terytorium przyczyniają się do braku stabilizacji w nowej republice.

Belgrad uznaje Kosowo za swoją południową prowincję administrowaną przez ONZ. W 2008 r. Serbia próbowała wykazać przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości (MTS) nielegalność decyzji o ogłoszeniu niepodległości, ale opinia doradcza przedstawiona przez MTS 22 lipca 2010 r. była dla Belgradu niekorzystna¹⁹. Po tej decyzji władze serbskie, częściowo pod presją Unii Europejskiej, podjęły negocjacje z władzami Kosowa dotyczące kwestii technicznych relacji dwustronnych. Kolejne rundy rozmów toczyły się od 8 marca 2011 r. i doprowadziły do porozumienia

¹⁵ *Donors Pledge Funds for Kosovo*, BBC News, 11 lipca 2008 r., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7501328.stm> (dostęp: 16 kwietnia 2012 r.).

¹⁶ Dane Biura Unii Europejskiej w Kosowie dotyczące współpracy technicznej i finansowej, http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/tech_financial_cooperation/index_en.htm (dostęp: 18 kwietnia 2012 r.).

¹⁷ <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Business/?id=1.0.1683003038> (dostęp: 19 kwietnia 2012 r.).

¹⁸ *Dane Banku Światowego szacują zasoby mineralne Kosowa na 13,5 mld euro*, <http://kosovareport.blogspot.com/2005/01/world-bank-survey-puts-kosovos-mineral.html> (dostęp: 22 kwietnia 2012 r.).

¹⁹ *Kosovo Independence Move Not Illegal, says UN Court*, 22 lipca 2010 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10730573> (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.).

m.in. w sprawach swobodnego przepływu osób, przekazania przez Serbię dokumentów dotyczących stanu cywilnego (aktów urodzenia, zgonu, małżeństwa) oraz rejestru hipotecznego i wzajemnego uznawania dyplomów uczelni wyższych.

Najpoważniejszym wyzwaniem okazała się kwestia przepływu towarów. Serbia początkowo nie zgodziła się na to, aby towary z kosowskiymi znakami celnymi mogły być wwożone na jej terytorium. W odpowiedzi władze Kosowa wprowadziły analogiczne embargo na towary serbskie, problemem było jednak jego wyegzekwowanie: północne przejścia graniczne kontrolowane były przez siły międzynarodowe (EULEX). Dodatkowo, zamieszkująca północne regiony kraju mniejszość serbska nie była oczywiście zainteresowana przestrzeganiem tego zakazu. 25 lipca 2011 r. Prisztina wysłała na północną granicę specjalną jednostkę policyjną, z zadaniem przejścia kontroli nad przejściami. Po serii walk²⁰ osiągnięto porozumienie, według którego Serbia zobowiązała się do umożliwienia przepływu towarów oznaczonych kosowskimi znakami celnymi, ale bez innych oznak niepodległości Kosowa.

Relacje Serbii z Kosowem są skomplikowane ze względu na niejednoznaczność określenia „Serbowie”. Swoje interesy realizuje rząd w Belgradzie, swoje mniejszość serbska w Kosowie, a także serbskie grupy przestępcze walczące o miejsce na rynku z albańskimi rywalami. Rząd w Belgradzie, sprawowany przez proeuropejską Partię Demokratyczną, znajduje się w trudnym położeniu politycznym. Z jednej strony chce on wspierać aspiracje Serbów mieszkających w Kosowie, także ze względu na rywalizację z nacjonalistyczną Serbską Partią Postępową Tomislava Nikolicia, którego ugrupowanie przegrało co prawda wybory parlamentarne, ale jej lider został 20 maja 2012 r. wybrany na urząd prezydenta. Z drugiej jednak strony, Belgrad zdaje sobie sprawę, że ścieżka akcesyjna do UE (w lutym 2012 r. Serbia uzyskała status kandydata) jest ściśle uwarunkowana postępami w relacjach z Kosowem. Z kolei przedstawiciele mniejszości jawnie i otwarcie kontestują instytucje państwowe w Kosowie, budując własne, równoległe struktury, czego przykładem może być przeprowadzenie lokalnego, nieuznanego zarówno przez Prisztinę, jak i przez Belgrad referendum w tej kwestii. Ze

²⁰ W pierwszej fazie obejmowały one m.in. wznoszenie barykad przez serbską mniejszość, zastrzeżenie kosowskiego policjanta oraz spalenie budynków jednego z przejść granicznych przez serbską mafię. Po osiągnięciu wstępnego porozumienia zakładającego przejście kontroli celnej przez natowskie siły KFOR (Kosovo Force), doszło do ponownej eskalacji napięcia po przybyciu – wbrew ustaleniom – albańskich urzędników celnych. We wrześniu i październiku 2011 r. trwały demonstracje i walki uliczne między Serbami a siłami KFOR. Mimo wysiłków wszystkich stron, wciąż istnieją blokady na niektórych drogach.

względu na silną przewagę ludnościową w północnej części tego państwa będą oni stanowić stały problem dla władz w Prisztinie, które *de facto* nie kontrolują fragmentu swojego terytorium.

