

Konrad Pawłowski

Między niemocą a koniecznością: dialog Belgrad-Prisztina z perspektywy władz Serbii (cz. I)

Mimo oficjalnych deklaracji o niezmienności stanowiska w kwestii statusu Kosowa władze Serbii akceptują odrębność administracyjną i ograniczoną podmiotowość prawnomiędzynarodową Kosowa. Serbia konsekwentnie opowiada się także za kontynuacją dialogu bilateralnego pod auspicjami UE i wypracowaniem porozumienia, które zakończyłoby spór oraz pozwoliło Serbii na członkostwo w UE. Dla Serbii kluczowym problemem pozostaje jednak treść takiego porozumienia, którego istota *volens volens* sprowadza się do konieczności uznania niepodległości Kosowa w jakiejś formule prawnomiędzynarodowej.

Dekada powolnej normalizacji. W wyniku zabiegów dyplomatycznych państw UE w 2010 r. Serbia zgodziła się na uruchomienie dialogu z władzami w Prisztinie. Rozpoczęte w 2011 r. i prowadzone przy wsparciu UE negocjacje między Republiką Serbii i władzami nieuznawanej przez Belgrad Republiki Kosowa doprowadziły do zawarcia ponad 30 porozumień bilateralnych¹.

Umowy wynegocjowane w Brukseli nie zmieniły wprawdzie rozbieżności stanowisk stron sporu w kwestii statusu Kosowa, pozwoliły jednak na ograniczenie izolacji międzynarodowej Kosowa, stabilizację sytuacji w Kosowie oraz wypracowanie międzyetnicznej *status quo*, umożliwiającego kosowskim Albańczykom i Serbom koegzystencję w warunkach „zamrożonego” sporu politycznego.

Dialog w Brukseli jest mało transparentny dla opinii publicznej w Kosowie i Serbii, wykładnia zawartych umów pozostaje przedmiotem przewlekłych sporów interpretacyjnych, a implementacja przyjętych ustaleń idzie opornie i nierzadko jest daleko niesatysfakcjonująca (mimo upływu lat większość umów jest implementowana w ograniczonym zakresie). Nie ulega jednak wątpliwości, że porozumienia te tworzą nową rzeczywistość polityczną w stosunkach między Serbią a Kosowem. Co więcej, kontynuacja dialogu daje nadzieję na wypracowanie obustronnie akceptowanego rozwiązania politycznego w kwestii statusu Kosowa².

Poparcie dla uregulowania sporu na drodze dyplomatycznej. Mimo tradycyjnej retoryki, na przestrzeni lat władze w Belgradzie faktycznie złagodziły swą politykę wobec Kosowa. Jakkolwiek serbscy decydenci niezmiennie uznają Kosowo za część własnego terytorium, w praktyce jednak są w pełni świadomi rzeczywistości społeczno-politycznej istniejącej w Kosowie po ogłoszeniu niepodległości i zdecydowanie odrzucają jakiegokolwiek siłowe rozwiązanie sporu. Niezmiennie deklarują również gotowość do kontynuowania dialogu z Prisztiną i wypracowania politycznego kompromisu, który uwzględniałby również oczekiwania i interesy strony serbskiej.

Rozgraniczenie: rozwiązanie *ad acta*. Wypowiedzi serbskich polityków pokazują, że akceptowalnym rozwiązaniem pozostaje korekta granicy między Kosowem i Serbią, polegająca na zachowaniu czterech gmin północnego Kosowa w granicach Serbii (Serbowie i przedstawiciele innych mniejszości stanowią ponad 93%

¹ W przeciwieństwie do organów Kosowa władze Serbii nie przyznają statusu umów międzynarodowych porozumieniom zawartym w ramach dialogu. W efekcie porozumienia te nie podlegają klasycznej transformacji do wewnętrznego porządku prawnego Republiki Serbii (Zgromadzenie Serbii przyjmuje jedynie sprawozdania rządu w kwestii porozumień zawartych w Brukseli).

