

Paweł Czubik*

Niepodległość Kosowa – niebezpieczeństwo dla zjednoczonej Europy? Krótki zarys problemu

I. Kilka słów na temat stanu faktycznego

W 1999 r., po bombardowaniach Jugosławii (dopuszczającej się, jak sądzono, masowej eksterminacji ludności albańskiej w Kosowie¹) i postawieniu jej w sytuacji bez wyjścia, społeczność międzynarodowa przejęła odpowiedzialność za Kosowo. Przejęcie odpowiedzialności przez ONZ wiązało się jedynie z tymczasowym administrowaniem prowincją i nie oznaczało podjęcia jakichkolwiek decyzji czy też zawarcia jakichkolwiek porozumień odnoszących się do przyszłości prowincji z Jugosławią, w której skład formalnie wchodziło Kosowo-Metohija jako część składowa Serbii. Rada Bezpieczeństwa rezolucją nr 1244 z dnia 10 czerwca 1999 r. ustaliła ogólne zręby dla administrowania terytorium Kosowa przez ONZ

* Dr Paweł Czubik – adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Jak się okazało przytaczana wówczas skala naruszeń była mocno przesadzona, a istotną część zbrodni, masowych egzekucji etc. okazała się niestety fałszerstwem ze strony UÇK, liczącej na wywołanie międzynarodowej interwencji przeciwko niezbyt lubianej Serbii, z niepodległością Kosowa w tle. Z czasem przyznała to w mniej lub bardziej oficjalny sposób zarówno administracja amerykańska, jak i brytyjska. Zob. T. Wojciechowski, *Racak czyli casus belli. Nato i Armia Wyzwolenia Kosowa świadomie fałszowały rzeczywistość podczas wojny w Kosowie*, Wprost 2001, nr 14 (958).

(UN Mission in Kosovo – UNMIK). Wydanie rezolucji nastąpiło po przyjęciu planu pokojowego Grupy G-8 przez Jugosławię i wyeliminowaniu w związku z tym groźby dalszych bombardowań przez siły NATO². Z rezolucji wynikało, iż misja utworzy taki model tymczasowych rządów, który da Kosowu faktyczną autonomię w ramach Jugosławii, o niepodległości nie było jednak mowy. Zakładano, iż do czerwca 2007 r. zostaną zaciągnięte konkretne zobowiązania prawnomiędzynarodowe dotyczące przyszłości tego terytorium. Dnia 24 października 2005 r. Rada Bezpieczeństwa podjęła decyzję o rozpoczęciu rozmów na temat przyszłego statusu Kosowa, a w dniu 14 listopada Martti Ahtisaari (były prezydent Finlandii) został mianowany specjalnym wysłannikiem Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych ds. procesu określenia przyszłego statusu Kosowa.

W lutym 2007 r. ów specjalny wysłannik Sekretarza Generalnego przedstawił swój plan rozwiązania kwestii ONZ-owskiego protektoratu. Plan Ahtisaariego stanowiący wstęp do rokowań na forum Rady Bezpieczeństwa zakładał uzyskanie przez społeczność Kosowa statusu podmiotu prawa międzynarodowego, który miałby liczne cechy zbliżające go do państwa (choć słowo to, podobnie jak słowo „niepodległość”, w samym planie się nie pojawia³) – m.in. zdolność traktatową, prawo do uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych. Podmiot ten byłby jednakże kontrolowany przez Unię Europejską i NATO. Po 120 dniach od chwili zaaprobowania tego planu przez Radę Bezpieczeństwa z Kosowa powinna się wycofać ONZ, a Kosowo uzyskałoby swój kontrolowany status. W wyniku dalszych jego modyfikacji, z powodu sporu pomiędzy Rosją a Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską, plan zmieniono tak, by zakładał dojście przez Kosowo do „kontrolowanej niepodległości” do kwietnia 2008 r. Uzyskanie natomiast pełnej niepodległości zostaje odsunięte wobec milczenia planu w bliżej nieokreślonej przyszłości i zależy od uznania tego stanu rzeczy przez Radę Bezpieczeństwa.

Plan zasadniczo wpisał się w politykę Stanów Zjednoczonych w regionie. Stany założyły, widząc jego znikome szanse na wprowadzenie w życie (w czasie pierwszych konsultacji w Radzie Bezpieczeństwa opowiedzia-

² Zob. J. Rydzkowski, *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2003, s. 132.

³ Zob. P. Uhma, *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych – kilka uwag ogólnych w świetle casusu Kosowa*, Politeja 2007 (tekst w druku), s. 26–27.

ło się za nim zaledwie czterech z piętnastu członków Rady), wręcz przerwano wyrażanie niepodległości Kosowa w zgodzie z planem, a wbrew Radzie Bezpieczeństwa. Zakładając od początku rosyjskie *veto* już końcem kwietnia br. Stany Zjednoczone wysyłały czytelne sygnały, że uznają niepodległość Kosowa ogłoszoną jednostronnie⁴.

Plan zakładający „niepodległość” Kosowa nie uzyskał bezwarunkowej akceptacji wszystkich państw Unii Europejskiej⁵. Te państwa, które mają skupione na swym obszarze mniejszości narodowe (np. Słowacja, Hiszpania), nie patrzyły na wspomniane rozwiązanie szczególnie przychylnie. Również nie popierały go zbyt entuzjastycznie państwa tradycyjnie kulturowo związane z Serbią (Bułgaria, Grecja, Cypr). W praktyce jednak spójność poglądów Unii w tym przypadku nie była konieczna. Wystarczająca okazała się zgoda państw Unii co do tego, by przyszłość planu Athisaariego i tym samym Kosowa określiła Rada Bezpieczeństwa ONZ. Państwa Unii zasiadające w Radzie są natomiast zdecydowanymi zwolennikami planu.

