

Prace OSW / CES Studies

Bośnia i Hercegowina
wobec pytania o tożsamość

Bosnia and Herzegovina:
facing the question of identity

Kosowo – kwestia ostatecznego statusu

Kosovo – the question of final status

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Tłumaczenie / Translation

Izabela Zygmunt,

Anna Wielopolska

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6 a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 629 87 99

Seria „Prace OSW” zawiera materiały analityczne przygotowane w Ośrodku Studiów Wschodnich
The “CES Studies” series contains analytical materials prepared at the Centre for Eastern Studies

Materiały analityczne OSW można przeczytać na stronie www.osw.waw.pl

Tam również znaleźć można więcej informacji o Ośrodku Studiów Wschodnich

The Centre’s analytical materials can be found on the Internet at www.osw.waw.pl

More information about the Centre for Eastern Studies is available at the same web address

ISSN 1642-4484

Spis treści / Contents

Wstęp / 5

Stanisław Tekieli

Bośnia i Hercegowina wobec pytania o tożsamość / 7

Wojciech Stanisławski

Kosowo – kwestia ostatecznego statusu / 18

Adam Balcer

Introduction / 35

Stanisław Tekieli

Bosnia and Herzegovina: facing the question of identity / 37

Wojciech Stanisławski

Kosovo – the question of final status / 48

Adam Balcer

Wstęp

W czerwcu 2003 r. podczas spotkania w Salonikach przywódcy państw UE zwrócili się do prezydentów i szefów rządów pięciu państw Bałkanów Zachodnich – Chorwacji, Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry, Macedonii oraz Albanii – z zapewnieniem, że Bruksela widzi przyszłość całego tego regionu w Europie, że bez ich członkostwa w UE integracja kontynentu nie będzie pełna. Z tej piątki – a w rzeczywistości szóstki, bowiem protektorat Kosowa reprezentowała osobna delegacja: premier, prezydent, szef administracji międzynarodowej, przedstawiciel partii serbskiej – na szybką integrację może liczyć jedynie Chorwacja. O członkostwie reszty mówi się (nieoficjalnie) w perspektywie 10–15 lat. Żaden z unijnych dyplomatów nie jest jednak w stanie odpowiedzieć na pytanie, jak w praktyce ma wyglądać integracja z UE Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa – dwóch organizmów, które istnieją jedynie dzięki woli i wysiłkom wspólnoty międzynarodowej.

Osiem lat po podpisaniu traktatu pokojowego w Dayton, kończącego wojnę domową w Bośni, kraj ten wciąż funkcjonuje jako *de facto* dwa niewiele mające ze sobą wspólnego organizmy – Federacja Muzułmańsko-Chorwacka i Republika Serbska. Co więcej, sama federacja to w rzeczywistości również niezbyt udany zlepek żyjących własnym życiem społeczności bośniackich Muzułmanów i Chorwatów. W wyborach do parlamentu w październiku 2002 r. sukces osiągnęły partie nacjonalistyczne, porażkę poniosło natomiast ugrupowanie stawiające na współpracę trzech bośniackich nacji. W tej sytuacji coraz częściej podnoszone są na Zachodzie pytania o sens (i koszty) dalszego utrzymywania tego – jak napisał w niniejszym raporcie Wojciech Stanisławski – „wspólnego rynku, prowadzącego ceremonialną politykę zagraniczną”.

Sytuacja Kosowa wydaje się z pozoru łatwiejsza niż Bośni: bardzo wysoki (85–90%) odsetek ludności albańskiej nieuchronnie wymusza układ, w którym to Albańczycy rozdają karty, a mniejszości etniczne (Serbowie, Romowie) mogą ten fakt zaakceptować bądź bojkotować, nie są jednak w stanie go zmienić. Wydaje się jednak bar-

dzo prawdopodobne, że wobec silnych rozbieżności w łonie ugrupowań albańskich partia serbska w przyszłości – w miarę opadania wśród Albańczyków nastrojów „patriotycznych”, bazujących na nienawiści do Serbów – będzie mogła z powodzeniem odgrywać rolę jęczycza u wagi w tamtejszym życiu parlamentarnym. O ile oczywiście wcześniej Kosowo dorobi się odpowiedniego poziomu kultury politycznej. Dziś niewiele niestety na to wskazuje: mimo obecności sił międzynarodowych największe enklawy serbskie oddziela od reszty terytorium Kosowa granica, strzeżona przez nieformalne uzbrojone patrole po obu stronach. Przejazd na drugą stronę to często jazda „na własne ryzyko”.

O ile jednak w przypadku Bośni wspólnota międzynarodowa wciąż w zdecydowany sposób forsuje „zlepianie na siłę” podzielonego organizmu (odnosząc na tym polu zresztą pewne sukcesy, jak np. wyraźnie ostatnio zwiększony ruch powrotny uchodźców), o tyle w przypadku Kosowa nie ma w zasadzie już mowy o powrocie tego terytorium w granice Serbii. Problemem pozostaje natomiast – jak pisze Adam Balcer – znalezienie formuły takiego uznania odrębności (*de facto* niezależności) Kosowa, które byłoby do przyjęcia dla obu stron.

Niezależnie od deklarowanej woli przywódców państw i organizacji międzynarodowych coraz częściej na Bałkanach, a także wśród zachodnich analityków pojawiają się wątpliwości co do sensu przyjętego *a priori* zarówno w Dayton (1995), jak i przy tworzeniu protektoratu Kosowa (1999) założenia o nienaruszalności dotychczasowych granic państwowych (ściślej: granic między republikami byłej Jugosławii). W Bośni i Kosowie granice te pozostają w dużym stopniu fikcją. Ten akurat problem mogłoby zapewne rozwiązać członkostwo w Unii Europejskiej, w ramach której funkcjonują przecież z powodzeniem twory autonomiczne o rozmaitym „poziomie separacji” (Katalonia, Kraj Basków, Szkocja, Walia, Irlandia Północna, Walonia, Flandria, Korsyka, Bawaria). Problem w tym, że Bruksela niemal na pewno będzie naciskać na kolejność odwrotną: najpierw funkcjonujące (jednolite?) państwa, a dopiero potem negocjacje członkowskie. W przypadku Bośni i Kosowa warunek ten będzie niezwykle trudny do spełnienia, chyba że –

pod wpływem pozytywnych doświadczeń integracyjnych sąsiadów – w krajach tych nad narodową mitologią zatryumfuje pragmatyzm.

Rozpoczęcie w marcu 2003 r. przez Komisję Europejską bezpośrednich rozmów z władzami w Prisztinie pokazuje, że Unia potrafi czasem odnaleźć się w dalekich od ideału sytuacjach. Być może wystarczy tej odwagi też na nie do końca po myśli Brukseli funkcjonującą Bośnię, której narodom perspektywa członkostwa w zjednoczonej Europie z pewnością pomogłaby w przełamywaniu wzajemnych uprzedzeń.

Stanisław Tekieli

Bośnia i Hercegowina wobec pytania o tożsamość

Wojciech Stanisławski

Los i stabilność Bośni wywołuje rosnące zatrośkanie obserwatorów bałkańskiej sceny politycznej. Z trzech celów, stawianych sobie w Dayton przez wspólnotę międzynarodową – zapewnienie bezpieczeństwa, odbudowa zniszczonej przez konflikt infrastruktury oraz stworzenie wielonarodowego, demokratycznego społeczeństwa – jedynie pierwszy z nich, mimo niepowodzeń w ujęciu przestępców wojennych, wybuchających incydentów lokalnych i konieczności utrzymywania, osiem lat po zakończeniu konfliktu, znaczących międzynarodowych sił pokojowych i policyjnych, wydaje się być spełniony¹. Niepowodzenie dwóch kolejnych celów powoduje, że w związku z przyszłością Bośni coraz częściej pojawiają się wątpliwości dotyczące dwóch istotnych, pokrewnych kwestii: perspektyw stabilizacji, rekonstrukcji i budowy społeczeństwa demokratycznego oraz trwałości statusu politycznego Bośni², a pośrednio – również niezmienności jej granic. Niepowodzenie planów rekonstrukcji społecznej i gospodarczej spowodować może, że Bośnia stanie się w dalszej przyszłości „rozsadnikiem” zagrożeń, począwszy od nielegalnej imigracji, poprzez tranzyt broni i narkotyków, aż po rozkwit radykalnych ideologii islamskich, formacji terrorystycznych etc. Niniejszy szkic skupia się jednak na drugim z tych zagadnień, także ze względu na to, iż – w przypadku, gdyby światowa opinia publiczna uznała, że Bośnia po ośmiu latach nie stała się niczym innym jak „wspólnym rynkiem prowadzącym ceremonialną politykę zagraniczną”, w związku z czym rewizja dotychczasowej polityki okazuje się konieczna – przebieg granic należałby do najszybciej i najpowszechniej kwestionowanych elementów.

Status prawnoustrojowy Bośni i Hercegowiny: ukryte pułapki

Parlament Bośni ogłosił suwerenność już w październiku 1991 r. Mimo to czteroletni konflikt, noszący znamiona zarówno wojny domowej, jak sporu międzynarodowego, nie pozwolił na wypracowanie trwale funkcjonujących mechanizmów ustrojowych. Ustrój Bośni reguluje Ramowe Porozumienie Pokojowe Dotyczące Obszarów Bośni i Hercegowiny (General Framework Ag-

reement for Peace in Bosnia and Herzegovina, dalej jako GFAP) zawarte w grudniu 1995 r. w bazie wojskowej Dayton, stąd nieraz określane mianem „pokój daytoński” lub szerzej „ład daytoński”. Pochodną tego określenia jest również nazwa „konstytucja daytońska”, stosowana wobec ustawy zasadniczej, stanowiącej pierwotnie element Porozumienia Pokojowego. Co więcej, również współcześnie nierzadkie są głosy, postulujące okrojowanie kolejnych nowelizacji lub całkowicie nowej formuły konstytucyjnej³. Sporządzana w skrajnie nietypowych okolicznościach (w warunkach „kruchej zawieszki broni”, z decydującym udziałem zagranicznych ekspertów, *post factum* zatwierdzona przez parlamenty) ustawa zasadnicza miała stanowić kompromis możliwy do przyjęcia przez pozostające w konflikcie strony, posiadające całkowicie różne cele polityczne: w przypadku Bośniaków było to zachowanie unitarnego państwa, zaś Chorwatów i Serbów – w wersji maksymalnej przyłączenie kontrolowanych ziem do „kraju macierzystego” i utworzenie „Wielkiej Serbii/Chorwacji”, w wersji minimum zaś zachowanie możliwie największej autonomii. W rezultacie sama ustawa zasadnicza jest głęboko niespójna w tak zasadniczej sprawie jak koncepcja państwa. Istotę sprzeczności stanowi to, że konstytucja daytońska *de facto* uznaje prawomocność istnienia (a co za tym idzie – również powstania) Republiki Serbskiej, mimo iż na poziomie głoszonych wartości i celów wypowiada się przeciw zasadzie „samostanowienia etnicznego” i czystkom etnicznym, które to działania umożliwiły stworzenie RS. Innymi słowy, ze względu na okoliczności polityczne i militarne, w jakich była tworzona, konstytucja ta zawiera elementy nie cieszącego się dobrą sławą w dziejach Europy *appeasementu*: akceptuje ona nabytki terytorialne dokonane z naruszeniem prawa ze względu na niemożność przeciwstawienia się im i w imię osiągnięcia kompromisu⁴. Tym samym jednak bośniaccy Serbowie nadal mają podstawy, by postrzegać kompromis z Dayton jako narzucony, zaś istnienie obdarzonej szeroką autonomią Republiki Serbskiej jako nadrzędne i pierwotne wobec tego kompromisu. Warto również zaznaczyć, że – jakkolwiek konstytucja Bośni jest formalnie nadrzędna wobec ustaw zasadniczych obu „podmiotów” – obie te konstytucje, przyjęte przed podpisaniem pokoju

w Dayton, zachowują ważność, mimo iż zachowały sformułowania odwołujące się do koncepcji własnej państwowości i niepodległości⁵.

Na kluczowe elementy, decydujące o wyjątkowości bośniackiej formuły ustrojowej (jak i, dodajmy, o jej niefunkcjonalności) składają się:

A. Uznanie, iż na terenie BiH istnieją trzy „narody konstytucyjne”, którym należy zagwarantować maksymalną ochronę ich praw wszędzie tam, gdzie znajdują się w mniejszości. Służy temu maksymalna rozbudowa takich instytucji, jak reprezentacja proporcjonalna, podział parytetów i mechanizm weta.

B. Połowiczna akceptacja *status quo* z jesieni 1995 r. (będącego następstwem czteroletniego konfliktu), a w konsekwencji uznanie, że państwo bośniackie tworzą dwa „podmioty”, względnie „człony” (ang. *entities*, serb./chorw./bošn. *entiteti*): Republika Serbska w Bośni (RS) i Federacja Muzułmańsko-Chorwacka (FM-Ch), wewnętrznie podzielona na „narodowe” kantony. Podmioty te nie są państwami w rozumieniu prawa międzynarodowego, w chwili uchwalenia konstytucji daytońskiej zachowują jednak szereg ich prerogatyw, w tym odrębne siły zbrojne i porządkowe, służby specjalne, budżet, w pewnym stopniu również prawodawstwo oraz prawo do utrzymywania „szczególnych relacji” z krajami ościennymi⁶, wreszcie media (telewizja); posiadają również własne parlamenty. W gestii państwa federalnego (Bośni i Hercegowiny) pozostaje w zasadzie prowadzenie polityki zagranicznej oraz część uprawnień budżetowych i prawodawczych, realizowanych za pośrednictwem ogólnokrajowego parlamentu. Wspólna jest również waluta (początkowa tzw. *konwertibilna marka*, równa 1 DM, a od 2002 r. – 1 euro) i rynek (brak wewnątrz krajowych barier celnych).

C. Niezwykle szeroki zakres uprawnień Wysokiego Komisarza ONZ, ustanowiony przez Aneks numer 10 do GFAP. Komisarz upoważniony jest m.in. do unieważniania wyników wyborów parlamentarnych i prezydenckich, dymisjonowania osób obieralnych i mianowanych na najwyższe stanowiska w państwie oraz pozytywnej inicjatywy ustawodawczej. Co więcej, Wysoki Komisarz posiada uprawnienia do samodzielnej interpretacji swego mandatu (Art. V). „Sami nie wiemy, czego nam nie wolno” – skomentował tę sytuację jeden z dyplomatów⁷. Szeroko rozbudowane są również ujęte w GFAP uprawnienia do

wódcy Sił Stabilizacyjnych NATO (SFOR) oraz przedstawiciele OBWE, uprawnionych do nadzorowania wyborów. Nierzadkie są opinie, że od klasycznej formuły protektoratu różni Bośnię „demokratyczne *decorum*” oraz intencje projektodawców formuł ustrojowych; praktyka natomiast pozwala mówić o para-protektoracie. Nie ostatni to paradoks bośniackiego ustroju: najbardziej demokratyczne w historii tego kraju rozwiązania przyczyniają się zarazem do rozwoju tzw. kultury zależności (*culture of dependency*) i przekonania miejscowych elit politycznych o niemożności wywierania wpływu na stan rzeczy w kraju. Tylko w ostatnich latach Wysoki Komisarz zdecydował o sprawach tak kluczowych⁸ jak:

- rozwiązanie parlamentu Republiki Serbskiej w 1998 r.;
- zdymisjonowanie prezydenta RS, Nikoli Poplaszena w marcu 1999 r.;
- rozstrzygnięcie statusu spornej enklawy Brczko w sierpniu 1999 r.;
- niedopuszczanie do kolejnych wyborów przedstawicieli kilkunastu partii w 2000 r.;
- nominowanie sędziów Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego (ostatnio – w maju 2002 r.);
- narzucenie elitom politycznym RS i FM-Ch wspólnych dla całej Bośni „symboli narodowych” (flaga, godło, hymn⁹, ujednoczone dowody osobiste i tablice rejestracyjne pojazdów), które miały stać się kamieniem węgielnym nowej tożsamości¹⁰.

O skali oporu miejscowych elit wobec narzuczanych w ten sposób zmian świadczy fakt, że ponad dwa lata trwał proces nowelizacji jednej z fraz konstytucji. Debata na ten temat rozpoczęła się w lipcu 2000 r., kiedy to Trybunał Konstytucyjny w Sarajewie uznał, że w ustawach znaleźć się powinny sformułowania, uznające wszystkie trzy narody konstytutywne BiH (Bośniaków, Serbów i Chorwatów) za obdarzone równymi prawami na terenie całej Bośni. Zalecane zmiany gwarantowałyby większą reprezentację Serbów we władzach Federacji BiH oraz Muzułmanów i Chorwatów we władzach RS: w kwietniu 2002 r., po przyjęciu wymaganych poprawek przez parlamenty obu „podmiotów”, Wysoki Komisarz ONZ w Bośni Wolfgang Petritsch oraz ambasador USA Clifford Bond uznali je jednak za niewystarczające.

Opis tendencji odśrodkowych

W pierwszych latach funkcjonowania „ładu daytońskiego” tendencje odśrodkowe społeczności serbskiej i chorwackiej występowały z porównywalną intensywnością: jeszcze w listopadzie 1998 r. podpisanie przez rząd Alii Izetbegowicia porozumienia o „specjalnych stosunkach” FM-Ch i Chorwacji wywołało protesty licznych ugrupowań bośniackich, dopatrujących się w tym „chorwackiego rozbioru”¹¹, zaś niektórzy eksperci skłonni byli wręcz twierdzić, iż – w obliczu incydentów bośniacko-chorwackich oraz skali inicjatyw odśrodkowych, podejmowanych przez chorwackich nacjonalistów z Hercegowiny – rzeczywistym zagrożeniem dla Bośni „nie jest Republika Serbska, lecz wspierana przez USA Federacja”¹². W miarę upływu czasu zagrożenie dla jedności Bośni coraz powszechniej widziano przede wszystkim w istnieniu Republiki Serbskiej ze względu na dwa czynniki:

A. Wyodrębnienie RS w sensie ustrojowym i terytorialnym (chorwackie kantony w ramach FM-Ch nie tworzą zwartej całości, nie istnieją też żadne inne legalne struktury quasi-administracyjne, które jednoczyłyby Chorwatów zamieszkałych w Bośni).

B. Zwycięstwo w Chorwacji orientacji demokratycznej i proeuropejskiej, w następstwie czego jej elity polityczne od końca lat 90. odrzucają wszelkiego rodzaju „rewizjonizm” w stosunku do Dayton.

W rezultacie ostatnia znacząca demonstracja „woli odrębności” ze strony bośniackich Chorwatów miała miejsce na początku 2001 r., kiedy podejmowano próby ogłoszenia secesji. W Serbii natomiast przełom demokratyczny dokonał się dopiero jesienią 2000 r., zaś wydarzenia kolejnych lat (włącznie z zamachem na premiera Serbii w marcu br.) ukazały, jak znaczny wpływ zachowały w Belgradzie środowiska związane z armią i służbami specjalnymi, niechętnie integracji z Zachodem i porozumieniu z Dayton. W niniejszej analizie tendencje odśrodkowe omówione też zostały przede wszystkim na przykładzie inicjatyw podejmowanych w RS.

W konsekwencji obie strony sporu o przyszłość Bośni (przez które rozumiemy tu zwolenników unitarnego państwa względnie maksymalnej autonomii jego składowych), deklarując przy-

wiązanie do „ładu konstytucyjnego” i „wartości Dayton” pozostają w zgodzie z literą prawa; stan ten jednak w żadnym razie nie ułatwia dążeń do kompromisu.

Unitaryzm vs. separatyzm

Postulat „unitaryzacji” Bośni (z którym to procesem utożsamiano jej modernizację, demokryzację etc.) podnoszony był zarówno przez ekspertów, jak zaangażowanych na tym obszarze polityków¹³. Z upływem czasu jest on również coraz bardziej stanowczo podnoszony przez polityków bośniackich. „Jeśli oba podmioty Bośni rychło nie wdrożą znaczących reform, Trybunał Konstytucyjny BiH powinien unieważnić ich konstytucje” – stwierdził w Sarajewie w grudniu 2001 r. marszałek Izby Narodów (wyższej) Parlamentu BiH Sejfudin Tokić¹⁴. Również w pałacej od lat sprawie unifikacji sił zbrojnych politycy bośniacy są zdecydowani, motywując nieraz swe stanowisko w dość demagogiczny sposób: „Armia RS to nic innego jak jedna z formacji podporządkowanych Belgradowi” – oświadczył niedawno wiceprezydent RS reprezentujący miejscową ludność bośniacką, Adil Osmanović¹⁵. Warto jednak zauważyć, że dla tego rodzaju zmian istnieją dwojakie motywacje: „racjonalne”, którymi kierują się w większości politycy i eksperci zagraniczni, zwracając uwagę na ogromne koszty i zatrważającą niesprawność (*non-viability*) funkcjonowania tak złożonego mechanizmu jak państwo bośniackie w jego obecnej formule oraz „symboliczne”, do których odwołują się zwykle politycy i publicyści bośniacy¹⁶, twierdząc, że „Republika Serbska [w swym obecnym kształcie] powstała w wyniku ludobójstwa”, a zatem jej likwidacja jest konieczna ze względów moralnych.

Argumentu racjonalnego nie sposób kwestionować: sam fakt istnienia pięcioszczeblowej niekiedy struktury decyzyjnej (miasto – kanton – rada kantonalna – człon federacji – federacja jako całość) musi wpływać na wzrost kosztów utrzymania państwa¹⁷, podobnie jak utrzymywanie „podwójnego” aparatu policji, wojska i służb specjalnych (a do niedawna również straży granicznej), kolejnictwa i służb komunalnych¹⁸. Niespotykany rozrost biurokracji sprzyja

również bardzo wysokiej korupcji i paraliżowi decyzyjnemu: w obecnym stanie Bośnia nie jest zdolna do samodzielnej egzystencji pod względem gospodarczym¹⁹.

Opinia o Republice Serbskiej jako „produkcie ludobójstwa” (jej zwolennicy powołują się na fakt, że na istotnej części jej terenów siły serbskie przeprowadziły czystki etniczne i zorganizowały przesiedlenia, doprowadzając do przymusowej „serbizacji”), choć istnieją uzasadniające ją historyczne przesłanki, nie sprzyja budowie *consensusu*. Jest ona nie do przyjęcia dla serbskiej ludności RS²⁰. O tym, jak kłopotliwe okazują się odwołania do kwestii historycznych i próby osiągnięcia „dziejowej sprawiedliwości”, świadczą również losy skargi, złożonej przez władze (prezydenturę) BiH przez Trybunałem Międzynarodowym w Hadze przeciw Jugosławii. Od skargi tej (w której władze BiH domagają się obciążenia Jugosławii odpowiedzialnością za dokonane w latach 1991–1995 zbrodnie wojenne i wysokich odszkodowań) „odcięli się” serbscy politycy we władzach centralnych, lojalni wobec Banja Luki i Belgradu.

Niefunkcjonalność i tymczasowość obecnego stanu rzeczy nie ulega wątpliwości. Rosnącą popularnością wśród komentatorów cieszy się metafora, przyrównująca Republikę Serbską w Bośni do Niemieckiej Republiki Demokratycznej; w zależności jednak od autora, rozwiązania tej sytuacji upatruje się bądź w unifikacji Bośni i Hercegowiny, bądź w „zjednoczeniu dwóch państw serbskich”.

Większość polityków RS w ostatnich latach zrezygnowała z (początkowo postulowanej) rewizji porozumień z Dayton i opowiada się za ich zachowaniem w niezmienionej formie, uznając ich nienaruszalność za najpewniejsze zabezpieczenie przed postulatami unitarystów²¹. Decydującym dowodem tego, jak popularne pozostają idee możliwie najdalej posuniętej odrębności RS w ramach Bośni jest choćby fakt, że na scenie politycznej republiki nieobecne są ugrupowania, które głosiłyby programy unitarystyczne i porażki wyborcze tych, które deklarowały gotowość współdziałania z partiami chorwackimi i bośniackimi na szczeblu krajowym. Nie bez znaczenia jest też emocjonalne zaangażowanie serbskich obywateli RS na rzecz odrębności²² oraz istnienie półlegalnych organizacji, propagujących w Internecie i wydawnictwach bezde-

bitowych ideę ogłoszenia niepodległości przez RS bądź jej zjednoczenia z Serbią i Czarnogorą²³. O otwartości na ewentualną secesję świadczy również Art. 2 Konstytucji RS (wersja z 26 września 2001 r.), który, nawet po narzuceniu przez Wysokiego Komisarza stosownych poprawek, głosi: „Porozumienie w sprawie zmiany przebiegu granic między RS a FM-Ch może zostać zatwierdzone w drodze referendum rozpisanego wśród obywateli Republiki”²⁴ czy wypowiedź b. premiera Mladena Ivancicia, który jeszcze podczas kampanii przedwyborczej w listopadzie 2001 r. opowiadał się za ogłoszeniem niepodległości przez Republikę Serbską²⁵.

Spośród umiarkowanych propozycji zwraca uwagę postulat jednego z najwybitniejszych serbskich politologów zajmujących się bałkańskim porządkiem regionalnym i „serbską geopolityką”, związanego z rządzącymi w Serbii ugrupowaniami Czedomira Anticia, który opowiada się za „ściśłą integracją gospodarczą, oświatową i kulturalną Serbii z RS”, uznając, że formuła ta dozwolona jest przez porozumienie w Dayton, a zarazem stanowi jedyną szansę dla znajdującej się w zapaści serbskiej enklawy. Antić zwraca też uwagę na rolę strategiczną („ochrona przed islamskim ekstremizmem i terroryzmem”) i demograficzną („wobec wyludniania się Serbii, jakiego można się spodziewać w najbliższych dziesięcioleciach”) rolę Republiki Serbskiej dla Belgradu²⁶.

Wewnętrzna sprzeczność „ładu daytońskiego”

Wewnętrzny podział powodujący niefunkcjonalność wpisany jest w samą materię konstytucyjną Bośni, a tym samym – niezwykle trudny do usunięcia. Paradoksalnie – system ustrojowy, który został zaprojektowany z myślą o przezwyciężeniu przyczyn i skutków krwawego konfliktu etnicznego, wymusza zarazem utrzymywanie i utrwalanie podziałów etnicznych. Zasada proporcjonalnej reprezentacji etnicznej sprawia bowiem, że wszelkie nieetniczne interesy grupowe (zawodowe, branżowe, terytorialne), które mogłyby sprzyjać przezwyciężaniu podziałów, okazują się być drugorzędne wobec afiliacji etnicznych. „Dayton – jak zauważył ostatnio znany

bośniacki intelektualista Ivan Lovrenović – jest urządzeniem politycznym, które służy utrzymaniu *status quo* [nie zaś tworzeniu przyszłości]”²⁷. Wśród instytucji i mechanizmów ustrojowych, które zostały utworzone z myślą o zabezpieczeniu tego stanu rzeczy i w konsekwencji utrwalają „dwójpodział”, wymienić można (obok samej odrębności dwóch składowych państwa) następujące:

– podporządkowanie podziałom etnicznym systemu reprezentacji parlamentarnej na szczeblu ogólnopaństwowym: zarówno w Izbie Niższej (Izba Reprezentantów), jak w Izbie Wyższej (Izbie Narodów) istnieją wyodrębnione „reprezentacje”, tj. grupy posłów (serbska, chorwacka i bośniacka), których liczba jest ustalona z góry, a którzy wybierani są, odpowiednio, w głosowaniu powszechnym lub przez parlamenty obu składowych. Skład etniczny posłów ma również znaczenie przy każdorazowym głosowaniu: zasada większości głosów nie wystarcza, konieczny jest również *consensus* „reprezentacji narodowościowych”²⁸.

– stosowanie zasady „proporcjonalnej reprezentacji etnicznej” również przy doborze członków wszelkich instytucji centralnych, począwszy od trzyosobowej „prezydencji”, pełniącej funkcję „zbiorowej głowy państwa”, poprzez Trybunał Konstytucyjny, Komitet ds. Zagadnień Wojskowych (namiastka federalnego resortu obrony) i bank centralny. Dłuższy spór toczył się również w latach 1999–2000 wokół stanowiska prezesa rady ministrów (premiera): początkowo przekazywane było ono rotacyjnie (w tygodniowych interwałach) pomiędzy trzema „wirtualnymi premierami”, reprezentującymi trzy narody konstytucyjne; ostatecznie okres ten zwiększono do sześciu miesięcy. Zasada ta obowiązuje również na niższych szczeblach hierarchii administracji państwowej – tak np. dwóch wiceministrów zobowiązanych jest reprezentować dwa inne „narody konstytucyjne” (to znaczy, jeśli minister jest Serbem, to jego zastępcami są Bośniak i Chorwat itd.) – oraz w obu podmiotach BiH, zarówno w strukturach władzy ustawodawczej, jak wykonawczej.

– mechanizm weta, który odgrywa kluczową rolę w systemie legislacji (do jego zgłaszania uprawnione są m.in. reprezentacje narodowe w parlamencie federalnym, liderzy klubów, a pod określonymi warunkami również członko-

wie prezydencji). W zamierzeniu projektodawców mechanizm ten miał za zadanie zabezpieczyć prawa mniejszości i, jak się okazuje, spełnia to zadanie. Zarazem jednak, jak zauważa Robert M. Hayden, mechanizm weta doskonale służy obronie zagrożonych praw, nie służy jednak osiągnięciu jakichkolwiek kompromisów. Innymi słowy – jak zauważa ten analityk – „Zdumiewać musi fakt, że pat decyzyjny, którego doświadcza obecnie Bośnia, jest dokładnie tej samej natury, co pat, który doprowadził do jej rozpadu w 1992 r., zaś proponowane mechanizmy zaradcze są josta w jotę tymi, które usiłowano stosować w ówczesnej federacji jugosłowiańskiej”²⁹.

