

FILIP CHOMIK

NIEUNORMOWANE STOSUNKI SERBII I KOSOWA JAKO WYZWANIE DLA BEZPIECZEŃSTWA SUBREGIONU EUROPY POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ

Unregulated Relations between Serbia and Kosovo as a Challenge
for the Security of the Southeastern Europe Subregion

W artykule przedstawiono krótką historię i okoliczności procesu normalizacji stosunków pomiędzy Serbią a Kosowem. Od kilku lat dialog nie przynosi żadnych wymiernych efektów, co niesie konsekwencje dla architektury bezpieczeństwa Europy Południowo-Wschodniej. Serbia i Kosowo bardzo odmiennie definiują swoje środowisko bezpieczeństwa. Oba państwa identyfikują swojego adwersarza jako zagrażającego ich bezpieczeństwu. Jednocześnie strony wyrażają swoje aspiracje integracji z Unią Europejską, do czego potrzebują normalizacji dwustronnych stosunków. Dialog normalizacyjny jest jednak instrumentalizowany. Celem artykułu jest przeanalizowanie potencjalnych konsekwencji w dziedzinie bezpieczeństwa, jakie wiążą się z trwałą eskalacją wynikającą z fiaska procesu normalizacyjnego. Krytycznej ocenie zostały poddane pojawiające się głównie w przestrzeni medialnej i publicystycznej dywagacje na temat możliwości nowego konfliktu zbrojnego pomiędzy Serbią i Kosowem.

Słowa kluczowe: Serbia, Kosowo, normalizacja, bezpieczeństwo, Europa Południowo-Wschodnia.

FILIP CHOMIK, absolwent studiów II st. na kierunku stosunki międzynarodowe (Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Polska)

ORCID: 0009-0005-0519-7417; e-mail: f.chomik@student.uw.edu.pl

Wstęp

Wieloletni konflikt serbsko-albański w Kosowie osiągnął swój szczyt w latach 1998–1999, kiedy dochodziło do regularnych starć zbrojnych pomiędzy siłami Armii Jugosławii i serbskiej policji a albańskimi partyzantami z Armii Wyzwolenia Kosowa (UÇK). W trakcie trwania działań zbrojnych poniosło śmierć lub zginęło ponad 13 tys. osób, około 800–850 tys. osób zostało zmuszonych do opuszczenia Kosowa, zaś kolejne 500 tys. zostało uchodźcami wewnętrznymi¹. Konflikt zbrojny w Kosowie został uznany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W związku z tym na mocy rozdziału VII KNZ Rada Bezpieczeństwa miała prawo podjąć działania służące przywróceniu pokoju i zakończeniu konfliktu. Działania zbrojne zostały jednak zakończone w wyniku interwencji zbrojnej NATO przeciwko Jugosławii, motywowanej skalą zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości i katastrofie humanitarnej, za które odpowiedzialne były jugosłowiańskie i serbskie formacje zbrojne.

Konsekwencje konfliktu w Kosowie były odczuwalne nie tylko dla państw subregionu Europy Południowo-Wschodniej, ale także dla szerszego grona uczestników stosunków międzynarodowych. Państwa europejskie musiały zmierzyć się z problemem kosowskich uchodźców, działalnością rządu emigracyjnego Kosowa, finansowaniem przez albańską diasporę UÇK, uznawanej przez Stany Zjednoczone za organizację terrorystyczną, a także możliwością rozlania się konfliktu na państwa subregionu, w których zamieszkiwały zwarte skupiska Albańczyków. Między innymi z tego powodu państwa spoza Europy Południowo-Wschodniej przejęły odpowiedzialność za stabilizację subregionu. Zwieńczeniem tego procesu ma być z kolei akcesja państw objętych niegdyś konfliktem do UE i NATO. Istotną rolę w tym procesie odgrywa normalizacja relacji między Serbią a Kosowem, które proklamowało swoją niepodległość w 2008 roku. Fakt, iż Serbia nie uznaje kosowskiej państwowości, a w relacjach między obydwojma państwami dochodzi do licznych incydentów (w tym zagrażających bezpieczeństwu) nie ułatwia procesu normalizacji i przeciaga w czasie skuteczną stabilizację. Celem niniejszej pracy jest przedstawienie procesu normalizacyjnego pomiędzy Serbią a Kosowem oraz związanych z nim wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa dla państw subregionu i regionu. W tym celu postawiono następujące pytania badawcze: jakie zagrożenia w sferze bezpieczeństwa mogą powodować nieunormowane relacje Serbii i Kosowa oraz jaki ma to wpływ na bezpieczeństwo subregionu i regionu, a także czy możliwy jest kolejny konflikt zbrojny między państwami? W artykule zastosowano metody jakościowe, głównie jakościową analizę treści oraz przeanalizowano literaturę przedmiotu i odpowiednie akty prawne.

¹ K. Pawłowski, *Państwowość Kosowa. Geneza, uwarunkowania, współczesność*, Lublin 2018, s. 232–234.

