

Prace OSW / CES Studies

Adam Balcer,

Marcin Kaczmarski, Wojciech Stanisławski

**Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem.
Proces uregulowania statusu międzynarodowego –
uwarunkowania polityczne i historyczne,
perspektywy rozwoju sytuacji**

**Kosovo before the final decision.
Regulating Kosovo's international status –
historical & political conditions
and prospects for future developments**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia
© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor / Editor

Anna Łabuszewska

Katarzyna Kazimierska

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Tłumaczenie / Translation

OSW / CES

Współpraca / Co-operation

Jim Todd

Mapy / Maps

Wojciech Mańkowski

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a,

Warszawa / Warsaw, Poland

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

fax +48 /22/ 525 80 40

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

Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowego – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji / 5

Adam Balcer, Marcin Kaczmarek, Wojciech Stanisławski

Tezy / 5

- 1. Wstęp / 6**
- 2. Uwarunkowania historyczne konfliktu albańsko-serbskiego o Kosowo / 7**
- 3. Konflikt albańsko-serbski o Kosowo w latach 1989–1999 / 10**
- 4. Osiem lat protektoratu międzynarodowego w Kosowie / 12**
- 5. Relacje albańsko-serbskie w Kosowie po 1999 roku / 15**
- 6. Proces uregulowania statusu Kosowa do 2007 roku / 19**
- 7. Wymiar regionalny konfliktu w Kosowie / 24**
- 8. Międzynarodowa rozgrywka w sprawie uregulowania statusu Kosowa w 2007 roku / 30**
- 9. Wnioski i prognoza / 37**

Kosovo before the final decision. Regulating Kosovo's international status – historical & political conditions and prospects for future developments / 47

Adam Balcer, Marcin Kaczmarek, Wojciech Stanisławski

Key points / 47

- 1. Introduction / 48**
- 2. Historical background of the Albanian-Serb conflict over Kosovo / 49**
- 3. The Albanian-Serb conflict over Kosovo in 1989–1999 / 52**
- 4. Eight years of the international protectorate in Kosovo / 54**
- 5. Albanian-Serb relations in Kosovo since 1999 / 57**
- 6. The process of regulating the status of Kosovo, to 2007 / 62**
- 7. The regional dimension of the Kosovo conflict / 66**
- 8. International disputes over Kosovo status in 2007 / 73**
- 9. Conclusions and forecasts / 80**

Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem.

Proces uregulowania statusu międzynarodowego – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji

Adam Balcer, Marcin Kaczmarek
Wojciech Stanisławski

Tezy

1. Represyjna i bezkompromisowa polityka Belgradu wobec kosowskich Albańczyków w latach 1988–1997 była główną przyczyną wybuchu w Kosowie albańskiego powstania w roku 1997. Przedłużający się konflikt, stwarzający zagrożenie destabilizacji regionu, odrzucenie przez stronę serbską zachodniego planu pokojowego i bezwzględne metody walki Belgradu (czystki etniczne i masakry) doprowadziły do ataku NATO na Serbię i ustanowienia w Kosowie protektoratu ONZ. W efekcie od roku 1999 Kosowo jest faktycznie niezależne od Serbii.

2. Radykalna różnica stanowisk Serbii i kosowskich Albańczyków wyklucza możliwość znalezienia kompromisu w konflikcie, głęboko zakorzenionym w historii, trwającym od 130 lat, który kilkakrotnie przyjmował zbrojny charakter. Obecnie Albańczycy domagają się przyznania Kosowu niepodległości. Natomiast Belgrad postuluje re-integrację Kosowa w ramach Serbii oraz przyznania mu statusu bardzo szerokiej autonomii przy jednoczesnym faktycznym przyłączeniu jego części do Serbii.

3. Konflikt wokół Kosowa rozgrywa się nie tylko na płaszczyźnie regionalnej i dotyczy sporu pomiędzy Serbami i Albańczykami, ale także międzynarodowej. W traktowaniu kwestii statusu Kosowa występują znaczne różnice pomiędzy Zachodem (UE i USA) oraz Rosją. Zachód uznaje, że optymalnym uregulowaniem statusu Kosowa jest przyznanie mu niepodległości pod protektorem NATO i UE oraz jednocześnie bardzo szerokiej autonomii kosowskim Serbom. Rosja stoi na stanowisku, że przyszły status Kosowa powinien zostać ustalony w drodze bezpośrednich negocjacji między Serbami i Albańczykami, co wobec trwałego impasu w rozmowach oznacza faktyczny sprzeciw wobec niepodległości Kosowa.

4. Proces uregulowania statusu Kosowa został przez Moskwę uznany za okazję do powrotu na arenę międzynarodową w roli aktora, bez którego zgody nie można rozwiązać żadnego istotnego problemu międzynarodowego. Pryncypialna pozycja Rosji w kwestii Kosowa wynika w dużej części z tego, że Moskwa liczy na ustępstwa państw zachodnich w innych istotnych z jej punktu widze-

nia kwestiach, jak np. budowa amerykańskiej tarczy przeciwrakietowej w Europie czy uznanie jej wyjątkowej pozycji na obszarze WNP. Twarda polityka Rosji (gotowość do użycia weta w Radzie Bezpieczeństwa ONZ) doprowadziła w czerwcu 2007 roku do rezygnacji Zachodu z przegłosowania w Radzie rezolucji regulującej status Kosowa i zgody USA i UE na zorganizowanie kolejnej rundy negocjacji. Moskwa będzie przedstawiała fakt uznania przez Zachód niepodległości Kosowa jako uzasadnienie dla możliwości podjęcia identycznej decyzji wobec nieuznanych przez społeczność międzynarodową republik na obszarze WNP (Abchazja, Osetia Południowa, Nadniestrze).

5. W obecnej sytuacji najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest uznanie przez Zachód niepodległości Kosowa pomimo oporów Moskwy i Belgradu, co doprowadzi do poważnego pogorszenia relacji Rosji i Serbii z Zachodem oraz wzrostu nastrojów antyzachodnich (antyuniijnych, antyamerykańskich) w tych krajach przy jednoczesnym zacieśnieniu więzi między nimi. W przypadku Serbii można założyć, że nastąpi wstrzymanie na pewien okres procesu integracji z UE.

6. Olbrzymia dysproporcja sił między Serbią i Zachodem powoduje, że z pewnością nie dojdzie do zbrojnej serbskiej interwencji w Kosowie. Najbardziej prawdopodobne jest rozpoczęcie przez Belgrad „zimnej wojny” z Prisztiną (blokada ekonomiczna i komunikacyjna). Prawdopodobnie nastąpi migracja części ludności serbskiej z enklaw do Serbii i serbskiej części Kosowa. Ewentualne zdecydowane protesty kosowskich Serbów mogą wywołać albańskie zamieszki – choć na mniejszą skalę niż w 2004 roku.

7. Uzyskanie przez Kosowo niepodległości może mieć negatywne konsekwencje dla Bośni, zamieszkaną w ponad 30% przez Serbów. W Bośni i w mniejszym stopniu w Czarnogórze wśród Serbów mogą pojawić się tendencje odśrodkowe, wspierane przez Belgrad, np. zerwanie relacji z władzami centralnymi. Te problemy wewnętrzne mogą utrudnić proces integracji tych państw z UE.

1. Wstęp

Kwestia ustalenia statusu Kosowa jest obecnie jednym z najważniejszych problemów w polityce międzynarodowej. Od 1999 roku Kosowo jest protektorem międzynarodowym, *de facto* niezależnym od Serbii, powstałym w wyniku interwencji NATO, która powstrzymała krwawą pacyfikację albańskiego powstania przez siły serbskie. Rezolucja 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ, ustanawiająca protektorat nie wyklucza z góry żadnego rozwiązania jego statusu. Zachód, zdając sobie sprawę, że po zbrodniach z 1999 roku próba reintegracji Kosowa w ramach Serbii wywołałaby masowe powstanie albańskie, uznał, że najlepszym rozwiązaniem jest przyznanie Kosowu nadzorowanej międzynarodowo niepodległości przy jednoczesnym nadaniu mieszkającym tam Serbom bardzo szerokiej autonomii. Serbia i Rosja zdecydowanie odrzucają rozwiązanie proponowane przez Zachód. Kosowo stało się tym samym areną rywalizacji międzynarodowej o wpływy w regionie Bałkanów Zachodnich oraz kolejnym elementem wykraczającej poza wymiar regionalny rywalizacji Rosji z Zachodem. Rosja posługuje się przy tym sprawą Kosowa do stworzenia nowego modelu relacji z USA i UE. W ramach UE jest grupa państw sceptycznie lub nawet niechętnie nastawionych do niepodległości Kosowa. W efekcie dla UE kwestia Kosowa była testem możliwości utrzymania spójnej polityki zewnętrznej.

Znaczenie kwestii Kosowa wynika także z ewentualnych negatywnych konsekwencji ogłoszenia niepodległości i jej uznania przez Zachód. Z pewnością spowoduje to zdecydowane pogorszenie relacji Zachodu z Belgradem i Moskwą. Belgrad zapowiedział wprowadzenie blokady komunikacyjnej i ekonomicznej Kosowa. Ta polityka Belgradu w połączeniu z serbskimi demonstracjami w Kosowie może wywołać antyserbskie zamieszki Albańczyków oraz aktywizację partyzantki albańskiej w południowej Serbii. Niepodległość Kosowa przyczyni się także do wzmocnienia tendencji odśrodkowych regionów zamieszkiwanych przez Serbów w Bośni i w mniejszym stopniu w Czarnogórze, stwarzając poważne problemy dla procesu integracji tych krajów z UE.

Celem tej analizy jest przybliżenie kontekstu etnicznego, historycznego i społeczno-ekonomicznego kryzysu kosowskiego oraz ukazanie jego wymiarów regionalnego i globalnego.

2. Uwarunkowania historyczne konfliktu albańsko-serbskiego o Kosowo

Współczesne procesy polityczne i społeczne zachodzące na Bałkanach i w Kosowie są mocno zakorzenione historycznie. Kosowo jest kluczowym motywem serbskiej i kosowsko-albańskiej mitologii narodowej. Odegrało ono bardzo ważną rolę w historii obu narodów. Historia jest źródłem – często poprzez manipulację nacjonalistycznych historiografii – wzajemnie negatywnego postrzegania się Albańczyków i Serbów, które poważnie utrudnia dialog między nimi. Obie strony w trakcie debat dotyczących statusu Kosowa (kwestia praw historycznych i etnicznych) bardzo często odwołują się do argumentów historycznych, opierających się na radykalnie odmiennych interpretacjach tych samych wydarzeń¹.

2.1. Zarys historii Kosowa do końca I wojny światowej

W VII wieku Kosowo zostało podbite przez Słowian, którzy stopniowo zasymilowali dużą część miejscowej ludności iliryjskiej². W efekcie od średniowiecza do XVIII wieku Albańczycy byli w Kosowie mniejszością³. Po podboju Kosowa przez Imperium Osmańskie (połowa XV wieku) wielu Albańczyków i część Serbów przeszła na islam, tracąc serbską tożsamość (serbskość była ściśle związana z prawosławiem). W państwie osmańskim, choć bardziej tolerancyjnym niż państwa zachodniej Europy i zapewniającym lepszy status chłopom, chrześcijanie stali się poddanymi drugiej kategorii. Pod koniec XVII wieku w trakcie wojny Osmanów z Ligą Świętą (1683–1699) chrześcijanie w Kosowie stanęli po stronie Habsburgów. Kilkadziesiąt tysięcy Serbów opuściło wówczas z armią habsburską Kosowo, obawiając się represji osmańskich. Ten *exodus*, większe straty wojenne Serbów i migracja do Kosowa Albańczyków z północnej Albanii spowodowały, że Albańczycy stali się w Kosowie najliczniejszym etnosem. W XVIII wieku doszło także do przejścia na islam olbrzymiej większości kosowskich Albańczyków⁴. W tym okresie wykrystalizował się podział na muzułmańską albańską szlachtę rządzącą serbskim prawosławnym chłopstwem. Nastąpiło także pogorszenie situa-

cji tego ostatniego ze względu na osłabienie władzy centralnej. Lokalne bunty serbskiego chłopstwa były krwawo tłumione przez albańską szlachtę.

W 1817 roku powstało w okolicach Belgradu autonomiczne księstwo serbskie, do którego migrowali serbscy chłopci. Głównym celem księstwa Serbii było odtworzenie średniowiecznego państwa, którego centrum było Kosowo. Pod koniec XIX wieku Serbia, Bułgaria, Grecja i Czarnogóra, uznające Albańczyków za naród i w konsekwencji ich prawa do posiadania własnego państwa, rywalizowały o podział wszystkich ziem zamieszkałych przez Albańczyków, co stało się główną przyczyną rozwoju nowoczesnego albańskiego nacjonalizmu⁵. W 1912 roku Kosowo zostało zajęte pomimo oporu albańskiego przez Serbię i Czarnogórę. Albańczycy ogłosili wówczas niepodległość Albanii w granicach obejmujących Kosowo. Konferencja międzynarodowa w Londynie (1913) przyznała jednak Kosowo Serbii i Czarnogórze. Pacyfikacja albańskiego powstania w Kosowie trwała przez dwa lata⁶.

Znaczenie Kosowa w historii i mitologii narodowej albańskiej i serbskiej⁷

Albańczycy są potomkami ludności zamieszkującej Bałkany przed przybyciem Słowian. Większość naukowców uważa, że główny substrat etnosu albańskiego stanowili Ilirowie i w dalszej kolejności ludność romańska i tracka. Jest to jedynie hipoteza, gdyż nie zachował się żaden tekst w języku iliryjskim (choć w źródłach bizantyjskich z późnego średniowiecza Albańczycy są często nazywani Ilirami). W albańskiej mitologii narodowej Ilirowie są traktowani jako jedyni przodkowie Albańczyków i jest to uważane za dogmat. Kosowscy Albańczycy uznają się za potomków Dardanów, jednego z największych plemion iliryjskich. Według jednej z teorii wykrystalizowanie się etnosu albańskiego nastąpiło we wczesnym średniowieczu w Kosowie, północnej Macedonii i południowej Serbii. Ta teza jest popularna wśród kosowskich Albańczyków. W XVII wieku i pierwszej połowie XVIII wieku duchowni katolicy związani z Kosowem i często z niego pochodzący odegrali kluczową rolę

w rozwoju albańskiej literatury. W drugiej połowie XIX wieku i pierwszych dekadach XX wieku Kosowo było centrum twórczości literatury albańskiej w alfabecie arabskim. W latach 60. XIX wieku władze osmańskie stworzyły wilajet (jednostka administracyjna wielkości województwa), który w latach 1878–1912 nosił nazwę Kosowo i objął oprócz dzisiejszego Kosowa inne ziemie z albańską populacją, m.in. Dolinę Preszeva, północną Macedonię i północno-wschodnią część Czarnogóry (w efekcie w dyskursie nacjonalistycznym w Kosowie Skopje jest nazywane historyczną stolicą Kosowa, zaś północna Macedonia jest uważana za południowe Kosowo). W tym okresie kluczowym dla rozwoju albańskiego nacjonalizmu Kosowo stało się centrum politycznym tego ruchu narodowego. W kosowskiej albańskiej mitologii Kosowo jest przedstawiane jako kolebka albańskiego odrodzenia narodowego (centra intelektualne znajdowały się poza Kosowem). Po 1918 roku Kosowo odgrywało rolę centrum kulturalnego i politycznego jugosłowiańskich Albańczyków.

Kosowo zasiedlane przez Słowian od VII wieku weszło w skład Serbii na przełomie XII/XIII stulecia. Serbowie uważają Kosowo za kolebkę państwa serbskiego. W rzeczywistości było ono centrum politycznym Serbii w okresie jej największej świetności (1280–1355). Od tego czasu jest serbskim centrum religijnym z siedzibą patriarchy w Peciu i ważnymi monasterami (Deczani, Graczanica). W efekcie stopniowo przyjęło się w serbskim dyskursie używanie wobec Kosowa określeń Serbska Jerozolima, Ziemia Święta.

W 1389 roku armia chrześcijańska w większości serbska poniosła klęskę w bitwie na Kosowym Polu z wojskami osmańskimi. Choć nie była to bitwa o decydującym znaczeniu dla losów państwa serbskiego, to w XIX wieku w wersji legendarnej, niemającej wiele wspólnego z rzeczywistością historyczną stała się głównym motywem serbskiej mitologii narodowej, powiązanej ściśle z wątkami religijnymi – chrześcijańskimi i przedchrześcijańskimi. Kolejną inspiracją dla tej biblijnej konceptualizacji świata stała się wielka migracja Serbów z Kosowa pod koniec XVII wieku, potwierdza-

jąca zbieżność losów Serbów i Żydów (niewola egipska, obietnica powrotu do Izraela). W XIX wieku w dyskursie nacjonalistycznym historia Serbii i Kosowa była przyrównywana do życia Chrystusa. Wówczas głównym celem państwa serbskiego stała się odbudowa potężnej Serbii cara Duszana (połowa XIV wieku), którego centrum stanowiło Kosowo.

2.2. Kosowo w ramach Jugosławii

W 1918 roku, gdy Kosowo weszło w skład Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców (SHS) (od 1929 roku Królestwo Jugosławii), wybuchło kolejne albańskie powstanie. Albania bezskutecznie próbowała ponownie przekonać Zachód do przyłączenia do niej Kosowa. Powstanie zostało krwawo stłumione po dziewięciu latach walk. Jugosławia nie uznawała odrębności kosowskich Albańczyków, prowadząc politykę dyskryminacji i asymilacji⁸. W 1941 roku zajęcie Jugosławii przez państwa Osi doprowadziło do przyłączenia większości Kosowa do Albanii – satelity Włoch⁹. W 1944 roku zajęcie Kosowa przez komunistyczną jugosłowiańską partyzantkę marszałka Josipa Broz Tity¹⁰ doprowadziło do wybuchu powstania albańskiego w obronie Wielkiej Albanii, które zostało bezwzględnie stłumione¹¹. W komunistycznej Jugosławii Albańczycy stali się najliczniejszą grupą w opozycji.

Status Kosowa w komunistycznej Jugosławii

Kosowo uzyskało status autonomicznego regionu w ramach Serbii w 1946 roku. Zakres tej autonomii był ograniczony. W 1963 roku Kosowo stało się prowincją, jednak jego autonomia została jeszcze bardziej zawężona. W latach 1968–1974 w okresie decentralizacji Jugosławii autonomia Kosowa i Albańczyków została zdecydowanie – wbrew stanowisku Serbii – poszerzona. Kosowo pozostając prowincją autonomiczną, stało się jednostką federalną, posiadającą w organach Federacji status równy republice i niezależne od Serbii organy przedstawicielskie. Władze Kosowa uzyskały identyczne jak republiki kompetencje wewnętrzne, choć musiały na partnerskich za-

sadach synchronizować swoje prawodawstwo z obowiązującym w Serbii (podobnie jak republiki wobec Federacji). W przypadku sprzeczności między prawodawstwem serbskim i kosowskim decyzje podejmował specjalny trybunał konstytucyjny, przy równym udziale sędziów z Kosowa i Serbii.

W odróżnieniu od republik Kosowo nie miało statusu państwowego. Konstytucja stwierdzała jednak, że jakakolwiek zmiana granic Jugosławii wymaga zgody wszystkich jednostek federalnych, w tym Kosowa. Według konstytucji Albańczycy byli narodowością (własne państwo poza Jugosławią) równą innym narodom, posiadającą tak jak one suwerenność. Jednak język albański nie był językiem urzędowym Jugosławii. Choć w 1968 roku stał się językiem urzędowym w Kosowie, drugim językiem urzędowym pozostał serbo-chorwacki (w Macedonii i Słowenii serbo-chorwacki nie miał takiego statusu). W 1989–1990 Serbia siłą odebrała Kosowu tę bardzo szeroką autonomię.

W 1946 roku marszałek Tito przyznał Kosowu i Albańczykom ograniczoną autonomię polityczną i kulturalną. Serbowie zachowali jednak dominującą pozycję w instytucjach regionu. Ostry konflikt Jugosławii z Albanią w 1948 roku spowodował, że jugosłowiańscy Albańczycy byli traktowani jak „piąta kolumna”. W efekcie Belgrad próbował oddzielić Albańczyków z Albanii i Jugosławii, promując ideę ich odrębności językowej i etnicznej. W tym okresie inwestycje państwowe w Kosowie były znacznie niższe niż w innych regionach kraju¹². Po poszerzeniu autonomii w 1968 roku Albańczycy uzyskali dominującą pozycję w strukturach władzy, choć nadal Serbowie byli nadreprezentowani. Kosowscy Albańczycy posiadali także nieproporcjonalnie małą reprezentację w instytucjach federalnych, szczególnie w kadrze oficerskiej armii. W praktyce pozycje władz kosowskich w relacjach z innymi republikami ograniczało uzależnienie od pomocy federalnej¹³. Najbardziej popularną ideą wśród kosowskich Albańczyków była koncepcja przyznania Kosowu statusu republiki i uznania ich za naród państwowy. Mniejszość popierała idee zjednoczenia Kosowa z Albanią¹⁴. Środowiska radykalne były wspierane przez komunistyczną Albanie, postrzegającą Jugosławię jako głównego

wroga. Kilka miesięcy po śmierci Tity, wiosną 1981 roku, doszło do wybuchu wielkich demonstracji albańskich, które zostały krwawo stłumione przez wojska jugosłowiańskie i milicję¹⁵. Zamieszki doprowadziły do mobilizacji serbskiego nacjonalizmu, dla którego głównym źródłem resentymetu stała się kwestia niekorzystnych dla Serbów zmian struktury etnicznej w Kosowie¹⁶. Najważniejszą jej przyczyną był wysoki przyrost naturalny Albańczyków¹⁷. Inną przyczyną była emigracja Serbów z Kosowa na dużą skalę¹⁸. Migracja Serbów oraz wysoki albański przyrost naturalny doprowadziły do zwiększenia się udziału Albańczyków w strukturze etnicznej prowincji z 2/3 w latach 60. XX wieku do ponad 80% na początku lat 90. XX wieku.

3. Konflikt albańsko-serbski o Kosowo w latach 1989–1999

Odebranie przez Serbię w latach 1989–1990 Kosowu bardzo szerokiej autonomii i rozpad Jugosławii doprowadziły do ogłoszenia przez kosowskich Albańczyków w 1991 roku niepodległości, nieuznanej międzynarodowo¹⁹. Represje serbskie i niezdolność do ustępstw Belgradu wywołały wybuch powstania Albańczyków. Przedłużający się konflikt, stwarzający zagrożenie destabilizacji regionu, odrzucenie przez stronę serbską zachodniego planu pokojowego i bezwzględne metody walki Belgradu (czystki etniczne i masakry) spowodowały atak NATO na Serbię i ustanowienie w Kosowie protektoratu ONZ.

3.1. Odebranie przez Belgrad Kosowu autonomii i pokojowa walka Albańczyków o niepodległość

Pod koniec lat 80. serbska partia komunistyczna partia tolerowała rozwój serbskiego nacjonalizmu, dążąc w ten sposób do przekonania innych republik do poparcia ograniczenia autonomii Kosowa²⁰. Na fali nacjonalizmu antyalbańskiego stanowisko szefa serbskiej partii komunistycznej zdobył Slobodan Milošević. W latach 1989–1990 Milošević radykalnie ograniczył siłą autonomię Kosowa²¹. Albańskie protesty zostały krwawo stłumione. Serbia stworzyła w Kosowie państwo policyjne, w którym na masową skalę Albańczycy stali się ofiarami łamania praw człowieka (co najmniej kilka zabójstw rocznie, tortury, pobicia, dyskryminacja). W lipcu 1990 roku parlament Kosowa, składający się w większości z Albańczyków, w odpowiedzi na poważne ograniczenie autonomii ogłosił go republiką. Reakcją Serbii było całkowite zawieszenie autonomii politycznej Kosowa i ograniczenie autonomii kulturalnej²². We wrześniu 1991 roku po secesji Słowenii, Chorwacji i Macedonii kosowscy Albańczycy ogłosili niepodległość, nieuznaną przez wspólnotę międzynarodową. Prezydent Kosowa Ibrahim Rugova wybrał pokojowe metody walki. Kosowscy Albańczycy ogłosili bojkot Serbii i utworzyli paralelne instytucje (szkolnictwo, służba zdrowia, administracja), częściowo tolerowane przez Belgrad²³. Równocześnie na emigracji i w Kosowie na marginesie sceny politycznej powstała Wyzwolenicza Armia Kosowa (UCK), opowiadająca

się za zbrojną walkę z Serbią. W 1996 roku Rugova zawarł porozumienie z Miloševićem, zakładające powrót Albańczyków do szkół i na uniwersytet i pośrednie uznanie Serbii przez przywódcę kosowskich Albańczyków²⁴. Prezydent Serbii nie rozpoczął wprowadzania w życie tego porozumienia do momentu wybuchu powstania UCK w 1998 roku. Jeszcze w 1997 roku po stronie albańskiej gotowość do kompromisu była znacznie większa niż w przypadku Serbów²⁵.

3.2. Wybuch powstania UCK i interwencja zbrojna NATO

Brak efektów pokojowej strategii Rugovy doprowadził do aktywizacji UCK²⁶. Na przełomie 1997/1998 roku UCK opanowała kilka wiosek w regionie Drenicy. Ofensywa serbska na przełomie lutego/marca 1998 roku wywołała wybuch walk serbsko-albańskich na dużą skalę w innych regionach Kosowa. Zaplecze dla UCK stanowiła Albania, w której powstały bazy organizacji. Po początkowych sukcesach UCK, policja serbska i armia jugosłowiańska odbiła zdecydowaną większość terytoriów opanowanych przez albańską partyzantkę²⁷. Sukcesem UCK było umiędzynarodowienie konfliktu oraz przetrwanie ofensywy serbskiej. Przyczyną zaangażowania się Zachodu w konflikt kosowski było przekonanie, że Serbia nie była w stanie pokonać UCK bez wypędzenia setek tysięcy Albańczyków do krajów sąsiednich oraz interwencji w Macedonii i Albanii w celu zniszczenia zaplecza organizacji. Ten scenariusz zagrażał rozszerzeniem się konfliktu na sąsiednie kraje oraz kolejną – po konfliktach w Bośni i Chorwacji – falą uchodźców w Europie Zachodniej. Latem 1998 roku Grupa Kontaktowa (Francja, Niemcy, Rosja, Wielka Brytania, Włochy, USA) i UE rozpoczęły negocjacje między Serbią i kosowskimi Albańczykami. W trakcie negocjacji Zachód starał się bezskutecznie przekonać obie strony konfliktu do zaakceptowania bardzo szerokiej autonomii Kosowa w ramach Jugosławii. W październiku 1998 roku groźba interwencji NATO spowodowała wstrzymanie walk na kilka tygodni. Ponowna eskalacja konfliktu zimą 1999 roku doprowadziła do konferencji międzynarodowej w Rambouillet w lutym i marcu 1999 roku. Jej postanowienia, wprowadzające międzynarodowy protektorat w Kosowie zostały zaakceptowane przez kosowskich Albańczyków i odrzucone przez Belgrad.

Postanowienia konferencji w Rambouillet – tymczasowe porozumienie dotyczące pokoju i samorządu w Kosowie (marzec 1999)

1. Strony rezolucji miały respektować suwerenność i integralność terytorialną Federalnej Republiki Jugosławii – FRJ (Serbia jest jej spadkobiercą). Kosowo miało stać się na trzy lata międzynarodowym protektoratem. Wprowadzenie w życie porozumienia miało nadzorować OBWE i UE. Miał zostać powołany KFOR (*Kosovo Forces*), międzynarodowe siły zbrojne, które podlegały NATO. KFOR miał mieć prawo do nieograniczonego poruszania się po terytorium FRJ w kierunku Kosowa. W Kosowie miało pozostać przez rok 2,5 tys. policjantów Republiki Serbii oraz do końca misji 2,5 tys. żołnierzy armii jugosłowiańskiej. Miała nastąpić demilitaryzacja partyzantki albańskiej – Wyzwolenczej Armii Kosowa (UCK). Miały zostać utworzone wieloetniczne lokalne siły policyjne.
2. Zgromadzenie Kosowa miało składać się ze 120 członków, przy czym 40 z nich miało być wybieranych przez niealbańskie wspólnoty narodowe. Mniejszości niealbańskie miały mieć prawo weta w kwestiach dotyczących ich życiowych interesów (autonomia polityczna i kulturalna).
3. Trzy lata po wejściu w życie porozumienia miała odbyć się międzynarodowa konferencja, na której mocarstwa miały podjąć decyzję o statusie Kosowa, na podstawie woli ludności, opinii misji, wysiłków stron mających na celu wdrożenie tego porozumienia oraz Aktu Helsińskiego (gwarantującego integralność terytorialną sygnatariuszy).

Postanowienia konferencji w Rambouillet stanowiły podstawę dla późniejszych rozwiązań wprowadzanych w Kosowie przez UNMIK.

20 marca 1999 roku Serbia rozpoczęła kolejną ofensywę w Kosowie. W odpowiedzi 27 marca 1999 roku NATO przeprowadziło naloty na Jugosławię. W trakcie natowskich nalotów siły serbskie dokonały wielkiej czystki etnicznej Albańczyków²⁸. Po 76 dniach nalotów prezydent Jugosławii Slobodan Miloszević zgodził się na wycofanie wojska i policji z Kosowa i utworzenie w nim protektoratu międzynarodowego²⁹.

4. Osieć lat protektoratu międzynarodowego w Kosowie

Ustanowienie protektoratu ONZ w Kosowie było przełomowym wydarzeniem w jego historii. Jego najważniejszą konsekwencją było faktyczne i trwałe odłączenie go od Serbii. Po ośmiu latach funkcjonowania misji UNMIK-u nie można uznać za sukces przede wszystkim z dwóch powodów: z uwagi na ciężką sytuację ekonomiczną Kosowa i brak integracji mniejszości serbskiej. Jednak biorąc pod uwagę złożone uwarunkowania międzynarodowe, regionalne i lokalne, w jakich działa misja UNMIK, nie można jej też uznać za zupełną porażkę. Najważniejszą, choć nie jedyną, przyczyną problemów ekonomicznych i etnicznych Kosowa jest jego nieuregulowany status. Najniebezpieczniejszą konsekwencją jest natomiast bardzo wysoki poziom frustracji i niezadowolenia mieszkańców Kosowa.

4.1. Protektorat w latach 1999–2007

Protektorat międzynarodowy w Kosowie powstał na mocy rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ przegłosowanej 10 czerwca 1999 roku.

Rezolucja 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ

Federalna Republika Jugosławii miała natychmiast zaprzestać stosowania przemocy i represji w Kosowie oraz rozpocząć wycofywanie wszystkich sił wojskowych, policyjnych i paramilitarnych (po wycofaniu odpowiedniej ich liczby określony personel mógł powrócić do prowincji). W Kosowie zostały rozmieszczone międzynarodowa administracja oraz siły bezpieczeństwa (wojsko i policja) pod auspicjami ONZ – UNMIK. Misją miał kierować specjalny przedstawiciel sekretarza generalnego ONZ. Najważniejszym obowiązkiem misji UNMIK miało być ustanowienie autonomii i samorządu w Kosowie (z uwzględnieniem suwerenności i integralności terytorialnej FRJ), zgodnie z postanowieniami konferencji w Rambouillet. Federalna Republika Jugosławii została zobowiązana do pełnej współpracy przy wdrażaniu postanowień rezolucji. W rezolucji nie podano precyzyjnej daty zakończenia misji.

UNMIK miał „ułatwić polityczny proces wyznaczony do ustalania ostatecznego statusu Kosowa, biorąc pod uwagę ustalenia konferencji w Rambouillet”. Rezolucja stwierdzała także, że wycofanie misji może nastąpić jedynie za zgodą Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Najważniejszymi celami misji ONZ były: budowa w Kosowie demokratycznych instytucji, systemu prawnego opartego na unijnych standardach, integracja mniejszości narodowych oraz zdecydowana poprawa sytuacji ekonomicznej.

UNMIK – Misja Tymczasowa ONZ w Kosowie

Misja w Kosowie (UNMIK) jest największą w historii ONZ, prowadzoną przy współpracy z NATO, OBWE i UE. W ramach misji UE odpowiada za gospodarkę, OBWE za demokratyzację, natomiast NATO za bezpieczeństwo militarne (KFOR). W kompetencjach ONZ znalazły się policja i wymiar sprawiedliwości oraz administracja cywilna. Obecnie misja UNMIK liczy 4,4 tys. urzędników, z czego zdecydowaną większość stanowią mieszkańcy Kosowa, 1,4 tys. policjantów międzynarodowych i 17 tys. żołnierzy KFOR. Zdecydowaną większość urzędników zagranicznych, żołnierzy i policjantów stanowią obywatele państw NATO i UE oraz kandydujących do struktur euroatlantyckich. Podstawowymi strukturalnymi wadami misji jest istnienie kilku ośrodków decyzyjnych, ograniczony poziom mechanizmów samokontrolnych (rozbudowany system immunitetów), kontyngent bardzo zróżnicowany narodowo i kulturowo oraz zbyt rozróżniony aparat biurokratyczny³⁰.

W historii misji UNMIK w Kosowie można wydzielić trzy okresy:

- a) czerwiec 1999 – październik 2001 (do pierwszych wyborów parlamentarnych);
- b) październik 2001 – marzec 2004 (do zamieszek albańsko-serbskich);
- c) marzec 2004 – do dzisiaj.

a) Najtrudniejszym okresem w historii misji UNMIK były pierwsze dwa lata jej funkcjonowania (czerwiec 1999 – wybory 2001). W czerwcu

i lipcu 1999 roku ponad 1,5 miliona albańskich uchodźców wróciło w błyskawicznym tempie w rodzinne strony, gdzie zastali kilkadziesiąt tysięcy budynków zniszczonych przez siły serbskie. Wojna i brak struktur administracyjnych doprowadziły do wytworzenia się po wojnie stanu anarchii i w efekcie bardzo wysokiego poziomu przestępczości³¹. Wraz z powrotem albańskich uchodźców rozpoczął się także albański odwet na pozostałych w Kosowie Serbach (patrz rozdział: Relacje albańsko-serbskie w Kosowie po roku 1999). UNMIK i KFOR miały ograniczone możliwości zapobiegania przestępczości i albańskiemu odwetowi ze względu na powolny proces napływu kontyngentu oraz brak woli politycznej do zdecydowanego przeciwdziałania tym zjawiskom. Ten brak woli wynikał z obawy przed utratą statusu wyzwolicieli i niemożności rozliczenia znacznie większych zbrodni serbskich.

b) Do października 2001 roku UNMIK zbudował od podstaw struktury administracji w Kosowie i dokonał odbudowy ze zniszczeń wojennych. W 2002 roku przestępczość w Kosowie wyraźnie zmniejszyła się w porównaniu z latami 1999–2001. W 2002 roku administracja ONZ rozpoczęła pierwsze procesy przeciw komendantom UCK oskarżonym o zbrodnie wojenne³². UNMIK nie przeprowadził natomiast do dzisiaj rozbiorzenia lokalnej ludności, obawiając się jej reakcji. Według szacunków policji obecnie w jej rękach znajduje się ponad 400 tys. sztuk broni.

Drugi okres misji należy uznać za stagnację wynikającą ze zmniejszenia się zainteresowania Zachodu sytuacją w Kosowie ze względu na osiągnięcie „małej stabilizacji” i zaangażowanie w innych regionach świata po atakach terrorystycznych z 11 września i interwencji USA w Iraku w 2003 roku. Konkretnymi tego przejawami były:

- zdecydowane zmniejszenie międzynarodowej pomocy finansowej³³;
- spowolnienie procesu budowy instytucji administracji lokalnej i prywatyzacji³⁴;
- radykalne wyhamowanie wzrostu gospodarczego.

c) Kosowo powróciło do agendy międzynarodowej po wielkich antyserbskich albańskich zamieszkach, do których doszło w marcu 2004 roku (więcej na ten temat w ramce w rozdziale Relacje albańsko-serbskie w Kosowie po 1999 roku). Zamieszki należy uznać za punkt zwrotny w historii protektoratu. Ich efektem było:

- znaczne przyspieszenie procesu usamodzielniania się instytucji kosowskich również w sferze gospodarczej (prywatyzacja);
- rozpoczęcie procesu uregulowania statusu Kosowa;
- wyraźna poprawa bezpieczeństwa do poziomu krajów zachodnich³⁵.

Osiem i pół roku po ustanowieniu protektoratu Kosowo pozostaje najbiedniejszym „krajem” w Europie. Według Banku Światowego około 35% mieszkańców Kosowa żyje poniżej poziomu ubóstwa. Natomiast około 15% żyje w skrajnym ubóstwie. Według kosowskiego urzędu statystycznego bezrobocie osiąga 45% i ma charakter trwały (w rzeczywistości wiele osób zarejestrowanych jako bezrobotni pracuje nielegalnie w dużej szarej strefie)³⁶. Kosowo rozwija się wolniej niż sąsiednie kraje, przyciąga mniejsze inwestycje zagraniczne, ma olbrzymi, rosnący – największy w regionie – deficyt w handlu zagranicznym i – wyłączając pomoc międzynarodową – wysoki deficyt rachunków bieżących (20% PKB). Koszty pracy w Kosowie są wysokie, najwyższe w regionie. Od 2003 roku sprywatyzowano niewiele ponad 50% przedsiębiorstw państwowych. Bezrobocie i bieda oraz niezadowolenie z odkładania decyzji w sprawie uregulowania statusu powoduje, że od kilku lat UNMIK i rząd Kosowa cieszą się niskim poparciem społecznym. Systematycznie zmniejsza się frekwencja wyborcza³⁷. Najbardziej niepokojącym zjawiskiem jest jednak bardzo wysoki poziom frustracji i niezadowolenia społecznego. W badaniach przeprowadzonych przez UNDP w 2007 roku z 1/3 do 2/3 wzrosła liczba osób deklarujących gotowość do udziału w demonstracjach politycznych. Jeszcze więcej mieszkańców Kosowa deklaruje możliwość uczestnictwa w protestach z powodów ekonomicznych. Najważniejszymi przyczynami – nierzadko powiązanych między sobą – wymienionych problemów ekonomicznych Kosowa są:

- przede wszystkim nieuregulowany status, który stanowi poważną przeszkodę dla udziału Kosowa w międzynarodowych organizacjach finansowych i przyciąganiu inwestycji zagranicznych;
- niski poziom wykształcenia;
- bardzo szybka, masowa i powierzchowna urbanizacja dużej części populacji;
- słaby wymiar sprawiedliwości i silna zorganizowana przestępczość³⁸;

- słaby system bankowy³⁹;
- korupcja występująca wśród kosowskich elit i w UNMIK-u⁴⁰;
- dominacja małych rodzinnych firm pozbawionych dużego kapitału⁴¹;
- nieuregulowane prawa własności (problemy z prywatyzacją)⁴²;
- struktura demograficzna (bardzo młode społeczeństwo, wysoki przyrost naturalny)⁴³;
- patriarchalna mentalność (niski poziom zatrudnienia kobiet, ich nadreprezentacja w szarej strefie)⁴⁴;
- nieskuteczna polityka gospodarcza UNMIK (np. polityka celna niesprzyjająca rozwojowi produkcji krajowej; najbardziej jaskrawym przejawem tej nieskuteczności są przerwy w dostawach energii)⁴⁵.

4.2. Proces usamodzielniania się Kosowa pod protektoratem międzynarodowym

Według rezolucji 1244 warunkiem rozpoczęcia procesu uregulowania statusu Kosowa była budowa jego instytucji administracyjnych. Szeroki zakres kompetencji przekazanych władzom kosowskim przez UNMIK doprowadził do trwałego uniezależnienia się Kosowa od Serbii. Zachód nie podjął działań na rzecz reintegracji Kosowa z Serbią, gdyż spotkałoby się to ze zdecydowanym oporem Albańczyków przeciwnych jakimkolwiek związkom z Serbią po konflikcie w latach 1998–1999.

Jesienią 1999 roku UNMIK rozpoczął proces transformacji Wyzwoleńczej Armii Kosowa w Korpus Ochronny Kosowa (TMK), będącej rodzajem gwardii cywilnej, oraz budowy od podstaw policji kosowskiej. W styczniu 2000 roku UNMIK ustanowił Wspólną Tymczasową Strukturę Administracyjną (JIAS). Tworzyły ją Tymczasowa Rada Administracyjna (IAC) – rodzaj rządu oraz Kosowska Rada Przejściowa (KTC) – rodzaj parlamentu, które miały charakter doradczy. Jesienią 2000 roku zostały w Kosowie przeprowadzone pierwsze wybory lokalne. Kompetencje gmin pozostały jednak ograniczone do momentu wprowadzenia w życie „Podstawy Konstytucyjnej” (*Constitutional Framework*), która została opracowana przez UNMIK po konsultacjach z lokalnymi elitami w połowie 2001 roku. „Podstawa Konstytucyjna”, obowiązująca do dzisiaj, opiera się na postanowie-

niach konferencji w Rambouillet i jest *de facto* konstytucją Kosowa. Na jej mocy Kosowo uzyskało instytucje o charakterze państwowym (prezydent, rząd, parlament). W kompetencjach władz lokalnych znalazły się: polityka ekonomiczna i fiskalna, edukacja, ochrona środowiska, turystyka, kultura, handel, w tym zagraniczny, rolnictwo, opieka socjalna, komunikacja i administracja publiczna. Natomiast w kompetencjach zarezerwowanych dla UNMIK: ochrona praw mniejszości, policja, kontrola nad TMK, polityka zagraniczna, zatwierdzanie nominacji sędziowskich, zarządzanie publiczną własnością, polityka monetarna. „Podstawa Konstytucyjna” przewiduje także szeroką autonomię dla mniejszości narodowych. UNMIK znacznie opóźnił wprowadzenie „Podstawy” w życie. Kompetencje przewidziane jako należące „od początku” do instytucji kosowskich zostały im faktycznie przekazane dopiero w 2003 roku.

Na jesieni 2001 roku odbyły się pierwsze wybory parlamentarne, po których zgromadzenie wybrało prezydenta i powstał rząd. Po zamieszkach w 2004 roku UNMIK zdecydował się na poszerzenie kompetencji władz także w sferach zarezerwowanych dla misji międzynarodowej. Kluczowe znaczenie miało utworzenie w grudniu 2005 roku w ramach rządu kosowskiego dwóch nowych ministerstw: sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Te sfery są jednak nadal monitorowane przez UNMIK.