Kontekst międzynarodowy

Deklaracja niepodległości Kosowa, ogłoszona 17 lutego 2008 r., wzbudziła międzynarodowe kontrowersje ze względu na kwestionowaną – nie bez racji – legalność i zasadność tego kroku. Warto przypomnieć, że wydana w wyniku wojny w Kosowie rezolucja nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 10 czerwca 1999 r., która ustanowiła nadzór administracyjny nad prowincją przez UNMIK²¹ oraz sankcjonowała obecność rozjemczą misji natowskiej KFOR, potwierdzała status prowincji jako autonomii w ramach Federacyjnej Republiki Jugosławii. Zasada ta powinna również obowiązywać wobec Serbii, która od 2003 r. jest prawnym spadkobiercą tego państwa.

Obecnie (stan na 10 lipca 2012 r.) 91 państw uznaje Kosowo, w tym m.in. Stany Zjednoczone (zrobiły to jako jedno z pierwszych państw), 22 spośród 27 krajów Unii Europejskiej (na czele z Niemcami, Francją, Wielką Brytanią i Włochami), Australia, Korea Południowa i Japonia. Głównym oponentem istnienia niepodległego Kosowa jest Rosja, stały i sprawdzony sojusznik Serbii. Jako członek Rady Bezpieczeństwa ONZ skutecznie blokuje ona akcesję nowego państwa do organizacji. Dodatkową motywacją działań Moskwy jest z jednej strony rywalizacja międzynarodowa z USA, a z drugiej obawa o wykorzystanie precedensu Kosowa przez lokalne separatyzmy w przestrzeni posowieckiej. Ten drugi powód, oprócz solidarności z Serbią, jest zresztą podstawą stanowiska państw, takich jak Hiszpania, Cypr, Słowacja, Grecja czy Rumunia, które również nie uznały niepodległości Kosowa.

Kwestia precedensu deklaracji Prisztiny i jej uznania przez znaczną część społeczności międzynarodowej może budzić uzasadnione wątpliwości, np. w kontekście tzw. zamrożonych konfliktów oraz lokalnych ruchów separatystycznych. Deklaracyjna retoryka określająca przypadek Kosowa jako *sui generis* i niemający odniesienia do innych przypadków (zawarta m.in. w ramach konstytucyjnych nowego państwa, a także głoszona przez USA czy ONZ) nie zmieni faktu, że sprawa ta jest i będzie wykorzystywana politycznie w świecie. Obejmuje to nie tylko najbardziej znaną sprawę

²¹ Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie.

uznania przez Rosję i jej sojuszników separatystycznych republik gruzińskich (Osetii Południowej i Abchazji), ale także szereg mniej nagłośnionych przypadków, wśród których warto wymienić: Turecką Republikę Północnego Cypru, rumuński Siedmiogród, Palestynę, Naddniestrze czy kanadyjski Quebec.

Szczególną rolę w kwestii Kosowa odegrały Stany Zjednoczone. Nie tylko doprowadziły one do niepodległości, ale także energicznie zabiegały o uzyskanie międzynarodowego uznania dla tego posunięcia, a także zapewniły wsparcie w obszarze bezpieczeństwa (KFOR) oraz gospodarki (m.in. poprzez przyznanie preferencji handlowych i pomocy finansowej). Działania USA należy widzieć w kontekście budowania wpływów politycznych w Europie (*vide* wspieranie w latach 90. aspiracji euroatlantyckich Polski i innych państw byłego bloku sowieckiego) oraz rywalizacji z Rosją (poprzez osłabianie sojuszniczej Serbii). Można również przypuszczać, że za wsparciem dla niepodległości Kosowa stał również zamiar wzmocnienia obecności wojskowej w południowej Europie, w celu zmniejszenia uzależnienia od Włoch, na których terytorium znajdują się główne instalacje natowskie i amerykańskie w tej części kontynentu. Świadczyć o tym może budowa potężnej bazy wojskowej Camp Bondsteel, która może pomieścić ok. 7 tys. żołnierzy amerykańskich i zajmuje 4 km² powierzchni. W 2008 r. pojawiły się sygnały, że baza ta jest także więzieniem dla terrorystów, podobnym do Guantanamo. Doniesienia te zostały przez USA zdementowane²². Dodatkowym czynnikiem przyciągającym uwagę Waszyngtonu mogą być bogate złoża surowców naturalnych, w tym ważnych dla przemysłu metali.