Próby normalizacji relacji pomiędzy Serbią i Kosowem

Pomimo faktu nieuznawania przez Serbię państwowości swojej byłej prowincji, rozpoczęty w 2011 roku proces unormowania relacji z Kosowem jest kluczową kwestią w obliczu europejskich aspiracji rządu w Belgradzie. W marcu 2012 roku Rada Europejska przyznała Serbii status państwa kandydującego do UE. Jednym z punktów planu akcesyjnego Serbii, zawartym w rozdziale 35 jest normalizacja stosunków z Kosowem. Tym samym unormowanie stosunków z Kosowem stało się dla Serbii warunkiem *sine qua non* by zostać członkiem UE. Za największe osiągnięcie w tej dziedzinie może być traktowane Porozumienie Brukselskie podpisane w kwietniu 2013 roku. Jego najważniejszym i zarazem najbardziej kontrowersyjnym punktem był zapis o utworzeniu Wspólnoty Gmin Serbskich (ZSO). ZSO miało być swego rodzaju serbską autonomią w Kosowie i obejmować swoim zasięgiem gminy na północy, zamieszkane w większości przez Serbów, jak i położone bardziej na południu enklawy. Do momentu zawarcia porozumienia, w Kosowie istniały również alternatywne wobec władz w Prisztinie struktury policji i wymiaru sprawiedliwości podległe rządowi w Belgradzie. Ponadto Serbia organizowała w gminach północnych alternatywne wobec kosowskich wybory parlamentarne. W myśl porozumienia serbscy policjanci zostali włączeni w struktury kosowskiej policji, sędziowie mieli orzekać na podstawie prawa kosowskiego, a wybory samorządowe miały być organizowane wedle prawa wyborczego Kosowa².

Najważniejszy punkt Porozumienia Brukselskiego stał się jednocześnie przedmiotem największych sporów między Kosowem a Serbią. Władze Kosowa widzą ZSO jako rodzaj porozumienia między serbskimi gminami, usprawniającego funkcjonowanie. Z kolei władze Serbii uznają ZSO za projekt realnej serbskiej autonomii w Kosowie. Ponadto zapisy porozumienia dotyczące ZSO zostały w 2015 roku zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny Kosowa. W związku z tym, władze w Prisztinie konsekwentnie odmawiają realizacji tego postulatu powołując się na wyżej wymienione orzeczenie, jak i odwołując się do argumentów politycznych sugerując, że ZSO stanowiłoby „państwo w państwie” i miałyby wrogi i destrukcyjny wpływ na Kosowo³. Od 2015 roku nie odnotowano znaczącego postępu w procesie normalizacyjnym. Należy jednak zauważyć, iż Porozumienie Brukselskie oraz związane z nim inne porozumienia (np. dotyczące telekomunikacji lub implementacji ZSO) nie były jedynymi inicjatywami w tym zakresie. Jedną z propozycji był chociażby projekt wymiany terytoriów między Serbią, a Kosowem. Porażką okazał się również projekt administracji Donalda Trumpa w postaci porozumienia o normalizacji stosunków gospodarczych, którego zapisy są martwą literą.

² *Brussels Agreement. First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations*, <https://www.srbija.gov.rs/specijal/en/120394> [06.11.2023].

³ M. Szpala, *Zakładnicy dialogu. Proces normalizacji stosunków serbsko-kosowskich*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-06-08/zakladnicy-dialogu-proces-normalizacji-stosunkow-serbsko> [06.11.2023].

Od 2022 roku można mówić o regresie w dwustronnych stosunkach i powrocie do stanu sprzed roku 2013. We wrześniu 2021 roku rząd Kosowa zakazał używania wydanych przez Serbię tablic rejestracyjnych, co było motywowane podobnym zakazem używania wydanych przez Kosowo tablic w Serbii. W wyniku mediacji UE strony osiągnęły porozumienie, które zakładało, iż obywatele Serbii i Kosowa będą zaklejać symbole danego państwa odpowiednią nalepką i nie będzie konieczna ponowna rejestracja pojazdów. Jednakże latem 2022 roku władze Kosowa ogłosiły, iż przepis o ponownej rejestracji samochodów wejdzie w życie, a dodatkowo Serbowie będą otrzymywać specjalne dokumenty wjazdu i wyjazdu⁴. Konflikt wokół tablic rejestracyjnych doprowadził do napięcia politycznego na najwyższym szczeblu oraz licznych wystąpień kosowskich Serbów przeciwko władzy w Prisztinie. Zaczęto blokować drogi, ustawiono barykady, a także uniemożliwiono dostęp do przejść granicznych. Ponadto serbscy policjanci wystąpili ze struktur kosowskiej policji. Analogicznie uczynili sędziowie, opuszczając kosowski wymiar sprawiedliwości. Swoje urzędy złożyli także serbscy burmistrzowie miast⁵. Spór o tablice rejestracyjne z pozoru błahy, doprowadził jednak do bardzo poważnego załamania we wzajemnych stosunkach i pogłębił poczucie wrogości między Serbią i Kosowem. Był on odzwierciedleniem braku postępu w dialogu i działania w złej wierze przez obie strony. Próby rozwiązania sporu podjęła się prowadząca dialog normalizacyjny UE. W lutym 2023 roku wypracowano porozumienie, które miało stanowić wyjście z trwającego impasu. Szczególne zobowiązanie nałożono na Serbię, która miała uznać symbole państwowe i zaprzestać blokowania starań Kosowa o dołączenie do organizacji międzynarodowych⁶. Z kolei ogłoszony miesiąc później aneks porozumienia wskazywał, iż Kosowo podejmie kroki by zapewnić odpowiedni poziom autonomii dla kosowskich Serbów⁷. Jednakże, mimo ustnych deklaracji o zaakceptowaniu porozumienia, strona serbska odmówiła jego podpisania, zapewne w obawie przed argumentami, iż doszło w ten sposób do faktycznego uznania Kosowa⁸. Ruch ten prawdopodobnie przekreślił powodzenie porozumienia, gdyż żadna ze stron nie czuje się zobowiązana do jego przestrzegania.

⁴ *Građani Srbije koji dolaze na Kosovo dobiće „dokument za ulazak i izlazak“*, <https://n1info.rs/vesti/gradjani-srbije-koji-dolaze-na-kosovo-dobice-dokument-za-ulazak-i-izlazak/> [16.06.2024].

⁵ X. Bami, M. Stojanović, *Serbs Stage Mass Resignation from Kosovo State Institutions*, <https://balkaninsight.com/2022/11/05/serbs-stage-mass-resignation-from-kosovo-state-institutions/> [07.11.2023].