Zakres usamodzielniania się Kosowa najlepiej pokazuje jego aktywność pod nadzorem UNMIK-u na arenie międzynarodowej, szczególnie w kwestiach ekonomicznych i relacjach z UE. W latach 2003–2006 Kosowo zawarło układy o wolnym handlu z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją i Macedonią oraz umowę o inwestycjach z Turcją. Od czerwca 2004 roku Kosowo jest członkiem Południowo-Wschodniej Bazowej Sieci Transportu Regionalnego. We wrześniu 2005 roku Kosowo otrzymało własny TARIK – kod międzynarodowy konieczny do prowadzenia zagranicznej działalności handlowej. W październiku 2005 roku podpisało Traktat o Wspólnocie Energetycznej Europy Południowo-Wschodniej. Natomiast w czerwcu 2006 roku zostało członkiem CEFTA. Niezależnie od Serbii weszło także w skład Europejskiej Wspólnej Przestrzeni Lotniczej⁴⁶. Kosowo jest na specjalnych zasadach uczestnikiem unijnego Procesu Stabilizacji i Stowarzy-

szenia (SAP). Celem tego procesu jest przygotowanie krajów bałkańskich do członkostwa w UE. Jego najważniejszym elementem jest Europejskie Partnerstwo (EP), dokument opracowywany przez Komisję Europejską i zatwierdzany przez Radę Europejską, zawierający listę wymagań, które uczestnicy SAP muszą zrealizować w ramach tego procesu. UE przygotowała dla Kosowa w listopadzie 2002 roku paralelny wobec SAP instrument – Mechanizm Monitoringu Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia (STM). Różni się on od SAP tylko nazwą. W 2005 roku Kosowo zostało umieszczone w dokumencie EP dla Serbii i Czarnogóry, ale zostało w odróżnieniu od np. autonomicznej prowincji Wojwodina wymienione w tytule. W efekcie, choć teoretycznie Kosowo w ramach SAP znalazło się pod wspólnym parasolem z Serbią, jednak w praktyce utrzymuje relacje z UE niezależnie od Belgradu. Tendencję tę potwierdzają kolejne działania Komisji Europejskiej. W kwietniu 2005 roku Komisja Europejska przygotowała specjalny komunikat „Europejska przyszłość Kosowa”, w którym ani razu nie pojawia się słowo Serbia. W listopadzie 2005 roku Komisja Europejska przygotowała oddzielne raporty na temat postępów dla Kosowa i Serbii (takie raporty zostały przygotowane oprócz Kosowa tylko dla niepodległych państw)⁴⁷.

5. Relacje albańsko-serbskie w Kosowie po 1999 roku

Najważniejszym celem misji UNMIK w Kosowie jest integracja niealbańskich mniejszości narodowych. Ten cel został osiągnięty w przypadku niemal wszystkich mniejszości nieserbskich⁴⁸, natomiast zakończył się porażką w przypadku kosowskich Serbów. Najważniejszymi przyczynami braku integracji Serbów są nieuregulowany status Kosowa i radykalna różnica stanowisk Albańczyków i Serbów w tej kwestii, wzajemna niechęć między Albańczykami i Serbami (znacznie większa po stronie albańskiej⁴⁹) – będąca spuścizną wieloletniego krwawego konfliktu oraz antyintegracyjna polityka Belgradu.

5.1. Kosowscy Serbowie i inne mniejszości – krótka charakterystyka

Albańczycy stanowią blisko 90% mieszkańców Kosowa, do 7% Serbowie, do 5% inni. Tereny zamieszkałe w większości przez ludność niealbańską mają znacząco większy udział w powierzchni Kosowa niż jej udział w populacji. Około 25% powierzchni Kosowa zajmują tereny zamieszkałe w większości przez nie-Albańczyków.

W Kosowie mieszka obecnie około 140 tys. Serbów. Nie licząc północnej Mitrovicy, olbrzymią większość z nich żyje na wsi i w małych miasteczkach. Najliczniejsze skupisko Serbów w Kosowie znajduje się w północno-wschodniej części przy granicy z Serbią. Tworzą go trzy gminy Leposavić, Zubin Potok, Zveczan oraz północna część Mitrovicy. Umowną granicę stanowi rzeka Ibar. W tym regionie mieszka około 60 tys. Serbów. Północna Mitrovica jest jedynym miastem w Kosowie z liczną serbską populacją, dlatego odgrywa rolę „stolicy” wszystkich kosowskich Serbów. W trzech gminach i w północnej Mitrovicy Serbowie stanowią olbrzymią większość mieszkańców⁵⁰.

Około 60% kosowskich Serbów mieszka na południe od rzeki Ibar w trzech dużych skupiskach: środkowe Kosowo (Graczanica, Kosovo Polje, Lipljan, Obilić) – ok. 30 tys. osób, południowo-zachodnie Kosowo (Gnjilane, Kamenica, Novo Brdo) ok. 25 tys. i południowe Kosowo (Sztrpce – 9 tys.) oraz małych enklawach rozproszonych w innych częściach prowincji. Tylko w jednej gminie Sztrpce Serbowie stanowią ponad połowę mieszkańców⁵¹.

Serbscy uchodźcy z Kosowa

Liczba uchodźców z Kosowa w Serbii i w niewielkim stopniu w Czarnogórze (mniej niż 10% uchodźców) jest kwestią sporną i upolitycznioną. Ich liczebność prawdopodobnie jest zawyżana przez rząd serbski, natomiast zaniżana przez kosowskich Albańczyków. Według danych serbskich w 1999 roku Kosowo opuściło około 240 tys. osób. Około 75% uchodźców stanowili Serbowie i Czarnogórcy o proserbskiej orientacji, ponad 10% – Romowie. Większość uchodźców pochodzi z miast. Znaczną część z nich stanowią Serbowie, którzy przybyli do Kosowa w latach 90. XX wieku jako urzędnicy, policjanci, wojskowi i ich rodziny oraz uchodźcy z Bośni i Chorwacji.

Dane podawane przez rząd serbski są akceptowane przez UNHR, jednak nie podlegają weryfikacji zewnętrznej. W raportach UNHCR znajdują się krytyczne opinie na temat serbskich danych, ze względu na dużą rozbieżność między nimi i danymi o niealbańskiej populacji zamieszkującej Kosowo pod koniec lat 80. Instytucje serbskie bywają niekonsekwentne przy podawaniu liczby uchodźców. W 2003 roku Koordynacyjne Centrum dla Kosowa i Metohii podało o 1/5 liczbę mniejszą uchodźców serbskich od danych UNHCR. Odwołując się do tych danych, można założyć, że w 1999 roku Kosowo opuściło około 200 tys. osób. W samym Kosowie przebywa około 20 tys. uchodźców, w większości Serbów. W latach 2000–2007 do Kosowa powróciło około 17 tys. osób. Około połowę z nich stanowili nie-Serbowie. Niechęć do powrotu wynika z: obaw o własne bezpieczeństwo, bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej Kosowa, niechęci znaczącej mniejszości Albańczyków szczególnie w miastach do powrotu uchodźców, brakiem identyfikacji z Kosowem części Serbów urodzonych poza Kosowem i przybyłych do niego w latach 90. XX wieku oraz niechęcią Serbów do zaakceptowania albańskiego charakteru Kosowa. Ciężka sytuacja uchodźców w Serbii jest jednym z ważnych źródeł resentymentów antyalbańskich i postrzegania Serbów jako ofiar w konflikcie o Kosowo. Albańczycy przejęli około 75 tys. nieruchomości należących do Serbów, którzy uciekli do Serbii.

Tereny zamieszkałe przez Serbów na południe od rzeki Ibar charakteryzują się mieszaną strukturą etniczną – wioski albańskie sąsiadują z serbskimi.

Do 5% ludności Kosowa stanowią inne niż Serbowie mniejszości narodowe, tj. Bośniacy-Muzułmanie – blisko 2%, ludność pochodzenia cygańskiego (Romowie, Ashkali, Egipcjanie) – łącznie 1,5–2%, Turcy – 1%, Gorańcy, Chorwaci. W olbrzymiej większości są oni wyznawcami islamu. Te mniejszości są znacznie bardziej rozproszone niż Serbowie. Dokładne oszacowanie ich liczebności jest trudne ze względu na brak wiarygodnego spisu ludności od roku 1981 oraz niejednoznaczność tożsamości części z nich⁵².

5.2. Sytuacja kosowskich Serbów w Kosowie po ustanowieniu protektoratu

W trakcie nalotów NATO i szczególnie w czasie wycofywania się wojsk jugosłowiańskich doszło do *exodusu* ludności serbskiej z Kosowa. Główną przyczyną była obawa przed albańskim odwetem. Po błyskawicznym powrocie albańskich uchodźców do Kosowa w czerwcu 1999 roku głównym celem albańskich ataków odwetowych stali się Serbowie i Romowie postrzegani jako „serbscy kolaboranci”. Ataki miały nierzadko charakter zaplanowany na poziomie lokalnym (wioska, dzielnica). Liczba ataków na Serbów była większa w regionach, gdzie w latach 1998–1999 doszło do największych masakr Albańczyków. Morderstwa popełnione na Serbach i innych mniejszościach w pierwszych tygodniach po wkroczeniu KFOR-u spowodowały ucieczkę w okresie lipiec–październik 1999 roku kilkudziesięciu tysięcy z nich z Kosowa.

Według danych UNMIK w 1999 roku zginęło 150 Serbów, w 2000 roku – 75, w 2001 roku – 30. W tym okresie według danych Międzynarodowego Czerwonego Krzyża zaginęło ponad 430 Serbów, którzy z pewnością w olbrzymiej większości stracili życie. Od 2002 roku liczba zabójstw Serbów radykalnie się zmniejszyła. Ten pozytywny trend został podważony w marcu 2004 roku, gdy wybuchły zamieszki antyserbskie.

Miejszem największych napięć między Serbami i Albańczykami jest podzielona Mitrovica. Północna część miasta jest kontrolowana przez Serbów⁵³.

Mapa 1. Ludność serbska w Kosowie i ludność albańska poza Kosowem



16 marca 2004 roku plotka o utonięciu trzech albańskich dzieci w rzece Ibar w pobliżu Mitrowicy uciekających przed Serbami oraz zablokowanie przez Serbów ze wsi Czaglatica po zranieniu ich rodaka strategicznej drogi położonej na południe od Prisztiny wywołały poważne albańskie zamieszki, w których wzięło udział około 50 tys. osób (2,5% całej populacji albańskiej). Albańczycy zaatakowali serbskie enklawy, których musiały bronić siły międzynarodowe. Najbardziej zacięte walki toczyły się w Mitrowicy i Czaglaticy. W trakcie zamieszek zginęło 20 osób (11 Albańczyków i 9 Serbów), ponad 4 tys. Serbów i Romów zostało wypędzonych. Obiektem ataków stały się

także budynki i samochody władz kosowskich i UNMIK. Zamieszki doprowadziły do wybuchu antyalbańskich demonstracji w Belgradzie i Niszu, w których wzięło udział kilka tysięcy Serbów⁵⁴.

Zamieszki w 2004 roku doprowadziły do rozpoczęcia procesu uregulowania statusu i w konsekwencji poprawy sytuacji Serbów, gdyż UNMIK powiązał postępy tego procesu od zmiany stosunku Albańczyków do Serbów. Od 2005 roku doszło do zdecydowanej poprawy możliwości poruszania się po Kosowie mniejszości serbskiej. Obecnie około 95% osób należących do mniejszości podróżuje przez regiony albańskie. KFOR

ograniczył zdecydowanie liczbę blokad i punktów kontrolnych. Po raz pierwszy w historii protektoratu już od ponad półtora roku (od czerwca 2006) nie zginął żaden Serb z rąk Albańczyków. Radykalnie zmniejszyła się także liczba incydentów o podtekście etnicznym. Pomimo to badania opinii publicznej pokazują, że olbrzymia większość Serbów mieszkająca na południe od rzeki Ibar boi się o własne bezpieczeństwo.

5.3. Polityka Serbii wobec kosowskich Serbów

W 1999 roku Serbia stworzyła lub wzmocniła w serbskich enklawach Kosowa paralelne struktury administracyjne, funkcjonujące do dzisiaj (edukacja, służba zdrowia, administracja cywilna). Dopiero w ciągu ostatnich trzech lat Belgrad częściowo uporządkował pod względem organizacyjnym pomoc dla kosowskich Serbów. W latach 2004–2007 istniało Centrum Koordynacyjne ds. Kosowa i Metohii. 15 maja 2007 roku utworzone zostało odrębne Ministerstwo ds. Kosowa i Metohii. Do ministerstwa włączono Centrum Koordynacyjne odpowiedzialne obecnie za funkcjonowanie serbskich instytucji państwowych w Kosowie. We wspieranie serbskiej społeczności Kosowa zaangażowane są również organizacje pozarządowe i struktury Cerkwi prawosławnej, która utrzymała tam swą sieć parafii.

Zgodnie z doktryną, iż Kosowo pozostaje integralną częścią Serbii, Belgrad stara się utrzymywać na tym obszarze instytucje państwowe, z wyłączeniem wojska i policji (ze względu na zaszczerzoną w rezolucji nr 1244 demilitaryzację)⁵⁵. Najbardziej rozwinięte są serbskie instytucje oświatowe, które nie podlegają kosowskiemu Ministerstwu Edukacji. Niemal wszyscy serbscy uczniowie uczą się w czysto etnicznych szkołach według programu Ministerstwa Edukacji Serbii⁵⁶. W niektórych serbskich enklawach działają „po cywilnemu” pracownicy MSW Serbii. Kosowskie władze i UNMIK tolerują istnienie serbskich struktur paralelnych, chcąc uniknąć dalszego zaognienia relacji etnicznych. Formalnie obecność tych struktur jest niezgodna z rezolucją 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ. Jednak Serbia uzasadnia ich istnienie nieprzebraniem przez UNMIK tej rezolucji, m.in. brakiem zgody na powrót nieokreślonej liczby żołnierzy i policjantów serbskich do Kosowa.

Po zamieszkach w 2004 roku Serbia zastrzyła antyintegracyjną politykę. Jesienią 2004 roku w odpowiedzi na wezwanie większości partii serbskich kosowscy Serbowie niemal w 100% zbojkotowali wybory parlamentarne. Kwestia bojkotu wyborów pokazała jednak, że w ramach serbskiej elity politycznej istnieją pewne różnice stanowisk, o czym świadczy wezwanie prezydenta Serbii Borisa Tadicia do udziału kosowskich Serbów w wyborach. W połowie 2005 roku kosowscy Serbowie odrzucili propozycję UNMIK i władz kosowskich dotyczącą utworzenia dwóch nowych gmin z serbską większością (Graczanica, Partesz), domagając się powołania większej liczby takich gmin. W marcu 2006 roku rząd serbski zażądał od kosowskich Serbów pracujących w instytucjach publicznych w Kosowie rezygnacji z pobierania jednocześnie pensji kosowskich i serbskich. W efekcie ponad 60% kosowskich Serbów zrezygnowało z pracy w tych instytucjach. W czerwcu 2006 roku trzy gminy serbskie w północnym Kosowie (Leposavić, Zubin Potok, Zvezčan) ogłosiły zerwanie wszelkich kontaktów z władzami protektoratu i UNMIK-iem. Jesienią 2007 roku Belgrad ponownie wezwał Serbów do bojkotu wyborów lokalnych i parlamentarnych, w efekcie wzięła w nich udział znikoma mniejszość.

W ramach społeczności serbskiej można dostrzec różnicę stanowisk i interesów między Serbami z trzech gmin północnych a Serbami z pozostałych regionów Kosowa. Gminy z północy utrzymują sporadyczne kontakty z władzami kosowskimi i UNMIK-em. Północna część jest pod względem administracyjnym zintegrowana z Serbią: Belgrad nie ma nad nią natomiast kontroli militarnej, którą sprawują siły KFOR-u stacjonujące w bazie położonej w rejonie miasteczka Leposavić. W wymiarze spraw wewnętrznych istnieje kondominium UNMIK i Serbii. W północnym Kosowie stacjonuje ponad dwustu policjantów międzynarodowych, natomiast kilkuset Serbów „w cywilu” jest pracownikami serbskiego MSW. Serbowie z południa żyjący w mieszanym etnicznie środowisku są znacznie bardziej koncyliacyjni wobec władz kosowskich. Spośród nich wywodzi się większość urzędników, którzy po 2006 roku podjęli prace w kosowskich instytucjach.

5.4. Autonomia kulturalna i polityczna mniejszości narodowych w Kosowie⁵⁷

UNMIK uznał, że najlepszym gwarantem integracji mniejszości jest zapewnienie im szerokiej autonomii. Język serbski zapisywany alfabetem łacińskim (bardzo zbliżony do jego lokalnej odmiany bośniackiej) stał się językiem urzędowym w całym Kosowie, zaś turecki w gminie Prizren. Bośniacki i turecki są używane na wszystkich poziomach w kosowskim systemie szkolnym. Serbski jest językiem wykładowym w paralelnym systemie szkolnym, który nie podlega kosowskiemu Ministerstwu Edukacji, jednak jest przez nie tolerowany. UNMIK wprowadził obowiązek zapewnienia przez gminy tłumaczy języków mniejszości i zagwarantowania w budżecie środków dla mniejszości. W Kosowie około 35% stacji radiowych i telewizyjnych nadaje w językach mniejszości. Są one częściowo finansowane przez UNMIK i władze kosowskie. Audycje w językach mniejszości stanowią około 15% czasu antenowego w publicznym radiu i telewizji. Na mocy konstytucji z 2001 roku mniejszości mają zarezerwowaną 1/6 miejsc w parlamencie oraz możliwość wyboru posłów także poza tą kwotą. Mniejszości narodowe powinny stanowić 1/6 urzędników w administracji. Dopiero w latach 2002–2003 UNMIK-owi udało się włączyć na większą skalę mniejszości w struktury administracyjne Kosowa. W policji kosowskiej mniejszości narodowe stanowią obecnie około 15%, w tym Serbowie 9%. W instytucjach administracji lokalnej mniejszości stanowią 12% zatrudnionych, natomiast w instytucjach władz centralnych 11%. Najmniejsza jest reprezentacja mniejszości wśród sędziów – jedynie około 1%. Po zamieszkach w 2004 kwestia uregulowania statusu Kosowa została powiązana z sytuacją mniejszości narodowych, co wzmocniło dążenia kosowskich Albańczyków do integracji mniejszości oraz poprawy ich bezpieczeństwa. Przed zamieszkami w 2004 roku jedynie w około 1/3 gmin wydatki z budżetu na mniejszości były zgodne z wymogami UNMIK. Podobna sytuacja występowała w kwestii napisów niealbańskich oraz zatrudnienia tłumaczy znających języki mniejszości przez władze lokalne. Obecnie olbrzymia większość gmin spełnia te kryteria⁵⁸.

6. Proces uregulowania statusu Kosowa do 2007 roku

W 2003 roku na mocy rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ ustanawiającej protektorat w Kosowie ONZ rozpoczęła działania na rzecz uregulowania statusu Kosowa. Przełomowe znaczenie miało rozpoczęcie na początku 2006 roku bezpośrednich negocjacji albańsko-serbskich. Ze względu na radykalne różnice stanowisk nie przyniosły one rozstrzygnięć. Ich efektem były plan i raport opracowany przez Marttiego Ahtisaariego, negocjatora z ramienia ONZ, zakładający przyznanie Kosowu nadzorowanej międzynarodowej niepodległości, zaś kosowskim Serbom bardzo szerokiej autonomii.

6.1. Próby uregulowania statusu Kosowa przez ONZ

Przeprowadzenie w Kosowie pierwszych wyborów parlamentarnych jesienią 2001 roku stało się punktem wyjścia dla rozpoczęcia przez UNMIK starań na rzecz uregulowania międzynarodowego statusu Kosowa. Wiosną 2002 roku ówczesny szef UNMIK Michel Steiner przedstawił zarys strategii „Standardy przed statusem”, zakładającej rozpoczęcie procesu uregulowania statusu po osiągnięciu przez instytucje kosowskie określonych standardów. Steiner przedstawił osiem kryteriów, według których miały być oceniane instytucje lokalne: funkcjonowanie demokracji, rządy prawa, wolność poruszania się mniejszości narodowych, powrót uchodźców, dobry stan ekonomii, uregulowanie kwestii praw własności, dialog z Belgradem i profesjonalizacja Korpusu Ochrony Kosowa. W marcu 2003 roku UNMIK powołał Radę Transferową, której zadaniem było m.in. opracowanie szczegółowego planu strategii „Standardy przed statusem”. Te działania uzyskały poparcie Rady Bezpieczeństwa ONZ.

10 grudnia 2003 roku Rada Transferowa ogłosiła dokument „Standardy dla Kosowa” zawierający 109 konkretnych celów. W następnych miesiącach sekretarz generalny ONZ powierzył Kai Eide, norweskiemu dyplomacie, zadanie oceny procesu realizacji koncepcji „Standardy przed statusem”. Kai Eide w raporcie opublikowanym jesienią 2004 roku uznał, że standardy są zbyt ogólne, przeważnie niemożliwe do osiągnięcia oraz nie są związane z europejską perspektywą Kosowa.

Norweski dyplomata zaproponował skupienie się na realnych celach zawartych w dokumencie oraz regularne monitorowanie procesu implementacji planu. Raport Eide uzyskał akceptację ONZ, co przyczyniło się do przyspieszenia procesu wprowadzania w życie „Standardów”. W ramach tej nowej strategii rząd Kosowa opracował dwa Plany Działania, przedstawiające konkretne cele do realizacji w określonym terminie. Na jesieni 2005 roku Eide przygotował drugi raport, w którym uznał, że wprowadzenie standardów w życie jest niemożliwe bez rozpoczęcia procesu uregulowania statusu. Jego raport został zaakceptowany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w październiku 2005 roku. Rada Bezpieczeństwa zdecydowała o rozpoczęciu bezpośrednich negocjacji kosowsko-serbskich pod auspicjami ONZ. W listopadzie 2005 roku sekretarz generalny ONZ mianował na stanowisko głównego negocjatora Martiego Ahtisaariego. Oprócz mediacji, drugim ważnym zadaniem Ahtisaariego było opracowanie planu uregulowania statusu Kosowa. Bezpośrednie rozmowy kosowsko-serbskie rozpoczęły się w lutym 2006 roku w Wiedniu i zakończyły się bez sukcesu w marcu 2007 roku.

Najważniejszą kwestią negocjacji była decentralizacja i w dalszej kolejności status serbskich obiektów sakralnych. Serbia zaproponowała utworzenie szesnastu nowych gmin serbskich, które posiadałaby bardzo szerokie kompetencje. Większość z nich miałaby bardzo małą populację. W odpowiedzi delegacja kosowska przedstawiła plan zakładający utworzenie sześć nowych gmin z serbską większością, w tym poprzez znacznie poszerzenie jednej już istniejącej. Miałyby one szerokie uprawnienia, choć węższe niż proponowała strona serbska. W kluczowej sprawie statusu Mitrovicy Serbia opowiedziała się za całkowitym administracyjnym podziałem miasta, natomiast Kosowo zaproponowało jego podział na dwie luźno ze sobą powiązane gminy. Nastąpiło natomiast zbliżenie stanowisk na temat statusu serbskich obiektów sakralnych w Kosowie i strona kosowska zadeklarowała ogólną gotowość akceptacji ich specjalnego statusu.

26 marca 2007 roku w sytuacji braku porozumienia między Prisztiną i Belgradem Martti Ahtisaari ogłosił zakończenie rozmów oraz przedstawił plan i raport w sprawie statusu Kosowa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Plan zakładał przyznanie Kosowu atrybutów państwowych oraz

bardzo szerokiej autonomii kosowskim Serbom. W raporcie Ahtisaari zarekomendował przyznanie Kosowu „nadzorowanej międzynarodowo niepodległości”. Kosowscy Albańczycy popierani przez niealbańskie mniejszości narodowe zaakceptowali propozycje Ahtisaariego pomimo zastrzeżeń. Natomiast Serbia i kosowscy Serbowie odrzucili je.

Założenia Planu Ahtisaariego

Autonomia na poziomie centralnym. Zgromadzenie Parlamentarne Kosowa składać się będzie ze 120 członków, przy czym 20 miejsc ma być zarezerwowane dla przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych. Przedstawiciele mniejszości będą także wybierani poza pulą miejsc zarezerwowanych. Konstytucja gwarantuje mniejszościom określone stanowiska rządowe i administracyjne. W sprawach dotyczących żywotnych interesów wspólnot niealbańskich ich reprezentacja parlamentarna posiadać będzie prawo weta. Dwoma językami urzędowymi i edukacji (do wyboru jeden z nich) w Kosowie będą serbski i albański. Obywatelstwo mają otrzymać wszystkie osoby przebywające na terenie Kosowa przed 1 stycznia 1998 roku oraz ich potomkowie (w latach 90. Serbia sprowadziła kilkadziesiąt tysięcy Serbów zatrudnionych w administracji publicznej, policji i wojsku, wraz z rodzinami).

Prawa kulturowe. Obowiązkowa edukacja do poziomu średniego w języku wspólnoty, w regionie, w którym stanowi ona większość. Serbski uniwersytet w Mitrovicy Północnej zostanie uznany przez władze Kosowa.

Decentralizacja. Będzie się opierać na zasadach zawartych w Europejskiej Karcie o Samorządzie. Powstanie sześć nowych gmin z serbską większością. Gminy uzyskają szerokie kompetencje (edukacja, służba zdrowia, kultura, policja, urbanistyka). Mitrovica ma być podzielona na serbską Mitrovicę Północną i albańską Mitrovicę Południową. Gminy będą miały prawo do tworzenia stowarzyszeń pomiędzy sobą oraz współpracować z gminami w Serbii, włącznie z pomocą finansową z budżetu państwa serbskiego.

System sprawiedliwości. Przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych mają

stanowić minimum 15% składu sędziowskiego (ale nie mniej niż trzech sędziów w Sądzie Najwyższym i dwóch w sądach okręgowych).

Dziedzictwo kulturowe i narodowe. Serbska Cerkiew Prawosławna będzie mieć zapewnioną ochronę prawną przywilejów i immunitetów oraz należących do niej ruchomości i nieruchomości. Serbskie obiekty sakralne i kulturowe będą pod szczególną ochroną sił międzynarodowych i lokalnej policji.

Bezpieczeństwo. Wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, wywiad, cywilne służby ratownicze, ochrona granic – będą należeć do władz Kosowa. Korpus Ochrony Kosowa zostanie rozwiązany i przekształcony w trzy służby. Wszelkie stanowiska w tych służbach zostaną obsadzone zgodnie ze strukturą etniczną Kosowa.

Międzynarodowa Reprezentacja Cywilna. Będzie najwyższą władzą w Kosowie. Jej zadaniem będzie nadzorowanie i pomoc władzom Kosowa we wdrażaniu postanowień porozumienia. Szef misji będzie przedstawicielem UE zatwierdzany przez Międzynarodową Grupę Zarządzającą, reprezentującą najważniejsze podmioty międzynarodowe.

Międzynarodowa Obecność Militarna. Następca KFOR-u. Zadaniem tej formacji jest zapewnienie bezpieczeństwa Kosowa.

6.2. Stanowiska kosowskich Albańczyków oraz Serbii w sprawie statusu protektoratu

6.2.1. Kosowscy Albańczycy

Bezwzględna pacyfikacja powstania Wyzwoleńczej Armii Kosowa (UCK) przez policję serbską i armię jugosłowiańską, wielka czystka etniczna i masakry doprowadziły do ostatecznego odrzucenia przez Albańczyków możliwości reintegracji Kosowa z Serbią. Według badań Early Monitoring Report przeprowadzonych latem 2007 roku ponad 95% kosowskich Albańczyków popiera niepodległość Kosowa, zaś 3,5% zjednoczenie z Albanią. Na kosowskiej scenie politycznej nie ma ani jednego polityka lub ugrupowania gotowego zrezygnować z niepodległości.

Głównymi argumentami za niepodległością są:

- wola większości mieszkańców;

- kilkakrotne w XX wieku przyłączenie wbrew woli większości Kosowa do Serbii;

- wyjątkowy status Kosowa w komunistycznej Jugosławii, odebrany mu siłą przez Serbię;

- ogłoszenie niepodległości w 1991 roku;

- wyjątkowy status Kosowa po 1999 roku – jedyny na świecie protektorat międzynarodowy, dodatkowo posiadający na mocy rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ status do ustalenia;

- powoływanie się w rezolucji 1244 na postanowienia konferencji w Rambouillet (ustalenie statusu przez konferencję międzynarodową);

- czystka etniczna i masakry dokonane przez Serbię w latach 1998–1999 odbierające Belgradowi prawa do Kosowa;

- niepodległość jest kompromisem wobec programu zjednoczenia z Albanią.

Politycy kosowscy deklarują, że nie rozważają scenariusza poparcia przez Zachód reintegracji Kosowa w ramach Serbii oraz postawy Albańczyków w tej sytuacji, gdyż uważają go za całkowicie nierealny. Ostrzegają natomiast przed niebezpieczeństwem wybuchu społecznego w przypadku odkładania decyzji w sprawie ostatecznego statusu.

Albańska opozycja wobec procesu uregulowania statusu Kosowa

Większość kosowskich Albańczyków i ich elit politycznych zaakceptowały, choć bez entuzjazmu, plan Ahtisaariego⁵⁹. To stanowisko wynika ze świadomości konieczności uzyskania uznania międzynarodowego dla niepodległości Kosowa. Z drugiej strony badania wykazują, że kosowscy Albańczycy są krytycznie nastawieni do niektórych konkretnych propozycji Ahtisaariego (np. decentralizacji) i do długotrwałych negocjacji. Jesienią 2007 roku około 45% Albańczyków zadeklarowało poparcie dla ogłoszenia niepodległości bez synchronizacji z USA i UE. Znacząca mniejszość deklaruje poparcie dla zbrojnej walki w przypadku nieuzyskania niepodległości przez Kosowo w obecnych granicach⁶⁰.

Albańskie środowiska przeciwnie planowi Ahtisaariego, szczególnie ze względu na propozycje bardzo szerokiej autonomii dla Serbów i proces negocjacji z Serbią tworzą:

- marginalne partie polityczne opowiadające się za utworzeniem Wielkiej Albanii⁶¹;
- aktywne zbrojne organizacje podziemne (Albańska Armia Narodowa – AKSh) oraz cieszące się relatywnie dużym poparciem społecznym:
- organizacje weteranów wywodzące się z UCK (Organizacja Weteranów Walki UCK (OVL), związane z nim Stowarzyszenie Inwalidów Walki UCK (SHIL) oraz Stowarzyszenie Rodzin Poległych UCK (SHFD);
- Ruch Samostanowienie (*Vetevendosje*).

6.2.2. Serbia

Serbia sprzeciwia się przyznaniu niepodległości Kosowa, co postrzegane jest przez nią jako naruszenie jej suwerenności i oderwanie siłą części terytorium kraju. W październiku 2006 roku parlament Serbii przyjął konstytucję (w referendum opowiedziała się za nią również większość obywateli), która określa Kosowo jako integralną część Serbii. W tym okresie prezydent Serbii Boris Tadić, deklarując sprzeciw wobec niepodległości Kosowa, podkreślał jednak, że Serbia musi być przygotowana na taki scenariusz i nie jest w stanie mu zapobiec. W 2007 roku zdecydowane poparcie przez Rosję stanowiska Serbii doprowadziło do rezygnacji przywódców serbskich z takich deklaracji.

Argumenty Serbii przeciw niepodległości Kosowa:

- konieczność zachowania integralności terytorialnej kraju;
- nakaz postępowania zgodnie z konstytucją (uznanie niepodległości Kosowa stanowiłoby złamanie ustawy zasadniczej);
- przywoływanie prześladowań, jakich doświadczała serbska mniejszość w prowincji po 1999 roku;
- wskazywanie na precedensowy charakter ewentualnego uznania niepodległości Kosowa (według Belgradu dokonałoby się ono na skutek działań mniejszości) i konsekwencje tego precedensu dla sytuacji międzynarodowej;
- podkreślanie destabilizujących konsekwencji uznania niepodległości Kosowa dla sytuacji na Bałkanach (postulaty niepodległościowe innych mniejszości, ryzyko rozpadu Bośni);
- podkreślanie roli Kosowa w serbskiej tradycji i kulturze („kolebka państwowości” w średniowieczu, ogromna liczba zabytków etc.);

- akcentowanie zaangażowania gospodarczego Belgradu w powojennym półweczu (industrializacja prowincji, inwestycje w infrastrukturę).

Serbia proponuje ustanowienie w prowincji dwóch „podmiotów” (*entities*): serbskiego i albańskiego, w znacznym stopniu odwołujących się do wzorca zastosowanego w Bośni i Hercegowinie po pokoju w Dayton (dwa „podmioty”: serbski i bośniacko-chorwacki). Albański podmiot miałby bardzo szeroką autonomię (przyznanie lokalnemu parlamentowi w Prisztinie władzy ustawodawczej i wykonawczej, odrębności finansowej, własne instytucje policyjne, albański jako język urzędowy, wycofanie serbskich sił zbrojnych etc.), zastrzegając dla Belgradu kontrolę granic państwa. W najpełniejszy sposób zakres tej autonomii został zdefiniowany w ramach tzw. platformy negocjacyjnej, przyjętej na początku listopada 2006 roku przez rząd Vojislava Kostunica. Serbski podmiot składający się z regionów autonomicznych byłby natomiast ściśle związany z Belgradem. Koncepcja „podmiotów” opiera się na planie przyjętym jednogłośnie przez parlament serbski w kwietniu 2004 roku po marcowych antyserbskich zamieszkach. Plan zakładał utworzenie pięciu regionów autonomicznych ściśle związanych z Belgradem i w minimalnym stopniu podlegających władzom kosowskim i UNMIK. Regiony miałyby zostać utworzone przez serbskie enklawy, poszerzone o tereny albańskie w celu zapewnienia przestrzeni dla osadnictwa serbskich uchodźców i ciągłości terytorialnej między nimi⁶². W listopadzie 2007 roku Belgrad oficjalnie zaproponował, aby Kosowo otrzymało bardzo szeroką autonomię, jaką posiadają Wyspy Alandzkie w ramach Finlandii⁶³.

Serbia przedstawiła także swoje plany w przypadku ogłoszenia niepodległości przez Kosowo. Wykluczając interwencję zbrojną Belgrad zapowiedział wprowadzenie blokady ekonomicznej i komunikacyjnej Kosowa. Niektórzy politycy serbscy, np. premier Kostunica, zagrozili także zerwaniem stosunków dyplomatycznych z państwami, które uznają Kosowo.

6.2.3. Kwestia podziału Kosowa w serbskim dyskursie politycznym

Serbska propozycja stworzenia dwóch podmiotów jest postrzegana przez wielu analityków jako zawoalowana sugestia dokonania podziału Ko-

sowa i stopniowej zgody na secesję albańskiej części. Scenariusz podziału Kosowa, w którym Serbii miałyby – wobec niemożności odzyskania kontroli nad całością prowincji – przypaść znacznie mniejsza „część północna”, obecny jest w serbskiej debacie na temat rozwiązania problemu Kosowa od początku lat 90. XX wieku. Do debaty publicznej wprowadzili ją przede wszystkim serbscy intelektualiści związani z Serbską Akademią Nauki i Umiejętności (SANU)⁶⁴. Najważniejszymi argumentami zwolenników podziału są: zbyt duża liczebność populacji albańskiej oraz niemożność wspólnego życia Albańczyków i Serbów. W sposób najbardziej szczegółowy propozycja podziału Kosowa zaprezentowana została w 2007 roku, w publikacjach wydanych przez Serbską Akademię Nauk i Umiejętności (SANU)⁶⁵. W opracowaniach poświęconych przyszłości Kosowa w sposób szczegółowy został przedyskutowany zarówno ewentualny przebieg „granicy wewnętrznej”, jak scenariusze i szlaki migracji / ewakuacji Serbów z południa Kosowa⁶⁶. Opcję minimum w przypadku koncepcji podziału stanowi przyłączenie do Serbii trzech serbskich gmin na północy (Leposavić, Zubin Potok, Zveczan) i Mitrovicy Północnej. Projekt podziału Kosowa nie został nigdy otwarcie poparty przez władze Serbii. Wynika to z faktu, że jest on sprzeczny z doktryną niepodzielności terytorium kraju i obrony integralności Serbii, za którą opowiadają się kolejne rządy, od 2006 roku zobligowane do tego postanowieniami konstytucji. Jest on rozpatrywany jako „wariant rezerwowowy”, do którego uciec się można w przypadku jednostronnego ogłoszenia niepodległości przez Prisztinę i braku perspektyw zachowania suwerenności całego terytorium państwowego. W ostatnich latach za podziałem prowincji opowiadało się kilku ważnych polityków serbskich m.in. byli premierzy Zoran Djindjić, Zoran Živković czy wicepremier Miroljub Labus. Ze względu na obecność serbskich cerkwi i monasterów na terytorium całego Kosowa zdecydowanym przeciwnikiem podziału Kosowa jest Serbska Cerkiew Prawosławna, mająca duży wpływ na elity polityczne w Serbii. Kosowscy Albańczycy zdecydowanie sprzeciwiają się podziałowi Kosowa. Z perspektywy Albańczyków szczególnie opór budzi perspektywa utraty znajdujących się w północno-wschodnim Kosowie złóż węgla i infrastruktury niezbędnej do wydobycia dużych zasobów surowców (srebro, rudy

cynku i ołowiu) znajdujących się w albańskiej części. Zdarzają się jednak głosy polityków, jak np. byłego premiera Bajrama Rexhepiego, o możliwości zaakceptowania wymiany północnego Kosowa za Dolinę Preszeva w południowej Serbii, zamieszkaną w większości przez Albańczyków. Państwa zachodnie i Rosja w ramach Grupy Kontaktowej, przedstawiając rekomendacje w kwestii ostatecznego statusu Kosowa, sprzeciwiły się podziałowi Kosowa. W sierpniu 2007 roku negocjatorzy reprezentujący UE i Rosję zadeklarowali jednak możliwość zaakceptowania każdego rozwiązania, będącego efektem kompromisu między Serbią i Kosowem. Głównymi argumentami przeciw podziałowi Kosowa podnoszonymi przez ekspertów są: konieczność narzucenia siłą tego rozwiązania Albańczykom, zagrożenie dla Serbów pozostałych w albańskiej części Kosowa, wzrost tendencji separatystycznych na Bałkanach, w tym panalbańskich i podważenie starań na rzecz budowy Kosowa jako państwa z bardzo szeroką autonomią dla mniejszości narodowych.

7. Wymiar regionalny konfliktu w Kosowie

Kwestia Kosowa ma istotny wymiar regionalny, gdyż Albańczycy i w mniejszym stopniu Serbowie są najbardziej rozdzielonymi granicami narodami w Europie. W krajach, w których stanowią znaczną część mieszkańców – Macedonia (Albańczycy), Bośnia i Czarnogóra (Serbowie) – proces uregulowania statusu Kosowa wywołuje obawy przed efektem domina i konsekwencjami napięć serbsko-albańskich dla ich stabilności wewnętrznej (serbskie i albańskie tendencje separatystyczne). Te lęki dotyczą w większym stopniu społeczeństw niż elit. Obecność mniejszości albańskiej w południowej części Serbii ściśle związanej z Kosowem powoduje, że konfrontacja albańsko-serbska może rozszerzyć się także na ten region. W efekcie państwa Bałkanów Zachodnich mają zróżnicowany stosunek do idei niepodległości Kosowa. Popierają ją Albania, Chorwacja i Macedonia, zapowiadając jej szybkie uznanie, natomiast Bośnia i Czarnogóra zajmują znacznie bardziej wstrzemięźliwe stanowisko w tej kwestii.

7.1. Populacja albańska i serbska na Bałkanach i w diasporze⁶⁷

Na Bałkanach mieszka około 6 milionów Albańczyków. Blisko połowa z nich mieszka poza Albanią. Najlicniejsza populacja albańska poza Albanią mieszka w Kosowie (ponad 2 miliony). Ponad pół miliona Albańczyków mieszka w Macedonii (25% ludności). Albańczycy mieszkają także w Czarnogórze (5% mieszkańców) i Serbii (dwie w zdecydowanej większości albańskie gminy na południu kraju – Preszevo, Bujanovac). Kosowscy Albańczycy stanowią około 1/3 populacji albańskiej na Bałkanach⁶⁸. Liczebność społeczności albańskiej w Kosowie powoduje, że pomiędzy nią i Albanią nie istniały nigdy relacje o charakterze mniejszość–państwo narodowe. W ramach Serbii kosowscy Albańczycy stanowią ponad 20% ludności. Populacja albańska w Kosowie, charakteryzuje się najwyższym przyrostem naturalnym w Europie, choć zmniejsza się on systematycznie od kilku dekad. Natomiast wśród Serbów przyrost naturalny jest niski. W efekcie w ciągu najbliższych kilku dekad udział procentowy Albańczyków, gdyby Kosowo pozostało w ramach

Serbii, wzrósłby znacznie, przekształcając ją w państwo dwunarodowe.

Szacuje się, że poza Bałkanami Zachodnimi mieszka około 3–4 milionów Albańczyków lub osób pochodzenia albańskiego (Włochy, Grecja, Niemcy, Szwecja, Szwajcaria, Austria, Wielka Brytania, USA, Turcja) zachowujących więzi z ojczyzną. Wielu Albańczyków z diaspory regularnie na dłuższy okres przyjeżdża do kraju, w efekcie „stałą” populację albańską na Bałkanach trudno jest jednoznacznie zdefiniować.

Na Bałkanach mieszka około 8,5 miliona Serbów. Niemal 2 miliony z nich mieszka w sąsiednich krajach (wliczając Kosowo). Stanowią w wielu z nich znaczną część mieszkańców – w Bośni i w Czarnogórze po ponad 30%, Kosowie do 7% i Chorwacji 5%.