Kierunki unifikacji podejmowanej przez Wysokiego Komisarza

Do najważniejszych i najbardziej udanych inicjatyw unifikacyjnych Urzędu Wysokiego Komisarza (OHR) należy, wśród wymienionych powyżej, powołanie jednolitej dla całej Bośni straży granicznej oraz wprowadzenie jednolitych dokumentów osobistych³⁰. Reformy te nie zmieniły jednak zasadniczego stanu rzeczy, jakim jest głęboki „dwójpodział” Bośni.

O skali podziałów świadczy niepowodzenie kolejnych zabiegów zmierzających do unifikacji czynnych na terenie Bośni sił zbrojnych i służb specjalnych. Naciski w tym kierunku trwają od końca lat 90., kiedy to ostatecznie uformowały się na terenie Bośni dwie struktury militarne: „Vojska Federacije BiH” czynne w FM-Ch i „Vojska Republike Srpske” (VRS), różniące się uzbrojeniem, doktryną wojenną, trybem szkolenia i w oczywisty sposób stanowiące zaplecze dla sił rewizjonistycznych³¹. Po raz pierwszy scalenia sił zbrojnych pod wspólnym dowództwem stanowczo zażądał jeszcze Carlos Westendorp w lutym 1999 roku³². Apele w tej sprawie kierowali również wielokrotnie kolejni dowódcy SFOR, m.in. gen. John Sylvester (grudzień 2001) podkreślając, że stanowi to bezwzględny warunek przystąpienia Bośni do struktur „Partnerstwa dla Pokoju” i ubiegania się przez nią o członkostwo w NATO; w tym samym duchu wypowiedział się również podczas ostatniej wizyty w BiH komisarz UE Chris Patten (wrzesień 2002) i sekretarz generalny NATO George Robertson (listo-

pad 2002). Dodatkowym bodźcem (doskonale rozegranym propagandowo) było również ujawnienie wiosną br. przez SFOR faktu, iż jednostki VRS zajmowały się inwigilacją wojsk NATO i polityków Zachodu³³. W ostatnich miesiącach do starań „unifikacyjnych” włączyli się również politycy bośniaccy, najbardziej zainteresowani stabilizacją Bośni: w sierpniu ub.r. za rozszerzeniem kompetencji Wspólnego Komitetu ds. Militarnych (podorganu kolektywnej „prezydencji”, stanowiącego namiastkę federalnego Ministerstwa Obrony) opowiedział się bośniacki członek prezydencji Boris Belkić³⁴. Po raz ostatni zaapelował o to w maju br. dowódca SFOR gen. William Ward, wzywając przywódców i polityków bośniackich do przyspieszenia prac zmierzających do utworzenia wspólnej armii dla obu „podmiotów”³⁵. Dążenia takie napotykają niezmiennie opór liderów obu podmiotów i członków potencjalnie zjednoczonych formacji. Funkcjonowanie tego rodzaju instytucji wymaga zaś tak wysokiego stopnia integralności, że „pozorne”, pokazowe i fikcyjne scalenie miałyby się z celem, co więcej – jest wysoce prawdopodobne, że doprowadziłyby to do działań pozakonstytucyjnych (powstanie utajnionych, nieprzewidzianych w porządku konstytucyjnym „narodowych” formacji wojskowych i wywiadowczych). Politycy Republiki Serbskiej wielokrotnie uznawali podobne postulaty za „niedopuszczalne”³⁶. W ostatnich latach przeciw wszelkim inicjatywom zmierzającym do unifikacji sił zbrojnych, w tym inicjatywie Belkicia, protestowali m.in. serbski członek prezydencji Živko Radisić, ówczesny prezydent RS Mirko Šarović czy stojąca na czele VRS Najwyższa Rada Obrony. Najbardziej zdecydowanego dotychczas posunięcia dokonał kolejny Wysoki Komisarz, Paddy Ashdown, rozwiązując w pierwszych dniach kwietnia ten ostatni organ; posunięcie to w doraźnej perspektywie czasowej prędzej jednak doprowadzić może do wzrostu anarchizacji niż do rzeczywistego scalenia sił zbrojnych.

Perspektywy rozwoju sytuacji

Trzy czynniki wydają się być w chwili obecnej stałe³⁷:

1. determinacja wspólnoty międzynarodowej w dążeniu do unifikacji i stabilizacji Bośni;
2. przyjęcie przez zdecydowaną większość mieszkańców i elit politycznych wobec zamiarów i inicjatyw tej wspólnoty scharakteryzowanej powyżej postawy, będącej wypadkową „biernego oporu” i oportunistycznego, którą określić można mianem „politycznej mimikry *par excellence*”³⁸;
3. rzeczywisty (a nie tylko, jak w pierwszych latach po Dayton, deklarowany) brak zainteresowania nowych, demokratycznych elit politycznych wyłonionych w Chorwacji i w Serbii zmianą postdaytońskiego terytorialnego *status quo* i uznanie w jakiegokolwiek formie prawnoprawstwowości odrębności Republiki Serbskiej w Bośni bądź chorwackich kantonów wchodzących w skład FM-Ch³⁹, a to ze względu na ryzyko całkowitego i długotrwałego zerwania relacji z Zachodem bądź wręcz jego interwencji zbrojnej w obronie „ładu Dayton”.

W przewidywalnej przyszłości stosunkowo najbardziej podatnym na zmiany może się okazać pierwszy z tych elementów, a mianowicie determinacja wspólnoty międzynarodowej. Zarówno jej liderzy, jak środowiska opiniotwórcze wielokrotnie zapewniali o zamiarze utrzymania i umocnienia „ładu daytońskiego”, a zdecydowanie, z jakim przedstawiciele wspólnoty przeciwstawiali się dążeniom odśrodkowym, zdawało się być tego dowodem i rękojmnią. Zarazem jednak międzynarodowa opinia publiczna stale pozostawała świadoma, że ład ten jest próbą wcielenia w życie woluntarystycznego projektu, swego rodzaju „ładem z wyboru”, dla którego – przynajmniej teoretycznie – istnieją alternatywy.

Na osłabienie determinacji w utrzymywaniu (w dosłownym i przenośnym znaczeniu) tego ładu wpłynąć mogą dwa przede wszystkim elementy:

A. ocena dotychczas poniesionych przez wspólnotę międzynarodową (lub jej poszczególne podmioty) kosztów (materialnych, ludzkich, politycznych) i uznanie, że nie może ona sobie pozwolić na świadczenie pomocy stabilizacyjnej w dotychczasowym kształcie;

B. pojawienie się nowych zadań bądź wyzwań, które zmusiłyby wspólnotę (bądź jej poszczególne podmioty) do dyslokacji sił i/lub redystrybucji środków w stopniu, który uniemożliwiłby jej odgrywanie dotychczasowej roli w Bośni, w tym – co w kontekście niniejszej analizy najistotniejsze – działanie „kohezyjne” (dośrodkowe) poprzez umacnianie instytucji centralnych i ograniczanie sił odśrodkowych.

Wydaje się, że obecnie, w lecie 2003 roku, powyższa perspektywa, choć nadal pozostaje w sferze możliwości, jest bardziej prawdopodobna niż kiedykolwiek w ciągu minionych siedmiu lat⁴⁰. Wypowiedzi polityków i ekspertów czołowych potęg Zachodu świadczą o rosnącym zaniepokojeniu w obliczu konieczności stałego zaangażowania militarnego, finansowego i politycznego w Bośni⁴¹. Co więcej, opiniotwórcze środowiska Zachodu, których nie można podejrzewać o sympatie wobec serbskiego nacjonalizmu, nie odrzuciły całkowicie koncepcji „rewizji Dayton” (scil. podziału Bośni wzdłuż linii granic etnicznych)⁴². Składa się na to szereg czynników: – słabe wyniki niemal wszystkich podejmowanych inicjatyw stabilizacyjnych (unifikacja kraju, wytworzenie elit demokratycznych, prywatyzacja gospodarki) i ich wysokie koszty; – fakt, że program donatorski pochłonął już blisko 6 mld USD; – niepowodzenie programu prywatyzacji, w sytuacji gdy postępująca dekapitalizacja przeznaczonych do niej przedsiębiorstw czyni go z roku na rok mniej opłacalnym i możliwym do przeprowadzenia.

Jednocześnie zamach 11 września 2001 r. spowodował zdecydowane przesunięcie priorytetów USA zarówno w dziedzinie stawianych sobie celów dotyczących budowy bezpieczeństwa narodowego, jak kierunków zaangażowania. Mimo że znaczna część europejskich sojuszników USA w mniejszym lub większym stopniu zdystansowała się od tego przewartościowania (wymownym tego przykładem stały się kontrowersje wokół amerykańskiej interwencji w Iraku wiosną br.), nie można wykluczyć, że w przypadku kontynuowania działań terrorystycznych al-Qaidy na terenie Europy, kraje europejskie również dokonają podobnego przewartościowania. Nawet jednak, gdyby tak się nie stało, pod znakiem zapytania stoją zdolności i determinacja zachodnioeuropejskich członków NATO

i państw UE do samodzielnego stabilizowania Bośni pod względem militarnym i ekonomicznym.

Dodatkowe zmienne, które należy uwzględnić, zastanawiając się nad perspektywami zachowania integralności Bośni, to m.in.:

– trwała poprawa sytuacji gospodarczej (rozwój infrastruktury i gospodarki wolnorynkowej, spadek bezrobocia) w Bośni i w państwach ościennych;

– kalendarz i dynamika rozszerzenia struktur Unii Europejskiej na Bałkany Zachodnie;

– sytuacja demograficzna Bośni.

W związku z powyższym nakreślić można trzy podstawowe kierunki rozwoju sytuacji, nie przesądzając o tym, jak wyglądać miałyby ich szczegółowy rozwój:

A. „Optymistyczny”: wspólnota międzynarodowa znajduje środki, pozwalające jej na kontynuowanie działalności stabilizacyjnej w Bośni, w tym na modernizację gospodarki i budowę centralnych struktur państwa. Jednocześnie postępują procesy demokratyzacji w państwach ościennych (Serbia, Chorwacja), rozszerzenie struktur Unii i NATO na Bałkany Zachodnie, a w konsekwencji – otwarcie granic między państwami regionu i włączenie jego obywateli na nieporównanie większą niż dotąd skalę do ogólnoeuropejskiego obiegu dóbr i środków.

W tej sytuacji można liczyć na uświadomienie sobie przez starszą generację mieszkańców i polityków Bośni anachronizmu dotychczasowych podziałów i stopniową utratę znaczenia dotychczasowych wyznaczników tożsamości zbiorowej dla młodszego pokolenia⁴³. W optymalnym wariancie „wewnątrzbośniacka” granica mogłaby z czasem przypominać np. granicę między gminami walońskimi a flamandzkimi w Belgii bądź między poszczególnymi kantonami w Szwajcarii. Granica ta rozdzielałaby wprawdzie społeczności o różnej przynależności etnicznej i obszary o odrębnej tożsamości historycznej – zarazem jednak stanowiłaby relikwyt nie mający niemal znaczenia w codziennym funkcjonowaniu państwa. W tej sytuacji możliwa byłaby również zmiana treści konstytucji daytońskiej⁴⁴. Za scenariuszem takim przemawia również wzrost liczby osób powracających do dawnego miejsca zamieszkania, który sprawia, że RS i FM-Ch stają się „mniej monoetniczne”.

B. „Pesymistyczny”, który może spełnić się za sprawą jednego lub kilku czynników destabilizacyjnych: wycofania się wspólnoty międzynarodowej ze sprawowania w Bośni misji stabilizacyjnej, niepowodzenia reform gospodarczych i politycznych w regionie, załamania się procesu rozszerzenia EU i NATO na Bałkany Zachodnie, *boomu* demograficznego w Bośni etc. W sytuacji osłabienia sił kohezyjnych i atrakcyjnych bodźców w postaci rychłej perspektywy przystąpienia do UE i podniesienia standardów życia doszłoby do aktywizacji ugrupowań opowiadających się za maksymalną federalizacją lub podziałem państwa bośniackiego.

Wzrost napięć międzyetnicznych (serbsko-bośniackich, serbsko-chorwackich), których w tej sytuacji niepodobna wykluczyć, doprowadziłyby z kolei do mobilizacji opinii publicznej w krajach „macierzystych”, aktywizacji i wzrostu popularności zmarginalizowanych obecnie ugrupowań, domagających się rewizji układu z Dayton i przyłączenia „odwiecznie serbskich/chorwackich ziem”⁴⁵. W najlepszym razie przyczyniłoby się to do zachwiania stabilnej sytuacji politycznej w tych krajach, w najgorszym – do prób otwartej „inkorporacji” ziem Bośni. Sama Bośnia potwierdziłaby w takim wypadku prawidłowość, której doświadczyły już w minionych latach m.in. Cypr, Kaukaz Południowy (region Karabachu) czy Liban: „zamrożenie” konfliktów i podziałów etnicznych najczęściej nie zabezpiecza przed odtworzeniem dawnych linii podziału z chwilą osłabienia systemu kontroli. Napięcia takie przyczyniłyby się z kolei do wzrostu wzmiankowanych we wstępie zagrożeń, począwszy od perspektyw nielegalnego tranzytu osób i towarów aż po uczynienie z Bośni „zaplecza” radykalnego islamizmu w Europie.

C. Prawdopodobny jest również wariant pośredni, łączący uwarunkowania i konsekwencje dwóch powyższych: postępująca autonomizacja Bośni i grawitowanie jej składowych (zwłaszcza RS) ku „państwom macierzystym”, dokonujące się za zgodą bądź wręcz przy wsparciu Zachodu. Przeciw takiemu scenariuszowi przemawia fakt, że wiązałby się on z prestiżową porażką Zachodu, który musiałby uznać niepowodzenie swych wcześniejszych planów. W obliczu jednak wyżej wspomnianej zmiany priorytetów, jakimi kieruje się wspólnota międzynarodowa, oraz umiar-

kowanego powodzenia reform społecznych i gospodarczych, rozwiązania takiego niepodobna wykluczyć. W ostatnich miesiącach za takim rozwiązaniem (które dotychczas stanowiło tabu) opowiadają się liczni eksperci i publicyści: obok cytowanego już Williama Pfaffa na szczególną uwagę zasługuje analiza sporządzona przez A. Rossa Johnsona, eksperta Woodrow Wilson International Center, podsumowująca dziesięcioletnie doświadczenie wysiłków stabilizacyjnych na Bałkanach⁴⁶. Wilson odnotowuje brak spodziewanego przełomu w relacjach między pozostającymi dawniej w konflikcie narodami i rosnącą dysproporcję między kosztami utrzymania bałkańskich „protektoratów” a możliwościami wspólnoty międzynarodowej. W swych rozważaniach poświęconych Bośni opowiada się za przyjęciem jednego z dwóch wariantów: umocnienia podstawowych funkcji rządu centralnego w Sarajewie (obronność, polityka zagraniczna) przy jednoczesnym „delegowaniu” pozostałych dziedzin na rzecz obu podmiotów, bądź – wobec braku zagrożenia, jakim w 1995 r. było przyłączenie się RS i kantonów chorwackich do „państw macierzystych” – zaprzestanie kosztownych wysiłków unifikacyjnych i wyrażenie zgody na najdalej posuniętą autonomię, nawet jeśli miałyby ona doprowadzić do formalnego ogłoszenia niepodległości.

Wojciech Stanisławski

¹ Por. I.H. Daalder, M.B. Froman, „Dayton’s Incomplete Peace”, *Foreign Affairs* No.6, Vol. 78 (1999), pp. 108–109.

² Znany niemiecki analityk Ch. Zoepel podkreśla, iż problemem Bośni, który może się stać najpoważniejszą przeszkodą na jej drodze do UE i umocnienia jej statusu międzynarodowego, jest kwestia „nierozwiązanego” (unresolved) statusu politycznego. RFE Balkan Report, 17.01.2003.

³ Mark Thompson, kierujący Programem Bałkańskim we wpływowym ośrodku eksperckim International Crisis Group (ICG) stwierdził, iż wobec obecnego impasu reform w Bośni „wspólnota międzynarodowa musi być przygotowana na wprowadzenie w życie innego modelu, który sprawdzi się lepiej niż ład daytoński” (za: RFE Newslines, 07.12.2001).

⁴ Por. W. Bass, „The Triage of Dayton”, *Foreign Affairs* No.5, Vol. 77 (1998), p. 102.

⁵ Konstytucja FM-Ch została przyjęta 30 marca 1994 r.; ustawa zasadnicza RS pochodzi z 14 września 1992 r. Na zlecenie Wysokiego Przedstawiciela wprowadzono do jej treści kilkadziesiąt poprawek, nadal jednak jest ona postrzegana przez Bośniaków i Chorwatów jako „potencjalnie separatystyczna”.

⁶ Formuła ta stanowić miała dodatkową gwarancję utrzymania w części chorwackiej i serbskiej Bośni ścisłych relacji z „państwami macierzystymi”. Jako ostatni zrezygnował z niej (w zakresie współpracy wojskowej i jednostronnie) Belgrad: 14 maja 2001 r. minister obrony Serbii Slobodan Bilić poinformował, że wstrzymał wypłatę wynagrodzeń dla korpusu oficerskiego sił zbrojnych Republiki Serbskiej, niemal rok później (1 marca 2002 r.) władze Serbii zdecydowały się zaprzestać udzielania pomocy finansowej wojskom RS.

⁷ „Europe: The Protectorate”, *Economist*, 14.02.1998 [za:] G.T. Dempsey, *Fool’s Errands*, Cato Institute, Washington, 2001.

⁸ Do codziennej praktyki należą również dziesiątki pomniejszych decyzji legislacyjnych i personalnych w rodzaju zwolnienia przez Wolfganga Petritscha chorwackiego burmistrza Mostaru Ivana Mandicia w styczniu 2002 r. bądź przez Paddy Ashdowna burmistrza Donjego Vakufu Kemala Terzicia pół roku później.

⁹ O sztuczności „konstruowanej tożsamości” świadczy jednak fakt, że melodia „Intermezzo” (zaakceptowana przez parlament w lutym 1999 r.) nadal nie ma słów; jej kompozytorzy zadbali też o to, by „nie pojawiły się żadne motywy, kojarzące się z serbską, chorwacką lub bośniacką muzyką ludową” (*Oslobodjenje*, Sarajevo, 11.02.1999).

¹⁰ Dopiero w kwietniu br. rząd BiH podjął prace nad projektem unifikacji systemu oświatowego. Dotychczas w Bośni funkcjonowały trzy odrębne systemy edukacyjne, stworzone przez „narody konstytucyjne”, oferujące odmienne interpretacje przeszłości i wartości społeczne.

¹¹ Por. np. oświadczenie Sefera Halilovicia z 13.11.1998.

¹² Por. W. Bass, *op.cit.*

¹³ „Rada ds. Zaprowadzenia Pokoju (Peace Implementation Council), instytucje międzynarodowe, ambasadorowie państw obcych i dowódcy SFOR od co najmniej dwóch lat powtarzają, iż warunkiem integracji Bośni w Europie jest stworzenie sprawnych instytucji państwowych na szczeblu centralnym” – podsumowują te wysiłki eksperci prestiżowej International Crisis Group (dalej jako ICG) w tekście za-

tytułowanym wymownie: „Suwerenna Republika Serbska czy europejska Bośnia?” [w:] *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska*, ICG Balkans Report No. 118, 08.10.2001, s. 42.

¹⁴ RFE Newline, 28.12.2001.

¹⁵ *Nezavisne Novine* (Sarajevo), 13.05.2003.

¹⁶ Por. np. liczne wypowiedzi Harisa Silajdzicia i innych polityków partii SDA, zwycięskiej w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2002 r.

¹⁷ Koszty utrzymania aparatu administracji państwowej i komunalnej wynoszą w Bośni 13% PKB; na świecie zwykle nie przekraczają one 3% PKB.

¹⁸ Często przywoływanym, wymownym przykładem uciążliwości, jakie stwarza w praktyce podział kompetencji w obrębie członów federacji BiH, jest jedna z niewielu funkcjonujących ogólnokrajowych linii kolejowych Zvornik–Metković, na której na dystansie niespełna trzystu km trzykrotnie (w chwili przechodzenia z jurysdykcji jednej okręgowej dyrekcji kolei do innej) zmieniana jest lokomotywa.

¹⁹ Opinia przewodniczącego Bośniackiej Akademii Nauk Božidara Matića, [w:] *Dani*, No. 143, 25.02.2000, Sarajevo.

²⁰ Jej członkowie często dokonują „odwrócenia argumentu”, wskazując, że również „rekompozycja etniczna” ziem bośniackich wchodzących w skład Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej dokonała się w następstwie użycia siły.

²¹ Znacząca była np. decyzja ówczesnego delegata RS do bośniackiej prezydencji Mirko Szarovića, który w lutym br. stanowczo sprzeciwił się zmianom zmierzającym do odebrania „podmiotom” prawa do samodzielnego poboru podatków, uznając je za „niekonstytucyjne”. Co ciekawe, stanowisko to poparł minister finansów Serbii Božidar Djelić (*Radio b02*, 19.02.2003, www.b92.net).

²² Por. W. Stanisławski, „Serbska Bośnia: pocztówka z postmodernistycznego protektoratu”, *Rzeczpospolita*, 03–04.05.2003.

²³ Por. np. <http://www.slobodnasrpska.org> [Główne hasło strony brzmi „Ruch na rzecz wyzwolenia Republiki Serbskiej i zjednoczenia wszystkich ziem serbskich”]; www.srpska.com

²⁴ <http://www.ohr.int/const/rs/>, Art.2. (Por. tamże również Preambułę do konstytucji).

²⁵ Sprawujący ówczesną funkcję premiera Ivanić odrzucił m.in. ideę scalenia BiH i podkreślił, iż „samodzielność Republiki Serbskiej nadal stanowi atrakcyjną koncepcję polityczną”, zaś „w interesie Serbów zamieszkałych w RS jest całkowite przejęcie ziem Republiki”. RFE Newline, 18.10.2001.

²⁶ Cz.Antić, „Nezavisna Srbija u Evropskoj Uniji”, <http://www.nspm.org.yu>

²⁷ I. Lovrenović, „Partitioning Bosnia all over again”, *Bosnia Report*, Nov.2002, www.bosnia.org.uk

²⁸ Wśród przeciwników poddanego pod głosowanie wniosku nie może znaleźć się więcej niż 2/3 posłów należących do jednego z narodów konstytucyjnych (Art. IV.3.d). Jeśli tak się stanie, wówczas (w obawie przed naruszeniem praw mniejszości) decyzja zostaje zawieszona do chwili podjęcia decyzji przez Wysoki Komitet (zbliżony swą rolą do Konwentu Seniorów) lub Trybunał Konstytucyjny, do której można ją zaskarżyć. Zablokować przyjęcie ustawy może również każdy z parlamentarnych klubów narodowo-

ściowych, powołując się na konieczność ochrony „żywo-nych interesów narodowych” (Art. IV.3.e).

²⁹ R.M. Hayden, *Bosnia ten years after “Independence”: the Dictatorship of the Protectorate*, May 2002, p. 1, 5.

³⁰ Ta ostatnia operacja zapoczątkowana została w maju 2002 r.; pierwsze „bośniackie” dowody osobiste (*identity card*) wręczono we wrześniu ub. roku, cała zaś operacja zakończy się najwcześniej zimą 2004/2005, a więc niemal dziesięć lat po Dayton. Mimo to odchodzący Wysoki Komisarz ONZ Wolfgang Petritsch nie wahał się uznać rozpoczęcia tej operacji za „kamień węgielny suwerennej, nowoczesnej i obywatelskiej Bośni”.

³¹ AIM Newline, 03.02.1999.

³² RFE Newline, 23.02.1999.

³³ Por. wypowiedź rzecznika SFOR Dale’a McCarena z 01.04.2003 r. RFE Newline, 02.04.2003.

³⁴ Przychylność Bośniaków dla idei unifikacji armii jest jednak ograniczona i warunkowa; kilka miesięcy później bowiem (7 maja 2003) wiceprezydent RS Adil Osmanović oświadczył, iż zamieszkujący republikę Bośniacy nie zamierzają odbywać służby wojskowej w VRS. *Nezavisne Novine* (Banja Luka), 12.05.2003.

³⁵ Niespełna tydzień wcześniej, 30 kwietnia 2003 r. wysoki przedstawiciel wspólnoty międzynarodowej Paddy Ashdown zaapelował do posłów Zgromadzenia Narodowego Republiki Serbskiej o utworzenie wspólnej, jednolitej dla całej Bośni służby wywiadowczej.

³⁶ RFE Newline, 09.05.2002.

³⁷ Takie postawienie sprawy nie uwzględnia wielości opcji i podziałów w obrębie „wspólnoty międzynarodowej” i „miejscowych elit politycznych”. W przypadku obu tych ciał można mówić o znacznej rozpiętości postaw. Na uproszczenie takie zdecydowałem się jednak z myślą o przejrzystości niniejszego wywodu.

³⁸ „Dla większości przywódców bośniackich starszego pokolenia – stwierdza Carl Bildt – [obecny] pokój stanowi jedynie kontynuację wojny przy pomocy innych środków”. Carl Bildt, “Second Chance in the Balkans”, *Foreign Affairs*, No.1, Vol. 80 (2001).

³⁹ Teoretycznie w grę wchodziły tu szereg rozwiązań: od uznania autonomii „serbskiej” (lub chorwackiej) Bośni i nawiązania z nią „szczególnych relacji” (przypomnijmy, że w szcztkowej formie formuła ta obowiązywała w relacjach Belgrad–Banja Luka do 2002 r.) aż po inkorporację terenów graniczących z „państwem macierzystym”.

⁴⁰ Por. deklarację dwojga wpływowych analityków amerykańskich z 1999 roku: „Bałkany znalazły się obecnie na rozstajach dróg. Europejska i amerykańska gotowość udzielenia pomocy Kosowu [i Bośni] nie będzie trwać wiecznie. Zaledwie dwa lub trzy lata pozostały do chwili, gdy uwaga Zachodu zwróci się w inną stronę” (B.Steil, S. L. Woodward, “A European New Deal for the Balkans”, *Foreign Affairs* No.6, Vol. 78 (1999), p. 96). Zamach 11 września 2001 r. przyczynił się do tego, że zapowiedź ta zaczyna się spełniać.

⁴¹ Por. np. wypowiedź Marka Wheelera, szefa Programu Bośniackiego w ramach ICG: „Nie potrafię określić, na ile Pakt Stabilizacyjny [i utrzymanie obecnych rozwiązań] jest przydatny – waham się między stwierdzeniem, że jest pożyteczny w nieznacznym stopniu, a że należy go uznać za

twór całkowicie bezużyteczny”; RFE Balkan Report, 17.01.2003. Por. też artykuł negocjatora Carla Bildta: „Największą porażką [w Bośni] okazała się kwestia rozwoju gospodarczego i społecznego”, *Foreign Affairs* No.1, Vol. 80 (2001). W istocie, z trzech poziomów reform (rekonstrukcja powojenna, odejście od schematów gospodarki nakazowej, budowa konkurencyjnej gospodarki) Bośni udało się osiągnąć jedynie pierwszy (Por. I.H. Daalder, *op.cit.*, p. 109).

⁴² Por. np. stanowisko wieloletniego szefa CIA Stephena Mayera (za: I. Lovrenović, *Dani*, 18.10.2002) czy esej znanego komentatora Williama Pfaffa („Czas przyznać się do porażki w Bośni”), zamieszczony w *International Herald Tribune* 10.10.2002.

⁴³ Postacią, która wydaje się stanowić dowód, że ewolucja taka jest możliwa, jest *enfant terrible* życia politycznego w RS – były premier, lider Partii Niezależnych Socjaldemokratów, Milorad Dodik. Niezależnie od tego, jakimi motywacjami kierował się w swej „prozachodniej” i „probośniackiej” orientacji, pozostaje im wierny od chwili sformułowania swego pierwszego gabinetu w 1998 r. Wiosną br. zaskoczył obserwatorów bośniackiej sceny politycznej po raz kolejny, ujawniając istotne fakty świadczące o powiązaniach mafii w RS i Serbii, a następnie opowiadając się za unifikacją bośniackich sił zbrojnych (Radio b92, serwis z 10.03.2003, www.b92.net).

⁴⁴ Twórcy konstytucji zadbali o wbudowanie w nią mechanizmów umożliwiających – w przypadku zawarcia rzeczywistego *consensusu* przez trzy narody konstytucyjne – stosunkowo łatwą reformę ustroju: do zmiany konstytucji wystarczy większość 2/3 głosów w obu izbach parlamentu federalnego (rozdz. X, par. 1), bez konieczności proklamowania go przez Zgromadzenie Ustawodawcze, zwoływania Zgromadzenia bądź zatwierdzania dokonanych zmian w trybie referendum powszechnego.

⁴⁵ W przypadku Serbii dodatkowym bodźcem mogłoby się okazać dalsze osłabienie kontroli Belgradu nad Kosowem, wysoce prawdopodobne w kontekście obecnych wydarzeń. Na popularności mogłaby wówczas zyskać koncepcja rekompensaty („Republika Serbska za Kosowo!”), w przeszłości kilkakrotnie przywoływana przez wpływowych polityków; w sierpniu 2002 r. i w lutym br. możliwość wprowadzenia w życie takiego scenariusza sugerował m.in. ówczesny premier Serbii Zoran Djindjić.

⁴⁶ A.R. Johnson, *An Assessment of the Decade of Western Peace-Keeping and Nation-Building in the Balkans*, Woodrow Wilson International Center (WWIC), May 2003 (por. również omówienie tej analizy w: RFE Balkan Report, 16.05.2003). Por. także inne opracowanie wydane nakładem WWIC: R.M. Hayden, *op.cit.* oraz G.T. Dempsey, *Rethinking the Dayton Agreement: Bosnia Three Years Later*, Cato Policy Analysis No. 327, Cato Institute, Washington, 1998.

Kosowo – kwestia ostatecznego statusu

Adam Balcer

Przełomowymi datami najnowszej historii Kosowa, byłej prowincji autonomicznej w ramach Serbii, były konferencja w Rambouillet (luty–marzec 1999 r.) oraz utworzenie międzynarodowego protektoratu (czerwiec 1999 r.). Otworzyły one debatę nad ostatecznym statusem Kosowa. Uregulowanie statusu prowincji oznaczałoby rozwiązanie jednego z najtrudniejszych problemów Europy.