⁴ Tak wypowiadał się sekretarz w departamencie stanu Stanów Zjednoczonych Dan Fried oraz były amerykański negocjator ds. Bałkanów Richard Holbrook.

⁵ Choć przyznać trzeba, że Unia była *de facto* autorem planu, udzielając mu pełnego poparcia, zanim jeszcze powstał i bardzo nieostrożnie szafując słowem „niepodległość”. Zob. Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego *Projekt sprawozdania (z dnia 22.01.2007) w sprawie przyszłości Kosowa oraz roli UE (2006/2267 INI)*. W projekcie tym jeszcze wypunktowane zostały miejsca, gdzie należało wpisać dane dotyczące końcowego sprawozdania Athisaariego, a już pojawiają się wyraźnie stwierdzenia (pkt L 1 i 2), iż „Parlament Europejski (...) 1. popiera pogląd, że Kosowu należy przyznać niepodległość, a jego suwerenność powinna przez pewien okres być ograniczona obecnością sił międzynarodowych; 2. jest zdania, że powyższa możliwość jest jedynym trwałym rozwiązaniem dla Kosowa (...)”. Jednocześnie metodą faktów dokonanych Parlament stara się odciąć ostatecznie Kosowo od Serbii stwierdzając (pkt G): „wydarzenia z 1999 r., długotrwałe tymczasowe administrowanie międzynarodowe oraz powstanie i stopniowa konsolidacja tymczasowych instytucji samorządowych Kosowa wykluczają możliwość rozważenia ponownej integracji Kosowa z Serbią”. Co ciekawe sama Rezolucja Parlamentu Europejskiego „Przyszłość Kosowa i rola UE” z dnia 29 marca 2007 r. (2006/2267 INI) jest sformułowana już w dużo łagodniejszym tonie – nigdzie nie pada słowo „niepodległość”, a co najwyżej „nadzorowana suwerenność” (pkt. 1), trwałe rozwiązanie dla Kosowa to w gruncie rzeczy zachowanie statusu niedookreślonego m.in. z obecnością sił międzynarodowych i „urzędywaniem pragnień integracji europejskiej”, opcja reintegracji Kosowa z Serbią jest określana już jedynie jako „mało realistyczna” (pkt H), jednocześnie pojawiają się informacje o ścisłych związkach kulturowych, religijnych i gospodarczych Kosowa i Serbii (pkt I). Ponadto w samej rezolucji pojawia się wyraźne stwierdzenie, iż „wszelkie uzgodnienia dotyczące przyszłego statusu Kosowa muszą być zgodne z prawem międzynarodowym” (pkt 3).

Rosja zdecydowanie odrzuca plan Athisaariego w każdej postaci (generalnie negatywnie postrzegają plan ten także Chiny). Przekonywanie i nacisk gospodarczy na Rosję niewiele w tym przypadku daje. Nawet na ostatnim szczyście G8 (w Heiligendamm) pojawił się problem planu – i nowy pomysł w tym zakresie został również przez Rosję zablokowany. Rosja, mając w tym własne interesy, jest wierna swojemu odwiecznemu sojusznikowi Serbii, plan uważa za jego poniżenie, a taka zdecydowana postawa Rosji zdaje się odkładać *ad calendas graecas* niepodległość Kosowa nadaną przez organizację międzynarodową wbrew zgodzie suwerena terytorium.

II. Problemy prawne, polityczne i ekonomiczne związane z niepodległością Kosowa

Rozważania należy rozpocząć od oceny zgodności z prawem międzynarodowym kontrolowanej przez ONZ secesji Kosowa. Argumentem podnoszonym przez kosowskich Albańczyków jest prawo narodów do samostanowienia. Ramy tego wystąpienia nie pozwalają dokonać gruntownej analizy problemu. Należy jednak odnieść się do kilku najistotniejszych kwestii pozwalających pozbawić ów argument znaczenia w związku z imperatywnym charakterem integralności terytorialnej państw. W żaden sposób nie można bowiem zakwestionować bezwzględnie obowiązującego w prawie międzynarodowym charakteru zasady integralności terytorialnej państw, ujętej w Karcie Narodów Zjednoczonych jako części zasady suwerennej równości⁶. Natomiast z punktu widzenia istotnej części doktryny prawa międzynarodowego prawo narodu do samostanowienia nie wydaje się mieć charakteru *iuris cogentis* w ogóle⁷ lub też nie ma takiego charakteru w całym swoim zakresie. Generalnie można co najwyżej próbować uznać jego imperatywny charakter w odniesieniu do terytoriów kolonialnych⁸. Tym samym

⁶ J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa – Poznań 1990, s. 66.

⁷ Warto przytoczyć przede wszystkim rozważania W. Czaplińskiego podparte analizą praktyki bałkańskiej lat 90. Zob. W. Czapliński, *Aktualne problemy prawa do samostanowienia*, Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju 1994–1995, vol. 3, s. 87–96. Autor wyraźnie wskazuje, iż „zasada samostanowienia została podporządkowana zasadzie integralności terytorialnej” i odmawia jej charakteru *iuris cogentis*.