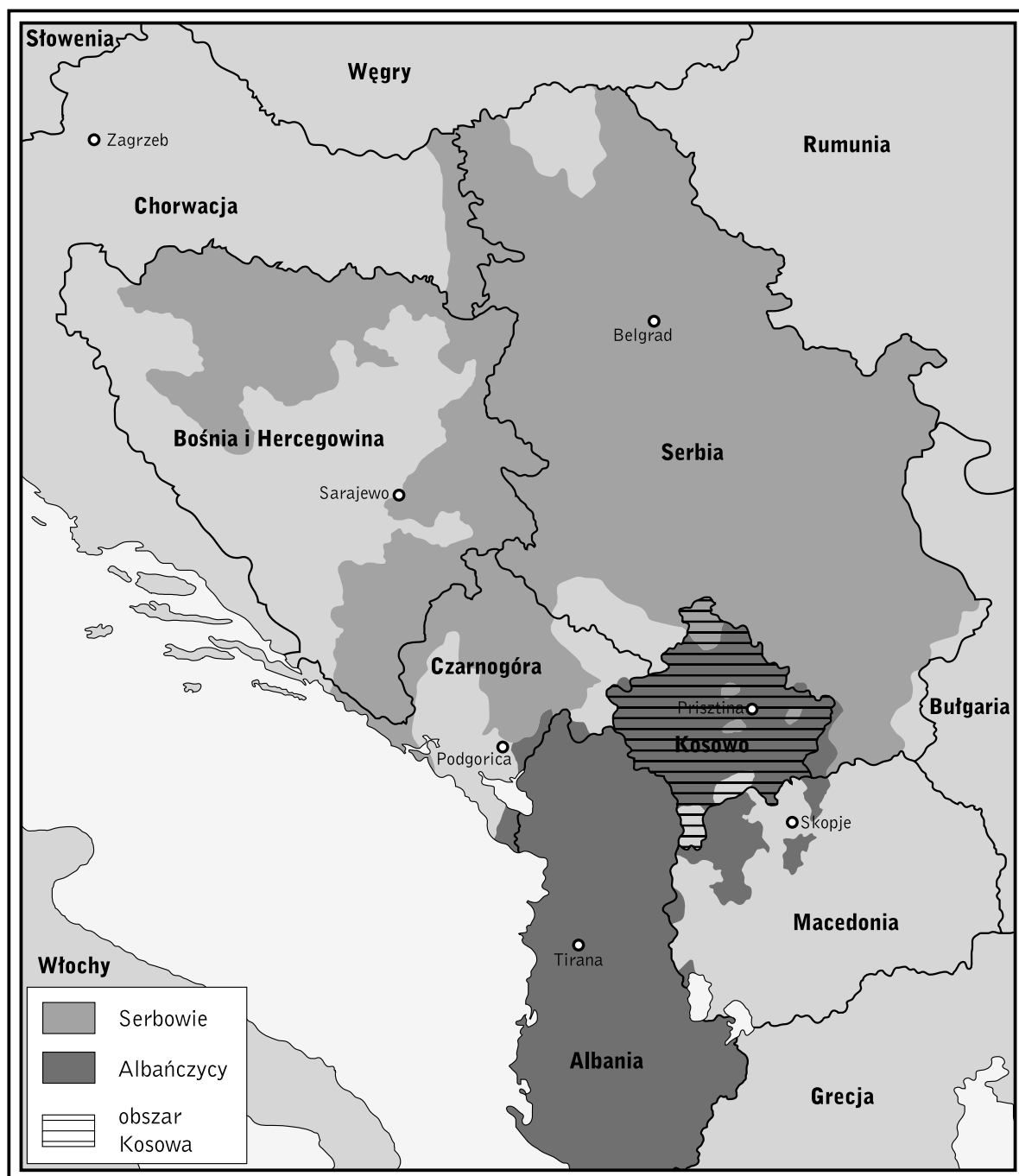
Związki Serbii z Czarnogórą mają wyjątkowy charakter. W spisie w 2003 roku 60% mieszkańców zadeklarowało serbski jako język ojczysty. Większość mieszkańców Czarnogóry przynależy do Serbskiej Cerkwi Prawosławnej. W krajach UE, szczególnie w Niemczech, Austrii, Szwecji, Francji i Słowenii mieszka około 400 tys. Serbów.

Wielka Albania⁶⁹

W publicystyce, szczególnie serbskiej i macedońskiej, często pojawia się opinia, że niepodległość Kosowa wywoła efekt domina, secesję Albańczyków w sąsiednich krajach i w efekcie powstanie Wielkiej Albanii. Te obawy należy uznać za bardzo przesadzone.

Koncepcja zjednoczenia wszystkich Albańczyków jest stale obecna w albańskim dyskursie politycznym od końca XIX wieku⁷⁰. Obecnie marginalizacja idei Wielkiej Albanii wynika, z tego, że lata 90. XX wieku unaocznily Albańczykom konieczność ze względu na własną słabość uzyskania wsparcia Zachodu dla realizacji programu narodowego. To uzależnienie od Zachodu, które ma charakter trwały, doprowadziło do dostosowania przez albański nacjonalizm celów do stanowiska NATO i UE, które są zdecydowanie przeciwne budowie Wielkiej Albanii. W efekcie koncepcja Wielkiej Albanii jest uważana za idealne, lecz nierealne rozwiązanie przez olbrzymią większość Albańczyków. Za realne cele Albańczycy uznają niepodległość Kosowa, status drugiego narodu państw-

Mapa 2. Populacja albańska i serbska na Bałkanach



wowego w Macedonii i poszerzenie autonomii w Serbii i Czarnogórze. Albańczycy za substytut Wielkiej Albanii uważają członkostwo Bałkanów w UE i pogłębienie integracji regionalnej.

Partie głoszące hasła Wielkiej Albanii cieszą się bardzo ograniczonym poparciem. W badaniach opinii publicznej Early Warning Report realizowanych regularnie w Kosowie od roku 2002 poparcie dla zjednoczenia z Albanią do połowy

2006 roku utrzymywało się na poziomie 10%, zaś od tego czasu – poniżej 5%. Prawdopodobnie niepodległość Kosowa wzmocni pan-albańskie sympatie, jednak nie można spodziewać się znaczących zmian nastrojów społecznych.

Wielka Serbia

Idea Wielkiej Serbii⁷¹ narodziła się w XIX wieku w autonomicznym księstwie Serbii, gdy zdecydowana większość Serbów mieszkała poza jej granicami. W 1918 roku Belgrad wybrał koncepcję „poszerzonej” Wielkiej Serbii, czyli budowę Jugosławii – państwa południowych Słowian zdominowanego przez Serbów. W Jugosławii koncepcja Wielkiej Serbii powracała w trakcie kryzysów państwa pod postacią amputacji okrojonej Chorwacji i Słowenii lub wyznaczenia korzystnych dla Serbii granic wewnątrz Jugosławii⁷². Władze serbskie traktowały koncepcję Wielkiej Serbii pragmatycznie, wstrzymując się od otwartego odwoływania się do niej, gdy były zmuszone uniknąć konfliktów z mocarstwami.

W pierwszej połowie lat 90. koncepcja Wielkiej Serbii była bardzo popularna w społeczeństwie serbskim. Jej klęska wskutek przegranych przez Serbię wojen w b. Jugosławii (z Chorwacją, w Bośni i Kosowie) spowodowała zmniejszenie się poparcia dla niej, choć nadal pozostaje ono na wysokim poziomie. Brak badań w Serbii poświęconych tej kwestii pozwala oszacować ogólnie sympatię dla niej na podstawie poparcia dla Serbskiej Partii Radykalnej (SRS), głoszącej program zjednoczenia Serbów w jednym państwie. (poparcie w sondażach ponad 30% elektoratu). W przypadku bośniackich Serbów to poparcie jest także wysokie⁷³.

7.2. Macedonia⁷⁴

Struktura etniczna Macedonii i proporcje udziału ludności słowiańskiej i albańskiej są podobne do Serbii razem z Kosowem, jednak mapa etniczna ze względu na duże przemieszanie Albańczyków i Macedończyków jest o wiele bardziej złożona. Macedonia podobnie jak Serbia pod koniec komunistycznej Jugosławii poważnie ograniczyła autonomię Albańczyków, która była zawsze znacznie mniejsza niż w Kosowie⁷⁵. Niepodległa Macedonia stała się państwem bardzo scentralizowanym. Autonomia Albańczyków była ograniczona do sfery kulturowej⁷⁶. W odróżnieniu od Kosowa macedońscy Albańczycy pomimo bojkotu referendum niepodległościowego i zorganizowania kontrreferendum na temat ustanowienia au-

tonomicznej albańskiej republiki zaangażowali się w życie polityczne Macedonii. Skopje w sprawie Kosowa popierało umiarkowane stanowisko Serbii do 1998 roku i jednocześnie nieznacznie poszerzyło prawa macedońskich Albańczyków. Po 1998 roku nowa ekipa rządowa w Macedonii wbrew nastrojom olbrzymiej większości Macedończyków w ramach prozachodniej polityki poparła naloty NATO na Jugosławię, a nawet zadeklarowała gotowość uznania niepodległości Kosowa. Na początku 2001 roku wybuchła pod hasłem przyznania Albańczykom statusu drugiego narodu państwowego rebelia Wyzwoleńczej Armii Narodowej (UCK), utworzonej przez macedońskich członków kosowskiej UCK. Głównymi przyczynami wybuchu rebelii były:

- sukces powstania w Kosowie;
- ustanowienie protektoratu w Kosowie, odgrywającego rolę zaplecza;
- konflikt wewnętrzny w ramach społeczności macedońskich Albańczyków;
- bardzo zła sytuacja ekonomiczna w Macedonii i Kosowie;
- utrzymujące się pomimo pewnej poprawy niezadowolenie Albańczyków z ich statutu w Macedonii.

Słaba armia macedońska nie była w stanie skutecznie walczyć z UCK. W efekcie doszło do interwencji dyplomatycznej Zachodu, negocjacji albańsko-macedońskich i zawarcia w sierpniu 2001 roku porozumienia pokojowego w Ochrydzie. Na jego mocy autonomia Albańczyków została zdecydowanie poszerzona⁷⁷. Ich wpływ na politykę zagraniczną kraju umocnił się trwale. Do roku 2007 najważniejsze postanowienia porozumienia w Ochrydzie zostały wprowadzone w życie. Badania opinii publicznej pokazują, że relacje albańsko-macedońskie uległy wyraźnemu ociepleniu. Jednak nadal problemem pozostaje bardzo wysokie bezrobocie, ostre konflikty polityczne wśród macedońskich Albańczyków oraz między największą partią macedońską i albańską, a także niewystarczająca reprezentacja Albańczyków na wyższych stanowiskach w sektorach siłowych oraz w wymiarze sprawiedliwości. Czynnikiem mogącym zdestabilizować sytuację byłaby zgoda lub brak oporu Zachodu dla podziału Kosowa. Wówczas idea podziału Macedonii wzdłuż granic etnicznych mogłaby uzyskać większe poparcie wśród Albańczyków.

7.3. Bośnia oraz Czarnogóra

Władze Bośni i Hercegowiny oraz Czarnogóry postrzegają rozwój sytuacji w Kosowie przede wszystkim przez pryzmat sytuacji w swoich państwach i zagrożeń dla ich stabilności. Zorientowane proeuropejsko i prozachodnio nie sprzeciwiają się przekonaniu o potrzebie nadania Kosowu nadzorowanej międzynarodowo niepodległości. Nie deklarują jednak gotowości do szybkiego uznania jego niepodległości w przypadku ogłoszenia jej bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, gdyż starają się nie drażnić Serbii i miejscowych Serbów. Rozpatrując perspektywę uzyskania przez Kosowo niepodległości, władze obu krajów obawiają się przede wszystkim autentycznej, „odolnej” (i trudnej do kontrolowania) radykalizacji mniejszości serbskiej. Społeczność serbska Bośni i Czarnogóry najpewniej podzielać będzie zresztą przekonanie Serbów o niesprawiedliwości i arbitralności decyzji o uznaniu niepodległości Kosowa. Kluczowe znaczenie będzie miała polityka Belgradu wobec mniejszości serbskiej w tych krajach.

W Bośni i Czarnogórze serbska mniejszość akceptuje wprawdzie porządek konstytucyjny, panujący w tych państwach i swój mniejszościowy status, jednak zarazem cechuje ją silna identyfikacja z kulturą i tradycją serbską (w tym z ideą Kosowa jako niezbywalną częścią Serbii) oraz poczucie, że w obecnie zamieszkiwanym przez nich państwie są przedmiotem dyskryminacji politycznej i kulturowej. W obu krajach społeczność serbska stanowi istotny czynnik na scenie politycznej kraju (w Czarnogórze stanowi zaplecze opozycji, w Bośni – współrządzi, ze względu na swoisty ustrój państwa posiadając możliwość doprowadzenia do faktycznego sparaliżowania władz centralnych w drodze obstrukcji parlamentarnej).

Bośniaccy Serbowie stanowią dominującą siłę polityczną w Republice Serbskiej (RS), zajmującej 49% powierzchni Bośni i Hercegowiny. Niezależnie też od rywalizacji poszczególnych serbskich ugrupowań politycznych, wszystkie one opowiadają się za zachowaniem dotychczasowego stopnia autonomii RS (własne władze ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie, siły policyjne i budżet) i odrzucają możliwość jej ograniczenia, nawet za cenę wyłączenia BiH z procesów eurointegracji. Wymagania unijne spowodowały, że

od dwóch lat trwa w Bośni debata wokół idei „modernizacji ustroju państwa” – czyli uczynienia go bardziej funkcjonalnym poprzez ograniczenie kompetencji RS. Po stronie serbskiej w środowiskach radykalnych kilkakrotnie pojawiały się kontrproponycje „przeprowadzenia referendum niepodległościowego w RS” i / lub „przyłączenia się do Serbii”. Rzecznicy takich rozwiązań nieraz przywoływali w tym kontekście przykład Kosowa. Rządzące serbskie elity odcinały się od takich rozwiązań, podkreślając przywiązanie do „ładu daytońskiego”. Jednak ta sytuacja może ulec zmianie ze względu na dynamikę wydarzeń.

W listopadzie 2007 roku próba odgórnego wprowadzenia przez Wysokiego Przedstawiciela ONZ/UE reform ustrojowych, ograniczających autonomię RS doprowadziła do dymisji premiera Bośni, Serba i w efekcie najpoważniejszego od zakończenia wojny kryzysu politycznego. Na początku grudnia 2007 roku RS zmieniła stanowisko i wyraziła ogólne poparcie dla reform zaproponowanych przez Wysokiego Przedstawiciela. Jednak to wydarzenie należy uznać za zawieszenie broni, a nie za zakończenie konfliktu. Może on ponownie wybuchnąć w trakcie wprowadzania w życie konkretnych reform. Nie można wykluczyć, że w sytuacji zaostrzenia się konfliktu między RS i szefem protektoratu ogłoszenie niepodległości przez Kosowo spowoduje serbskie elity do eskalacji działań separatystycznych. Z pewnością odśrodkowe dążenia RS uzyskają wsparcie Belgradu. Nie można zatem wykluczyć podjęcia przez RS decyzji o przeprowadzeniu referendum niepodległościowego. Mimo że byłaby ona nieprawomocna, RS posiada potencjał do przeprowadzenia referendum. Wprowadzenie w życie „aktu secesji” jest jednak niemal wykluczone, gdyż oznaczałoby to konfrontację zbrojną ze znacznie silniejszymi siłami EUFOR-u i Federacji Bośniacko-Chorwackiej. Bardziej prawdopodobne jest zerwanie przez Banja Lukę relacji z władzami centralnymi i misją międzynarodową.

Serbskie elity polityczne w Czarnogórze w większości popierały reżim Miloszevicia. Do czasu referendum niepodległościowego w maju 2006 roku opowiadały się za utrzymaniem federacyjnego państwa Serbii i Czarnogóry. Mniejszość serbska w znacznym stopniu popiera ugrupowania etniczne: koalicję „Serbska Lista” i kilka mniejszych ugrupowań. Jedną z najpoważniejszych kwestii

spornych jest przyjęcie nowej konstytucji i związany z nim status języka serbskiego⁷⁸ oraz kompetencji gmin. Stosunek władz Czarnogóry do mniejszości serbskiej jest złożony. Z jednej strony władze starają się być koncyliacyjne w niektórych kwestiach, np. status Cerkwii serbskiej, z drugiej prowadzą konsekwentną politykę w kwestiach fundamentalnych (niepodległość, poparcie dla wprowadzenia nazwy czarnogórski jako określenia języka urzędowego). Brak istniejących struktur autonomicznych, ograniczony potencjał organizacyjny (siły zbrojne, administracja lokalna i policja zdominowane są przez osoby deklarujące narodowość czarnogórską) i większe rozproszenie terytorialne ludności serbskiej czynią w przypadku Czarnogóry scenariusz secesji nadzwyczaj mało wiarygodnym. Nie znaczy to, by radykalni politycy nie podjęli inicjatyw w tym kierunku⁷⁹ – będą to jednak działania obliczone w pierwszym rzędzie na pozyskanie elektoratu. Prawdopodobnie olbrzymia większość Serbów zgłasza przeciw nowej konstytucji w referendum i będzie ją kontestować. W przypadku Czarnogóry kolejnym ważnym zagrożeniem pozostaje perspektywa wzrostu napięcia między społecznościami serbską a albańską, co może prowadzić do wybuchu zamieszek. Skala napięć serbsko-albańskich w Czarnogórze będzie miała jednak ograniczony charakter, gdyż duże skupiska ludności albańskiej i serbskiej nie sąsiadują ze sobą.

Albańczycy w Czarnogórze

Społeczność albańska w Czarnogórze mieszka przede wszystkim wzdłuż granicy z Albanią, nie zaś z Kosowem. Większość Albańczyków mieszka w nadmorskiej gminie Ulcinj. Drugie duże skupisko Albańczyków znajduje się w regionie Malesia (miasteczko Tuzi) na wschód od Podgoricy.

Relacje historyczne albańsko-czarnogórskie były znacząco lepsze niż Albańczyków z Serbami i Macedończykami. Albańczyków łączyły z Czarnogórcami nierzadko ze względu na wspólną klanową strukturę społeczną więzi rodzinne. W odróżnieniu od Macedonii i Kosowa w Czarnogórze 1/3 Albańczyków jest katolikami. Pomimo pewnego niezadowolenia Albańczycy w Czarnogórze są najlepiej zintegrowaną mniejszością albańską na Bałkanach.

W odróżnieniu od innych państw w Czarnogórze po rozpadzie Jugosławii nie doszło nigdy do starć między Albańczykami i siłami porządkowymi lub resztą mieszkańców. W 2006 roku Albańczycy masowo zagłosowali w referendum za niepodległością Czarnogóry.

7.4. Serbia

Najważniejszą konsekwencją odłączenia się Kosowa może być wzrost i tak wysokiego poparcia dla idei nacjonalistycznych w Serbii. Dziś są one szczególnie popularne w elektoracie dwóch ugrupowań parlamentarnych: Serbskiej Partii Radykalnej, SRS, cieszącej się wedle badań poparciem ponad 1/3 obywateli i posiadającej 81 miejsc w 250-osobowym parlamencie oraz Serbskiej Partii Socjalistycznej, SPS (16 mandatów), kilkunastu małych partii oraz współtwórców kilkadziesiątu pism i portali internetowych.

Nawet jednak te środowiska wyjątkowo tylko i w trybie warunkowym („należałoby”) poruszają kwestię działań siłowych, które miałyby na celu zmianę sytuacji politycznej w Kosowie i odzyskanie kontroli nad prowincją przez siły serbskie (działacze SRS zaś kilkakrotnie odżegnywali się od podobnych rozwiązań)⁸⁰. Stąd też współlistniące z rozpowszechnionym poparciem dla idei „zachowania przez Belgrad kontroli nad Kosowem” ograniczone poparcie dla rozwiązań siłowych w serbskiej opinii publicznej⁸¹. Wyniki badań potwierdza niewielka frekwencja w demonstracjach antyalbańskich⁸². Kolejnym elementem jest przeważające przekonanie serbskiej opinii publicznej o utracie Kosowa⁸³. Ogłoszenie niepodległości przez Kosowo spowoduje demonstracje, które mogą mieć podobnie jak w 2004 roku gwałtowny przebieg (podpalanie meczetów, pobicia muzułmanów). Napięcia serbsko-albańskie wokół Kosowa mogą rozszerzyć się w południowej części kraju w Dolinie Preszeva zamieszkaną w większości przez Albańczyków. Temu scenariuszowi sprzyja dominacja w tym regionie serbskich partii nacjonalistycznych (Vranje) oraz żywa tradycja partyzantki albańskiej wspieranej z Kosowa.

Dolina Preszeva⁸⁴

Na południu Serbii mieszka około 60 tys. Albańczyków stanowiących większość mieszkańców w dwóch gminach (Preszevo 90% mieszkańców i Bujanovac 55%) i znaczącą część w jednej (Medvedja ponad 25%). Gminy Bujanovac i Preszevo tworzą region geograficzny nazywany Dolina Preszeva. Jest to najbiedniejszy region w Serbii, posiadający jednak strategiczne znaczenie, gdyż przebiega przez niego główny szlak komunikacyjny łączący Serbię z Salonikami – ważnym portem dla serbskiego handlu. Społeczność albańska w Dolinie Preszeva jest ściśle związana z Kosowem. Albańczycy nazywają tę dolinę Kosowem Wschodnim, gdyż wchodziła ona w skład wilajetu Kosowa. W 1992 roku w referendum miejscowi Albańczycy poparli przyłączenie doliny do niepodległego Kosowa. Jednak w odróżnieniu od rodaków z Kosowa w latach 90. XX wieku przyjęli bardziej umiarkowane stanowisko – nie zbojkotowali instytucji państwa serbskiego. Ustanowienie protektoratu w Kosowie przyczyniło się do powstania w styczniu 2000 roku Wyzwoleńczej Armii Preszeva, Bujanovaca i Medvedji (UCPMB), która rozpoczęła walkę o przyłączenie tego regionu do Kosowa. UCPMB została utworzona przez byłych członków UCK i mogła liczyć przez pewien czas, gdy w Serbii rządził Miloszević, na wsparcie USA. Po obaleniu Miloszevicia w październiku 2000 roku UCPMB zintensyfikowała działania, licząc na wywołanie represji ze strony nowych demokratycznych władz serbskich i w efekcie spowodowanie konfliktu między nimi i Zachodem. Uciekło ponad 12 tys. Albańczyków do Kosowa (większość z nich powróciła). Wsparcie Zachodu dla nowych władz serbskich oraz wstrzeźliwość i jednocześnie skuteczna kampania antypartyzancka doprowadziła do zawarcia w maju 2001 roku porozumienia między UCPMB i Serbią w Konczulj. Na jego mocy utworzono w gminach albańskich mieszane siły policyjne. Władze zagwarantowały powiększenie reprezentacji albańskiej w lokalnych instytucjach publicznych, wsparcie dla rozwoju mediów i edukacji w języku albańskim i zwiększenie inwestycji. Partyzanci UCPMB zostali objęci amnestią. Jej liderzy utworzyli własną

partię i włączyli się w życie polityczne regionu. Po 2001 roku dochodziło do rzadkich incydentów zbrojnych.

Źródłem niezadowolenia miejscowych Albańczyków pozostaje bardzo zła sytuacja ekonomiczna regionu (60–70% bezrobocie i niedoinwestowanie z budżetu państwa⁸⁵), wciąż zbyt mała reprezentacja w lokalnych instytucjach publicznych, duża obecność serbskich wojsk. W styczniu 2006 roku przed rozpoczęciem rozmów serbsko-kosowskich na temat ostatecznego statusu miejscowi Albańczycy przedstawili platformę zakładającą przyznanie Dolinie Preszeva identycznego statusu jak gminom serbskim w Kosowie oraz w przypadku zmiany granic, przyłączenia regionu do Kosowa.

Wzrost serbskiego nacjonalizmu spowodowany utratą Kosowa może doprowadzić do napięć nie tylko między Serbami i Albańczykami w południowej Serbii oraz Bośniakami wyznającymi, jak kosowscy Albańczycy, islam. Regionem szczególnie podatnym na incydenty będzie Sandżak, położony pomiędzy Kosowem i Bośnią, podzielony między Serbię i Czarnogórę. W jego wschodniej części zdecydowaną większość mieszkańców stanowią Bośniacy. Jest to region biedny i konserwatywny, w którym w ostatnich latach doszło do wzrostu fundamentalizmu islamskiego. Wśród miejscowej młodzieży bośniackiej silne są sympatie proalbańskie.

8. Międzynarodowa rozgrywka w sprawie uregulowania statusu Kosowa w 2007 roku

Plan Ahtisaariego spowodował, że po raz pierwszy od 1999 roku wspólnota międzynarodowa musiała określić stanowisko w kwestii optymalnego rozwiązania ostatecznego statusu Kosowa. Zachód podkreślając wyjątkowy charakter Kosowa poparł plan i raport Ahtisaariego, natomiast Rosja i Chiny odrzuciły je. Uregulowanie statusu Kosowa jest z perspektywy Zachodu kluczowym krokiem na drodze do stabilizacji regionu i w efekcie do jego integracji z UE i NATO. Rosja natomiast uznała niepodległość Kosowa za precedens z jednej strony zagrażający porządkowi międzynarodowemu (naruszenie zasady niezmienności granic), z drugiej strony jako argument do wykorzystania, gdy pojawi się kwestia uznania secesyjnych republik na obszarze WNP. Dla Zachodu zaskoczeniem była bezkompromisowa postawa Rosji, która zmusiła go do rewizji wcześniejszych planów.

Kosowo stało się tym samym areną rywalizacji międzynarodowej o wpływy w regionie Bałkanów Zachodnich oraz kolejnym elementem wykraczającej poza wymiar regionalny rywalizacji Rosji z Zachodem. Państwa zachodnie dążą do stabilizacji regionu poprzez uznanie niepodległości Kosowa i integrację wszystkich państw Bałkanów z UE i NATO. Rosja, pod pretekstem obrony integralności terytorialnej Serbii, sprzeciwia się temu rozwiązaniu. Posługuje się przy tym sprawą Kosowa dla wypracowania nowego modelu relacji z USA i UE.

8.1. Nieudane próby znalezienia porozumienia w Radzie Bezpieczeństwa ONZ

3 kwietnia 2007 roku rozpoczęły się w Radzie Bezpieczeństwa ONZ konsultacje między Rosją i państwami Zachodu na temat nowej rezolucji w sprawie planu Ahtisaariego. 11 maja Francja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania przedstawiły pierwszy projekt rezolucji popierającej plan i raport Ahtisaariego oraz zastąpienie UNMIK-u przez misję UE. Ten projekt został tego samego dnia odrzucony przez Rosję. Kolejną próbę przekonania Rosji podjął 8 czerwca podczas szczytu

G8 w Heiligendamm prezydent Francji, Nicolas Sarkozy, proponując wprowadzenie sześciomiesięcznego moratorium na głosowanie rezolucji i ponowne rozpoczęcie rozmów kosowsko-serbskich. Propozycja Sarkozy'ego zakładała, że w przypadku fiaska negocjacji między Prisztiną i Belgradem Rada Bezpieczeństwa ONZ automatycznie przegłosuje rezolucję popierającą plan i raport Ahtisaariego. Także ta propozycja została odrzucona przez Rosję.

Poszczególne poprawki do rezolucji Rady Bezpieczeństwa popierającej Plan Ahtisaariego przedstawione przez Zachód zakładały:

1. poprawka z 31 maja 2007 roku – złagodzenie poparcia Rady Bezpieczeństwa dla propozycji Ahtisaariego i wzmocnienie postulatu przestrzegania przez władze lokalne w Kosowie demokratycznych standardów;
2. poprawka z 21 czerwca 2007 roku – wprowadzenie zapisu o konieczności przeprowadzenia kolejnych czteromiesięcznych negocjacji serbsko-kosowskich i automatycznym przegłosowaniu rezolucji po ich zakończeniu w przypadku braku kompromisu;
3. poprawka z 28 czerwca 2007 roku – stwierdzenie, że kwestia Kosowa jest wyjątkowa i dlatego nie może być traktowana jako precedens;
4. poprawka z 10 lipca 2007 roku – zastąpienie zapisu o automatycznym przegłosowaniu rezolucji w przypadku fiaska negocjacji stwierdzeniem o podjęciu decyzji przez Radę Bezpieczeństwa o dalszych działaniach po zakończeniu negocjacji, usunięcie z rezolucji poparcia dla planu Ahtisaariego, zachowanie zapisu o misji UE w Kosowie.

Odrzucenie przez Rosję ostatniego projektu rezolucji spowodowało, że Zachód podjął decyzję o rozpoczęciu rozmów pod auspicjami Grupy Kontaktowej, w której skład wchodzi Francja, Niemcy, Rosja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Włochy. Rosja zgodziła się na negocjacje pod auspicjami Grupy Kontaktowej. Pomimo konsensusu w sprawie samych negocjacji, sporną kwestią pozostały temat i długość rozmów. Moskwa uznała plan Ahtisaariego za „martwy” i sprzeciwia się jakimkolwiek ograniczeniom czasowym rozmów. Natomiast Zachód traktuje propozycje fińskiego dyplomaty za podstawę negocjacji i popiera ograniczone czasowo rozmowy.

8.2. Druga tura negocjacji serbsko-kosowskich

Pod koniec lipca 2007 roku Rosja, UE i USA powołały „Trojkę”, która miała ułatwić proces osiągnięcia porozumienia między Serbią i Kosowem. Negocjacje rozpoczęła wizyta trzech mediatorów, reprezentujących Rosję (Aleksandr Bocan-Charczenko), UE (Wolfgang Ischinger) i USA (Frank Wisner) w Belgradzie i Prisztinie 9–10 sierpnia 2007 roku. „Trojka” zadeklarowała, że poprze każde rozwiązanie zaakceptowane przez obie strony. Media zinterpretowały deklarację jako gotowość wspólnoty międzynarodowej do zaakceptowania także podziału Kosowa, również ze strony przedstawiciela UE pojawiła się taka sugestia. Serbia i Kosowo wypowiedziały się przeciwko takiemu rozwiązaniu. 19 września Kosowo przedstawiło projekt umowy o przyjaźni i dobrym sąsiedztwie z Serbią, zakładający m.in. wzajemne poszanowanie integralności terytorialnej, gwarancje praw mniejszości i powrotu uchodźców oraz współpracę w ramach procesu integracji europejskiej. Belgrad natychmiast odrzucił propozycję Prisztiny. 28 września rozpoczęły się w Nowym Jorku bezpośrednie rozmowy serbsko-kosowskie. W ich trakcie przedstawiciel UE Wolfgang Ischinger zaproponował zawarcie między Kosowem i Serbią umowy na wzór porozumienia między NRD i NRF z 1972 roku, oznaczającego nawiązanie faktycznych relacji bez uznania *de iure*. Serbia odrzuciła tę koncepcję. W ramach „Trojki” doszło natomiast do porozumienia w sprawie 14 punktów, zakładających niemożność powrotu Kosowa do sytuacji sprzed 1999 roku, umożliwienie mu zawierania umów z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i stworzenie komitetów współpracy Serbii i Kosowa. Belgrad negatywnie ocenił także tę ofertę. W listopadzie Belgrad przedstawił ogólną propozycję przyznania Kosowu statusu Hongkongu⁸⁶ i następnie Wysp Alandzkich. 10 grudnia 2007 roku negocjacje zakończyły się brakiem porozumienia. „Trojka” przygotowała raport przekazany sekretarzowi generalnemu ONZ, Radzie Bezpieczeństwa ONZ i Grupie Kontaktowej, stwierdzający, że w kluczowej kwestii statusu obie strony zajmują całkowicie bezkompromisowe stanowisko. Raport podkreślał możliwość znalezienia kompromisu między Kosowem i Serbią w szczegółowych kwestiach oraz zagwarantowanie przez obie strony wstrzymania się od użycia siły.

8.3. Stanowiska państw zachodnich

8.3.1. Stany Zjednoczone

W 1999 roku Stany Zjednoczone były największym zwolennikiem nalotów na Serbię rządzoną przez reżim Miloszevicia, postrzegany w Waszyngtonie jako główna przeszkoda na drodze realizacji interesów USA (stabilizacja, rozszerzenie NATO i UE). Ta polityka USA spowodowała, że Albańczycy stali się ich najważniejszymi sojusznikami na Bałkanach. Od momentu ogłoszenia propozycji Ahtisaariego Stany Zjednoczone są mocarstwem najbardziej bezkompromisowo popierającym niepodległość Kosowa. W elicie amerykańskiej nie występują różnice odnośnie Kosowa i panuje konsensus w kwestii rozwiązania tego zagadnienia poprzez przyznanie prowincji niepodległości.

Daniel Fried, zastępca sekretarza stanu niejednokrotnie wskazywał, że USA oczekują szybkiego rozwiązania kwestii Kosowa i nie zamierzają pozwolić, by negocjacje ciągnęły się w nieskończoność. Pod koniec marca 2007 roku Nicholas Burns z Departamentu Stanu poparł przewidywaną przez plan niepodległość nadzorowaną międzynarodowo. Pod koniec kwietnia 2007 roku Daniel Fried stwierdził, że Kosowo będzie niepodległe bez względu na decyzję Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zadeklarował także, że za ewentualną destabilizację sytuacji w regionie będzie odpowiadać Rosja, jeśli zawetuje plan Ahtisaariego. 9 czerwca 2007 roku podczas wizyty we Włoszech prezydent USA George Bush stwierdził, że dalsze rozmowy kosowsko-serbskie nie mają sensu, gdyż różnica stanowisk obu stron jest zbyt duża. Opowiedział się także za jak najszybszym przegłosowaniem nowej rezolucji w sprawie Kosowa. 10 czerwca, podczas wizyty w Albanii, prezydent USA zadeklarował, że Waszyngton poprze niepodległość Kosowa bez względu na stanowisko Rady Bezpieczeństwa ONZ. Była to pierwsza tak zdecydowana deklaracja Busha w sprawie niepodległości Kosowa. Obie deklaracje amerykańskiego przywódcy były wyraźnym sygnałem wysłanym Moskwie, że Waszyngton uznaje niepodległość Kosowa za jedyny sposób uregulowania statusu protektoratu i nie zamierza w tej kwestii iść na ustępstwa wobec Rosji. Pod koniec czerwca USA złagodziły jednak stanowisko w tej kwestii ze względu na sprzeciw UE wobec działań unilateralnych. W efekcie Ame-

rykanie poparli dalsze rozmowy kosowsko-serbskie.

Poparcie USA dla niepodległości Kosowa wynika z następujących przyczyn:

1. Przekonania, że jest to „mniejsze zło”.

Konflikt serbsko-albański trwa od wielu lat. Kilkakrotnie przyjmował charakter zaciętych walk. Po wielkiej czystce etnicznej w 1999 roku przekonanie kosowskich Albańczyków do reintegracji z Serbią argumentami innymi niż siłowe są równe zeru. W ewentualny konflikt między Albańczykami (w większości muzułmanami) i Serbią lub Zachodem próbowałyby się zaangażować islamscy radykałowie z Bliskiego Wschodu (*casus Czechenii*).

2. Interesów geopolitycznych.

Ziemie zamieszkałe przez Albańczyków (Albania, Kosowo, wschodnia Czarnogóra, północno-zachodnia Macedonia, południowa Serbia, północno-zachodnia Grecja oraz liczna diaspora) mają kluczowe znaczenie dla kontroli Bałkanów. W Kosowie znajduje się ważna duża wojskowa baza amerykańska. Poprzez Albańczyków USA mogą wpływać na sytuację w sąsiednich krajach bałkańskich, które mogą prowadzić prorosyjską politykę (Serbia, Czarnogóra, Macedonia, Grecja).

3. Względów prestiżowych.

Bezkompromisowe stanowisko Rosji spowodowało, że jakiegokolwiek ustępstwa amerykańskie w sprawie niepodległości zostaną odebrane jako przejaw słabości USA.

4. Proamerykańskich sympatii Albańczyków i ich elit politycznych oraz niechętnego stosunku Serbii i Serbów do USA po 1999 roku.

8.3.2. Unia Europejska

Unia Europejska nie zajmuje w sprawie Kosowa jednolitego stanowiska. Zdecydowana większość członków UE popiera jednak niepodległość Kosowa. 29 marca 2007 roku Parlament Europejski olbrzymią większością głosów opowiedział się za nadzorowaną niepodległością, sprzeciwiając się przy tym uznawaniu Kosowa za precedens. 1 maja 2007 roku podczas szczytu USA–UE przyjęto wspólną deklarację poparcia dla planu Ahtisaariego. Unia w porównaniu z USA prezentuje bardziej koncyliacyjne stanowisko wobec zastrzeżeń Moskwy i sprzeciwu Serbii oraz większe obawy przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami. Od momentu publikacji planu Ahtisaariego UE podjęła działania na rzecz prze-

konania Moskwy i Belgradu do jego akceptacji. Oli Rehn, komisarz ds. rozszerzenia, sugerował, że Serbia mogłaby w 2008 roku stać się kandydatem do UE. Podobne stanowisko wyraził szwedzki minister spraw zagranicznych Carl Bildt w marcu 2007 roku, stwierdzając jednocześnie, że brak zgody w ONZ może doprowadzić do chaosu na Bałkanach. To właśnie kraje UE były głównymi pomysłodawcami kolejnych poprawek do rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, mających na celu przekonanie Rosji do jej poparcia.

Niektóre państwa europejskie wprost deklarują ostrożny, a nawet niechętny stosunek do niepodległości Kosowa. Są to kraje mające z Serbią bardzo dobre relacje oparte na więziach kulturowo-historycznych (Cypr, Grecja, Rumunia, Słowacja) oraz kraje wieloetniczne obawiające się, że niepodległość Kosowa może jako precedens zagrozić ich integralności terytorialnej (Hiszpania, Rumunia, Słowacja). Najbardziej elastyczne stanowisko zajmuje Hiszpania, która deklaruje, że nie zawetuje w Radzie Europejskiej decyzji UE w sprawie Kosowa, jeśli zostanie zaakceptowana przez zdecydowaną większość państw. Pozostałe państwa niechętnie nastawione do niepodległości Kosowa popierają plan Ahtisaariego, lecz podkreślają konieczność akceptacji Rady Bezpieczeństwa ONZ, co oznacza przyznanie Rosji prawa weta w tej sprawie. W ich argumentacji pojawia się także postulat o konieczności zaakceptowania statusu przez obie strony. Można jednak założyć, że Rumunia jako państwo bardzo proamerykańskie przyjmie podczas kluczowego głosowania w Radzie Europejskiej identyczne stanowisko jak Hiszpania.

Najbardziej proserbskie stanowisko prezentuje Cypr, który zapowiedział w październiku 2007 roku, że nigdy nie uzna niepodległości Kosowa. W przypadku Słowacji jej parlament przyjął pod koniec marca 2007 roku uchwałę przeciw niepodległości Kosowa.

Poparcie zdecydowanej większości państw UE dla propozycji fińskiego dyplomaty należy tłumaczyć:

1. Przekonaniem, że niepodległość Kosowa jest „mniejszym złem” i najlepszym z możliwych rozwiązań konfliktu.

2. Interesami geopolitycznymi⁸⁷.

W sprawie Kosowa UE w większym stopniu bierze pod uwagę stanowisko Rosji niż USA, gdyż:

a) ogólnie polityka UE charakteryzuje się przekonaniem, że na arenie międzynarodowej „miękkie” podejście przynosi lepsze efekty niż twarda postawa prezentowana przez Waszyngton;

b) ze względu na liczne powiązania ekonomiczne i bezpośrednie sąsiedztwo UE i Rosji; 14 grudnia na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli większości państw UE popierających niepodległość Kosowa udało się przekonać kraje sceptycznie nastawione do przyjęcia wspólnej deklaracji, uznającej dalsze rozmowy serbsko-albańskie za pozbawione sensu oraz przewidującej rozpoczęcie misji unijnej, która ma wprowadzić w życie plan Ahtisaariego nawet w przypadku niezyskania przez nią akceptacji Rady Bezpieczeństwa ONZ⁸⁸.

8.4. Stanowisko Rosji

Naloty NATO na Jugosławię w 1999 roku podjęte wbrew stanowisku Moskwy i bez konsultacji z nią zostały odebrane w Rosji jako poniżenie i cios podważający jej aspiracje do pozostania światowym mocarstwem. Dlatego dla Moskwy kryzys wokół przyszłości Kosowa okazał się okazją do demonstracji powrotu Federacji Rosyjskiej na arenę międzynarodową jako jednego z decydujących aktorów, jak i uzyskania akceptacji dla takiej roli od państw Zachodu. Sposób zachowania się Rosji w kryzysie kosowskim stworzył warunki dla dokonania oceny, czy deklarowana twarda rosyjska polityka zagraniczna jest tylko narzędziem propagandowym stosowanym dla celów polityki wewnętrznej, czy też Moskwa postanowiła rzeczywiście zaostrzyć kurs wobec Zachodu. Kosowo stanowi także faktyczny test, na ile Rosja jest w stanie skutecznie bronić swoich interesów⁸⁹.

Zasadnicze stanowisko rosyjskie w kwestii przyszłości Kosowa pozostawało niezmiennie na przestrzeni 2007 roku. Moskwa konsekwentnie sprzeciwia się każdemu rozwiązaniu, które nie byłoby zaakceptowane przez obie strony (Belgrad i Prisztinę), co faktycznie oznacza sprzeciw wobec niepodległości Kosowa. Strona rosyjska powoływała się niemal za każdym razem na rezolucję RB nr 1244 z 1999 roku.

Podstawowym elementem rosyjskiej pozycji w sprawie Kosowa jest uregulowanie tej kwestii

poprzez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Wyraźnym elementem rosyjskiego stanowiska jest przy tym przedłużanie rozwiązania kryzysu. Rosja nalega, żeby się nie spieszyć z rozwiązaniem kwestii ostatecznego statusu i prowadzić rozmowy między Belgradem i Prisztiną aż do skutku, czyli kompromisu⁹⁰.

Jesienią 2006 roku Rosja zastrzegła, że przygotowywany w trakcie negocjacji plan Ahtisaariego powinien być kompromisem i wskazówką do dalszych rozmów, a nie ultimatum. Na spotkaniu z zachodnimi ekspertami we wrześniu 2006 roku prezydent Władimir Putin nie wykluczył zastosowania przez Rosję weta w Radzie Bezpieczeństwa, gdyby nie nastąpiła zgoda obu stron w sprawie planu. Jednocześnie wskazywał, że przyznanie Kosowu niepodległości tworzyłoby precedens, który można by odnieść do innych „zamrożonych konfliktów”, takich jak Osetia Południowa czy Abchazja⁹¹. W dokumencie przedstawiającym rosyjskie stanowisko na 61. sesję Zgromadzenia Ogólnego ONZ (wrzesień 2006), nacisk w kwestii Kosowa położony był na dwie sprawy: zagwarantowanie praw wszystkim mieszkańcom Kosowa (Rosja oskarżała wspólnotę międzynarodową o lekceważenie problemu łamania praw Serbów w Kosowie) w zgodzie z rezolucją 1244 oraz podkreślanie uniwersalnego, precedensowego charakteru kwestii kosowskiej⁹². Stanowisko to potwierdził wielokrotnie minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow.

Stanowisko zajmowane przez Rosję miało dwuznaczny charakter. Z jednej strony broniła konieczności zgody obu stron na rozwiązanie przyszłości Kosowa oraz przestrzegania rezolucji nr 1244, z drugiej wskazywała, że sposób jej rozwiązania będzie precedensem dla innych „zamrożonych konfliktów”, przede wszystkim na obszarze WNP. Stanowisko rosyjskie należałoby interpretować jako próbę nacisku na Marttiego Ahtisaariego przed opublikowaniem planu dla Kosowa, mającego zniechęcić go do proponowania niepodległości dla tej prowincji. Rosyjskie stanowisko wzmocniło sprzeciw Serbii wobec planu (choć z pewnością czynnikiem rosyjski nie był w przypadku stanowiska Belgradu decydującym). Na przełomie listopada i grudnia 2006 roku w Moskwie przebywał premier Kosowa Agim Ceku, co wydawało się otwierać drogę do kompromisu (został przyjęty 30 listopada przez wiceministra spraw zagranicznych Władimira Titowa⁹³). Spot-

kanie to najwyraźniej nie przyniosło porozumienia, bowiem w następnych miesiącach Rosja usztywniła swoje stanowisko. 21 stycznia 2007 roku prezydent Władimir Putin na konferencji prasowej z kanclerz Niemiec Angelą Merkel wypowiedział się przeciwko narzucaniu z góry rozwiązania konfliktu. Powinno ono zostać zaakceptowane przez Belgrad i Prisztinę. Jednocześnie Putin powtórzył, że rozwiązanie kosowskie stanie się precedensem dla regulacji konfliktów na obszarze WNP.