² K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa. Geneza, uwarunkowania, współczesność*, Lublin 2018, s. 659-660.

populacji północnego Kosowa)³. Pomysł ten – określany eufemistycznie mianem rozgraniczenia – nigdy nie został wyraźnie zdefiniowany i zaprezentowany serbskiej opinii publicznej. Za powyższą formułą porozumienia w latach 2018-2019 publicznie opowiadał się m.in. prezydent Serbii Aleksandar Vučić, który wskazywał na niebezpieczeństwo „zamrożonego konfliktu” i argumentował, że obecne *status quo* zagraża stabilności regionu, a podział terytorium Kosowa stanowi rozwiązanie kompromisowe i racjonalne, odpowiadające istniejącej rzeczywistości. *Last but not least*, zachowanie północnego Kosowa zapewne pozwoliłoby decydom w Belgradzie na zakomunikowanie serbskiemu społeczeństwu, że znajdująca się w niekorzystnej sytuacji międzynarodowej Serbia nie skapitulowała pod naciskiem społeczności międzynarodowej, odniosła ograniczony sukces dyplomatyczny i wzmocniła perspektywę członkostwa w UE.

Za enigmatycznym rozgraniczeniem opowiadał się także ówczesny prezydent Kosowa Hashim Thaçi. Poparcia dla takiego rozwiązania nie wykluczała również administracja prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa (milczące przyzwolenie amerykańskiej administracji było w istocie miłym zaskoczeniem dla władz Serbii, przyzwyczajonych do płynących z Waszyngtonu deklaracji o niezmienności granic Kosowa).

Idei rozgraniczenia nie popierała jednak większość obywateli Serbii, przez lata przekonywanych przez władze, że Kosowo jest i pozostanie częścią Serbii. Otwarcie przeciwne takiemu rozwiązaniu były również państwa UE, obawiające się, że ewentualna korekta przebiegu granicy między Serbią i Kosowem może zagrozić stabilności regionu (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 40).

Kiedy w połowie 2019 r. było *de facto* jasne, że pomysł rozgraniczenia nie spotka się z poparciem społeczności międzynarodowej, władze Serbii straciły faktycznie pole politycznego manewru. W efekcie w ciągu ostatniego półtora roku prezydent Vučić deklarował, że Serbia nigdy nie uzna Kosowa w obecnych granicach terytorialnych, dodając przy tym, że akceptacja wszystkich żądań jednej strony sporu nie może stanowić formy kompromisu.

W kontekście wysiłków dyplomatycznych UE i Stanów Zjednoczonych na rzecz aktywizacji dialogu politycznego między Serbią i Kosowem prezydent Vučić wskazywał z kolei, że władze w Belgradzie poddawane są nieustannej presji na rzecz uznania Kosowa w obecnych granicach terytorialnych. Dyplomatycznie przypominał również, że Serbia – tak jak każde inne państwo – ma prawo bronić swojej integralności terytorialnej i nie zaakceptuje rozwiązań narzuconych i jednostronnych.

Ograniczone pole manewru. Jakkolwiek władze w Belgradzie niezmiennie deklarują wolę prowadzenia dialogu, faktycznie jednak bardzo ostrożnie podchodzą do możliwości zawarcia politycznie karkołomnego porozumienia o „całościowej normalizacji” (*comprehensive normalization*) stosunków z Kosowem, czego oczekują od Serbii państwa europejskie. Porozumienie to w praktyce oznacza bowiem akceptację niepodległości Kosowa.

Władze Serbii doskonale zdają sobie sprawę, że tak wrażliwa i niepopularna decyzja niesie ze sobą olbrzymie ryzyko polityczne. Zawarcie porozumienia spotkałoby się bowiem z niezrozumieniem lub negatywną oceną większości serbskiego społeczeństwa, które w sytuacji niekorzystnej alternatywy w istocie opowiada się za zachowaniem obecnego *status quo* w kwestii Kosowa⁴. Zgoda władz na daleko idące ustępstwa z pewnością pogłębiłaby także krytykę ze strony środowisk opozycyjnych, już dzisiaj zarzucających Serbskiej Partii Postępowej (*Srpska napredna stranka*, SNS) zbytnią uległość wobec żądań społeczności międzynarodowej, prowadzenie polityki sprzecznej z interesami państwa i obywateli, a czasem nawet zdradę interesów narodowych.

³ Propozycja podziału Kosowa nie jest nowym pomysłem. Podobną ofertę w dyskretny sposób przedstawił kosowski przywódcom politycznym na początku lat 90. prezydent Jugosławii Dobrica Ćosić (1992-1993). Jak pisze Tim Judah, „Ćosić chciał rozmawiać nt. podziału terytorialnego Kosowa, zgodnie z którym część albańska – z wyjątkiem enklaw serbskich – opuściłaby Serbię. Ale liderzy kosowskich Albańczyków odrzucali te plany, ponieważ ufali, że bezkompromisowość prędzej czy później odda całe Kosowo w ich ręce”. Zob.: T. Judah, *The Serbs*, New Haven 2009, s. 315.