Ze względu na wyzwania wewnętrzne, Kosowo pozostaje miejscem zaangażowania NATO i UE w stabilizację tego państwa.

Kosovo Force (KFOR) jest misją, która rozpoczęła działalność w czerwcu 1999 r. na podstawie mandatu ONZ. Celem operacji było m.in. powstrzymanie ataków armii serbskiej na Albańczyków, utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w prowincji, demilitaryzacja AWK, wspieranie i ochrona pomocy humanitarnej udzielanej przez społeczność międzynarodową oraz zabezpieczenie obecności cywilnych struktur ONZ i UE. W szczytowym okresie działalności siły KFOR liczyły ok. 50 tys. żołnierzy pochodzących z 39 państw NATO i spoza Sojuszu. Największy liczebnie kontyngent zagwarantowała Wielka Brytania – ok. 19 tys. żołnierzy. Obecnie (stan na 1 marca 2012 r.) w misji KFOR służy 6226 żołnierzy z 29 państw, w tym

²² *Smaller Version of Guantanamo in Kosovo*, 31 stycznia 2009 r., <http://dalje.com/en-world/smaller-version-of-guantanamo-in-kosovo/229833> (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

m.in. 1243 Niemców, 1032 Włochów oraz 230 Polaków²³. W ciągu 13 lat działalności KFOR zginęło 168 żołnierzy, jednak większość w wyniku wypadków. Przykładowo, 19 stycznia 2006 r. w wyniku katastrofy wojskowego transportowca AN-24 zginęło 42 żołnierzy słowackich KFOR wracających do kraju z Prisztiny²⁴.

16 lutego 2008 r. UE zdecydowała o rozpoczęciu misji EULEX, największej cywilnej misji unijnej. W jej skład wchodzi ok. 3,2 tys. osób; jej celem jest wspieranie władz Kosowa w zakresie prawa, bezpieczeństwa (policja) oraz polityki celnej. Misja Unii Europejskiej została pierwotnie zablokowana przez Rosję na forum ONZ. Dopiero osiągnięcie porozumienia z Serbią, zakładającego bezstronność EULEX względem statusu Kosowa, rezygnację z implementacji przez misję tzw. planu Ahtisaarię²⁵ oraz komplementarność (i podległość), a nie substytucyjność względem misji UNMIK, pozwoliło na jej realizację.

Polska a Kosowo

Polityka Polski wobec Kosowa jest niejednoznaczna z racji skomplikowanych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych tego kraju. Z jednej strony rząd RP uznał niepodległość nowego państwa 26 lutego 2008 r. jako 11 państwo UE. Z drugiej jednak strony, do chwili obecnej Polska nie nawiązała stosunków dyplomatycznych z Prisztiną. Częste wizyty najwyższych władz RP w Kosowie²⁶ mają charakter wsparcia dla polskich żołnierzy i policjantów służących w misjach KFOR i EULEX, a nie są dowodem intensywności relacji dwustronnych. Można ocenić, że polska dyplomacja próbuje w ten sposób rozwiązać niełatwy dylemat pogodzenia sprzecznych interesów: pozostawania w głównym nurcie europejskim i wspierania prawa do samostanowienia narodów i promocji demokracji, utrzymania dobrych relacji z Serbią i państwami ją popierającymi oraz wątpliwości co do wspierania ważnego procesu politycznego o nie do końca przekonującej podstawie prawnej i skutkach. O tym, że jest to kwestia „delikatna” może świadczyć fakt, że zaproszenie przez prezydenta RP na XVII szczyt szefów państw

²³ Na podstawie strony internetowej KFOR, <http://www.nato.int/kfor>.

²⁴ *Slovak Plane Crash Leaves 42 Dead*, 20 stycznia 2006 r., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4629890.stm> (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

²⁵ Plan rozwiązania statusu Kosowa opracowany w 2007 r. przez specjalnego wysłannika ONZ Martiego Ahtisaarięgo.

