

Próby normalizacji sytuacji w Kosowie

Państwa cywilizacji zachodniej nie mogły pozostać obojętne wobec konfliktu w Kosowie. Konflikt ten rozgorzał w wyniku niedopatrzenia i można mu było prawdopodobnie zapobiec. Kosowo to jeden z pierwszych członków Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, które po śmierci Josipa Broz Tito zaczęło się domagać niepodległości. W czasie trwania wojny pomiędzy byłymi republikami, problem niepodległości Kosowa znalazł się na drugim planie. Wspólnota międzynarodowa nie dostrzegła lub zlekceważyła symptomy przyszłej wojny. Kwestia Kosowa została też pominięta na konferencji w Dayton. W wyniku tego niedopatrzenia Albańczycy zmuszeni byli dochodzić swoich praw samodzielnie. Państwa europejskie nie dostrzegały problemu aż do połowy 1997 roku, a i wtedy nikt nie doszedł do wniosku, że Bałkany stają u progu kolejnego krwawego konfliktu. Gdyby nie zbagatelizowano pierwszych sygnałów i podjęto działania dyplomatyczne, gdy konflikt nie nabrał jeszcze charakteru działań militarnych, prawdopodobnie udałooby się osiągnąć kompromis i uniknąć rozlewu krwi.

Od samego początku trwania tego konfliktu, widoczna stała się słabość ONZ, jej niezdolność do rozstrzygnięcia i zapobiegania konfliktom. U podstaw tej sytuacji leżał paraliż decyzyjny i niemoc wykonawcza tej organizacji. Wobec niemocy decyzyjnej ONZ, ciężar mediacji międzynarodowej spadł na państwa europejskie i USA. Najbardziej stanowcze kroki podjęła Unia Europejska, a także USA. W wyniku sytuacji zaistniałej w Radzie Bezpieczeństwa, opozycyjnego nastawienia Rosji i Chin, państwa zachodnie skupiły się w obozie opartym na więzach cywilizacyjnych, które nie obejmowały ani Rosji ani Chin. Płaszczyzną współpracy państw europejskich i USA stało się NATO. Konflikt w Kosowie potwierdził całkowitą zależność technologiczną systemów obrony państw Unii Europejskiej od Stanów Zjednoczonych. Jednakże dominacja technologiczna USA nie szła w parze z przywództwem politycznym. Państwa europejskie były w większym stopniu zainteresowane rozwiązaniem konfliktu na Bałkanach. W czasie trwania konfliktu w wyniku mniejszej znajomości

specyfiki tego regionu administracja amerykańska wysyłała do Belgradu nie konsultowane z Europejczykami zmienne sygnały, które przyczyniły się do przedłużenia i eskalacji konfliktu kosowskiego. Przykładem takiego działania był sprzeciw USA wobec propozycji Richarda Holbruka, który radził aby wynegocjowane przez niego porozumienie pokojowe z października 1997 r. zostało wzmocnione rozmieszczeniem sił pokojowych w Kosowie. Londyn, w przeciwieństwie do USA, popierał tą propozycję i zgłosił gotowość wysłania swoich sił do Kosowa. Kolejnym błędem administracji amerykańskiej było stwierdzenie przedstawione 27 lutego 1998 r. przez specjalnego wysłannika administracji Roberta Gelbarda, że rząd amerykański uważa UČK za organizację terrorystyczną. Serbowie potraktowali to jako przyzwolenie na zwiększenie wysiłków w walce z UČK i przypuścili atak na wsie Cirez i Likosane w cztery dni po wydaniu oświadczenia Gelbarda. Jednocześnie USA wspierało rozwój UČK i ściśle z nią współpracowało.