Sprzeciw Moskwy wobec propozycji przedstawionej przez Martiego Ahtisaariego był więc logiczną konsekwencją stanowiska Rosji przyjętego jesienią 2006 roku. Moskwa uznała zakończenie rozmów kosowsko-serbskich i przekazanie planu Ahtisaariego pod obrady Rady Bezpieczeństwa za „przedwczesne”. Po stronie rosyjskiej pojawiły się propozycje nominacji nowego wysłannika ONZ w Kosowie w miejsce Ahtisaariego⁹⁴. W *Przeglądzie polityki zagranicznej FR*, opublikowanym przez MSZ w końcu marca 2007 roku, autorzy sprzeciwili się ewentualnemu uznaniu niepodległości Kosowa, stwierdzając, że „stworzenie niezależnego Kosowa grozi komplikacją stabilności w Europie”⁹⁵. Jednocześnie ten sam dokument zaleca, w razie jednostronnego uznania niepodległości Kosowa, obronę tezy o precedensowym charakterze takiego rozwiązania.

W kwietniu 2007 roku Rosji udało się przekonać Radę Bezpieczeństwa ONZ do wysłania do Kosowa tzw. *fact-finding mission*, składającej się z ambasadorów państw zasiadających w RB ONZ. Jej celem miało być zbadanie realizacji rezolucji 1244. Misja ta przebywała w Kosowie w dniach 26–28 kwietnia 2007 roku. Rosja wykorzystwała misję, by jeszcze bardziej forsować opóźnianie procesu uregulowania statusu Kosowa. W maju–czerwcu 2007 roku strona rosyjska uznała wszystkie projekty rezolucji, przygotowane przez państwa zachodnie za niemożliwe do przyjęcia (grożąc wprost ich zawetowaniem), przez co żaden z nich nie trafił pod głosowanie w Radzie Bezpieczeństwa. Jednocześnie prezydent Putin w jednym z wywiadów przyznał, że nie wie, jak miałby wyglądać serbsko-albański kompromis, co pokazało brak pozytywnego planu ze strony Rosji.

Rosyjski opór wobec kolejnych wersji rezolucji doprowadził do zgody państw zachodnich na dalsze negocjacje między Belgradem i Prisztiną

oraz wprowadzenie trójki negocjacyjnej USA–UE–Rosja. Jednocześnie Rosja podtrzymywała swoje stanowisko, że rozmowy nie powinny być ograniczone żadnymi terminami (podczas gdy Zachód nastawał, by nie przekraczały 120 dni i zakończyły się do 10 grudnia 2007 roku). Moskwa zadeklarowała także możliwość uznania podziału Kosowa, jeśli zgodzą się na to obie strony.

8.4.1. Interesy Rosji wokół problemu kosowskiego (Bałkany, WNP, relacje z Zachodem)

Wokół kwestii Kosowa koncentrują się polityczne i gospodarcze interesy Federacji Rosyjskiej, tak w wymiarze regionalnym, jak i szerszym – ogólnościowym. Stanowisko Rosji wynika po części z jej interesów w b. Jugosławii. Mają one charakter w przeważającej mierze polityczny. Serbia pozostaje głównym partnerem Federacji Rosyjskiej w regionie (choć więzi te uległy osłabieniu w porównaniu z latami 90.). Moskwa wycofała się w 2003 roku z misji prowadzonych wspólnie z państwami zachodnimi na Bałkanach. Rosję łączy z Serbią również tradycyjne więzi historyczne i religijne⁹⁶.

Po rozpadzie ZSRR i komunistycznej Jugosławii Rosja stała się najważniejszym sojusznikiem Serbii spośród mocarstw światowych. Badania opinii publicznej realizowane w obu krajach wskazują na wysoki poziom wzajemnej sympatii. W czasach rządów Borysa Jelcyna (1991–1999) polityka rosyjska na Bałkanach nie była jednak jednoznaczna. Z jednej strony Rosja często sprzeciwiała się dążeniom państw zachodnich do użycia siły wobec Serbów. Rosyjscy politycy i biznesmeni byli zaangażowani w nieprzejrzyste interesy z reżimem Miloszevia, podważające sankcje międzynarodowe. Setki ochotników z Rosji walczyły w siłach serbskich. Rosja była w latach 90. XX wieku głównym dostawcą broni dla Serbii. Z drugiej jednak strony Moskwa nie zdecydowała się na wetowanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ postrzeganych w Belgradzie jako antyserbskie, np. wprowadzające lub zaostrzające sankcje i umożliwiające ataki NATO na bośniackich Serbów. W 1999 roku Rosja była zdecydowanie przeciwna nalotom NATO na Jugosławię, jednak ograniczyła się do ostrych protestów. W czerwcu 1999 roku zaakceptowała rezolucję 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ, której treść uznano w Moskwie za kompromis z Zachodem.

Rosja jest najważniejszym partnerem handlowym Serbii. Jej udział w wymianie handlowej Serbii wynosi ponad 10%, w tym w imporcie blisko 15%. Największą część importu z Rosji stanowią surowce. Z kolei inwestycje Rosji w Serbii mają dotychczas ograniczony wymiar i obejmują przede wszystkim współpracę w sektorze paliwowym. Gazprom jest głównym dostawcą gazu do Serbii (gaz stanowi jednak dotąd jedynie 14% bilansu energetycznego kraju) oraz zaangażował się w budowę magazynów gazu w tym państwie. Serbia zajmuje istotne miejsce w rosyjskich planach przeprowadzenia gazociągu południowego, stanowiącego konkurencję dla projektu Nabucco. Władze serbskie miały obiecać Gazpromowi uprzywilejowane warunki dla przeprowadzenia rurociągu do Triestu. ŁUKoil z kolei miał nabyć kompanię NIS, będącą monopolistą na rynku dostaw produktów naftowych⁹⁷. Rola Rosji w gospodarce Serbii może znacząco wzrosnąć, gdyż Belgrad jest zainteresowany sprzedażą ważnych przedsiębiorstw publicznych rosyjskim biznesmenom (np. narodowego przewoźnika lotniczego JAT, zagłębia metali kolorowych Bor, udziałów w sektorze energetycznym i samochodowym), w celu utrzymania poparcia Moskwy dla stanowiska serbskiego w sprawie Kosowa⁹⁸. Według rosyjskich ekspertów współpraca z Serbią może nabrać znaczenia w dalszej perspektywie, po ewentualnym wstąpieniu do UE. Wówczas Serbowie mogliby się stać swego rodzaju lobbystą interesów Rosji w UE, wchodząc w skład prawosławnego/słowiańskiego bloku prorosyjskiego (Grecja, Cypr i w mniejszym stopniu Bułgaria, Czarnogóra)⁹⁹. W przypadku zdecydowanego pogorszenia relacji Serbii z Zachodem, byłaby ona wyspą pośrodku Bałkanów utrudniającą dalsze rozszerzenie UE i dryfującą w stronę Rosji.

8.4.2. Rosyjskie dylematy w kwestii niepodległości Kosowa

W interesie Rosji nie leży wzmocnienie znaczenia w porządku międzynarodowym prawa narodów do samostanowienia, przede wszystkim ze względu na możliwość dezintegracji samej Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza na obszarze Kaukazu Północnego (w pierwszym rządzie Czeczenii, ale nie tylko). Pojawienie się tezy o precedensowym charakterze Kosowa zbiegło się w czasie z zastrzeżeniem polityki Rosji wobec Gruzji. Chociaż Moskwa straszy Gruzję wykorzystaniem uzna-

nia przez Zachód niepodległości Kosowa jako precedensu wobec secesyjnych republik, Abchazji i Osetii Południowej, to zdaje sobie sprawę, że taki krok mógłby przynieść jej znacznie większe szkody niż korzyści (pogorszenie relacji z Chinami i Zachodem oraz potencjalnymi sojusznikami, np. Iranem) oraz stanowi zagrożenie dla niej samej ze względu na federalny ustrój.

Kreml nie może też całkowicie ignorować rosyjskiej opinii publicznej, zdecydowanie popierającej Serbię¹⁰⁰. Ogłoszenie niepodległości przez Kosowo może stworzyć problemy dla Kremla, gdyż wymagałoby zajęcia twardego stanowiska w celu zachowania twarzy i wywołałoby problem pojawienia się w debacie publicznej postulatu przyłączenia do Rosji wspomnianych secesjonistycznych republik¹⁰¹. Natomiast kontrola Rosji nad *quasi*-państwami nie jest absolutna – co oznacza, że nawet przy sprzeciwie rosyjskim będą się one odwoływać do precedensu¹⁰².

8.4.3. Znaczenie Kosowa dla rosyjskich interesów globalnych

Kwestia kosowska jest szczególnie ważna z punktu widzenia ponadregionalnych interesów Moskwy (może być kartą przetargową w relacjach z Zachodem, jak i elementem odbudowy pozycji Rosji jako mocarstwa). Wypowiedź przedstawiciela Rosji przy ONZ, Witalija Czurkina, z 20 marca 2007 roku, że rozmowy o Kosowie będą toczyć się nie tylko w Radzie Bezpieczeństwa, lecz także na „wysokim politycznym szczeblu”¹⁰³, może świadczyć o gotowości Rosji do utargowania jakiegoś porozumienia w sprawie Kosowa. Moskwa jest zainteresowana złagodzeniem stanowiska państw zachodnich wobec konfliktów na obszarze WNP, np. uznaniu możliwości rozwiązania tamtejszych kryzysów w sposób zbliżony do procesu kosowskiego (Zachód stoi na stanowisku wyjątkowości kwestii Kosowa); dopuszczeniu zalegalizowania istniejącego stanu faktycznego w separatystycznych republikach. Rosja liczy także na ustępstwa Zachodu w kwestii „tarczy antyrakietowej” i w polityce rozszerzenia NATO i UE oraz relacjach handlowych z Unią w kluczowych kwestiach energetycznych.

Rosja postrzega także Kosowo jako kolejną szansę na wzmocnienie podziałów pomiędzy Europą i Ameryką, jak i w samej UE oraz stworzenie na Bałkanach problemów dla Brukseli i Waszyngtonu. Ewentualna niestabilność na Bałkanach

byłaby bowiem problemem wyłącznie dla państw zachodnich, ponieważ Rosja nie posiada wojsk w tym rejonie. Ponadto może dojść do kwestionowania granic na Bałkanach (np. w Bośni i Hercegowinie), co również będzie poważnym wyzwaniem dla UE i USA, ale nie dla Rosji.

Uznanie rosyjskich postulatów w sprawie Kosowa lub korzystne dla Moskwy ustępstwa Zachodu w strategicznych kwestiach w zamian za złagodzenie rosyjskiego stanowiska wobec problemu kosowskiego byłoby faktycznym przyznaniem przez USA i Europę, że Rosja powróciła do grona państw decydujących o kształcie ładu międzynarodowego. Istotnym pozostaje też czynnik psychologiczny – Kosowo jest dla elit rosyjskich od 1999 roku symbolem upokorzenia, gdyż pomimo protestów Moskwy NATO rozpoczęło naloty na Jugosławię bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ. Niepodległość Kosowa, której towarzyszyłaby destabilizacja regionalna, oznaczałaby możliwość przedstawienia Rosji jako obrońcy zasad porządku międzynarodowego, sprzeciwiającego się „awanturniczej” polityce Zachodu. W interesie Rosji jest istnienie na Bałkanach (Mitrovica Północna, Republika Serbska) zamrożonych konfliktów. Moskwa mogłaby wówczas liczyć, że w sytuacji poważniejszej destabilizacji na Bałkanach – podobnie jak w czasie kryzysów w latach 90. – Zachód mógłby być zmuszony ponownie zaprosić Rosję do współpracy w rozwiązywaniu konfliktu.

8.4.4. Skuteczność działań Rosji

Pierwszym sukcesem Moskwy w kwestii kosowskiej było niedopuszczenie do głosowania rezolucji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Drugim – rozpoczęcie na nowo rozmów między Serbami i Albańczykami. Bez wątpienia sukcesem Rosji jest faktyczne zablokowanie implementacji planu Ahtisaariego. Moskwa dążyła do uniknięcia głosowania rezolucji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, gdyż użycie weta traktowała jako ostateczność. Przyjęcie na szczycie Rady Europejskiej UE deklaracji o zakończeniu negocjacji oraz rozpoczęciu misji UE w Kosowie bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ oznacza, że Rosji nie udało się przedłużenie rozmów oraz pogłębienie podziałów w ramach Zachodu.

8.5. Aktorzy pozaeuropejscy

8.5.1. Chiny

Chiny, które są członkiem RB ONZ z prawem weta, sprzeciwiają się niepodległości Kosowa ze względu na własną sytuację wewnętrzną (ruchy separatystyczne i autonomiczne w Tybecie i Xinjiangu; sytuacja Tajwanu). Niemniej przyjęły w sprawie Kosowa postawę wyczekującą. Nie poparły propozycji Ahtisaariego, jednak nie skrytykowały go tak ostro jak Rosja. Za znamieny należy uznać fakt, iż wiosną 2007 roku prezydentowi Rosji Władimirowi Putinowi nie udało się przekonać władz chińskich do uwzględnienia kwestii kosowskiej w podpisywanej przy okazji szczytu rosyjsko-chińskiego wspólnej deklaracji. Pekin dąży do unikania napięć z państwami zachodnimi, przede wszystkim USA, stąd dość zachowawcza postawa. Można oczekiwać, że ostateczne stanowisko ChRL będzie w dużej mierze zależało od zachowania się Rosji – w przypadku rezygnacji przez nią ze sprzeciwu wobec niepodległości Kosowa, Pekin również nie będzie się jej przeciwstawiał.

8.5.2. Państwa muzułmańskie

Propozycje Ahtisaariego uzyskały w połowie maja 2007 roku akceptację Organizacji Konferencji Islamskiej, zrzeszającej kilkadziesiąt państw muzułmańskich. Spośród nich jedynie Indonezja, która zasiada w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, opowiada się za koniecznością znalezienia kompromisu między Serbią i Kosowem, na co wpływ ma bardzo złożona wewnętrzna struktura etniczna i religijna oraz ruchy separatystyczne.

9. Wnioski i prognoza

1. Najbardziej korzystnym dla stabilności regionu scenariuszem byłaby zgoda Rosji na poddanie pod głosowanie rezolucji w sprawie pakietu Ahtisaariego i wstrzymanie się w nim od weta. Ten krok Moskwy wymusiłby zmianę polityki Serbii wobec Kosowa na bardziej umiarkowaną i kompromisową. Jednak bardzo mało prawdopodobna jest zmiana obecnego stanowiska Rosji, z powodu jej przekonania o mocnej pozycji w kwestii Kosowa (brak własnych wojsk w Kosowie, zaangażowanie Zachodu na Bliskim Wschodzie i w Afganistanie) oraz o konieczności prowadzenia twardej polityki zagranicznej.

2. Druga runda rozmów serbsko-kosowskich pod auspicjami Grupy Kontaktowej zakończyła się brakiem porozumienia. USA i UE uznały, że dalsze negocjacje są bezcelowe, podczas gdy Rosja domagała się kontynuacji negocjacji. Nie można zupełnie wykluczyć, że w najbliższych tygodniach Serbia przedstawi ofertę podziału Kosowa. Mało prawdopodobne jest, żeby ta propozycja doprowadziła do przełomu, może jednak wywołać podziały w UE i w efekcie między niektórymi krajami UE i USA. Idea podziału Mitrovicy – regionu o symbolicznym znaczeniu dla kosowskiego nacjonalizmu – jest bardzo niepopularna wśród kosowskich Albańczyków. Jej akceptacja przez elity kosowskie oznaczałaby utratę przez nie poparcia społeczeństwa. Politycy kosowscy mogliby natomiast zaakceptować wymianę północno-wschodniego Kosowa za Dolinę Preszeva (południowa Serbia) zamieszkaną w większości przez Albańczyków. Jednak Serbia nie może zgodzić się na utratę strategicznego regionu (szlak komunikacyjny do Morza Śródziemnego przebiegający przez Dolinę Preszeva) i uznałaby taką wymianę za niewystarczającą rekompensatę za utratę całego Kosowa. Prawdopodobieństwo pogodzenia się elit kosowskich z podziałem wzrosłoby, gdyby Zachód i Rosja wywarły wobec nich zdecydowaną presję. Jednak Waszyngton nie jest zainteresowany takim rozwiązaniem, zdając sobie sprawę, że spowodowałoby to radykalny spadek sympatii do USA wśród Albańczyków i wyraźny wzrost poparcia dla radykałów albańskich opowiadających się za zbrojną walką przeciw podziałowi.

3. Ogłoszenia niepodległości należy spodziewać się wczesną wiosną (po utworzeniu rządu w Kosowie i misji UE oraz po wyborach prezydenckich w Serbii przewidzianych na styczeń–luty 2008). Deklaracja niepodległości Kosowa może doprowadzić do migracji części Serbów mieszkających na południe od rzeki Ibar, ogłoszenia przez pozostałych całkowitego bojkotu władz kosowskich, rozpoczęcia przez nich demonstracji i blokad oraz *exodusu* Albańczyków mieszkających jako mniejszości w serbskich regionach lub wioskach. Bezpośrednia interwencja militarna Serbii po ogłoszeniu niepodległości w Kosowie jest niemożliwa, gdyż oznaczałaby otwarty konflikt zbrojny z NATO. Protesty kosowskich Serbów w połączeniu z blokadą ekonomiczną i komunikacyjną Kosowa przez Serbię stworzą napięcie sprzyjające radykałom z obu stron. Serbska blokada ekonomiczna z pewnością uderzy w mieszkańców Kosowa. Warto przypomnieć, że około 40% energii elektrycznej Kosowo importuje z Serbii lub przez jej terytorium. Kolejnym etapem eskalacji napięć mogą być albańskie demonstracje i ataki na serbskie enklawy oraz aktywizacja zbrojna partyzantki w południowej Serbii, zamieszkaną w większości przez Albańczyków, którzy zostaną odcięci w wyniku blokady komunikacyjnej od Kosowa. W tej sytuacji KFOR, policja międzynarodowa i lokalna stanie przed trudnym zadaniem ochrony serbskich enklaw przed atakami i pacyfikacji demonstracji albańskich. Najprawdopodobniej będą one znacznie mniejsze niż w 2004 roku. Potrzeba uzyskania międzynarodowego uznania spowoduje, że albańska determinacja do utrzymania porządku ograniczy skalę niezadowolenia społecznego. Władze Kosowa nie są zainteresowane wybuchem zamieszek. Dlatego kluczowe znaczenie będzie miało stanowisko Serbii, która będzie musiała podjąć strategiczną decyzję, czy spowodować albańskie zamieszki, których ofiarami byłoby Serbowie i które uderzyłyby w wizerunek Kosowa, czy też przyjąć bardziej umiarkowany kurs. UE będzie się starała przekonać Belgrad do wyboru drugiej opcji, proponując mu przyspieszony proces akcesyjny.

4. Polityka Belgradu będzie zależała od wyniku wyborów prezydenckich oraz od przetrwania obecnej koalicji rządowej popierającej integrację Serbii z UE. Kluczowe znaczenie ma stanowisko prawicowej Demokratycznej Partii Serbii premie-

ra Kosztunicy. Badania serbskiej opinii publicznej wskazują, że zdecydowana większość mieszkańców Serbii opowiada się za bardziej umiarkowanym kursem wobec Zachodu i nie traktuje kwestii Kosowa jako kluczowego problemu¹⁰⁴. Dlatego bardziej prawdopodobny jest scenariusz przetrwania obecnej koalicji i reelekcji umiarkowanego prezydenta Tadicia. W tej sytuacji rząd najprawdopodobniej zdecyduje się jedynie na okresowe ochłodzenie relacji z Zachodem oraz wprowadzenie blokady ekonomicznej i komunikacyjnej Kosowa i poparcia pokojowego oporu kosowskich Serbów.

5. Utrata Kosowa z pewnością doprowadzi w Serbii do wzmocnienia nastrojów antyamerykańskich i antyunijnych oraz sprzyjać będzie większej popularności radykalnych ideologii – od agresywnego nacjonalizmu, poprzez prawosławny fundamentalizm po prorosyjski panslawizm. Jeśli te antyzachodnie tendencje uzyskałyby – co jest mało prawdopodobne – masowy charakter, wówczas możliwy jest scenariusz sojuszu Demokratycznej Partii Serbii (DSS) Kosztunicy z Serbską Partią Radykalną (SRS). W tej sytuacji Serbia zamrozi na dłużej relacje z Zachodem, maksymalnie zacieśni więzi z Rosją i zacznie bardziej zdecydowanie wspierać tendencje antyintegracyjne wśród Serbów w sąsiednich państwach. Powstanie koalicji DSS–SRS nie oznaczałoby automatycznie podjęcia przez Serbię działań na rzecz destabilizacji Kosowa. Vojislav Kostunica zbudował swoją pozycję na wizerunku ideowego „miękkiego” nacjonalisty, nietraktującego instrumentalnie zwykłych Serbów.

6. Krajem najbardziej zagrożonym negatywnymi skutkami niepodległości Kosowa będzie Bośnia. Republika Serbska znajdująca się obecnie w konflikcie z władzami centralnymi i międzynarodowymi wsparta przez Belgrad może wykorzystać ogłoszenie niepodległości przez Kosowo jako uzasadnienie dla bojkotu instytucji państwowych i w efekcie zablokowania aspiracji euroatlantycznych Sarajewa.

7. Kraje UE będą indywidualnie w różnym tempie uznawały niepodległość Kosowa. Jej uznanie przez państwa zachodnie spowoduje znaczne pogorszenie relacji Rosji z Zachodem. Moskwa, uznając niepodległość Kosowa za precedens, mo-

że w sytuacji dalszego pogorszenia relacji z Gruzją zacieśni współpracę z separatystycznymi gruzińskimi regionami: Abchazją i Osetią Południową, łącznie z ich oficjalnym uznaniem.

Adam Balcer

Marcin Kaczmarski

Wojciech Stanisławski

¹ Dobrym przykładem radykalnej różnicy stanowisk i manipulacji historią jest kwestia demograficznej przeszłości Kosowa. Serbowie uważają, że Albańczycy do XVIII wieku byli niewielką mniejszością w Kosowie. Tłumaczą albański charakter Kosowa wielką migracją z północnej Albanii. Z kolei w historiografii Kosowa i Albanii dominuje teza o zawsze albańskim charakterze Kosowa, w którym w średniowieczu jedynie elity były serbskie. W rzeczywistości Albańczycy do XVIII wieku byli w Kosowie mniejszością, jednak bynajmniej nie marginalną. Obie strony zawyżają także w opisie konfliktów liczbę własnych ofiar, migrantów i uchodźców. Noel Malcolm, *Kosovo: A Short History*, London 1998.

² Słowianie podbili także ziemie Albanii, gdzie w późniejszych wiekach ulegli jednak albanizacji.

³ W średniowiecznym prawosławnym państwie serbskim, w którego składzie znalazły się stopniowo wszystkie ziemie albańskie, Albańczycy – przede wszystkim prawosławni – weszli w skład elit oraz w obieg kultury bizantyjsko-słowiańskiej. Królowie i carowie Serbii nosili tytuł królów Albanii. Pomiędzy albańskimi i serbskimi arystokratami często dochodziło do małżeństw mieszanych, a klany serbskie i albańskie posiadały wspólną genealogię. W XIV wieku katolicy Albańczycy byli jednak prześladowani przez prawosławnych władców serbskich. W Kosowie olbrzymia większość Albańczyków była katolikami. P. Imami, *Srbi i Albanci kroz vekove*, Beograd 2000.

⁴ W tym czasie muzułmanami stała się większość Albańczyków na Bałkanach.

⁵ Przełomowe znaczenie dla mobilizacji Albańczyków miała wojna Imperium Osmańskiego z Czarnogorą, Rosją, Rumunią i Serbią (1877–1878) wspierana przez powstańców, zakończona traktatem w San Stefano. W jej trakcie Serbia na zajętych w trakcie walk terenach zamieszkałych przez Albańczyków dokonała czystki etnicznej i masakr (Leskovac, Vranje). Przybycie tysięcy uchodźców albańskich do Kosowa wywołało odwet wobec Serbów i trwale pogorszenie relacji etnicznych. W efekcie w latach 1878–1912 migracja Serbów z Kosowa znacząco się zwiększyła.

Aspiracje sąsiadów oraz Włoch wobec ziem Albanii nie skończyły się wraz z uzyskaniem niepodległości. W latach 1913–1945 terytorium Albanii było okupowane częściowo lub w całości przez Serbię, Grecję, Włochy, Jugosławię. Powracały także koncepcje podziału kraju.

⁶ Zginęło kilkanaście tysięcy Albańczyków, w tym wielu cywilów. Kilkadziesiąt tysięcy uciekło do Albanii i Turcji. W 1916 roku Albańczycy atakowali wycofujące się przez Kosowo i Albanie wojska serbskie walczące z armiami państw centralnych. L.Rushiti, Rrethanat politiko-shoqerore ne Kosove 1912–1918, Prishtine 1986.

⁷ D. Bataković, *The Kosovo Chronicles*, Belgrad 1992.

Olga Zirojević, *Kosovo u kolektivnom pamćenju* [w:], Srpska strana rata. Trauma i katarze u istorijskom pamćenju, red. N. Popov, Beograd 1996, s. 201–231.

N. Malcolm, *Kosovo: A Short History*, London 1998.

Robert Elsie, *History of Albanian Literature*, New York 1995.

⁸ Jedynym językiem urzędowym i wykładowym był serbski (przez kilka lat mogły funkcjonować nieliczne prywatne szkoły katolickie z wykładowym albańskim). Belgrad

przeprowadził niekorzystną dla Albańczyków reformę rolną oraz osiedlił w Kosowie kilkadziesiąt tysięcy Serbów. W okresie międzywojennym tysiące Albańczyków wyemigrowało z Kosowa do Turcji. Także w latach 50. i 60. XX wieku kilkadziesiąt tysięcy Albańczyków wyemigrowało dobrowolnie lub pod przymusem do Turcji.

⁹ Albańczycy dokonali odwetowych masakr Serbów oraz wypędzili wielu serbskich kolonistów. W tym czasie setki albańskich cywilów zostało zabitych przez serbskich nacjonalistów – czetników.

¹⁰ Albańczycy jako przeciwnicy Jugosławii stanowili zdecydowaną mniejszość w komunistycznej partyzantce w Kosowie.

¹¹ Partyzanci albańscy walczyli do początku lat 50. XX wieku. Następnie Albańczycy kontynuowali bierny opór, tworząc podziemne organizacje nacjonalistyczne.

¹² M.Verli, *Ekonomia e Kosoves dhe varganjte e politikës jugosllave*, Tirane 2000.

¹³ Była ona inwestowana przede wszystkim w przemysł ciężki, wydobywczy i sektor energetyczny. Ta polityka była niekorzystna dla rozwoju gospodarczego Kosowa, w którym bezrobocie osiągnęło wysoki poziom.

¹⁴ To stanowisko było szczególnie popularne w podziemnych ugrupowaniach lewackich, z których powstała później Wyzwoleńcza Armia Kosowa (UCK). Popularność nacjonalistycznych haseł była związana z bardzo młodym charakterem społeczeństwa albańskiego, afirmacją albańkości prowadzoną przez władze kosowskie po 1968 roku oraz bardzo ciężką sytuacją ekonomiczną prowincji (bardzo wysokie bezrobocie, bieda).

¹⁵ Doszło wówczas także do kilku zbrojnych ataków albańskich na milicję i wojsko. Tysiące Albańczyków trafiło do więzień, gdzie byli torturowani.

¹⁶ Kluczową rolę w tym procesie odegrała Serbska Cerkiew Prawosławna i nacjonalistyczna inteligencja, które oskarżyły kosowskich Albańczyków o ludobójstwo, natomiast losy Serbów przedstawiały, odwołując się do motywów kosowskich, odgrywających kluczową rolę w dyskursie religijno-narodowym. Najważniejszą publikacją było Memorandum Serbskiej Akademii Nauki i Sztuki (SANU) z 1986 roku. W konkluzjach dokumentu znalazły się postulaty przywrócenia roli serbskiej nomenklatury i społeczności w prowincji oraz ograniczenia jej uprawnień. Memorandum SANU, <http://www.hic.hr/images/domovinski-rat/Memorandum-SANU.pdf>

¹⁷ Wysoki przyrost naturalny Albańczyków wynikał z ich niskiego poziomu wykształcenia, patriarchalnego (znaczenie posiadania syna), wiejskiego charakteru większości społeczności albańskiej, żyjącej przeważnie w wielkich rodzinach (*extended family* – kilka licznych, spokrewnionych rodzin nuklearnych, żyjących razem) oraz wyznawania islamu. Żywotność takiej struktury społeczno-kulturowej była konsekwencją m.in. gospodarczej polityki Jugosławii (nacisk na rozwój przemysłu ciężkiego, wydobywczego i energetyki) wobec Kosowa niesprzyjającej zatrudnieniu kobiet i w efekcie jej emancypacji oraz migracji ze wsi do miast. Inną przyczyną tego stanu były ograniczenia przez Belgrad rozwoju albańskiej edukacji – mniejsze w komunistycznej Jugosławii – do lat 60. XX wieku. B. Horvat, *Kosovsko pitanje*,

Zagreb 1988; Kosovski čvor: Drešiti ili seći?, red. S. Popović, D. Janča, T. Petrovar, Beograd 1990.

¹⁸ Była ona spowodowana akcją afirmacyjną w instytucjach publicznych wobec Albańczyków, wprowadzeniem albańskiego jako drugiego obok serbskiego języka urzędowego, bardzo wysokim bezrobociem (większym z powodu struktury demograficznej wśród Serbów), wysokimi cenami ziemi w Kosowie oraz presją Albańczyków (groźby, wyzwiska, wandalizm, rzadziej pobicia). Skala incydentów o podłożu etnicznym zostanie radykalnie wyolbrzymiane przez serbskie media w latach 80. XX wieku.

R. Petrović, M. Blagojević, *The Migration of Serbs and Montenegrins from Kosovo and Metohija: Results of The Survey Conducted in 1985–1986*, Beograd 1992.

¹⁹ Jedynym państwem, które uznało niepodległość Kosowa, była Albania.

²⁰ Podobne tendencje w partii komunistycznej w Chorwacji na przełomie lat 60./70. XX wieku zostały zlikwidowane przez Titę – głównego gwaranta *status quo*.

²¹ W latach 1988–1989 w nacjonalistycznych demonstracjach wzięło udział łącznie ponad 5 milionów Serbów (60% populacji). Kosowscy Serbowie odegrali ważną rolę w organizowaniu tych demonstracji. Natomiast w latach 90. XX wieku stali się najwierniejszym elektoratem reżimu Miloszevicia oraz skrajnej prawicy. Część z nich została członkami organizacji paramilitarnych ekstremistów odpowiedzialnych za zbrodnie wojenne popełnione także w Kosowie.

²² Z pracy w sektorze publicznym została wówczas wyrzucona olbrzymia większość Albańczyków (ok. 15 tysięcy). Serbia zlikwidowała odrębny kosowski program nauczania, zwiększyła liczbę zajęć po serbsku i ograniczyła radykalnie liczbę miejsc w liceach albańskojęzycznych i na wydziałach albańskojęzycznych na uniwersytecie. Konstytucja z 1990 roku przyznała gminom, w których większość mieszkańców stanowili nie Serbowie, prawo wprowadzenia języka nieserbskiego jako drugiego języka urzędowego. Jednak zawieszenie autonomii Kosowa spowodowało, że serbski był w praktyce jedynym językiem urzędowym w prowincji. Albański był natomiast obecny na relatywnie dużą skalę w lokalnych stacjach radiowych publicznych i w bardzo ograniczonym zakresie w publicznej telewizji. Władze zrezygnowały z dotacji dla albańskojęzycznych mediów prywatnych. Trudna sytuacja ekonomiczna i polityczna wymusiła migrację na Zachód około 350 tys. Albańczyków. D. Kostovicova, *Shkolla shqipe and nationhood: Albanians in Pursuit of Education in Native Language in Interwar (1918–1941) and Post-Autonomy (1989–1998 Kosovo)*, [w:] *Albanian Identities: Myth and History*, red. S. Schwandner-Sievers, B. Jurgen Fischer 2002 London, s. 157–171.

²³ Najważniejszym przejawem tej tolerancji było przyzwolenie na korzystanie po godzinach przez nielegalne paralelne klasy albańskie szkół podstawowych z budynków szkolnych. Władze serbskie tolerowały paralelne struktury albańskie, gdyż dzięki albańskiemu bojkotowi partia Miloszevicia i jego sojusznicy zdobywali w Kosowie podczas wyborów parlamentarnych wszystkie miejsca. Kontrola tych kilkunastu miejsc pomogła Miloszevicowi w utrzymaniu się u władzy. Bojkot nie stanowił zagrożenia dla pozycji serbskiej w Kosowie. Natomiast Serbia była zaangażowana

w konflikty w Bośni i Chorwacji i nie była zainteresowana otwarciem drugiego frontu. Udział Albańczyków w wyborach serbskich nie zmieniłby znacząco sytuacji w Serbii, gdyż serbskie siły demokratyczne nienacjonalistyczne były wówczas zbyt słabe. T. Judah, *Kosovo: War and Revenge*, London 2000.

²⁴ Do porozumienia doszło, gdyż Miloszević ze względu na trudną sytuację ekonomiczną i rosnącą siłę opozycję potrzebował poprawy relacji z Zachodem, który po wojnie w Bośni nie zniósł wszystkich sankcji nałożonych na Jugosławię. Drugim jego celem było wywołanie podziałów w kosowskich elitach poprzez wstrzymywanie wprowadzenia w życie porozumienia.

²⁵ W badaniach przeprowadzonych latem 1997 roku wspólnie przez dwa liberalne dzienniki kosowski *Koha Ditore* i serbski *Nasza Borba* jedynie 10% Serbów zgadzało się na przyznanie Kosowu autonomii politycznej lub statusu republiki, natomiast 7% była gotowa zaakceptować jego secesję, lecz olbrzymia większość spośród respondentów deklarujących takie stanowisko popierała wcześniejsze odłączenie rejonów uważanych za serbskie. W przypadku Albańczyków ponad połowa gotowa była zgodzić się na przywrócenie Kosowu autonomii w ramach Serbii z czasów komunistycznej Jugosławii. International Crisis Group, *Kosovo Spring*, 1998, http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400178_20031998.pdf

²⁶ Partyzantce w Kosowie sprzyjało przejście przez cywilów albańskich w Albanii setek tysięcy sztuk broni po chaosie, jaki zapanował w wyniku upadku rządu z powodu krachu „piramid finansowych”. Po wybuchu walk Demokratyczna Liga Kosowa (LDK) Ibrahima Rugovy próbowała tworzyć własne siły zbrojne, które zostały rozbite przez UCK. Wielu członków LDK włączyło się w struktury UCK.

²⁷ Od momentu serbskiej ofensywy w Drenicy do interwencji NATO w marcu 1999 roku zginęło od 1,5 do 2 tys. Albańczyków, w większości cywilów. Zginęło także blisko 700 Serbów, z tego zdecydowaną mniejszość stanowili cywile. Z rąk UCK zginęło dziesiątki rodaków oskarżanych o kolaborację. Na skutek działań serbskich uciekło lub zostało wypędzonych 370 tys. osób, w olbrzymiej większości Albańczyków. Organizacja Human Right Watch skrytykowała UCK za działania zbrojne, np. ataki na cele militarne położone w pobliżu wiosek, które stwarzały zagrożenie dla albańskich cywilów. Human Rights Watch, *Under orders: War Crimes in Kosovo*, <http://www.hrw.org/reports/2001/kosovo/undword-03.htm>

²⁸ Z domów zostało wypędzonych około 1,4 miliona osób, w tym blisko 900 tys. do krajów sąsiednich, przede wszystkim Albanii i Macedonii. 5–7 tys. Albańczyków, w zdecydowanej większości cywilów, zostało zabitych w masakrach dokonanych przez siły serbskie. Naloty NATO spowodowały śmierć około 200 serbskich i 300 albańskich cywilów. Życie straciło także blisko 600 żołnierzy jugosłowiańskich.

²⁹ Decyzja Miloszevicia wynikała z utrzymania jedności przez NATO, zachowani stabilności przez Macedonię i Albanie, które przyjęły setki tysięcy uchodźców, poważnych uszkodzeń infrastruktury Serbii, coraz skuteczniejszej współpracy NATO z UCK i rosnącego niezadowolenie serbskiego społeczeństwa i elit.

³⁰ Dla porównania, UE planuje, że jej misja w Kosowie będzie liczyć 1,4 tys. osób (policja, urzędnicy).

³¹ Wśród Albańczyków część ofiar zginęła z powodów politycznych. Wyraźnie nadreprezentowani w przypadku zabójstw politycznych byli członkowie LDK.

³² Najważniejszym oskarżonym jest Ramush Haradinaj, premier Kosowa w latach 2004–2005. Haradinaj podał się do dymisji i dobrowolnie oddał się w ręce Trybunału w Hadze.

³³ W 2000 roku Kosowo otrzymało 975 milionów euro, w 2001 roku 590 milionów, w 2002 roku ponad 320 milionów i w 2003 roku jedynie 120 milionów. Misja UNDP w Kosowie, <http://www.kosovo.undp.org/>

³⁴ W sierpniu 2002 roku powstała Kosowska Agencja Powiernicza (KTA). Pierwsza prywatyzacja odbyła się jednak dopiero na początku 2003 roku. W roku 2003 proces prywatyzacji przebiegał bardzo powoli. Uległ on przyspieszeniu w drugiej połowie 2004 roku.

³⁵ Zanotowano znaczący spadek liczby zabójstw od rozpoczęcia misji UNMIK w Kosowie. Według danych policyjnych w 1999 roku liczba zabójstw wyniosła 500, a w 2007 roku – 50. Źródło: <http://www.unmik.org>

³⁶ Według kryteriów Banku Światowego bezrobotnych jest od 23 do 33% mieszkańców Kosowa.

³⁷ W 2000 roku w wyborach lokalnych wzięło udział 80% mieszkańców Kosowa, natomiast w wyborach parlamentarnych i lokalnych w 2007 roku 40–45%.

³⁸ Struktury mafijne w Kosowie należą do jednych z najsilniejszych w Europie. Kosowo jest położone na ważnym szlaku przemytniczym: nielegalnych emigrantów, prostytutek, a także papierosów oraz heroiny z Afganistanu, której produkcja zdecydowanie wzrosła po interwencji amerykańskiej w 2001 roku. Rozwojowi zorganizowanej przestępczości w Kosowie sprzyjają silne, hermetyczne struktury rodzinne oraz istnienie diaspory kosowskiej w Europie Zachodniej. Kraje UE stanowią rynek zbytu narkotyków. W walce z zorganizowaną przestępczością przeszkadza także wysoki poziom korupcji lokalnych elit.

³⁹ Pożyczki bankowe stanowią jedynie ponad 1/5 PKB, natomiast zasoby finansowe banków kosowskich mniej niż połowę PKB. Komisja Europejska, Kosovo (UNSCR 1244) 2006 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/ks_sec_1386_en.pdf

⁴⁰ Korupcja kosowskich polityków ma wymiar kulturowo-społeczny. Silne więzi rodzinne i zachowanie na wsi instytucji wielkiej rodziny (kilka wielopokoleniowych rodzin nuklearnych żyjących razem) sprzyjają nepotyzmowi i klientelizmowi. W przypadku UNMIK najważniejszymi problemami jest niejasny podział kompetencji oraz immunitet misji bardzo poważnie utrudniający możliwości samokontroli.

⁴¹ 90% firm w Kosowie stanowią małe przedsiębiorstwa przeważnie rodzinne, zatrudniające mniej niż 9 osób. *Ibid.*

⁴² Serbia kontestuje prywatyzację przeprowadzoną w Kosowie i zapowiada procesy sądowe przeciwko zwycięzcom przetargów.

⁴³ Kosowo jest najmłodszym społeczeństwem w Europie. Około 1/3 mieszkańców nie ma 15 lat. Pomimo znacznego zmniejszenia się przyrostu naturalnego pozostaje on najwyższy w Europie. Oficjalna strona kosowskiego urzędu statystycznego, <http://www.ks-gov.net/ESK/>

⁴⁴ Udział kobiet w rynku pracy w Kosowie jest ponad dwukrotnie mniejszy niż mężczyźn. *Ibid.*

⁴⁵ Według UNMIK-u główną przyczyną przerw w dostawach energii są: stara, psująca się infrastruktura oraz niepłacenie przez ponad połowę mieszkańców Kosowa rachunków za prąd. Inną przyczyną jest korupcja (sztuczne awarie i wymuszanie pieniędzy na ich usunięciu) oraz niejasny podział kompetencji między UNMIK-em i rządem Kosowa w kwestii zarządzania sektorem energetycznym. Koszty naprawy elektrowni są tak wysokie, że bardziej opłacalną byłaby budowa nowych elektrowni. Jednak jest to tak duża inwestycja (2–3 mld euro), że rozpisanie przetargu zostało odłożone do czasu ustalenia statusu.

⁴⁶ Komisja Europejska, Kosovo (UNSCR 1244) 2006 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/ks_sec_1386_en.pdf

⁴⁷ Komisja Europejska, Kosovo (UNSCR 1244) 2006 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/ks_sec_1386_en.pdf

⁴⁸ W odróżnieniu od Serbów UNMIK-owi i władzom lokalnym udało się – choć w różnym stopniu – zintegrować mniejszości nieserbkie z albańską większością (nie licząc niewielkich grup Romów mieszkających w serbskich enklawach i częściowo Gorańców edukowanych zgodnie z serbskim programem nauczania). Najważniejszą różnicą między nimi i Serbami, będącą główną przyczyną ich odmiennych relacji z Albańczykami jest poparcie przez olbrzymią większość przedstawicieli tych mniejszości niepodległości Kosowa. Ich dzieci chodzą do kosowskich szkół, często razem z Albańczykami. Olbrzymia większość uczy się albańskiego. Najważniejszym przykładem innych relacji tych mniejszości z Albańczykami niż kosowskich Serbów z albańską większością jest udział mniejszości w Korpusie Ochrony Kosowa (TMK), wywodzącego się z UCK. Serbowie stanowią mniej niż 2% jego członków, natomiast mniejszości nieserbkie 5,5%.