⁶ *Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en [07.11.2023].

⁷ *Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en [08.11.2023].

⁸ A. Brzozowski, *Serbia, Kosovo 'gentlemen's agreement' on EU-backed deal unpacked*, <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/serbia-kosovo-gentlemens-agreement-on-eu-backed-deal-unpacked/> [08.11.2023].

Ostatecznie spór o tablice rejestracyjne został zażegnany na przełomie grudnia 2023 i stycznia 2024 roku. W wyniku dialogu prowadzonego przez UE władze Serbii ogłosiły, że wszystkie samochody z rejestracjami wydanymi przez Kosovo będą mogły wjeżdżać na terytorium Serbii, bez konieczności zakrywania symboli państwowych. W odpowiedzi podobną decyzję podjęły władze Kosowa, zezwalając na swobodny wjazd samochodom zarejestrowanym w Serbii (jednocześnie podtrzymując wymóg ponownej rejestracji samochodów z serbskimi rejestracjami, których właściciele mieszkają w Kosowie). Tym samym obie strony *de facto* uznały swoje tablice rejestracyjne⁹. Stanowi to niewielki, ale wart odnotowania progres w dwustronnych relacjach.

Obustronne napięcia wzrosły również w kwietniu 2023 roku przy okazji wyborów samorządowych w 4 gminach na północy Kosowa, w których większość stanowią Serbowie. Zbojkotowali oni wybory, domagając się utworzenia ZSO. Wybory mimo frekwencji wynoszącej ok. 3% zostały jednak uznane za ważne, ze względu na brak wymaganej minimalnej frekwencji. W efekcie władzę w samorządach przejęli albańscy burmistrzowie i radni, którzy swoje siedziby przejmowali przy pomocy kosowskiej policji. Wywołało to kolejną falę zamieszek, w której lokalni Serbowie starli się nie tylko z kosowską policją, wobec której tradycyjnie nie mają zaufania, ale także z żołnierzami KFOR. Ostatecznie, dzięki kolejnym naciskom UE, nowi burmistrzowie zrezygnowali z pełnienia swoich urzędów, a rząd zgodził się na przeprowadzenie nowych wyborów¹⁰.

Kosowo w polityce Serbii

Wedle badań serbskiego Instytutu na rzecz Spraw Europejskich z 2023 roku około 58% Serbów byłoby przeciwko niepodległości Kosowa, gdyby ta kwestia była poddana pod głosowanie w ogólnonarodowym referendum¹¹. Jest to pewien drogowskaz dla polityków, gdyż na serbskiej scenie politycznej nie funkcjonują ruchy ani partie, które w jakikolwiek sposób opowiadałyby się otwarcie za możliwością uznania Kosowa. Ruchy te szybko odeszłyby w polityczny niebyt, zyskując miano „zdrajców”. Z tego powodu serbskie władze, mimo oficjalnej chęci prowadzenia dialogu z Prisztiną, nie są zainteresowane ostatecznym rozwiązaniem tego problemu. Pozycjonowanie się w roli patriotów broniących „serbskości” Kosowa i mieszkających tam rodaków

⁹ *Kosovo Allows Uncovered Serbian License Plates in Move to Improve Relations*, <https://www.rferl.org/a/kosovo-serbia-license-plates-stickers/32762608.html> [16.06.2024].

¹⁰ F. Bajrami, L. Semini, *Kosovo's prime minister offers to hold new elections in tense Serb-majority municipalities*, <https://apnews.com/article/kosovo-serbia-tense-north-violence-election-1a97b0dcdff6dca78794f28a08a756f12> [08.11.2023].

¹¹ *Percepcija građana prema Kosovu. Istraživanje javnog mnjenja. Jun-Septembar 2023*, <https://iea.rs/wp-content/uploads/2023/10/35-Percepcija-gradjana-o-Kosovu-2023.pdf> [10.11.2023].

legitymizuje władzę wewnątrz kraju. Potencjalne porozumienia z separatystycznym Kosowem mogłyby ten mandat społeczny podważyć¹². Podpisanie Porozumienia Brukselskiego było krytykowane chociażby przez ruchy prawicowe, wywołało liczne protesty i było postrzegane jako zdrada interesów narodowych¹³. Sam proces normalizacyjny był prowadzony dla osiągnięcia korzyści w relacjach z UE, która „nagradzała” postępy w dialogu z Kosowem otwieraniem kolejnych rozdziałów akcesyjnych lub realizowaniem podpisanych z Serbią umów.

Zagadnienie Kosowa jest bardzo ważnym elementem serbskiej strategii bezpieczeństwa narodowego z 2020 roku. Autorzy dokumentu identyfikują kwestię statusu Autonomicznej Prowincji Kosowo i Metochia jako jeden z czynników najbardziej wpływających na sytuację bezpieczeństwa w regionie, obok napięć etnicznych i kryzysu migracyjnego. Tendencje separatystyczne są definiowane jako poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa regionu Europy Południowo-Wschodniej. Za przykład służy autorem Kosowo, którego nielegalna i jednostronna proklamacja niepodległości ma mieć negatywny wpływ na wewnętrzną stabilność państw regionu. Nieprzestrzeganie zapisów Porozumienia Brukselskiego przez władze w Prisztinie, powolne ustanawianie standardów demokratycznych, nieprzestrzeganie praw mniejszości, wzrost radykalnego islamu stanowiąc ma źródło długotrwałej niestabilności regionu. Uznawanie niepodległości tego terytorium, traktowanego w dokumencie bezsprzecznie jako terytorium Serbii, niekorzystnie wpływa na wzmacnianie środków budujących zaufanie i utrudnia proces stabilizacji w regionie. Próba oderwania terytorium Kosowa i Metochii stanowi zagrożenie dla interesów Serbii. Sytuację bezpieczeństwa w prowincji kształtować ma z kolei narzucanie jednostronnych decyzji, problemy z rządami prawa, zagrożenie dla osobistego i majątkowego bezpieczeństwa Serbów i ludności niealbańskiej, ekstremizm religijny, ryzyko aktywności terrorystycznej i zorganizowanej przestępczości, korupcja, handel ludźmi, narkotykami i bronią. Problemy bezpieczeństwa na tym obszarze są w myśl dokumentu głównym źródłem niestabilności w Serbii i regionie. Strategia wyjaśnia również stanowisko Serbii wobec dialogu normalizacyjnego. Ze względu na uwarunkowanie członkostwa w UE od normalizacji relacji z Kosowem, pełne członkostwo w UE jest dla Serbii znacznie utrudnione.