Geneza historyczna problemu

W Kosowie mieszka jedna trzecia 6,3-milionowego narodu albańskiego i 70% Albańczyków spoza Albanii. Albańczycy stanowią obecnie ponad 90% populacji tego regionu; natomiast jeżeli uwzględni się niealbańskich uchodźców przebywających obecnie poza Kosowem, a posiadających prawa wyborcze w Kosowie (głównie Serbów), odsetek ten wynosi nieco mniej: ok. 83%¹. Granice Albanii z Kosowem, Czarnogórą i Macedonią przechodzą przez ziemie zamieszkałe w większości przez Albańczyków. W bezpośrednim sąsiedztwie Kosowa (północna Macedonia, dolina Preszeva) mieszka większość spośród pozostałych 30% Albańczyków spoza Albanii. Albańczycy stanowią w sąsiednich krajach liczne mniejszości (np. w Macedonii ok. 25%). Kosowo odegrało olbrzymią rolę w historii Serbii (centrum kościelne oraz państwowe w czasach największej potęgi państwa, miejsce bitwy na Kosowym Polu w 1389 r., będącej lejtmotyww serbskiej mitologii narodowej) i stanowi bardzo ważny element serbskiej tożsamości narodowej². Kosowo stało się przedmiotem wieloletniego zaciętego konfliktu serbsko-albańskiego, dodatkowo po II wojnie światowej zaostregozonego przez wyższy przyrost naturalny Albańczyków oraz większą emigrację Serbów poza Kosowo. Próba rozwiązania konfliktu serbsko-albańskiego ze względu na radykalną różnicę interesów obu stron jest do dzisiaj zadaniem niezwykle trudnym. Od XIX w. obie strony dążyły do utworzenia Wielkiej Albanii lub Wielkiej Serbii – państw jednoczących wszystkich Albańczyków lub Serbów. Od momentu przyłączenia Kosowa do Serbii Albańczycy podejmowali zbrojne próby zjednoczenia z Albanią. Belgrad natomiast do 1945 r. nie uznawał istnienia albańskiej mniejszości narodo-

wej. Autonomia Kosowa została wprowadzana po II wojnie światowej odgórnie, wbrew woli Serbów, przez jugosłowiańskich komunistów. Uległa ona znacznemu poszerzeniu w latach 1968–1974. Na mocy konstytucji z 1974 r. narzuconej przez marszałka Josipa Broz Tito Kosowo pozostało regionem autonomicznym w ramach Serbii, równocześnie uzyskując szeroką autonomię (status jednostki federalnej³), zaś Albańczycy jako narodowość (mniejszość narodowa) zostali uznani za równą w prawach z narodami Jugosławii. Jednak w przeciwieństwie do republik Jugosławii Kosowo oraz druga z prowincji autonomicznych Serbii – Wojwodina – nie miały prawa do secesji. Także w praktyce politycznej Kosowo miało w ramach systemu federalnego słabszą pozycję niż republiki. Wśród Albańczyków najbardziej popularna była idea domagania się statusu narodu równego „narodom republikańskim” i przekształcenia Kosowa w republikę⁴. Natomiast Serbowie powszechnie sprzeciwiali się statusowi Kosowa z konstytucji 1974 r., uznając go za pierwszy krok w stronę secesji prowincji⁵. Niezadowolenie Albańczyków i Serbów z konstytucji 1974 r. doprowadziło w latach 80. (po śmierci Tity) do konfliktu etnicznego, który zaowocował dojściem do władzy w Belgradzie Slobodana Miloszevicia i poważnym ograniczeniem autonomii Kosowa (1989/1990). Rozpad Jugosławii w 1991 r. przyczynił się do odrzucenia przez Albańczyków koncepcji szukania rozwiązań w ramach Jugosławii na rzecz niepodległości i dał na krótki czas drugie życie koncepcji Wielkiej Albanii⁶. Idea ta, choć uważana przez wielu Albańczyków za rozwiązanie idealne, nie zyskała dużej popularności ze względu na zdecydowany sprzeciw Zachodu. Dlatego po ogłoszeniu w październiku 1991 r. niepodległości Kosowa⁷ Albańczycy przedstawiali ją jako kompromis pomiędzy ideą Wielkiej Albanii a pozostaniem Kosowa w ramach Serbii.

Zachód nie uznał niepodległości Kosowa, uważając za rozwiązanie optymalne powrót do sytuacji sprzed 1989 r. lub, w wariantcie maksymalistycznym, przekształcenie Kosowa w trzecią republikę w ramach Jugosławii. Postawa ta sprawiła, że dominująca w latach 1989–1998 na scenie politycznej w Kosowie Demokratyczna Liga Kosowa (LDK) Ibrahima Rugovy próbowała czasami szukać kompromisu z Belgradem, zgadzając się na rezygnację z niepodległości⁸, bezsku-

tecznie jednak, gdyż Miloszević, a także olbrzymia większość Serbów, odrzucali możliwość powrotu do stanu sprzed 1989 roku⁹.

Wśród opozycji serbskiej pojawiły się natomiast dwa plany:

1. podziału Kosowa na część serbską i albańską i, w razie zmiany granic na Bałkanach, przyłączenia tej pierwszej bezpośrednio do Serbii;
2. kantonizacji Kosowa¹⁰. Wprowadzenie w życie takiego rozwiązania było nie do zaakceptowania dla Albańczyków ze względu na mapę etniczną Kosowa (w dużym stopniu rozproszony, wyspowy charakter terenów z większością serbską). Niepowodzenia polityki Rugovy doprowadziły do powstania zbrojnej alternatywy pod postacią Wyzwoleńczej Armii Kosowa (UCK), która pod koniec 1997 r. rozpoczęła wojnę partyzancką. UCK początkowo opowiadała się za Wielką Albanią, szybko jednak ograniczyła swój program do niepodległości Kosowa.

Wybuch powstania doprowadził do zaangażowania Zachodu w Kosowie, czego nie udało się osiągnąć metodami pokojowymi. W 1998 r. amerykańscy mediatorzy przedstawili kilka planów pokojowych dla Kosowa, zakładających znaczne poszerzenie autonomii Kosowa, oscylujących między statusem zbliżonym do praw regionu z okresu 1974–1989 i faktycznym przekształceniem Kosowa w trzecią republikę. Rozwiązania te zostały odrzucone tak przez Belgrad, jak i UCK. Przełomowym wydarzeniem w historii konfliktu serbsko-albańskiego o Kosowo była konferencja w Rambouillet (luty–marzec 1999). Albańczycy znakomicie wykorzystali bezkompromisową, antyzachodnią politykę prezydenta Jugosławii Slobodana Miloszevicia, zdobywając po raz pierwszy zgodę Zachodu na rozpoczęcie dyskusji nad sprawą niepodległości. W dokumencie końcowym znalazł się bowiem zapis, że po trzech latach zostanie ustalony ostateczny status Kosowa – *explicite* nie wykluczono zatem żadnego rozwiązania. Decyzję w sprawie ostatecznego określenia statusu miała podjąć konferencja międzynarodowa, na podstawie m.in. „woli ludności”, opinii „stosownych autorytetów” i Helsińskiego Aktu Końcowego (dopuszczającego zmiany granic jedynie za zgodą obu stron). Ze strony UCK akceptacja ustaleń z Rambouillet oznaczała milczącą zgodę na możliwość rezygnacji z aspiracji niepodległościowych. Odrzucenie przez stronę serbską porozumienia

z Rambouillet¹¹ i rozpoczęcie ofensywy serbskiej w Kosowie – której celem było oczyszczenie jego części z Albańczyków, prawdopodobnie w kontekście planu podziału Kosowa – doprowadziły do ataków lotniczych NATO na Jugosławię. Odpowiedzią Miloszevicia była wielka czystka etniczna¹² z towarzyszącymi jej masakrami ludności cywilnej. Po dwóch i pół miesiącach nalotów Belgrad zgodził się na wycofanie wojsk z Kosowa i przekształcenie go w protektorat międzynarodowy.

Na mocy przyjętej 10 czerwca 1999 r. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji 1244, Kosowo stało się protektoratem międzynarodowym, pozostając *de iure* integralną częścią Jugosławii do momentu podjęcia ostatecznej decyzji o jego statusie. Rezolucja nie precyzowała jednak dokładnego terminu podjęcia takiej decyzji, podczas gdy w Rambouillet ustalono trzyletni okres przejściowy. W porównaniu z ustaleniami z Rambouillet, w kwestii ostatecznego statusu Kosowa w rezolucji 1244 znalazł się mniej zobowiązujący, umożliwiający szeroką interpretację zapis, że przy podejmowaniu ostatecznej decyzji wspólnota międzynarodowa „weźmie pod uwagę” postanowienia konferencji z Rambouillet. Protektorat ma być przedłużany przez Radę Bezpieczeństwa co 12 miesięcy do momentu, kiedy zostanie ustalony ostateczny status Kosowa. W rezolucji znalazło się mocniejsze podkreślenie terytorialnej integralności Jugosławii¹³. Jednak z drugiej strony w porównaniu z Rambouillet rezolucja 1244 ograniczyła do minimum wpływ Belgradu na sytuację w Kosowie (przez np. nieobecność policji serbskiej i wojsk jugosłowiańskich).

Budowa instytucji autonomicznych

W rezolucji 1244 ONZ zobowiązał się do budowy instytucji protektoratu Kosowa i stopniowego przekazywania władzy miejscowej ludności. Teoretycznie rezolucja obligowała wspólnotę międzynarodową do wprowadzenia w życie szczegółowych postanowień konferencji w Rambouillet, precyzyjnie określających ustrój protektoratu. W rzeczywistości ustrój powstały po 1999 r. znacznie różni się od przewidzianego

w dokumencie końcowym z Rambouillet. Wspólnota międzynarodowa wkrótce po wkroczeniu sił KFOR do Kosowa stworzyła podległą jej administrację lokalną oraz powołała do życia w lipcu 1999 r. Radę Przejściową Kosowa (KTC), która miała wyłącznie funkcję doradczą. Ważnym ustępstwem ONZ na rzecz Albańczyków była zgoda na przekształcenie Wyzwoleńczej Armii Kosowa (UCK) w Korpus Ochrony Kosowa (KPC/TMK) – rodzaj gwardii cywilnej, traktowany przez Albańczyków jako załączek przyszłej armii. Powołania KPC/TMK nie przewidywały konferencja w Rambouillet ani rezolucja 1244. Natomiast rozbrojenie UCK, jeden z warunków rezolucji 1244, został jedynie częściowo wprowadzony w życie, gdyż część broni nie została przekazana siłom KFOR. W grudniu 1999 r. cywilna międzynarodowa administracja Kosowa (UNMIK) podpisała porozumienie z partiami albańskimi, na mocy którego poszerzono znacznie skład KTC oraz utworzono Tymczasową Radę Administracyjną (IAC) – podporządkowany UNMIK quasi-rząd. W listopadzie 2000 r. przeprowadzono wybory do władz samorządowych. W maju 2001 r. UNMIK, po konsultacjach z Albańczykami i Serbami, przyjął Constitutional Framework, który zaczął obowiązywać od wyborów parlamentarnych w listopadzie 2001 r. Na mocy nowej ustawy powstał urząd prezydenta oraz rząd, w którego kompetencjach znalazła się ekonomia (w tym handel zagraniczny¹⁴), służba zdrowia, infrastruktura, administracja publiczna i edukacja. Większość kompetencji w pierwszej z tych sfer miała być stopniowo przekazywana przez szefa UNMIK władzom lokalnym. Proces ten rozpoczął się na początku kwietnia 2003 r. i został natychmiast skrytykowany przez Serbów, uważających go za przedwczesny. Natomiast Albańczycy wyrazili niezadowolenie z braku gwarancji przekazania także kompetencji zarezerwowanych dla szefa UNMIK.

UNMIK zachował kontrolę nad polityką międzynarodową, kwestią ochrony granic, strukturami bezpieczeństwa, procesem powrotu niealbańskich uchodźców oraz prawo weta wobec wszystkich ważnych decyzji parlamentu i rządu, zabezpieczając się na wypadek jednostronnego ogłoszenia niepodległości przez parlament. W sferze polityki zagranicznej i kontroli granic Constitutional Framework zobowiązywał szefa UNMIK do współpracy z władzami lokalnymi¹⁵.

W ramach wymiaru sprawiedliwości szef UNMIK zachował pełną kompetencję w kwestii mianowania i usuwania miejscowych sędziów i prokuratorów oraz kontrolę nad sędziami międzynarodowymi. W kompetencji władz lokalnych znalazło się zaś przedkładanie kandydatur sędziów oraz administracyjny aspekt działania sądów i prokuratury. W kwietniu 2002 r. UNMIK podjął decyzję o stopniowym zwiększeniu liczby i kompetencji sędziów lokalnych oraz ograniczeniu roli sędziów międzynarodowych do funkcji wspierających.

Stopniowe przekazywanie kompetencji jest częścią strategii wspólnoty międzynarodowej określonej jako „standardy przed statusem”, uzależniającej rozpoczęcie rozmów na temat ostatecznego statusu Kosowa od spełnienia określonych warunków. Została ona sformułowana w kwietniu 2002 r. przez szefa UNMIK Michaela Steinera. Warunkami tymi są:

- budowa demokratycznego systemu opartego na rządach prawa,
- powrót niealbańskich uchodźców,
- integracja nie-Albańczyków w ramach wieloetnicznego społeczeństwa,
- rozwiązanie problemów ekonomicznych i uregulowanie kwestii własności,
- rozpoczęcie bezpośrednich rozmów między Prisztiną a Belgradem na tematy techniczne,
- reforma KPC/TMK.

W ramach struktur bezpieczeństwa na jesieni 1999 r. zostały powołane lokalne Kosowskie Służby Policyjne (KPS), działające razem z policją UNMIK i podlegające szefowi misji ONZ. Liczebność KPS jest systematycznie powiększana przy jednoczesnym zmniejszaniu kontyngentu policji międzynarodowej. Pod koniec tego samego roku KPS zaczęła razem z policją międzynarodową sprawować kontrolę nad przejściami granicznymi Kosowa, także z Serbią i Czarnogórą. UNMIK przyjął też strategię stopniowego przekazywania kosowskim oficerom funkcji kierowniczych w policji. Ukoronowaniem tego procesu ma być objęcie przez kosowskiego oficera dowództwa nad całą policją w 2005 r.

Pod koniec grudnia 2002 r. w serbskim dzienniku *Danas* został opublikowany plan amerykańskich ekspertów przygotowany na zlecenie Narodowej Rady Bezpieczeństwa, zakładający restrukturyzację KPC/TMK:

- zmniejszenie składu,

- zwiększenie zaangażowania Korpusu w utrzymanie bezpieczeństwa poprzez np. prace przy rozminowywaniu,

- współpracę z NATO w perspektywie udziału sił KPC/TMK w misjach pokojowych,

- utworzenie w ramach UNMIK nowej instytucji, Kosowskiej Rady Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, której zostałyby podporządkowane KPC/TMK i znacznie poszerzone KPS.

Władze amerykańskie zadeklarowały, że nie jest to oficjalny plan rządowy, podkreślając jednak konieczność zreformowania KPC/TMK. Projekt spotkał się z ostrą krytyką ze strony Serbii, interpretującej go jako początek tworzenia armii Kosowa, i słabszą ze strony Albańczyków, przeciwnych zmniejszaniu liczebności Korpusu.

Reforma KPC/TMK jest związana z dążeniem UNMIK do eliminacji radykałów z jego środowisk oraz ludzi powiązanych ze światem przestępczym. Zbyt pasywna postawa KFOR wobec KPC/TMK i UCK stworzyła sprzyjające warunki dla zaangażowania się ich członków w rebelie w dolinie Preszeva i Macedonii. W latach 2001–2002 UNMIK zdymisjonował lub doprowadził do aresztowania i skazania na wysokie kary pozbawienia wolności kilkunastu oficerów KPC/TMK. Natomiast w czerwcu 2001 r. kilkunastu ważnych byłych członków UCK zostało umieszczonych na czarnych listach (*personae non gratae*) w UE i USA.

W Constitutional Framework nie znalazło się bezpośrednie odniesienie do terytorialnej integralności Jugosławii w okresie przejściowym czy choćby do postanowień Helsińskiego Aktu Końcowego. Znalazł się natomiast zapis, że przyszły status Kosowa powinien zostać określony w zgodności z rezolucją 1244, biorąc pod uwagę wszystkie stosowne czynniki, w tym (jako jedyną *explicite* wymienioną) wolę ludności. W porównaniu z rezolucją 1244 Constitutional Framework dobitniej podkreślał potrzebę przeprowadzenia referendum, nie określił jednak, w odróżnieniu od dokumentu z Rambouillet, ani dokładnej jego daty, ani terminu rozpoczęcia rozmów na temat ostatecznego statusu. Brak daty referendum wywołał niezadowolenie Albańczyków. Z ostrą krytyką strony serbskiej spotkał się natomiast brak w dokumencie bezpośredniego sformułowania na temat terytorialnej integralności Jugosławii (w kontekście Kosowa). Późniejsze wypowiedzi szefów UNMIK oraz polityków UE

i USA, a także w mniejszym stopniu zawarcie umowy z Belgradem w listopadzie 2001 r., pokazują jednak, że dla wspólnoty międzynarodowej pierwszoplanowe i podstawowe znaczenie ma rezolucja 1244, nie zaś Constitutional Framework.

Po trzech latach efekty polityki UNMIK oraz nowych władz lokalnych należy ocenić krytycznie, jednak bez popadania w skrajność. Poważnym problemem Kosowa jest bardzo wysokie bezrobocie oraz bardzo liczna grupa osób żyjących poniżej poziomu ubóstwa¹⁶. Przykładem problemów w funkcjonowaniu gospodarki Kosowa są częste przerwy w dostawie energii i wody. Można zauważyć jednak także pozytywne tendencje, jakimi jest np. rozwój drobnej przedsiębiorczości i handlu, wprowadzenie nowoczesnego systemu podatkowego i stałe zwiększanie się ściągalności podatków. Zdecydowana poprawa sytuacji ekonomicznej nie nastąpi jednak przed uregulowaniem kwestii ostatecznego statusu, której rozwiązanie pomogłoby w ściągnięciu inwestycji zagranicznych czy zaciąganiu kredytów. W przypadku inwestycji zachodnich bardzo ważne jest uregulowanie kwestii praw własności. Proces ten rozpoczęło zarządzenie szefa UNMIK z 9 maja 2003 r. o statusie dawnej własności państwowej, umożliwiające rozpoczęcie procesu prywatyzacji. Poważnym problemem jest także korupcja. Parlament prowincji pracuje w wolnym tempie, ze względu na nierozwiązany status zbyt dużo czasu poświęcając przygotowywaniu symbolicznych uchwał przybliżających niepodległość Kosowa, lecz nie mających wpływu na poprawę ciężkiej sytuacji ekonomicznej w protektoracie¹⁷.

Od momentu wkroczenia KFOR do Kosowa poziom bezpieczeństwa ulega systematycznej poprawie, czego przejawem jest wyraźny spadek liczby morderstw. Nadal jednak poważny problem stanowią:

- zorganizowana przestępczość powiązana ze światem polityki,
- morderstwa z podtekstem politycznym¹⁸,
- niska wykrywalność przestępstw ze względu na bardzo słabo funkcjonujący system ochrony świadków. Kosowo stało się też ważnym punktem na trasach przemytu narkotyków, papierosów czy przerzutu nielegalnych imigrantów i „żywego towaru”.

Koncepcja wieloetnicznego Kosowa

Od początku kryzysu kosowskiego wspólnota międzynarodowa oficjalnie dąży do realizacji koncepcji wieloetnicznego Kosowa, opartego na traktowaniu nie-Albańczyków jako równoprawnych z albańską większością, nie zaś jako mniejszości narodowej w albańskim Kosowie. Poparcie dla tej kwestii zakłada *implicite* negatywny stosunek do idei podziałów terytorialnych i wymiany ludności.

Oszacowanie struktury etnicznej Kosowa nie jest zadaniem łatwym. Według najnowszych, najbardziej wiarygodnych szacunków ONZ, w Kosowie mieszka obecnie 230 tys. nie-Albańczyków, zaś poza jego granicami dalsze 235 tys. uchodźców¹⁹. Łącznie stanowią oni około 17% populacji Kosowa. W chwili, gdy rozpocznie się poważna debata na temat ostatecznego statusu Kosowa, może pojawić się kwestia obywatelstwa tysięcy nie-Albańczyków i Albańczyków, którzy nierzadko z powodu dyskryminacji opuścili Kosowo przed wybuchem walk w 1998 r. i do dzisiaj do niego nie powrócili²⁰. Znaczenie nie-Albańczyków w Kosowie powiększa fakt, że ziemie z etniczną większością niealbańską przed 1998 r. stanowiły ok. 25% terytorium Kosowa²¹. Podczas konferencji w Rambouillet zaprojektowano dla Kosowa system demokracji multietnicznej, rezerwując np. jedną trzecią miejsc w parlamencie dla nie-Albańczyków. W Constitutional Framework nie-Albańczykom zagwarantowano 17% miejsc w parlamencie, ale także możliwość głosowania na kandydatów startujących poza pulą zagwarantowaną. W efekcie obecnie nie-Albańczycy stanowią blisko 30% posłów (35 miejsc). Byłoby ich więcej, gdyby nie niska frekwencja wyborcza wśród Serbów. W ciągu półtora roku rządów premier Kosowa Bajram Rexhepi znacznie zwiększył liczbę niealbańskich urzędników zatrudnionych w instytucjach rządowych. W najważniejszych jednak przedsiębiorstwach państwowych nie-Albańczycy nadal stanowią znikomy procent pracowników. Na poziomie lokalnym wioski niealbańskie, a szczególnie serbskie, są często finansowo i administracyjnie dyskryminowane przez władze samorządowe. Pod presją UNMIK sytuacja zaczęła ulegać poprawie w 2003 r.

Realizację koncepcji wieloetnicznego Kosowa poważnie utrudnia wciąż niewygasły konflikt serbsko-albański. Po 1999 r. z Kosowa uciekło przed albańską zemstą, której ofiarą padły setki osób, tysiące nie-Albańczyków²². W efekcie poza Kosowem przebywa obecnie większość kosowskich Serbów i Romów. Natomiast w samym Kosowie powstały serbskie enklawy, w których schroniła się część Serbów, żyjąca wcześniej w rozproszeniu w innych regionach prowincji. Z największych z enklaw usunięto siłą większość ludności albańskiej lub nie pozwolono do nich wrócić uchodźcom z czasów czystek etnicznych podczas bombardowań NATO. Pozycja Albańczyków pozostających pod „władzą” Serbów przypomina sytuację małych serbskich „wyseppek etnicznych” w regionach zamieszkałych w większości przez Albańczyków. Najważniejszą z enklaw jest bezpośrednio graniczący z Serbią region Kosowskiej Mitrovicy²³. Po 1999 r. enklawa ta stała się *de facto* częścią Serbii – przetrwały w niej instytucje serbskiego państwa, nie zastąpione przez struktury UNMIK, co stoi w sprzeczności z rezolucją 1244. Do dzisiaj rząd serbski utrzymuje swoich urzędników także w innych częściach Kosowa.

Stopniowo liczba ataków na Serbów – ze względu na dalsze zmniejszenie się ich liczby, skupienie w enklawach i zwiększenie ochrony ze strony KFOR – spadała²⁴. Jednak mimo to położenie Serbów w Kosowie jest niezadowolające (np. ograniczona swoboda poruszania się²⁵); pozostają oni obywatelami drugiej kategorii²⁶.

Podstawowym warunkiem powodzenia procesu powrotu uchodźców jest pozytywny stosunek do tej kwestii albańskiej większości. Tymczasem bardzo silne resentymenty albańsko-serbskie oraz nieokreślony status Kosowa powodują, że choć zdecydowana większość Albańczyków deklaruje poparcie dla powrotu uchodźców, w praktyce wielu z nich obawia się, że ich powrót mógłby zagrozić niepodległościowym aspiracjom Kosowa. Stąd od 1999 r., mimo zwiększania się z roku na rok liczby powracających, do dziś wróciło jedynie niecałe 3% uchodźców. Tematem spornym jest sama kwestia organizacji powrotu uchodźców. Albańczycy i UNMIK uważają, że powrót powinien mieć charakter ewolucyjny, a uchodźcy powinni powrócić do swoich dawnych siedzib. Natomiast po stronie serbskiej pojawiają się koncepcje zmasowanego powrotu

przede wszystkim do serbskich enklaw, co Albańczycy odbierają jako próbę wprowadzenia w życie podziału Kosowa.

W listopadzie 2001 r. ówczesny szef UNMIK Hans Haekkerup, aby przekonać Serbów do wzięcia udziału w wyborach, podpisał porozumienie z Nebojszą Czoviciem, wicepremierem Serbii, w którym podkreślił pierwszeństwo rezolucji 1244 nad Constitutional Framework, zapewniając przy tym Serbów, że zostanie zwiększona liczba ich przedstawicieli w systemie sędziowniczym i policji, przyspieszony powrót uchodźców, wprowadzenie programów edukacyjnych, opracowanych w Belgradzie do szkół serbskich oraz dwukrotne powiększenie liczby sędziów międzynarodowych. Umowa ta została zrealizowana jedynie częściowo.

W lipcu 2002 roku nowy szef UNMIK Michael Steiner podpisał z przedstawicielem Belgradu umowę o włączeniu do kosowskiego wymiaru sprawiedliwości serbskich sędziów. Została ona wprowadzona w życie w grudniu 2002 roku²⁷. Pod koniec listopada 2002 r. Steiner zawarł umowę z Czoviciem o stopniowej integracji regionu Mitrovicy w ramach struktur UNMIK – ten proces został zamrożony w lutym 2003 r., gdy Mitrovica stała się centrum serbskich dążeń do podziału Kosowa. W bieżącym roku planowana jest reforma samorządowa (decentralizacja), przygotowana przez Radę Europy.

Z kwestią wieloetnicznego Kosowa powiązana jest sprawa rozpoczęcia bezpośrednich rozmów pomiędzy Prisztiną i Belgradem na tematy *stricte* techniczne, z którymi UNMIK wiąże spore nadzieje na zbudowanie podstaw wzajemnego zaufania. Jednak obie strony podchodzą do nich z rezerwą z powodu radykalnej różnicy zdań w kluczowej kwestii przyszłego statusu Kosowa²⁸. Zaplanowane na marzec 2003 r. rozmowy nie rozpoczęły się w związku z zabójstwem premiera Serbii Zorana Djindjicia. Albańczycy, chcąc podkreślić odrębność Kosowa od Serbii, są poza tym najbardziej zainteresowani rozmowami z samymi kosowskimi Serbami, bez pośrednictwa Belgradu.

W maju 2003 r. kosowskim Serbom propozycję rozpoczęcia dialogu złożył Hashim Thaci, były szef UCK, jednak propozycja ta została odrzucona przez Serbów po przegłosowaniu przez parlament kosowski deklaracji o uhonorowaniu wieloletniej walki mieszkańców Kosowa o niepodległość.

Belgrad i kosowscy Serbowie

Do momentu utraty władzy przez Miloszevicia w październiku 2000 r. Belgrad prowadził zdecydowanie antyzachodnią politykę, w przypadku relacji z UNMIK nastawioną na destrukcję (wspieranie enklaw serbskich w Kosowie). Od października 2000 r. nowe demokratyczne władze w Belgradzie przyjęły strategię dwutorową: z jednej strony nadal wspierają struktury paralelne, niezależne od UNMIK (szczególnie w enklawie Kosowska Mitrovica), z drugiej starają się w zamian za ustępstwa ONZ włączyć Serbów w główny nurt życia politycznego.

Jednym z najważniejszych posunięć władz Serbii, mających na celu koordynację polityki serbskiej wobec Kosowa, było powołanie 3 lipca 2001 r. Centrum Koordynacyjnego ds. Kosowa i Metohii, kierowanego przez wicepremiera Nebojszę Czovicia, który zdobył autorytet rozwiązaniem w 2001 r. konfliktu w dolinie Preszeva (pogranicze Serbii i Kosowa). Serbskie władze przez pewien czas miały nadzieję, że sukces w dolinie Preszeva sprawi, iż UNMIK pozwoli na stopniowe zwiększenie wpływów Belgradu na sytuację w Kosowie.

Najważniejszym przejawem pragmatyzmu serbskiego było utworzenie koalicji „Powrót”, która wzięła udział w wyborach parlamentarnych w listopadzie 2001 r. Strategia ta spotkała się z krytyką dużej części kosowskich Serbów, sprzeciwiających się integracji w ramach struktur UNMIK i stosujących taktykę bojkotu instytucji protektoratu.

Albańskie działania pronepodległościowe oraz kompromisy zawierane między UNMIK z kosowskimi Albańczykami, poszerzające kompetencje władz lokalnych, sprawiły, że także koalicja „Powrót” zaczęła stosować bojkot ustanowionych przez UNMIK struktur administracyjnych jako narzędzie walki politycznej²⁹.

Inne próby odgrywania przez Belgrad ważnej roli w Kosowie nierzadko kończyły się spektakularnymi porażkami, gdy UNMIK podejmował niekorzystne dla Serbii decyzje, mimo protestów Belgradu. Klasycznymi przykładami były: rozpoczęcie w kwietniu 2003 r. procesu przekazywania kompetencji władzom lokalnym oraz wydanie 9 maja 2003 r. przez Michaela Steinera rozporządzenia umożliwiającego rozpoczęcie pry-

watyzacji dawnej własności państwowej w Kosowie (Belgrad uważa ją za własność serbską). Świadom swych ograniczonych wpływów Belgrad czasami godzi się z zastaną rzeczywistością, czego przejawem jest ustanowienie w lipcu 2002 r. przejść granicznych z Kosowem po serbskiej stronie granicy.