⁴⁹ Badania opinii publicznej Early Warning Report prowadzone regularnie przez UNDP i kosowską firmę Riinvest pokazują, że dystans społeczny między Serbami i Albańczykami zmniejszył się znacznie w porównaniu z 2002 roku, jednak pozostaje na dużym poziomie. Podlega też pewnym wahaniom. Stałą tendencją jest natomiast znacznie silniejszy dystans społeczny Albańczyków wobec Serbów niż odwrotnie. Na przykład w ostatnich badaniach UNDP z połowy 2007 roku 60% Serbów zadeklarowało, że zaakceptowałoby Albańczyka jako sąsiada na tej samej ulicy, po stronie albańskiej taką opinię wyraziło 40% badanych.

Misja UNDP w Kosowie, Early Warning Report, number 17, April-June 2007. http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/EWR17_eng.pdf

⁵⁰ W tej części Kosowa enklawy albańskie znajdują się wyłącznie w mieście Mitrovica oraz w kilku małych wioskach położonych po północnej stronie rzeki Ibar.

⁵¹ W gminie Novo Brdo Serbowie stanowią większość w ramach populacji pełnoletniej.

⁵² Największą mniejszość nieserbką stanowią Bośniacy-Muzułmanie (Słowianie wyznający islam, uznający za język ojczysty bośniacki). Część z nich określa się jako Muzułmanie. Nazwa ta była używana w komunistycznej Jugosławii

jako nazwa narodu wobec Słowian wyznania muzułmańskiego. Największe skupiska Bośniaków znajdują się w okolicach Peje/Peć, Prizrenu i rejonie Gora (południowo-zachodnie Kosowo). Znaczna część słowiańskiej, muzułmańskiej ludności Gory uważa się za Gorańców, narodowość odrębną od Bośniaków. Największym skupiskiem Turków jest Prizren. Egipcjanie, uważają się za potomków starożytnych Egipcjan, natomiast Ashkali – Persów. Przeważnie nie akceptują cygańskiego pochodzenia. Ich językiem ojczystym jest albański. Egipcjanie mieszkają przede wszystkim w regionie Rafshi i Dukagjini/Metohia (północno-zachodnie Kosowo), natomiast Ashkali w środkowym Kosowie. Romowie są rozproszeni po całym terytorium Kosowa, choć ich największe skupisko znajduje się w Prizren. Część Romów – i w mniejszym stopniu Ashkali – żyje w serbskich enklawach. Językiem ojczystym części z nich jest albański.

⁵³ Do 1999 roku Albańczycy stanowili większość. Od tego czasu Serbowie wypędzili lub zmusili do migracji ponad 10 tys. Albańczyków. Z kolei po wycofaniu się armii jugosłowiańskiej z Kosowa niemal wszyscy Serbowie z południowej części miasta i okolicznych gmin uciekli do północnej części. Obecnie w północnej Mitrovicy żyje około 4–5 tys. nie-Serbów, w tym około 3 tys. Albańczyków.

⁵⁴ Demonstranci spalili dwa meczety i starli się z policją. W tych dniach w Serbii doszło do kilku incydentów antymuzułmańskich.

⁵⁵ W budżecie na rok 2007 na funkcjonowanie struktur państwowych w Kosowie przeznaczono 2 mld dinarów (ok. 25 mln euro); z środków tych utrzymywane są struktury oświatowe, służba zdrowia, opieka społeczna, modernizacja i konserwacja infrastruktury. Nie jest to jedyne jawne źródło finansowania prowincji: Kosowo utrzymuje również środki z tzw. Narodowego Planu Inwestycyjnego: w ubiegłym roku trafiło tam z tego tytułu ok. 33 mln euro.

⁵⁶ Odrębność edukacyjna, w jakiej znajduje się młode pokolenie Serbów, z góry ogranicza ich szanse na integrację w ewentualnym niepodległym państwie kosowskim, w którym 90% ludności będą stanowić Albańczycy. Nieznajomość albańskiego i brak kontaktów z Albańczykami skazuje ich na marginalizację społeczną i stanowi bodziec na rzecz emigracji do Serbii.

⁵⁷ Sekretarz generalny ONZ, Reports, <http://www.un.org/sg/reports.shtml>

⁵⁸ Według danych UNMIK-u w połowie 2007 roku w 22 gminach na 30 funkcjonowały zespoły tłumaczy znających języki mniejszości. W sześciu gminach jest zatrudniony jeden taki tłumacz. Jedynie w dwóch gminach w olbrzymiej większości zamieszkaną przez Serbów nie jest zatrudniony żaden tłumacz. We wszystkich gminach, w których żyją mniejszości, na budynkach administracyjnych oraz na znakach drogowych używane są języki mniejszości. Choć w przypadku znaków drogowych w wielu gminach nierzadko dochodzi do niszczenia serbskich napisów.

⁵⁹ Według badań UNDP przeprowadzonych wiosną 2007 roku tuż po opublikowaniu planu Ahtisaariego ponad 55% zadeklarowało pozytywny stosunek do planu, 17% neutralny i 5% niechętny. W kolejnym badaniu zrealizowanym latem 2007 roku wzrosła do ponad 20% liczba osób mających stosunek neutralny, natomiast 49% zadeklarowało pozy-

tywny stosunek. Oficjalna strona misji UNDP w Kosowie, Early Warning Report, number 17, April–June 2007. http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/EWR17_eng.pdf

⁶⁰ W badaniach przeprowadzonych w połowie 2006 roku przez Gallup Kosowa ok. 20% zadeklarowało gotowość walki zbrojnej lub jej wsparcia w przypadku nie uzyskania przez Kosowo niepodległości w obecnych granicach.

⁶¹ Program Wielkiej Albanii popiera pięć małych partii, które w wyborach parlamentarnych w 2007 roku uzyskały minimalne poparcie. Najważniejszymi ugrupowaniami są Ludowy Ruch Kosowa (LPK) i Ruch Narodowy na rzecz Wyzwolenia Kosowa (LKCK). Pierwsza z nich powstała pod inną nazwą w 1982 roku w wyniku zjednoczenia podziemnych organizacji lewacko-nacjonalistycznych działających w okresie komunistycznym. W 1994 roku LPK utworzyła Wyzwoleńczą Armię Kosowa (UCK). Członkami LPK było wielu komendantów UCK, którzy po 1999 roku utworzyli własne partie, co doprowadziło do marginalizacji Ruchu. LKCK powstała w 1993 roku w wyniku odłączenia jednej z frakcji LPK.

⁶² Plan nie precyzował, co stałoby się z Albańczykami mieszkającymi na przyłączonych do serbskiej autonomii terytoriach oraz w jaki sposób biedna Serbia przekonałaby serbskich uchodźców pochodzących przeważnie z miast do osiedlenia się na wsi.

European Stability Initiative, The Lausanne Principle: Multi-ethnicity, Territory and the Future of Kosovo's Serbs, 2004, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_53.pdf

⁶³ Wyspy Alandzkie są archipelagiem o powierzchni 6.7 tys. km² zamieszkanym przez 26 tys. ludzi, z których około 90% jest Szwedami. Z tego powodu od 1921 roku są prowincją autonomiczną w ramach Finlandii (5,3 miliona mieszkańców, powierzchnia 338 tys. km²). Wyspy są zdemilitaryzowane i neutralne. Autonomia Alandów jest bardzo szeroka. Posiadają rząd kontrolujący wszystkie sprawy wewnętrzne, parlament, flagę, hymn i reprezentację w niektórych organizacjach międzynarodowych. Jedynym językiem urzędowym jest szwedzki. (Władze autonomii posiadają kompetencje przyznawania prawa pobytu uprawniającego do udziału w wyborach, nabycia nieruchomości i prowadzenia działalności gospodarczej). Władze centralne są reprezentowane przez Państwowy Urząd Prowincji. Wyspy Alandzkie posiadają także proporcjonalną reprezentację w parlamencie Finlandii.

⁶⁴ Szczególnie duże znaczenie ma poparcie dla idei podziału Kosowa ze strony pisarza i publicysty politycznego Dobrica Ćosicia, cieszącego się znacznym autorytetem jako „osoba zaufania publicznego”. Odegrał on w latach 80. XX wieku kluczową rolę ideologa odrodzenia serbskiego nacjonalizmu. Po raz pierwszy sugerował on podział Kosowa jeszcze w latach 70. XX wieku, a następnie w 1990 roku. W 1996 roku za podziałem opowiedział się Aleksandar Despić, szef SANU (1994–1998) oraz dr prawa Slobodan Samardžić, obecny minister ds. Kosowa, jeden z liderów Demokratycznej Partii Serbii (DSS), ugrupowania premiera Kostunicy.

⁶⁵ Srbi na Kosovu i u Metohiji, Beograd 2007; Kosovo i Metohija; Past, Present and Future, Beograd 2007.

⁶⁶ Idei podziału Kosowa towarzyszy czasami postulat wymiany ludności. Często granice serbskiej części obejmują w planach zwolenników podziału także regiony np. patriar-

chat w Peciu, Deczani zamieszkałe od wieków w zdecydowanej większości przez Albańczyków, natomiast postrzegane jako serbskie ze względów historycznych.

⁶⁷ Źródła danych demograficznych urzędy statystyczne państw bałkańskich.

⁶⁸ Instytucje lokalne i międzynarodowe podają znacznie różniące się dane na temat populacji Kosowa, od 1,9 miliona do 2,5 miliona. Te różnice wynikają z faktu, że spora część populacji Kosowa pracuje zagranicą i od 1981 roku nie został przeprowadzony w Kosowie wiarygodny spis powszechny. Na podstawie liczby uprawnionych do głosowania w ostatnich wyborach powszechnych w 2004 roku, uwzględniając strukturę wiekową ludności i dane na temat liczby narodzin i zgonów można oszacować, że w Kosowie przebywa obecnie ponad 2,1 miliona osób, a około 500 tys. w obrębie większości Albańczyków pracuje w Europie Zachodniej, przyjeżdżając dość regularnie w ciągu roku do Kosowa.

⁶⁹ J. Pettifer, M. Vickers, *The Albanian Question: Reshaping the Balkans*, London 2006.

⁷⁰ Granice Wielkiej Albanii ulegały korektom ze względu na uwarunkowania polityczne. Najbardziej klasyczna jest koncepcja Abdyla Frasheriego, ojca nacjonalizmu albańskiego, zakładająca, że w granicach Albanii znajdują się dzisiejsze Kosowo, wschodnia Czarnogóra, zachodnia Macedonia, Dolina Preszeva (południowa Serbia) oraz Epir (północno-zachodnia Grecja) nazywany przez Albańczyków Czamerią. Na mapach używanych przez radykałów do tego obszaru są przyłączone także tereny Serbii (Prokuplje, Leskovac, wschodnia część serbskiego Sandżaku).

Głównym celem powstań albańskich 1912–1914, 1918–1927 było zjednoczenie z Albanią. Ten cel udało się Albańczykom osiągnąć tylko jeden raz, nie w pełni i na krótki okres w latach 1941–1944. Wówczas do Albanii, będącej satelitą Włoch, a następnie Niemiec zostały przyłączone: zachodnia Macedonia, Kosowo (bez północno-wschodniej części) i fragment wschodniej Czarnogóry. Przyznanie Kosowu szerokiej autonomii w ramach komunistycznej Jugosławii i radykalnie totalitarny charakter Albanii spowodowały, że koncepcja Wielkiej Albanii uległa na pewien czas marginalizacji. Jej głównymi zwolennikami byli członkowie podziemnych organizacji komunizujących nacjonalistów, z których wywodzi się Wyzwoleńcza Armia Kosowa (UCK). Byli oni wspierani przez reżim Envera Hodży rządzącego Albanią. Po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo w 1991 roku i upadku komunizmu w Albanii idea powróciła do głównego dyskursu publicznego. W 1992 roku podczas kampanii wyborczej Sali Berisha, lider prawicy w Albanii głosił hasło unii z Kosowem, ale szybko z niego zrezygnował po wyborach. Istniały jednak w Albanii środowiska w ramach służb bezpieczeństwa wspierające ideę Wielkiej Albanii poprzez pomoc w uzbrojeniu i szkoleniu dla UCK. Organizacja ta rozpoczęła powstanie w 1997 roku pod hasłem zjednoczenia Kosowa z Albanią. W 1999 roku liderzy UCK zrezygnowali jednak z pan-albańskiej retoryki.

⁷¹ Klasyczna idea Wielkiej Serbii, przyjmująca różne warianty, obejmowała oprócz Serbii z Kosowem i Wojwodiną, Bośnię, Czarnogórę, znaczną część Chorwacji, Republikę Macedonii, północną i środkową Albanie oraz fragmenty dzi-

sijszych Węgier, Rumunii i Bułgarii. Byłoby to państwo, w którym większość mieszkańców nie byłaby Serbami.

⁷² W komunistycznej Jugosławii pozycja Serbii została zdecydowanie ograniczona. Koncepcja Wielkiej Serbii powróciła do dyskursu w latach 80. XX wieku, gdy rozpoczął się proces dezintegracji Jugosławii. Memorandum SANU uznało granice republikańskie w Jugosławii za niesprawiedliwe i sztuczne. W 1991 roku Slobodan Miloszević zaproponował stworzenie kadłubowej, zdominowanej przez Serbów Jugosławii poprzez odłączenie okrojonej Chorwacji i Słowenii. Odrzucenie tej koncepcji przez Bośniaków spowodowało jej przekształcenie w ideę serbskiej Jugosławii złożonej z Serbii, Czarnogóry i Republiki Serbskiej Krajiny (część Chorwacji) i Republikę Serbską (większość Bośni). Parlamente tych dwóch ostatnich secesyjnych republik nieuznanych nawet przez Belgrad przegłosowały zjednoczenie z Serbią. Jednak Belgrad nie podjął działań na rzecz zjednoczenia, gdyż Miloszević obawiał się dalszej eskalacji konfrontacji z Zachodem. W 1995 roku Krajina została zniszczona przez Chorwację, natomiast Republika Serbska zmuszona do reintegracji z Bośnią i Hercegowiną.

⁷³ W badaniach przeprowadzonych przez UNDP w połowie 2007 roku mieszkańcy mogli wybrać trzy hierarchiczne idealne rozwiązania ustroju kraju. Łącznie 1/3 wybrała podział i zjednoczenie z sąsiadami (w tym 7% jako pierwsze rozwiązanie). Zdecydowana większość Serbów wybrała to rozwiązanie jako jedno z trzech.

⁷⁴ Z. Rexhepi, Zhvillimet politiko-shoqerore te shqiptaret ne Maqedoni 1990–2001, Tetovo 2005.

Albanians in the Republic of Macedonia, 1945–1995 Legislative, Political Documentation, Statistics, red. S. Milosavlevski, M. Tomovski, Skopje 1997.

⁷⁵ Ta sytuacja wynikała z zdecydowanego wsparcia przez komunistów rozwoju macedońskiej tożsamości narodowej, znacznie młodszej w porównaniu z serbską.

⁷⁶ Albańczycy byli wyraźnie niedoreprezentowani – w sektorach siłowych i sądownictwie radykalnie – w instytucjach państwowych. Język albański był urzędowym wyłącznie w gminach w ponad 50% zamieszkałych przez Albańczyków. Liczba szkół średnich z językiem albańskim była na średnim poziomie. Natomiast do 2000 roku albański był w ograniczonym zakresie obecny w szkolnictwie wyższym. Po 2000 roku pozycja albańskiego w szkolnictwie wyższym uległa znaczącej poprawie ze względu na przegłosowanie przez parlament ustawy o utworzeniu uniwersytetu z językami wykładowymi albańskim, angielskim i macedońskim.

⁷⁷ Do konstytucji wprowadzono elementy demokracji konsensualnej (prawo weta) w kwestiach dotyczących kluczowych interesów albańskich, przeprowadzono decentralizację i zmianę granic gmin, zagwarantowano w konstytucji Albańczykom prawo do używania języka ojczystego w relacjach z władzami lokalnymi w gminach oraz równą reprezentację w strukturach państwowych, w których stanowią ponad 20% mieszkańców oraz z instytucjami centralnymi. Zniesiono ograniczenia dla używania albańskiego w szkolnictwie na każdym poziomie.

⁷⁸ Według obowiązującej konstytucji serbski jest językiem urzędowym. Ugrupowania serbskie zmianę nazwy języka

na czarnogórski postrzegają jako zagrożenie „interesów narodu serbskiego”.

⁷⁹ Działania takie podejmowano już zresztą w niedawnej przeszłości: w marcu 2006 roku władze gminy Andrijevice w północnej Czarnogórze, zamieszkaanej w większości przez Serbów, wobec perspektywy referendum niepodległościowego ogłosiły zamiar „proklamowania Okręgu Autonomicznego”, a następnie wystąpienia z wnioskiem o przyłączenie do Serbii. Za tymi deklaracjami nie poszły jednak żadne działania.

⁸⁰ Szerokim echem odbiła się wypowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie ds. Kosowa Duszana Prorokovicia, który 19 sierpnia 2007 roku dał do zrozumienia, że sposobem na ochronę serbskiej mniejszości Kosowa mógłby być powrót do prowincji sił serbskich. Wypowiedź ta, nagłośniona na początku września przez światowe media, została zdementowana przez prezydenta, premiera, ministra spraw zagranicznych, szefa sztabu i ministra obrony.

⁸¹ W opublikowanych na ten temat badaniach, przeprowadzonych przez ośrodek CESID we wrześniu 2007 roku, za podjęciem działań zbrojnych skierowanych przeciwko Albańczykom bądź siłom UNMIK opowiedziało się jedynie 10% badanych, w zdecydowanej większości – emerytów i gospodyń domowych; aż 70% badanych zdecydowanie sprzeciwiło się tego rodzaju rozwiązaniom.

⁸² Pikiety i demonstracje organizowane w większych miastach Serbii pod hasłami „Nie oddamy Kosowa” gromadzą do kilkuset osób.

⁸³ W badaniach przeprowadzonych na początku listopada 2007 roku przez Strategic Marketing tylko 30% badanych uznało, że Kosowo zostanie podzielone lub przyłączone do Serbii.

⁸⁴ International Crisis Group, Southern Serbia: In Kosovo's Shadow, Europe Briefing N°43 2006, http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/b043_southern_serbia_in_kosovo_s_shadow.pdf

⁸⁵ Te różnice widać w ramach samego regionu. W 2006 roku najbardziej albańska gmina Preszevo otrzymała z fundacji rozwoju inwestycji niewiele ponad 30 euro *per capita*, natomiast najbardziej serbska Medvedja blisko 180 euro. *Ibid.*

⁸⁶ Hongkong – o obszarze 1,1 tys. km², zamieszkaany przez 7-milionową populację w 95% chińskiego pochodzenia – jest od 1997 roku specjalnym autonomicznym regionem w ramach Chin (1,3 miliarda mieszkańców, powierzchnia 9596 tys. km²). Jego status autonomiczny zakłada funkcjonowanie autonomii co najmniej do 2047 roku. Pekin jest odpowiedzialny za obronę (nieliczny garnizon wojskowy) i częściowo relacje zagraniczne. Wszystkie pozostałe kwestie znajdują się w kompetencjach władz lokalnych.

⁸⁷ W roku 2000 Unia Europejska zadeklarowała, że państwa Bałkanów Zachodnich prędzej czy później zostaną członkami Unii. To stanowisko wynika z faktu, że Bałkany Zachodnie są wyspą otoczoną przez państwa członkowskie UE. Bruksela postrzega integrację regionu z Unią jako najlepszą formę jego stabilizacji. UE zdaje sobie sprawę, że ze względu na bliskie sąsiedztwo oraz liczną diasporę albańską w państwach unijnych uderzą w nią bezpośrednie negatywne konsekwencje destabilizacji sytuacji w Kosowie. Jednocześnie UE może najwięcej zaoferować Serbii (członkostwo

w UE) „w zamian” za oddanie Kosowa. Oficjalnie Bruksela zaprzecza, jakoby kwestie statusu Kosowa i akcesji Serbii do UE były ze sobą powiązane. To Unia Europejska miała przejąć misję UNMIK i ustanowić podobną swoją misję.

⁸⁸ Nową misję UE w Kosowie można stworzyć bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ przekonując państwa pozaeuropejskie do wycofania policjantów, urzędników i żołnierzy, stanowiących zdecydowaną mniejszość w ramach UNMIK-u i KFOR-u.

⁸⁹ Jan Czarnogurski, Kosowo kak tiest dla Rossii, *Rossija w Globalnoj Politike*, Tom 5, nr 1, janwar'-fiewral 2007, s. 113.

⁹⁰ Zob. wypowiedzi przedstawiciela Rosji przy RB ONZ, Witalija Czurkina w: Andriej Tieriechow, Łobbirowanije wmiesto pieriegoworow po Kosowo, *Niezawisimaja Gazieta*, 21.03.2007.

⁹¹ Stienograficzeskij otczot o wstrieche s uczastnikami trietjego zasiedanija Miedzunarodnogo diskussionnogo kluba „Wałdaj”, 9 września 2006 roku, www.kremlin.ru.

⁹² O pozycji Rosji na 61-oj siessii Gienieralnoj Assamblei OON, 23 września 2006, http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/0D691B5560C567F0C32571EF00221EC5?OpenDocument.

⁹³ Podczas tego spotkania rosyjska strona ponownie wskazała na konieczność osiągnięcia porozumienia drogą bezpośrednich rozmów Belgradu z Prisztiną oraz przestrzegania rezolucji 1244, w tym praw ludności serbskiej. Zob. http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/36B402A4B9A3E405C3257236004C6ED5?OpenDocument.

⁹⁴ Taką propozycję przedstawił ówczesny sekretarz Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, Igor Iwanow, w przemówieniu 18 marca 2007 roku do Rady Polityki Zagranicznej i Obrony (SWOP).

⁹⁵ Obzor wnieszniej politiki Rossijskoj Fiedieracyi, wypowiedź Ławrowa z 21 marca 2007 roku w Dumie, potwierdzająca, że Rosja nie wycofa się z procesu decydowania o Kosowie: http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/86D2D6059556F98DC32572A60030A061?OpenDocument.

⁹⁶ Opierają się na przynależności obu narodów do kręgu Slavia Orthodoxa. W czasach osmańskich od XVI wieku Rosja wspierała finansowo i organizacyjnie Serbską Cerkiew Prawosławną, natomiast od początku XVIII wieku odgrywała rolę protektora politycznego prawosławnej ludności słowiańskiej na Bałkanach, a następnie w Imperium Habsburskim. Jednak Rosja nierzadko traktowała Serbię instrumentalnie i przedmiotowo. Takie działania wywołały niezadowolenie serbskich elit. Z drugiej strony Serbia potrafiła umiejętnie rozgrywać Rosję, wciągając ją w konflikty z Austro-Węgrami (I wojna światowa). Po rewolucji bolszewickiej Serbia stała się schronieniem dla licznej emigracji biało-rosyjskiej, która miała ważny wkład w rozwój Serbii.

⁹⁷ Ilja Wukielicz, Niezawisimost' posle wyborow, *Niezawisimaja Gazieta*, 25.12.2006.

⁹⁸ W Kosowie rosyjskie inwestycje są obecnie minimalne, ale istnieje zainteresowanie tamtejszym rynkiem elektroenergetycznym oraz wydobywaniem węgla. RusAl chce w Kosowie kupić, bądź wybudować elektrownię (Rosjanie już kupili w Czarnogórze hutę aluminium, której zapotrzebowanie na energię mogłyby pokryć dostawy z Kosowa). Gienadij Sysojew, Priemjera Kosowo Primus niezawisimo ot Serbii, *Kommiersant*, 17.11.2006.

⁹⁹ Paata Zakarieszwili, Rossija gotowit siebie zapadniu, *Niezawisimaja Gazieta*, 19.02.2007.

¹⁰⁰ Jewgienij Primakow, Tri argumenta w polzu „wieto”, *Moskowskije Nowosti*, 16–22.02.2007, s. 18.

¹⁰¹ Fiodor Łukjanow, Kosowski Cugcwang, RIA Nowosti, 18.04.2007.

¹⁰² Zob. wywiad z Grigorijem S. Marakucą, sekretarzem generalnym Wspólnoty demokracji i praw narodów: Swietłana Gamowa, Bałkanskij precedient, *Niezawisimaja Gazieta*, 19.02.2007.

¹⁰³ Andriej Tieriechow, Łobbirowanije wmiesto..., *op.cit.*

¹⁰⁴ Według badań instytutu CESID z września 2007 roku, zachowanie Kosowa w ramach Serbii znajduje się na piątym miejscu najważniejszych, zdaniem obywateli Serbii, zagadnień publicznych. 41% badanych uważa, że zachowanie Kosowa jest obecnie ważniejszą kwestią niż członkostwo w UE. Mniejsza grupa jest za zerwaniem stosunków dyplomatycznych z krajami, które w największym stopniu przyczynią się do niepodległości. W badaniach przeprowadzonych przez Strategic Marketing w lutym 2007 roku ponad 50% Serbów zaakceptowało rezygnację z Kosowa jako warunek członkostwa w UE. W lipcowym badaniu tej firmy 29% badanych opowiedziało się za zerwaniem stosunków z UE w przypadku uznania przez nią niepodległości Kosowa, a ponad 2/3 było temu przeciwnych. W listopadzie 2007 roku Kosowo zostało uznane za ważną kwestię przez 30% badanych, zajęła ona trzecie miejsce w rankingu priorytetowych problemów. CESID, <http://www.cesid.org/>

Kosovo before the final decision. Regulating Kosovo's international status – historical & political conditions and prospects for future developments

Adam Balcer, Marcin Kaczmarek
Wojciech Stanisławski

Key points

1. The repressive and uncompromising policy pursued by the Serb government in relation to the Kosovo Albanians between 1988 and 1997 was the main reason for the outbreak of the Albanian insurgency in Kosovo in 1997. As the unceasing conflict threatened to destabilise the region, Serbia rejected Western peace plans and Belgrade was employing ruthless methods to regain control (such as ethnic cleansing and massacres), NATO decided to attack Serbia, and a UN protectorate was established in Kosovo. As a result, Kosovo has *de facto* been independent of Serbia since 1999.

2. The radical difference in the positions of Serbia and the Kosovo Albanians precludes the possibility of finding a compromise to end the conflict, which started 130 years ago, is deeply rooted in history, and has taken the form of armed struggle on several occasions. Currently, the Albanians are demanding independence for Kosovo while Belgrade wants the province to be reintegrated into Serbia and endowed with wide autonomy, while parts of it would *de facto* be incorporated into Serbia.

3. The conflict over Kosovo is not limited to a purely regional scale and a dispute between the Serbs and the Albanians; it also has an international dimension. As regards the question of Kosovo's status, the West (the European Union and the United States) and Russia present radically different views. According to Western actors, the optimum way to regulate Kosovo's status is to award independence to the province under NATO and EU supervision, while at the same time granting very broad autonomy to the Kosovo Serbs. On the other hand, Russia believes that Kosovo's future status should be agreed by direct negotiations between the Serbs and the Albanians, which – given the permanent impasse of talks – means a *de facto* objection to Kosovo's independence.

4. Moscow sees the process of regulating Kosovo's status as an opportunity to return to the international scene as an actor without whose approval no major international problem may be solved. Russia's inflexible position on the question of Kosovo's status is largely due to the fact that Moscow hopes to obtain concessions from Western

states on other issues of importance for Russia, such as the deployment of the US missile shield in Europe, and a recognition of Russia's exceptional position in the CIS. Facing Russia's tough policy (namely its readiness to use its right of veto in the UN Security Council), in June 2007 the West gave up plans for the Council to adopt a resolution regulating Kosovo's status, and the United States and the EU agreed to organise another round of negotiations. If the West recognises Kosovo's independence, Moscow will invoke this fact as a justification for possible similar decisions concerning internationally unrecognised republics in the CIS (Abkhazia, South Ossetia, Transnistria).

5. In the current situation, the most probable scenario is that the West will recognise Kosovo's independence in spite of the opposition from Moscow and Belgrade. The consequences of this will include a serious souring of relations between the West on the one hand, and Russia & Serbia on the other, and a rise of anti-Western (anti-EU and anti-American) sentiments in those countries, which will at the same time establish closer relations between themselves. Serbia may be expected to suspend its integration with the EU for some time.

6. Due to the massive disproportion of powers between Serbia and the West, Serbia will certainly not undertake any armed intervention in Kosovo. Most probably, Belgrade will start a 'cold war' with Prishtina, by imposing an economic and transport blockade. It is probable that some of the Serbs living in enclaves in Kosovo will emigrate to Serbia proper or to the Serb-populated parts of Kosovo. Possible vocal protests by the Kosovo Serbs may trigger Albanian-led riots, albeit on a smaller scale than in 2004.

7. Kosovo's independence may have adverse consequences for Bosnia, where Serbs account for more than 30 percent of the population. In Bosnia, and to a lesser extent Montenegro, centrifugal tendencies backed by Belgrade may arise within the Serb communities; in other words, these communities may break off relations with the central authorities. Such internal problems may hamper the integration of the countries concerned with the EU.

1. Introduction

The question of Kosovo's status is currently one of the most important issues in international politics. Since 1999, Kosovo has been an international protectorate which was created in the aftermath of the NATO intervention to stop the brutal pacification of the Albanian insurgency by Serb forces. The province has since *de facto* become independent of Serbia. Resolution 1244 of the UN Security Council, which established the protectorate, does not preclude any possible outcome as regards its status. Aware that after the crimes of 1999, any attempt to re-integrate Kosovo into Serbia would lead to a massive Albanian uprising, the West has decided that the best solution would be to award Kosovo internationally supervised independence, while at the same time granting very wide autonomy to the Kosovo Serbs. Serbia and Russia rejected the solution proposed by the West, and so Kosovo became an arena of international rivalry for influence in the Western Balkans as well as another element of rivalry, transcending the regional dimension, between Russia and the West. Russia has been using the Kosovo case to build a new model of its relations with the United States and the EU. Since there is a group of countries sceptical about, or even opposed to, Kosovo's independence within the EU, the Kosovo settlement will be a test of the EU's ability to speak with one voice with regard to its external policy.

Kosovo is also important because of the possible negative consequences of its proclamation of independence as well as the recognition of that independence by the West. Such consequences will certainly include a serious souring of the West's relations with Russia and Serbia. Belgrade has announced that it will impose a transport and economic blockade on Kosovo. Combined with possible Serb demonstrations in the province, such a policy may lead to an outbreak of anti-Serb Albanian riots and to an activation of Albanian guerrilla militants in southern Serbia. Kosovo's independence will strengthen centrifugal tendencies in the Serb-populated regions of Bosnia and, to a lesser extent, Montenegro, engendering serious problems for these countries' integration with the EU. The purpose of this paper is to present the ethnic, historical, social and economic context of the Kosovo crisis, and to show its regional and global dimensions.

2. Historical background of the Albanian-Serb conflict over Kosovo

The contemporary political and social processes taking place in the Balkans and in Kosovo are strongly rooted in history. Kosovo is a key motif in the national mythologies of both the Serbs and the Kosovo-Albanians. It has played a very important role in the history of both nations. History has been the source – often due to manipulations of nationalist historiographies – of the negative mutual perceptions of the Albanians and the Serbs, which seriously hampers dialogue between these two communities. In debates concerning Kosovo's status (the question of historical and ethnic rights), both sides very frequently refer to historical arguments based on radically different interpretations of the same events¹.

2.1. An outline of Kosovo's history until the end of World War I

In the 7th century Kosovo was conquered by Slavonic people who gradually assimilated large parts of the local Illyrian population². As a result, from the Middle Ages until the 18th century, the Albanians were a minority in Kosovo³. When Kosovo was conquered by the Ottoman Empire in the mid-15th century) many Albanians and some Serbs converted to Islam, thus losing the Serb identity closely associated with Orthodoxy. In the Ottoman state, even though it was more tolerant than Western European states and offered a better status to peasants, Christians became second-class subjects. Towards the end of the 17th century, during the war between the Ottomans and the Holy League (1683–1699), the Kosovo Christians sided with the Habsburgs. At that time, several tens of thousands of Serbs left Kosovo together with the Habsburg army for fear of Ottoman repression. As a result of that exodus, as well as the higher number of war casualties among the Serbs and the migration of Albanians from northern Albania to Kosovo, Albanians became the largest ethnic group in Kosovo. In the 18th century, the vast majority of Kosovo Albanians embraced Islam⁴. It was then that the distinction formed between the Muslim Albanian nobility and the Orthodox Serb peasantry, the former ruling the latter. The

situation of the peasants also deteriorated due to a weakening of central authority. Local rebellions by the Serb peasantry were brutally suppressed by the Albanian nobility.

In 1817, an autonomous Serb principality was established in the area around Belgrade, which became the destination for migrating Serb peasants. The main ambition of the Principality of Serbia was to restore the medieval Serb state, of which Kosovo had been the centre. In the late 19th century, Serbia, Bulgaria, Greece and Montenegro – which did not regard the Albanians as a nation, and consequently did not recognise their right to a state of their own – competed with one another to partition all lands populated by the Albanians. This became the main impulse for the development of modern Albanian nationalism⁵. In 1912, Serbia and Montenegro conquered Kosovo, overpowering Albanian resistance. The Albanians responded by proclaiming the independence of Albania, with Kosovo within its borders. However, an international conference in London in 1913 decided that Kosovo belonged to Serbia and Montenegro. The pacification of the ensuing Albanian insurgency in Kosovo took another two years⁶.

The importance of Kosovo in the Serb and Albanian history and national mythologies⁷

The Albanians descended from the peoples that populated the Balkans before the arrival of the Slavonic people. Most researchers believe that the Illyrians formed the main substrate of the Albanian ethnic group, which also includes Roman and Thracian elements. However, this is only a hypothesis, as no text in the Illyrian language remains (although late-Medieval Byzantine sources often referred to the Albanians as Illyrians). In the Albanian national mythology, the Illyrians are regarded as the sole antecedents of the Albanians, and this theory is considered as a dogma. The Kosovo Albanians believe themselves to have descended from the Dardanians, one of the largest Illyrian tribes.

According to one theory which is popular with Kosovo Albanians, the Albanian ethnic group crystallised in the early Middle Ages in Kosovo,

northern Macedonia and southern Serbia. In the 17th century and the first half of the 18th century, Catholic clergy associated with Kosovo (and who often originated from the province) played a key role in the development of Albanian literature. In the second half of the 19th century and the first decades of the 20th century, Kosovo was the centre of Albanian literature written in the Arabic script. In the 1860s, the Ottoman authorities created a vilayet (an administrative unit the size of a province) named Kosovo between 1878 and 1912, which spanned the area of today's Kosovo as well as other Albanian-populated lands including the Preseva Valley, northern Macedonia and the north-eastern part of Montenegro (on these grounds, Kosovo-Albanian nationalist discourse refers to Skopje as the historical capital of Kosovo, and to northern Macedonia as 'southern Kosovo'). In that period, which was of fundamental importance for the development of Albanian nationalism, Kosovo became the political centre of this national movement. Kosovo-Albanian mythology presents the province as the cradle of the Albanian national revival (even though the movement's intellectual centres were outside Kosovo). After 1918, Kosovo became the cultural and political centre for the Yugoslav Albanians.

Populated by Slavonic people from the 7th century, Kosovo became part of Serbia in the late 12th and early 13th century. The Serbs regard the province as the cradle of the Serb state. Kosovo was indeed the political centre of Serbia in the period of its greatness (1280–1355). It has been the Serb religious capital since then: there is the Serb patriarch's seat in Pec and important monasteries in Decani and Gračanica). Consequently, Serb discourse commonly refers to Kosovo as the Serb 'Jerusalem' or 'Holy Land'. In 1389, a predominantly Serb Christian army was defeated by the Ottoman army in the Battle of Kosovo (Kosovo Polje). Even though the battle was not of decisive importance for the Serb state, in the 19th century, in a legendary version which had little to do with the historical reality, it became the main motif of the Serb national mythology, closely linked with Christian and pre-Christian religious elements.

Another inspiration for this Biblically-styled conceptualisation of the world comes from the great migration of Serbs from Kosovo in the late 17th century, which 'proved' the parallelism between the fates of the Serbs and the Jews (Egyptian slavery, the promised return to Israel). In 19th-century nationalist discourse, the history of Serbia and Kosovo was also compared to the life of Christ. At that point, it became the main ambition of the Serb state to restore the powerful Serbia of Tsar Stefan Dushan (mid-14th century), of which Kosovo was the centre.

2.2. Kosovo in Yugoslavia

In 1918, when Kosovo became part of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (SHS) (after 1929, the Kingdom of Yugoslavia), another Albanian insurgency broke out. Albania again tried in vain to convince the West to incorporate Kosovo into its territory. The insurgency was brutally suppressed after nine years of fighting. Yugoslavia did not recognise the separateness of the Kosovo Albanians, and implemented a policy of discrimination and assimilation⁸. In 1941, when Yugoslavia was conquered by the Axis Powers, the greater part of Kosovo was incorporated into Albania, which was then a satellite of Italy⁹.

In 1944 Kosovo was seized by the communist Yugoslav guerrillas of Marshal Josip Broz Tito¹⁰, which led to the outbreak of an Albanian rising in defence of Greater Albania. The rising was ruthlessly suppressed¹¹. In communist Yugoslavia, the Albanians formed the largest group in the opposition.

The status of Kosovo in communist Yugoslavia

Kosovo was awarded the status of an autonomous region of Serbia in 1946. The scope of the autonomy was limited. In 1963 Kosovo became a province, although its autonomy was further restricted. Between 1968 and 1974, during the decentralisation period in Yugoslavia, Kosovo and the Albanians obtained much wider autonomy, against the stance of Serbia. While remaining an autonomous province, Kosovo be-

came a federal constituent, whose status in the federation was equal to that of a republic. It also had representative bodies which were independent of Serbia. The internal competences of the Kosovo authorities were the same as those of the republics, although the Kosovo leadership had to synchronise its legislation with that in force in Serbia, on a 'partner' basis (as the republics had to synchronise their laws with federal legislation). In case there was any discrepancy between Serb and Kosovo legislation, it was resolved by a special constitutional court composed of equal numbers of judges from Kosovo and from Serbia.

Unlike the republics, Kosovo did not have the status of a state. However, the constitution stated that any change to the borders within Yugoslavia required the approval of all federal constituents, including Kosovo. The constitution recognised the Albanians as a nationality (they had a state of their own outside Yugoslavia) equal to others and with the same sovereignty. However, Albanian was not an official language in Yugoslavia. Even though it became an official language in Kosovo in 1968, Serbo-Croat remained the second official language there (a status it did not have in Macedonia or Slovenia). In 1989–1990, Serbia forcefully dismantled Kosovo's broad autonomy.

In 1946, Marshal Tito awarded Kosovo and the Albanians limited political and cultural autonomy. However, the Serbs continued to dominate the region's institutions. In the aftermath of the serious conflict between Yugoslavia and Albania in 1948, the Yugoslav Albanians started to be treated as a 'fifth column'. To address this, Belgrade attempted to create a division between the Albanians in Yugoslavia and those in Albania, by promoting the notion of a linguistic and ethnic distinction between them. During the period in question, state investments in Kosovo were much lower than in the other regions of Yugoslavia¹². Following the extension of autonomy in 1968, Albanians started to predominate in local government institutions, even though Serbs continued to be overrepresented. At the same time, the Kosovo Albanians were underrepresented in federal institutions, especially in the officer cadre of the army. The Kosovo authorities were in a rather

weak position in relation to the other republics because of the region's dependence on federal aid¹³. The most popular idea among the Kosovo Albanians was for Kosovo to be awarded the status of a republic and for them to be recognised as a state nation. A minority advocated Kosovo's unification with Albania¹⁴. The radical groups were supported by communist Albania, which perceived Yugoslavia as its main enemy. In spring 1981, several months after Tito's death, large-scale Albanian demonstrations broke out, which were violently pacified by the Yugoslav army and police¹⁵. The riots galvanised Serb nationalism, which was founded on resentment stemming mainly from the fact that Kosovo's ethnic structure was changing in a manner unfavourable to the Serbs¹⁶. The main underlying cause of these changes was the high birth rate in the Albanian population¹⁷. Another factor concerned the large-scale emigration of Serbs from Kosovo¹⁸. As a result of the Serb migration and the high birth rate among the Albanians, the proportion of Albanians in the province's ethnic structure increased from two-thirds in the 1960s to more than 80 percent in the early 1990s.

3. The Albanian-Serb conflict over Kosovo in 1989–1999

The fact that Serbia had deprived Kosovo of its broad autonomy in 1989–1990, and the break-up of Yugoslavia, led to the proclamation of (internationally unrecognised)¹⁹ independence by Kosovo Albanians in 1991. Serb repression and Belgrade's inability to make concessions triggered the outbreak of the Albanian insurgency. As the conflict continued and threatened to destabilise the region, and because Serbia had rejected the Western peace plan and was employing brutal methods to suppress the insurrection (such as ethnic cleansing and massacres), NATO attacked Serbia and a UN protectorate was established in Kosovo.

3.1. Dismantling of Kosovo's autonomy by Serbia and the Albanians' peaceful struggle for independence

In the late 1980s, the communist party in Serbia tolerated the development of Serb nationalism as a way to win the other republics' support for restricting Kosovo's autonomy²⁰. On a wave of anti-Albanian nationalism, Slobodan Milosevic became the leader of the Serb communist party. In 1989–1990, Milosevic used force to radically limit Kosovo's autonomy²¹. Albanian protests were violently pacified. Serbia created a police state in Kosovo, in which the Albanians became the victims of massive human rights violations (at least several assassinations a year, torture, beatings and discrimination). In July 1990, the Kosovo parliament, in which the majority of deputies were Albanians, responded to the severe restrictions on its autonomy by proclaiming Kosovo a republic. Serbia's reaction was to completely suspend Kosovo's political autonomy and restrict its autonomy at the cultural level²². In September 1991, following the secession of Slovenia, Croatia and Macedonia, Kosovo Albanians proclaimed independence, which was not recognised by the international community. The Kosovo president, Ibrahim Rugova, then decided to continue the struggle using peaceful methods. Kosovo Albanians declared a boycott of Serbia and created parallel institutions (schools, healthcare, administration), which were partially tolerated by Belgrade²³. At the same time, the Kosovo Liberation Army (UCK),

which advocated armed struggle against Serbia, was being formed by émigrés outside the province, as well as inside Kosovo on the margins of the political scene. In 1996, Rugova concluded an agreement with Milosevic, which provided for a return of the Albanians to schools and the university, and for indirect recognition of Serbia by the leader of Kosovo Albanians²⁴. The Serb president did not start implementing the agreement until the breakout of the UCK rising in 1998. Nevertheless, in 1997 the Albanians were much more inclined towards a compromise than the Serbs²⁵.