¹² Wyniki cytowanego sondażu wskazują, iż prawie 70% ankietowanych byłoby przeciwko uznaniu Kosowa, nawet gdyby oznaczałoby to szybszą integrację europejską. 47% ankietowanych odrzuciłoby hipotetyczny plan prezydenta Vučića, zakładający uznanie Kosowa i dający obywatelom Serbii stabilne państwo i lepszy standard życia. 24% taki plan by zaakceptowało, a prawie 29% nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie. Jednocześnie respondenci wykazali pewien realizm, gdyż względna większość (46%) uważa, iż Kosowo jest stracone. Z kolei 45% ankietowanych wskazało, że ponowna kontrola i suwerenna władza Serbii nad Kosowem nie jest możliwa, zaś 32% wskazało, iż jest to możliwe. 75% odpowiedziało, iż poparłoby ustanowienie trwałego pokoju z Albańczykami w Kosowie – aut.

¹³ M. Korzeniewska-Wiszniewska, *Serbowie jako mniejszość w warunkach transformacji politycznej w państwach byłej Jugosławii 1995–2016*, Kraków 2017, s. 217.

Dlatego istotne znaczenie dla Serbii ma pozostawienie statusu normalizacji jako neutralnego¹⁴.

Pierwszy rozdział strategii bezpieczeństwa narodowego Serbii, dotyczący środowiska strategicznego wspomina o problematyce Kosowa dosyć często. Nieunormowane stosunki Serbii ze swoją byłą prowincją są definiowane jako stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa subregionu. Władze w Prisztinie są uważane za źródło licznych destabilizacji i napięć etnicznych na terytorium samego Kosowa. Republika Kosowa jest przedstawiona w bardzo negatywnym świetle. Drugi rozdział, wśród wyzwań, ryzyk i zagrożeń dla bezpieczeństwa identyfikuje nastroje separatystyczne na obszarze Kosowa, które negatywnie wpłynęły na inne południowe obszary Serbii, ale nie mają większego wpływu na resztę kraju. Rozdział ten powtarza pewne tezy zawarte w poprzedniej części dokumentu. Podkreśla się jednak, iż Serbia może być zagrożona zbrojną rebelią ze strony ekstremistycznych ugrupowań funkcjonujących na obszarze Kosowa¹⁵. Część z wymienionych w dalszej części zagrożeń, takich jak terroryzm oraz etniczny i religijny ekstremizm nie są w tekście bezpośrednio powiązane z Kosowem. Jednakże władze Kosowa są uznawane przez rząd w Belgradzie za dziedziców prowadzącej działania terrorystyczne UÇK oraz stanowią źródło napięć etnicznych. Dlatego też w pośredni sposób zagrożenia te odnoszą się do Kosowa.

Wśród interesów Serbii strategia wymienia: ochronę suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej, utrzymanie stabilności wewnętrznej i bezpieczeństwa, utrzymanie i ochronę narodu serbskiego niezależnie od terytorium, które zamieszkuje, jak i mniejszości narodowych oraz ich religijnej i historycznej tożsamości, utrzymanie pokoju i stabilności w regionie i na świecie, integrację europejską i członkostwo w UE, rozwój ekonomiczny, ogólny dobrobyt oraz ochronę środowiska i zasobów państwa¹⁶. Prawie wszystkie z wymienionych interesów można w jakiś sposób odnieść lub powiązać z kwestią Kosowa. Serbia uznaje wszak ten obszar za swoją wewnętrzną kwestię, integralną część swojego terytorium. W związku z tym Serbia identyfikuje działalność rządu Kosowa jako zagrożenie dla prawie wszystkich interesów państwa z wyłączeniem ogólnego dobrobytu czy rozwoju ekonomicznego. Z analizy treści strategii wynika więc, iż Serbia traktuje kwestię Kosowa jako priorytetowe zagadnienie w dziedzinie bezpieczeństwa. Z punktu widzenia Kosowa powyższe zapisy stanowią manipulację oraz stanowią groźby wpływające na poczucie bezpieczeństwa tego państwa. To, co Serbia identyfikuje jako interesy narodowe, dla Kosowa jest zagrożeniem jego integralności terytorialnej, podważaniem państwowości, deklaracją mieszania się w sprawy wewnętrzne państwa.

¹⁴ *Стратегија Националне Безбедности Републике Србије*, Belgrad 2020, s. 18, 21–22, https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadržaj/dokumenta/strategije/2021/Prilog1-StrategijaNacionalneBezbednostiRS-SRP.pdf [11.11.2023].

¹⁵ Tamże, s. 25–26.

¹⁶ Tamże, s. 31.