Uznając rezolucję 1244, Belgrad interpretuje ją, rzecz jasna, na swoją korzyść; uważa, że *de iure* obszar Kosowa stanowi część terytorium Jugosławii. Władze serbskie dawały temu wielokrotnie wyraz, m.in. podpisując w lutym 2001 r. porozumienie z Macedonią w sprawie delimitacji granicy (również na odcinku macedońsko-kosowskim). Ważnym elementem tej strategii była opracowywana przez wiele miesięcy, ostatecznie przyjęta 4 lutego 2003 r. konstytucja Serbii i Czarnogóry. W jej preambule znalazło się stwierdzenie, iż Kosowo jest prowincją autonomiczną Serbii, czasowo znajdującą się pod kontrolą ONZ³⁰. Projektem rozwiązania problemu kosowskiego, zyskującym w Belgradzie coraz większą popularność, jest podział Kosowa na część serbską i albańską. Część serbska zostałaby wtedy włączona bezpośrednio do Serbii, natomiast albańska, z bardzo szeroką autonomią, pozostałaby pod protektoratem międzynarodowym, przy zachowaniu terytorialnej integralności Jugosławii (Serbii i Czarnogóry). Innym wariantem tej koncepcji jest idea radykalnych zmian granic w całym regionie, przeprowadzonych w oparciu o kryteria etniczne.

Pierwszy projekt powrócił do debaty politycznej w maju 2001 r., gdy w Kosowie dobiegały końca prace nad Constitutional Framework. Wówczas to wicepremier Serbii Nebojsza Czović przedstawił pierwszą z wymienionych koncepcji. Zastępcą Czovicia w Radzie Koordynacyjnej i jego głównym doradcą jest urbanista Branislav Krstić, najważniejszy ideolog koncepcji podziału Kosowa, przedstawionej w książce *Kosovo pred sudom istorije* (Belgrad 2000)³¹. Wspólnota międzynarodowa próbowała czasami uwzględnić część serbskich żądań podziału Kosowa opartego na kategoriach etnicznych. Tak np. przed wyborami lokalnymi w październiku 2002 r. szef UNMIK obiecał Serbom, w zamian za wysoką frekwencję, przeprowadzenie reformy samorządowej, która zezwalałaby nie-Albańczykom na tworzenie na terenach, gdzie stanowią większość, specjalnych jednostek administracyjnych

(w ramach gmin) o szerokich kompetencjach. Serbowie jednak nie wzięli licznego udziału w wyborach, stąd kwestię tę odłożono na później. Obecnie trwają prace nad nowym projektem reformy samorządowej, przygotowywanym przez Radę Europy.

W styczniu 2003 r. premier Serbii Zoran Djindjić, w wywiadzie dla tygodnika *Der Spiegel*³² stwierdził, że jeśli kosowscy Albańczycy będą w dalszym ciągu nastawać na niepodległość, Belgrad zaapeluje o zwołanie nowej „konferencji w Dayton”, która zajmie się ustaleniem nowych granic według kryteriów etnicznych, dając niedwuznacznie do zrozumienia, iż ma na myśli podział Kosowa (przyłączenie części serbskich do Serbii) oraz w zamian za odłączenie od federacji Serbii i Czarnogóry albańskiej części Kosowa przyłączenie do niej części Bośni zamieszkałej przez Serbów. Jego wypowiedź została ostro skrytykowana przez USA i UE, a Djindjić wycofał się ze swojej propozycji, stwierdzając, iż jego celem było uzyskanie poparcia wspólnoty międzynarodowej dla integralności terytorialnej Jugosławii, identycznej, jaką posiada Bośnia. Tydzień później natomiast wezwał do jak najszybszego rozpoczęcia bezpośrednich rozmów ze stroną albańską, przywódcami Serbów kosowskich i wspólnotą międzynarodową w sprawie określenia przyszłego statusu Kosowa. Djindjić uzasadnił swoją propozycję polityką faktów dokonanych wspólnoty międzynarodowej, stwarzającą w Kosowie *de facto* niepodległe państwo³³.

Rozmowy miały się rozpocząć w czerwcu 2003 r. Propozycja premiera Serbii została skrytykowana przez UE i USA, które stwierdziły, że rozmowy na temat ostatecznego statusu Kosowa rozpoczną się dopiero po spełnieniu określonych warunków, zgodnie ze strategią „standardy przed statusem”. 20 stycznia kosowscy Serbowie ogłosili powstanie Związku Gmin Serbskich Kosowa i Metohii³⁴, a tydzień później doszło w Belgradzie do spotkania przedstawicieli Związku z Djindjićem. Przyjęto „niejawną” wspólną strategię działania, zakładającą rozwój serbskich struktur w Kosowie. W deklaracji powołującej Związek dano do zrozumienia, że kosowscy Serbowie byliby gotowi zaakceptować jako maksymalne ustępstwo secesję albańskiej części Kosowa³⁵.

1 lutego Djindjić w liście do admirała Gregory’ego Johnsona, dowódcy sił NATO w południowo-wschodniej Europie, wezwał NATO do ze-

zwolenia na powrót do Kosowa określonej w rezolucji 1244 liczby żołnierzy armii jugosłowiańskiej i jednostek serbskiej policji. Identyczny postulat znalazł się w liście wysłanym 7 lutego do sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana. Inicjatywa Djindjića została odrzucona przez wspólnotę międzynarodową, która podkreśliła, że jedyną siłą zbrojną w Kosowie jest KFOR oraz że rezolucja mówi jedynie o powrocie personelu armii i policji, nie zaś o uzbrojonych jednostkach. W odpowiedzi 22 lutego Djindjić stwierdził, że jeśli Zachód nie pozwoli na powrót sił serbskich do Kosowa, wówczas Belgrad poprze stworzenie w Kosowie serbskiego „mini-państwa”³⁶. Trzy dni później Związek Gmin Serbskich Kosowa i Metohii ogłosił powstanie parlamentu i przyjął deklarację integralności terytorialnej Kosowa w ramach Serbii. Deklaracja zakłada także połączenie serbskich enklaw w Kosowie specjalnymi korytarzami oraz zachowanie przez nie ścisłych więzi z Serbią w dziedzinie edukacji, systemu opieki społecznej i zdrowotnej oraz bezpieczeństwa. 29 lutego w wywiadzie dla serbskiej gazety *Vesti* Djindjić stwierdził, że Kosowo powinno przekształcić się w federację serbsko-albańską na wzór federacji muzułmańsko-chorwackiej w Bośni (ustrój kantonalny) i pozostać częścią Serbii o statusie większym niż autonomia, lecz mniejszym niż federalne jednostki (Serbia, Czarnogóra)³⁷. Oznaczałoby to przyznanie Kosowu szerszej autonomii niż obecnie posiada Wojwodina, lecz mniejszej od tej, którą posiadało w czasach komunistycznej Jugosławii (1974–1989). Zabójstwo Djindjića i problemy wewnętrzne Serbii związane z walką ze zorganizowaną przestępczością sprawiły, że serbska ofensywa w Kosowie uległa wyhamowaniu.

Kosowscy Albańczycy i Albania

Głównymi celami kosowskich Albańczyków od momentu wejścia KFOR do Kosowa jest przyspieszenie procesu przekazywania kompetencji władzom lokalnym i jak najszybsze rozpoczęcie rozmów na temat ostatecznego statusu Kosowa. Piętą achillesową polityki albańskiej, ograniczającą jej skuteczność, jest głęboki podział sceny politycznej pomiędzy Demokratyczną Partią Kosowa (PDK) Hashima Thaciego wraz z Sojuszem

na rzecz Przyszłości Kosowa (AAK) Ramusha Haradinaja (ugrupowań wywodzących się z UCK) a Demokratyczną Ligę Kosowa (LDK) Ibrahima Rugovy. To ostatnie ugrupowanie – w odróżnieniu od dwóch pierwszych – legitymizacji niepodległości Kosowa szuka w wydarzeniach początku lat 90., stwierdzając, że Kosowo ogłosiło już niepodległość i obecnie powinno jedynie starać się o jej uznanie przez wspólnotę międzynarodową. Wydarzeniem historycznym, oznaczającym rozpoczęcie procesu zacierania tych podziałów, było przegłosowanie przez wszystkie trzy partie w maju br. wspólnej uchwały parlamentarnej honorującej wszystkie formy walki Albańczyków o niepodległość w latach 90.

Po wycofaniu wojsk jugosłowiańskich z Kosowa Albańczycy początkowo starali się stosować politykę faktów dokonanych, przybliżającą perspektywę niepodległości. W czerwcu 1999 r. rząd Hashima Thaciego wykorzystał okres „bezkrólewia” po wycofaniu wojsk jugosłowiańskich do błyskawicznego wyznaczenia burmistrzów niemal wszystkich gmin oprócz trzech tworzących serbską enklawę na północ od Mitrovicy. Pod presją wspólnoty międzynarodowej Thaci zaakceptował jednak władze samorządowe wyznaczone przez UNMIK. W celu podtrzymania w dyskursie publicznym kwestii niepodległości Albańczycy nie wahali się niekiedy podejmować działań, co do których można było być pewnym, że spotkają się z krytyką wspólnoty międzynarodowej. Tak np. 15 maja 2003 r. posłowie wszystkich partii albańskich oraz przedstawiciele nieserbskich narodowości przegłosowali symboliczną uchwałę o „uhonorowaniu wieloletniej walki narodowowyzwoleńczej Kosowa o niepodległość”³⁸.

Nierzadko oficjalne deklaracje albańskie różnią się od faktycznej polityki, czego przejawem jest zaangażowanie członków Korpusu Ochrony Kosowa, powiązanego z partiami wywodzącymi się z UCK, w rebelię w Macedonii, potępioną pod presją Zachodu przez Sojusz na rzecz Przyszłości Kosowa (AAK) i Demokratyczną Partię Kosowa (PDK).

Albańczycy zdecydowanie sprzeciwiają się także umowom zawartym z Belgradem przez sąsiednie państwa lub UNMIK, a dotyczącym Kosowa, jeżeli nie były z nimi konsultowane. Jedną z przyczyn aktywizacji partyzantki albańskiej w dolinie Preszeva w listopadzie 2000 r. była

obawa, że demokratyczny Belgrad stanie się głównym partnerem UNMIK³⁹.

23 maja 2002 r. parlament Kosowa przegłosował deklarację uznającą za nieważne porozumienie o delimitacji granicy, zawarte w lutym 2001 r. między Serbią i Macedonią. Szef misji ONZ natychmiast zawetował uchwałę parlamentu, jednak podkreślił, że o ostatecznym przebiegu granicy na odcinku kosowsko-macedońskim zdecydują rozmowy rządu macedońskiego z UNMIK. Kilka miesięcy później poważne niezadowolone Albańczyków wywołała akceptacja przez UE preambuły konstytucji Serbii i Czarnogóry. Po jej prezentacji na początku listopada 2002 r. premier Kosowa Bajram Rexhepi stwierdził, że projekt preambuły jest nie do zaakceptowania dla kosowskich Albańczyków i zagroził, że w razie aprobaty dla niej ze strony UE parlament Kosowa prawdopodobnie przegłosuje deklarację niepodległości. 7 listopada ub.r. parlament w Prisztinie przyjął uchwałę uznającą za nieważną preambułę konstytucji Serbii i Czarnogóry. Ta uchwała z kolei została zawetowana przez Michaela Steinera. Gdy w styczniu 2003 r. Zoran Dijndjić podniósł kwestię kantonizacji Kosowa, Sojusz na rzecz Przyszłości Kosowa (AAK) przedstawił w odpowiedzi propozycję opracowania przez parlament kosowski deklaracji niepodległości. AAK zdobył dla swojej koncepcji poparcie dużej części posłów PDK. Ostatecznie, mimo protestów AAK, prezydium parlamentu pod presją międzynarodową zrezygnowało z debaty nad tą propozycją.

Przykładem konstruktywnej, popieranej przez Zachód dyplomatycznej (kontr)ofensywy albańskiej jest natomiast koncepcja moratorium Hashima Thaciego, przedstawiona w kwietniu 2003 r. Zakłada ona wyznaczenie konkretnej daty rozpoczęcia rozmów na temat ostatecznego statusu Kosowa, a do tego momentu wstrzymanie debaty nad tą kwestią i skupienie się na budowie instytucji demokratycznych w Kosowie. Propozycja Thaciego spotkała się z krytyką strony serbskiej, przeciwnej przekazywaniu dalszych kompetencji władzom lokalnym oraz innym partiom albańskim⁴⁰.

Państwem najbardziej popierającym niepodległość Kosowa jest oczywiście Albania. Tirana od upadku komunizmu prowadzi zdecydowanie proamerykańską politykę zagraniczną, licząc na wsparcie USA dla niepodległości Kosowa. Polity-

ka ta wywołuje napięcia z UE. Z perspektywy Tirany, ze względu na odległą perspektywę integracji z UE, priorytetowe znaczenie mają relacje ze Stanami Zjednoczonymi. Jednak w porównaniu z albańskimi elitami z Kosowa władze w Tiranie prezentują stanowisko bardziej umiarkowane w sprawie niepodległości (np. w kwestii terminu rozpoczęcia rozmów, zgodne z linią ONZ), aby uniknąć napięć tak z Brukselą, jak i Waszyngtonem – ważnymi źródłami pomocy finansowej dla jednego z najbiedniejszych państw Europy. Głównym przejawem poparcia Tirany dla aspiracji Kosowa jest rozwój wzajemnej współpracy gospodarczej. Kluczowe znaczenie ma tu projekt budowy autostrady Durres–Prisztina, która połączyłaby Kosowo z wybrzeżem Morza Adriatyckiego, przywracając przerwane 90 lat temu więzi handlowe między tymi regionami.

Kosowo a wspólnota międzynarodowa

Państwem, które w największym stopniu wpłynęło na najnowszą historię Kosowa, są Stany Zjednoczone. W drugiej połowie lat 90. Waszyngton uznał za warunek stabilizacji Bałkanów odsunięcie od władzy Slobodana Miloszevicia. Twarda postawa amerykańska w połączeniu z konfrontacyjną polityką Belgradu⁴¹ w okresie kryzysu kosowskiego sprawiła, że doszło do zbliżenia amerykańsko-albańskiego oraz umocnienia się zdecydowanej proamerykańskości albańskich elit politycznych⁴². Nawet po upadku Miloszevicia, mimo poprawy relacji amerykańsko-jugosłowiańskich, spośród państw regionu Albania zachowała najlepsze stosunki z Waszyngtonem. Istotny wpływ na dalsze umocnienie się tych relacji miało zdecydowane poparcie przez Albańczyków polityki Waszyngtonu po zamachach 11 września 2001 r.⁴³ oraz w trakcie kryzysu irackiego, gdy, w odróżnieniu od Belgradu, albańskie elity polityczne w Kosowie, Albanii i Macedonii w 100% poparły politykę USA⁴⁴. Stąd Stany Zjednoczone są dziś teoretycznie państwem najbardziej gotowym – choć w umiarkowany sposób – do zaakceptowania pod pewnymi warunkami niepodległości Kosowa. Poparcie dla niej widoczne jest przede wszystkim w Kon-

gresie USA. W latach 90. adwokatem sprawy Kosowa był tam Robert Dole – lider republikańskiej większości i kandydat w wyborach prezydenckich w 1996 r. Kongresmani Tom Lantos i Ben Gillman, związani z *lobby* albańskim w USA, w czerwcu 2002 r. zgłosili w Izbie Reprezentantów projekt uchwały wzywającej Waszyngton do poparcia niepodległości Kosowa. W styczniu 2003 r. Lantos oraz Henry Hyde, szef komisji spraw zagranicznych Izby Reprezentantów, zgłosili nowy projekt, różniący się od poprzedniego uzależnieniem uznania niepodległości od budowy instytucji demokratycznych w Kosowie oraz włączenia w ten proces UE (wcześniej wymieniano NATO i ONZ). W maju 2003 r. Joseph Biden, szef komisji spraw zagranicznych Senatu, złożył projekt uchwały wzywającej do przeprowadzenia w Kosowie referendum w sprawie niepodległości.

Jednak żaden urzędnik administracji prezydenckiej, głównego autora polityki zagranicznej Waszyngtonu, nie poparł nigdy oficjalnie idei niepodległego Kosowa. Tylko raz, w szczególnej sytuacji, w trakcie nalotów na Jugosławię w 1999 r., prezydent USA Bill Clinton zagroził Miloszevicowi, że Jugosławia może stracić Kosowo na zawsze. Obecnie Bałkany nie są dla USA regionem priorytetowym. Przejawami stopniowego wycofywania się USA z Bałkanów było np. pozostawienie w 2002 r. UE wolnej ręki w sprawie Czarnogóry. (Fakt tym bardziej znamienny, iż Stany Zjednoczone, w odróżnieniu od UE, nie wyrażały poważnych zastrzeżeń wobec niepodległości Czarnogóry).

Unia Europejska jest uważana za bardziej, w porównaniu z USA, sceptycznie nastawioną do niepodległości Kosowa⁴⁵. Za największych potencjalnych przeciwników niepodległości można uznać Grecję, Belgię i Francję. Obawa UE przed niekontrolowanymi dążeniami niepodległościowymi Kosowa przejawiała się w zaangażowaniu się Brukseli w proces przekształcenia Jugosławii w Serbię i Czarnogórę. Głównym celem UE było przy tym powstrzymanie secesji Czarnogóry, co oznaczałoby kres Jugosławii, której integralną częścią jest nadal Kosowo. Powstanie Serbii i Czarnogóry było w dużym stopniu efektem silnej presji Brukseli, wywieranej szczególnie na słabszą Czarnogórę. Belgrad i Podgorica osiągnęły w marcu 2002 r. kompromis w sprawie pokojowego „rozvodu”⁴⁶. Czarnogóra zgodziła się na

odłożenie dyskusji na temat referendum niepodległościowego na początku do 2005 r., a następnie do 2006 r. W konstytucji nowego państwa znalazł się również zapis uznający Serbię – w razie secesji Czarnogóry w 2006 r. – za sukcesora Jugosławii.

W ramach UE żywa jest nadzieja na rozwiązanie problemu kosowskiego poprzez przeczekanie niepodległościowej „gorączki” Albańczyków i następnie reintegrację Kosowa jako trzeciej republiki w ramach nowej, demokratycznej i silnie zdecentralizowanej Jugosławii. Nadzieje na powodzenie tego scenariusza wzrosły po upadku Miloševicia w październiku 2000 r. i dojściu w Belgradzie do władzy demokratycznej opozycji.

Kwestia ostatecznego statusu Kosowa jest ściśle związana z procesem integracji Bałkanów z UE, gdyż tylko niepodległe państwa mogą ubiegać się o członkostwo w Unii. Brukseli zależy na tym, aby Kosowo ze względu na swój niestabilny status nie stało się „czarną dziurą” w ramach dążących do Europy Bałkanów. UE odgrywa ważną rolę w rozwoju Kosowa, ponieważ w ramach UNMIK jest odpowiedzialna za rozwój ekonomiczny protektoratu. Od dawna UE deklaruje też chęć przejścia od ONZ misji pokojowych w Bośni i Kosowie. W kontekście Procesu Stowarzyszenia i Stabilizacji (SAP), którego celem jest zawarcie przez wszystkie państwa bałkańskie układów stowarzyszeniowych z UE, Bruksela przyjęła wobec Kosowa strategię paralelnych stosunków, niezależnych od relacji z Belgradem. W celu nawiązania bezpośrednich kontaktów Kosowa z Brukselą na początku 2002 r. UE utworzyła Biuro Europejskie w ramach UNMIK. W listopadzie 2002 r. odbyła się w Brukseli konferencja na temat „Kosowo w SAP”, w której wzięli udział przedstawiciele UNMIK i władz Kosowa. 13 marca 2003 r. doszło w Prisztinie do pierwszego spotkania między wysłannikiem Brukseli i szefem UNMIK Michaelem Steinerem oraz premierem Kosowa Bajramem Rexhepim, które oznacza rozpoczęcie „wprowadzania w życie mechanizmów koordynacji koniecznych do funkcjonowania mechanizmu monitoringu SAP”, czyli rozpoczęcie Procesu Stowarzyszenia i Stabilizacji⁴⁷.

W latach 90. najważniejszym protektorem Belgradu na arenie międzynarodowej była Rosja, która traktowała jednak często interesy serbskie instrumentalnie jako element swojej polityki

wobec USA i UE. Pozycję rosyjską znacznie osłabiła interwencja NATO w Kosowie, podjęta mimo sprzeciwu Moskwy. Dojście do władzy Władimira Putina sprawiło, że polityka rosyjska wobec Bałkanów stała się bardziej pragmatyczna. Przejawami pogodzenia się Moskwy z rzeczywistością (ograniczony potencjał własny) było odegranie przez Rosję bardzo niewielkiej roli w trakcie kryzysu w dolinie Preszeva (2000–2001) i w Macedonii (2001 r.) oraz wycofanie w 2003 r. wszystkich jednostek rosyjskich z misji pokojowych w Bośni i Kosowie. Jednak w kwestii Kosowa Belgrad wciąż – jak się wydaje – może liczyć na mocniejsze poparcie Rosji niż Albańczycy na poparcie Amerykanów.

Największa gotowość do akceptacji niepodległości Kosowa pojawiła się w strukturach ONZ. W październiku 2000 r. Niezależna Międzynarodowa Komisja ds. Kosowa, pracująca pod auspicjami ONZ, a kierowana przez premiera Szwecji Gorana Perssona, przedstawiła raport na temat przyszłości Kosowa przygotowany dla sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana. Komisja uznała perspektywę wymuszenia na kosowskich Albańczykach akceptacji autonomii w ramach Serbii lub statusu trzeciej republiki w ramach Jugosławii za nierealne i niemoralne. Za optymalne rozwiązanie przyjęła warunkową niepodległość Kosowa, uzależnioną od spełnienia kryteriów uznanych przez ONZ za warunki w ramach strategii „standardy przed statusem”. Dwa miesiące później, w grudniu 2000 r., Kofi Annan przedstawił projekt utworzenia konfederacji trzech niepodległych państw – Kosowa, Serbii i Czarnogóry. Spotkał się on z bardzo krytycznym przyjęciem ze strony Serbów i stosunkowo krytycznym ze strony kosowskich Albańczyków⁴⁸.

Prognoza

W ciągu najbliższych kilku lat autonomia Kosowa będzie dalej poszerzana (regułą stanie się np. udział premiera Kosowa wraz z szefem UNMIK w międzynarodowych konferencjach) oraz zostaną w ramach Procesu Stowarzyszenia i Stabilizacji wprowadzone w nim elementy unijnego prawodawstwa. Powyższe procesy będą wywoływały dalsze napięcia między UNMIK a Belgradem. Wzrośnie też presja kosowskich Albańczy-

ków (demonstracje) na rozpoczęcie rozmów na temat ostatecznego statusu Kosowa. Kwestia ta powróci na pewno w kontekście procesu integracji europejskiej, gdy w Brukseli Serbia i Czarnogóra złożą podanie o przyjęcie do Unii lub gdy nadejdzie termin podjęcia decyzji o dalszych losach tego państwa.

W kwestii ostatecznego statusu Kosowa najbardziej prawdopodobnym scenariuszem będzie podjęcie przed 2005 r. przez Radę Bezpieczeństwa decyzji o wyznaczeniu daty rozpoczęcia rozmów na ten temat po uprzednim spełnieniu pewnych kryteriów. W tym samym czasie nastąpiłoby przekazanie UE kompetencji w Kosowie w sferze cywilnej oraz wprowadzenie wspólnego dowodzenia siłami KFOR przez UE i NATO. Według doniesień agencji Reutera z 20 maja 2003 r., opartych na anonimowych źródłach w UE, w Brukseli coraz silniejsze jest przekonanie, że bez rozwiązania statusu Kosowa nie jest możliwa stabilizacja sytuacji w protektoracie i regionie, pogodzone się też z faktem, że nierealne jest zmuszanie Albańczyków do akceptacji reintegracji w ramach Serbii i Czarnogóry, nawet na asymetrycznych relacjach, czyli z większą autonomią. Nowa federacja (Serbia–Czarnogóra–Kosowo) byłaby państwem nie funkcjonującym ze względu na permanentne konflikty wewnętrzne. Natomiast podział Kosowa na część serbską i albańską jest łatwy do zrealizowania tylko w przypadku Mitrovicy⁴⁹. Dlatego najbardziej prawdopodobnym scenariuszem może okazać się uzyskanie przez Kosowo warunkowej niepodległości⁵⁰. Unia Europejska, po negocjacjach z Radą Bezpieczeństwa ONZ, prawdopodobnie przejmie od tej ostatniej protektorat nad Kosowem w aspekcie cywilnym, pozostawiając NATO wymiar militarny. Unijny namiestnik we współpracy z lokalnym rządem poszerzy jeszcze bardziej kompetencje władz lokalnych, zachowując jedynie kontrolę nad polityką zagraniczną i obronną oraz we współpracy z lokalnym rządem będzie kontynuował proces „europeizacji” kosowskiego prawodawstwa⁵¹. Z pewnością niektórzy politycy w Brukseli będą liczyli, że polityka „kija i marchewki” (integracja z UE oraz uzależnienie Kosowa od zachodniej pomocy finansowej), groźba zupełnej izolacji międzynarodowej oraz świadomość potęgi militarnej NATO przekonają kosowskich Albańczy-

ków do rezygnacji z niepodległościowych aspiracji. Realizacja takiego scenariusza wymagałaby utrzymania na dość wysokim poziomie liczebności sił KFOR oraz przekształcenia ich w siły okupacyjne, które musiałyby pacyfikować wielkie albańskie demonstracje. Co więcej, nie można wykluczyć też pojawienia się wśród radykalnych, rozczarowanych Albańczyków organizacji terrorystycznych, dla których celem ataków stałyby się siły międzynarodowe. Problemy w Kosowie mogą też łatwo zostać „wyeksportowane” do Macedonii i doliny Preszeva.

Skuteczne wymuszenie na Albańczykach akceptacji statusu unijnego protektoratu nie zapobiegnie sytuacji, w której kwestia niepodległości będzie powracać przy okazji każdych wyborów. Trudno będzie UE uzasadnić, dlaczego w ramach stabilnych, zintegrowanych z Europą Bałkanów Kosowo nie będzie miało prawa do pełnego równouprawnienia z innymi państwami regionu. Z kolei uznanie niepodległości Kosowa nie oznaczałoby automatycznie zakończenia protektoratu – podobnie jak Bośnia Kosowo pozostałoby jeszcze przez kilka lat, już jako teoretycznie niepodległe państwo, pod opieką Brukseli i Waszyngtonu.

W rozmowach na temat ostatecznego statusu Kosowa niemal na pewno wezmą udział USA, UE i ONZ, a być może także Rosja. Z perspektywy albańskich aspiracji niepodległościowych kluczowe znaczenie będzie miało zaangażowanie dyplomatyczne USA. Problem Kosowa jest w tym kontekście poważniejszy niż sąsiedniej Czarnogóry. Albańczycy są jedynym na świecie w większości muzułmańskim narodem o zdecydowanie proamerykańskich sympatiach, stąd Waszyngton zapewne nie pozostawi decyzji na temat statusu Kosowa wyłącznie w gestii UE. W sytuacji zróżnicowania polityki zagranicznej poszczególnych państw UE, zaangażowanie USA będzie odgrywało rolę decydującą. Aktywność Stanów Zjednoczonych na Bałkanach będzie zależała m.in. od sytuacji na Bliskim Wschodzie. Jeśli w regionie bliskowschodnim nie dojdzie do destabilizacji sytuacji politycznej, a tym bardziej jeśli np. uda się Waszyngtonowi doprowadzić do pokoju w konflikcie izraelsko-palestyńskim, wówczas USA, potwierdzając pozycję supermocarstwa, zapewne zajmą decydujące stanowisko w kwestii

ostatecznego statusu Kosowa. Każdy natomiast pesymistyczny scenariusz dla Bliskiego Wschodu oznacza zamrożenie na dłuższy czas rozwiązania kwestii ostatecznego statusu Kosowa.

Rosja, Chiny i Francja ze względu na silne poparcie dla idei niezmienności granic oraz tradycyjny dystans wobec polityki amerykańskiej będą prawdopodobnie miały największe zastrzeżenia wobec niepodległości Kosowa. Ta kwestia nie ma jednak strategicznego znaczenia w polityce światowej. Dlatego można założyć, biorąc pod uwagę pragmatyzm Moskwy i Pekinu oraz brak poparcia Niemiec dla stanowiska Paryża, że wymienione państwa nie będą prowadziły bezkompromisowej polityki w tej kwestii.

Jeśli UE i USA zdecydują się na ewolucyjne, warunkowe doprowadzenie Kosowa do niepodległości, ważną kwestią będzie włączenie w ten proces Belgradu. Wspólnota międzynarodowa obawia się, że niepodległość Kosowa osłabi proeuropejską orientację Serbii. Jednak siły szowinistyczne są osłabione. Natomiast mało prawdopodobne wydaje się zajęcie przez polityków wywodzących się z dawnej opozycji demokratycznej – w sytuacji gdy Serbia stoi przed perspektywą integracji z UE – bezkompromisowego stanowiska w sprawie przyszłości Kosowa. Najważniejszymi argumentami mogącymi przekonać Belgrad do współpracy byłyby: perspektywa integracji Serbii z UE, rozwój współpracy regionalnej, umożliwiający Belgradowi zachowanie wpływu na los kosowskich Serbów, przyłączenie Mitrovicy do Serbii oraz szeroka autonomia nie-Albańczyków⁵². Niepodległe Kosovo będzie musiało podpisać traktat międzynarodowy, który na zawsze wykluczy możliwość jego zjednoczenia z Albanią.