3.2. Outbreak of the UCK insurgency and the NATO military intervention

Rugova's peaceful strategy did not produce the desired effects, which led to the activation of the UCK²⁶. In late 1997 and early 1998, the UCK took control of a number of villages in the region of Drenica. The Serb offensive in late February and early March 1998 triggered the outbreak of large-scale fighting between the Serbs and the Albanians in other regions of Kosovo. The UCK had its backup facilities in Albania, where the organisation had established its bases. After the UCK's initial successes, the Serb police and the Yugoslav army regained control of a decisive majority of the areas controlled by Albanian militants²⁷. However, the UCK succeeded in internationalising the conflict and surviving the Serb offensives. The West then became involved in the Kosovo conflict, as it was believed that Serbia would not be able to defeat the UCK without forcing thousands of Albanians to seek refuge in neighbouring countries, and without intervening in Macedonia and Albania in order to destroy the organisation's backup facilities. This scenario threatened to spread the conflict to neighbouring countries and trigger another wave of refugees headed for Western Europe, as had been the case with the conflicts in Bosnia and Croatia.

In the summer of 1998, the Contact Group (France, Germany, Russia, the United Kingdom, Italy and the USA) and the European Union opened negotiations between Serbia and the Kosovo Albanians. The West tried in vain to convince both sides of the conflict to accept a solution consisting in granting very broad autonomy to Kosovo within Yugoslavia. In October 1998, fighting stopped for several weeks due to the threat of a NATO

intervention. The new escalation of the conflict in winter 1999 led to the calling of an international conference in Rambouillet in February and March 1999. The decisions of the conference, which established an international protectorate in Kosovo, were approved by the Kosovo Albanians and rejected by Serbia.

On 20 March 1999, Serbia launched another offensive in Kosovo. In response, on 27 March 1999 NATO started bombing Yugoslavia. During the bombings, the Serb forces committed massive ethnic cleansing against the Albanians²⁸. After 76 days of bombings, the Yugoslav president Slobodan Milosevic agreed to withdraw troops and police from Kosovo, and accepted the creation of an international protectorate in the province²⁹.

Conclusions of the Rambouillet conference – a temporary agreement on peace and self-governance in Kosovo (March 1999)

1. The parties to the resolution were to respect the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), of which Serbia was the successor. An international protectorate was to be established in Kosovo for three years. The agreement's implementation was to be supervised by the OSCE and the EU. An international armed force (KFOR or Kosovo Forces) was established under NATO control. KFOR was to have unlimited rights to move within the territory of the FRY to get to Kosovo. 2,500 policemen from the Republic of Serbia were to remain in Kosovo for one year, and 2,500 soldiers of the Yugoslav army were to stay there until the end of the mission. The Albanian militants of the Kosovo Liberation Army (UCK) were to be demilitarised. A multiethnic local police force was to be created.
2. The Kosovo assembly was to consist of 120 members, including 40 elected by non-Albanian national communities. Non-Albanian minorities were to be given the right of veto with regard to decisions concerning their vital interests (political and cultural autonomy).
3. It was decided that three years after the agreement came into force, an international conference would be held in which the world powers would decide on the future status of Kosovo taking into account the will of the people, the opinion of the mission, the efforts of the parties to implement the agreement and the Helsinki Act (which safeguards the territorial integrity of the signatories).

The decisions of the Rambouillet conference provided a basis for the future arrangements implemented in Kosovo by UNMIK.

4. Eight years of the international protectorate in Kosovo

The creation of the UN protectorate in Kosovo was a pivotal point in its history. Its most important consequence was to definitively and permanently separate the province from Serbia. However, eight years after its deployment, the UNMIK mission cannot be regarded as a success for two main reasons: Kosovo's difficult economic situation and the fact that the Serb minority has still not been integrated into Kosovo society at large. Still, given the complex international, regional and local circumstances in which the UNMIK has operated, it cannot be deemed a complete failure. Kosovo's economic and ethnic problems stem primarily, though not exclusively, from its unregulated states. The most dangerous consequence of this is the very high level of frustration and discontent among the Kosovars.

4.1. The protectorate between 1999 and 2007

The international protectorate in Kosovo was established under resolution 1244 of the UN Security Council adopted on 10 June 1999.

Resolution 1244 of the UN Security Council

Under the resolution, the Federal Republic of Yugoslavia was to put an immediate end to violence and repression in Kosovo, and begin withdrawal from Kosovo of all military, police and paramilitary forces (after the withdrawal, an agreed number of personnel would be permitted to return to the province). An international administration and security (military and police) forces were deployed in Kosovo under United Nations auspices (UNMIK). The mission was to be led by a Special Representative of the UN Secretary General. The main objective of the UNMIK was to establish autonomy and self-governance in Kosovo (taking into account the sovereignty and territorial integrity of the FRY) in line with the provisions of the Rambouillet accords.

The FRY was obliged to fully co-operate in the implementation of the resolution. The resolution did not lay down a specific date for the completion of the mission. The UNMIK was to 'facilitate a political process designed to determine Kosovo's future status, taking into account the Rambouillet accords'. The resolution also stated that the mission might be withdrawn solely subject to the UN Security Council's approval.

The most important objectives of the UN mission included developing democratic institutions and a legal system based on EU standards in Kosovo, integrating the national minorities, and substantially improving the economic situation.

UNMIK – the UN Interim Administration Mission in Kosovo

Implemented in co-operation with NATO, the OSCE and the EU, the Kosovo mission (UNMIK) is the largest in UN history. Within the mission's framework, the EU is in charge of the economy, the OSCE takes care of democratisation, and NATO is responsible for military security (KFOR). The UN's competences include policing and the administration of justice, as well as the civilian administration. The mission currently numbers 4400 officials, of which a large majority are Kosovo inhabitants, 1400 international police officers and 17,000 KFOR troops. A great majority of foreign officials, soldiers and police officers are nationals of NATO and EU countries, as well as candidate countries wishing to join the Euro-Atlantic structures. The main disadvantages of the mission include the existence of several decision-making centres, a limited level of self-control mechanisms (an extensive system of immunities), the great cultural and national diversity of the contingent, and an oversized bureaucratic apparatus³⁰.

The history of the UNMIK may be divided into three periods:

- a)** from June 1999 to October 2001 (the first parliamentary election);
- b)** from October 2001 to March 2004 (the Albanian-Serb riots);
- c)** from March 2004 until the present.

a) The first two years of the UNMIK (from June 1999 to the October 2001 election) were the most difficult period in the mission's history. In June and July 1999, more than 1.5 million Albanian refugees rapidly returned home, to find several tens of thousands of buildings had been destroyed by Serbian forces. The after effects of the war and the absence of administrative structures led to anarchy in the post-war period and consequently, to very high crime rates³¹. When the refugees returned, the Albanians started to take revenge on the Serbs who had remained in Kosovo (see the section on Albanian-Serb relations after 1999). The ability of the UNMIK and KFOR to prevent crime and stop Albanians from acts of retaliation were limited, because the deployment of the contingent was progressing slowly, and there was no political will to take decisive measures to address the problem. This was due to concerns about losing the status of 'liberators' and the inability to call to account those responsible for the much more serious crimes committed by the Serbs.

b) By October 2001, UNMIK had developed administration structures in Kosovo from scratch, and completed war damage reconstruction. In 2002, crime in Kosovo decreased substantially compared to the years 1999–2001. In the same year, the UN administration in Kosovo began the first trials of UCK commanders accused of war crimes³². However, UNMIK has not fully disarmed the local population until the present day, fearing the possible reactions. According to estimates of the police, over 400,000 weapons are still held by people in Kosovo.

The second period of the mission was a phase of stagnation, as the West had grown less interested in the situation in Kosovo; firstly because the province had reached a 'little stabilisation', and secondly, Western countries got involved in other parts of the world following the September 11 terror attacks and the US intervention in Iraq in 2003. Specifically, this manifested itself in:

- a substantial decrease in the volume of international financial aid³³;
 - a slowdown in the development of local administration institutions and privatisation³⁴, and;
 - a radical slowdown in economic growth.
- c)** Kosovo was back on the international agenda after the great anti-Serb riots staged by the Albanians in March 2004 (see the frame in the chapter on Albanian-Serb relations in Kosovo after 1999). The riots were a turning point in the protectorate's history. Their consequences included:
- a substantial acceleration of the process whereby the Kosovo institutions gained independence, including in the economic sphere (privatisation);
 - the start of the status regulation process;
 - a marked improvement in the security situation, which became comparable with that of Western countries³⁵.

Eight and a half years after the protectorate was established, Kosovo remains the poorest 'country' in Europe. According to the World Bank, around 35 percent of Kosovo's inhabitants live below the poverty line, and around 15 percent are in extreme poverty. According to the Kosovo statistical office, unemployment stands at 45 percent and is a permanent feature of the economy (although in reality, many people registered as unemployed work illegally in the grey economy)³⁶. Kosovo is developing at a slower rate than its neighbours, attracts less foreign investment, its huge foreign trade deficit is the largest in the region and is still increasing, and the current account deficit after international assistance is also high, at 20 percent of GDP. Labour costs in Kosovo are high, indeed the highest in the region. A little more than 50 percent of state-owned enterprises have been privatised since 2003. Due to unemployment and poverty, and the people's frustration with the fact that decisions on regulating Kosovo's status are being postponed, the UNMIK and the Kosovo government have been unpopular for the last several years. Election turnouts have systematically decreased³⁷. The most worrying factor, however, is the very high level of people's frustration and dissatisfaction. According to a study carried out by UNDP in 2007, the number of people ready to take part in political demonstrations has risen from one-third to two-thirds. The proportion of Kosovars willing to

join protests on economic grounds is even higher. The most important – and often interrelated – reasons for Kosovo’s economic problems include:

- most importantly, its unregulated status, which constitutes a serious obstacle to Kosovo’s participation in international finance organisations and deters foreign investments;
- low education levels;
- very fast, massive and superficial urbanisation of large sections of the population;
- the weak administration of justice and the strength of organised crime³⁸;
- a weak banking system³⁹;
- corruption within the Kosovo elite and among UNMIK members⁴⁰;
- the fact that most businesses are small family companies with little capital⁴¹;
- unregulated ownership issues (problems with privatisation)⁴²;
- demographic structure (a very young society with a high birth rate)⁴³;
- a patriarchal mentality, with low employment rates among women and their overrepresentation in the grey economy⁴⁴;
- the ineffective economic policy of the UNMIK (such as a customs policy that hinders the development of domestic production; frequent power supply interruptions are the most glaring manifestation of this inefficacy)⁴⁵.

4.2. Kosovo’s progress towards self-administration under international protection

Under resolution 1244, creating administrative institutions in Kosovo was the prerequisite which had to be met before the process of regulating its status could start. The UNMIK transferred broad competences to the Kosovo authorities, as a result of which Kosovo became permanently independent from Serbia. Western actors took no action to re-integrate Kosovo within Serbia, as that would have provoked strong protests among the Albanians, who have been opposed to any ties whatsoever with Serbia since the 1998–1999 conflict.

In the autumn of 1999, UNMIK started to transform the Kosovo Liberation Army into a Kosovo Protection Corps (TMK), a kind of civil guard, and to build a Kosovar police from scratch. In January 2000, UNMIK established the Joint Interim Admi-

nistrative Structure (JIAS), composed of the Interim Administration Council (IAC), a kind of government, and the Kosovo Transitional Council (KTC), which was a kind of parliament with advisory functions. In autumn 2000, the first local elections were held in Kosovo. However, the competences of municipalities remained limited until the Constitutional Framework came into force; this document was drafted by UNMIK in consultation with the local elite in mid-2001. The Constitutional Framework, which still remains in force, is based on the provisions of the Rambouillet accords, and is the *de facto* constitution of Kosovo. Under its provisions, state-like institutions (president, government, parliament) were established in the province. The competences of the local authorities include economic and fiscal policy, education, environmental protection, tourism, culture, trade, including foreign trade, agriculture, welfare, transport and public administration. The competences reserved for UNMIK include the protection of minority rights, policing, oversight of the TMK, foreign policy, approvals of judicial nominations, managing public property and monetary policy. The Constitutional Framework provides for broad autonomy for the national minorities. However, UNMIK has long delayed the Constitutional Framework from coming fully into force. The competences that were to be vested in Kosovo institutions from the start were in fact only transferred to them in 2003.

In autumn 2001, the first parliamentary elections took place, following which the assembly elected a president and a government was formed. After the 2004 riots, UNMIK decided to expand the competences of the Kosovo authorities to include some powers originally reserved for the international mission. The creation in December 2005 of ministries for justice and internal affairs within the Kosovo government was of key importance in this respect. However, these two domains continue to be monitored by UNMIK.

Kosovo’s progress towards self-administration is best illustrated by its activities – carried out under UNMIK supervision – on the international scene, in particular with regard to economic issues and relations with the EU. In 2003–2006, Kosovo concluded free trade agreements with Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia and Macedonia, as well as an investment agreement with Turkey. Since June 2004, Kosovo has been a member of

the South-East Europe Core Regional Transport Network. In September 2005, it was awarded its own TARIC code, which is needed to carry out foreign trade activities. In October 2005, it signed the Energy Community Treaty for South-Eastern Europe. In June 2006, it joined the CEFTA and finally, it became a member of the European Common Aviation Area independently of Serbia⁴⁶.

Kosovo participates on special terms in the EU Stabilisation and Association Process (SAP). The purpose of the process is to prepare the Balkan countries for membership in the EU. The most important element of the process, the European Partnership (EP) is a document drafted by the European Commission and approved by the European Council, which lays down a list of requirements that the SAP participants have to meet in the course of the process. In November 2002, the UE prepared a Stabilisation and Association process Tracking Mechanism (STM) for Kosovo, a document that was equivalent to the SAP but was just named differently. In 2005, Kosovo was included in the EP document for Serbia and Montenegro, but – unlike, for example, the autonomous province of Vojvodina – it was named in the title. As a result, even though Kosovo is theoretically under the same umbrella as Serbia within the framework of the SAP, in practice it maintains relations with the EU separately and independently of Serbia. This tendency has been reaffirmed by further measures taken by the European Commission. In April 2005, the Commission released a special communication entitled A European future for Kosovo, in which the word ‘Serbia’ does not appear even once. In November 2005, the European Commission prepared separate progress reports for Kosovo and Serbia (other than for Kosovo, such documents have only been prepared for independent states)⁴⁷.

5. Albanian-Serb relations in Kosovo since 1999

UNMIK’s most important objective in Kosovo is to integrate the non-Albanian national minorities. This has been accomplished for nearly all non-Serb minorities⁴⁸, while in the case of the Kosovo Serbs, the UNMIK’s efforts have failed. The most important causes for this failure include the fact that Kosovo still does not have a final status, and the radical difference of opinions on the status issue between the Albanians and the Serbs, as well as the mutual aversion between the two communities (which is much stronger on the Albanian side⁴⁹), a legacy of the long, violent conflict and the result of Belgrade’s anti-integration policy.

5.1. Kosovo Serbs and other minorities: an overview

Albanians account for nearly 90 percent of the population of Kosovo, Serbs up to 7 percent, and others up to 5 percent. The proportion of non-Albanian populated areas in the total area of Kosovo is much larger than the proportion of non-Albanian communities in the total population. Areas populated in the majority by non-Albanians constitute 25 percent of the total area of Kosovo. Around 140,000 Serbs currently live in Kosovo. Apart from the northern part of Mitrovica, a large majority of them live in rural areas and small towns. The largest Serb population in Kosovo is found in the north-eastern part of the province, close to the border with Serbia. It includes the municipalities of Leposavic, Zubin Potok and Zvečan, and the north part of the city of Mitrovica. The Ibar river constitutes an informal border. The region has a Serb population of around 60,000. North Mitrovica is the only city in Kosovo with a large Serb population, therefore it serves as a ‘capital’ for all Kosovo Serbs. In these three municipalities and in north Mitrovica, the Serbs form a very large majority of the population⁵⁰. Around 60 percent of Kosovo Serbs live south of the Ibar river in three large communities: around 30,000 in central Kosovo (Gracanica, Kosovo Polje, Lipljan and Obilic), around 25,000 in south-western Kosovo (Gnjilane, Kamenica, Novo Brdo) and 9,000 in southern Kosovo (Strpce), as well as in

small enclaves scattered in other parts of the province. In the municipality of Strpce, the Serbs account for half the population⁵¹. South of the Ibar river, the areas with Serb populations have a mixed ethnic structure, that is, there are Albanian villages next to Serb villages.

Serb refugees from Kosovo

The number of refugees who fled from Kosovo to Serbia and, to a smaller extent, to Montenegro (fewer than 10 percent of refugees) is a disputed and highly politicised issue. The numbers of refugees have probably been overstated by the Serb government and understated by the Kosovo Albanians. According to Serb data, around 240,000 people left Kosovo in 1999. Around 75 percent of the refugees were Serbs and pro-Serb Montenegrins, and 10 percent were Roma. Most refugees came from cities. A large proportion of the refugees are Serbs who settled in Kosovo in the 1990s as officials, police officers and soldiers, or their families, or refugees from Bosnia and Croatia.

The UNHR accepts the figures provided by the Serb government, although they have not been subjected to any external verification. Critical opinions have been expressed about the Serb-provided data in UNHCR reports, due to the large discrepancy between these figures and the figures on the non-Albanian population in Kosovo in the late 1980s. Serb institutions are sometimes inconsistent in quoting the numbers of refugees. In 2003, the Co-ordination Centre for Kosovo and Metohija quoted a number of refugees that was 20 percent lower than the UNHCR figure. With reference to these figures, the number of people who left Kosovo in 1999 may be estimated at around 200,000. There are around 20,000 refugees in Kosovo itself, most of them Serbs. Between 2000 and 2007, around 17,000 people returned to Kosovo, non-Serbs accounting for half of this number. The factors which discourage people from returning include fears about security, the very difficult economic situation in Kosovo, the fact that a substantial minority of the Albanians, especially in the cities, are unwilling to see the refugees come back, and that some Serbs, who were not born in Kosovo but arrived there in

the 1990s, do not really identify with the province, while Serbs in general are unwilling to accept the Albanian character of Kosovo. The difficult situation of refugees in Serbia is one of the major sources of anti-Albanian resentment, and one of the reasons for the perception of Serbs as victims in the conflict over Kosovo. The Albanians have taken over around 75,000 real estate properties formerly owned by Serbs who fled to Serbia.

Non-Serb national minorities account for up to 5 percent of the population of Kosovo. These include Bosnian Muslims (around 2 percent), people of Gypsy origin, i.e. Roma, Ashkali and 'Egyptians' (a total of 1.5–2 percent), Turks (1 percent) as well as Gorani and Croats. The vast majority of them profess Islam. These minorities are much more dispersed than the Serbs. It is difficult to estimate their numbers exactly because there has been no reliable census since 1981, and the identity of some of them is ambiguous⁵².

5.2. The situation of Kosovo Serbs in Kosovo under the protectorate

During the NATO bombings, and especially during the retreat of the Yugoslav army, large numbers of Serbs fled from Kosovo, mainly for fear of Albanian retaliation. After the rapid return of Albanian refugees to Kosovo in June 1999, the Serbs and the Roma, who were considered to be 'Serb collaborators', became the main target of retaliatory attacks by Albanians, which were often planned at the local level (village, town district). The incidence of attacks against the Serbs was higher in those regions where the largest massacres of Albanians had been committed in 1998–1999. Because of the assassinations of Serbs and members of other minorities during the first weeks after the deployment of the KFOR, several tens of thousands of them decided to flee from Kosovo between July and October 1999.

According to the UNMIK, 150 Serbs were killed in 1999, 75 in 2000 and 30 in 2001. In the same period, more than 430 Serbs were reported missing according to the International Red Cross, the great majority of whom were most probably killed. Since 2002, the number of assassinations of Serbs has decreased considerably. This posi-

Map 1. Serb population in Kosovo and Albanian population outside Kosovo



tive trend, however, was undermined in March 2004 when the anti-Serb riots broke out.

The divided town of Mitrovica, the northern part of which is controlled by the Serbs, is the area of the highest tension between Serbs and the Albanians⁵³.

On 16 March 2004, large-scale Albanian riots were triggered by a rumour that three Albanian children had drowned in the Ibar river near Mitrovica while trying to escape the Serbs, as well as a blockade of the strategic road south of Prishtina implemented by Serbs from the village of Caglavica after a compatriot of theirs was wounded. Around

50,000 people took part in these riots (2.5 percent of the entire Albanian population). The Albanians attacked Serb enclaves, which had to be defended by the international forces. The fiercest fighting took place in Mitrovica and Caglavica. Twenty people were killed in the riots (11 Albanians and 9 Serbs), and more than 4,000 Serbs and Roma were expelled. The buildings and vehicles of UNMIK and the Kosovo authorities also came under attack. The riots led to an outbreak of anti-Albanian demonstrations in Belgrade and Nis, where several tens of thousands of Serbs took to the streets⁵⁴.

As a consequence of the 2004 riots, the process to regulate Kosovo's status gained momentum. The situation of the Serbs improved as UNMIK made progress towards settling the area's status conditional on a revision of the Albanians' attitude towards the Serbs. The ability of the Serb minority to move freely around Kosovo has improved considerably since 2005. Currently, around 95 percent of the minority's members travel across Albanian areas. KFOR has substantially reduced the number of blockades and checkpoints. For the first time in the protectorate's history, no Serb has been killed by the Albanians for more than 18 months (since June 2006). The number of incidents on ethnic grounds has also decreased radically. Nevertheless, public opinion polls show that a huge majority of Serbs living south of the Ibar river are still concerned about their security.

5.3. Serbia's policy on Kosovo Serbs

In 1999, Serbia created or reinforced parallel administrative structures in the Serb enclaves in Kosovo, which still function today (education, health-care, civil administration). It has only been during the last three years that Belgrade partly streamlined the organisation of assistance for Kosovo Serbs. Between 2004 and 2007, the task was dealt with by the Coordination Centre for Kosovo and Metohija. On 15 May 2007, a separate ministry for Kosovo and Metohija was created, into which the Coordination Centre was incorporated; currently it is in charge of the functioning of Serb state institutions in Kosovo. Non-governmental organisations and the Orthodox church are also involved in supporting the Serb community in Kosovo (the latter has maintained a network of parishes in the province).

In line with the doctrine that Kosovo remains an integral part of Serbia, Belgrade has been trying to maintain its state institutions there (except for the army and police, whose presence is prohibited under the provisions of resolution 1244 on demilitarisation)⁵⁵. The Serbian education institutions, which are not controlled by the Kosovo Education Ministry, are the most developed sector of this activity. Nearly all Serb students attend ethnically Serbian schools and follow the curriculum of the Education Ministry of Serbia⁵⁶. Officials of the Serbian Interior Ministry operate

informally in some Serb enclaves. The Kosovo authorities and UNMIK tolerate the existence of parallel Serbian structures in order to avoid further deterioration of the interethnic relations. Formally, the presence of such structures is not in keeping with resolution 1244 of the UN Security Council. However, Serbia justifies their existence by claiming that the UNMIK does not fully comply with the resolution either, as, for example, it has not allowed the return of an unspecified number of Serb troops and police officers to Kosovo.

After the 2004 riots, Serbia stepped up its anti-integration policy. In the autumn of 2004, nearly 100 percent of Kosovo Serbs boycotted the parliamentary election, responding to calls expressed by a majority of Serbian parties. However, the question of the boycott revealed some differences of opinion within the Serb elite, as the Serbian president Boris Tadic had urged the Kosovo Serbs to vote. In mid-2005, Kosovo Serbs rejected the proposal presented by UNMIK and the Kosovo authorities to create two new municipalities with a Serb majority (Gracanica and Partes), and demanded the creation of a larger number of such municipalities. In March 2006, the Serb government demanded that the Serbs working in public institutions in Kosovo should stop receiving Kosovo and Serb salaries simultaneously. As a result, over 60 percent of Kosovo Serbs gave up their jobs in these institutions. In June 2006, the three Serb municipalities in north Kosovo (Leposavic, Zubin Potok, Zvecan) announced that they were breaking off any contacts with the authorities of the protectorate and UNMIK. In the autumn of 2007, Belgrade once again called on the Serbs to boycott the local and parliamentary elections, as a result of which only a negligible proportion of them voted.

Within the Serb community, there are differences of opinions and interests between the Serbs from the three northern municipalities and those from the remaining regions of Kosovo. The municipalities in northern Kosovo maintain only sporadic contacts with the Kosovo authorities and UNMIK. The northern part of Kosovo is integrated with Serbia in administrative terms, although Belgrade has no military control of it; such control is exercised by the KFOR stationed in a base near the town of Leposavic. As regards the administration of justice, UNMIK and Serbia share the competen-

ces. More than 200 international police officers are stationed in north Kosovo, but several hundred officers of the Serbian Interior Ministry are informally operating there. On the other hand, Serbs from the south, who live in ethnically mixed communities, have shown a much more conciliatory attitude towards the Kosovo authorities. Most of the Serb officials who started working in the Kosovo institutions after 2006 originate from this group.

5.4. Cultural and political autonomy of national minorities in Kosovo⁵⁷

The UNMIK has decided that the best way to ensure the integration of the minorities is to grant them broad autonomy. The Serbian language, written in Latin script (and thus very similar to the local Bosnian variety), is an official language throughout Kosovo, while Turkish is an official language in the Prizren municipality. Bosnian and Turkish are present at all levels of the Kosovo schooling system. Serbian is the language of tuition in the parallel education system which the Kosovo Education Ministry does not control but does tolerate. UNMIK requires municipalities to provide translators for minority languages and to allocate funds for minorities in the budget. Around 35 percent of radio and television stations in Kosovo broadcast in minority languages. They are partly financed by UNMIK and the Kosovo authorities. Broadcasts in minority languages account for around 15 percent of air time on public radio and television. Under the 2001 constitution, minorities are entitled to one-sixth of the seats in the parliament, and may also elect deputies outside this quota. Members of national minorities should also account for one-sixth of the administration's officials. However, it was only in 2002–2003 that UNMIK managed to include the minorities into Kosovo's administration structures on a larger scale. In the Kosovo police, members of national minorities currently account for around 15 percent, including 9 percent of Serbs. Minorities account for 12 percent of personnel in the local administration institutions and 11 percent in central government institutions. The minorities have the smallest representation among the judges (only around 1 percent). Following the riots in 2004, the question of Kosovo's final status was linked with the situation

of national minorities, which stimulated the Kosovo Albanians to step up efforts to integrate the minorities and improve their security. Before the riots, budget spending on minorities met the UNMIK requirements in only around a third of the municipalities. The situation with regard to non-Albanian-language signs and translators of minority languages was similar. Presently, the vast majority of municipalities meets the criteria⁵⁸.

6. The process of regulating the status of Kosovo, to 2007

In 2003, acting under resolution 1244 of the UN Security Council which established the protectorate in Kosovo, the United Nations launched the process of regulating the status of Kosovo. The opening of direct Albanian-Serb negotiations in early 2006 was a turning point. Although no decisions were reached because of the radical differences of opinions between the two sides, as a result of the negotiations Martti Ahtissari, the UN negotiator, drafted a plan and a report which envisaged internationally supervised independence for Kosovo and very broad autonomy for the Kosovo Serbs.

6.1. UN efforts to regulate the status of Kosovo

The first parliamentary elections in Kosovo in the autumn of 2001 became the starting point for the UNMIK to commence efforts to regulate Kosovo's international status. In spring 2002, the then UNMIK chief Michel Steiner presented an outline of the 'Standards before status' strategy, which stated that the process to determine Kosovo's final status would start once the Kosovo institutions had reached certain standards. Steiner presented eight criteria on which basis the local institutions were to be assessed: the functioning of democracy, the rule of law, freedom of movement for national minorities, the return of refugees, a good economic situation, the settlement of property rights, dialogue with Belgrade and the professionalisation of the Kosovo Protection Corps. In March 2003, UNMIK established the Transfer Council, which was tasked with developing a detailed plan for the 'Standards before status' strategy. The measures were endorsed by the UN Security Council.

On 10 December 2003, the Transfer Council announced a document entitled Standards for Kosovo, which laid down 109 specific objectives. In the following months the UN Secretary General tasked Kai Eide, a Norwegian diplomat, with assessing the implementation of the 'Standards before status' policy. In the report published in autumn 2004, Eide stated that the standards were too general, usually impossible to achieve, and unre-

lated to Kosovo's European perspective. He suggested focusing on the realistic goals presented in the document, and on regular monitoring of the plan's implementation. Eide's report was accepted by the UN, which contributed to speeding up the implementation of the Standards. Within the framework of this new strategy, the Kosovo government drafted two action plans which laid down specific goals and deadlines for their implementation. In autumn 2005, Eide presented a second report in which he concluded that it was not possible to implement the standards without launching a process to regulate Kosovo's status. The UN Security Council endorsed the report in October 2005. The Council decided to open direct Kosovar-Serb negotiations under UN auspices. In November 2005, the UN Secretary General appointed Martti Ahtisaari as the main negotiator. Apart from mediation, Ahtisaari's second important task was to draft a plan for the regulation of Kosovo's status. Direct talks between representatives of Kosovo and Serbia started in February 2006 in Vienna, and ended without success in March 2007.

The most important issues in the negotiations concerned firstly decentralisation, and secondly the status of Serb religious sites. Serbia came up with a proposal to create sixteen new Serb municipalities with very broad competences. Most of them would have very small populations. In response, the Kosovo delegation presented a plan to create six new municipalities with a Serb majority, including through a major extension of one existing municipality. The municipalities were to have broad powers, though not as broad as the Serbs had suggested. As regards the key issue of the status of Mitrovica, Serbia advocated the complete administrative division of the city, while Kosovo suggested that it should be divided into two loosely connected municipalities. However, the two sides reached some common ground with respect to the status of the Serb religious sites, as the Kosovars expressed general willingness to accept their special status.

As Prishtina and Belgrade had reached no agreement, on 26 March 2007 Martti Ahtisaari declared that the talks were over, and presented his plan and report on the status of Kosovo to the UN Security Council. Under the Plan, Kosovo was to have the attributes of a state and very broad autonomy was to be granted to the Kosovo Serbs.

In his report, Ahtisaari recommended that Kosovo should be granted 'internationally supervised independence'. The Kosovo Albanians backed by the non-Albanian minorities accepted Ahtisaari's proposals, with some reservations, while Serbia and the Kosovo Serbs rejected them.

Provisions of the Ahtisaari Plan

Autonomy at the central level. The Kosovo Parliamentary Assembly should consist of 120 members, and 20 seats should be reserved for representatives of national and ethnic minorities. Minority members may also be elected outside this quota. The constitution guarantees the appointment of minority members to certain government and administrative posts. The parliamentary representation of non-Albanian communities should have veto rights on issues concerning their vital interests. Albanian and Serb should be the two official languages and languages of education (one of the two). All persons habitually residing in Kosovo on 1 January 1998 and their direct descendants should obtain Kosovo citizenship (in the 1990s, Serbia introduced several tens of thousands of Serbs to Kosovo; these people worked in the public administration, police and the army, as well as their families).

Cultural rights. Obligatory education up to secondary level in the language of the community which constitutes a majority in a given region. The Serbian university in North Mitrovica is to be recognised by the Kosovo authorities.

Decentralisation. To be based on the rules laid down in the European Charter of Local Self-Government. Six new municipalities with a Serb majority should be established. Municipalities should be given broad competences (education, healthcare, culture, policing, urban planning). Mitrovica is to be divided into a Serb North Mitrovica and an Albanian South Mitrovica. Municipalities will also have the right to create associations and co-operate with municipalities in Serbia, including the right to receive financial assistance from the state budget of Serbia.

Justice. National and ethnic minority members should account for no less than 15 percent of judges (but no less than three judges in the

Supreme Court, and no less than two in district courts).

Cultural and national heritage. The Serb Orthodox Church should enjoy legal protection of its privileges and immunities, as well as protection of its movable and immovable property. Serb religious and cultural sites should be under special protection of the international forces and the local police.

Security. The Kosovo authorities should control the administration of justice, public security, intelligence services, civilian emergency services and border protection services. The Kosovo Protection Corps should be dissolved and transformed into three separate services. Nominations to all posts in these services should reflect the ethnic structure of Kosovo.

International Civilian Representative. The highest authority in Kosovo tasked with supervising and assisting the Kosovo authorities in implementing the agreement. The mission should be chaired by an EU representative endorsed by the International Steering Group representing key international stakeholders.

International Military Presence. A successor organisation to KFOR, tasked with ensuring security for Kosovo.

6.2. Positions of the Kosovo Albanians and Serbia on the status of the protectorate

6.2.1. Kosovo Albanians

Remembering the ruthless pacification of the Kosovo Liberation Army (UCK) by the Serbian police and the Yugoslav army, the massive ethnic cleansing and the massacres, the Albanians have definitively rejected the option to integrate Kosovo into Serbia. According to the Early Warning Report study carried out in summer 2007, over 95 percent of Kosovo Albanians support independence for Kosovo, while 3.5 percent would opt for unification with Albania. There is not a single politician on the Kosovo political scene who would be prepared to give up aspirations for independence.

The main arguments in favour of independence include:

- the will of a majority of Kosovars;

- the fact that in the 20th century Kosovo was incorporated into Serbia several times, against the will of the majority of its population;
 - the special status of Kosovo in communist Yugoslavia, which Serbia dismantled by force;
 - the 1991 proclamation of independence;
 - Kosovo's exceptional status after 1999, as the only international protectorate in the world whose final status was to be determined under resolution 1244 of the UN Security Council;
 - the reference in resolution 1244 to the Rambouillet accords (which provided that Kosovo's status should be determined by an international conference);
 - the ethnic cleansing and massacres committed by the Serbs in 1998–1999, which negated Belgrade's right to rule Kosovo;
 - independence as a compromise solution, compared to unification with Albania.
- The Kosovar politicians declare that they will not consider a scenario of the West endorsing Kosovo's reintegration within Serbia, nor any position that the Albanians might take in that case, as they regard this scenario as completely unrealistic. They warn of the threat of a social outbreak, should the decision on final status be postponed again.

Albanian opposition to the process to regulate Kosovo's status

The majority of Kosovo Albanians and the Kosovo political elite have accepted the Ahtisaari plan⁵⁹, although without much enthusiasm. Their position is determined by the awareness of the need to obtain international recognition for an independent Kosovo. However, studies show that Kosovo Albanians are critical of some specific provisions of the Ahtisaari plan (such as decentralisation) and unwilling to enter lengthy negotiations. In autumn 2007, around 45 percent of Albanians declared support for independence, even without agreement from the United States and the European Union. A substantial minority is willing to support armed struggle if Kosovo does not gain independence within its present borders⁶⁰.

The Albanian communities which are opposed to the Ahtisaari plan, in particular to its provisions concerning very broad autonomy for the

Serbs and the negotiations with Serbia, include:

- marginal political parties advocating the concept of a Greater Albania⁶¹ and
- active underground armed organisations (like the Albanian National Army – AKSh), as well as groups enjoying wide popularity, such as:
 - organisations of UCK veterans (Organisation of War Veterans (OVL), the associated organisations: the Society of War Invalids (SHIL) and the Martyrs' Families Association (SHFD);
 - the Self-Determination Movement (*Vetevendosje*).

6.2.2. Serbia

Serbia is opposed to Kosovo's independence, regarding this option to be a violation of its sovereignty and the forceful removal of a part of its territory. In October 2006, the Serb parliament adopted a constitution (endorsed in a referendum by a majority of citizens), which refers to Kosovo as an integral part of Serbia. At the same time, though, the Serb president Boris Tadic, who is opposed to Kosovo's independence, emphasised that Serbia should be prepared for such a scenario, and is not in a position to prevent it. In 2007, after Russia strongly backed the position of Serbia, Serbian leaders stopped making such declarations.

Serbia's arguments against independence for Kosovo include:

- the need to preserve the country's territorial integrity;
- the provisions of the Serbian constitution (recognising Kosovo's independence would constitute a violation of the constitution);
- the persecution that the Serb minority has suffered in Kosovo since 1999;
- the fact that the possible recognition of Kosovo's independence would constitute a precedent (according to Belgrade, it would be the result of minority actions) and the consequences of such a precedent for the international situation;
- the destabilising effect of Kosovo's independence for the situation in the Balkans (the independence aspirations of other minorities, the risk of the break-up of Bosnia);
- the importance of Kosovo in Serbian tradition and culture (as the 'cradle of statehood' in the

Middle Ages, and the area where many Serbian historical monuments are located, etc.);

– Serbia's economic involvement during the fifty-year post-War period (industrialisation, infrastructure investments).

Serbia has proposed to establish two entities in Kosovo, a Serb and an Albanian, much along the model used in Bosnia and Herzegovina after the Dayton settlement, where Serb and Bosnian-Croatian entities were established. The Albanian entity would have a very broad autonomy (the local parliament in Prishtina would have legislative and executive power, the entity would have separate finance and its own policing institutions, Albanian would be the official language, the Serbian armed forces would be withdrawn, etc.), while the control of the state borders would be reserved for Serbia. The extent of this autonomy was defined to the fullest extent in the so-called Negotiating Platform adopted in early November 2006 by the government of Vojislav Kostunica. The Serb entity, to be composed of autonomous regions, would be closely tied to Belgrade. The concept of 'entities' is based on the plan adopted univocally by the Serbian parliament in April 2004, following the anti-Serb riots in March that year. The plan provided for the creation of five autonomous regions with close relations with Belgrade, over which the Kosovo authorities and UNMIK would have only minimum control. The regions would encompass the Serb enclaves, extended by including some Albanian territory in order to provide space for settlements of Serb refugees and ensure territorial continuity⁶². In November 2007, Belgrade put forward an official proposal to grant Kosovo very broad autonomy, similar to that of the Aaland Islands in Finland⁶³.

Serbia has also presented its plans in case Kosovo does proclaim independence. While ruling out armed intervention, the Serbian government stated it would impose an economic and transport blockade on Kosovo. Some Serbian politicians, including Prime Minister Kostunica, have threatened to break off diplomatic relations with any states that recognise Kosovo.

6.2.3. The question of Kosovo's partition in Serbian political discourse

Many analysts see the Serbian proposal to create two entities in Kosovo as a veiled suggestion to

partition Kosovo, and gradually approve the secession of the Albanian part. The partition scenario, according to which Serbia, facing the impossibility of regaining control over the entire province, would get the much smaller 'northern part', has been present in the debate on the Kosovo problem in Serbia since the early 1990s. It was introduced into public discourse by Serbian intellectuals associated with the Serbian Academy of Arts and Sciences (SANU)⁶⁴. The most important arguments of the advocates of partition are that the Albanian population is too large, and that it is impossible for the Albanians and the Serbs to live together. The most detailed presentation of the proposal to partition Kosovo was made in 2007 in a series of publications by the Serbian Academy of Arts and Sciences⁶⁵. These papers devoted to the future of Kosovo discussed in detail both the possible delineation of the 'internal border' as well as scenarios and routes for the migration or evacuation of Serbs from southern Kosovo⁶⁶. The minimum variant of the partition concept is to incorporate into Serbia the three Serb municipalities in northern Kosovo (Leposavic, Zubin Potok, Zvecan) and the northern part of Mitrovica. The Serbian authorities have never openly endorsed the project to partition Kosovo, because it runs counter to the doctrines of the indivisibility of Serbian territory and the defence of Serbia's integrity, to which successive Serbian governments have subscribed, and which was made obligatory under the 2006 constitution. The project is being considered as a 'backup variant' that may be implemented if Prishtina unilaterally proclaims independence, and if there are no prospects of preserving sovereignty over the entire territory. Several major Serbian politicians have spoken in favour of partition in recent years, including prime ministers Zoran Djindjic and Zoran Zivkovic, and the deputy prime minister Miroljub Labus. The Serbian Orthodox Church, which has great influence on the political elite of Serbia, is firmly opposed to the idea of partition because of the Serbian churches and monasteries scattered throughout Kosovo.

The Kosovo Albanians also oppose partition. The Albanians are particularly strongly opposed to the prospect of losing the coal deposits in north-eastern Kosovo and the infrastructure needed to exploit large reserves of other resources (silver, zinc and lead ores) in the Albanian part. However,

some politicians, including the former prime minister Bajram Rexhepi, have mentioned the possibility to accept an exchange of northern Kosovo for the Preseva valley in southern Serbia, which has a predominantly Albanian population.

While presenting recommendations concerning the final status of Kosovo within the framework of the Contact Group, some Western states and Russia spoke against partition of the province. However, in August 2007, negotiators representing the EU and Russia declared a readiness to accept any solution that would constitute a compromise between Serbia and Kosovo. According to experts, the main arguments against partition are that this solution would have to be forcefully imposed on the Albanians, would undermine the security of the Serbs remaining in the Albanian parts of Kosovo, stimulate a rise in separatist tendencies in the Balkans, including pan-Albanian sentiments, and undermine the efforts made so far to build Kosovo as a state with very broad autonomy for national minorities.