Serbia jako zagrożenie dla bezpieczeństwa Kosowa

Strategia bezpieczeństwa Kosowa na lata 2022–2027 zauważa, iż środowisko bezpieczeństwa Europy Południowo-Wschodniej charakteryzuje się aspiracjami europejskimi i euroatlantyckimi części państw. Dwustronne spory Serbii z różnymi państwami regionu zwiększają potencjał destabilizacyjny regionu, co może zostać wykorzystane przez rosyjską interwencję, rękami jej regionalnych satelitów. W przeciwieństwie do większości państw regionu, Serbia nie ma aspiracji euroatlantyckich i nie zdecydowała się na skoordynowanie swojej polityki zagranicznej z UE. Zamiast tego, jak wskazują autorzy strategii, zintensyfikowała swoje stosunki polityczne, ekonomiczne, wojskowe i współpracę wywiadowczą z Rosją. Ta z kolei podejmuje działania celem osłabienia obecnego ładu na obszarze Europy Południowo-Wschodniej i właśnie w tym kontekście autorzy dokumentu sugerują postrzeganie współpracy serbsko-rosyjskiej. Roszczenia terytorialne Serbii wobec Kosowa i próby zdestabilizowania porządku konstytucyjnego poprzez próby utworzenia alternatywnych ośrodków władzy na północy państwa negatywnie wpływają na relacje między dwoma państwami. W strategii podkreśla się znaczenie dialogu normalizacyjnego, jednakże jego zastój ma być spowodowany brakiem chęci serbskiej strony do jego implementacji. Serbia ma zwiększać poziom swojej militaryzacji i tym samym wyraża chęć regionalnej hegemonii. Czyni się w tym miejscu analogię wobec wojen lat 90. wskazując, iż Serbia była tą siłą, która dążyła do wojen i zaangażowała w nie prawie wszystkie państwa regionu. Jednakże nie chce brać odpowiedzialności za, jak to określają autorzy, ludobójczą przeszłość, co utrudnia współpracę regionalną¹⁷.

Serbskie roszczenia terytorialne i wsparcie nielegalnych struktur, zdaniem twórców dokumentu, są przez Kosowo uważane za kluczowe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Pokój i bezpieczeństwo Kosowa są naruszane poprzez wewnętrzne i zewnętrzne ryzyka i zagrożenia, które generuje działalność państwa serbskiego. Jednocześnie prawdopodobieństwo konwencjonalnego ataku zbrojnego zostało uznane za niskie, przede wszystkim z powodu obecności na terenie Kosowa misji KFOR, ale także dzięki zdolnościom bojowym Sił Bezpieczeństwa Kosowa (KSF). Te dwa czynniki mają odstraszać potencjalnego agresora. Za takiego z pewnością Kosowo uważa Serbię twierdząc, iż północny sąsiad jasno wyraził swoją intencję przeprowadzenia interwencji militarnej i stale demonstruje posiadanie ku temu środków i zdolności. Jako zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa Kosowo identyfikuje również mieszanie się w sprawy wewnętrzne państwa poprzez instrumentalizację zamieszkałej na północy kraju mniejszości serbskiej, co ma utrudniać jej integrację z resztą społeczeństwa¹⁸.

¹⁷ *Kosovo Security Strategy 2022–2027*, <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/10/2-Strategija-e-Sigurise-e-Kosoves-ENG.pdf> [12.11.2023], s. 6–7.

¹⁸ Tamże, s. 7–8.

Trzeci rozdział analizowanej strategii definiuje i wyjaśnia żywotne interesy Kosowa. Należą do nich: ochrona suwerenności i integralności terytorialnej, przestrzeganie porządku konstytucyjnego i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwo ludzkie i rozwój społeczny, integracja euroatlantycka oraz udział w innych formach współpracy międzynarodowej¹⁹. Biorąc pod uwagę wcześniejszą część wywodu strategicznego, jak i zdefiniowane ryzyka i zagrożenia, należy stwierdzić, iż władze Kosowa postrzegają mogą działalność Serbii jako zagrażającą wszystkim lub prawie wszystkim wymienionym interesom państwa.

Przekonanie o zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa ze strony Serbii zostało wyrażone nie tylko w strategii bezpieczeństwa, ale jest też regularnie artykułowane przez czołowych kosowskich polityków. Prezydent kraju Vjosa Osmani ostrzegła w 2022 roku, iż Serbia jest rosyjskim satelitą i służy destrukcyjnym interesom Kremla w tej części Europy²⁰. W udzielonym rok później wywiadzie dodawała, że Rosja chce zdestabilizować inne regiony (w tym Kosowo), by odwrócić uwagę Zachodu od wojny na Ukrainie. Zdaniem Osmani Rosja rękoma Serbii prowadzi operację pod fałszywą flagą, ściągając do Kosowa zamaskowane w stroje cywilne jednostki paramilitarne²¹. W podobnym tonie wypowiadali się również premier Kosowa Albin Kurti oraz minister spraw wewnętrznych Xhelal Sveçla sugerując, że Serbia współpracuje z Rosją celem zdestabilizowania Kosowa²². Słowa najwyższych rangą kosowskich polityków należy jednak oceniać z dużą dozą sceptycyzmu. Nie ulega wątpliwości, iż wywiady Serbii i Rosji ze sobą współpracują. Oba państwa mają też interes w prowadzeniu działań destabilizujących północną część Kosowa i posiadają ku temu środki. Kosowo jest jednak bardzo istotną dla Serbii kwestią, w której nie musi ona posiłkować się Rosją. Serbia samodzielnie identyfikuje i realizuje swoje interesy. Prowadzi politykę wobec Kosowa bez rosyjskiej inspiracji, nawet jeżeli jej efekty mogą być korzystne również dla Rosji.

Ryzyko eskalacji napięć

Fiasko procesu normalizacyjnego może być źródłem potencjalnych niestabilności i zagrożeń dla bezpieczeństwa zarówno subregionu Europy Południowo-Wschodniej, jak i europejskiego systemu bezpieczeństwa. Na przestrzeni lat dialogowi normalizacyjnemu towarzyszyła retoryka nacjonalistyczna, tożsamościowa, logika gry o sumie zerowej, w której osiągając porozumienie jedna ze stron zawsze byłaby stratna wzglę-

¹⁹ Tamże, s. 10.