⁸ Zob. M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001, s. 123 i cytowana tam literatura. Por. także J. Tyranowski, *op.cit.*, s. 293–294. Zauważyć należy, że problem określenia zakresu podmiotowego zasady samostanowienia

można podnosić, że w Europie prawa tego nie wolno postrzegać jako *ius cogens*. Założenie, że zasada samostanowienia ma charakter *iuris cogens*, jest mało przekonujące, niezależnie od licznych poglądów wyrażanych w doktrynie⁹, ponieważ praktyka państw daleka jest od klarownego określenia zakresu tej normy, ponadto doktryna przyznaje, że jest to zasada ewidentnie ustępująca pola zasadzie integralności terytorialnej z nienaruszalnością granic. Z pewnością natomiast prawo międzynarodowe jednoznacznie stoi na stanowisku, iż zasada samostanowienia nie może być traktowana jako zezwolenie na działalność rozbijającą integralność terytorialną państw – tym samym nie uzasadnia ona prawa do secesji – jest to zarówno reguła powszechnego prawa międzynarodowego, jak też reguła systemu KBWE/OBWE deklarowana przez tę organizację jako zasada samodzielna oraz *de facto* zabezpieczająca również podnoszoną nienaruszalność granic w Europie¹⁰. Tym samym uznać należy, że roszczenia terytorialne uzasadniane prawem do samostanowienia są niedopuszczalne w świetle obowiązującego prawa międzynarodowego¹¹. Innymi słowy prawo do samostanowienia nie uzasadnia prawa do secesji.

Z praktycznego punktu widzenia należy zauważyć, że ewentualna niepodległość Kosowa to niebezpieczny precedens na rzecz prawa do secesji – nie tylko dla „starych” mniejszości Europy (Baskowie, Katalończycy, Korsykanie etc.), lecz również dla napływających w ostatnich dziesięciokilku latach do Europy emigrantów z państw muzułmańskich, którzy w niektórych częściach Francji, Hiszpanii, Niemiec czy Wielkiej Brytanii (głównie rozległych dzielnicach dużych miast, choć nie tylko) stanowią coraz większą część ludności. Wyciągnięcie ręki po niepodległość, a w każdym razie próby uniezależnienia się od prawa i władzy francuskiej, brytyjskiej etc., będą tylko kwestią czasu, precedens niepodległości Kosowa zostanie wówczas z pewnością przytoczony. Pozwalając na rozbiór słabej teraz Serbii Europa nieświadomie zezwała na rozbiór własnych państw (tradycyjnie i już obecnie wielonarodowych) w przyszłości.

odnoszącej się do kolonii, ONZ rozstrzygnął poprzez ustalenie listy terytoriów zależnych (kontrowersje dotyczące wykonania prawa do samostanowienia ludności z tych terytoriów – zob. W. Czaplinski, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990–1992)*, Warszawa 1998, s. 55–56).

⁹ M. Perkowski, *op.cit.*, s. 124–125.

¹⁰ J. Tyranowski, *op.cit.*, s. 69.

¹¹ *Ibidem*, s. 295.

Co ciekawe, wobec forsowania planu Athisaariego przez Europę i Stany Zjednoczone, jedynie Rosja wyraźnie i aktywnie podkreślała jego negatywny charakter jako swoistego „precedensu”, który może okazać się niebezpieczny w przyszłości jako stawiający samostanowienie narodów ponad integralność terytorialną państw¹². Rosja przede wszystkim patrzyła przez pryzmat ochrony własnych interesów wobec separatystycznych dążeń narodów kaukaskich. Niemniej warto zauważyć, że jedna z prób przyjęcia planu Athisaariego zakładała umieszczenie w rezolucji Rady Bezpieczeństwa informacji, że przypadek Kosowa nie będzie traktowany przez ONZ jako precedens. Na takie ujęcie zgadzało się wiele państw Rady Bezpieczeństwa¹³, nie uzyskano jednak zgody Rosji. Przypadek ten wskazuje natomiast wyraźnie, że Rada Bezpieczeństwa zdawała sobie sprawę z faktu, że forsowany plan jest po prostu sprzeczny z prawem międzynarodowym, niemniej chciała do takiego naruszenia doprowadzić jedynie jednorazowo. Tylko czy rzeczywiście w takim przypadku uznać można, że *einmal ist keinmal*?

Kwestionowany może być również sam proces państwowotwórczy w przypadku Kosowa. Będziemy mieć bowiem w takim przypadku do czynienia ze stworzeniem państwa przez organizację międzynarodową – podmiot wtórny prawa międzynarodowego stworzy podmiot, który winien być postrzegany jako podmiot pierwotny. Wątpliwe jest, czy godzi to w pewne podstawowe założenia teoretyczne prawa międzynarodowego. Niemniej taka sytuacja ujęta w wyraźny sposób ma również po części charakter precedensowy¹⁴ i z pewnością nie przyczyni się do lepsze-

¹² Wydaje się również, że jest to przyczyna, dla której planowi Athisaariego, w zdecydowanie bardziej milczący sposób w porównaniu z Rosją, ale równie konsekwentny, sprzeciwiają się Chiny, z niepokojem obserwujące od czasu do czasu tendencje niepodległościowe na Tajwanie, a także ewentualne ruchy secesyjne na kontrolowanych terytoriach Tybetu i Xinjiang.

¹³ Co interesujące, takie ujęcie znalazło się również w ostatecznej wersji wspomnianej w przypisie 5 rezolucji Parlamentu Europejskiego „Przyszłość Kosowa i rola UE”. Parlament „podkreśla, że kosowskie rozwiązanie nie posłuży za precedens w prawie międzynarodowym, ponieważ Kosowo znajduje się pod zarządem ONZ od 1999 r. i rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1244 (1999) zawierała już postanowienia w sprawie konieczności rozwiązania kwestii ostatecznego statusu Kosowa; stwierdza, że „sytuacji dotyczącej Kosowa nie da się zatem w żaden sposób porównać z sytuacją w innych regionach ogarniętych konfliktem, niezajdujących się pod zarządem ONZ”. Ujęciu temu brakuje nieco logiki – rozwiązanie nie jest precedensem, zdaniem Parlamentu, jedynie dlatego, że zostało przewidziane przed kilku laty.