²⁶ Ostatnia wizyta prezydenta RP Bronisława Komorowskiego odbyła się 2 kwietnia 2012 r.

Europy Środkowej i Wschodniej w maju 2011 r. A. Jahjagi spowodowało bojkot ze strony prezydentów Rumunii i Serbii.

Polska uczestniczy w misji KFOR od 1999 r., ściśle współpracując z Litwą (do 2009 r.) i z Ukrainą (do 2010 r.). Kontyngent liczył maksymalnie 800 żołnierzy, obecnie służy w nim 229. Obecna zmiana jest 26., a jej dowódcą jest ppłk Cezary Luzyńczyk. W misji EULEX uczestniczy ok. 100 policjantów polskich oraz eksperci cywilni z Policji i Ministerstwa Finansów.

Przyszłość Kosowa

4 lata po ogłoszeniu deklaracji niepodległości przyszłość Kosowa pozostaje niejasna. Trudno oczywiście oczekiwać powrotu do stanu sprzed 2008 r., niemniej budowa struktur państwa, jego stabilizacja oraz sytuacja międzynarodowa jest daleka od unormowania.

Problemy wewnętrzne powodują, że Kosowo jeszcze przez wiele lat potrzebować będzie nadzoru, pomocy finansowej oraz obecności neutralnych sił bezpieczeństwa. Jakość instytucji jest słaba, reputacja przywódców – kwestionowana, a poczucie braku stabilizacji, porządku publicznego i niska kultura prawno-ekonomiczna zniechęca zachodnich inwestorów, bez których trudno będzie przyspieszyć rozwój gospodarczy. Wysoki poziom bezrobocia i brak perspektyw ekonomicznych przyczyniają się z kolei do radykalizacji postaw wśród młodych ludzi. Podsycia to istniejące konflikty etniczne, które i bez tego paliwa są, ze względu na mocne ugruntowanie historyczne wzajemnych krzywd i pretensji, jednym z najpoważniejszych wyzwań stojących przed Kosowem.

Można zaryzykować stwierdzenie, że strukturalne rozwiązanie problemu mniejszości serbskiej na północy kraju jest niezbędnym warunkiem stabilizacji w regionie. Dodatkowo, uregulowanie statusu tej części Kosowa pozwoliłoby na przełamanie wzajemnego impasu politycznego między Prisztiną a Belgradem, co umożliwiłoby akcesję nowego państwa do ONZ oraz ułatwiłoby kooperację z sąsiadami.

Ze względu na dość wyraźnie określone granice etnicznej dominacji serbskiej, pojawiają się pomysły podziału Kosowa na dwie części. Choć rozwiązanie to wydaje się najbardziej logiczne, wszystkie strony konfliktu mają obiekcje co do jego realizacji. Dla Prisztiny oznaczałoby to pogodzenie się z utratą części terytorium, podczas gdy obecne władze Kosowa nie chcą nawet uznać faktu, iż uzyskanie kontroli nad spornym obszarem pozostaje w sferze życzeniowej. Dodatkowo, zgoda na ten ruch musiałaby wiązać się

z rekompensatą w postaci uznania niepodległości Kosowa przez Serbię. To z kolei jest problemem dla władz w Belgradzie, dla których zrzeczenie się praw do prowincji o symbolicznym znaczeniu w historii Serbii jest decyzją o dużym ciężarze politycznym. Choć proeuropejsko zorientowana środowiska rozumieją nieodwracalność secesji Kosowa i konieczność uregulowania tej kwestii jako warunku *sine qua non* przyszłej akcesji do UE, nie chcą ponosić politycznych kosztów jej podjęcia. Można bowiem przypuszczać, że rezygnacja z roszczeń wobec Kosowa doprowadziłaby do wzrostu nastrojów nacjonalistycznych w Serbii i popularności sił politycznych związanych z V. Koštunicą i T. Nikolicem. Należy również wziąć pod uwagę możliwość pojawienia się analogicznych roszczeń ze strony Kosowa wobec etnicznie albańskich terytoriów Serbii²⁷. Co więcej, ewentualnemu podziałowi nowego państwa sprzeciwiają się zarówno Stany Zjednoczone, jak i większość państw Unii Europejskiej. Oprócz braku woli do wzmacniania prorosyjskiej Serbii (USA), sprzeciw ten wynika przede wszystkim z obawy, czy ruch ten nie uruchomiłby roszczeń granicznych w innych częściach Bałkanów (np. Macedonii czy Bośni i Hercegowinie).