²⁰ *Osmani finds Russia's influence in Balkans disturbing*, <https://www.rtklive.com/en/news-single.php?ID=20873> [13.11.2023].

²¹ D. Waghorn, *Putin is attempting to destabilise European countries to divert attention from Ukraine*, warns Kosovo's president, <https://news.sky.com/story/putin-is-attempting-to-destabilise-european-countries-to-divert-attention-from-ukraine-warns-kosovos-president-12815439> [13.11.2023].

²² *Kurti says Russia working with Serbia to destabilize Kosovo*, <https://n1info.rs/english/news/kurti-says-russia-working-with-serbia-to-destabilize-kosovo/> [13.11.2023].

dem drugiej²³. Taka retoryka daje jednak wymierne korzyści w polityce wewnętrznej. Trudno więc oczekiwać by w przewidywalnej perspektywie Serbia i Kosowo mogły stabilnie i trwale znormalizować swoje relacje. Szereg wypowiedzi polityków oraz towarzyszących im wydarzeń wskazuje na wciąż trwającą eskalację napięć, która w najgorszym wypadku może osiągnąć poziom z lat 90. Potwierdziłoby to porażkę działań wspólnoty międzynarodowej zmierzających do stabilizacji regionu i niesłoby ze sobą znaczące skutki dla subregionalnej architektury bezpieczeństwa.

Kryzys wokół Ukrainy związany z nielegalną aneksją Krymu i konfliktem zbrojnym w obwodach ługańskim i donieckim może być uważany za punkt zwrotny w architekturze bezpieczeństwa subregionu. Bałkany stały się przestrzenią rywalizacji pomiędzy Zachodem a Rosją. Pochodną rywalizacji Zachodu z Rosją był mały wyścig zbrojeń pomiędzy jednoznacznie prozachodnio nastawioną Chorwacją a balansującą między dwoma wektorami Serbią, która znaczną część sprzętu wojskowego pozyskiwała od Rosji. Rozpoczęta w 2015 roku rywalizacja między dwoma państwami subregionu wpłynęła również na innych aktorów, zwiększając ich poczucie zagrożenia. Za jeden w efektów tej rywalizacji można uznać decyzję Kosowa z 2018 roku o przekształceniu swoich Sił Bezpieczeństwa (KSF), pełniących rolę sił policyjnych do zadań specjalnych, w siły zbrojne. Zwiększono tym samym wartość bojową tych formacji i zabezpieczono się na wypadek zagrożeń ze strony północnego sąsiada²⁴.

Kluczowi politycy w Serbii i Kosowie regularnie przyczyniają się do eskalacji napięć, w istocie stosując retorykę wojenną. W 2017 roku jeden z polityków rządzącej Partii Postępowej na łamach dziennika *Blic* stwierdzał, że wojna na Bałkanach jest tylko kwestią czasu²⁵. Podobnej retoryki używał ówczesny minister obrony Serbii Aleksandar Vulin deklarując, iż serbskie siły zbrojne przygotowują się do wojny. Po aresztowaniu we Francji Ramusha Haradinaja – weterana UÇK i byłego premiera, oskarżonego w 2017 o zbrodnie wojenne, w podobny sposób jak Vulin wypowiadał się brat Haradinaja Daut. Sugerował, iż po ewentualnym wydaniu Kosowianina Serbii,

²³ D. Emini, I. Stakić, *Belgrade and Pristina: lost in normalisation?*, „Brief EUISS” 2018, vol. 5, s. 2.

²⁴ F. Ejodus, T. Rečević, M. Kovačević, *Military Dynamics, Conventional Arms Control and Regional Security in the Western Balkans*, [w:] N. Džuverović, V. Stojarova (red.), *Peace and Security in the Western Balkans. A local perspective*, Londyn & Nowy Jork 2023, s. 136–140. Docelowo siły zbrojne Kosowa, w myśl ustawy o Kosowskich Siłach Bezpieczeństwa, mają liczyć 5000 osób w służbie czynnej i 3000 w rezerwie. Serbskie siły zbrojne są znacznie liczniejsze i wedle doniesień medialnych oraz opracowań eksperckich liczą około 22,5 tys. osób. W przypadku Serbii oficjalne organy nie podają do wiadomości publicznej dokładnych danych o liczebności armii. *Official Gazette of the Republic of Kosovo*. Nr 1, 04.01.2019. Law No. 06/L-123 On Kosovo Security Force, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18375> [16.06.2024]; A. Radić, *Brojnost vojski Srbije, Hrvatske, BiH, Crne Gore i Severne Makedonije u 2021*, <https://www.balkansec.net/post/brojnost-vojski-srbije-hrvatske-bih-crne-gore-i-severne-makedonije-u-2021>. [16.06.2024].

²⁵ M. Savković, *How Might the Next War in The Western Balkans Look Like*, <https://en.bfpe.org/in-focus/bfpe-leadership-programme-focus/how-might-the-next-war-in-the-western-balkans-look-like/> [13.12.2023].

w Kosowie nie zostałyby już żaden Serb²⁶. Taka retoryka nie wpływała korzystnie na deeskalację dwustronnych napięć. W 2018 roku Kosowo podjęło decyzję o utworzeniu sił zbrojnych w odpowiedzi na zbrojenie się Serbii. Wywołało to silny protest rządu w Belgradzie, który postrzega tę decyzję jako naruszenie rezolucji 1244 i potencjalne narzędzie represji wobec kosowskich Serbów. Władze Serbii jednak same znacząco podnosiły napięcie w trwającym sporze o tablice rejestracyjne. W grudniu 2022 roku siły zbrojne Serbii zostały postawione w stan gotowości bojowej²⁷. Zabieg ten powtórzono w maju 2023 roku w obliczu kryzysu związanego z wyborami samorządowymi na północy Kosowa. Ministerstwo obrony Serbii sugerowało wtedy, że winę za eskalację ponosi rząd Kosowa²⁸. Należy jednak przyznać, że samej Serbii nie zagrażało wówczas żadne niebezpieczeństwo. Taki ruch był więc niepotrzebną eskalacją napięcia.