¹⁴ Prawo międzynarodowe zna przypadki tworzenia państwa w drodze umowy międzynarodowej pomiędzy innymi państwami (np. Urugwaj – zob. J. Menkes, A. Wasilkowski,

go postrzegania Kosowa na arenie międzynarodowej. Ponadto należy podkreślić, że przyjęte rozwiązanie przeczy charakterystycznej dla współczesnego prawa międzynarodowego koncepcji państwa – jako tworu niepodległego i suwerennego. Pojęcie „państw zależnych”, „państw o ograniczonej suwerenności” lub „państw o nadzorowanej niepodległości” obce jest współczesnemu prawu międzynarodowemu i raczej cofa go do mało chlubnego okresu Ligi Narodów. Co prawda we wszystkich tych komentarzach prasowych do planu Athisaariego, w których nie używa się określenia „kontrolowana niepodległość” (lub „nadzorowana suwerenność”), wspomina się o „praktycznie całkowitej niepodległości” lub „*de facto* niepodległości” Kosowa. Nie mielibyśmy jednakże, w wypadku realizacji tego planu, do czynienia z prawdziwą niepodległością w świetle prawa międzynarodowego. Kosowo nie byłoby państwem, a jedynie tworem terytorialnym posiadającym niektóre istotne, wspomniane na wstępie, atrybuty państwa. Rzeczywista niepodległość z formalnego punktu widzenia zależałaby od dalszych decyzji w tym zakresie, podejmowanych zapewne przez Radę Bezpieczeństwa. Niewykluczone również, że po usunięciu się nowego protektora (UE) „kontrolowanej niepodległości”, Kosowo mogłoby ogłosić rzeczywistą niepodległość, która stopniowo zostałaby uznana przez inne państwa. Jest to oczywiście, wobec odrzucenia planu Athisaariego, scenariusz czysto fikcyjny.

Niepodległość Kosowa jest sprzeczna z szeroko pojętą ideą integracji europejskiej. Podkreślane przez prawo wspólnotowe walory samorządności, pozytywne oddziaływanie finansowe Wspólnot na regiony, choć bez wskazania przez to prawo sposobu wyodrębniania tychże regionów¹⁵, ochrona kultury i języka mniejszości (którą zajmuje się przede wszystkim Rada Europy), przyczyniło się do zahamowania trendów separatystycznych (co szczególnie wyraźnie widoczne jest w Kraju Basków czy Irlandii Północnej). Dziwi fakt, że zamiast promować autonomię Kosowa,

Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu, Warszawa 2004, s. 138, p. 7), tworzenia państwa w drodze decyzji podjętej przez organizację na terytoriach o szczególnym statusie powierniczym, ale przypadek stworzenia państwa przez organizację, na terytorium formalnie należącym do innego państwa i bez zgody tego ostatniego to ewenement.

¹⁵ Czego najlepszym przykładem jest Polska, gdzie województwa wyodrębnione bez jakiegokolwiek sensu historycznego, geograficznego czy gospodarczego i stanowiące w większości przypadków zupełnie sztucznie zakreślone twory terytorialne stały się regionami zjednoczonej Europy.

jako części Serbii integrującej się z Europą, społeczność międzynarodowa wskazuje na niepodległość jako na podstawowe rozwiązanie dla tego terytorium.

Przechodząc do innych kwestii należy zauważyć, że ogromne problemy budzi zachowanie integralności dziedzictwa kulturowego Kosowa i Metohiji. Dziedzictwo to stanowią praktycznie wyłącznie prawosławne klasztory i cerkwie oraz inne ośrodki chrześcijańskiego kultu religijnego. Ochrona tych obiektów, niektórych już nieodwracalnie zdezastrowanych przez terrorystyczne bojówki albańskie, niekiedy przy braku reakcji ze strony wojsk NATO¹⁶, przechodzi pod kompetencje władz Kosowa. Nietrudno domyślać się, jaki los czeka te obiekty, będące świadectwem wieloletniej serbskiej obecności na tych terenach. Pozostawienie dziedzictwa Kosowa na pastwę Albańczyków jest naruszeniem zasad prawno międzynarodowej ochrony czegoś, co należałoby postrzegać jako wspólne dziedzictwo ludzkości.

Z punktu widzenia polityki międzynarodowej niebezpieczne jest, że niepodległe Kosowo, ze swoją niestabilną ekonomią i dość wyrazistym przekrojem religijnym stanowi łatwy kąsek dla skrajnych ruchów islamskich. Obecnie Bośnia, zdawało się bardzo daleka od fundamentalnego islamu, stała się schronieniem dla wahabitów¹⁷, nieciekawie wygląda sytuacja w serbskim Sandżaku¹⁸ – aż strach pomyśleć, czym stanie się niepodległe Kosowo, o dużo mniej liberalnym i zróżnicowanym religijnie w porównaniu z Bośnią przekroju społecznym. UCK i jego struktura, przy ekonomicznej słabości regionu, stanowią wprost idealne miejsce dla rozprzestrzeniania aktywności przez Al-Kaidę. Sama Albania jest, delikatnie rzecz ujmując, krajem bardzo odpornym na indoktrynację ze strony radykalnego islamu – po pierwsze dlatego, że ateizm narzucany przez reżim Hodży osiągnął planowany skutek, po drugie dlatego, że w Albanii religia nie była wyznacz-

¹⁶ Zob. lista 76 obiektów sakralnych w Kosowie (klasztorów, cerkwi), których dewastacja zdaniem cerkwi prawosławnej odbyła się za cichym przyzwoleniem państw NATO. Skala dewastacji jest ogromna – www.gavagai.pl/nato/churches/default.htm. Należy przy tym pokreślić istotną rolę Rady Europy w procesie rekonstrukcji i odbudowy niektórych mniej zniszczonych obiektów.

