



Kolejna eskalacja sporu na północy Kosowa

Filip Bryjka, Tomasz Żornaczuk

Zaplanowane na 18 i 25 grudnia br. nadzwyczajne wybory uzupełniające na północy Kosowa mają się odbyć dopiero w 2023 r. Zarówno ich ogłoszenie, jak i przełożenie terminu są kolejną odsłoną serbsko-kosowskiego sporu, która tym razem ma szerszy zakres i doprowadziła do kryzysu instytucjonalnego. Do zaostrzenia sporu doszło, gdy Kosowo czyni postępy w integracji europejskiej, zaś Serbia sprzyja Rosji w wojnie z Ukrainą. Brak skutecznego rozstrzygnięcia sporu zwiększa ryzyko destabilizacji sytuacji na Bałkanach, także w związku z tą wojną.

Na początku grudnia na północy Kosowa doszło do incydentów z użyciem broni palnej i granatów hukowych. Miejscowi Serbowie, działając także w zorganizowanych grupach, zablokowali drogi prowadzące do dwóch punktów granicznych między Kosowem a Serbią, co jest regularną metodą ich protestu. Doszło także do zniszczenia biur komisji wyborczej, ataków na dziennikarzy, policjantów kosowskich i z unijnej misji EULEX oraz do podpalenia samochodów z kosowskimi rejestracjami.

Źródło ponownych napięć. Bezpośrednią przyczyną kolejnej destabilizacji na północy Kosowa był bojkot kosowskich instytucji przez miejscowych Serbów. Masowo zrezygnowali oni ze stanowisk w parlamencie (gdzie mają zagwarantowanych 10 ze 120 miejsc), administracji samorządowej, prokuraturze, policji i sądownictwie. Inicjatorami takich działań byli politycy Serbskiej Listy – głównej serbskiej partii w Kosowie, finansowanej i kontrolowanej przez Serbię. Skłoniła ich do tego listopadowa dymisja komendanta policji w Mitrowicy, który odmówił wdrożenia decyzji rządu w sprawie tablic rejestracyjnych. Zgodnie z nią od 1 listopada br. do 21 kwietnia 2023 r. policjanci mieliby udzielać pouczeń mieszkańcom Kosowa używającym pojazdów nieposiadających kosowskich rejestracji. Po upływie tego okresu sankcją miał być mandat. Nowe przepisy dotyczyły przede wszystkim Serbów z czterech gmin na północy Kosowa, gdzie stanowią większość i powszechnie używają serbskich tablic rejestracyjnych.

Grudniowe incydenty stanowią już trzecią eskalację, po wrześniu 2021 r. i [sierpniu 2022 r.](#), które są konsekwencjami

braku kompromisowego rozstrzygnięcia sporu o tablice rejestracyjne. Próbę zastąpienia serbskich tablic kosowskimi podjął rząd Albina Kurtiego, premiera od marca 2021 r. (wcześniej także krótko w 2020 r.), którego partia Samostanowienie wygrała z dużą przewagą [zeszłoroczne przedterminowe wybory parlamentarne w Kosowie](#). Premier zapowiadał m.in. pełną suwerenność, szczególnie w działaniach wobec Serbii. Z tego powodu jest niechętny wypracowywaniu kompromisowych rozwiązań w ramach dialogu Serbii i Kosowa, który jest prowadzony od 2011 r. pod patronatem Unii Europejskiej.

Dalsza eskalacja sporu. Eskalacja z grudnia br. ma szerszy zakres niż poprzednie. Podczas gdy wcześniej jej źródłem i przedmiotem negocjacji prowadzących do kompromisowego, choć nietrwałego rozwiązania była kwestia tablic rejestracyjnych, obecna odsłona doprowadziła do kryzysu instytucjonalnego. Aby go zażegnać, w połowie listopada prezydent Vjosa Osmani wyznaczyła na grudzień br. nadzwyczajne wybory uzupełniające do tych instytucji, które opuścili Serbowie.

Decyzja o rozpisaniu głosowania przyniosła dalszą eskalację. Miejscowi Serbowie m.in. zniszczyli biura Centralnej Komisji Wyborczej w Zubin Potoku i Mitrowicy, w przekonaniu, że sprawne porządki sobie z kryzysem instytucjonalnym przez władze Kosowa ukazałoby nieskuteczność protestów. Rząd Kurtiego z kolei uznał incydenty za zamach terrorystyczny i obarczył władze Serbii odpowiedzialnością za finansowanie i kierowanie działalnością zorganizowanych grup przestępczych na północy Kosowa. Wysłał także dodatkowe

siły policyjne do północnych gmin, co każdorazowo wzbudzało opór miejscowych Serbów i formalny sprzeciw rządu w Belgradzie. Tym razem władze Serbii posunęły się dalej i zwróciły się do NATO z wnioskiem o rozmieszczenie liczącego do tysiąca osób kontyngentu serbskich sił bezpieczeństwa, powołując się na rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 z 1999 r.

Deeskalacja. Do rozwiązania wszystkich dotychczasowych sporów strony potrzebowały dyplomatycznego udziału UE i Stanów Zjednoczonych. Tym razem przy ich zaangażowaniu władze serbskie zobowiązały się do zaprzestania wydawania nowych tablic do pojazdów mieszkańców północy Kosowa, a rząd w Prisztinie – do odstąpienia od sankcjonowania ich za posiadanie serbskich rejestracji. Deeskalacji napięć miało służyć także przeniesienie terminu wyborów uzupełniających z grudnia br. na kwiecień 2023 r. Prezydent Osmani uczyniła to po konsultacjach międzypartyjnych, ale kluczowy wpływ na tę decyzję miały zapewne rozmowy z partnerami z UE i USA.