24 września 2023 roku grupa osób doprowadziła do starcia z użyciem broni z kosowską policją w miejscowości Banjska. W wyniku starć zginął jeden policjant i trzech napastników. Większość z napastników została schwytana, mimo próby ukrycia się na terenie miejscowego klasztoru. Władze Kosowa przedstawiły dowody, iż członkowie grupy byli narodowości serbskiej i korzystali z wartego ponad 5 mln dolarów uzbrojenia wyprodukowanego w Serbii. Ponadto członkowie grupy na kilka dni przed atakiem mieli odbywać ćwiczenia na położonych na południu Serbii poligonach wojskowych, co ma potwierdzać bezpośredni udział państwa w tym incydencie. Do kierowania grupą przyznał się Milan Radoičić – członek kontrolowanej przez rząd partii kosowskich Serbów Serbska Lista. Z kolei rzecznik Rady Bezpieczeństwa Narodowego Białego Domu John Kirby 29 września oświadczył, iż wedle informacji wywiadowczych Serbia rozmieściła swoje wojska wzdłuż granicy z Kosowem i wezwał do ich natychmiastowego wycofania²⁹. Incydent w Banjskiej był jednym z najpoważniejszych w ciągu ostatnich lat i może stanowić przykład, jak wyglądają stosunki Serbii i Kosowa.

Retoryka wojenna i ciągła eskalacja napięć przechodząca w starcia lokalnych Serbów z policją pokazuje, iż nowy konflikt zbrojny w Kosowie nie jest całkowicie zmyśloną spekulacją. Teza o nieuchronności wojny na Bałkanach pojawiła się już w 2017 roku i odbiła echem w mediach. Pytania o to, czy Serbia i Kosowo stoją na skraju nowego konfliktu zbrojnego są również zadawane przez uznanych badaczy³⁰, gdyż w obliczu takich wydarzeń jak te w Banjskiej można odnieść wrażenie, że tego typu mniejsze starcia mogą się niebezpiecznie wymknąć spod kontroli. Jednocześnie

²⁶ D. Emini, I. Stakić, *Belgrade...*, s. 3.

²⁷ T. Fiedler, *Serbian army shifts to 'combat readiness' amid growing Kosovo tensions*, <https://www.politico.eu/article/serbia-army-kosovo-war-nato-tension-combat-readiness/> [13.11.2023].

²⁸ *Combat readiness of Serbian Army raised to highest level*, <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/207345/combat-readiness-of-serbian-army-raised-to-highest-level.php> [13.11.2023].

²⁹ M. Szpala, *Serbia po incydencie w Kosowie – próba ograniczenia strat*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-10-04/serbia-po-incydencie-w-kosowie-proba-ograniczenia-strat> [13.11.2023].

³⁰ D. Bechev, *Analysis: Are Kosovo and Serbia on the brink of war?*, <https://www.aljazeera.com/features/2023/10/3/are-kosovo-and-serbia-on-the-brink-of-war> [13.11.2023].

wydaje się mało możliwe, aby taki scenariusz się zrealizował. Na terytorium Kosowa stacjonuje liczący 4500 żołnierzy kontyngent KFOR, którego zadaniem jest przestrzeganie pokoju i bezpieczeństwa w byłej serbskiej prowincji. Zakładając, iż to Serbia dokonałaby interwencji zbrojnej na terenie Kosowa, złamałaby wówczas zapisy rezolucji 1244, na którą tak często się powołuje. Nawet, gdyby jednak strona serbska zdecydowała się na takie posunięcie, to musiałaby prowadzić walkę nie tylko przeciwko kosowskim Albańczykom, ale także NATO, co raczej nie pozwoliłoby Serbii myśleć o sukcesie interwencji. Nie ulega jednak wątpliwości, iż dalej będą miały miejsce działania poniżej progu wojny, o charakterze hybrydowym. W takie działania wpisuje się chociażby kampania dezinformacji, jaka towarzyszyła kryzysowi wokół tablic rejestracyjnych. Media społecznościowe obiegły wówczas doniesienia o rzekomym wkroczeniu wojsk serbskich i rozpoczęciu wojny³¹.

Zakończenie

Po zakończeniu konfliktu zbrojnego w Kosowie społeczność międzynarodowa przejęła odpowiedzialność za ustabilizowanie tego obszaru, a następnie za dialog normalizacyjny pomiędzy Serbią a jej byłą prowincją. Mimo początkowych sukcesów dialogu, kluczowego z punktu widzenia integracji europejskiej obu państw, od kilku lat nie odnotowano żadnego postępu. Politycy w obu państwach wykorzystują proces dla maksymalizacji korzyści politycznych, a jakiegokolwiek ustępstwa spotykają się z oskarżeniami o zdradę interesu narodowego. W serbskiej strategii bezpieczeństwa narodowego z 2020 roku kwestia Kosowa odgrywa istotną rolę. Serbski rząd identyfikuje działalność rządu w Prisztinie jako wielopłaszczyznowe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Analogicznie w strategii bezpieczeństwa Kosowa na lata 2022–2027 wskazuje się, iż to Serbia stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i integralności terytorialnej państwa. Niewątpliwie oba państwa nie wykazują się dobrą wolą, ani chęcią rozwoju relacji. Dwustronne stosunki pełne są konfliktów i stałych eskalacji napięcia, jak i retoryki tożsamościowej i wojennej. Możliwość rozpoczęcia nowego konfliktu zbrojnego między Serbią a Kosowem nie jest prawdopodobna, jednakże samo Kosowo pada ofiarą hybrydowych ataków poniżej progu wojny, takich jak kampania dezinformacji czy incydent w Banjskiej z września 2023 roku. Nieunormowane stosunki Serbii i Kosowa generują zatem szereg wyzwań dla innych państw regionu, jak i społeczności międzynarodowej, stanowiąc zagrożenie dla architektury bezpieczeństwa w Europie Południowo-Wschodniej.