¹⁷ M. Szulc-Hejna, K. Zuchowicz, *Islamscy radykalowie zagrażają Bałkanom*, Rzeczpospolita z dnia 21 kwietnia 2007 r.

¹⁸ A. Skieterska, *Wahabici odbijają serbskie meczety*, Gazeta Wyborcza z dnia 13 lipca 2007 r.

nikiem samoidentyfikacji grupy społecznej czy narodowej. Zupełnie inaczej jest natomiast w Kosowie: Jugosławia Tity, choć promowała ateizm, nie zwalczała zawzięcie wszelkich religii, islam zaś był istotnym składnikiem określającym odrębność Albańczyków z Kosowa. Szanse zakorzenienia w Kosowie islamu w jego najmniej ciekawej dla Europy wersji są więc niemałe¹⁹.

Gospodarczy kierunek rozwoju Kosowa jest również bardzo niepewny²⁰. ONZ nie podjęło daleko idących działań gospodarczych zabezpieczających i polepszających pozycję Kosowa w gospodarce światowej. Nie wskazywało na potrzebę włączania Kosowa do GSP²¹ tych państw członkowskich ONZ, które tego typu mechanizm stosują. Kosowo nie znalazło się na UNCTAD-owskiej liście państw i terytoriów najslabiej rozwiniętych, korzystających ze specjalnych preferencji celnych. Trudno zresztą czynić ONZ w tym ostatnim przypadku zarzuty, włączanie w listę LGSP (tj. specjalny mechanizm GSP dla krajów najslabiej rozwiniętych) odbywa się na podstawie konkretnych wyników gospodarczych. Organizacja mogła jednak zadbać o inne, bardziej specyficzne preferencje dla terytorium pod jej nadzorem. Nie uczyniła jednak tego. Nie podjęła również żadnych działań wstępnych związanych z ewentualną akcesją Kosowa do WTO (co byłoby uzasadnione i nie rozstrzygałoby o statusie tego

¹⁹ Zasugerowany wyżej problem ma zdecydowanie szerszy charakter i wiąże się w prostej linii z niemożliwością pogodzenia demokracji z religią mahometańską wyznawaną przez społeczeństwo danego regionu. Abstrahując od faktu, że islam generalnie trudny jest do pogodzenia z jakimikolwiek prądami rozwoju współczesnego świata, a niektóre z jego prawd, wyznawanych w radykalnej jego wersji, w prostej linii kwalifikują go do delegalizacji w świetle prawa międzynarodowego (ewidentnie wpisany w tekst Koranu rasizm, z którego realizacją mamy do czynienia obecnie w Darfurze, dyskryminacja kobiet, nakaz dyskryminacji religijnej, nakaz płacenia dodatkowych podatków przez niewiernych chrześcijan i Żydów za prawo do życia na ziemi islamu, nakaz nawrócenia lub zabicia innych niewiernych (niebędących ludami z Księgi), nawoływanie do krzewienia islamu wszelkimi formami łącznie z przemocą, niehumanitarne standardy uśmiercania zwierząt), powstanie niepodległego Kosowa oznaczać będzie zgodę Europy na powołanie państwa, przy którym prawdopodobnie za jakiś czas obecne standardy białoruskie będziemy uważać za bardzo demokratyczne.

²⁰ Ciekawa analiza w tym zakresie – zob. U.W. Schulze, *Perspektiven des europäischen Engagements in Kosovo*, Forum-Berliner Osteuropa Info 2000, vol. 14, s. 66–71.

²¹ Zgeneralizowany System Preferencji (GSP Generalized System of Preferences) – preferencje stosowane na rzecz krajów rozwijających się stanowią najczęściej obniżoną stawkę celną w stosunku do cel stosowanych na poziomie wyznaczonym zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania.

terytorium, członkami WTO są bowiem odrębne terytoria celne, a takim z pewnością jest Kosowo pod rządami UNMIK).

Pozycja Kosowa w handlu międzynarodowym jest bardzo specyficzna. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z naturalnymi związkami Kosowa z Albanią. Trzeba jednak podkreślić, że już w okresie Ligi Prizreńskiej związku te uległy znacznemu wypaczeniu i kosowscy Albańczycy nie marzą ani o zjednoczeniu z Albanią, ani też nie można spodziewać się szczególnej kreacji handlu w relacjach Kosowo-Albania. Pierwsza umowa o wolnym handlu zawarta przez ONZ w imieniu Kosowa w 2003 r. właśnie z Albanią²² wyraźnie wskazała raczej oczekiwania Albanii niż istotne ukierunkowanie rozwoju handlu zagranicznego Kosowa. Zastanawiający będzie los tego porozumienia po ewentualnym uzyskaniu niepodległości przez Kosowo. W samej umowie o wolnym handlu (choć wyraźnie zaznaczono termin stworzenia w pełni zrealizowanej strefy wolnego handlu FTA, tj. 2009 r., *de facto* już na podstawie aneksu do umowy z 14 czerwca 2006 r. wszelkie taryfy zostały obniżone do poziomu zero) nie ma mowy o losie umowy i kształtowanej strefie po rozstrzygnięciu statusu Kosowa planowanym na 2007 r. – umowa została zawarta na czas nieokreślony.