Innymi sposobami rozwiązania problemu północnej części Kosowa jest przyznanie temu regionowi szerokiej autonomii lub oddanie go pod stałą międzynarodową administrację. Takie rozwiązanie, w zależności od ostatecznego jego kształtu, zostałyby zapewne odrzucone albo przez Belgrad, albo Prisztinę. Warto podkreślić, że jednym z głównych problemów związanych z serbską enklawą są stworzone przez tę mniejszość paralelne do kosowskich instytucje administracyjne. Jakakolwiek próba ich rozwiązania (a taka musiałaby nastąpić) doprowadziłaby zapewne do ich obrony przez Serbów, co groziłoby eskalacją przemocy. Wątpliwe jest również, aby społeczność międzynarodowa chciała podjąć takie zobowiązanie, szczególnie, że wymagałoby to również konsensu głównych sił w RB ONZ.

Brak rozwiązania kwestii relacji z Serbią będzie skutkowało utrzymaniem obecnego stanu niepełnego uznania Kosowa na forum międzynarodowym. Przekreśla to możliwość uczestnictwa nowego państwa w wielu instytucjach, z ONZ na czele. Warto pamiętać, że wśród państw nieuznających Kosowa są członkowie NATO i UE. Trudno zatem wyobrazić sobie jakiegokolwiek możliwości rozpoczęcia procedury akcesji Prisztiny do struktur euroatlantyckich w dającej się przewidzieć perspektywie.

²⁷ Przykładowo, w 2010 r. spiker parlamentu Kosowa Jakup Krasniqi stwierdził, że jeśli Serbowie z Kosowa chcą dokonać secesji, to Albańczycy z Serbii wyrażą gotowość przyłączenia swych terytoriów do Kosowa; <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-official-south-serbia-would-join-kosovo> (dostęp: 22 kwietnia 2012 r.).

Podsumowanie

Sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna Kosowa nosi znamiona „zamrożonego” konfliktu. Trudno oprzeć się wrażeniu, że UE niejako „na własne życzenie” stworzyła problem, który pozostanie wyzwaniem dla Europy przez długie lata. Można mieć wątpliwości, czy decyzja o stworzeniu państwa, które nie jest w stanie samodzielnie funkcjonować, była uzasadniona, niezależnie od intencji stojących za polityką Waszyngtonu i Brukseli. Napięcie między Kosowem a Serbią wciąż grozi wybuchem konfliktu, który mógłby zniweczyć osiągniętą wielkim kosztem kruchą stabilność w bałkańskim tyglu. Warto także pamiętać o albańskich i serbskich ambicjach nacjonalistycznych, które mogą zagrozić integralności innych państw w regionie – Macedonii oraz Bośni i Hercegowinie.

Przypadek ten ma również szersze konsekwencje dla współpracy między mocarstwami. Jest to kolejny przykład deprecjonowania ONZ i prawa międzynarodowego. Deklaracja niepodległości z 2008 r. miała wątpliwe umocowanie prawne, a wykorzystywanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa w tym celu nie służy budowie zaufania między głównymi siłami w niej zasiadającymi. Dodatkowo daje to wygodny pretekst państwom, które kreują bądź utrzymują zamrożone konflikty w Europie Wschodniej, i utrudnia ich rozwiązanie w przyszłości.

Przykład Kosowa pokazuje, że proces zmiany granic i tworzenie nowych państw powinien być traktowany z najwyższą ostrożnością. Jest to również przestroga dla ruchów separatystycznych w innych krajach europejskich oraz dla społeczności międzynarodowej.

Rola Polski jako samodzielnego podmiotu jest w tym konflikcie ograniczona. Niemniej Bałkany, jako region pokrewny kulturowo, są i powinny być obszarem aktywności Polski zarówno na niwie politycznej, jak i gospodarczej. Polska powinna wspierać osiągnięcie porozumienia między Belgradem i Prisztiną w duchu neutralności i poparcia dla rozwiązań pokojowych i demokratycznych. Dzięki obecności w misjach NATO i UE możemy także wpływać na jakość ich działania. Szczególnie ważną rolę dla budowy instytucji państwowych Kosowa pełni EULEX. Jej ewentualne fiasko negatywnie wpłynęłoby na wizerunek UE i przywołałoby wspomnienia o unijnej bezradności z czasów wojny w byłej Jugosławii. Należy zrobić wszystko, aby tego uniknąć.