³¹ X. Bami, *Social Media Disinformation Spreads Panic About Kosovo-Serbia 'War'*, <https://balkaninsight.com/2022/08/01/social-media-disinformation-spreads-panic-about-kosovo-serbia-war/> [13.11.2023].

Bibliografia

Publikacje zwarte

- Ejdas F., Rečević T., Kovačević M., *Military Dynamics, Conventional Arms Control and Regional Security in the Western Balkans*, [w:] N. Džuverović, V. Stojarova (red.), *Peace and Security in the Western Balkans. A local perspective*, Londyn & Nowy Jork 2023.
- Korzeniewska-Wiszniwska M., *Serbowie jako mniejszość w warunkach transformacji politycznej w państwach byłej Jugosławii 1995-2016*, Kraków 2017.
- Pawłowski K., *Państwowość Kosowa. Geneza, uwarunkowania, współczesność*, Lublin 2018.

Artykuły naukowe

- Emini D., Stakić I., *Belgrade and Pristina: lost in normalisation?*, „Brief EUISS” 2018, vol. 5.

Źródła internetowe

- Bajrami F., Semini L., *Kosovo's prime minister offers to hold new elections in tense Serb-majority municipalities*, <https://apnews.com/article/kosovo-serbia-tense-north-violence-election-1a97b0dcd6dca78794f28a08a756f12> [08.11.2023].
- Bami X., Stojanović M., *Serbs Stage Mass Resignation from Kosovo State Institutions*, <https://balkaninsight.com/2022/11/05/serbs-stage-mass-resignation-from-kosovo-state-institutions/> [07.11.2023].
- Bami X., *Social Media Disinformation Spreads Panic About Kosovo-Serbia 'War'*, <https://balkaninsight.com/2022/08/01/social-media-disinformation-spreads-panic-about-kosovo-serbia-war/> [13.11.2023].
- Bechev D., *Analysis: Are Kosovo and Serbia on the brink of war?*, <https://www.aljazeera.com/features/2023/10/3/are-kosovo-and-serbia-on-the-brink-of-war> [13.11.2023].
- Brzozowski A., *Serbia, Kosovo 'gentlemen's agreement' on EU-backed deal unpacked*, <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/serbia-kosovo-gentlemens-agreement-on-eu-backed-deal-unpacked/> [08.11.2023].
- Combat readiness of Serbian Army raised to highest level*, <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/207345/combata-readiness-of-serbian-army-raised-to-highest-level.php> [13.11.2023].
- Fiedler T., *Serbian army shifts to 'combat readiness' amid growing Kosovo tensions*, <https://www.politico.eu/article/serbia-army-kosovo-war-nato-tension-combat-readiness/> [13.11.2023].
- Gradani Srbije koji dolaze na Kosovo dobiće „dokument za ulazak i izlazak“*, <https://n1info.rs/vesti/gradjanisrbije-koji-dolaze-na-kosovo-dobice-dokument-za-ulazak-i-izlazak/> [16.06.2024].
- Kosovo Allows Uncovered Serbian License Plates In Move To Improve Relations*, <https://www.rferl.org/a/kosovo-serbia-license-plates-stickers/32762608.html> [16.06.2024].
- Kurti says Russia working with Serbia to destabilize Kosovo*, <https://n1info.rs/english/news/kurti-says-russia-working-with-serbia-to-destabilize-kosovo/> [13.11.2023].
- Osmani finds Russia's influence in Balkans disturbing*, <https://www.rtklive.com/en/news-single.php?ID=20873> [13.11.2023].
- Percepcija građana prema Kosovu. Istraživanje javnog mnjenja. Jun-Septambar 2023*, <https://iea.rs/wp-content/uploads/2023/10/35-Percepcija-gradjana-o-Kosovu-2023.pdf> [10.11.2023].
- Radić A., *Brojnost vojski Srbije, Hrvatske, BiH, Crne Gore i Severne Makedonije u 2021*, <https://www.balkansec.net/post/brojnost-vojski-srbije-hrvatske-bih-crne-gore-i-severne-makedonije-u-2021.> [16.06.2024].
- Savković M., *How Might The Next War In The Western Balkans Look Like*, <https://en.bfpe.org/in-focus/bfpe-leadership-programme-focus/how-might-the-next-war-in-the-western-balkans-look-like/> [13.12.2023].
- Szpala M., *Serbia po incydencie w Kosowie – próba ograniczania strat*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-10-04/serbia-po-incydencie-w-kosowie-proba-ograniczania-strat> [13.11.2023].

Szpala M., *Zakładnicy dialogu. Proces normalizacji stosunków serbsko-kosowskich*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-06-08/zakladnicy-dialogu-proces-normalizacji-stosunkow-serbsko> [06.11.2023].

Waghorn D., *Putin is attempting to destabilise European countries to divert attention from Ukraine*, warns Kosovo's president, <https://news.sky.com/story/putin-is-attempting-to-destabilise-european-countries-to-divert-attention-from-ukraine-warns-kosovos-president-12815439> [13.11.2023].