Ponadto UNMIK podpisał w ostatnich latach w imieniu Kosowa trzy inne umowy o wolnym handlu²³ z Macedonią (2005), Chorwacją (2006), Bośnią i Hercegowiną (2006). Umowy te są o tyle interesująca, że zgodnie z ich postanowieniami wygasają z chwilą wygaśnięcia misji UNMIK w Kosowie (w odróżnieniu od umowy z Albanią). Co ciekawe, zanim podpisano umowę Kosowa z Macedonią stosowano we wzajemnych relacjach regulacje umowy o wolnym handlu Jugosławia-Macedonia z 1996 r. Umowy z Macedonią i Chorwacją mają charakter asymetryczny – towary z Kosowa są zasadniczo zwolnione z ceł, Kosowo redukcji ceł ma dokonywać stopniowo, umowa z Bośnią i Hercegowiną jest zasadniczo symetryczna i przewiduje w zasadzie natychmiastową eliminację taryf.

Fakt zawarcia powyższych umów traci w chwili obecnej swe dotychczasowe znaczenie ze względu na ogólnobałkańską inicjatywę „wskrze-

²² Free Trade Agreement between Albania and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (WT/REG168/1, 14 April 2004).

²³ Teksty tych umów (nienotyfikowanych jak na razie systemowi GATT/WTO zgodnie z art. XXIV ust. 7 GATT) zob. www.unmikcustoms.org/theme/pgtpl_1.aspx.

szenia” Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu (CEFTA). Kosowo również weszło ostatnio (umowę podpisano 19 grudnia 2006 r.)²⁴ w skład odnowionej CEFTA. W tym samym czasie (przełom 2006/2007) umowę tę podpisały również Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Serbia oraz Mołdawia. W CEFTA jest obecnie również Chorwacja (już od 2002 r.) i Macedonia (od 2006 r.). Porozumienie to zaczyna swoje funkcjonowanie w rozszerzonym składzie od połowy 2007 r. Tym samym krakowskie porozumienie z początku lat 90. po ponad dekadzie stało się podstawą dla integracji bałkańskiej, uczestnictwo w nim Mołdawii pozwala przypuszczać, iż z czasem CEFTA rozszerzać będzie się dalej na wschód. Niedawne uczestnictwo Kosowa (UNMIK) w CEFTA, mimo dużych nadziei, nie pozwala jeszcze wyciągać w tym zakresie zbyt daleko idących wniosków²⁵.

Z pewnością nie wolno bagatelizować wpływów Turcji w Kosowie – mogą one w najbliższych latach znacząco wzrastać, choć na razie mają charakter bardziej polityczny niż gospodarczy. Turcja nie zawarła z Kosowem umowy o wolnym handlu, nie objęła go także specyficznymi preferencjami gwarantowanymi przez tzw. *waiver* (jak było w przypadku Bośni i Hercegowiny²⁶ w okresie poprzedzającym podpisanie umowy o wolnym handlu²⁷). Co prawda unia celna Turcji i Wspólnot wiąże się zasadniczo z udzielaniem identycznych preferencji jak wspólnotowe przez Turcję (łącznie z preferencjami GSP), ale nie dotyczy to preferencji, na które wyłącznie Wspólnota uzyskała *waiver*. Póki co więc Turcja nie rozpoczęła swojej ekspansji gospodarczej w Kosowie, oddając w pełni pole Wspólnocie Europejskiej.

Wydaje się właśnie, że najbardziej oczekiwane przez społeczeństwo Kosowa jest zintegrowanie gospodarcze ze Wspólnotą Europejską. Należy je jednak odsunąć daleko w przyszłość, o ile nie *ad calendas graecas*

²⁴ Uczestnictwo Kosowa i partnerów z dwustronnych FTA w jednym porozumieniu CEFTA, do czasu pełnej realizacji strefy na bazie tego porozumienia, nie wpływa na los poprzednio zawartych FTA, które są już *de facto* zrealizowanymi strefami wolnego handlu.

²⁵ UNMIK/PR/1623, 19 December 2006, www.euinkosovo.org/upload_press/Kosovo%20Joins%20Enlarged%20CEFTA.pdf.

²⁶ Turkey – Preferential Treatment for Bosnia-Herzegovina. Decision of 8 December 2000 (WT/L/381).

²⁷ Free Trade Agreement between Turkey and Bosnia and Herzegovina (WT/REG157/1, 8 September 2003).

– jedyną podstawę zacieśnionych relacji gospodarczych Kosowo-WE stanowi *waiver* na preferencje dla Bałkanów Zachodnich²⁸, uzyskany przez Wspólnotę już w 2000 r. (do 2006 r.)²⁹, Kosowo korzysta z tych preferencji przedłużonych do końca 2011 r.³⁰ Na razie brak realnych zapowiedzi nawet na temat ewentualnej transformacji tych jednostronnych preferencji dla Kosowa w preferencje umowne. Ewentualne stowarzyszenie ze Wspólnotami to dość odległa przyszłość. Z ogromnym trudem realizowane są plany³¹ przyjmowane w ramach partnerstwa europejskiego³². Wspólnoty to jednakże ogromny darczyńca na rzecz Kosowa, pomoc WE na rzecz tego obszaru (w ramach Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – CARDS) przekracza 1,6 miliarda euro licząc od roku 1999³³.