W tej sytuacji państwa europejskie zaangażowały się w akcję dyplomatyczną. Próbowaly nakłonić obie strony konfliktu do podjęcia rozmów. Wspólnota europejska i USA sprzeciwiały się dążeniu kosowskich Albańczyków do utworzenia samodzielnego państwa. Akceptowały jedynie autonomię Kosowa w ramach istniejących granic Jugosławii. Komisarz Unii Europejskiej Hans van den Broek oświadczył: „Na prezydencie Slobodanie Miloszeviću spoczywa wielka odpowiedzialność. Z myślą o pokoju powinien on nawiązać dialog z Albańczykami z Kosowa i przywrócić mu autonomię. Jeśli tego nie zrobi, niech się nie dziwi, gdy za niego uczynią to inni [...]. Unia nie dopuści do wybuchu nowej wojny na Bałkanach. Wspólnota międzynarodowa nie pozwoli, by region stanął w ogniu”¹. Z misją mediacyjną do Kosowa udał się szef dyplomacji brytyjskiej Robin Cook. Podjął on rozmowy z obiema stronami konfliktu. Jednakże rozmowy te nie przyniosły skutku, ponieważ obie strony mocno obstawały przy swoich stanowiskach. Przedstawiciel Albańczyków Fehmi Agani domagał się większego zaangażowania się państw zachodnich w konflikt. Albańczycy mogli pozwolić sobie na takie stanowisko ponieważ wiedzieli, że są popierani przez USA. Mediator prosił też, by Unia mogła otworzyć biuro w Prisztinie – co ułatwiłoby jej rozeznanie się w sytuacji. Niestety, nie uzyskał takiego pozwolenia. Nie udało się także Robinowi Cookowi uzyskać pozwolenia Slobodana Miloszevića na obecność mediatorów międzynarodowych w czasie rozmów serbsko-albańskich.

Próbując wyrzucić presję na Jugosławii Grupa Kontaktowa Do Spraw Byłej Jugosławii, w skład której wchodziłi przedstawiciele USA, Francji, Wielkiej Brytanii, Rosji a także Włoch, na początku marca 1998 r. nakazała Slobodanowi Miloszevićowi wycofać siły policyjne z Kosowa i przystąpić do rozmów z Albańczykami. Gdy Belgrad nie podporządkował się nakazowi, Grupa Kontaktowa zdecydowała się zwiększyć nacisk na władze serbskie i nałożyła sankcje na byłą Jugosławię. Do

¹ Nie można dopuścić do wojny, Rzeczpospolita, nr 53, 04.03.1998, s. 7.

sankcji przyłączyły się też inne państwa, takie jak Kanada i Japonia. Jedyne Moskwa, która od samego początku wspierała Serbię, sprzeciwiła się tej decyzji, a rosyjskie MSZ przestrzegało przed: „[...] przedwczesnymi decyzjami, które mogą drogo kosztować stabilność europejską”².

Także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie próbowała zapobiec rozprzestrzenianiu się konfliktu w Kosowie na kraje sąsiadujące z nową Jugosławią. Przewodniczący OBWE Bronisław Geremek podjął się prób mediacji w sprawie konfliktu. Aby znaleźć rozwiązanie rozmawiał z ministrami spraw zagranicznych Macedonii i Albanii. Prowadził też rozmowy z przedstawicielami władz serbskich i albańskich. Zdaniem ministra Bronisława Geremka rozmowy między stronami konfliktu powinny się toczyć w formie „okrągłego stołu”. Takiego stanowiska nie mogła uznać Serbia, ponieważ oznaczałoby to umiędzynarodowienie konfliktu. Przedstawiciele międzynarodowi nie rozumieli, że żądanie to było główną przeciwnością w rozpoczęciu rozmów i domaganie się jego realizacji skazuje próby mediacji na niepowodzenie. Minister Bronisław Geremek próbował nakłonić władze serbskie by pozwoliły na powrót misji OBWE do byłej Jugosławii. Częściowo mu się to udało, lecz jak się później okazało, był to tylko krótkotrwały przełom. Konflikt w Kosowie postawił OBWE wobec trudnego problemu. Z założenia OBWE opowiadała się za pokojowym rozwiązywaniem konfliktów, co przemawiało przeciwko interwencji wojsk NATO. Z drugiej jednak strony organizacja ta była zainteresowana szybkim zakończeniem sporu i nie mogła całkowicie zrezygnować ze środków, które gwarantowałyby zakończenie walk. Przewodniczący OBWE Bronisław Geremek powiedział: „Przemoc jest niekiedy jedynym skutecznym sposobem powstrzymania aktów przemocy. Jednak wymuszone rozwiązanie nie zapewnia pokoju. Nie wystarczy nakłaniać władze w Belgradzie do przywrócenia autonomicznego statusu prowincji. Najważniejsze jest powołanie lokalnych instytucji i zapewnienie im reprezentacji w parlamencie i w centralnych instytucjach nowej Jugosławii, bez rozstrzygnięcia sporu: autonomia czy niepodległość”³.