⁴ Badania ankietowe przeprowadzone w Serbii w marcu 2020 r. pokazują, że 77% respondentów nie poparłoby niepodległości Kosowa w zamian za szybsze wejście Serbii do UE (tylko 13% byłoby „za”). Zob.: Institut za evropske poslove, *Stavovi građana Srbije prema Kosovu. Istraživanje javnog mnjenja*, Beograd, 23. jul 2020. godine, s. 4.

Zbyt daleko idące ustępstwa w dialogu z Prisztiną mogą również doprowadzić do osłabienia pozycji Vučića w ramach własnej partii (SNS) i jej elektoratu.

Możliwość wypracowania kompromisu komplikuje także stanowisko Serbskiej Cerkwi Prawosławnej. Cerkiew konsekwentnie sprzeciwia się rozwiązaniom, które pozostawiłyby Kosowo poza granicami Serbii lub wiązały się z podziałem terytorium Kosowa (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 296](#)). Serbscy decydenci są także świadomi faktu, iż w odniesieniu do problemu Kosowa nie mogą prezentować pozycji bardziej ugodowej niż władze Rosji, które pryncypialnie sprzeciwiają się uznaniu kosowskiej państwowości (zob. [„Prace IEŚ”, nr 14/2020](#)).

Do zawarcia porozumienia nie zachęca również kryzys polityczny na serbskiej scenie politycznej ani perspektywa zbliżających się wyborów (w 2022 r. w Serbii odbędą się wybory prezydenckie, zapewne połączone z przedterminowymi wyborami parlamentarnymi). W istocie trudno oczekiwać, że prezydent Vučić zdecyduje się na zawarcie kontrowersyjnego porozumienia przed ważnymi wyborami krajowymi (zob. [„Podcasty IEŚ”, nr 154](#)).

Do podpisania porozumienia zniechęca także oddalająca się perspektywa członkostwa w UE. Z punktu widzenia decydentów w Belgradzie niełatwe ustępstwo w sprawie Kosowa uzasadnia tymczasem realna perspektywa członkostwa, a także korzyści rozwojowe, wynikające z akcesji Serbii do UE.

Polemiki i oskarżenia. Władze Serbii wskazują także, że instytucje Kosowa nie implementują wynegocjowanych porozumień i nie są zainteresowane faktycznymi negocjacjami⁵. Krytyka ta dotyczy w pierwszym rzędzie sprzeciwu Prisztiny wobec utworzenia w Kosowie stowarzyszenia gmin serbskich (*Zajednica srpskih opština*, ZSO), przewidzianego w porozumieniu o normalizacji stosunków wzajemnych z 2013 r. i gwarantującego autonomię gmin zamieszkanym przez większość serbską. Serbia konsekwentnie domaga się utworzenia ZSO i oskarża władze w Prisztinie o celowe blokowanie dialogu.

Wnioski. Mimo postępującej normalizacji stosunków między Belgradem i Prisztiną władze Serbii niezmiennie mierzą się z nierozwiązanym problemem Kosowa. Złożone uwarunkowania międzynarodowe i wewnętrzne z jednej strony *de facto* narzucają konieczność dialogu⁶, z drugiej zaś ograniczają pole politycznego manewru serbskich decydentów. Stoją oni obecnie przed koniecznością znalezienia niełatwej równowagi między realiami międzynarodowymi (państwowość Republiki Kosowa), stanowiskiem UE i USA (nacisk na zawarcie porozumienia z Prisztiną przy jednoczesnym wykluczeniu zmian terytorialnych) i oczekiwaniami serbskiego społeczeństwa (sprzeciw wobec uznania Kosowa). Jak się wydaje, w tej sytuacji z punktu widzenia władz w Belgradzie jedyną „bezpieczną” opcją pozostaje *sui generis* rozwiązanie proceduralne, tj. poparcie dla kontynuacji negocjacji, pozbawione jednakże woli podpisania porozumienia politycznego, uznającego w sposób wyraźny lub dorozumiany niepodległość Kosowa⁷.

⁵ Podobne argumenty w odniesieniu do Serbii formułuje strona kosowska.

⁶ Nie ulega wątpliwości, że postępek Serbii na drodze do członkostwa w UE pozostaje bezpośrednio zależny od normalizacji relacji z Kosowem.

⁷ Symptomatyczny w tym kontekście pozostaje fakt, że 89% ankietowanych nie wie, jaki jest plan rządu Serbii w sprawie Kosowa. Zob.: Institut za evropske poslove, *Stavovi građana Srbije...*, s. 4.