Wreszcie na koniec wymagają wspomnienia relacje handlowe terytorium Kosowa z Serbią (i Czarnogórą). UNMIK nie zdecydował się na wprowadzenie jakichkolwiek ograniczeń cel czy innych środków handlowych, które mogłyby sugerować odrębność terytorialną Kosowa od Jugosławii (a później Serbii). W chwili obecnej taki stan rzeczy ma nadal miejsce. Zarówno w relacjach z Serbią, jak też Czarnogórą (która oddzieliła się od Serbii w ubiegłym roku zachowując związki gospodarcze) handel z i na terytorium Kosowa odbywa się tak, jakby był to handel wewnątrz jednego państwa.

²⁸ Council Regulation (nr 2007/2000) of 18 September 2000 introducing exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to European Union's Stabilization and Association process, amending Regulation (EC) 2820/98, and repealing Regulations EC 1763/1999 and (EC) 6/2000 (Dziennik Urzędowy UE L 240 z 23 września 2000 r., s. 1).

²⁹ European Communities – Autonomous preferential treatment to the countries of the Western Balkans, Decision of 8 December 2000 (dok. WT/L/380).

³⁰ European Communities' Preferences for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia and Montenegro, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Decision of 28 July 2006 (WT/L/654).

³¹ Zob. www.unmikonline.org/eu/docs/EPAP_9_August_2006_eng.pdf.

³² Zob. Council Decision of 30 January 2006 (2006/56/EC) on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2004/520/EC (Dziennik Urzędowy UE L 35 z 7 lutego 2006 r., s. 32–56). Zob. Kosovo (Progress Report) – http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1423_final_progress_report_ks_en.pdf

³³ Por. dane [http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/kosovo/eu_kosovo_relations_en.htm] i wspomniany powyżej raport za rok 2005.

Abstrahując od kwestii handlowych, gospodarczo Kosowo jest zrujnowane. Gospodarczą „degrengoladę” Kosowa wyraźnie uzmysłwić powinien fakt, że znaczący procent ludności³⁴ tej republiki pracuje w chwili obecnej na rzecz ONZ, dostarczając infrastrukturę siłom pokojowym. Bezrobocie jest ogromne. Wycofanie ONZ będzie oznaczać zastąpienie administracji ONZ administracją UE. Wątpliwe jest, czy Unia będzie tak hojna i w zakresie porównywalnym z ONZ będzie posługiwać się miejscowymi pracownikami. Mimo to, z punktu widzenia przeciętnego mieszkańca Kosowa, zdecydowanie dobrym rozwiązaniem jest jednak zastąpienie ONZ czymkolwiek innym. Administracja ONZ nie dość, że nie była w stanie zapewnić Kosowu jakiegokolwiek jasnego kierunku rozwoju gospodarki, to jeszcze, jak wskazuje prasa,³⁵ wmieszała się w lokalne afery korupcyjne na ogromną skalę.

III. Konkluzje

Nie chciałbym popadać w przesadę, lecz wydaje się, że stworzenie niepodległego Kosowa mogłoby być jedną z ostatnich decyzji ONZ, zanim popadnie w polityczny marazm i niebyt na wzór Ligii Narodów. Europie natomiast, wskutek tego swoistego eksperymentu³⁶, w spadku pozostanie terytorium kontrolowane przez wahabitów.

Realną alternatywą dla niepodległości jest autonomia polityczna, łącząca z autonomią celną, jednakże bez odrębnej armii czy polityki zagranicznej. Generalnie taka jest na chwilę obecną oferta demokratycznego i aspirującego do członkostwa w UE Belgradu. Kosowo będzie mogło stać się na takich warunkach wraz z Serbią częścią Unii i korzystać jako okręg autonomiczny ze środków rozwoju regionalnego. Póki co jednak stan Kosowa jest zawieszony, nadal mamy do czynienia z ONZ-owskim protektoratem. ONZ nie chce już za bardzo kontrolować Kosowa i problemów z nim związanych, chętnie przekazałaby administrację Unii Europejskiej. Unia, dopóki Rada Bezpieczeństwa nie rozstrzygnie kwestii przyszłości Kosowa, nie bierze pod uwagę swego zaangażowania.

³⁴ Zob. P. Uhma, *op.cit.*, s. 29.

³⁵ M. Zaremba, *Jak w Kosowie rządzą Narody Zjednoczone. Państwo ONZ i siedmiu rozbójników*, Gazeta Wyborcza, 14–15 lipca 2007, s. 19.

³⁶ Unia Europejska nie ukrywa, że sytuacja, która wytworzyła się wokół Kosowa jest „bezprecedensowa w prawie międzynarodowym” – zob. cytowany w przypisie 5 projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego (pkt B).

Nieco ironizując przyznam, że nie sądziłem, iż kiedykolwiek będę świadkiem sytuacji, gdy poszanowanie prawa międzynarodowego zależy od postawy Rosji. Zablokowanie pomysłów jednoznacznie gwałcących zasadę integralności terytorialnej państw wydaje się jedyną rozsądną drogą postępowania. To, że tak się dzieje, wynika głównie z działań Rosji. Tym samym gwarantem przestrzegania prawa międzynarodowego w chwili obecnej okazuje się być Rosja – państwo odpowiedzialne za szereg naruszeń praw człowieka – bardzo dziwnych dożyliśmy czasów.