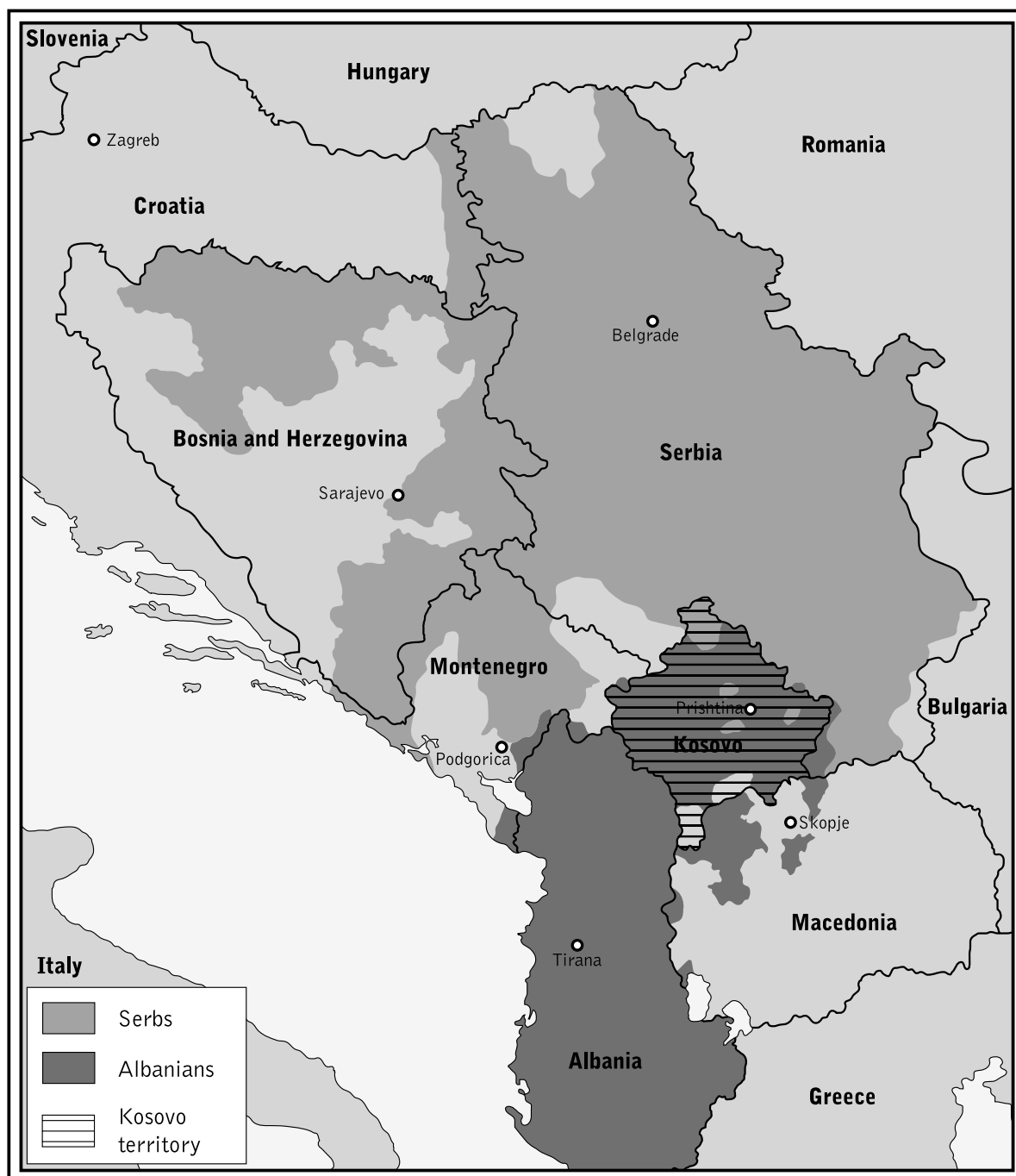
7. The regional dimension of the Kosovo conflict

The Kosovo issue has an important regional dimension because the Albanians, and to a lesser extent the Serbs, are more scattered across different states than any other nation in Europe. In countries where the Serbs or the Albanians account for a large proportion of the population, namely Macedonia (Albanians), Bosnia and Montenegro (Serbs), the process of regulating Kosovo's status creates concern about the possible domino effect and the consequences of Serbian-Albanian tension for their own internal stability (due to Serb and Albanian separatist tendencies). Such fears are expressed by the general public more often than by the leaders. Due to the presence of an Albanian minority in the southern part of Serbia which is closely linked with Kosovo, a possible Albanian-Serb confrontation might spread to this region. Consequently, the Western Balkan states are divided on the idea of Kosovo's independence. Albania, Croatia and Macedonia support independence and pledge to recognise it rapidly, while Bosnia and Montenegro have expressed much more restrained opinions about the issue.

7.1. The Albanian and Serb populations in the Balkans and the diasporas⁶⁷

There are around 6 million Albanians in the Balkans, and nearly half of this number live outside Albania. The largest Albanian population outside Albania lives in Kosovo (over 2 million). More than 500,000 Albanians live in Macedonia, where they account for 25 percent of the population. Albanian communities are also present in Montenegro (5 percent) and Serbia proper (in Presevo and Bujanovac, the two municipalities in southern Serbia where the Albanians constitute a decisive majority of the population). Kosovo Albanians account for around a third of the total Albanian population in the Balkans⁶⁸. Due to the size of the Albanian population in Kosovo, this community's relations with Albania never reminded the relations between a national minority and a nation state. In Serbia, Kosovo Albanians account for more than 20 percent of the population. The Albanian population in Kosovo has the highest birth

Map 2. Albanian and Serb populations in the Balkans



rate in Europe, which, nevertheless, has been systematically decreasing for several decades. The Serbian population, on the other hand, has a low birth rate. As a result, if Kosovo remained within Serbia, the proportion of the Albanians in its total population would increase considerably within the next few decades, transforming Serbia into a two-nation state.

It is estimated that around three to four million Albanians or persons of Albanian origin who maintain ties with their homeland live outside

the Western Balkans (in Italy, Greece, Germany, Sweden, Switzerland, Austria, the UK, the United States and Turkey). Many members of the Albanian diaspora regularly visit their homeland for longer periods of time, as a result of which it is difficult to estimate the size of the 'permanent' Albanian population in the Balkans precisely. The total Serb population in the Balkans is around 8.5 million. Nearly 2 million live in countries bordering Serbia (including Kosovo). In many neighbouring countries Serbs account for large pro-

portions of the population: more than 30 percent in Bosnia and Montenegro, 7 percent in Kosovo and 5 percent in Croatia.

Special ties exist between Serbia and Montenegro. In the 2003 census in Montenegro, 60 percent of the population declared that Serbian was their native language. Most Montenegrin nationals are members of the Serbian Orthodox Church. Around 400,000 Serbs live in EU countries, especially in Germany, Austria, Sweden, France and Slovenia.

Greater Albania⁶⁹

It is an opinion frequently expressed by journalists, especially in Serbia and Macedonia, that Kosovo's independence will trigger a domino effect wherein Albanian communities will break away from the neighbouring countries as well and, in the end, establish a Greater Albania. These concerns, however, should be regarded as greatly exaggerated.

The concept to unify all Albanian communities in one country has been constantly present in Albanian political discourse since the end of the 19th century⁷⁰. The idea of Greater Albania has recently been marginalised because in the course of the 1990s, the Albanians realised that due to their own weaknesses they needed support from the West to carry out their national programme. Because of this dependence on the West, which is permanent, the objectives of Albanian nationalism have been adjusted to the positions of NATO and the EU, which firmly oppose the creation of Greater Albania. As a result, a massive majority of Albanians consider the Greater Albania concept to be an ideal but unrealistic solution. The realistic objectives, according to the Albanians, include the independence of Kosovo, the status of a second state-nation in Macedonia, and an extension of their autonomy within Serbia and Montenegro. The Albanians view membership of the Balkans in the EU and deeper regional integration as an alternative to Greater Albania.

Parties supporting the Greater Albania concept have very little popularity. According to the Early Warning Report polls conducted regularly in Kosovo since 2002, support for the option of unification with Albania remained at a con-

stant level of 10 percent until mid-2006, and has dropped below 5 percent since then. Kosovo's independence will probably strengthen the pan-Albanian sympathies, although no significant change in the sentiments currently prevailing in society should be expected.

Greater Serbia

The idea of Greater Serbia⁷¹ was first conceived in the 19th century in the autonomous Principality of Serbia, when the great majority of Serbs lived beyond its borders. In 1918, Belgrade opted for the concept of an 'extended' Greater Serbia, i.e. the idea to build Yugoslavia, a state of the southern Slavonic nations with a leading role for the Serbs. In Yugoslavia, the concept of Greater Serbia resurfaced at times of the state's crises, in the form of proposals to amputate downsized territories of Croatia and Slovenia, or to set favourable borders for Serbia within Yugoslavia⁷². The Serb authorities treated the Greater Serbia concept in a pragmatic manner, refraining from making any reference to it when they had to avoid conflicts with world powers.

In the first half of the 1990s, the Greater Serbia concept was very popular with the Serb public. Its failure, as a result of the wars lost by Serbia in the former Yugoslavia (with Croatia, Bosnia and Kosovo), led to a decrease in its popularity, which nevertheless remained high. Since no polls have been conducted on the subject in Serbia, the number of people sympathising with the idea can be roughly estimated on the basis of the level of support for the Serbian Radical Party (SRS), whose programme envisages a unification of Serbs in one state (currently more than 30 percent of voters, according to polls). The party is also very popular with the Bosnian Serbs⁷³.

7.2. Macedonia⁷⁴

In Macedonia, the ethnic structure and proportions of the Slavic and Albanian populations are similar to those in Serbia, including Kosovo. However, as the Macedonian and Albanian communities are intermixed, the ethnic map of the country

is much more complex. Like Serbia, Macedonia substantially reduced Albanian autonomy in the last period of communist Yugoslavia (Albanians in Macedonia had always had much less autonomy than in Kosovo)⁷⁵. After gaining independence, Macedonia became a very centralised state, in which the Albanians' autonomy was limited to the cultural sphere⁷⁶. However, unlike the Kosovars, Macedonian Albanians became involved in the political life of independent Macedonia, even though they had boycotted the independence referendum and organised a counter-referendum concerning the creation of an autonomous Albanian republic. As regards the question of Kosovo, before 1998 Skopje moderately backed Serbia's position, while at the same time slightly extending the rights of Macedonian Albanians. After 1998, contrary to the sentiments of a massive majority of Macedonians, the new pro-Western government supported NATO's bombings of Yugoslavia, and even declared readiness to recognise Kosovo's independence. In early 2001, the National Liberation Army (UCK) formed by Macedonian members of the Kosovo UCK started a rebellion demanding the status of a 'second state-nation' for the Albanians. The main causes of the rebellion included:

- the success of the insurgency in Kosovo;
- the creation of a protectorate in Kosovo, which became a back-up area for the insurgents;
- internal conflicts within the Macedonian Albanian community;
- the very difficult economic situation in Macedonia and Kosovo;
- the fact that despite some improvements, Albanians continued to be dissatisfied with their status in Macedonia.

The weak Macedonian army was unable to fight the UCK effectively. Consequently, the West undertook a diplomatic intervention, followed by Albanian-Macedonian negotiations and the conclusion in August 2001 of the Ohrid peace agreement, under which the Albanians obtained considerably wider autonomy⁷⁷ and gained a permanently wider influence on the country's foreign policy. The main provisions of the Ohrid agreement had been implemented by 2007. Public opinion polls show that Albanian-Macedonian relations have improved considerably. However, some problems remain, including very high unemployment, serious political conflicts among Macedonian Alba-

nians and between the main Macedonian and Albanian parties, as well as an insufficient representation of the Albanians in high-ranking posts in the institutions of force and the judiciary. The situation may destabilise if the West approves, or does not object to, a partition of Kosovo. Then, the idea of partitioning Macedonia along ethnic borders might gain more currency with the Albanian community there.

7.3. Bosnia and Montenegro

The governments of Bosnia & Herzegovina and of Montenegro view the developments in Kosovo primarily in the context of the situation in their respective countries and possible threats to their stability. Both pro-European and pro-Western, they do not contest the need to grant Kosovo independence under international supervision, but neither do they declare any readiness to recognise Kosovo's independence with any great rapidity, should it be proclaimed without the UN Security Council's endorsement. This position is intended to avoid irritating Serbia and the local Serb communities. When considering the prospect of Kosovo's independence, the authorities of both countries are primarily concerned about the possible authentic and spontaneous (and thus difficult to control) radicalisation of the Serb minority. The Serb communities in Bosnia and Montenegro will most probably share the opinion of the Serbs that recognition of Kosovo's independence would be an unfair and arbitrary decision. Belgrade's policy in relation to the Serb minorities in the countries in question will be of key importance in this respect.

While the Serbs in Bosnia and Montenegro accept the constitutional order of those countries and their own status as a minority, at the same time they strongly identify with Serb culture and tradition (including the idea that Kosovo is an inseparable part of Serbia), and feel themselves to be victims of political and cultural discrimination in the countries where they live. In both states, the Serb communities are important players on the national political scene (they provide a backing for the opposition in Montenegro, and they co-rule in Bosnia, owing to the specific political system of that country in which it is possible to effectively paralyse the central authorities through parliamentary obstruction).

Bosnian Serbs are the dominant political force in Republika Srpska (RS), which accounts for 49 per cent of the total area of Bosnia and Herzegovina. While the different Serb political groups may compete with each other, all of them agree about the need to maintain Republika Srpska's current level of autonomy (it has its own legislative, executive and judicial authorities, a policing force and a budget), and firmly reject the possibility that this autonomy might be restricted, even if preserving it comes at the price of excluding Bosnia & Herzegovina from European integration processes. Triggered by EU requirements, a debate has been underway for two years in Bosnia concerning a 'modernisation of the political system', which would involve streamlining this system by restricting the powers of RS. Radical sections of the Serb community have repeatedly put forward counter-proposals to 'hold an independence referendum in RS' and/or 'incorporate RS into Serbia'. The advocates of such solutions have frequently invoked the example of Kosovo in this context. The ruling elite in Serbia has distanced itself from such proposals, stressing its adherence to the Dayton arrangements. However, the situation may change with the dynamics of developments.

In November 2007, the UN/UE High Representative attempted to impose some political reforms restricting the autonomy of Republika Srpska, which led to the resignation of the prime minister of Bosnia (who is of Serb nationality) and the most serious political crisis since the end of the war. In early December 2007, RS changed its position and expressed overall support for the reforms proposed by the High Representative. This, however, should be regarded as a ceasefire rather than a definitive end to the conflict – a conflict which may break out again when the specific reforms come to be implemented. If the conflict between RS and the protectorate's chief worsens, Kosovo's proclamation of independence could then potentially provoke an escalation of separatist tendencies among Bosnia's Serb elite. Such centrifugal aspirations in RS would certainly find support in Belgrade. As a result, the possibility that RS might decide to hold an independence referendum must be taken into account. Even though this decision would have no legal force, RS has the potential to hold such a referendum. However, it is almost impossible that RS would implement any resulting act of 'secession', as that

would entail an armed confrontation with the much stronger forces of EUFOR and the Bosnian-Croat Federation. As a more probable outcome, Banja Luka (the capital of RS) may terminate relations with the central authorities and the international mission.

In Montenegro, most members of the Serb political elite supported the Milosevic regime. Before the independence referendum in May 2006, they advocated preserving the federal state of Serbia and Montenegro. Large sections of the Serb minority support ethnic political formations such as Srpska Lista and other smaller groups. The most important problematic issues on the agenda include the questions of the new constitution and the status of the Serb language envisaged therein⁷⁸, and the powers of municipalities. The attitude of the Montenegrin authorities towards the Serb minority is complex. On the one hand, the authorities have tried to take a conciliatory stance on some issues such as the status of the Serb Orthodox Church, but on the other, they have been implementing a consistent policy on some fundamental issues, such as independence or the use of the word 'Montenegrin' to denote the official language. Because the Serb minority in Montenegro does not have any autonomous structures in place, and its organisational potential is limited (the armed forces, local administration and the police are dominated by persons declaring Montenegrin nationality), and since the Serbs are more scattered across the country, the scenario of Serb secession is extremely unlikely. This has not stopped radical politicians from taking some secessionist initiatives⁷⁹, which are nevertheless conceived primarily as ways to build up electoral support. If a constitutional referendum is held, the vast majority of Montenegro's Serbs will probably vote against the new constitution and will contest it. Another potential threat is that tension may increase between the Serb and Albanian communities, which may lead to an outbreak of riots. However, the scale of Serb-Albanian tension in Montenegro will be limited, as there are no large groups of Albanians and Serbs living in each other's proximity.

Albanians in Montenegro

Albanian settlements in Montenegro are located primarily along the border with Albania, rather than the one with Kosovo. The seaside municipality of Ulcinj is home to the majority of Montenegrin Albanians. Another large Albanian community is found in the Malesia region (town of Tuzi) east of Podgorica.

Historically, the relations between Albanians and Montenegrins have been much better than those between Albanians on the one hand, and Serbs & Macedonians on the other. Due to the clan-based social structure shared by the two communities, family ties often existed between Albanians and Montenegrins. Unlike in Macedonia and Kosovo, in Montenegro a third of the Albanians are Catholic. Even though the Albanians in Montenegro are dissatisfied with some issues, they are the best-integrated Albanian community in the Balkans. After the break-up of Yugoslavia, Montenegro, unlike the other states, never became the scene of fighting between the Albanians and the security forces or other ethnic groups. In the 2006 referendum, the Albanians voted massively in favour of Montenegro's independence.

7.4. Serbia

As the most serious consequence of the separation of Kosovo, nationalist ideas, which are already popular in Serbia, may gain even more supporters. Today nationalist sentiments are particularly popular with the electorate of two parliamentary groups: the Serbian Radical Party (SRS), which is supported by more than a third of voters according to polls, controls 81 mandates in the 250-seat parliament; and the Serbian Socialist Party (SPS), which holds 16 mandates, as well as several small parties. Editors of several tens of periodicals and Internet portals are also noted for propagating such sentiments.

However, even those groups only mention the possibility of direct action by Serbian forces with a view to changing the political situation in Kosovo and regaining control of the province in exceptional terms, and only in the conditional mode ('it would be advisable'), while SRS activists have

repeatedly distanced themselves from such solutions⁸⁰. Therefore, while the notion that 'Belgrade should retain control of Kosovo' is commonly supported, Serbian public opinion shows only limited support for force-based solutions⁸¹. These poll results are corroborated by low turnouts at anti-Albanian demonstrations⁸². Furthermore, it is also true that prevailing opinion in Serbia is that Kosovo is going to be lost⁸³. The Kosovo proclamation of independence will lead to demonstrations, which might develop into violence as in 2004 (burning of mosques, beatings of Muslims). Tension between Serbs and Albanians over Kosovo may escalate in the Preseva Valley in southern Serbia, where the majority of inhabitants are Albanians. This scenario is the more probable, given the fact that Serbian nationalist parties (such as Vranje) are the most popular Serb political force in the region, while the local Albanians cherish a strong tradition of guerrilla warfare supported from Kosovo.

The Preseva Valley⁸⁴

Southern Serbia is home to some 60,000 Albanians, who constitute majorities in two municipalities (90 percent in Presevo and 55 percent in Bujanovac) and a large minority in the municipality of Medvedja (over 25 percent). The Bujanovac and Presevo municipalities form a geographical region called the Preseva Valley. It is the poorest region in Serbia, although it is strategically important as part of the main transport route connecting Serbia with Thessaloniki, an important port for Serbia's trade. The Albanian community of the Preseva Valley maintains close ties with Kosovo. The Albanians call the valley 'Eastern Kosovo', because it used to be part of the Kosovo vilayet in the Ottoman period. In the 1992 referendum, local Albanians voted in favour of incorporating the valley into independent Kosovo. However, unlike their compatriots in Kosovo proper, they adopted a more moderate stance in the 1990s and did not boycott Serbian state institutions. The establishment of the protectorate in Kosovo contributed to the creation in January 2000 of the Liberation Army of Presevo, Medvedja and Bujanovac (UCPMB), which launched a campaign for the incorporation of the re-

gion into Kosovo. The UCPMB was created by former UCK members, and for some time (while Milosevic remained in power in Serbia), it counted on support from the USA. When Milosevic was overthrown in October 2000, the UCPMB stepped up its activities, hoping to provoke the new, more democratic Serbian government into resorting to repression, and consequently to create a conflict between this government and the West. More than 12,000 Albanians fled to Kosovo at that time (most of whom returned). However, the West supported the new Serbian government, which conducted a restrained but effective campaign against the militants; as a result, in May 2001, the UCPMB and Serbia concluded an agreement in Konculj, which provided for the creation of ethnically-mixed police forces in Albanian municipalities. The authorities also committed themselves to increasing the proportion of Albanians in local public institutions, supporting the development of Albanian-language media and education, and increasing investments. The UCPMB militants were amnestied, and the Army leaders established a political party and became involved in the political life of the region. Armed incidents were infrequent after 2001.

However, the local Albanians continue to be dissatisfied with the region's bad economic situation (unemployment rate of 60–70 percent and insufficient investments from the state budget⁸⁵), the fact that they continue to be underrepresented in the local public institutions, and the large presence of Serbian troops. In January 2006, before the start of Serbian-Kosovar talks about the latter's final status, local Albanians presented their position, according to which the Preseva Valley should be granted the same status as Serb municipalities in Kosovo and, in case of any modification of borders, be incorporated into Kosovo proper.

ern part of the region, the Bosniaks account for the decisive majority of the population. The region is poor and conservative, and has seen a rise in Islamic fundamentalism in recent years. Pro-Albanian sympathies are very popular with local Bosniak youth.

The rise of Serb nationalism as a result of the loss of Kosovo may engender tension not only between the Serbs and the Albanians from southern Serbia or the Bosniaks, who profess Islam like the Kosovo Albanians. Another region where incidents will be likely to occur is the Sandzak, situated between Kosovo and Bosnia and divided between Serbia and Montenegro. In the east-

8. International disputes over Kosovo status in 2007

Because of the Ahtisaari Plan, international actors have been forced to take a stance on the optimum solution to Kosovo's final status for the first time since 1999. The West has emphasised the special character of Kosovo and endorsed the Ahtisaari Plan and Report, while Russia and China have rejected the documents. From the Western perspective, regulating the Kosovo's status is a crucial step towards the stabilisation of the region and its subsequent integration with the EU and NATO. Russia, on the other hand, views Kosovo's independence as a precedent which, on the one hand, poses a threat to the international order (as a violation of the principle of the immutability of borders) – but on the other, it may be used as an argument when the question of recognising breakaway republics within the CIS is raised. The West had not expected Russia to take such an uncompromising stance, and has had to revise its original plans.

Kosovo has thus become the arena of an international battle for influence in the Western Balkans and an element of Russia's rivalry with the West, which goes beyond the purely regional dimension. Western states are seeking to stabilise the region by recognising independence and integrating all the Balkan states with the EU and NATO. Russia opposes this solution under the pretext of defending the territorial integrity of Serbia, and is using the Kosovo issue to develop a new model for its relations with the USA and the EU.

8.1. Failed attempts to reach agreement within the UN Security Council

On 3 April 2007, Russia and Western states started consultations within the UN Security Council concerning a new resolution with regard to the Ahtisaari Plan. On 11 May, France, the United States and Great Britain presented the first draft resolution endorsing the Ahtisaari Plan and Report, and proposing to replace the UNMIK with an EU mission. Russia rejected the draft on the same day. At the G8 summit in Heiligendamm on 8 June, the French president Nicolas Sarkozy tried again to persuade Russia to accept the draft; he pro-

posed postponing the vote on the resolution for six months and resuming the Kosovar-Serb talks. Sarkozy's proposal assumed that if the negotiations between Prishtina and Belgrade failed, the UN Security Council would automatically adopt a resolution endorsing the Ahtisaari Plan and Report. This proposal was also rejected by Russia. The West then proposed a series of amendments to the UN Security Council resolution endorsing the Ahtisaari Plan:

1. The amendment of 31 May 2007, which lessened Security Council support for the Ahtisaari proposal, and strengthened the provision on the Kosovo authorities' adherence to democratic standards;
2. The amendment of 21 June 2007, which added a provision on the necessity of holding another four-month round of Serb-Kosovar negotiations, and an automatic adoption of the resolution upon completion of such negotiations if no compromise was reached;
3. The amendment of 28 June 2007, which stated that the Kosovo case was exceptional and could not therefore be treated as a precedent;
4. The amendment of 10 July 2007, which replaced the provision about automatic adoption of the resolution in case the negotiations failed, with a provision that the Security Council would decide on further measures following the completion of negotiations. This amendment also removed the provision on endorsement of the Ahtisaari Plan, but retained the provision on the EU's mission in Kosovo.

When Russia rejected the final draft resolution, Western actors decided to open talks under the auspices of the Contact Group, composed of France, Germany, Russia, the United States, Great Britain and Italy. Russia accepted the proposal to start negotiations under the Contact Group auspices, but even though consensus had been reached concerning the negotiations as such, there was no agreement with regard to the subject and length of talks. According to Moscow, the Ahtisaari Plan was 'dead', and Russia was therefore against any time limit being imposed on the talks. The West, on the other hand, treated the Ahtisaari proposal as the basis for negotiations, and advocated time-limited talks.

8.2. Second round of Serb-Kosovar negotiations

In late July 2007, Russia, the EU and the USA appointed a 'Troika' tasked with facilitating an agreement between Serbia and Kosovo. The negotiations started with the visits of the three mediators representing Russia (Alexander Botsan-Kharchenko), the EU (Wolfgang Ischinger) and the USA (Frank Wisner) to Belgrade and Prishtina on 9 and 10 August 2007. The 'Troika' declared that it would back any solution approved by both sides – a declaration interpreted by the media as meaning that the international community was ready to accept a partition of Kosovo. This possibility was also mentioned by the EU representative, but Serbia and Kosovo spoke out against it. On 19 September Kosovo presented a draft agreement on friendship and good-neighbourly relations with Serbia, which provided *inter alia* for the mutual respect of the parties' territorial integrity, guarantees of minority rights and refugee returns, and co-operation within the framework of European integration. Prishtina's proposal was immediately rejected by Belgrade. On 28 September, direct Serb-Kosovar talks started in New York, during which the EU representative Wolfgang Ischinger put forward a proposal for Kosovo and Serbia to conclude an agreement modelled on the one concluded in 1972 between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic, which provided for the establishment of *de facto* relations, but without *de jure* recognition. This concept was rejected by Serbia. The 'Troika' reached agreement concerning 14 points, which stated that it was not feasible to restore the pre-1999 situation with regard to Kosovo, and envisaged a possibility of the province concluding agreements with international finance institutions, as well as the creation of Serbia-Kosovo co-operation committees. Belgrade's opinion on this proposal was again negative. In November Belgrade presented a general proposal to grant Kosovo a status similar to that of Hong Kong⁸⁶ and – subsequently – of the Aaland Islands. On 10 December 2007, the negotiations were closed and no agreement was reached. The 'Troika' prepared a report for the UN Secretary General, the UN Security Council and the Contact Group, which stated that no compromise was possible between the parties on the fundamental question. The re-

port nevertheless emphasised the ability of Serbia and Kosovo to reach compromise on detailed issues, and the fact that both sides had committed themselves not to use violence.

8.3. Positions of Western states

8.3.1. The United States

In 1999, the United States was the strongest supporter of the bombings of Serbia under the Milošević regime; the Serb leadership was perceived in Washington as the main stumbling block impeding the pursuit of US interests in the region (stabilisation, NATO and EU enlargement). In line with this policy, the Albanian community became the most important ally of the US in the Balkans. Since the publication of the Ahtisaari proposal, the United States has supported Kosovo's independence more unambiguously than any other world power. The US elite is unanimous in its position on Kosovo, and there is a consensus on solving the issue by granting independence to the province. The US assistant secretary of state Daniel Fried has repeatedly stated that the United States expects a rapid solution to the Kosovo issue, and does not intend to let the negotiations continue indefinitely. In late March 2007, Nicholas Burns of the US Department of State expressed support for internationally supervised independence for Kosovo, as provided for in the Plan. One month later, Fried stated that Kosovo would become independent irrespective of the UN Security Council's decision. He also declared that if Russia vetoed the Ahtisaari Plan, it would be responsible for any possible destabilisation which might ensue in the region. On 9 June 2007 during his visit to Italy, the US President George W. Bush stated that continued talks between Kosovo and Serbia were pointless, as the positions of the two sides differed too much. He also spoke in favour of adopting a new resolution on Kosovo within the shortest possible timeframe. On the occasion of his visit to Albania on 10 June, the US president declared that Washington would support Kosovo's independence, irrespective of the position of the UN Security Council. This was the first time that President Bush had made such an explicit declaration on Kosovo's independence. Both of the US leader's statements were clear signals to Moscow that Washington considered independence as the only way to regulate the status of Kosovo, and

did not intend to make any concessions to Russia in this respect. In late June, however, the US mitigated its position on the issue, after the EU protested against any unilateral measures. In the end, the Americans endorsed continued negotiations between Kosovo and Serbia.

The USA supports Kosovo's independence for the following reasons:

1. The conviction that this is a 'lesser evil'.

The Serb-Albanian conflict has continued for many years, and in many periods it took the form of violent fighting. Following the massive ethnic cleansing in 1999, it would be impossible to persuade the Kosovo Albanians to accept a reintegration with Serbia by using any other arguments than force. If conflict broke out between the Albanians (who are predominantly Muslim) and Serbia or the West, Islamic radicals from the Middle East would seek to get involved in it (as was the case in Chechnya).

2. Geopolitical interests.

The areas inhabited by Albanians (Albania, Kosovo, eastern Montenegro, north-western Macedonia, southern Serbia, north-western Greece, plus a large diaspora) are of crucial importance for control of the Balkans. In addition, the US has an important and large military base in Kosovo. Through the Albanians, the US may be able to influence the situation in the neighbouring Balkan states, which might pursue pro-Russian policies (Serbia, Montenegro, Macedonia, Greece).

3. Prestige considerations.

In the context of the uncompromising stance Russia has taken, any concessions made by the US concerning Kosovo's independence might be interpreted as signs of the United States' weakness.

4. The Pro-American sympathies of the Albanians and their political elite, and the frigid attitude of Serbia and the Serbs towards the USA after 1999.

8.3.2. The European Union

The European Union does not have a unitary position on Kosovo, although a decisive majority of member states support Kosovo's independence. On 29 March 2007, the European Parliament endorsed supervised independence by a huge majority of votes, but at the same time objected to considering Kosovo's case as a precedent. During the USA-EU summit on 1 May 2007, a joint declaration endorsing the Ahtisaari Plan was adopt-

ed. Compared to the USA, the Union has presented a more conciliatory attitude with regard to Moscow's reservations and Serbia's objections, and is more concerned about the possible adverse consequences. Since the publication of the Ahtisaari Plan, the EU has taken some specific measures to persuade Moscow and Belgrade to accept it. Olli Rehn, the EU enlargement commissioner, has suggested that Serbia might become an EU candidate country in 2008. A similar opinion was expressed in March 2007 by the Swedish foreign minister Carl Bildt, who has also said that the absence of agreement within the UN might create chaos in the Balkans. It was the EU countries that proposed the successive amendments to the UN Security Council resolution with a view to convincing Russia to accept the resolution.

However, some European states are openly cautious about Kosovo's independence or even reluctant to accept it. This group includes countries which maintain very good relations with Serbia based on cultural and historical ties (Cyprus, Greece, Romania, Slovakia), as well as multi-ethnic countries which fear that Kosovo's independence might set a precedent that would jeopardise their own territorial integrity (Spain, Romania, Slovakia). In this group, Spain has presented the most flexible position, as it declares that it will not veto the European Council's decision of Kosovo if such a decision is approved by a decisive majority of member states. The remaining states with a reluctant attitude towards Kosovo's independence do support the Ahtisaari Plan, but emphasise the need to obtain the UN Security Council's approval, which in practice implies granting Russia a right to veto the Plan. In their argumentation, these countries also mention the necessity for the final status to be accepted by both the parties concerned. Nevertheless, as a very pro-American country, Romania can be expected to take the same position as Spain during the key vote in the European Council. The most pro-Serbian state in this group, Cyprus, announced in October 2007 that it would never recognise Kosovo's independence. In Slovakia, parliament adopted a resolution against the independence of Kosovo in late March 2007.

The reasons why a decisive majority of the EU member states support the Ahtisaari Plan include:

1. Conviction that Kosovo's independence is a 'lesser evil' and the best solution among the possible options.
2. Geopolitical interests⁸⁷.

The EU has been taking Russia's position on Kosovo into account to a greater degree than the US does because:

- a) the EU policy in general is based on the notion that a 'soft' approach in international politics is more effective than the tough stance shown by Washington;
- b) the EU and Russia are linked by numerous economic ties, and are direct neighbours.

At the European Council summit in Brussels on 14 December, the majority of EU member states supporting Kosovo's independence managed to convince the more sceptical states to adopt a joint declaration stating that continued talks between the Serbs and the Albanians were purposeless, and envisaging the launch of an EU mission tasked with implementing the Ahtisaari Plan even without the approval of the UN Security Council⁸⁸.

8.4. The position of Russia

Russia perceived the 1999 NATO bombings of Yugoslavia, which were launched against Moscow's will and without its consultation, as a humiliation and a blow undermining its aspiration to remain a world power. This is why the crisis over Kosovo's future status became an opportunity for Moscow to demonstrate that Russia was returning to the international scene as a leading actor, and to force the Western states to accept such a role for itself. Russia's behaviour in the Kosovo crisis has created favourable conditions to assess whether Russia's declared tough foreign policy was merely a propaganda tool intended for internal policy purposes, or a sign of a real toughening of Russia's policy in relation to the West. Kosovo is also a real test of Russia's ability to defend its interests effectively⁸⁹.

The core of Russia's stance on the future of Kosovo remained unchanged in 2007. Moscow has consistently opposed any solution that would not be accepted by both sides (Belgrade and Prishtina), which in practice translated into opposition to Kosovo's independence. In almost all cases

when the issue was raised, the Russians invoked the UN SC resolution 1244 from the year 1999.

The fundamental element of Russia's position on Kosovo is the conviction that the issue should be regulated by the UN Security Council. Russia's stance in this respect is clearly designed to delay the crisis resolution. Russia insists that the final status settlement should not be rushed, and that talks between Belgrade and Prishtina should continue as long as necessary, i.e. until a compromise is found⁹⁰.

In the autumn of 2006 Russia expressed reservations that the Ahtisaari Plan developed in the course of negotiations should be a compromise and provide guidance as to further talks, rather than being an ultimatum. During a meeting with Western experts in September 2006, President Vladimir Putin said that Russia did not rule out using its right to veto in the Security Council, should the two sides not reach agreement about the plan. At the same time, he pointed out that granting independence to Kosovo would set a precedent which might be used in connection with other 'frozen' conflicts, such as those in South Ossetia and Abkhazia⁹¹. In the document presenting Russia's position for the 61st session of the UN General Assembly (September 2006), the main emphasis with regard to the Kosovo question was placed on two issues: guaranteeing the rights of all Kosovo's inhabitants in line with resolution 1244 (Russia accused the international community of playing down the problem of the violations of the rights of Serbs in Kosovo), and underlining the universal significance of the Kosovo issue and its character as a precedent⁹². This position was later confirmed repeatedly by the Russian foreign minister Sergei Lavrov.

Russia's position was ambiguous. On the one hand, Moscow maintained that it was necessary for both sides to accept the solution for Kosovo and that resolution 1244 had to be complied with; but on the other hand, it pointed that the solution would set a precedent for other 'frozen' conflicts, especially within the CIS. Russia's stance should be interpreted as an attempt to pressure Martti Ahtisaari before the publication of his plan for Kosovo in order to discourage him from proposing independence for the province. Russia's position strengthened Serbia's opposition to the plan (although the Russian factor was definitely not decisive to Belgrade's stance).

When Kosovo's prime minister Agim Ceku visited Moscow in late November 2006, it seemed that he might pave the way towards a compromise (Ceku met the Russian deputy foreign minister Vladimir Titov on the 30th⁹³). However, the meeting apparently ended without any agreement, because in the months that followed Russia's position became less flexible. During a joint press conference with the German chancellor Angela Merkel on 21 January 2007, President Vladimir Putin spoke against imposing a solution on the parties concerned, and insisted that any agreement should be accepted by both Belgrade and Prishtina. At the same time, Putin repeated that the Kosovo solution would set a precedent for the regulation of conflicts in the CIS.

Moscow's objection against the proposal presented by Martti Ahtisaari was therefore a logical consequence of the position Russia adopted in 2006. In Moscow's opinion, the ending of Kosovo-Serb negotiations and the submission of the Ahtisaari Plan to the Security Council had been 'premature'. The Russians presented a proposal to nominate a new UN representative for Kosovo to replace Ahtisaari⁹⁴. In the *Russian Federation Foreign Policy Review*, published by the Russian Foreign Ministry in late March 2007, the authors opposed any possible recognition of Kosovo's independence, claiming that 'the establishment of an independent Kosovo would threaten to jeopardise stability in Europe'⁹⁵. The Review also recommended that in case of a unilateral recognition of Kosovo's independence, the notion that this resolution sets a precedent should be defended.

In April 2007, Russia managed to convince the UN Security Council to send a fact-finding mission composed of ambassadors of the UN SC member states to Kosovo. The mission's task was to assess the implementation of resolution 1244, and it visited Kosovo on 26–28 April 2007. Russia used the mission to push for a further postponement of the regulation of Kosovo's status. In May and June 2007, the Russians dismissed all resolution drafts prepared by the Western states as impossible to adopt (and directly threatened to veto them), as a result of which the Security Council did not vote on any of the drafts. At the same time, President Putin admitted in an interview that he did not know what an Serb-Albanian compromise could be, which demonstrated that Russia had no positive plan to address the issue.

As Russia has opposed all successive versions of the draft resolution, the Western states have decided to accept continued negotiation between Belgrade and Prishtina and the creation of the negotiating 'Troika' composed of the USA, the EU and Russia. Russia still stands on a position that the talks should not be limited by any deadlines (while the West insisted that they should take not more than 120 days, and be completed by 10 December 2007). Finally, Moscow declared its readiness to endorse a partition of Kosovo if both parties concerned accepted this solution.

8.4.1. Russian interests in the Kosovo issue (the Balkans, the CIS, relations with the West)

The Russian Federation's political and economic interests are focused around Kosovo, in both the regional and the wider, global dimension. Russia's position stems partly from its – primarily political – interests in the former Yugoslavia. Serbia remains the Russian Federation's main partner in the region, even though mutual ties are now weaker than they were in the 1990s. In 2003, Moscow withdrew from missions which it had carried out jointly with the Western states in the Balkans, although traditional historical and religious bonds continue to exist between Russia and Serbia⁹⁶.

After the break-up of the USSR and communist Yugoslavia, Russia became Serbia's most important ally among the world powers. Public opinion polls in both countries show a high level of mutual sympathy. However, during Boris Yeltsin's rule (1991–1999) Russia's policy in the Balkans was ambiguous. On the one hand, Russia often opposed the Western states' proposals to use force against Serbia, Russian politicians and entrepreneurs were involved in shadowy dealings with the Milosevic regime, which undermined the international sanctions, hundreds of volunteers from Russia fought within the Serb forces, and finally, Russia was the main supplier of weapons for Serbia in the 1990s. On the other hand, however, Moscow did not veto certain UN Security Council resolutions which were viewed in Belgrade as anti-Serbian, such as resolutions imposing or stepping up sanctions and authorising NATO attacks against Bosnian Serbs. In 1999, Russia was firmly opposed to the NATO bombings of Yugoslavia, but took no action other than to express strong

protest. In June 1999, Russia accepted UN Security Council resolution 1244, the provisions of which were regarded in Moscow as a compromise with the West.

Russia is Serbia's most important trade partner, accounting for more than 10 percent of its trade exchange, including nearly 15 percent of its imports. Raw materials account for the largest proportion of imports from Russia. However, Russian investments in Serbia have so far been limited and concentrated mainly on co-operation in the fuel sector. Gazprom is the main supplier of gas to Serbia (where, however, gas currently accounts for just 14 percent of the country's energy mix) and has committed itself to building gas depots in that country. Serbia occupies an important position in Russian plans concerning the routing of the southern gas pipeline that will compete with the proposed Nabucco pipeline. The Serbian authorities are said to have promised Gazprom privileged terms concerning the routing of the pipeline to Trieste, and LUKoil was to acquire NIS, Serbia's monopoly company in the market for petroleum products⁹⁷. However, Russia's role in Serbia's economy may increase substantially, as Belgrade is interested in selling major public enterprises to Russian companies (such as the national air carrier JAT, the non-ferrous metal basin in Bor, as well as stakes in the energy and automotive sectors), in order to continue receiving support from Moscow on the Kosovo issue⁹⁸.

According to Russian experts, co-operation with Serbia may gain greater importance in the longer term, following Serbia's possible accession to the EU. The Serbs could then become a lobby for the promotion of Russian interests in the EU as part of an Orthodox/Slavonic pro-Russian bloc including Greece and Cyprus and, to a lesser extent, Bulgaria and Montenegro⁹⁹. If, on the other hand, relations between Belgrade and the West worsened substantially, Serbia would become an island in the middle of the Balkans, impeding further enlargement of the EU, and drifting towards Russia.

8.4.2. Russia's dilemmas concerning Kosovo's independence

Strengthening the right of nations to self-determination within the context of the international order is not in Russia's interest, primarily be-

cause of the potential for disintegration within the Russian Federation itself, especially in the Northern Caucasus (Chechnya and other regions). The emergence of claims concerning the precedent-setting nature of the Kosovo case coincided with the toughening of Russia's policy on Georgia. Even though Moscow has threatened Georgia with the possibility of using the West's recognition of Kosovo's independence as a precedent in relation to the breakaway republics of Abkhazia and South Ossetia, it is fully aware that the possible adverse consequences (a souring of relations with China, the West and potential allies such as Iran) would far outweigh the benefits, and would create a threat for Russia itself in connection with its federal constitution.

The Kremlin cannot completely ignore Russian public opinion, which strongly supports Serbia¹⁰⁰. Kosovo's independence may create problems for the Kremlin, as it would require the Russian leadership to take a strong stance in order to avoid losing face, and lead in turn to the emergence in public debate of a proposal to incorporate the breakaway republics mentioned above into the Russian Federation¹⁰¹. Finally, Russia does not have absolute control of these quasi-states, which means that even if Russia does objects to Kosovo's independence, those quasi-states could still invoke it as a precedent¹⁰².

8.4.3. The importance of Kosovo for Russia's global interests

The Kosovo issue is particularly important from the point of view of Moscow's supra-regional interests – it may be a bargaining tool in the relations with the West and a means to re-build Russia's position as a world power. On 20 March 2007 the Russian representative to the UN Vitaly Churkin stated that Kosovo would be discussed not only within the Security Council, but also 'at a high political level'¹⁰³; this may mean that Russia is ready to come to some agreement with regard to Kosovo. It would be in Moscow's interests if Western states adopted a more flexible position on the conflicts in the CIS, for example, by admitting the possibility of solving those crises in a manner similar to the Kosovo process (Western actors insist that Kosovo is an exceptional case); or alternatively, they permitted a legalisation of the current state of affairs in the separatist republics. Russia is also counting on Western con-

cessions concerning the missile shield, the NATO and EU enlargement policies and trade relations with the EU with respect to the crucial energy matters.

Russia also views the Kosovo case as another opportunity to deepen the divide between Europe and the US as well as internal divisions within the European Union, and to create problems for Brussels and Washington in the Balkans; possible instability in the region would pose a problem to the Western states alone, as Russia has no troops there. Finally, the borders in the Balkans may become contested (e.g. in Bosnia and Herzegovina), which would also create serious challenges for the EU and the USA, but not for Russia.

If Russian proposals concerning Kosovo were accepted, or if the West made favourable concessions to Moscow on strategic issues in return for an easing of Russia's position on Kosovo, this would imply a *de facto* admission by the USA and Europe that Russia is back in the group of countries which will co-decide the international order. The psychological factor is also important in this context; Kosovo has been a symbol of humiliation for the Russian elite since 1999, that is, from the moment NATO started bombing Yugoslavia without the UN Security Council's consent and in defiance of Moscow's protests. If Kosovo's independence entailed regional destabilisation, Russia would have an opportunity to present itself as a defender of the international order opposing the 'adventurist' policy of the West. The existence of frozen conflicts in the Balkans (North Mitrovica, Republika Srpska) is in Russia's interests, as this means that in case of a major destabilisation in the Balkans, the West may be forced to invite Russia again to co-operation in solving such conflicts, as was the case during the crises in the 1990s.