Zaniepokojenie rozwojem sytuacji w Kosowie wyrażała także Rada Bezpieczeństwa ONZ. Na jej forum ścierały się dwa sprzeczne stanowiska, państw skupionych w ramach Unii Europejskiej i NATO z jednej strony i Rosji związanej z Serbią związkami cywilizacyjnymi z drugiej. W marcu udało się dojść do porozumienia państwom wchodzącym w skład Rady Bezpieczeństwa i uchwalono embargo na dostawy broni dla Jugosławii.

Inne stanowisko zajmowała administracja amerykańska, która od początku konfliktu opowiadała się po stronie albańskiej. Pomimo kilku gestów, które miały pokazać, że nie opowiada się ona po żadnej ze stron konfliktu, jej działania nosiły wyraźnie wrogi charakter wobec władz belgradzkich. Waszyngton obarczył odpowiedzialno-

² Grupa Kontaktowa nałożyła sankcje, Rzeczpospolita, nr 109, 11.05.1998, s. 1 i 5.

³ N. Gurfinkel, Geremek apeluje o skuteczność, Rzeczpospolita, nr 158, 08.07.1998.

ścią za niepowodzenie rozmów Serbię i zagroził, że cofnie wszystkie podjęte przychylnie decyzje do czasu zakończenia wojny w Jugosławii.

Prób mediacji podjął się specjalny wysłannik amerykański, Richard Holbrooke wraz z Robertem Gelbardem. Spotykali się oni z przedstawicielami obu stron konfliktu i pomimo początkowego optymizmu, także te rozmowy zakończyły się fiaskiem. Pomimo doprowadzenia do spotkania Slobodana Miloszevića z Ibrahimem Rugową, nie udało się osiągnąć kompromisu. Richard Holbrooke obarczył odpowiedzialnością za brak porozumienia stronę serbską, co tylko potwierdziło wrogie nastawienie USA do władz serbskich. Władze serbskie w wydanym po spotkaniu komunikacie oświadczyły: „Nasz kraj nie akceptuje polityki nacisku, którą stosuje się wobec nas”⁴. Natomiast spotkanie z Ibrahimem Rugową ocenił Richard Holbrooke jako bardzo pożyteczne. Nie próbował także nakłonić strony albańskiej, by zrezygnowała z żądania obecności przedstawicieli międzynarodowych podczas rozmów. Pomimo niepowodzenia swojej pierwszej misji, Richard Holbrooke powrócił na Bałkany w lipcu 1998 r. by kontynuować próby zażegnania kryzysu i nakłonić Slobodana Miloszevića do spełnienia postulatów Grupy Kontaktowej.

Już po pierwszej wizycie Richarda Holbrooke’a w maju 1998 r. w Jugosławii państwa zachodnie rozważały możliwość zbrojnej interwencji w Jugosławii. Przewodniczący Zgromadzenia Unii Zachodnioeuropejskiej, Hiszpan Lluís Maria de Puig oświadczył: „Już dziś należy przygotować się do interwencji, w razie gdyby okazała się ona niezbędna”⁵. Stanowisko takie wynikało z braku obiektywnej oceny sytuacji w Kosowie i obciążeniem całkowitą odpowiedzialnością za stan rzeczy Serbię.

Drugą płaszczyzną działań USA było NATO. Swą dominującą pozycję w Sojuszu Waszyngton utrzymywał dzięki dysproporcji w potencjale obronnym państw członkowskich. Państwa europejskie wydawały 66% sumy, którą na obronę przeznaczały Stany Zjednoczone, ale ich możliwości stanowiły jedynie 10% potencjału armii amerykańskiej⁶. Stąd stanowisko Sojuszu było w zasadzie stanowiskiem USA. Sojusz już od wiosny 1998 r. był sceptyczny co do prowadzenia zabiegów dyplomatycznych. Potwierdzeniem tego stanowiska są słowa Madeleine Albright, że: „Dyplomacja działa najlepiej, gdy jest wspierana groźbami wojskowymi”⁷. NATO podobnie jak Unia Zachodnioeuropejska, rozważało możliwość zbrojnej interwencji w Kosowie już na początku marca 1998 r. Pragnący zachować anonimowość dyplomata amerykański powiedział: „Chcemy, by NATO przygotowało się na najgorsze”. Sojusz podjął decyzję o opracowaniu planów interwencji.