IV. Posłowie

Już po spisaniu tekstu tego wystąpienia (wygłoszonego 20 kwietnia 2007 r.), końcem czerwca 2007 r., Rosja ostatecznie odrzuciła zaprojektowany przez Stany Zjednoczone i kraje Unii projekt wprowadzający plan Ahtisaariego niejako kuchennymi drzwiami (i tym samym ostatecznie odrzucając wspomniany plan)³⁷. Projekt ten (funkcjonujący według dość zmagmatwanych założeń przyjmowanych w sposób charakterystyczny dla współczesnej dyplomacji UE³⁸) przewidywał negocjacje pomiędzy Serbią a Albańczykami z Kosowa na temat przyszłości prowincji. Jeżeli jednak negocjacje te nie przyniosłyby efektu w ciągu 120 dni, automatycznie Rada Bezpieczeństwa byłaby zobligowana wcielić w życie plan Ahtisaariego. Jak widać propozycja ta była ewidentną próbą nadania mocy obowiązującej planowi, Rosja zgadzając się na nią, zgadzała się w gruncie rzeczy na sam ów plan. Negocjacje te nie miałyby zresztą dla Albańczyków, zarażonych już wizją rychłej niepodległości, żadnego sensu i do niczego nie mogłyby doprowadzić.

³⁷ Ambasador Rosji przy ONZ Witalij Czurkin krótko określił ten pomysł jako „nie do zaakceptowania”. Zob. Dziennik Polska-Europa-Świat, 22 czerwca 2007, s. 16. Była to już czwarta próba przeforsowania planu w Radzie Bezpieczeństwa – wszystkie odrzuciła Rosja, konsekwentnie stojąc na stanowisku, iż bez zgody Serbii zmiany dotyczące jej terytorium nie mogą mieć miejsca.

³⁸ Należy zwrócić uwagę, że ostatnie „rozgrywki” o system głosowania w Radzie UE i efekty tych rozgrywek, przypominają jako żywo wyżej wspomniany projekt – odroczenie wprowadzenia faworyzowanego rozwiązania, stosowanie *status quo* w okresie przejściowym i ostateczne wprowadzenie faworyzowanego rozwiązania. Wydaje się, że dyplomacja rosyjska na arenie międzynarodowej w większym stopniu niż dyplomacja polska na arenie unijnej, okazała się odporna na tego typu mydlące oczy zabiegi. W pewnym sensie nie musiała dbać, w odróżnieniu od Polski w porównywanym sytuacji, o jakąkolwiek zgodność swojej polityki z polityką Unii.

Szczerze mówiąc dziwi mnie determinacja Unii dla wprowadzenia w życie planu, który bez wątpienia jest jednym z większych gniotów legislacyjnych forsowanych w historii jej zewnętrznych relacji, o długoterminowych skutkach trudnych do przewidzenia. Nie przemawiają za nią żadne logiczne względy, poza zwykłą chęcią forsowania rozwiązania stworzonego przez „własnego” człowieka (choć działającego jako wysłannik ONZ), niezależnie od tego jak bardzo może być ono szkodliwe³⁹.

Zrozumiałe może być natomiast poparcie dla planu Stanów Zjednoczonych. Po pierwsze, nie Stany Zjednoczone ten plan stworzyły i nie one będą go wykonywać. Jeżeli w związku z jego wykonaniem powstałyby jakieś niekorzystne konsekwencje, Stany Zjednoczone z pewnością ogłosiłyby go jako plan nie tyle ONZ-owski, co unijny. To UE ma być odpowiedzialna za administrowanie prowincją⁴⁰. Po drugie, długoterminowych skutków niepodległości Kosowa i stworzenia na tej bazie swoistego precedensu Stany Zjednoczone z pewnością na własnej skórze nie odczują. Mogą więc bez ryzyka dla samych siebie rozwiązanie to poprzec – separatyzm teksański, podobnie jak separatyzm Siuksów czy Indian Dakota państwu temu raczej nie grożą. Po trzecie wreszcie, z punktu widzenia bieżącej, krótkoterminowej polityki, o czym świadczyła najlepiej wizyta prezydenta Busha w czerwcu 2007 r. w Albanii, Stany Zjednoczone dążą do posiadania sojuszników w krajach islamskich, szczególnie takich jak Albania, gdzie islam wytworzył specyficzną „ateizującą” wersję. Serbia, nawet demokratyczna, długo jeszcze będzie pamiętać naloty na Belgrad i rychło sojusznikiem Stanów Zjednoczonych nie zostanie. Oczywiście jest więc poparcie dla Albanii (i tym samym niepodległości Kosowa), która ma ciekawe położenie ze strategicznego punktu widzenia, a według zasady,

³⁹ Choć podkreślić należy też w ostatnich dniach rozsądne działania specjalnego wysłannika UE do spraw Kosowa Stefana Lehnera, który 21 czerwca ostrzegł przywódcę Albańczyków w Kosowie Fatmira Sejdiu, by Kosowo nie ogłaszało jednostronnie swojej niepodległości (licząc na zapowiadane uznanie tej deklaracji przez Stany Zjednoczone) – wówczas zdaniem wysłannika UE rozwiązanie problemu Kosowa znacząco się oddali.

⁴⁰ Daleko idące przygotowania do przejęcia administrowania nad Kosowem UE już poczyniła. Zob. Wspólne Działanie Rady 2006/304/WPZiB z dnia 10 kwietnia 2006 dotyczące utworzenia zespołu UE ds. planowania (ZPUE dla Kosowa) na potrzeby ewentualnej operacji zarządzania kryzysem w zakresie praworządności i w ewentualnych innych dziedzinach w Kosowie (Dziennik Urzędowy UE L 112 z 26 kwietnia 2006 r., s. 19-23).

iż wróg jej wroga jest jej przyjacielem, może być sojusznikiem Stanów Zjednoczonych (niestety na krótką metę – czego państwo to nie bierze obecnie pod uwagę).