Podobną „marchewkę” (integracja z UE) trzeba byłoby zapewne zastosować także wobec bośniackich Serbów. Prawdopodobnie gdy pojawi się sprawa niepodległości Kosowa, UE i USA będą musiały zgodzić się na pewne ustępstwa wobec Republiki Serbskiej w Bośni, gwarantujące zachowanie przez nią autonomii w ramach Bośni i Hercegowiny. Po wejściu do UE i NATO w ciągu czterech najbliższych lat Rumunii i Bułgarii (oraz być może Chorwacji) Bruksela zapewne będzie dążyła, aby i pozostałe państwa regionu – Albania, Macedonia, Serbia i Czarnogóra oraz protektorat w Kosowie – zacieśniły współ-

pracę regionalną, tworząc rodzaj miniatury UE. Jednym z najważniejszych warunków postawionych przez wspólnotę międzynarodową będzie niewątpliwie uzależnienie uznania niepodległości Kosowa od powrotu uchodźców. Teoretycznie perspektywa niepodległości stwarza największe szanse na konstruktywne zaangażowanie w ten proces Albańczyków. Władze serbskie grożą obecnie, że w razie wejścia Kosowa na drogę niepodległości wezwą pozostających w Kosowie Serbów do masowego opuszczania protektoratu oraz wstrzymania powrotu uchodźców. Stanowisko to może jednak ulec zmianie, gdy Serbia pogodzi się z rzeczywistością i zda sobie sprawę, że dzięki powrotowi jak największej liczby Serbów pozycja serbska w Kosowie ulegnie wzmocnieniu. Oczywiście nie powrócą wszyscy uchodźcy. Według szacunków Rady Europy ok. 1/3 uchodźców nie wykazuje woli powrotu. Skala powrotu będzie zależać od stworzenia przez Zachód zachęcających warunków finansowych. Jednak najprawdopodobniej duża część uchodźców nie będzie zainteresowana powrotem do niepodległego Kosowa. Wszystkie ustępstwa w sprawach wewnętrznych na rzecz kosowskich Serbów spotkają się z niezadowoleniem przynajmniej części Albańczyków. Wśród Albańczyków zawsze będą istniały grupy ekstremistyczne opowiadające się za oczyszczeniem z Serbów Kosowem, sprzeciwiające się jakimkolwiek ustępstwom na rzecz Belgradu. Jednak zdecydowana postawa Zachodu w połączeniu z perspektywą niepodległości powinny sprawić, że pozostaną one marginalnym zjawiskiem.

Największą z obaw wspólnoty międzynarodowej jest zapewne to, że niepodległość Kosowa rozbudzi nadzieje Albańczyków na utworzenie Wielkiej Albanii. Albańskie rebelie w dolinie Preszeva i w Macedonii w 2001 r. umocniły obawy o konsekwencje niepodległości Kosowa dla stabilności regionalnej. Szczególnie istotna jest sytuacja w Macedonii, gdzie blisko półmilionowa mniejszość albańska stanowi ok. 1/4 populacji. Obecna sytuacja w Macedonii napawa umiarkowanym optymizmem – dawni liderzy rebelii odgrywają rolę konstruktywną, wchodząc w skład rządu i akceptując kompromisowe porozumienie pokojowe, zachowujące integralność kraju i przyznające szeroką autonomię Albańczykom. Jednak można założyć, że szerokie ustępstwa

dla kosowskich Serbów spowodują pojawienie się wśród macedońskich Albańczyków żądań poszerzenia i ich autonomii. Natomiast w Kosowie zawsze będą istniały ugrupowania postulujące jego zjednoczenie z Albanią, jest jednak mało prawdopodobne, aby zyskały one większe poparcie – Albańczycy muszą się w tej kwestii liczyć ze stanowiskiem Zachodu. Ten tradycyjny albański pragmatyzm wynika ze świadomości własnej słabości i potrzeby wsparcia ze strony potężnego protektora, koniecznej do zmiany *status quo*. W ostatecznym rozrachunku kluczowe znaczenie dla rozwiązania problemu Kosowa będzie miała zdecydowana postawa Zachodu (zdolność do narzucania własnych rozwiązań), który musi jednak najpierw wypracować plan działania w wymiarze regionalnym i na jego bazie kształtować rzeczywistość, a nie jedynie reagować na bieżące trudności, obserwując rozwój wydarzeń.

Adam Balcer

¹ Oszacowanie rzeczywistej liczby mieszkańców Kosowa oraz struktury etnicznej jest bardzo trudne. Kwestia ta jest omówiona w rozdziale „Koncepcja wieloetnicznego Kosowa”.

² Materialnym symbolem serbskich praw historycznych do Kosowa są bardzo liczne w tym regionie serbskie zabytki sakralne.

³ Równoprawna reprezentacja na poziomie federalnym oraz niezmiennie granice.

⁴ Radykalne grupy opowiadające się za utworzeniem Wielkiej Albanii cieszyły się ograniczonym poparciem. Natomiast pewną popularność zyskała koncepcja przyłączenia do Republiki Kosowa ziem z albańską większością, znajdujących się poza jej granicami.

⁵ Konstytucja uznawała, że zmiana granic Jugosławii, np. odłączenie jednej z republik, wymaga zgody wszystkich jednostek federalnych. Stąd nawet uzyskanie przez Kosowo statusu republiki nie oznaczałoby jednoznacznie jego secesji.

⁶ W październiku 1991 r. doszło do spotkania w Prisztinie partii albańskich z Serbii, Kosowa, Czarnogóry i Macedonii, na którym przyjęto deklarację, że w razie rozpadu Jugosławii i zmiany granic ziemie z większością albańską powinny mieć prawo przyłączenia się do Albanii (<http://www.kosova.com> – strona Qendra per informim e Kosoves – agencji informacyjnej związanej z LDK).

⁷ Niepodległość, uznaną jedynie, a i to tylko teoretycznie, przez Albanię, przegłosował parlament Kosowa, rozwiązany wcześniej przez Miłoszevicia.

⁸ W 1996 r. Ibrahim Rugova zawarł umowę ze Slobodanem Miłoszevicem, przewidującą przywrócenie autonomii kulturalnej. Jej podpisanie *de facto* oznaczało rezygnację z niepodległości. Umowa nie weszła nigdy w pełni w życie.

⁹ Według badań przeprowadzonych w sierpniu 1997 r. przez serbski niezależny dziennik *Nasza Borba* i kosowski *Koha Ditore* 42% Serbów było przeciwnych jakiegokolwiek autonomii dla Albańczyków, nawet tej istniejącej, zaś 40% było gotowych umiarkowanie poszerzyć istniejącą autonomię jedynie w wymiarze kulturalnym. Ponad 50% Albańczyków było gotowych zrezygnować z niepodległości i zaakceptować autonomię sprzed 1989 r., zaś jeszcze większa grupa – status republiki w ramach Jugosławii (International Crisis Group, Kosovo Spring, 20.03.1998, s. 45–46, http://www.crisisweb.org/projects/balkans/kosovo/reports/A400178_20031998.pdf).

¹⁰ Po raz pierwszy propozycja podziału Kosowa pojawiła się w słynnym memorandum Serbskiej Akademii Nauki i Sztuki (SANU) z 1986 r. Jej zwolennikiem był mentor tego memorandum, znany pisarz i prezydent Jugosławii w latach 1992–1993 Dobrica Cosić. Autorem koncepcji kantonizacji jest serbski historyk Duszhan Bataković, obecny ambasador w Grecji. Jego plan zakładał podział Kosowa na pięć kantonów i albańsko-serbską administrację dużych miast. W lutym 1999 r. plan ten został przesłany przez Serbską Cerkiew Prawosławną francuskiemu Ministerstwu Spraw Zagranicznych.

¹¹ Kluczową kwestią sporną było stacjonowanie wojsk międzynarodowych w Kosowie, czemu w jakiegokolwiek postaci sprzeciwiał się Miłoszević. Z drugiej strony Zachód postawił w trakcie negocjacji twarde warunki, na jakich miały stacjonować w Kosowie siły NATO.

¹² Wypędzono ok. 850 tys. kosowskich Albańczyków do sąsiedniej Albanii, Macedonii i Czarnogóry; dalsze kilkaset tysięcy uchodźców musiało szukać schronienia w górach i innych trudno dostępnych miejscach na terenie samego Kosowa.

¹³ W rezolucji wszystkie państwa członkowskie ONZ potwierdzają poparcie dla integralności i suwerenności Jugosławii, jak to określono w Helsińskim Akcie Końcowym i Aneksie 2, gdzie znajduje się stwierdzenie, że międzynarodowa administracja ma zagwarantować w okresie przejściowym Kosowu autonomię w ramach Jugosławii. Natomiast w dokumencie końcowym z Rambouillet wspólnota międzynarodowa przywołuje poparcie dla suwerenności i integralności Jugosławii zgodnie z Helsińskim Aktem Końcowym oraz stwierdza, że wspólnoty narodowe w Kosowie nie powinny podejmować działań zagrażających suwerenności Jugosławii.

¹⁴ W marcu 2003 r. przedstawiciel rządu Kosowa razem z reprezentantem UNMIK podpisał umowę o wolnym handlu z Macedonią (<http://www.radio21.net> – albańskie niezależne radio z Kosowa).

¹⁵ W maju 2003 r. przedstawiciele władz lokalnych razem z szefem UNMIK mieli wziąć po raz pierwszy udział w konferencjach zorganizowanych przez NATO i UE. Ich udział został jednak odwołany przez szefa UNMIK Michaela Steinera po przegłosowaniu przez parlament kosowski uchwały o uhonorowaniu walki mieszkańców Kosowa o niepodległość.

¹⁶ Oficjalne wskaźniki nie są do końca wiarygodne, ponieważ duża część osób bezrobotnych pracuje „na czarno”.

¹⁷ W 2002 r. parlament przegłosował jedynie dwie ustawy z 20 przygotowanych przez rząd.

¹⁸ Ich ofiarami w zdecydowanej większości są działacze Demokratycznej Ligi Kosowa (LDK), ugrupowania prezydenta Ibrahima Rugovy (<http://www.kosova.com>).

¹⁹ Według niektórych źródeł liczba uchodźców jest mniejsza (200 tys.), według innych większa (280 tys.) (International Crisis Group (ICG), Return to uncertainty: Kosovo's internally displaced and return process, 13.12.2002, s. 1–2; http://www.crisisweb.org/projects/balkans/kosovo/reports/A400851_13122002.pdf).

²⁰ Na Zachodzie mieszka liczna grupa Albańczyków, którzy opuścili Kosowo w latach 90. i do dzisiaj nie uzyskali obywatelstwa państw, w których przebywają. Po 1999 r. nie mogli oni, w odróżnieniu od serbskich uchodźców przebywających w Serbii, głosować zagranicą podczas wyborów w Kosowie. Tysiące Serbów wyjechało z Kosowa w latach 80.; Belgrad może w przyszłości zaproponować przyznanie im obywatelstwa Kosowa. Wśród serbskich uchodźców z Kosowa oraz w samym Kosowie znajdują się także Serbowie z Chorwacji. W latach 1992–1995, w trakcie wojny w Bośni, pod presją serbską opuścili Kosowo tysiące Bośniaków.

²¹ Pod względem własności prywatnej powierzchnia ziem należących do nie-Albańczyków, szczególnie Serbów, jest większa w porównaniu z ich odsetkiem w populacji całego Kosowa. Albańczycy są społeczeństwem stosunkowo młodym. W ramach ludności dorosłej ich udział procentowy będzie jeszcze przez wiele lat niższy niż w skali całej popu-

lacji. Obecnie około 1/5 dorosłych mieszkańców Kosowa, uwzględniając uchodźców, nie jest Albańczykami.

²² Większość Serbów opuściła Kosowo w trzech falach: w trakcie nalotów na Jugosławię, wraz z armią jugosłowiańską oraz w ciągu kilku pierwszych tygodni po jej wycofaniu. Jednak także dzisiaj istnieje zjawisko migracji do Serbii, choć liczba powracających uchodźców jest większa niż wyjeżdżających.

²³ Podział Mitrovicy ukazuje zjawisko mini-enklaw w ramach enklaw. Po północnej serbskiej stronie miasta została część przedwojennej populacji albańskiej, żyjąca obecnie w zwartych skupiskach. Ich położenie jest identyczne z sytuacją małych enklaw serbskich w tych częściach Kosowa, gdzie poziom konfliktu etnicznego jest wysoki.

²⁴ Liczba ataków na Serbów utrzymywała się przez kilkanaście miesięcy na dość wysokim poziomie, co pozwala wierzyć, że była to częściowo działalność planowa. Otwarty status Kosowa sprawił, że radykalne środowiska albańskie, w tym część UCK, uznały oczyszczenie Kosowa z jak największej liczby Serbów za najlepszą gwarancję eliminacji wpływów Belgradu oraz metodę zniechęcenia uchodźców do powrotu.

²⁵ Szef UNMIK Michael Steiner obciążył częścią odpowiedzialności za ten stan Belgrad, gdyż od sierpnia 2002 r. mimo podpisania specjalnej umowy, ze względu na odkładanie przez Belgrad tej kwestii, nie zostały do dzisiaj wprowadzone w całym Kosowie jednolite tablice rejestracyjne.

²⁶ Położenie nieserbskich grup etnicznych, np. Turków, Bośniaków, Ashkali, Egipcjan (dwie ostatnie pochodzenia romskiego), jest generalnie, w wymienionej kolejności, znacznie lepsze niż Serbów i Romów. Ich elity polityczne popierają obecnie niepodległościowe dążenia Albańczyków (OSCE, Raports, Situation of ethnic minorities in Kosovo, <http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/>).

²⁷ Albańczycy zgłosili zastrzeżenia do niektórych sędziów, oskarżając ich o dyspozycyjność w czasach Miloszevicia (www.kosovapress.com – strona agencji informacyjnej Kosova press związanej z partiami wywodzącymi się z UCK).

²⁸ Pozycja negocjacyjna Albańczyków była z góry słabsza z powodu nieustalonego statusu oraz ograniczonych kompetencji. Natomiast Belgrad nie był zainteresowany traktowaniem jako równoprawnego partnera władz lokalnych w Kosowie.

²⁹ Posłowie serbscy opuszczali posiedzenia parlamentu zawsze, gdy pojawiały się kwestie związane z niepodległością Kosowa lub suwerennością nad nim Jugosławii. Serbowie po przegłosowaniu przez parlament w Prisztinie w listopadzie 2002 r. uchwały uznającej za nieważną preambułę konstytucji Serbii i Czarnogóry, według której Kosowo jest serbską prowincją autonomiczną, bojkotowali jego posiedzenia przez prawie cztery miesiące.

³⁰ Według rezolucji 1244 Kosowo jest w okresie przejściowym integralną częścią Jugosławii.

³¹ Krstić jest przeciwnikiem kantonizacji jako ostatecznego rozwiązania. Opowiada się natomiast za podziałem dużych miast na część albańską i serbską. Czović nie wyklucza kantonizacji na wzór Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej w Bośni. W sprawie Mitrovicy zakłada utworzenie kilku gmin tworzących jeden powiat miejski.

³² *Der Spiegel*, 11.01.2003.

³³ Stanowisko Djindjicia zostało skrytykowane także przez prezydenta Jugosławii Vojislava Kostunicę. Wielu komentatorów nagły zwrot Djindjicia wiązało z chęcią zdobycia sympatii nacjonalistycznej części elektoratu serbskiego.

³⁴ Przykładem dwutorowości serbskiej polityki jest podjęcie cztery dni później decyzji o zakończeniu bojkotu posiedzeń parlamentu w Kosowie.

³⁵ Znalazło się tam m.in. sformułowanie: „W przypadku gdyby w ramach Serbii i Czarnogóry miało powstać nowe państwo albańskie, Związek Gmin Serbskich [...] powinien wezwać rząd serbski oraz instytucje państwowe Serbii i Czarnogóry do zagwarantowania pełnej suwerenności w regionach zamieszkałych od wieków przez Serbów”. ICG, Kosovo Ethnic Dilemma: The Need for Civic Contract, 28.05.2003, s. 20; http://www.crisisweb.org/projects/balkans/kosovo/reports/A400983_28052003.pdf

³⁶ <http://www.b92.net>

³⁷ <http://www.b92.net>

³⁸ Uchwała została skrytykowana przez Michaela Steinera, który przyznał jednak, że jej treść została częściowo złagodzona po uwzględnieniu jego wcześniejszych zastrzeżeń (www.kosovalive.com – strona niezależnej agencji informacyjnej).

³⁹ Ofensywa albańska w dolinie Preszeva rozpoczęła się po zaproszeniu prezydenta Jugosławii na szczyt Paktu Stabilizacyjnego, na którym nie było przedstawiciela Kosowa.

⁴⁰ Veton Surroi, Fillimi i shekullit – përgjigje ndaj moratoriumit të Hashim Thaçit (*Koha Ditore*, 20.05.2003; http://www.koha.net/read_kosove.asp?id=2664).

⁴¹ Rozwiązanie przez Belgrad już po utracie władzy przez Miloszevicia problemu doliny Preszeva w 2001 r. pozwala założyć, że inny sposób walki (chirurgiczne operacje jednostek specjalnych, nie zaś pacyfikacje wiosek z towarzyszącymi im masakrami ludności cywilnej) z albańską partyzantką oraz inny charakter władz w Serbii bez wątpienia inaczej wpłynęłyby na politykę Zachodu w kwestii Kosowa w 1999 r.

⁴² Utrzymanie się u władzy Miloszevicia po wkroczeniu wojsk KFOR do Kosowa sprawiło, że Amerykanie taktycznie nieoficjalnie wspierali działalność albańskiej partyzantki w dolinie Preszeva.

⁴³ W odróżnieniu od Albańczyków, po stronie serbskiej pojawiły się komentarze np. prezydenta Jugosławii Vojislava Kostunicy, że USA stały się obiektem ataku ze względu na swoją ekspansywną politykę zagraniczną.

⁴⁴ Kolejnym przejawem tej tendencji było podpisanie przez Albanie w maju 2003 r. umowy z Waszyngtonem, gwarantującej niewydawanie żołnierzy amerykańskich Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu.

⁴⁵ Po opublikowaniu w październiku 2000 r. raportu Niezależnej Komisji Międzynarodowej do spraw Kosowa (czytaj dalej) postulującego warunkowe uznanie niepodległości Kosowa, komisarz unijny do spraw polityki zagranicznej Chris Patten stwierdził, że „stanowisko UE w sprawie Kosowa jest zgodne z rezolucją 1244 i UE nie zrobi ani jednego kroku dalej”, wykluczając tym samym niepodległość Kosowa. Natomiast rezolucja 1244 teoretycznie nie wyklucza żadnej opcji. Po wyborach parlamentarnych w listopadzie

2001 r., gdy Rugova wezwał do uznania niepodległości Kosowa, szef dyplomacji Belgii, stojącej wówczas na czele UE, ponownie zadeklarował, że Piętnastka jest przeciwna niepodległości.

⁴⁶ Czynnikiem sprzyjającym polityce UE było duże poparcie dla utrzymania więzi z Belgradem w samej Czarnogórze.

⁴⁷ Po spotkaniu na konferencji prasowej Michael Steiner stwierdził, że „standardy postawione Kosowu są identyczne z tymi, jakie UE postawiła innym krajom regionu” (www.radio21.net).

⁴⁸ Politycy albańscy deklarowali albo zdecydowany sprzeciw wobec utrzymania jakichkolwiek więzi z Serbią, albo nie wykluczali tej możliwości, żądając jednak uprzedniego uznania niepodległości Kosowa (<http://www.unmikonline.org/press/lmm00.htm> – przegląd prasy kosowskiej na oficjalnej stronie UNMIK).

⁴⁹ Np. pojawiłaby się kwestia przyłączenia albańskiej części Kosowa do Albanii. Najbardziej spornym regionem byłaby położona blisko granicy z Serbią enklawa Gjilan/Gnjilane. Po serbskiej stronie granicy ona z zamieszkaną w większości przez Albańczyków doliną Preszeva.

⁵⁰ Według Reutera (20 maja 2003) coraz więcej urzędników UE przyznaje, że najbardziej realnym ostatecznym rozwiązaniem statusu Kosowa jest jego warunkowa niepodległość.

⁵¹ Kosowo miałyby identyczne prawa w ramach UE jak pozostali członkowie, jednak formalnie byłoby protektoratem UE.

⁵² Kluczowe znaczenie ma głęboka decentralizacja. W ramach ustępstw dla Serbów należy zastanowić się nad zmianą granic gmin, uwzględniającą stosunki etniczne.

Introduction

In June 2003, during a meeting held in Saloniki, the leaders of European Union member states turned to the presidents and heads of the governments of five Western Balkans nations – Croatia, Bosnia and Herzegovina, Serbia and Montenegro, Macedonia, and Albania – assuring them that Brussels sees a future for the entire region in Europe and that, without their membership in the EU, the integration of the continent would not be complete. Of these five – actually six, as Kosovo’s protectorate was represented by a separate delegation: the Prime Minister, President, the Head of the international administration, and a representative of the Serbian party – only Croatia can count on quick integration. The membership of the remaining countries is being spoken of (unofficially) in the perspective of ten to fifteen years. However, no EU diplomat is able to answer the question of how the integration of Bosnia and Herzegovina, and Kosovo, with the EU, will look in practice – these two organisms exist solely owing to the will and efforts of the international community.

Eight years following the signing of the peace treaty in Dayton, which ended the domestic war in Bosnia, this country still operates, *de facto*, as two organisms that do not have much in common: the Muslim-Croat Federation and the Republic of Serbia. What’s more, the actual federation is, in fact, a not altogether successful conglomerate of Bosnian Muslims and Croats living their separate lives. In the October 2002 parliamentary elections, nationalist parties were successful and a defeat was suffered by a group supporting the co-operation of the three Bosnian nations. In such situation questions are asked increasingly more often in the West as regards the sense (and costs) of maintaining – as Wojciech Stanisławski wrote in this report – “a common market executing a pompous foreign policy”.

Kosovo’s situation appears to be easier than that of Bosnia: the very high percentage (80–95 percent) of Albanians forces an arrangement in which Albanians set the conditions, and ethnic minorities (Serbian and Romany) can either

accept or boycott this fact but they are unable to change it. However, it seems highly likely that, in the face of strong divergences among Albanian groups, the Serbian party will, in the future (if “patriotic” moods subside among the Albanians, based on their hatred of Serbs), be able to successfully play quite an important role in parliamentary life. Of course this depends on whether Kosovo will first attain an appropriate level of political culture. Unfortunately there are not many indicators of this at present: despite the presence of international forces, the largest Serbian enclaves are separated from Kosovo’s remaining territory by a border controlled on both sides by informal, armed patrols. Crossing this border is often performed “at one’s own risk”.

As much as, in the case of Bosnia, the international community is still resolutely pushing a “forced conglomeration” of the divided organism (and gaining certain success in this field, e.g. a clear recently increase in the return of refugees), in the case of Kosovo there is basically no chance of this territory returning within the range of Serbia’s borders. As Adam Balcer wrote, the problem lies in finding a formula for accepting a “separateness” (independence) of Kosovo that would be acceptable to both parties.

Independently of the will declared by the heads of states and international organisations, the Balkans and Western analysts are, increasingly more often, encountering doubts as to the sense of the principle of sanctifying the hitherto state borders accepted a priori in Dayton (1995), as well as upon the formation of Kosovo’s protectorate (1999). (More precisely, this refers to the borders between the republics of the former Yugoslavia.) In Bosnia and Kosovo, these borders remain fictitious to a large degree. EU membership could perhaps solve this problem. Within the scope of the EU, autonomic “formations” of different “levels of separation” function successfully: i.e. Catalonia, Basque Country, Scotland, Wales, Northern Ireland, Wallonia, Flanders, Corsica, Bavaria. The problem is that Brussels will almost certainly push for the opposite: first, functioning (uniform?) states and, only once this is achieved – membership negotiations. In the case of Bosnia and Kosovo, this condition will be

particularly difficult to fulfil unless, under the influence of the positive integration experiences of neighbours, pragmatism triumphs over the national mythology of these countries.

The initiation of direct talks in March 2003 by the European Commission with authorities in Pristina indicates that the EU can sometimes find itself in situations that are far from ideal. Maybe this courage will suffice for Bosnia, which right now doesn't function exactly according to Brussels' wishes. The perspective of membership in a united Europe could surely help Bosnia's nations in breaking common prejudices.

Stanisław Tekieli

Bosnia and Herzegovina: facing the question of identity

Wojciech Stanisławski

Bosnia's fate and stability evoke growing concerns among observers of the Balkan political scene. Out of three goals the international community set themselves in Dayton – the assurance of security, the reconstruction of infrastructure damaged as a result of the conflict and the creation of a multinational, democratic society – only the first of these appears to have been achieved. This is despite the failure to capture war criminals, the occurrence of explosive local incidents, and the need to maintain significant international peace and police forces eight years after conflict resolution¹. The lack of success in achieving the subsequent two goals means that doubts about Bosnia's future tend to arise increasingly more often, concerning two significant, related issues: perspectives for stabilisation, the reconstruction and building of a democratic society, the stability of Bosnia's² political status and, indirectly – the permanency of its borders. If the plans for social and economic reconstruction falter, this might result in making Bosnia in the further future the hotbed for many a threats, starting from illegal immigration, drugs and guns transit, and ending up with the springing of the radical islamist ideologies, terrorist militias, etc. This essay concentrates on the second of these issues. This is also due to the fact that, should worldwide public opinion recognise that Bosnia, after eight years, has become nothing other than a “common market executing a pompous foreign policy”, it would be necessary to review the hitherto policy – the route of the borders would then be considered one of the fastest and most commonly questioned elements.

The status of Bosnia and Herzegovina's legal and government system: hidden traps

Bosnia's parliament announced sovereignty back in October 1991. In spite of this, the four-year conflict, having the characteristics of a domestic war, as well as those of an international dispute, did not allow for the elaboration of permanently operating constitutional mechanisms. Bosnia's government system is regulated by the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (GFAP) entered into in De-

ember 1995 at the Dayton military base, hence the sometimes-used title “Dayton Pact” or the more widely used, “Dayton Peace Agreement”. Another derivative of this name is “Dayton constitution”, used in connection with the basic law constituting the primary element of the Peace Agreement. Furthermore, these days, it is not rare to hear opinions postulating the granting of subsequent amendments or a completely new constitutional formula³.

The basic law, drawn up in extremely atypical circumstances (under the conditions of a “weak cease-fire”, with the decisive participation of foreign experts, later ratified by the parliaments), was intended as a compromise that could be accepted by the parties in conflict with completely different political aims: for the Bosnians, this was to maintain a unitary state, whilst for the Serbs and Croats – in the maximum version, this was the annexation of controlled land to the “mother state” and the creation of a “Great Serbia/Croatia”, in the minimum version, however – maintaining the highest possible level of autonomy. As a result, the actual basic law is deeply incoherent in such a fundamental matter as the concept of a state. The very essence of contradiction is the fact that the Dayton constitution de facto acknowledges the legality of the existence (and, subsequently, the rise) of the Republic of Serbia. This is despite the fact that, at the level of values and goals announced, it declares its opposition to “ethnic self-determination” values and ethnic cleansing, which enabled the formation of the RS. In other words, due to the political and military circumstances under which it was formed, this constitution contains elements of an appeasement that does not enjoy a very good reputation in European history: it accepts territorial acquisitions carried out with the violation of law due to the impossibility of opposing them in the name of reaching a compromise⁴. At the same time, however, Bosnian Serbs still have grounds to perceive the compromise with Dayton as being imposed on them, hence the existence of the RS, with its extensive autonomy, as superior and primary in relation to that compromise.

It is also worth noting that – no matter how Bosnia’s constitution is formally superior in relation to the basic laws of both “entities” – both these constitutions, accepted prior to the si-

gning of the Peace Agreement in Dayton, are valid despite the fact they have maintained provisions referring to the concept of individual independence and statehoods⁵.

Key elements making Bosnia’s constitutional provisions so exceptional (as, let us add impractical) consist in:

A. Acknowledging that three “constitutional nations” exist on B&H territory and that they should be guaranteed the maximum protection of their rights everywhere, where they form a minority. The maximum possible development of such institutions, proportional representation, a division of standards and the veto mechanism serve this purpose.

B. A partial acceptance of the status quo from autumn 1995 (a consequence of the four-year conflict) and, as a result, acknowledgement of the fact that the Bosnian nation is formed by two “entities” or “members” (Serb/Croat/Bosnian *entiteti*): the Serbian Republic in Bosnia (RS) and the Muslim-Croat Federation (MCF), internally divided into “national” cantons. These entities are not states as understood by international law. However, from the moment the Dayton constitution was signed, they have maintained a series of their own prerogatives, including separate armed and stabilisation forces, special forces, separate budgets and, to a certain degree, also separate legislature and the right to maintain “special relations” with neighbouring countries⁶. Finally, they have separate media (television); they also have their own parliaments. The federal state (Bosnia and Herzegovina) mainly administers foreign policy and some budgetary and legislative authorisations, realised through the intermediary of the nationwide parliament. There is also a common currency (initially known as *konvertibilna marka*, equal to 1 DM and, as of 2002 – 1 euro) and a common market (lack of internal customs barriers).

C. An unusually wide scope of authorisations has been granted to the UN High Commissioner, appointed by Annex 10 to the GFAP; the Commissioner is authorised, among other tasks, to: nullify parliamentary and presidential election results, dismiss persons elected and appointed to higher positions in the state, and display a positive legislative initiative. Furthermore, the High Commissioner holds the right to independently construct his mandate (Art. V): “We know

what we're not allowed to do" – one diplomat commented on the situation⁷. The widely developed authorisations of the head of NATO Stabilisation Forces (SFOR) are also contained in the GFAP, as are those of OBWE representatives authorised to supervise elections. One can often hear the opinion that Bosnia differs from the classic protectorate formula through the "democratic *decorum*" and the intentions of the promoters of constitutional provisions; however, practice enables one to talk about a "para-protectorate". The paradox of the Bosnian constitution is not the last; the most democratic solutions in the history of this country have simultaneously contributed to the development of a "culture of dependency" and convincing political elites of the impossibility of influencing the country's state of affairs. Just in recent years, the High Commissioner has made decisions regarding key issues⁸ such as:

- dissolving the parliament of the Republic of Serbia in 1998;
- dismissing the RS's president, Nikola Poplasen, in March 1999;
- settling the status of the controversial Brcko enclave in August 1999;
- forbidding the representatives of a dozen or so political parties to participate in subsequent elections in 2000;
- nominating judges to the Supreme Court and the Constitutional Tribunal (last in May 2002);
- imposing common "national symbols" for all of Bosnia on political elites of the RS and the MCF (flag, emblem, national anthem⁹, identity cards and vehicle registration plates), which were supposed to become the corner stone for the new identity¹⁰.