8.4.4. Effectiveness of Russia's actions

Preventing the UN Security Council from voting on the Kosovo resolution was Moscow's first success with respect to the Kosovo issue; the re-opening of talks between the Serbs and the Albanians was another. It was undoubtedly also a success for Russia to *de facto* obstruct the implementation of the Ahtisaari Plan. Moscow sought to avoid a vote on the resolution in the UN SC because it viewed using its right to veto as the last resort. However, the fact that the European Council has

adopted a declaration providing for the termination of negotiations and deployment of an EU mission in Kosovo without the UN Security Council's approval means that Russia has failed with regard to extending the talks and widening divisions among Western actors.

8.5. Non-European actors

8.5.1. China

China, which is a member of the UN SC with a right to veto, opposes Kosovo's independence because of its own internal situation (separatist and autonomous tendencies in Tibet and Xinjiang; the Taiwan situation). Nevertheless, it has adopted an anticipatory attitude towards the Kosovo issue. China did not endorse Ahtisaari's proposal, but neither did it criticise it as strongly as Russia. It is notable that in spring 2007, the Russian president Vladimir Putin did not manage to convince the Chinese authorities to include the Kosovo issue in the joint declaration signed on the occasion of the Russian-Chinese summit. Beijing's objective is to avoid tension in relations with Western states, especially the USA, hence its conservative attitude. The final stance to be taken by China will presumably depend to a large extent on the behaviour of Russia; if Moscow chooses not to object against Kosovo's independence, Beijing will probably also refrain from protesting.

8.5.2. Muslim countries

Ahtisaari's proposals were endorsed in mid-May 2007 by the Organisation of the Islamic Conference, a grouping of several dozen Muslim countries. Among the OIC members, only Indonesia, which sits on the UN Security Council, stressed the necessity to find a compromise between Serbia and Kosovo, a viewpoint influenced by its own very complex internal ethnic & religious structure and separatist movements.

9. Conclusions and forecasts

1. The most favourable scenario from the point of view of the region's stability would be for Russia to accept a Security Council vote on the resolution concerning the Ahtisaari proposal, and to refrain from vetoing it. This would force Serbia to adopt a more moderate and compromising policy on Kosovo. However, any change in Russia's stance is extremely unlikely, because Moscow believes it stands on a strong position in the dispute over Kosovo (no Russian troops in Kosovo, Western involvement in the Middle East and Afghanistan), and feels it needs to pursue a tough foreign policy.

2. The second round of Serb-Kosovar talks under the Contact Group auspices ended without any agreement. The USA and the EU decided that further negotiations were purposeless, while Russia insisted that talks should continue. In the coming weeks, Serbia might potentially put forward a proposal to partition Kosovo. Such a proposal would be unlikely to bring on a breakthrough, although it might create a split within the EU, and consequently, divisions between some EU member states and the USA. The idea to partition Mitrovica, a region of symbolic significance for the Kosovar nationalists, is very unpopular with the Kosovo Albanians. If the Kosovo leadership accepted this solution, it would lose popularity. Kosovo politicians might nevertheless be able to accept an exchange of north-eastern Kosovo for the predominantly Albanian Preseva Valley in southern Serbia. Belgrade, however, may be unwilling to accept the loss of a strategically important region (the transport route connecting Serbia with the Mediterranean crosses the Preseva Valley), and may consider the exchange as insufficient compensation for the loss of Kosovo. Kosovo's ruling elite might be more inclined to accept the partition of Kosovo if strongly pressured to do so by the West and Russia. However, Washington is not interested in resorting to such measures, knowing that they would entail a dramatic decline in the United States' popularity with the Albanians, and a rise of support for Albanian radicals advocating armed struggle against partition.

3. A proclamation of independence should be expected in early spring, once the Kosovo government is formed and the EU mission established, and following the presidential election in Serbia in January/February 2008. The consequences of the proclamation of independence may include the emigration of some Serbs living south of the Ibar river, a complete boycott of the Kosovo authorities by those Serbs who remain, demonstrations and blockades staged by Serbs, and an exodus of Albanians living as minorities in Serb regions or villages. Direct Serb military intervention in Kosovo is not possible because this would entail open armed conflict with NATO. Protests by Kosovo Serbs, combined with an economic and transport blockade of Kosovo implemented by Serbia, will create tension which will play into the hands of radicals on both sides. The Serbian economic blockade will certainly have adverse effects for the Kosovo population; it should be remembered that Kosovo imports around 40 percent of its electricity from or *via* Serbia. The next phase in the escalation of tension may consist in Albanian demonstrations and attacks against Serb enclaves, and an armed mobilisation of militants in southern Serbia, whose predominantly Albanian population will be cut off from Kosovo as a result of the transport blockade. In this situation, KFOR and the international and local police will face the difficult tasks of protecting the Serb enclaves from attacks and pacifying Albanian demonstrations. However, the scale of demonstrations will probably be much smaller than in 2004. The Albanian community, aware of the need for international recognition, will be determined to maintain public order, which will restrain popular frustration – the Kosovo authorities certainly do not need any riots. For this reason, Serbia's position will be of crucial importance: Belgrade will have to make the strategic choice between provoking Albanian riots, which might involve Serb casualties and damage the image of Kosovo, and adopting a more moderate line. The EU will try to persuade Belgrade to choose the latter option by offering fast-track accession to membership.

4. Belgrade's policy will depend on the result of the presidential elections, and on whether the current government coalition supporting Serbia's integration with the EU stays in power. The stance

of the right-wing Democratic Party of Serbia, headed by PM Kostunica, will be of key importance in this respect. Public opinion polls in Serbia show that the great majority of Serbs are in favour of a more moderate line in relations with the West, and do not view the Kosovo issue as a problem of top importance¹⁰⁴. Therefore, the possibility that the current coalition will stay in power and Serbia's current president, the moderate Boris Tadic, will be re-elected is a more likely scenario. If that is the case, the government will probably opt for a purely temporary cooling down of relations with the West, impose an economic and transport blockade on Kosovo, and support peaceful resistance by the Kosovo Serbs.

5. The loss of Kosovo will certainly engender a rise in anti-American and anti-EU sentiments in Serbia, and will stimulate the popularity of radical ideologies ranging from aggressive nationalism to Orthodox fundamentalism and pro-Russian pan-Slavism. Should these anti-Western tendencies gain massive popularity, which is unlikely, then an alliance between Kostunica's Democratic Party of Serbia (DSS) and the Serbian Radical Party (SRS) would be probable. In that case, Serbia would suspend relations with the West for a longer time, establish as close ties with Russia as possible, and offer more support to anti-integration tendencies among Serbs in neighbouring countries. Nevertheless, the establishment of a coalition of the DSS and SRS would not automatically mean that Serbia would take action to destabilise Kosovo. Vojislav Kostunica has built his position on the image of an ideological, 'soft' nationalist who never makes instrumental use of ordinary Serbs.

6. The negative consequences of Kosovo's independence will be most dangerous for Bosnia. With Belgrade's support, Republika Srpska, which is currently involved in a conflict with the central and international authorities, may use the proclamation of independence by Kosovo as a justification to boycott the state institutions and, as a result, impede Sarajevo's Euro-Atlantic aspirations.

7. The EU's member states will individually recognise Kosovo's independence within different timeframes. This recognition will engender a se-

rious souring of Russia's relations with the West. In case of a further deterioration of the relations between Georgia and Russia, Moscow may invoke Kosovo's independence as a precedent to start closer co-operation with the separatist regions of Abkhazia and South Ossetia in Georgia, or even recognise them officially.

Adam Balcer

Marcin Kaczmarek

Wojciech Stanistawski

¹ The question of Kosovo's demographic past may serve as a good example of the radical differences of opinion and historiographic manipulation. The Serbs maintain that the Albanians were only a small minority in Kosovo until the 18th century. They claim that the present Albanian character of Kosovo is due to massive migration from northern Albania. On the other hand, Kosovo and Albanian historiographies claim that the province has always been Albanian, and that in the Middle Ages only the elite was ethnically Serb. In reality, before the 18th century the Albanians were a minority in Kosovo, albeit not a marginal one. In their descriptions of the conflicts, both sides also overstate the numbers of their casualties, migrants and refugees. Noel Malcolm, *Kosovo: A Short History*, London 1998.

² Slavonic people also conquered the area of Albania where, however, they became Albanised in the successive centuries.

³ In the Medieval Orthodox Serb state, into which all Albanian lands were gradually incorporated, the Albanians – primarily those of the Orthodox denomination – became part of the elite and participated in the Slavonic-Byzantine cultural life. The kings and tsars of Serbia also held the title of the kings of Albania. Albanian and Serb aristocrats intermarried frequently, and Serb and Albanians clans shared their genealogies. However, in the 14th century Catholic Albanians faced persecution at the hands of the Serb rulers. In Kosovo, a large majority of Albanians were Catholic. P. Imami, *Srbi i Albanci kroz vekove*, Beograd 2000.

⁴ At that time, most Albanians in the Balkans converted to Islam.

⁵ The Ottoman Empire's war with Montenegro, Russia, Romania and Serbia (supported by the insurgents) in 1877–1878, which ended with the treaty of San Stefano, was of key significance for the mobilisation of the Albanians. During the conflict, Serbia committed ethnic cleansing and massacred people in the Albanian-populated lands it seized in the course of the fighting (Leskovac, Vranje). When thousands of Albanian refugees subsequently returned to Kosovo, the Serbs faced retaliation, and a permanent deterioration of ethnic relations followed. As a result, Serbs started to emigrate from Kosovo on a much larger scale between 1878–1912. The designs of neighbouring countries and Italy on Albania's territory did end not with the advent of the country's independence. Between 1913 and 1945, Albania was occupied wholly or in part by Serbia, Greece, Italy and Yugoslavia. The concept of partitioning the country was also revisited on several occasions.

⁶ More than ten thousand Albanians were killed, including many civilians. Several tens of thousands fled to Albania and Turkey. In 1916, Albanians attacked the Serb troops fighting with the Central Powers' armies and withdrawing via Kosovo and Albania. L. Rushiti, *Rrethanat politiko-shoqerore ne Kosove 1912-1918*, Prishtina 1986.

⁷ D. Bataković, *The Kosovo Chronicles*, Belgrade 1992. Olga Zirojević, *Kosovo u kolektivnom pamćenju*, in *Srpska strana rata. Trauma i katarze u istorijskom pamćenju*, red. N. Popov, Beograd 1996, s. 201–231. N. Malcolm, *Kosovo: A Short History*, London 1998. Robert Elsie, *History of Albanian Literature*, New York 1995.

⁸ Serbian was the only official language and the only language of education (the few private Catholic schools offering tuition in Albanian were able to operate for a few years). Belgrade implemented agricultural reforms which were unfavourable to the Albanians and settled several tens of thousands of Serbs in Kosovo. During the inter-war period, thousands of Albanians emigrated from Kosovo to Turkey. Also, in the 1950s and the 1960s, several tens of thousands of Albanians emigrated voluntarily or were forced to emigrate to Turkey.

⁹ The Albanians retaliated by massacring Serbs and expelling many Serb colonists. In the period in question hundreds of Albanian civilians were killed by the Serb nationalists, the so-called Chetniks.

¹⁰ As the opponents of Yugoslavia, the Albanians constituted a very small minority in the communist guerrilla groups in Kosovo.

¹¹ Albanian guerrillas continued fighting until the early 1950s. Later, the Albanians continued passive resistance by creating underground nationalist organisations.

¹² M. Verli, *Ekonomia e Kosoves dhe varganjte e politikës jugosllave*, Tirane 2000.

¹³ Aid was invested primarily in the heavy and extraction industries, and in the energy sector. This policy was detrimental to Kosovo's economic development, and unemployment reached high levels.

¹⁴ This position was particularly popular among the underground leftist groups from which the Kosovo Liberation Army (UCK) later originated. The factors which contributed to the popularity of nationalistic ideas included the youthfulness of Albanian society, the policy of affirming Albanianness pursued by Kosovo's authorities after 1968, and the province's very difficult economic situation (high unemployment and poverty).

¹⁵ At that time, Albanians carried out several armed attacks against the police and the army. Consequently, thousands of Albanians were imprisoned and tortured.

¹⁶ A key role in this process was played by the Serb Orthodox Church and the nationalist intelligentsia, which accused the Kosovo Albanians of genocide, while using the motifs of Kosovo which formed the core of the Serb national-religious discourse to present the fate of the Serbs. The most important publication in this context was the 1986 Memorandum of the Serbian Academy of Arts and Sciences (SANU). The document's conclusions included proposals to restore the Serb nomenklatura and the Serb community in general to their former position in the province, and to limit Kosovo's powers. Memorandum SANU, <http://www.hic.hr/images/domovinski-rat/Memorandum-SANU.pdf>

¹⁷ The high birth rate in the Albanian population was due to the low level of education, the patriarchal and largely rural character of most of the Albanian society (the importance of having a son), the fact that most Albanians lived in extended families (groupings of several related nuclear families living together) and their adherence to Islam. Yugoslavia's economic policy towards Kosovo attached the greatest importance to the development of the heavy and extraction industries and the energy sector, and was therefore not conducive to the employment of women, their emanci-

pation or migration from rural areas to cities; this contributed to the vitality of this social and cultural structure. Another factor was the restrictions Belgrade imposed on the development of Albanian education until the 1960s (less severe in communist Yugoslavia). B. Horvat, *Kosovsko pitanje*, Zagreb 1988; *Kosovski čvor: Drešiti ili seći?*, red. S. Popović, D. Janča, T. Petrovar, Belgrade 1990.

¹⁸ These changes were occasioned by the affirmative action in public institutions addressed to the Albanians, the introduction of Albanian as the second official language with Serbo-Croat, very high unemployment (which was even higher among the Serbs due to the demographic structure), high land prices in Kosovo and pressure from the Albanians (intimidation, abuse, vandalism and – less frequently – beatings). In the 1980s, the Serb media would substantially exaggerate the scale of such ethnically-motivated incidents.

R. Petrović, M. Blagojević, *The Migration of Serbs and Montenegrins from Kosovo and Metohija: Results of The Survey Conducted in 1985-1986*, Belgrade 1992.

¹⁹ Albania was the only country that recognised Kosovo's independence.

²⁰ Similar tendencies in the communist party of Croatia in the late 1960s and early 1970s were eradicated by Tito, the main guarantor of the *status quo*.

²¹ In 1988 and 1989, a total of more than 5 million Serbs (60 percent of the population) took part in nationalist demonstrations. The Kosovo Serbs played an important role in organising those demonstrations, and in the 1990s, they became the most loyal electorate of the Milosevic regime and the extreme right. Some of them joined the extremist paramilitary organisations responsible for war crimes committed also in Kosovo.

²² The great majority of Albanians working in the public sector (around 15,000) lost their jobs. Serbia banned the separate Kosovo education curriculum, increased the number of classes in Serbo-Croat and radically reduced the number of places available in Albanian-language high schools and university departments. The 1990 constitution stated that municipalities in which the majority of inhabitants were non-Serb had the right to introduce a non-Serb language as the second official language. However, as a consequence of the suspension of Kosovo's autonomy, Serbo-Croat was in practice the only official language in the province. Albanian was nevertheless present on a relatively small scale in local public radio stations and, on a very limited scale, in public television. The authorities stopped subsidising Albanian-language private media. The difficult economic and political situation forced around 350,000 Albanians to emigrate to the West. D. Kostovicova, *Shkolla shqipe and nationhood: Albanians in Pursuit of Education in Native Language in Interwar (1918–1941) and Post-Autonomy (1989–1998 Kosovo)*, in *Albanian Identities: Myth and History*, ed. S. Schwandner-Sievers, B. Jurgen Fischer 2002 London, p. 157–171.

²³ The most important manifestation of this tolerance was that illegal parallel Albanian primary school classes were allowed to use school buildings after regular classes. The Serb authorities tolerated the parallel Albanian structures because, owing to the Albanian boycott, Milosevic's party

and his allies were able to win all the mandates in Kosovo in parliamentary elections. Controlling these seats (over a dozen) helped Milosevic to stay in power. The boycott did not pose any threat to Serb positions in Kosovo. Since Serbia was already engaged in conflicts in Bosnia and Croatia, it was not interested in opening another front. The Albanians' participation in the election would not have materially changed the situation in Serbia, because the non-nationalist democratic groups in Serbia were too weak at that time. T. Judah, *Kosovo: War and Revenge*, London 2000.

²⁴ The agreement was reached because – due to the difficult economic situation and the fact that the opposition was growing in strength – Milosevic needed to improve his relations with the West, which had not lifted all the sanctions it had imposed on Yugoslavia after the war in Bosnia. Milosevic's second objective was to divide the Kosovo elite by delaying the implementation of the agreement.

²⁵ In a survey carried out jointly by two liberal dailies, the Kosovo *Koha Ditore* and the Serb *Nasa Borba* in summer 1997, only 10 percent of Serbs were in favour of granting Kosovo political autonomy or the status of a republic. 7 percent were willing to accept its secession, but the overwhelming majority in this group wanted the regions regarded as Serb to first be separated from Kosovo. More than 50 percent of the Albanians, on the other hand, were willing to accept the restoration of autonomy to Kosovo as part of Serbia from the times of communist Yugoslavia. International Crisis Group, *Kosovo Spring*, 1998, http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400178_20031998.pdf

²⁶ The Kosovo militants benefited from the fact that – as a result of the chaos into which Albania had descended following the government's collapse due to the breakdown of the 'financial pyramids' – civilians in Albania had come into possession of hundreds of thousands of weapons. When fighting broke out, Ibrahim Rugova's Democratic League of Kosovo (LDK) attempted to create its own armed forces, which were defeated by the UCK. Many LDK members then joined the UCK.

²⁷ Between 1500 and 2000 Albanians, mostly civilians, died in the period between the Serb offensive in Drenica and the NATO intervention in March 1999. On the Serb side, there were 700 casualties, and civilians accounted for a small proportion of this number. The UCK assassinated dozens of Albanians accused of collaboration. As a consequence of the Serb operations, 370,000 people, of which the vast majority were Albanian, had to flee or were expelled. Human Rights Watch criticised the UCK for its armed operations, such as attacks against military targets located close to villages, which jeopardised the security of Albanian civilians. Human Rights Watch, *Under orders: War Crimes in Kosovo*, <http://www.hrw.org/reports/2001/kosovo/undword-03.htm>

²⁸ Around 1.4 million people were driven away from their homes, including nearly 900,000 who had to seek refuge in neighbouring countries, in particular Albania and Macedonia. Between 5000 and 7000 Albanians, mostly civilians, were killed in massacres carried out by Serb forces. NATO bombings led to the death of around 200 Serbian and 300 Albanian civilians. Around 600 Yugoslav soldiers were killed.

²⁹ Milosevic decided this because NATO had maintained its unity; Macedonia and Albania, which had accepted hundreds of thousands of refugees, remained stable; infrastructures in Serbia were seriously damaged; NATO was cooperating ever more effectively with the UCK, and the Serbian public and elite were increasingly dissatisfied.

³⁰ For comparison, the EU plans that its mission in Kosovo will number 1400 people (police and officials).

³¹ Some of the Albanian casualties were killed on political grounds. LDK members were clearly over-represented among the victims of political assassinations.

³² The most prominent plaintiff is Ramush Haradinaj, the prime minister of Kosovo in 2004–2005. Haradinaj has stepped down and voluntarily surrendered to the Hague Tribunal.

³³ Kosovo received 975 million euro in 2000, 590 million euro in 2001, over 320 million euro in 2002, and only 120 million euro in 2003. UNDP mission in Kosovo, <http://www.kosovo.undp.org/>

³⁴ The Kosovo Trust Agency (KTA) was established in August 2002. However, the first privatisation took place only in early 2003. In 2003, privatisation progressed very slowly, but gained momentum in the second half of 2004.

³⁵ A substantial decline in the number of assassinations has been reported since the start of the UNMIK mission. According to figures from the police, 500 assassinations were reported in 1999, compared to 50 in 2007. Source: <http://www.unmik.org>

³⁶ According to World Bank criteria, the unemployment rate in Kosovo ranges between 23 and 33 percent.

³⁷ Turnout in the 2000 local elections reached 80 percent, while in the 2007 parliamentary and local elections, it was only 40–45 percent.

³⁸ Kosovo's organised crime structures are among the most powerful in Europe. Kosovo is located on an important route for the smuggling of illegal migrants and prostitutes, and of cigarettes and heroin from Afghanistan, where the production of this drug increased substantially following the US military intervention in 2001. The strong and hermetical family structures and the presence of a Kosovar diaspora in Western Europe are conducive to the development of organised crime in Kosovo, while the EU countries are the end market for drugs. The high level of corruption among the local elite impedes the combating of organised crime.

³⁹ Banking loans correspond to only slightly over 20% of GDP, and the financial resources of Kosovo's banks to less than 50% of GDP. European Commission, Kosovo (UNSCR 1244) 2006 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/ks_sec_1386_en.pdf

⁴⁰ Corruption among Kosovo's politicians has a cultural and social dimension. Strong family ties, and the fact that the rural populations continue to live in extended families (groupings of several multi-generation nuclear families living together) are conducive to nepotism and clientelism. As regards the UNMIK, the most important problems concern the unclear division of competences, as well as the mission's immunity, which seriously hampers its self-control capability.

⁴¹ 90 percent of companies in Kosovo are small businesses, usually family-owned and employing fewer than 9 persons. *Ibid.*

⁴² Serbia contests the privatisation in Kosovo, and has pledged to file lawsuits against the winners of privatisation tenders.

⁴³ The Kosovo society is the youngest population in Europe, with around a third of inhabitants below the age of 15. The birth rate has decreased considerably, although it remains the highest in Europe. Official website of the Kosovo statistical office, <http://www.ks.gov.net/ESK/>

⁴⁴ The proportion of women in the labour market in Kosovo is less than half of that of men. *Ibid.*

⁴⁵ According to the UNMIK, the main causes for power supply interruptions include the old malfunctioning infrastructure and the fact that more than half of the households in Kosovo do not pay their electricity bills. Other factors include corruption (coercing payment for fixing fake breakdowns), and the unclear division of competences between the UNMIK and the Kosovo government as regards the management of the power sector. The cost of repairing power plants is so high that building new ones would be more cost-effective. However, since this would be a major investment (2–3 billion euro), the tender has been postponed until Kosovo's status has been regulated.

⁴⁶ European Commission, Kosovo (UNSCR 1244) 2006 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/ks_sec_1386_en.pdf

⁴⁷ European Commission, Kosovo (UNSCR 1244) 2006 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/ks_sec_1386_en.pdf

⁴⁸ UNMIK and the local authorities have managed – in varying degrees – to integrate the non-Serb minorities with the Albanian majority, a task they failed to accomplish in the case of the Serbs (as well as some small Roma groups living in the Serb enclaves, and some Gorani educated according to the Serbian curriculum). The most important difference between the non-Serb minorities and the Serbs, which is the main reason for the different character of their relations with the Albanians, is the fact that among the non-Serb minorities, the vast majority of people support Kosovo's independence. In these groups, the children attend Kosovo schools, often jointly with the Albanians, and a large majority learns the Albanian language. The most prominent example of the difference between the non-Serb minorities' relations with the Albanians and the Kosovo Serbs' relations with the Albanian majority is the proportion of minority members in the Kosovo Protection Corps (TMK), into which the UCK was transformed. The Serbs account for less than 2 percent of TMK members, while non-Serb minority members number 5.5 percent.

⁴⁹ Early Warning Report polls conducted regularly by the UNDP and the Kosovo-based Riinvest company show that the social distance between the Serbs and the Albanians has substantially decreased since 2002, but remains large. It is subject to some fluctuation, but the Albanians consistently tend to be more reserved about the Serbs than the other way round. For example, the most recent UNDP study conducted in mid-2007 showed that 60 percent of Serbs would be willing to accept an Albanian as a neighbour living in the same street, while the same opinion about a Serb neighbour was expressed by only 40 percent of Albanian respondents.

Source: the UNDP mission in Kosovo, Early Warning Report issue 17, April–June 2007. http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/EWR17_eng.pdf

⁵⁰ In this part of Kosovo, Albanian enclaves are found only in the town of Mitrovica and in several small villages north of the Ibar river.

⁵¹ In the municipality of Novo Brdo, the Serbs form a majority of the adult population.

⁵² Bosnian Muslims or Bosniaks (Slavonic people professing Islam, whose native language is Bosnian), are the largest non-Serb minority. Some of them refer to themselves as Muslims. The name was used in communist Yugoslavia to denote a nationality; it referred to Slavonic people of the Muslim faith. The largest Bosniak communities live in the areas of Peje/Pec, Prizren and in the Gora region in south-west Kosovo. A large proportion of the Slavonic Muslim population of Gora consider themselves to be Gorani, a nationality separate from the Bosniaks. The largest Turkish population lives in Prizren. The 'Egyptians', who consider themselves to have descended from the ancient Egyptians, and the Ashkali, believing themselves to be the descendants of the Persians, usually distance themselves from any Gypsy origins. Their native language is Albanian. Most of the 'Egyptians' live in the regions of Rrafshi and Dukagjini/Metohija (north-west Kosovo), while the Ashkali inhabit central Kosovo. The Roma are scattered throughout Kosovo but the largest community lives in Prizren. Some of the Roma, and to a lesser extent the Ashkalis, live in the Serb enclaves. Albanian is the native language of some of them.

⁵³ Before 1999, the Albanians had been a majority there. Since then, the Serbs have forced to emigrate or expelled more than 10,000 Albanians. On the other hand, following the retreat of the Yugoslav army from Kosovo, nearly all the Serbs from the southern part of the town and the nearby municipalities fled to the northern part. Currently northern Mitrovica has a non-Serb population of 4-5000, including around 3000 Albanians.

⁵⁴ Demonstrators burnt two mosques, and fighting with the police took place. In the same period, several anti-Muslim incidents occurred in Serbia.

⁵⁵ 2 billion Serbian dinars (around 25 million euro) has been allocated in the 2007 budget for the operation of Serbian state structures in Kosovo; these funds are being spent on education, healthcare, welfare and infrastructure modernisation and maintenance. This is not the only source of financing for the province: Kosovo also receives funds from the so-called National Investment Plan. Last year funding from this source amounted to around 33 million euro.

⁵⁶ This educational separation of the young generation of Serbs undermines its chances of future integration in a possibly independent Kosovo state in which the Albanians will account for 90 percent of the population. Their inability to speak Albanian and the lack of any contacts with the Albanians will inevitably lead to their marginalisation in society, and may prompt them to emigrate to Serbia.

⁵⁷ UN Secretary General, Reports, <http://www.un.org/sg/reports.shtml>

⁵⁸ According to UNMIK data, teams of translators of minority languages were present in 22 out of 30 municipalities in

mid-2007. Six municipalities had single minority-language translators. There are only two municipalities with large Serb majorities that do not have any translators. In all municipalities with minority populations, minority languages are used on administration buildings and road signs. However, as regards road signs, in many municipalities the Serb captions are often destroyed.

⁵⁹ According to a UNDP study carried out in spring 2007, shortly after the publication of the Ahtisaari proposal, more than 55 percent of respondents declared a positive attitude towards it, 17 percent remained neutral and 5 percent reported a negative attitude. In another study conducted in summer 2007, the number of respondents with a neutral attitude increased to more than 20 percent while 49 percent declared a positive attitude. Official website of the UNDP mission in Kosovo, Early Warning Report, issue 17, April–June 2007. http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/EWR17_eng.pdf

⁶⁰ In a study conducted in mid-2006 by Gallup Kosovo, around 20 percent of respondents declared they would be willing to undertake or support armed struggle, should Kosovo not attain independence within the current borders.

⁶¹ The Greater Albania project is endorsed by five small parties which reported very low showings in the 2007 parliamentary election. The most important two are the People's Movement of Kosovo (LPK) and the National Movement for the Liberation of Kosovo (LKCK). The former was created, under a different name, as a result of the unification of underground left-wing nationalist organisations from the communist period in 1982. In 1994, the LPK created the Kosovo Liberation Army (UCK). Many UCK commanders had been members of the LPK; when they established their own parties after 1999, the Movement became marginalised. The LKCK was created in 1993 when one of the factions broke away from the LPK.

⁶² The plan did not specify what would happen with the Albanians living in areas to be unified with the Serb autonomy, or how the economically poor Serbia would persuade Serb refugees, most of whom have urban origins, to settle in rural areas.

European Stability Initiative, *The Lausanne Principle: Multiethnicity, Territory and the Future of Kosovo's Serbs*, 2004, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_53.pdf

⁶³ The Aaland Islands are an archipelago with an area of 6700 km². 90 percent of their population of 26,000 are Swedish. For this reason, since 1921 the Islands have been an autonomous province within Finland (population of 5.3 million, area 338,000 km²). The Aaland Islands are demilitarised and neutral, and have a very broad autonomy. They have a government in charge of all internal affairs, a parliament, a national flag and anthem, as well as a representation in some international organisations. Swedish is the only official language in Aaland. (The authorities of the autonomy may issue residence permits that confer the right to vote in elections, purchase real estate and conduct economic activity). The central government is represented by the State Office for the Province. The Aaland Islands also have a proportional representation in the parliament of Finland.

⁶⁴ The support for the idea of Kosovo's partition expressed by the writer and political journalist Dobrica Ćosić, who is highly esteemed as a 'man of confidence', has been of particular importance. In the 1980s, Ćosić played a key role as the ideologist of the revival of Serb nationalism. He put forward the proposal to divide Kosovo for the first time in the 1970s, and then again in 1990. In 1996, support for the idea of partition was expressed by Aleksandar Despić, the chief of SANU (1994–1998) and Dr Slobodan Samardžić, the current minister for Kosovo and one of the leaders of the Democratic Party of Serbia (DSS), the political force behind Prime Minister Kostunica.

⁶⁵ *Srbi na Kosovu i u Metohiji*, Belgrade 2007; *Kosovo i Metohija; Past, Present and Future*, Belgrade 2007.

⁶⁶ The concept of the partition of Kosovo is sometimes accompanied by a suggestion of population exchanges. In the plans of the advocates of partition, the borders of the Serbian part often include areas such as the region of the patriarchates of Peć and Decani populated in a great majority by the Albanians, but perceived as Serbian for historical reasons.

⁶⁷ Demographic data quoted from the statistical offices of the Balkan states.

⁶⁸ Local and international institutions quote substantially different figures about the population of Kosovo, ranging from 1.9 million to 2.5 million. The differences are due to the fact that large numbers of Kosovars work abroad, and there has been no reliable census in the province since 1981. Based on the number of eligible voters in the last general election in 2004, and taking into account the age structure and the figures on deaths and births, the current population of Kosovo may be estimated at more than 2.1 million, whereas around 500,000 Kosovars, the vast majority of whom are Albanian, work in Western Europe and visit the province quite regularly, several times a year.

⁶⁹ J. Pettifer, M. Vickers, *The Albanian Question: Reshaping the Balkans*, London 2006.

⁷⁰ The borders of Greater Albania have been subject to corrections reflecting the current political circumstances. The classic concept developed by Abdyl Frashëri, the founding father of Albanian nationalism, envisaged the inclusion into Albania of today's Kosovo, eastern Montenegro, western Macedonia, the Preseva valley in southern Serbia, as well as Epirus in north-western Greece (called Chameria by the Albanians). In maps used by the radicals, the territory of Greater Albania also includes parts of Serbia (Prokuplje, Leskovac and the eastern part of Serbia's Sandzak region). The main objective of the Albanian insurgencies in 1912–1914 and 1918–1927 was unification with Albania. The Albanians managed to attain this objective only once, not fully, and for a short period between 1941 and 1944. At that time, western Macedonia, Kosovo (without the north-eastern part) and a fragment of eastern Montenegro were incorporated into Albania, which was then a satellite of Italy, and later of Germany. As Kosovo enjoyed broad autonomy in communist Yugoslavia, while Albania was radically totalitarian, the Greater Albania concept became marginalised for some time. It still had some advocates among the members of underground nationalist organisations with

communist sympathies, from which the Kosovo Liberation Army (UCK) later originated, supported by the Albanian regime of Enver Hoxha. When Kosovo proclaimed independence in 1991 and the communist regime collapsed in Albania, the idea resurfaced in the mainstream of public discourse. During the 1992 election campaign, the Albanian right-wing leader Sali Berisha advocated a union with Kosovo, but quickly abandoned the idea after the election. However, there were some groups within the Albanian security services which promoted the idea of Greater Albania by assisting the UCK in terms of the provision of weapons and training. The 1997 insurgency was launched with the declared objective of unifying Kosovo with Albania. In 1999, however, the UCK leaders gave up their pan-Albanian rhetoric.

⁷¹ According to the classic concept of Greater Serbia (different variants of which exist), the country should include Serbia with Kosovo and Vojvodina, as well as Bosnia, Montenegro, a large part of Croatia, the Republic of Macedonia, north and central Albania, fragments of today's Hungary, Romania and Bulgaria. In such a state, a majority of the population would be non-Serb.

⁷² In communist Yugoslavia, the position of Serbia was considerably weaker. The Greater Serbia concept was revisited in public discourse in the 1980s when the process of Yugoslavia's disintegration began. The SANU Memorandum claimed that the internal borders of Yugoslavia were unjust and artificial. In 1991, Slobodan Milošević put forward a proposal to create a truncated Yugoslavia, dominated by the Serbs, by separating a downsized Croatia and Slovenia. The proposal was rejected by the Bosnians, and was consequently transformed into the idea of a 'Serb' Yugoslavia consisting of Serbia, Montenegro, Republika Srpska Krajina (part of Croatia) and Republika Srpska (a larger part of Bosnia). The parliaments of the latter two breakaway republics, which were unrecognised even by Belgrade, voted in favour of a unification with Serbia. However, Belgrade ultimately took no measures towards unification because Milošević was concerned about a further escalation of the confrontation with the West. In 1995 Krajina was destroyed by Croatia, and Republika Srpska forced to reintegrate with Bosnia and Herzegovina.

⁷³ In the study carried out by the UNDP in mid-2007, respondents were asked to select three optimum solutions in their order of preference. Partition and unification with the neighbours was selected by a total of a third of the respondents (including 7 percent for whom this was the best solution). A decisive majority of the Serb selected this solution as one of the three.

⁷⁴ Z. Rexhepi, *Zhvillimet politiko-shoqerore te shqiptaret ne Maqedoni 1990–2001*, Tetovo 2005.

Albanians in the Republic of Macedonia, 1945–1995 Legislative, Political Documentation, Statistics, ed. S. Milosavljević, M. Tomovski, Skopje 1997.

⁷⁵ This was because the communists were firmly committed to promoting the development of the Macedonian national identity, which was much less mature than the Serb.

⁷⁶ Albanians were clearly underrepresented in the state institutions, and dramatically underrepresented in the insti-

tutions of force and the courts. Albanian was an official language only in those municipalities where Albanians accounted for more than 50 percent of the population. The number of Albanian-language secondary schools was average, but before 2000, Albanian was only present on a limited scale in higher education. The situation improved considerably after 2000, when the parliament adopted a law on the establishment of a university with tuition in Albanian, English and Macedonian.

⁷⁷ Elements of consensual democracy were introduced into the constitution, such as the right to veto in matters concerning crucial Albanian interests. In addition, decentralisation was carried out, the borders of municipalities were modified and a guarantee was provided for in the constitution concerning the Albanians' right to use their native language in contacts with local authorities in municipalities in which they account for more than 20 percent of the population, in contacts with the central authorities, as well as an equal representation in the state institutions. Restrictions on the use of Albanian in education at all levels were abolished.

⁷⁸ Under the constitution currently in force, the official language is Serbian. Serb groups view the change of the language name into „Montenegrin” as a threat to ‘the interests of the Serb nation’.

⁷⁹ Such measures have already been taken in recent months: In March 2006, facing the prospect of an independence referendum, the authorities of the predominantly Serb municipality of Andrijevica in northern Montenegro announced their intention to ‘proclaim an Autonomous District’, and then apply for its incorporation into Serbia. However, their declaration was not followed by any concrete action.

⁸⁰ Dusan Prorokovic, secretary of state in the Ministry for Kosovo, implied in a statement on 19 September 2007 that re-deploying Serb forces in Kosovo could be a way of protecting the Serb minority in Kosovo, which provoked widespread reactions. It received much attention from the world media in early September, and was subsequently denied by the president, the prime minister, the foreign minister, the chief of staff and the defence minister.

⁸¹ In a published survey on the subject, carried out by CESID in September 2007, only 10 percent of respondents (mostly pensioners and housewives) were in favour of military action against the Albanians or UNMIK, whereas up to 70 percent firmly opposed such measures.

⁸² Pickets and demonstrations organised in major Serbian cities to protest against ‘giving away Kosovo’ usually attract up to several hundred demonstrators.

⁸³ In a survey conducted in early 2007 by Strategic Marketing, only 30 percent of respondents were of the opinion that Kosovo would be partitioned or reintegrated with Serbia.

⁸⁴ International Crisis Group, Southern Serbia: In Kosovo’s Shadow, Europe Briefing N°43 2006, http://www.crisis-group.org/library/documents/europe/balkans/b043_southern_serbia_in_kosovo_s_shadow.pdf

⁸⁵ Differences are visible even on the scale of the region. In 2006, the mostly Albanian municipality of Presevo received a little over 30 euro *per capita* from the Investment Deve-

lopment Foundation, while the mostly Serb municipality of Medvedja received nearly 180 euro. *Ibid.*

⁸⁶ Hong Kong, a territory of 1,100 km² with a population of 7 million (95 percent of Chinese origin), has been a special autonomous region of China since 1997 (China has a population of 1.3 billion and an area of 9,596,000 km²). Hong Kong’s autonomous status is based on the assumption that this autonomy will remain in place at least until 2047. The competences of Beijing in relation to Hong Kong include defence (ensured by a small military garrison) and, partly, foreign relations. All other issues fall within the competences of the local authorities.

⁸⁷ In 2000, the EU declared that the countries of the Western Balkans would sooner or later become members of the Union. This viewpoint stems from the fact that the Western Balkans are an island surrounded by EU member states. Brussels views the region’s integration with the European Union as the best way to ensure its stability. The EU is also aware that, because of the close proximity and the presence of a large Albanian diaspora in the EU, the Union would be directly affected by any negative consequences of a destabilisation in Kosovo. At the same time, the EU has the most to offer to Serbia (membership in the Union) in ‘return’ for giving away Kosovo, even though Brussels officially denies any link between the questions of Kosovo’s status and Serbia’s accession to the EU. Moreover, it is the EU that would take over from UNMIK and establish a similar mission of its own.

⁸⁸ It is possible to create a new EU mission in Kosovo without the UN Security Council’s approval – it would suffice to convince the non-European states to withdraw their policemen, officials and troops, who account for a definite minority within the UNMIK and KFOR.

⁸⁹ Yan Charnogursky, Kosovo kak test dla Rossii, *Rossija w Globalnoj Politike*, Volume 5, N°1, Jan–Feb 2007, p. 113.

⁹⁰ See the statement by the Russian representative to the UN SC Vitaly Churkin in Andrei Terekhov, *Lobbyovanie vmesto peregovorov po Kosovo*, *Nezavisimaya Gazeta*, 21 March 2007.

⁹¹ Stenograficheskyj otchot o vstreche s uchastnikami tretjego zasedaniya Mezhdunarodnogo diskussionnogo kluba Valdaj, 9 September 2006, www.kremlin.ru.

⁹² O poziciji Rossii na 61-oj sessii Generalnoj Assamblei OON, 23 September 2006, http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/OD691B5560C567F0C32571EF00221EC5?OpenDocument

⁹³ During this meeting, the Russians once again highlighted the need to reach agreement through direct negotiations between Belgrade and Prishtina, and to abide by the provisions of resolution 1244, including those on the rights of the Serb population. See. http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/36B402A4B9A3E405C3257236004C6ED5?OpenDocument.

⁹⁴ Such a proposal was presented by the then secretary of the Russian Federation Security Council Igor Ivanov in his address to the Foreign and Defence Policy Council (SVOP) on 18 March 2007.

⁹⁵ Obzor vneshnei politiki Rossijskoi Federatsii, Lavrov’s statement made on 21 March 2007 in the Duma, which affirmed that Russia would never withdraw from the decision-making process on Kosovo: http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/86D2D6059556F98DC32572A60030A061?OpenDocument.

⁹⁶ Based on the two countries' affiliation to the Slavia Orthodoxa circle. In the Ottoman times, starting from the 16th century, Russia provided financial and organisational support to the Serb Orthodox Church, and in the early 18th century became the political protector of the Orthodox Slavonic peoples in the Balkans, and then in the Habsburg empire. However, Russia frequently made instrumental use of Serbia, which disturbed and offended the Serb elite. Serbia, on the other hand, was able to skilfully play Russia by involving it in the conflicts with the Austro-Hungarian Empire (World War I). After the Bolshevik revolution, Serbia provided refuge to large numbers of White-Russian émigrés, who made a substantial contribution to Serbia's development.

⁹⁷ Ilya Vukelich, 'Nezavisimost' posle vyborov', *Nezavisimaya Gazeta*, 25 December 2006.

⁹⁸ Russian investments in Kosovo are currently at a very low level, although Russian businesses are interested in the Kosovo electricity market and coal extraction sector. RusAl intends to purchase or build a power plant in Kosovo (the Russians have already bought an aluminium plant in Montenegro, whose energy demand could be covered by supplies from Kosovo). Gennady Sysoyev, 'Premiera Kosovo Primus nezavisimo ot Serbii', *Kommersant*, 17.11.2006.

⁹⁹ Paata Zakareshvili, 'Rossia gotovit sebe zapadniu', *Nezavisimaya Gazeta*, 19.02.2007.

¹⁰⁰ Yevgeny Primakov, 'Tri argumenta v polzu veto', *Moskovskie Novosti*, 16–22 February 2007, p. 18.

¹⁰¹ Fyodor Lukyanov, 'Kosovskij Tsugcvang', *RIA Novosti*, 18 April 2007.

¹⁰² See the interview with Grigory S. Marakutsa, secretary general of the Community for Democracy and Rights of Nations, Svetlana Gamova, 'Balkanskij prietsedent', *Nezavisimaya Gazeta*, 19 February 2007.

¹⁰³ Andrei Terekhov, 'Lobbyirovanie vmesto...', *op.cit.*

¹⁰⁴ According to a survey carried out by the CESID institute in September 2007, keeping Kosovo within Serbia was number five in the ranking of the most important public issues for the Serbian population, and 41 percent of the respondents believed that keeping Kosovo was currently more important than membership in the EU. A smaller group supported breaking diplomatic relations with those countries which would contribute most to Kosovo's independence. In a survey carried out by Strategic Marketing in February 2007, over 50 percent of Serbs accepted giving up Kosovo as a precondition of EU membership. In a survey conducted by the same company in July, 29 percent of respondents spoke in favour of breaking relations with the UE if it recognised Kosovo's independence, but more than two-thirds were opposed to this option. In November 2007, 30 percent of respondents regarded Kosovo as an important issue; the question of Kosovo had risen to number three in the ranking of priority problems. CESID, <http://www.cesid.org/>