Działania stron nie doprowadziły jednak do pełnej normalizacji – Serbowie np. utrzymują blokady dróg. Dlatego Miroslav Lajčák, specjalny przedstawiciel UE ds. dialogu między Serbią i Kosowem, wznowił w połowie grudnia „dyplomację wahadłową” między stronami. Zaangażowany jest w nią także Gabriel Escobar, przedstawiciel USA ds. Bałkanów Zachodnich.

Kontekst europejski. Spór przypada na czas postępów Kosowa w integracji europejskiej i ich braku w przypadku Serbii, co również zaognia stosunki obu państw. Na początku grudnia państwa członkowskie UE zgodziły się na zniesienie od 2024 r. wiz dla obywateli Kosowa na wjazd do strefy Schengen. Co więcej, 15 grudnia władze Kosowa – jako ostatniego kraju w regionie – złożyły wniosek o członkostwo w UE, co prezydent Serbii Aleksandar Vučić postrzega wprost jako sprzeczne z jej interesem.

Jednocześnie Serbia nie tylko nie odnotowuje znaczących postępów w integracji europejskiej, ale także w coraz mniejszym stopniu identyfikuje się z działaniami UE. Według raportu KE z października br. harmonizacja polityki zagranicznej Serbii i Unii spadła z 64% w 2021 r. do 45% w sierpniu 2022 r. Wynika to głównie ze [stanowiska Serbii wobec agresji Rosji na Ukrainę](#). Niektóre kraje unijne, np. Niemcy, wprost wskazują na to jako na przeszkodę w integracji Serbii z UE. Ponadto w odniesieniu do demokratyzacji nie tylko tegoroczne wybory w Serbii po raz kolejny budziły zastrzeżenia (m.in. OBWE), lecz także wolność prasy w tym państwie jest mniejsza niż w Kosowie, które w tegorocznym rankingu wyprzedziło ją również pod względem walki z korupcją.

Wnioski i perspektywy. Jednostronne eskalowanie sytuacji jest jednym z instrumentów używanych zarówno przez kosowskich Serbów, jak i przez władze Kosowa i Serbii. Oba stronom służy ono do osiągania głównie celów wewnętrznych, m.in. do przekonywania wyborców, że są nieustępliwe i odporne na działania strony przeciwnej. Powołują się przy tym na kwestie bezpieczeństwa obywateli, a także na ich tożsamość i na suwerenność państwa.

Z tych powodów strony nie są zainteresowane samodzielnym zgłaszaniem kompromisowych rozwiązań. Towarzyszy temu przekonanie, że przez państwo sąsiednie zostanie to odebrane jako wyraz słabości, co ograniczy możliwości przyszłych działań. Jednocześnie – po osiągnięciu celów w polityce wewnętrznej poprzez zademonstrowanie nieustępliwości – oba kraje są skłonne do deeskalacji przy pośrednictwie UE i USA. Dzięki ich zaangażowaniu zarówno porozumienie dotyczące tablic rejestracyjnych, jak i przeniesienia wyborów uzupełniających doprowadziły do spadku napięć.

Potencjał eskalacji utrzymuje się jednak ze względu na tymczasowość rozwiązania i niezażegnany kryzys instytucjonalny. Co więcej, czynnikiem zwiększającym ryzyko dla bezpieczeństwa w regionie jest destrukcyjne zaangażowanie Rosji. [Od połowy poprzedniej dekady jest ona otwarcie zainteresowana zwiększaniem wpływów na Bałkanach](#) poprzez utrzymywanie sporów i wzniecanie nowych w celu osłabiania demokratyzacji, transformacji i integracji euroatlantyckiej w regionie. Rosja nie ma możliwości oddziaływania na władze Kosowa i zamieszkujących go Albańczyków, tradycyjnie wpierających politykę USA. Natomiast w Serbii, m.in. za pośrednictwem mediów, także takich jak Sputnik, sugeruje, że „nowe zasady, które Rosja ustanowiła w lutym” (tj. inwazja na kraj sąsiedni) mogą być zastosowane także na Bałkanach. Rosyjski ambasador w Belgradzie wskazywał wprost, że jego kraj ma środki, by zaangażować się w regionie mimo prowadzonej wojny. Do takiej ingerencji zachęca Rosję stanowisko Serbii wobec jej agresji na Ukrainę.

Utrzymanie stabilnej sytuacji bezpieczeństwa w Kosowie leży w szczególnym interesie Polski, m.in. ze względu na znaczne zaangażowanie wojskowe (obecnie 5. największy kontyngent spośród 27 w ramach [KFOR](#)) i policyjne (jako jedyna zapewnia międzynarodowe siły operacyjne). Polska może wykorzystać do zacieśniania komunikacji z Kosowem zarówno jego postępy w integracji z UE, jak i niedawną decyzję o utworzeniu konsulatu w tym kraju. Współpracy z Serbią może zaś służyć odnowienie dwustronnej Konferencji Belgradzkiej, w ramach której Polska dzieli się z tym państwem doświadczeniami dotyczącymi integracji z UE. Jest to także odpowiednie forum do wskazywania na szkody wynikające dla Serbii ze wspierania Rosji.