The scale of resistance of the local elites towards imposed changes is proven by the fact that the process of revising one phrase of the constitution took more than two years. Debates on this topic began in July 2000 when the Constitutional Tribunal in Sarajevo recognised that laws should contain provisions acknowledging that all three nations constituting B&H (Bosnians, Serbs and Croats) have equal rights in all of Bosnia. The recommended amendments would guarantee a larger representation of Serbs within the government of the B&H Federation, as well as of Muslims and Croats in the RS authorities: however, in April 2002, following the acceptance of

the required amendments by the parliaments of both "entities", UN High Commissioner to Bosnia, Wolfgang Petritsch and US Ambassador Clifford Bond, decided that further steps should be taken.

A description of "centrifugal" tendencies

During the first years that the Dayton Peace Agreement was in operation, centrifugal tendencies of the Serbian and Croatian society appeared with equal intensity: in November 1998 the signing by Alija Izetbegovic's government of an agreement on "special relations" of the MCF and Croatia continued to evoke protests among numerous Bosnian groups, who saw in this a "Croatian partition"¹¹. Some experts tended to ascertain that, in the face of Bosnian-Croat incidents and the scale of centrifugal initiatives undertaken by Croatian nationalists from Herzegovina, the real threat to Bosnia is "not the Republic of Serbia but the Federation supported by the USA"¹². With the passing of time, the threat to Bosnia's unity was increasingly more commonly seen, above all, in the existence of the Republic of Serbia, due to two factors:

A. The singling-out of the RS in a constitutional and territorial scope (Croatian cantons do not form a close-knit whole within the sphere of the MCF and there are no other quasi-administrative legal structures that could unite Croats residing in Bosnia).

B. The success in Croatia of the democratic and pro-European orientation, as a result of which its political elites have been rejecting any kind of "reversionism" with respect to Dayton since the late 1990s.

As a consequence, the last significant demonstration of a "will for distinction" by Bosnian Croats took place in early 2001, when attempts were made to announce secession. In Serbia, however, the democratic breakthrough was not achieved until autumn 2000. In spite of this, events that took place over the following years (including the attack on Serbia's prime minister in March 2003) have shown the scope of influence maintained in Belgrade by circles associated with the army and special forces, opposed to in-

tegration with the West and the Dayton Agreement. Centrifugal tendencies have also been discussed in this analysis, following the example of initiatives undertaken in the RS.

As a consequence of this, both sides disputing Bosnia's future (understood here as supporters of a unitary state and [those supporting] the maximum autonomy of its constituents), declaring an attachment to the "constitutional order" and the "Dayton values", remain in agreement with the word of law; this status, however, does nothing to facilitate aspirations of reaching a compromise.

Unitarianism vs. separatism

The demand for the "unitarisation" of Bosnia (a process identified with its modernisation, democratisation, etc.) was raised by experts, as well as by international politicians committed to this sphere¹³. As time passes, it is also being raised, in an increasingly more resolute manner, by Bosnian politicians. "Unless both entities of Bosnia quickly institute significant reforms, the Constitutional Tribunal of B&H should nullify their constitutions," ascertained Sejfudin Tokic¹⁴, Speaker of the Upper House of Nations of B&H's parliament in Sarajevo, in December 2001. Even with regard to the urgent years'-long matter of unifying the armed forces, Bosnian politicians are resolute, often justifying their position in a rather demagogical manner: RS Vice President, Adil Osmanovic, representing the local Bosnian population, recently declared that "The RS's army is nothing more than one of Belgrade's subordinate formations"¹⁵.

It is worth noticing, however, that there are double motives for these types of changes: "rational" motives are exploited by politicians and foreign experts, who focus attention on the enormous costs and alarm as to the non-viability of the operation of such a mechanism as the Bosnian state in its present shape. There are also "symbolic" motives usually referred to by Bosnian politicians and publicists¹⁶, who believe that "the Serbian Republic [in its current form] came into existence as the result of genocide" and, therefore, its liquidation is absolutely necessary for moral reasons.

It is impossible to question the rational argument: the very fact of the existence, at times, of a five-level decision-making structure (city – canton – canton council – federation member – federation as a whole) must influence the growth in costs associated with running the country¹⁷, as does the support of a "double" apparatus of police, army and special forces (and, until recently, border patrols), railway system and municipal services¹⁸. The unparalleled growth of bureaucracy also favours a very high level of corruption and a paralysis in decision-making: presently Bosnia is incapable of leading an independent economic existence¹⁹.

The Serbian Republic's opinion as a "product of genocide" (its supporters refer to the fact that Serbian forces carried out ethnical cleansing on a significant part of the territory and organised resettlements, which led to an obligatory "Serbisation"), despite the existence of historical reasons justifying it, does not favour the building of a consensus. It is not to be accepted by the Serbian population of the RS²⁰. The polarization of opinions as concerns historical matters and attempt to achieve "historical justice", is also seen as one follows the history of charges, submitted by B&H authorities (the presidency) before the International Tribunal in the Hague against Yugoslavia. Serbian politicians in the central authorities loyal to Banja Luka and Belgrade white washed themselves from these charges (in which B&H authorities demand that Yugoslavia be held responsible for war crimes carried out in 1991–1995 and be subject to high compensation). One cannot doubt the impracticality and temporary character of the current state of affairs. Of growing popularity among commentators is the metaphor comparing the Serbian Republic in Bosnia to the German Democratic Republic; depending on the author, however, a solution to this situation is seen in either the unification of Bosnia and Herzegovina or in "uniting two Serbian nations".

Most of the RS's politicians have resigned over the past years from the (initially postulated) revisions of agreements with Dayton and declare their support for maintaining these agreements in their original form, acknowledging their inviolability as the most certain protection against unitarian postulations²¹. The deciding evidence of just how popular are the ideas of the RS's

right to the furthest possible degree of “separateness” [having its own, distinct characteristics] within Bosnia is visible in the fact that, on the Republic’s political scene, there are no groups that would propagate unitarianist programmes. It is also evident in the election defeats of those who declared readiness in co-operating with Croatian and Bosnian parties at a national level. Also of significance is the emotional engagement of the RS’s Serbian citizens in favour of this “separateness”²², as well as the existence of semi-legal organisations propagating over the Internet and in debit-free publishing houses the idea of the RS’s announcement of independence or its unification with Serbia and Montenegro²³. Openness towards possible secession is evident also in Art. 2 of the RS’s Constitution (of 26 September 2001), which, even following the appropriate amendments imposed by the High Commissioner, reads: “An understanding on the change of borders between the RS and the MCF may be ratified by way of a referendum among the citizens of the Republic”²⁴ or the statement made by former Prime Minister Mladen Ivanic, who even during the pre-election campaign in November 2001 declared the announcement of independence by the RS²⁵.

Among the measured propositions, worth noting is the idea of one of Serbia’s most prominent political scientists, Cedomir Antic, who deals with regional order in the Balkans and “Serbian geopolitics”, and is associated with the groups ruling in Serbia. This postulation supports the “strict integration of the economy, education and culture of Serbia with the RS”, acknowledging that this formula is admissible through the agreement with Dayton and, simultaneously, constitutes the only hope for the collapsing Serbian enclave. Antic also focuses attention on the RS’s strategic (“protection against Islamic extremism and terrorism”) and demographic role (“against the depopulation of Serbia, which can be expected over the coming decades”) for Belgrade²⁶.

The internal contradiction of the Dayton Peace Agreement

The internal division is written into Bosnia’s constitutional matter: it causes a lack of functionality and, at the same time, it’s unusually difficult to remove. Paradoxically, the government system, which was designed with the idea of conquering the causes and results of a bloody ethnic conflict, forces the existence of ethnic rifts or even strengthens them. The principle of a proportional ethnic representation means that any unethnical group interests (linked with professions, trade and territory), which could favour the levelling of the divisions, appear to be secondary in the face of ethnic affiliations. “Dayton” – as noted recently by well-known Bosnian intellectual, Ivan Lovrenovic – “is a political device serving to maintain *status quo* [and not the creation of a future]”²⁷.

Government institutions and mechanisms formed with the idea of securing this state of affairs and, as a result, consolidating the “division in two” (alongside the actual “separateness” of the state’s two constituents) include the following: – subordination to the ethnic divisions of the parliamentary representative system on a nationwide level: in the Lower House (the House of Representatives), as in the Higher House (the House of Nations) there are separate “representations”, i.e. groups of MPs (Serbian, Croat and Bosnian), the number of which is established up front and who are chosen, accordingly, in a common vote or by the parliaments of both constituents. The ethnic composition of the MPs is also significant during each election: the principle of a majority of votes is not enough; it is also mandatory to have a consensus of “ethnic representations”²⁸.

– the application of the “proportional ethnic representation” principle to the selection of members of certain central institutions, beginning with the three-person “presidency” performing the role of a “joint head of state”, by the Constitutional Tribunal, the Military Issues Committee (a substitute for the federal defence department) and the central bank. A longer dispute also took place in 1999–2000 about the position of Chairman of the Council of Ministers (Prime Minister): initially, this position was transferred on a rota-

tional basis (at weekly intervals) between three “virtual prime ministers” representing the three constitutional nations; eventually this period was increased to six months. This principle also binds on the lower levels of the state administration hierarchy – in such manner, for example, two vice-ministers are obligated to represent two other “constitutional nations” (if the minister is Serbian, his substitutes are a Bosnian and a Croat, etc.) – and it binds on both entities of the B&H, as well as within legislative and executive power structures.

– the veto mechanism, which plays a key role in the legislative system (those with the right to veto include national representations in the federal parliament, club leaders and, under specified conditions, members of the presidency as well). The intention of its designers was for this mechanism to secure the rights of minorities and it appears to be fulfilling this task. Simultaneously, however, as noted by Robert M. Hayden, the veto mechanism serves well to protect threatened rights, yet it does not serve in reaching any kind of compromise. In other words – as noted by this analyst – “It must be a surprising fact that the deciding move, which is currently being experienced by Bosnia, is of exactly the same nature as the one that led to its breakup in 1992. The proposed preventative mechanisms, therefore, are identical to those that authorities attempted to apply in the former Yugoslav Federation”²⁹.

Directions of unification undertaken by the High Commissioner

Among the most important and successful unification initiatives of the High Commissioner’s Office are, from among those cited above, the appointment of uniform border patrols for all of Bosnia and the introduction of uniform identity cards³⁰. However, these reforms have failed to alter the actual state of affairs being the profound “division in two” of Bosnia.

The scale of divisions is evident in the lack of success of subsequent measures intended to unify armed and special forces within Bosnia. Pressure to move in this direction began in the late 1990s, when two military structures were formed on Bosnian territory: “Vojska Federacije

BiH” active in the MCF and “Vojska Republike Srpske” (VRS), differing with regard to weapons, military principles, training procedures and forming, in an obvious manner, a backup for revisionist forces³¹. For the first time Carlos Westendorp resolutely demanded the integration of the armed forces under a common leadership back in February 1999³². Appeals in this matter were also directed repeatedly by SFOR leaders, including General John Sylvester (December 2001), stressing that this is an absolute condition in Bosnia joining the “Partnership for Peace” structure and trying for membership in NATO. EU Commissioner Chris Patten spoke out in the same spirit during his last visit to B&H (September 2002), as did General Secretary of NATO, George Robertson (November 2002). An additional incentive (played off excellently through propaganda) was the revelation by SFOR in spring this year that VRS units carried out surveillance of NATO armies and Western politicians³³. Bosnian politicians recently joined in “unification” attempts, their main point of interest being the stabilisation of Bosnia. Last August, the expansion of the competencies of the Common Military Issues Committee (a sub-organ of the collective “presidency” constituting a substitute for the federal Ministry of Defence) was supported by Boris Belkic, a Bosnian member of the presidency³⁴. SFOR Commander General William Ward appealed in this regard, for the last time, in May this year, calling on leaders and Bosnian politicians to speed up work on creating a common army for both “entities”³⁵. Such endeavours are invariably faced with resistance from both entities and members of the potentially united formations. The operation of such type of institution requires such a high degree of integration that a “mock”, exhibitiv and fictional integration would not achieve its intended goal. What’s more, it is highly probable that it would lead to un-constitutional activities (the rise of secret, “national” military and intelligence formations).

Politicians of the Republic of Serbia have repeatedly acknowledged similar postulates as “impermissible”³⁶. In recent years, Zivko Radisic (a Serbian member of the presidency), former president of the RS, Mirko Sarovic, or the National Defence Council heading the VRS have been protesting against any types of initiatives aimed

at unifying the armed forces, including Belkic's initiative. The successive High Commissioner, Paddy Ashdown has, thus far, taken the most determined step by dissolving this last body in early April; this step, in the short-term perspective, is more likely to lead to a growth in anarchisation than to any real integration of armed forces.

Perspectives for the development of the situation

At present, three factors appear to be constant³⁷:

1. the determination of the international community to unify and stabilise Bosnia;
2. acceptance, by a decisive majority of residents and political elites, of the intentions and initiatives of this community as characterised above, being a resultant of "passive resistance" and opportunism, which may be labelled "political mimicry *par excellence*"³⁸;
3. the actual (and not only declared, as in the first few years following Dayton) lack of interest among new, democratic political elites appearing in Croatia and in Serbia in changing of the post-Dayton territorial *status quo* and the acknowledgement in any "state-legal" form of the "separateness" [autonomy] of the Serbian Republic in Bosnia or of Croatian cantons constituting the MCF³⁹. This is due to the risk of an absolute and long-lasting break-up in relations with West or the outright armed intervention thereof to protect the Dayton Pact.

In the foreseeable future, the first of these elements, namely the determination of the international community, may prove to be the most susceptible to change. Its leaders, as well as opinion-forming circles, have repeatedly assured of their intention to maintain and strengthen the Dayton Peace Agreement, and the resoluteness with which representatives of the community opposed "centrifugal" aspirations appear to be evidence and a guarantee of this fact. At the same time, however, international public opinion was constantly aware that this Agreement is an attempt to bring into force a voluntary project, a type of "order by choice", for which alternatives exist – at least in theory.

Two elements, above all, may influence the weakening of the determination to maintain this order (in the literal and metaphorical sense):

A. an evaluation of the costs (material, human and political) borne thus far by the international community (or its respective entities) and recognising that it cannot continue to offer stabilisation aid in the hitherto form;

B. the appearance of new tasks or challenges, which would force the community (or its respective entities) to dislocate forces and/or redistribute resources to a degree that would render impossible the fulfilment of its hitherto role in Bosnia, including what is most significant within the context of this analysis – "cohesive" (concentric) activity through the strengthening of central institutions and limiting of centrifugal forces.

It seems that presently, in summer 2003, the above-cited perspective, though still within the realm of possibility, is more likely now than at any time over the past seven years⁴⁰. The statements of politicians and leading experts of Western powers attest as to the rising concern in the face of the necessity of constant military, financial and political engagement in Bosnia⁴¹. What's more, the opinion-forming circles of the West, which cannot be suspected of sympathy towards Serbian nationalism, have not entirely rejected the concept of a "Dayton revision" (scil. a division of Bosnia along ethnic border lines)⁴². This is constituted by a series of factors:

- poor results of almost all stabilisation initiatives undertaken (unification of the country, development of democratic elites, privatisation of the economy) and the high costs associated therewith;
- the fact that the donor programme has already absorbed almost USD 6 billion;
- the failure of the privatisation programme in a situation where the progressive decapitalisation of companies intended for this purpose renders it less profitable and less possible to execute from year to year.

Simultaneously, the attack of 11 September 2001 caused a resolute transfer of US priorities with regard to goals for building national protection, as well as directions of engagement. Despite the fact that a considerable part of the US's European allies distanced themselves, to a greater or lesser degree, from this over-evaluation (an expressive example of this has been the controversy surrounding US intervention in Iraq in

spring this year), it cannot be ruled out that, in the case of continuing terrorist activities by the al-Qaida also within Europe, European countries wouldn't react in a similar manner. Even if this were not to occur, the ability and determination of Western European NATO members or EU states to independently stabilise Bosnia's military and economic situation might falter.

Additional variables that should be taken into account when considering the perspectives for preserving Bosnia's integrity include:

- a constant improvement in the economic situation (the development of infrastructure and the free-market economy, a fall in unemployment) in Bosnia and neighbouring countries;
- a calendar and dynamics of expanding EU structures to the Western Balkans;
- Bosnia's demographic situation.

Three basic directions of the development of the situation may be outlined, with respect to the above, without deciding in advance what their detailed development should look like:

A. "Optimistic": the international community finds resources enabling it to continue its stabilisation activities in Bosnia, including the modernisation of the economy and the construction of the state's central structures. Simultaneously, democratisation processes are taking place in neighbouring countries (Serbia, Croatia), as well as the expansion of EU and NATO structures to the Western Balkans and, as a consequence – the opening of the borders between countries in the region and the involvement of the region's citizens, on a previously incomparable scale, in the Europe-wide circulation of goods and resources.

In this situation one can hope that the older generation of Bosnian residents and politicians would realise the anachronism of the hitherto division and the occurrence of a gradual loss of the significance of the former determinants of the collective identity for the younger generation⁴³. In the optimum variant, the "inter-Bosnian" border could recall, for example, the border between the Flemish and Walonian communes in Belgium or between the various cantons of Switzerland. They would actually divide societies belonging to different ethnic backgrounds and regions with a separate historical identity. At the same time, however, they would constitu-

te a relic with practically no significance to the daily operation of the state. In these circumstances it would also be possible to change the content of the Dayton constitution⁴⁴. Such a scenario is also spoken for by a growth in the number of people returning to their former place of residence, which means that the RS and MCF are becoming "less monoethnic".

B. "Pessimistic", which may be accomplished through one or several destabilising factors: the resignation of the international community from conducting the stabilisation mission in Bosnia, the failure of economic and political reforms in the region, the break-up of the process of expanding the EU and NATO to the Western Balkans, a demographic boom in Bosnia, etc. A situation of weakening cohesive forces and attractive incentives in the form of a speedy perspective of EU membership and an improvement in living standards would lead to the activation of groups supporting maximum federalisation or the division of the Bosnian nation.

The increase of inter-ethnic tensions (Serbo-Bosnian, Serbo-Croatian), which it is impossible to rule out in such situation, would lead to the mobilisation of public opinion in "mother" states, the activation and rise of popularity of presently marginalised groups, demanding the revision of the agreement with Dayton and the annexation of "historically Serbian/Croatian lands"⁴⁵. In the best-case scenario, they would contribute to the unsettlement of the stable political situation in these countries, in the worst case – to attempts at an open "incorporation" of Bosnian lands. Bosnia's experience in this case would comply with that of Cyprus, the South Caucasus (the Karabach region) or Lebanon: the "freezing" of conflicts and ethnic divisions mostly does nothing to protect against the opening of old lines of division the instant the control system is weakened. Such tensions might eventually lead to the growth of the above mentioned negative tendencies, beginning from illegal transit of people and materials, ending up with making Bosnia the cornerstone for the radical Islamism in Europe.

C. The intermediate variant linking the conditions and consequences of both of the above-cited variants is also probable: the progressive autonomisation of Bosnia and movement of its

constituents (in particular the RS) in the direction of the “mother states”, taking place with the permission or even support of the West. Speaking out against this scenario is the fact that it would be linked with the prestigious defeat of the West, which would be forced to acknowledge the failure of its earlier plans. However, given the change in priorities cited above, it would be impossible to rule out such solution. In recent months many experts and publicists have supported such solution (which was hitherto taboo): next to the already quoted William Pfaff, particular attention should be paid to the analysis prepared by A. Ross Johnson, an expert of the Woodrow Wilson International Center, which summarises the ten-year experience of stabilisation efforts in the Balkans⁴⁶. Johnson notes a lack of the expected breakthrough in relations between the nations that were previously in conflict and a growing disproportion between the costs associated with maintaining Balkan “protectorates” and the possibilities of the international community. In his contemplations of Bosnia, Johnson supports the acceptance of one of two variants: strengthening the basic functions of the central government in Sarajevo (the defence system and foreign policy) with the simultaneous “delegation” of the remaining spheres to the benefit of both entities or – in the face of a lack of threat, which was the annexation of the RS and Croatian cantons to the “mother states” in 1995 – the relinquishment of costly unification efforts and expressing agreement for the furthest advanced autonomy even if it were to lead to the formal declaration of independence.

Wojciech Stanisławski

¹ I.H. Daalder, M.B. Froman, “Dayton’s Incomplete Peace”, *Foreign Affairs* No. 6, Vol. 78 (1999), pp. 108–109.

² Well-known German analyst, Ch. Zoepel, stresses that Bosnia’s problem, which could become the most serious interruption on its road to the EU, and the strengthening of its international status, is the issue of its unresolved political status. RFE Balkan Report, 17 January 2003.

³ Mark Thompson, Head of the Balkans Programme at the influential International Crisis Group (ICG) declared that, facing the deadlock of reforms in Bosnia the “international community must be ready to bring into force a model that will be more successful than the Dayton Pact” (RFE Newsline, 7 December 2001).

⁴ W. Bass, “The Triage of Dayton”, *Foreign Affairs* No. 5, Vol. 77 (1998), p. 102.

⁵ The MCF’s constitution was accepted on 30 March 1994; the basic law in the RS dates 14 September 1992. Upon the order of the High Representative several dozen amendments were introduced, however, it is still viewed as “potentially separatist” by Bosnians and Croats.

⁶ This formula was supposed to constitute an additional guarantee for maintaining, in the Serbian and Croat part of Bosnia, close relations with the “mother states”. Belgrade was the last to resign from these (unilaterally, within the scope of military co-operation): on 14 May 2001, Serbian Defence Minister Slobodan Bilic announced that he was withholding the payment of salaries to the officers’ body of the RS’s armed forces. Almost a year later (1 March 2002) Serbian authorities decided to cease granting financial aid to RS armies.

⁷ “Europe: The Protectorate”, *Economist*, 14 February 1998, G.T. Dempsey, Fool’s Errands, Cato Institute, Washington, 2001.

⁸ Everyday practice also includes dozens of minor legislative and personnel decisions, such as the dismissal by Wolfgang Petritsch of Croatian mayor of Mostar, Ivan Mandic in January 2002, or the dismissal by Paddy Ashdown of Kemal Terzic, the mayor of Donji Vakuf, six months later.

⁹ The artificiality of the “constructed identity” is proven by the fact that the melody of anthem (accepted by the parliament in February 1999) still has no lyrics: its composers also ensured this so that “no motives arose that could be linked with either Serbian, Croat or Bosnian folk music” (*Oslobodjenje*, Sarajevo, 11 February 1999).

¹⁰ Only in April this year, the government of B&H undertook work on the project to unify the education system. Until now, three separate education systems operated in Bosnia, created by the “constitutional nations”, offering different interpretations of the past and various social values.

¹¹ E.g. Sefer Halilovic’s declaration of 13 November 1998.

¹² W. Bass, *op.cit.*

¹³ “The Peace Implementation Council, international institutions, the ambassadors of foreign countries and SFOR leaders have been repeating for at least two years that the condition for integrating Bosnia with Europe is the creation of efficient state institutions on a central level” – Experts of the prestigious ICG have summarised these efforts in the text titled “The Sovereign Republic of Serbia or a European Bosnia?” in

The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska, ICG Balkans Report No. 118, 8 October 2001, p. 42.

¹⁴ RFE Newline, 28 December 2001.

¹⁵ *Nezavisne Novine* (Sarajevo), 13 May 2003.

¹⁶ E.g. numerous statements of Haris Silajdzic and other politicians of the SDA party, which won the last parliamentary elections in 2002.

¹⁷ Costs of maintaining the state and municipal administration apparatus in Bosnia equal 13 percent of the GDP; these usually do not exceed 3 percent elsewhere in the world.

¹⁸ One of few national railway lines in operation, between Zvornic and Metkovic, is a frequently cited, expressive example of the difficulties created in practice by the division of competencies among B&H Federation members. Over a distance of almost 300 km the locomotive is changed three times (when the train crosses the jurisdiction of one district railway headquarters to another).

¹⁹ The opinion of the head of Bosnia's Academy of Sciences, Bozidar Matic, [in:] *Dani*, No. 143, 25 February 2000, Sarajevo.

²⁰ Its members often "reverse the argument", indicating that the "ethnic recomposition" of Bosnian land constituting the Croat-Muslim Federation was carried out with the use of force.

²¹ The decision of former RS delegate to the Bosnian presidency, Mirko Sarovic, was of significance. In February this year, Sarovic resolutely opposed changes aiming to confiscate from the "entities" the right to independently collect taxes, recognising them as "unconstitutional". What is interesting is that this position was supported by Serbia's Finance Minister, Bozidar Djelic (Radio b02, 19.02.2003, www.b92.net).

²² W. Stanislawski, "Serbska Bośnia: pocztówka z postmodernistycznego protektoratu", *Rzeczpospolita*, 3–4 May 2003.

²³ E.g. <http://www.slobodnaSrpska.org> [The site's main slogan is: "A movement for the liberalisation of the Serbian Republic and the uniting of all Serbian lands"]; www.Srpska.com

²⁴ <http://www.ohr.int/const/rs/> Art. 2 (also the Preamble to the constitution contained therein).

²⁵ Formerly performing the functions of Prime Minister, Ivanic rejected, among others, the idea of integrating B&H, and stressed that "the independence of the Serbian Republic continues to constitute an attractive political concept", whereas "the absolute takeover of the republic's lands is in the interest of Serbs residing in the RS". RFE Newline, 18 October 2001.

²⁶ C. Antic, "Nezavisna Srbija u Evropskoj Uniji", <http://www.nspm.org.yu>

²⁷ I. Lovrenovic, "Partitioning Bosnia all over again", Bosnia Report, November 2002, www.bosnia.org.uk

²⁸ The opponents of the proposal subjected to voting can consist in no more than 2/3 of MPs belonging to one of the constitutional nations (Art. IV.3.d). If this is the case then (fearing the violation of the rights of minorities) the decision shall be suspended until a decision is made by the High Committee (close in its role to the Seniors Convent) or the Constitutional Tribunal, to which it can be denounced. Also, any of the parliamentary ethnic clubs has the right to

block the acceptance of this law, calling on the necessity to protect "the nation's vital interest" (Art. IV.3.e).

²⁹ R.M. Hayden, Bosnia ten years after "Independence": the Dictatorship of the Protectorate, May 2002, p. 1, 5.

³⁰ This last operation was initiated in May 2002; the first "Bosnian" identity cards were distributed in September last year yet the entire operation won't end until at least winter 2004/2005; almost ten years after Dayton. Despite this, outgoing UN High Commissioner Wolfgang Petritsch did not hesitate in admitting that the commencement of this operation was "the corner stone of the modern, sovereign and civil Bosnia".

³¹ AIM Newline, 3 February 1999.

³² RFE Newline, 23 February 1999.

³³ Statement by SFOR spokesman Dale McClaren of 1 April 2003. RFE Newline, 2 April 2003.

³⁴ The favourable disposition of Bosnians towards the idea of unifying the army is limited and conditional; a few months later (7 May 2003) RS Vice President, Adil Osmanovic, declared that Bosnians residing in the republic do not intend to participate in the VRS's military service. *Nezavisne Novine* (Banja Luka), 12 May 2003.

³⁵ Almost a week earlier, on 30 April 2003, High Representative of the international community, Paddy Ashdown, the, appealed to the MPs of the National Council of the Republic of Serbia to form a common intelligence service that would be uniform in all of Bosnia.

³⁶ RFE Newline, 9 May 2002.

³⁷ Placing the matter in such a light does not take into account the plurality of options and divisions within the sphere of the "international community" and "local political elites". In the case of both these bodies, it is possible to speak of a considerable range of attitudes. I decided to use this simplification, however, to clarify the argument.

³⁸ "For most Bosnian leaders of the older generation" – according to Carl Bildt – "the [present] peace constitutes only a continuation of war with the help of other resources". Carl Bildt, "Second Chance in the Balkans", *Foreign Affairs* No. 1, Vol. 80 (2001).

³⁹ Theoretically, a series of solutions could come into play: from recognising Bosnia's "Serbian" (or Croatian) autonomy and linking it with "particular relations" (a reminder: in its rudimentary form, this formula was binding in Belgrade–Banja Luka relations until 2002) to the incorporation of terrain bordering with the "mother state".

⁴⁰ The declaration of two influential US analysts from 1999: "The Balkans are presently at a crossroads. European and US readiness to help Kosovo [and Bosnia] will not last forever. Only two or three years remain until the West turns its attention elsewhere" (B. Steil, S.L. Woodward, "A European New Deal for the Balkans", *Foreign Affairs* No.6, Vol. 78 (1999), p. 96). The attack of 11 September 2001 has contributed to the fact that this announcement is beginning to come true.

⁴¹ E.g. the statement of Mark Wheeler, Head of the Bosnia Project, within the ICG: "I can't say just how useful the Stabilisation Pact is [and the maintenance of present solutions] – I am wavering between deciding whether or not it is use-

ful to an insignificant degree or that it should be recognised as completely useless"; RFE Balkan Report, 17 January 2003. Also the article of negotiator Carl Bildt: "The biggest defeat [in Bosnia] turned out to be the issue of social and economic development", *Foreign Affairs* No. 1, Vol. 80 (2001). In essence, out of three levels of reforms (post-war reconstruction, a departure from a government-owned ["commanded"] socialist economy, the construction of a competitive economy), Bosnia was only able to achieve the first (I.H. Daalder, *op.cit.*, p. 109).

⁴² E.g. the position of the CIA's long-term chief, Stephen Mayer (I. Lovrenovic, *Dani*, 18 October 2002) or the essay of well-known commentator William Pfaff ("Time to admit Bosnia's Defeat"), published in the *International Herald Tribune*, 10 October 2002.

⁴³ The figure who seems to constitute evidence that such evolution is possible, is the enfant terrible of RS political life – former prime minister and leader of the Independent Social Democrats party, Milorad Dodik. Independently of the motives steering him in his "pro-Western" and "pro-Bosnian" orientation, he has remained faithful to these from the moment he formed his first cabinet in 1998. In spring this year he once again surprised observers of the Bosnian political scene by revealing significant facts attesting to links with the mafia in the RS and Serbia and then stating he supported the unification of Bosnian armed forces (Radio b92, 10 March 2003, www.b92.net).

⁴⁴ The creators of the constitution took care to incorporate into it mechanisms enabling (in the case of entering into a true consensus by the three constitutional nations) a relatively easy reform of the political system: in order to change the constitution a majority of 2/3 of votes from both houses of the federal parliament will suffice (sub. X, paragraph 1) without the need for it to be proclaimed by the Legislative Assembly, or the need to convene the Assembly or ratify the changes made through a universal referendum.

⁴⁵ In the case of Serbia, an additional incentive could be the further weakening of the control Belgrade has over Kosovo, which is highly likely within the context of present events. The concept of compensation ("The Republic of Serbia behind Kosovo!") that was called on several times in the past by influential politicians could gain popularity; in August 2002 and in February this year, the possibility of bringing into force such a scenario was suggested, among others, by Serbia's current prime minister, Zoran Djindjic.

⁴⁶ A.R. Johnson, "An Assessment of the Decade of Western Peace-Keeping and Nation-Building in the Balkans", Woodrow Wilson International Center (WWIC), May 2003 (also the discussion of this analysis in: RFE Balkan Report, 16 May 2003). Also another study published by the WWIC: R.M. Hayden, *op.cit.* and G.T. Dempsey, *Rethinking the Dayton Agreement: Bosnia Three Years Later*, Cato Policy Analysis No. 327, Cato Institute, Washington, 1998.

Kosovo – the question of final status

Adam Balcer

The Rambouillet conference held in February-March 1999 and the establishment of an international protectorate in June 1999 were breakthroughs in the most recent history of Kosovo, the former autonomous province of Serbia. These two events opened the debate on Kosovo's final status. If it were regulated, one of Europe's most difficult problems would be solved.

Historical background of the problem

Kosovo is home to one third of the 6.3 million-strong Albanian nation. Its population accounts for 70 percent of Albanians living outside Albania. Albanians presently account for over 90 percent of the region's population. If we include non-Albanian (mostly Serbian) refugees who live outside Kosovo but retain their voting rights, this percentage is slightly lower: approx. 83 percent¹. Albania's borders with Kosovo, Montenegro and Macedonia are located in areas predominantly inhabited by Albanians. Most of the remaining 30 percent of Albanians living outside Albania inhabit areas in the close vicinity of Kosovo, such as North Macedonia and the Preseva Valley. In the neighbouring countries, Albanians form large minorities (e.g. they account for approx. 25 percent of Macedonia's population).

Kosovo has played an immensely important role in the history of Serbia. At the time of Serbia's greatest power, it was the centre of state and church authority. It was also the scene of the battle of Kosovo Polje in 1389, the leitmotiv of Serbian national mythology. Enormously important to Serbia's national identity², Kosovo became the object of a long and fierce Serbian-Albanian conflict, which further exacerbated after World War II owing to higher birth rates among the Albanians and the increased emigration of Serbs from Kosovo.

It is extremely difficult to solve the Serbian-Albanian conflict because the interests of the two sides differ radically. Since the 19th century, the two nations have been aspiring to form Great Albania and Great Serbia, i.e. states uniting all Albanians and all Serbs respectively. After Kosovo was incorporated into Serbia, Albanians began armed attempts to unite it with Albania. Before

1945, Belgrade refused to recognise the Albanian national minority. Kosovo's autonomy was imposed on the Serbs following World War II against their will by Yugoslav communists. It was expanded considerably in 1968–1974. Under the 1974 constitution introduced by Marshal Josip Broz Tito, Kosovo remained an autonomous region within Serbia, but it was granted a broad autonomy (the status of a federal unit³). At the same time, Albanians as a nationality (a national minority) were recognised as equal to the other Yugoslav nations. However, unlike the republics of Yugoslavia, Kosovo and the other Serbian autonomous province – Voivodina had no right to secession. In terms of practical policy, Kosovo's position within the federal system was weaker also than that of the republics. The Albanians' most popular idea was to demand the status of a nation equal to "the republican nations" and to transform Kosovo into a republic⁴. Serbs, on the other hand, generally opposed the status granted to Kosovo under the 1974 constitution, seeing it as the first step towards the province's secession⁵.

The 1974 constitution dissatisfied both Albanians and Serbs, which led to the outbreak of ethnic conflict in the 1980s (following Tito's death). As a result, Slobodan Milosevic came to power in Belgrade and Kosovo's autonomy was significantly restricted (1989/1990). The break-up of Yugoslavia in 1991 inclined Albanians to give up seeking solutions while remaining within Yugoslavia, in favour of aspirations for independence. For a short time, it breathed new life into the idea of a Great Albania⁶. Even though many Albanians considered it to be an ideal solution, this concept never became very popular due to firm objection on the part of the West. This is why, following the declaration of Kosovo's independence in October 1991, Albanians represented the declaration of independence as a compromise between the Great Albania idea and the province's continued existence within Serbia⁷.

The West refused to recognise Kosovo's declaration of independence. It was believed that the optimum solution was to restore the pre-1989 situation or, in the maximum variant, to transform Kosovo into a third republic within Yugoslavia. Faced with this attitude, Ibrahim Rugova's Democratic League of Kosovo (LDK), the dominant party on Kosovo's political scene in

1989–1998, at times sought compromise with Belgrade, agreeing to abandon aspirations for the province's independence⁸. These efforts were futile, though, because Milosevic and a large majority of Serbs rejected the option to restore the pre-1989 situation⁹.

The Serb opposition came up with two plans:

1. to divide Kosovo into two sections; a Serbian and an Albanian and, in the case of any border changes in the Balkans, to annex the former directly to Serbia,
2. the cantonisation of Kosovo¹⁰. These solutions were unacceptable to Albanians because of Kosovo's ethnic map (the areas with Serbian majorities were largely dispersed and island-like). The failure of Rugova's policy led to the formation of an armed alternative, the Kosovo Liberation Army (UCK), which started a guerrilla war at the end of 1997. Initially, UCK backed the Great Albania idea, but soon limited it to the independence of Kosovo.

As the rebellion broke out, the West became involved with Kosovo for the first time – a development that could not have been attained using peaceful means. In 1998, US mediators put forward a number of peace plans for Kosovo, all of which suggested that its autonomy should be considerably extended. These plans ranged from the restoration of the 1974–1989 status of the region to the factual transformation of Kosovo into a third republic. However, both Belgrade and UCK rejected the plans. A breakthrough in the history of the Serbian-Albanian clash over Kosovo came with the Rambouillet conference in February–March 1999. The Albanians skilfully used the uncompromising, anti-West policy of Yugoslav President Slobodan Milosevic, winning the West's approval for discussions about independence for the first time. The final document of the conference included a provision that the final status of Kosovo would be determined in three years' time. This way, it did not explicitly preclude any solution. Kosovo's final status was to be determined by an international conference based on "the will of the people", the opinions of "authoritative experts" and provisions of the Helsinki Final Act (which permits border changes exclusively with the consent of both interested parties). For UCK, accepting the Rambouillet decisions meant a silent consent to the possibility that they might have to give up their inde-

pendence aspirations. The Serbian side rejected the Rambouillet agreement¹¹ and started a new offensive in Kosovo, the aim of which was to cleanse parts of the province of Albanians. This was probably done with a perspective to subsequently divide Kosovo, and ultimately it caused NATO's bombing of Yugoslavia. In response, Milosevic initiated ethnic cleansing on a huge scale¹², accompanied by massacres of civilians. After two and a half months of bombings, Belgrade agreed to withdraw troops from Kosovo and transform the province into a protectorate. Under Resolution 1244, passed by the UN Security Council on 10 June 1999, Kosovo became an international protectorate while *de iure* remaining an integral part of Yugoslavia until the final decision on its status is taken. Resolution 1244 did not state exactly when such decision should be taken, unlike the Rambouillet final document, which established a three-year transition period. Compared to the Rambouillet decisions, the provisions of Resolution 1244 on Kosovo's final status were less rigorous and allowed ample room for interpretation. The resolution provided that, when taking the final decision, the international community would "take into account" the conclusions of the Rambouillet conference. Meanwhile, the Security Council was to extend the protectorate every 12 months until the final status of Kosovo were determined. Resolution 1244 placed more emphasis on the preservation of Yugoslavia's territorial integrity¹³. However, unlike the Rambouillet document, it minimised Belgrade's influence on the situation in Kosovo (e.g. the absence of Serb police forces and Yugoslav troops).

Development of autonomous institutions

Under Resolution 1244, the United Nations obliged itself to establish institutions for the Kosovo protectorate and gradually transfer authority to the locals. In theory, Resolution 1244 obliged the international community to implement the detailed decisions of the Rambouillet conference, which precisely defined the protectorate's government system. In reality, however, the system developed after 1999 differed substantially from

that projected by the Rambouillet final document. Shortly after KFOR entered Kosovo, the international community created a local administration under its control and, in July 1999, established the Kosovo Transitional Council (KTC), which played an exclusively advisory role. An important concession made by the United Nations to Albanians was the consent to transform the Kosovo Liberation Army (UCK) into the Kosovo Protection Corps (KPC/TMK), a kind of civil guard, which the Albanians treated as a back-bone of their future army. The formation of KPC/TMK had not been envisaged either in the Rambouillet conference document or in Resolution 1244. The Disarmament of the UCK, which was one of the conditions of Resolution 1244, was implemented only in part, because not all weapons were delivered to the KFOR.

In December 1999, the international civil administration mission in Kosovo (UNMIK) signed an agreement with Albanian parties considerably expanding the composition of the KTC and establishing the Interim Administrative Council (IAC), a quasi government subordinated to UNMIK. In November 2000, self-governmental elections were held. In May 2001, following consultations with Albanians and Serbs, UNMIK adopted the Constitutional Framework, which came into force as of the date parliamentary elections were held in November 2001. This new law established the president's office and a government whose competencies included the economy (including foreign trade¹⁴), health care, infrastructure, public administration and education. The UNMIK chief was supposed to gradually transfer most of his competencies in the economic sphere to local authorities. This process commenced in early April 2003 and was immediately criticised by the Serbs as being premature. The Albanians, on the other hand, were dissatisfied with the absence of a guarantee that the other competencies reserved for the head of UNMIK would be transferred as well.

UNMIK retained control over foreign policy, border protection, security structures, and the return process of non-Albanian refugees. It also retained the right to veto all major decisions of the parliament and government. This way, it could prevent a unilateral declaration of independence by the parliament. The Constitutional Framework obligated the UNMIK chief to co-operate

with local authorities in the scope of foreign policy and border control¹⁵. As regards the administration of justice, the UNMIK chief retained full control over international judges and the appointments and dismissals of local judges and prosecutors. The competencies of the local authorities included nominations of candidates for judges and the administrative aspect of the operation of courts and prosecutors' offices. In April 2002, UNMIK decided to gradually increase the number of local judges, expand their powers and reduce the roles of international judges to an auxiliary role.

This gradual transfer of competencies was part of the international community's strategy known as "Standards Before Status". Under this strategy, discussions on the final status of Kosovo may only commence once certain conditions have been met. The "Standards Before Status" strategy was formulated in April 2002 by Michael Steiner, Head of UNMIK. Its conditions included:

- the development of a democratic system based on the rule of law;
- the return of non-Albanian refugees;
- integration of non-Albanians into a multi-ethnic society;
- the solution of economic problems and regulation of the property issue;
- the commencement of direct talks between Pristina and Belgrade on technical matters;
- KPC/TMK reform.

In autumn 1999 the local Kosovo Police Service (KPS) was established within the security structures. It co-operates with UNMIK police and reports to the head of the UN mission. The KPS force is being increased systematically, while, at the same time, the international police contingent is being downsized. Towards the end of 1999 KPS, alongside the international police, began to control Kosovo's border crossings, including those with Serbia and Montenegro. UNMIK is also implementing the strategy of gradual take over of the managerial functions in the police force by Kosovo officers. This process will be concluded in 2005, when a Kosovo officer is to become chief of the entire police force.

In late December 2002, the Serbian daily *Danas* daily published a plan for the restructuring of KPC/TMK prepared by US experts at the request of the National Security Council. The plan states that:

- the force should be downsized;

- KPC/TMK should become more involved in ensuring security, e.g. by demining;
- KPC/TMK should co-operate with NATO with the intention to participate in peace missions;
- a new institution; the Kosovo Council for Security and Public Order, should be established within UNMIK to control KPC/TMK and the considerably enlarged KPS.

US authorities stated that this was not an official government plan, but they emphasised the need to reform KPC/TMK. The project came under severe criticism in Serbia, which saw it as the first step towards the formation of a Kosovo army. Albanians criticised it as well, because they opposed the downsizing of the Corps.

The KPC/TMK reform is linked with the UNMIK's plan to eliminate radicals and persons linked with the underworld. KFOR had assumed an overly passive approach towards KPC/TMK and UCK, creating conditions that allowed the members of these formations to take part in rebellions in Presevo Valley and Macedonia. In 2001–2002, UNMIK either dismissed or brought about the arrest of, and high imprisonment sentences for, more than a dozen KPC/TMK officers. In June 2001, more than a dozen prominent former UCK members were blacklisted (declared *personae non gratae*) by the EU and the US.

The Constitutional Framework included no direct reference to Yugoslavia's territorial integrity in the transition period or even to the provisions of the Helsinki Final Act. However, it did include a provision that the future status of Kosovo should be determined in accordance with Resolution 1244, "taking into full account" all appropriate factors, including the will of the people (the only factor named explicitly). Compared to Resolution 1244, the Constitutional Framework placed more emphasis on the need to hold a referendum but, unlike the Rambouillet document, it specified neither the exact date of such referendum, nor the date on which talks about the final status should begin. This absence of a date for the referendum dissatisfied Albanians. The Serbs, on the other hand, fiercely criticised the absence of an explicit provision on Yugoslavia's territorial integrity (in the context of the Kosovo issue). Subsequent statements by the UNMIK chief and EU and US politicians and, to a smaller degree, the conclusion of the agreement with Belgrade in November 2001, showed

clearly that Resolution 1244, and not the Constitutional Framework, is the document of primary importance for the international community.

After three years, the results of the policy implemented by UNMIK and new local authorities deserve some degree of criticism, but without going to extremes. Kosovo faces the serious problem of high unemployment and a very large group of people living below the poverty level¹⁶. The difficulties experienced by Kosovo's economy are visible e.g. in the frequent interruptions of the water and electricity supply. However, there are also some positive trends. Small enterprises are developing and trade is on a good track, a modern tax system has been introduced and tax collectibility is improving systematically. However, a decisive improvement in the economic situation will not take place as long as the issue of Kosovo's final status remains unresolved. Solving this matter would help Kosovo attract foreign investments and contract credits. As regards Western investments, it is particularly important to regulate property rights. This process was initiated with the regulation issued by the head of UNMIK on 9 May 2003 on the status of former state property, which made it possible to start the privatisation process. Another serious problem is corruption. Finally, the parliament works slowly. Faced with Kosovo's unresolved status, it spends too much time preparing symbolic resolutions intended to bring closer the prospect Kosovo's independence, while it does nothing to improve the difficult economic situation of the protectorate¹⁷.

Ever since KFOR entered Kosovo, the security situation has been improving systematically. This manifests itself, for example, in an evident decrease in the number of murders. However, continuing problems include:

- organised crime linked with political circles;
- politically motivated assassinations¹⁸;
- low crime detection rate owing to the poor functioning of the witness protection system.

Kosovo has also become an important location on the routes of drug and cigarette smuggling, illegal immigration and human trafficking.

The concept of a multi-ethnic Kosovo

Since the beginning of the Kosovo crisis, the international community has officially stuck to the concept of a multi-ethnic Kosovo in which non-Albanians would be treated as equal to the Albanian majority, and not as national minorities in an Albanian Kosovo. The implicit assumption underlying this idea was that territorial divisions and population exchanges are not to be accepted. It is difficult to estimate Kosovo's ethnic structure. According to the most recent and most reliable UN estimates, 230 thousand non-Albanians presently inhabit Kosovo, and around 240 thousand refugees live beyond its borders¹⁹. Together, they account for approx. 17 percent of Kosovo's population. When serious debates on the final status of Kosovo begin, there may emerge the problem of the citizenship of thousands of Albanians and non-Albanians who left Kosovo before the outbreak of fighting in 1998, frequently due to discrimination, and have not returned to date²⁰. The significance of non-Albanians in Kosovo becomes even more important if one remembers that before 1998 territories with a non-Albanian ethnic majority accounted for approx. 25 percent of Kosovo's territory²¹. The Rambouillet conference proposed a system of multi-ethnic democracy for Kosovo in which, for example, one third of seats in the parliament would be reserved for non-Albanians. The Constitutional Framework guaranteed 17 percent of seats in the parliament to non-Albanians, and it also envisaged the option to vote for candidates from outside the guaranteed quota. As a result, nearly 30 percent of MPs (holding 35 seats) in the Kosovo Parliament are non-Albanian. This percentage would be even higher, if not for the low turnouts of Serbs. Over the one and a half years of his rule, Prime Minister of Kosovo, Bajram Rexhepi, has substantially increased the number of non-Albanian officials working in government institutions. However, non-Albanians continue to account for a negligible percentage of employees working for major state-owned enterprises. On the local level, non-Albanian villages, especially those inhabited by Serbs, are frequently discriminated against by self-government authorities as regards finances and admini-

nistration. Under pressure from UNMIK, this situation began to improve in 2003.

The still smouldering Serbian-Albanian conflict is a major obstacle to the implementation of the multi-ethnic Kosovo concept. After 1999, thousands of non-Albanians fled from Kosovo for fear of the Albanians' revenge, which claimed hundreds of lives²². As a result, most of Kosovo Serbs and Romas are staying outside Kosovo for the moment. Serbian enclaves have formed in Kosovo, and they offer refuge to some of the Serbs who used to live dispersed in other regions of the province. In the largest of these enclaves, Serbs have expelled most Albanians by force or prevented refugees, who had fled at the time of ethnic cleansing during the NATO bombings, from returning to their homes. The position of Albanians living under Serb "rule" is very much like the situation of small Serbian "ethnic islands" in regions populated predominantly by Albanians. The most important of these enclaves is Kosovska Mitrovica, a region that borders Serbia directly²³. After 1999, this enclave became an actual part of Serbia: Serbian state institutions were preserved there and were not replaced by UNMIK structures, which was contrary to the provisions of Resolution 1244. Even today, the Serbian government continues to have officials in other parts of Kosovo as well.

The number of attacks on Serbs has gradually decreased, owing to the progressive shrinking of their population, their concentration in the enclaves and KFOR's intensified security efforts²⁴. Nevertheless, the situation of Serbs in Kosovo is still unsatisfactory, e.g. their freedom of movement is restricted²⁵, and they continue to be treated as second-class citizens²⁶.

The fundamental precondition of success of the refugees' return process is the affirmative attitude of the Albanian majority. However, Albanian-Serbian resentment remains strong, and the status of Kosovo is still indeterminate. As a result, despite the fact that a decisive majority of Albanians say they support the return of refugees, many of them fear that, in practice, this could jeopardise Kosovo's independence aspirations. Only less than three percent of refugees have returned so far, although the number of returning persons has been increasing steadily since 1999. The very organisation of the refugees' return is a point of contention. Albanians and UNMIK be-

lieve that returns should be an evolutionary process and that refugees should come back to their former homes. The Serbian side, on the other hand, promotes mass returns, mainly to Serbian enclaves. Albanians perceive this as an attempt to prepare the division of Kosovo.

In order to encourage Serbs to vote, Hans Haekerup, then Head of UNMIK, signed an agreement with Nebojsa Covic, Serbian Deputy Prime Minister, in November 2001. The agreement reaffirmed the primacy of Resolution 1244 over the Constitutional Framework, and assured Serbs that the number of their representatives in the justice system and the police would be increased, that the process of refugee returns would be hastened, that curricula developed in Belgrade would be introduced to Serbian schools and that the number of international judges would be doubled. However, this agreement was implemented only in part.

In July 2002, the new UNMIK chief Michael Steiner and a representative of Belgrade, signed an agreement on the inclusion of Serbian judges into the Kosovo administration of justice. It was implemented in December 2002²⁷. Towards the end of November 2002, Steiner concluded an agreement with Covic on the gradual integration of the Mitrovica region with UNMIK structures. The process projected by this agreement was frozen in February 2003 when Mitrovica became the focus of the Serbs' efforts to divide Kosovo. In 2003, a self-government reform (decentralisation) prepared by the Council of Europe is to be implemented.

The multi-ethnic Kosovo concept is linked to the issue of direct talks between Pristina and Belgrade on strictly technical matters, which UNMIK hopes will help build mutual confidence. However, both sides approach these talks with caution because of the radical differences in their views on the key question of Kosovo's future status²⁸. These talks were scheduled to commence in March 2003, but they did not take place because of the assassination of Serbian Prime Minister Zoran Djindjic. Besides, those Albanians who wanted to reaffirm the separation between Kosovo and Serbia are much more interested in talks with Kosovo Serbs, without Belgrade's mediation.

In May 2003 Hashim Thaci, the former UCK leader, extended a proposal of dialogue to Kosovo

Serbs, but his offer was rejected after the Kosovo Parliament passed the declaration honouring the Kosovo people's long struggle for independence.

Belgrade and Kosovo Serbs

Before Milosevic lost power in October 2000, Belgrade's policy had been resolutely anti-Western. In the relations with UNMIK, this policy had a destructive impact (supporting Serbian enclaves in Kosovo). The new democratic government in Belgrade, which succeeded Milosevic in October 2000, adopted a two-way strategy: on the one hand, it continued to support parallel structures that were independent of UNMIK (especially in the enclave of Kosovska Mitrovica) and, on the other, it tried to include Serbs into the mainstream of political life in return for certain concessions made by the UN.

One of the most significant moves made by Serbian authorities, which aimed to co-ordinate the Serbian policy towards Kosovo, was the establishment, on 3 July 2001, of the Co-ordination Centre for Kosovo and Metohija. The Centre was chaired by Deputy Prime Minister Nebojsa Covic, who earned his position of authority by solving the conflict in the Presevo Valley (on the Serbian-Kosovo border) in 2001. For some time, Serbian authorities hoped that the success Presevo Vallin move would persuade UNMIK to allow the gradual expansion of Belgrade's influence on the situation in Kosovo.

The most important manifestation of Serbian pragmatism was the formation of the Return Coalition that took part in the parliamentary elections of November 2001. However, this strategy was criticised by many Kosovo Serbs, who opposed integration with UNMIK and followed the tactic of boycotting the protectorate's institutions.

Faced with Albanian pro-independence efforts and compromises reached by UNMIK and the Kosovo Albanians leading to the expansion of the competencies of local authorities, the Return Coalition also resorted to boycotting administrative structures established by UNMIK as a weapon in its political struggle²⁹.

Belgrade attempted to play a role in Kosovo in several different ways, but these attempts frequ-

ently ended with spectacular fiascos as UNMIK in spite of Belgrade's protests took decisions against Serbia's will. Typical examples of this included the commencement, in April 2003, of the transfer of competencies to local authorities, and Michael Steiner's regulation authorising privatisation of former state-owned property in Kosovo issued on 9 May 2003 (Belgrade considered these state-owned assets to be Serbian property). Aware of its limited influence, Belgrade sometimes accepts the reality that is imposed on it. For example, in July 2002, it established border crossings with Kosovo on the Serbian side of the border.

While Belgrade recognises Resolution 1244, it obviously interprets it in line with its own interests. It claims that the Kosovo area *de iure* remains part of Yugoslav territory. Serbian authorities have emphasised this repeatedly, e.g. by signing an agreement on the delimitation of borders with Macedonia in February 2001 (the agreement pertained to the Macedonian-Kosovo section of the border as well). The constitution of Serbia and Montenegro, crafted for months and which was finally adopted on 4 February 2003, was also an important element in this strategy. The constitution's preamble includes a provision that Kosovo is an autonomous province of Serbia, temporarily under the control of the United Nations³⁰.

In Belgrade, the project to solve the Kosovo problem by dividing the province into a Serbian and an Albanian section is gaining popularity. Were it carried out, the Serbian section would be incorporated directly into Serbia, and the Albanian part, with a very broad autonomy, would remain an international protectorate. This way, the territorial integrity of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) would be preserved. Another variant of this concept is to radically alter borders based on ethnic criteria throughout the region. The former project once again became the subject of public debate in May 2001 when work on the Constitutional Framework was about to be finished in Kosovo. At that time, Serbian Deputy Prime Minister Nebojsa Covic put forward the concept of dividing Kosovo. Covic's deputy in the Co-ordination Council and his chief advisor was the town planner Branislav Krstic, the leading ideologist of the concept to divide Kosovo, which he discussed in his book *Kosovo pred sudom istorije* (Belgrade, 2000)³¹. The international

community has sometimes tried to take into account some demands of Serbs regarding the division of Kosovo along ethnic lines. Before the local elections in October 2002, the UNMIK chief promised Serbs that a self-government reform would be carried out allowing non-Albanians to establish special administrative units with broad competencies within communes in areas populated by non-Albanian majorities, if they voted in large numbers during the elections. The turnouts were low, however, and this project was postponed until a later date. At the moment, a new self-government reform project prepared by the Council of Europe is in the pipeline. In January 2003, Serbian Prime Minister Zoran Djindjic told *Der Spiegel*³² that if Kosovo Albanians continued to push for independence, Belgrade would call for a new “Dayton conference” to establish new borders based on ethnic criteria. Djindjic made it clear that he meant a division of Kosovo, incorporation the Serbian parts of Kosovo into Serbia and the inclusion of the Serb-inhabited parts of Bosnia into Serbia, in return for the separation of the Albanian part of Kosovo from the federation of Serbia and Montenegro. This statement was criticised fiercely by the US and the EU and Djindjic finally withdrew his proposal claiming that his objective was to win the backing of the international community for the preservation of Yugoslavia’s territorial integrity, identical to that enjoyed by Bosnia. A week later, he called for direct talks to be held with the Albanian side, Kosovo Serb leaders and the international community in order to determine the future status of Kosovo. Djindjic justified his proposal with the policy of *faits accomplis* allegedly pursued by the international community, which led to the formation of a *de facto* independent state in Kosovo³³. The talks were scheduled to start in June 2003. The Serbian Prime Minister’s proposal was criticised by the EU and the US, which maintained that talks on the final status of Kosovo should not commence until certain conditions were met, in keeping with the “Standards Before Status” strategy. On 20 January, Kosovo Serbs proclaimed the formation of the Union of the Serbian Communes of Kosovo and Metohija³⁴ and, a week later, the Union’s representatives met Djindjic in Belgrade. At that time, a “covert” joint action strategy was adopted, which projected the deve-

lopment of Serbian structures within Kosovo. The proclamation establishing the Union made it clear that the deepest concession the Kosovo Serbs would be ready to make was the acceptance of the secession of the Albanian part of Kosovo³⁵. On 1 February, Djindjic demanded in a letter to Admiral Gregory Johnson, commander of NATO forces in South Eastern Europe, that the Yugoslav army and Serbian police units be allowed to return to Kosovo in numbers authorised by Resolution 1244. The same demand was included in the letter sent on 7 February to UN Secretary General Kofi Annan. The international community rejected Djindjic’s initiative, emphasising that the only armed force authorised in Kosovo was KFOR and that the resolution only mentioned the return of army and police personnel, and not armed units. In his response on 22 February, Djindjic said that if the West refused to allow the return of Serbian forces to Kosovo, Belgrade would back the formation of a Serbian mini-state in Kosovo³⁶. Three days later, the Union of Serbian Communes of Kosovo and Metohija proclaimed the formation of its own parliament and passed a declaration on Kosovo’s territorial integrity within Serbia. This declaration also provided that Serbian enclaves within Kosovo should be connected by special corridors and that they should maintain close ties with Serbia in terms of education, the welfare system, health care and security. On 29 February, Djindjic stated in an interview for the Serbian newspaper *Vesti* that Kosovo should be transformed into a Serbian-Albanian federation similar to the Muslim-Croatian federation in Bosnia (the canton system) and remain part of Serbia, enjoying a status higher than that of an autonomy, but lower than that of federal units (Serbia and Montenegro)³⁷. This meant that Kosovo would be granted an autonomy broader than that of Voivodina, but smaller than the one it had in communist Yugoslavia (1974–1989). However, because of the assassination of Djindjic and Serbia’s internal problems linked to the struggle against organised crime, the Serbian offensive in Kosovo had to slow down.

Kosovo Albanians and Albania

Ever since KFOR entered Kosovo, the main goals of Kosovo Albanians have been to hasten the process of transferring competencies to local authorities and to hold talks on the final status of Kosovo as soon as possible. The weak point of the Albanian policy, which limited its effectiveness, was the deep division of the political scene between Hashim Thaci's Democratic Party of Kosovo (PDK) and Ramush Haradinaj's Alliance for the Future of Kosovo (AAK) (groups originating from the UCK), on the one hand, and Ibrahim Rugova's Democratic League of Kosovo (LDK), on the other. Unlike the former two, the latter group sought the legitimisation of Kosovo's independence in the events of the early 1990s, claiming that Kosovo had already proclaimed independence and now it only needed to seek international recognition. The passing, in May this year, of the common parliamentary resolution of the three parties, honouring all forms of the Albanian people's struggle for independence in the 1990s, was of historical importance and marked the first step towards bridging these divisions.

Following the withdrawal of Yugoslav troops from Kosovo, Albanians initially tried to pursue a policy of *faits accomplis* to bring closer the prospect of independence. In June 1999, Hashim Thaci's government took advantage of the interregnum that followed the withdrawal of Yugoslav troops, and immediately appointed mayors to nearly all the communes except for the three that formed the Serbian enclave north of Mitrovica. Under pressure from the international community, Thaci subsequently approved the self-government authorities appointed by UNMIK. In order to ensure that independence remains a publicly debated issue, Albanians sometimes took measures that were sure to provoke criticism from the international community. For example, on 15 May 2003, the MPs of all Albanian parties and representatives of non-Serb nationalities passed a symbolic resolution "honouring Kosovo's long struggle for national independence"³⁸. The official declarations of the Albanian side frequently differed from the policies actually pursued. An example of this was the involvement of members of the Kosovo Protection Corps, a force

linked to parties originating from the UCK, in the rebellion in Macedonia condemned by the Alliance for the Future of Kosovo (AAK) and the Democratic Party of Kosovo (PDK) under Western pressure.

Albanians firmly oppose any agreements concluded with Belgrade by the neighbouring countries or UNMIK, which relate to Kosovo but have not been consulted with the Albanian side. One of the reasons for the increased activity of the Albanian guerrillas in the Presevo Valley in November 2000 was the fear that democratic Belgrade might become UNMIK's chief partner³⁹.

On 23 May 2002, the parliament of Kosovo passed a resolution declaring that the agreement on the delimitation of borders concluded in February 2001 between Serbia and Macedonia was void. The head of the UN mission immediately vetoed this resolution but, at the same time, made it clear that the final shape of the Kosovo-Macedonian section of the border should be determined in talks between the Macedonian government and UNMIK. Several months later, Albanians were seriously annoyed by the EU's approval of the preamble to Serbia and Montenegro's constitution. After it was presented to the public in early November 2002, Kosovo's prime minister, Bajram Rexhepi, stated that the draft preamble was unacceptable to Kosovo Albanians and threatened that if the EU approved it, the Kosovo Parliament would probably pass a declaration of independence. On 7 November 2002, the parliament in Pristina passed a resolution proclaiming the invalidity of Serbia and Montenegro's constitution preamble. This resolution, in turn, was vetoed by Michael Steiner. When Zoran Djindjic raised the issue of the cantonisation of Kosovo in January 2003, the AAK responded with a proposal for the Kosovo Parliament to draft a declaration of independence. This concept of the AAK won the support of a large group of PDK MPs. In the end, however, the Parliament's leaders decided under international pressure not to start a debate on this issue, in spite of AAK's protests.

On the other hand, Hashim Thaci's moratorium concept presented in April 2003 was an example of a constructive (counter) offensive of the Albanians, which had the support of the West. It provided that a specific date should be determined for the start of talks on Kosovo's final status,

that any debates on this issue should be suspended until that date, and that efforts be concentrated on the development of democratic institutions in Kosovo. The Serbian side, opposed to the transfer of further competencies to local authorities and other Albanian parties, disapproved of Thaci's proposal⁴⁰.

Albania is obviously the most earnest backer of Kosovo's independence aspirations. Since the fall of communism, Tirana has been pursuing a firmly pro-American foreign policy, hoping to win US support for Kosovo's independence. This policy leads to tensions between Albania and the EU. However, as the prospect of European integration for Albania remains vague, relations with the US are of priority importance for Tirana. Authorities in Tirana compared with Albanian elites from Kosovo are adopting a more moderate position on the independence issue (e.g. they accept the UN's line on the date on which talks should commence) in order to avoid tensions in their relations with Brussels and Washington, two major sources of financial assistance for Albania, one of Europe's poorest countries. Tirana supports Kosovo's independence aspirations mainly through the promotion of mutual economic co-operation. The plan to build a highway from Durres to Pristina, connecting Kosovo with the Adriatic coast, is of key importance in this respect. The highway will restore commercial links between these two regions broken ninety years ago.

Kosovo vs. the international community

The United States has played the most important role in Kosovo's recent history. In the mid 1990s, Washington determined that removing Slobodan Milosevic from power was a necessary prerequisite for the stabilisation of the Balkans. The US's firm stand, combined with Belgrade's confrontational policy in the period of the Kosovo crisis⁴¹, led to rapprochement in American-Albanian relations and strengthened the firmly pro-American sentiments of Albania's political elites⁴². Even after the toppling of Milosevic, when the American-Yugoslav relations were improving, Albania had the best relations with

Washington of all countries in the region. These relations improved further when Albania firmly backed Washington's policy following the attacks of 11 September 2001⁴³ and during the Iraqi crisis. Unlike Belgrade, Albanian political elites in Kosovo, Albania and Macedonia backed the US policy without reservations⁴⁴. Today, the United States, more than any other country, is theoretically prepared to approve Kosovo's independence on certain conditions, though its support for this idea is rather moderate. Support for this concept is mainly evident within the US Congress. In the 1990s, Robert Dole, the leader of the republican majority and a candidate in the presidential elections of 1996, was an advocate of Kosovo's case. In June 2002 in the House of Representatives congressmen Tom Lantos and Ben Gillman, both affiliated with the Albanian lobby in the US, put forward a draft resolution calling on Washington to back Kosovo's independence. In January 2003, Lantos and Henry Hyde, Chairman of the International Relations Committee of the House of Representatives, proposed a new draft, which differed from the original one in that it made the formation of democratic institutions in Kosovo and the inclusion of the EU in this process a prerequisite for the recognition of Kosovo's independence (the previous draft resolution only mentioned NATO and the United Nations). In May 2003, Joseph Biden, Chairman of the Senate Foreign Relations Committee, filed a draft resolution calling for an independence referendum to be held in Kosovo.

However, none of the senior officials of the President's Administration, the main author of Washington's foreign policy, ever officially backed the idea of an independent Kosovo. [Former] US President Bill Clinton did it only once, in a special situation, i.e. during the 1999 bombings of Yugoslavia, threatening Milosevic that Yugoslavia might lose Kosovo forever. Presently, the Balkans are no longer a region of priority for the United States. The US is gradually withdrawing from the Balkans, e.g. in 2002, it left the Montenegro issue to the determination of the EU. This was particularly meaningful given the fact that, unlike the EU, the United States had no serious reservations concerning Montenegro's independence.

The European Union is believed to approach Kosovo's independence aspirations with more

scepticism than the United States⁴⁵. The greatest potential opponents of independence include Greece, Belgium and France. The EU's fear of Kosovo's uncontrollable independence aspirations manifested itself in Brussels' commitment to the process of Yugoslavia's transformation into Serbia and Montenegro. The EU's objective was to prevent Montenegro's secession as that would signify the end of Yugoslavia, of which Kosovo remained an integral part. The federation of Serbia and Montenegro was established largely due to the strong pressure of Brussels, exerted in particular on the weaker Montenegro. In March 2002, Belgrade and Podgorica reached a compromise on a peaceful "divorce"⁴⁶. Montenegro agreed to postpone discussions on the independence referendum, initially until 2005, and then until 2006. The constitution of the new state includes the provision that, if Montenegro secedes in 2006, Serbia will become Yugoslavia's successor. There is hope within the EU, to solve the Kosovo problem by waiting until the Albanians' "independence fever" abates, then reintegrating Kosovo as a third republic within a new, democratic and deeply decentralised Yugoslavia. Chances that this scenario might succeed improved after Milosevic was toppled in October 2000 and the democratic opposition came to power in Belgrade.

The problem of Kosovo's final status is very important for the process of integrating the Balkans into Europe, as only independent states may apply for membership in the EU. Brussels wishes to prevent Kosovo from becoming a black hole in the Balkans, due to its indeterminate status, as the region integrates with the EU. The EU plays an important role in the development of Kosovo because, within UNMIK, the European Union is responsible for the economic development of the protectorate. For a long time, the EU has been declaring readiness to take over UN peace missions in Bosnia and Kosovo. Within the framework of the Stabilisation and Association Process (SAP), the objective of which to make Balkan states to conclude association agreements with the EU, Brussels is implementing a strategy of parallel relations with Kosovo independently of its relations with Belgrade. In order to establish direct contacts with Pristina, the EU opened a European Office within the UNMIK in early 2002. In November 2002, a conference on "Kosovo in the SAP" was held in Brussels with

representatives of UNMIK and Kosovo authorities. On 13 March a European envoy, UNMIK Chief Michael Steiner and Kosovo's prime minister Bajram Rexhepi met in Pristina for the first time. This meeting marked the beginning of the "implementation of co-ordination mechanisms necessary for the functioning of the SAP monitoring mechanism", i.e. the initiation of the Stabilisation and Association Process⁴⁷.

In the 1990s, Belgrade's most important patron on the international scene was Russia, although it treated Serbian interests largely as an instrument of its policy towards the US and the EU. Russia's position was substantially undermined by NATO's intervention in Kosovo carried out in spite of Moscow's objections. Following Vladimir Putin's rise to power, Russia's policy towards the Balkans became more pragmatic. Russia came to terms with reality (meaning the limits of its potential), which manifested itself, for example, in the insubstantial role it played during the crises in Presevo Valley (2000–2001) and Macedonia (2001), and the withdrawal of all Russian units from peace missions in Bosnia and Kosovo in 2003. However, as regards Kosovo, support extended by Russia to Belgrade still appears to be stronger than the backing provided by the US to Albanians.

The United Nations appears to be ready to approve Kosovo's independence more than any other organisation. In October 2000, the Independent International Commission on Kosovo, working under the auspices of the UN and chaired by Swedish Prime Minister Goran Persson, presented a report on the future of Kosovo prepared for UN Secretary General, Kofi Annan. The Commission decided that forcing Kosovo Albanians to accept autonomy within Serbia or the status of a third constituent republic of Yugoslavia was unrealistic and immoral. It maintained that the optimum solution would be conditional independence for Kosovo – in order to obtain it, Kosovo would be required to meet the criteria defined by the UN in the "Standards Before Status" strategy. Two months later, in December 2000, Kofi Annan proposed a plan to create a confederation of three independent states – Kosovo, Serbia and Montenegro. This proposal was met with very critical responses on the part of the Serbs and relatively critical reactions on the part of Kosovo Albanians⁴⁸.

Forecast

Over the next few years, Kosovo's autonomy will be expanded further (e.g. it will become a rule for the Kosovo's prime minister and the head of UNMIK to participate in international conferences). Elements of the EU legislation will be introduced in Kosovo as part of the Stabilisation and Association Process. These developments will continue to breed tension between UNMIK and Belgrade. Kosovo Albanians, on the other hand, will demand talks on Kosovo's final status more pressingly (through demonstrations). This issue will surely re-emerge in the context of the European integration process, when Serbia and Montenegro file applications for EU membership in Brussels or when the time comes to decide on the further fate of this state.

As regards Kosovo's final status, the most likely scenario is that in 2005 the Security Council will determine the date on which talks on this issue will begin, subject to certain criteria being met. At the same time, the EU will probably take over UNMIK's competencies in the civil sphere and the EU and NATO will establish joint command over KFOR.

Reuters reported on 20 May 2003 that, according to anonymous sources in the EU, Brussels is more than ever convinced that no stability in the region or the protectorate will be possible as long as Kosovo's status remains indeterminate. The EU gradually admits that forcing Albanians to accept reintegration within Serbia and Montenegro is unrealistic, even if the relations were asymmetric, i.e. if Kosovo enjoyed a broader autonomy. The new federation of Serbia, Montenegro and Kosovo would be a dysfunctional state due to permanent internal conflicts. On the other hand the division of Kosovo into a Serbian and Albanian part would be easy to implement only for Mitrovica⁴⁹. For this reason, the most probable scenario is that Kosovo may gain conditional independence⁵⁰. Following negotiations with the UN Security Council, the European Union will probably take over the civil aspect of the protectorate over Kosovo from the latter, leaving the military aspect to NATO. An EU-appointed governor co-operating with the local government will further expand the competencies of local autho-

rities, retaining control only over foreign and defence policies. The governor, in co-operation with the local government, will also continue to "Europeanise" Kosovo's legislation⁵¹. Some politicians in Brussels may hope that the "stick and carrot" policy (integration with the EU and Kosovo's dependence on Western financial assistance), the threat of complete international isolation and awareness of NATO's military power should persuade Albanians to give up their independence aspirations. In order to implement this solution, KFOR would have to stay in Kosovo with a relatively large number of troops and be transformed into an occupying force pacifying any demonstrations organised by the Albanians. What is more, one could not preclude the emergence of terrorist organisations of disappointed radical Albanians targeting international forces. Kosovo's problems could also be easily "exported" to Macedonia and the Presevo Valley.

Even if Albanians were successfully forced into accepting the status of an EU protectorate, the issue of independence would still re-emerge on the occasion of each election. The EU would face a difficult task explaining why Kosovo shouldn't have the same rights as other states in the region once the Balkans became stabilised and integrated with the EU. On the other hand, if Kosovo's independence was recognised, the protectorate would not end automatically: Bosnia and Kosovo alike would remain under the supervision of Brussels and Washington for a few more years, as a theoretically independent state.

Talks on Kosovo's final status will certainly involve the participation of the US, the EU, the United Nations, and perhaps also Russia. From the point of view of Albanians' aspiration for independence, the diplomatic commitment of the US will be of crucial importance. The problem of Kosovo is more serious than that of neighbouring Montenegro. Albanians are the only predominantly Muslim nation in the world with firm pro-American sentiments. Hence, Washington will probably not leave the decision on Kosovo's status to the EU. Because of foreign policy differences within the EU, the commitment of the United States will play a decisive role. The scale of US activities in the Balkans will depend, among other factors, on the situation in the Mid-

dle East. If this region does not become politically destabilised or, more so, if Washington manages to secure peace in the Israeli-Palestinian conflict, the US will probably take a decisive stand on the issue of Kosovo's final status, thus reaffirming its position as a superpower. The materialisation of any pessimistic scenarios for the Middle East, however, will mean that Kosovo's status may remain suspended for longer. Russia, China and France because of their strong support for idea of invariability of borders and their traditional distance towards policy will probably have the greatest reservation towards Kosovo's independence. However, this issue is not of strategic importance in world politics. Therefore, it can be assumed, taking into account, the pragmatism of Beijing and Moscow, as well as the lack of Germany's support for parts' stance, the above cited countries will not conduct an uncompromising policy in the matter.

If the EU and the US choose to proceed towards Kosovo's independence in an evolutionary manner, imposing certain conditions, it will be very important to include Belgrade in the process. International community is afraid that the independence of Kosovo could harm pro-European orientation of Serbia. However, the position of chauvinist forces is weakened. It is hardly possible that the leaders coming from democratic opposition could keep being adamant as long as Kosovo's future is concerned since Serbia has a perspective of integration with the EU. The most important arguments that could persuade Belgrade to co-operate include: prospects for Serbia's integration with the EU the development of regional co-operation enabling Belgrade to retain influence on the situation of Kosovo Serbs, joining Mitrovica with Serbia and broad autonomy for non-Albanians⁵². Independent Kosovo will be forced to sign the international treaty which will forever exclude the possibility of its union with Albania.

A similar "carrot" (integration with the EU) should also be offered to Bosnian Serbs. When the question of Kosovo's independence emerges, the EU and the US will probably have to make certain concessions to the Serbian Republic in Bosnia, offering guarantees that it retains its autonomy within Bosnia and Herzegovina. After Romania and Bulgaria (and perhaps also Croatia)

become EU and NATO members within the next four years, Brussels will probably try to make the remaining states of the region, i.e. Albania, Macedonia, Serbia and Montenegro and the Kosovo protectorate, co-operate more closely, forming a kind of regional mini EU.

One of the most important conditions imposed by the international community will certainly be that Kosovo's independence may be recognised only if refugees are allowed to return. Theoretically, the prospect of independence offers the best chances for the constructive involvement of Albanians in this process. Presently, Serbian authorities are threatening that, if Kosovo chooses to push for independence, they will appeal to Serbs living in Kosovo to leave the protectorate on a mass scale and to stop the return of refugees. This position may change, however, once Serbia comes to terms with reality and realises that the more Serbs return, the stronger its position in Kosovo will be. Obviously, not all refugees will return. According to the Council of Europe's estimates, approx. one third of refugees are not willing to do this. The scale of returns will depend on whether the West makes returning financially attractive. However, it is highly likely that most of the refugees will not be interested in returning to independent Kosovo. At least some Albanians will be dissatisfied with any concessions made to Kosovo Serbs over internal issues. Besides, there will always be extremist Albanian groups calling for Kosovo to be cleansed of Serbs and opposing any concessions being made to Belgrade. A resolved stance of the West and the prospect of independence should keep these in a marginal position, however.

The greatest fear of the international community is that Kosovo's independence may rekindle the Albanians' hopes of creating a Great Albania. Albanian rebellions in the Presevo Valley and Macedonia in 2001 justified apprehension concerning the consequences that Kosovo's independence may have on regional stability. Particularly vulnerable is the situation in Macedonia, where the Albanian minority of nearly 500 thousand accounts for approx. one quarter of the population. The present situation in Macedonia warrants moderate optimism – former rebellion leaders are acting constructively, participating in the government and approving the compro-

mise peace agreement, which preserved the country's integrity and granted a broad autonomy to Albanians. Nevertheless, it should be expected that any concessions to Kosovo Serbs would encourage Macedonian Albanians to demand a broader autonomy as well. On the other hand, there will always be groups in Kosovo demanding its unification with Albania. It is unlikely, however, that they should garner a broader backing – Albanians have to take into account the position of the West on this issue. This traditional Albanian pragmatism stems from an awareness of the nation's weakness and the need for the support of a mighty patron, which is necessary for the change in *status quo*. In the end, it will be of key importance for the solution of the Kosovo problem that the West adopt a firm and resolved stance providing it with the ability to impose its own solutions. However, it must first develop an action plan for the region and shape reality on this basis, rather than merely responding to current difficulties and observing the situation develop.

Adam Balcer

¹ It is extremely difficult to estimate the real size of Kosovo's population and its ethnic structure. This problem is discussed in the chapter on "The Concept of a Multi-Ethnic Kosovo".

² Numerous Serbian church monuments found in this region are a material symbol of the Serbs' historical claim on Kosovo.

³ Equal representation on the federal level and permanent borders.

⁴ Radical groups advocating the formation of Great Albania had limited support. However, the concept to annex areas inhabited by Albanian majorities beyond the borders of Kosovo to the Republic of Kosovo enjoyed some popularity.

⁵ The constitution provided that any alteration of Yugoslavia's borders, e.g. secession of one of the republics, required the consent of all federal units. Thus, even if Kosovo were granted the status of a republic, this would not automatically enable its secession.

⁶ In October 1991, Albanian parties from Serbia, Kosovo, Montenegro and Macedonia met in Pristina. At that meeting, a declaration was adopted stating that, in the event of Yugoslavia's break-up and the alteration of the borders; areas inhabited by Albanian majorities should have the right to join Albania (<http://www.kosova.com> – the page of Qendra per informim e Kosoves – a news agency linked with LDK).

⁷ The declaration of independence, recognised solely by Albania and only in theory, was passed by the Kosovo Parliament previously dissolved by Milosevic.

⁸ In 1996, Ibrahim Rugova concluded an agreement with Slobodan Milosevic under which cultural autonomy was to be restored. The signing of this agreement in fact meant that Kosovo gave up its independence aspirations. This agreement was never fully executed.

⁹ According to research carried out in August 1997 by the independent Serbian daily *Nasa Borba* and the Kosovo paper *Koha Ditore*, 42 percent of Serbs opposed any form of autonomy for the Albanians, even the autonomy that was in place, and 40 percent were prepared to extend the existing autonomy moderately in the cultural dimension only. Over 50 percent of Albanians were ready to give up independence aspirations and accept the pre-1989 autonomy, and an even larger group was ready to accept the status of a Yugoslav republic (International Crisis Group, Kosovo Spring, 20 March 1998, pp. 45–46, http://www.crisisweb.org/projects/balkans/kosovo/reports/A400178_20031998.pdf).

¹⁰ The concept to divide Kosovo first emerged in the famous 1986 memorandum of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SANU). This concept was supported by Dobrica Cosic, the mentor of this memorandum, a well-known writer and president of Yugoslavia in 1992–1993. The concept of cantonisation had been authored by Serb historian Dusan Batakovic, presently Serbia's ambassador to Greece. His plan assumed that Kosovo would be divided into five cantons and that an Albanian-Serbian administration would be established for the large cities. In February 1999, the Serbian Orthodox Church presented this plan to the French Foreign Affairs Ministry.

¹¹ The key point of contention was the stationing of international troops in Kosovo, any variant of which was opposed by Milosevic. On the other hand, in the course of negotiations, the West imposed very stringent conditions on which NATO forces could be stationed in Kosovo.

¹² Approx. 850 thousand Kosovo Albanians were driven away to the neighbouring Albania, Macedonia and Montenegro, a further several hundred thousand had to seek refuge in the mountains and other inaccessible areas of Kosovo.

¹³ In the resolution, all UN member states “reaffirms” their support for the integrity and sovereignty of Yugoslavia, as it is termed in the Helsinki Final Act and Annex 2, which includes a provision that the international administration is supposed to secure Kosovo’s autonomy within Yugoslavia in the transition period. In the Rambouillet final document, the international community backs the sovereignty and integrity of Yugoslavia in accordance with the Helsinki Final Act, and states that national communities in Kosovo should not jeopardise Yugoslavia’s sovereignty.

¹⁴ In March 2003, a representative of the Kosovo government and a UNMIK representative signed a free trade agreement with Macedonia (<http://www.radio21.net> – the independent Albanian radio in Kosovo).

¹⁵ In May 2003, representatives of the local authorities and the head of UNMIK were supposed to take part in NATO and EU-organised conferences for the first time. However, Michael Steiner, the head of UNMIK, cancelled their participation after the Kosovo Parliament passed a resolution honouring the people of Kosovo struggling for independence.

¹⁶ Official figures are not completely reliable because a large portion of the unemployed work illegally.

¹⁷ In 2002, the parliament passed only two out of twenty laws drafted by the government.

¹⁸ Most victims were activists of the Democratic League of Kosovo (LDK), the formation of President Ibrahim Rugova (<http://www.kosova.com>).

¹⁹ Some sources quote a smaller number of refugees (200 thousand), while others claim it was higher (280 thousand). International Crisis Group (ICG), Return to uncertainty: Kosovo’s internally displaced and return process, 13 December 2002, p. 1–2;

http://www.crisisweb.org/projects/balkans/kosovo/reports/A400851_13122002.pdf

²⁰ In Western countries, there are large groups of Albanians who left Kosovo in the 1990s and to date have not acquired citizenship of the countries where they are staying to date. After 1999, they could not cast their votes in Kosovo elections abroad, unlike the Serbian refugees staying in Serbia. Thousands of Serbs left Kosovo in the 1980s; in future, Belgrade may ask to offer them Kosovo citizenship. Among Serbian refugees from Kosovo and Serbs living in Kosovo there are also Serbs from Croatia. In 1992–1995, during the war in Bosnia, thousands of Bosnians left Kosovo under Serbian pressure.

²¹ In terms of ownership, the proportion of land owned by non-Albanians, and Serbs in particular, is larger than the proportion of non-Albanians in the entire population of Kosovo. Albanians are a relatively young society. In terms of the adult population, the percentage of Albanians will for

many years remain lower as compared to the entire population. At the moment, approx. 1/5 of adult inhabitants of Kosovo, including refugees, are non-Albanian.

²² Most Serbs left Kosovo in three waves: during the bombings of Yugoslavia, with the leaving Yugoslav army, and during the first few weeks that followed the army’s withdrawal. Migration to Serbia continues even today, however, the number of returning refugees is greater than the number of those leaving.

²³ The division of Mitrovica shows how mini-enclaves form within enclaves. In the northern, Serbian part of the city, a portion of the pre-war Albanian population still lives in compact settlements. Their situation is the same as that of small Serbian enclaves in those parts of Kosovo where the ethnic conflict is still in the hot phase.

²⁴ The number of attacks against Serbs remained stable for over a year, suggesting that, in part, this must have been a planned action. Since the issue of Kosovo’s status remains open, radical Albanian groups, including a portion of the UCK, see cleansing Kosovo of as many Serbs as possible as the best way to eliminate Belgrade’s influence and to discourage refugees from returning.

²⁵ Michael Steiner, the head of UNMIK, blames this partly on Belgrade because, in spite of the fact that a special agreement was signed in August 2002, Belgrade has been postponing the solution of this problem and uniform registration plates have not been introduced throughout Kosovo to date.

²⁶ Generally, the situation of non-Serbian ethnic groups, e.g. Turks, Bosnians, Ashkalis, or Egyptians (in this order; the latter two groups being of Roma origin), is much better than the situation of Serbs and Romas. Presently, their political elites support the independence aspirations of the Albanians (OSCE, Reports, Situation of ethnic minorities in Kosovo, <http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/>)

²⁷ Albanians have raised objections regarding some of the judges, claiming they had been at the authorities’ disposal at the times of Milosevic (www.kosovapress.com – website of the Kosovo press news agency linked with the political parties originating from the UCK).

²⁸ The position of Albanians in negotiations was weaker from the very beginning, because of the indeterminate status and limited competencies. In addition, Belgrade was not interested in treating Kosovo’s local authorities as equal partners.

²⁹ Serbian MPs left the parliament’s meetings each time any issues relating to Kosovo’s independence or Yugoslavia’s sovereign rule over it were on the agenda. After the parliament in Pristina passed the resolution declaring the invalidity of the preamble of Serbia and Montenegro’s constitution that stated Kosovo was an autonomous province of Serbia in November 2002, the Serbs boycotted the parliament’s meetings for nearly four months.

³⁰ Under Resolution 1244, Kosovo remains an integral part of Yugoslavia in the transition period.

³¹ Krstic is opposed to cantonisation as the final solution. However, he advocates the division of large cities into Albanian and Serbian sections. Covic does not preclude cantoni-

sation based on the model of the Muslim-Croatian Federation in Bosnia. As regards Mitrovica, it is assumed that several communes constituting one city district will be established.

³² *Der Spiegel*, 11 January 2003.

³³ Djindjic's position was also criticised by Yugoslav President Vojislav Kostunica. Many commentators believed that Djindjic's sudden turn was intended to win popularity with the nationalist part of the Serbian electorate.

³⁴ This two-way policy of Serbia may be exemplified by the decision taken four days later to end the boycott of the Kosovo Parliament.

³⁵ It included the following provision: "In case that someone attempts to establish a new Albanian state within a part of the State Union of Serbia and Montenegro, including Kosovo, the Union of Serb municipalities and municipal units in Kosovo shall call the Government of Serbia and the bodies of the State Union of Serbia and Montenegro to ensure full sovereignty in the areas inhabited by Serb people for centuries". ICG, Kosovo Ethnic Dilemma: The Need for Civic Contract, 28 May 2003, p. 20. http://www.crisisweb.org/projects/balkans/kosovo/reports/A400983_28052003.pdf

³⁶ <http://www.b92.net>

³⁷ <http://www.b92.net>

³⁸ Michael Steiner disapproved of this resolution, but he admitted that its message had been partly mitigated in keeping with his earlier objections (www.kosovalive.com – the website of an independent news agency).

³⁹ The Albanian offensive in the Presevo Valley followed the invitation of the Yugoslav President to the Stabilisation Pact summit to which no Kosovo representative had been invited.

⁴⁰ Veton Surroi, Fillimi i shekullit – përgjigje ndaj moratoriumit të Hashim Thaçit (*Koha Ditore*, 20 May 2003; http://www.koha.net/read_kosove.asp?id=2664).

⁴¹ The solution of the Presevo Valley problem by Belgrade in 2001, shortly after Milosevic lost power, suggested that if the methods of fighting Albanian guerrillas had been different (surgical operations of special units instead of pacification of entire villages and massacres of civilians) and if Serbia had been under a different kind of rule, the West's policy towards Kosovo in 1999 would certainly have been different.

⁴² After Milosevic remained in power following the entry of KFOR into Kosovo, Americans unofficially supported the operations of Albanian guerrillas in the Presevo Valley, in a tactical scope.

⁴³ Unlike in Albania, comments made in Serbia expressed that the US had become a target of attacks because of its expansive foreign policy. Yugoslav President Vojislav Kostunica was one to voice such an opinion.

⁴⁴ Another manifestation of this tendency was the agreement concluded between Albania and Washington in May 2003, which guaranteed that American soldiers would not be denounced to the International Criminal Court.

⁴⁵ After the report of the Independent International Commission on Kosovo (see below) was published in October 2000, proposing the conditional recognition of Kosovo's independence, Chris Patten, EU Commissioner for External Relations, stated that the EU's position on Kosovo was com-

pliant with Resolution 1244 and that the EU was not taking a step further", thus precluding Kosovo's independence. However, resolution 1244 theoretically precludes no option. Following the parliamentary elections in November 2001, when Rugova called for the recognition of Kosovo's independence, the head of the diplomacy of Belgium, at that time holding the EU presidency, once again declared that the Fifteen was opposed to Kosovo's independence.

⁴⁶ The EU's policy was facilitated by the fact that the idea of maintaining ties with Belgrade was very popular in Montenegro.

⁴⁷ After this meeting, Michael Steiner stated in a press conference that "the standards required of Kosovo were identical to those imposed by the EU on other countries in the region" (www.radio2.net).

⁴⁸ Albanian politicians have expressed either firm objection against any retained ties with Serbia, or admitted that such ties could be preserved, simultaneously demanding that Kosovo's independence first be recognised (<http://www.unmikonline.org/press/lmm00.htm> – a review of the Kosovo press on the official UNMIK website).

⁴⁹ For example, the issue of the incorporation of the Albanian part of Kosovo into Albania would emerge. The most controversial region would be the Gjilan/Gnjilane enclave near the Serbian border. On the Serbian side, it borders the Presevo Valley inhabited predominantly by Albanians.

⁵⁰ According to Reuters (20 May 2003), more and more EU officials admit that the most realistic final solution for Kosovo would be conditional independence.

⁵¹ Within the EU, Kosovo would have identical rights to those of the other members but, formally, it would be the EU's protectorate.

⁵² Deep decentralisation is of key importance. Possible concessions to Serbs should include changes to commune borders along ethnic lines.