Podsekretarz stanu USA Strobe Talbott, który przeprowadził rozmowy z przedstawicielami pięciu państw bałkańskich w marcu 1998 r. oświadczył, że: „Konflikt powinien zostać rozwiązany środkami politycznymi i dyplomatycznymi, lecz w razie

⁴ *Granica pod nadzorem*, Rzeczpospolita, nr 11, 13.05.1998, s. 7.

⁵ *NATO przygotowuje plany interwencji w Kosowie*, Rzeczpospolita, nr 12, 27.05.1998, s. 8.

⁶ *Świat po Kosowie*, pod red. A. Magdziak-Miszewskiej, Warszawa 2000, s. 25–26.

⁷ *Dyplomacja wspierana siłą*, Rzeczpospolita, nr 137, 13.06.1998, s. 1.

konieczności NATO nie zawaha się przed użyciem środków innego rodzaju”⁸. Wyowiedź ta odzwierciedla stanowisko Waszyngtonu wobec konfliktu w Kosowie, który od rozpoczęcia się zbrojnego konfliktu w tej prowincji dopuszczał możliwość zbrojnej interwencji, nie wierząc w możliwość dyplomatycznego rozwiązania kryzysu. Stanowisko to wynikało z oczywistego faktu, że USA w znacznie mniejszym stopniu rozumiało specyfikę tego regionu, co było widoczne już podczas wojny w byłej Jugosławii. Amerykańskie zainteresowanie wojną w mało znanej Amerykanom części kontynentu europejskiego musiało być znacznie mniejsze od europejskiego. Waszyngton nie rozpatrywał tego konfliktu na płaszczyźnie cywilizacyjnej, a raczej na płaszczyźnie humanitarnej. USA po raz kolejny chciały uchodzić za obrońcę praw człowieka i uciskanych mniejszości, a tym samym umocnić swą reputację najważniejszego gwaranta pokoju i stabilności. Na Amerykanach także spoczywała znaczna część odpowiedzialności za to, że sprawa Kosowa została pominięta w porozumieniu z Dayton. Amerykanie bogatsi o doświadczenia z wojny w byłej Jugosławii, doskonale zdawali sobie sprawę, że konfliktu kosowskiego nie da się rozwiązać za pomocą rozmów serbsko-albańskich. Pomiedzy stronami tego konfliktu istniały zbyt duże różnice cywilizacyjne, by mogły one wypracować jakiś kompromis. Waszyngton dostrzegał analogię tej sytuacji do sytuacji, jaka miała miejsce w czasie trwania wojny w byłej Jugosławii. Wiedział, że stronom nie uda się przełamać własnych przekonań, dystansu kulturowego, nasilającej się nienawiści i dojść do porozumienia. Wątpliwe było powodzenie mediacji strony trzeciej, ponieważ zabrakło mediatora, który przez obie strony byłby postrzegany jako siła neutralna. Nie mogły się nim stać Stany Zjednoczone, ponieważ Serbia postrzegala je jako sprzymierzeńca Albańczyków; z oczywistych powodów nie mogła nim zostać Rosja cywilizacyjnie związana z Serbią. Także żadne z państw europejskich (poza Rosją) nie było postrzegane przez Serbów jako neutralne. USA chcąc uchodzić za gwaranta pokoju i stabilności nie chciały dopuścić do rozszerzenia się konfliktu, starały się utrzymać wojnę w Kosowie pod kontrolą, a najprostszym sposobem kontrolowania konfliktu zbrojnego dla potęgi militarnej, jaką są Stany Zjednoczone, było podjęcie interwencji zbrojnej, która musiała zakończyć się ich sukcesem. Na początku czerwca Sojusz dla wzmocnienia presji na Belgradzie i zaprezentowania swej siły – rozpoczął ćwiczenia lotnicze w Albanii i Macedonii.

Nie bez znaczenia dla stanowiska USA była jego sympatia dla UÇK, a także potajemna współpraca z tą organizacją. Sympatia ta miała kilka źródeł. Albańczykom udało się powtórzyć fortel zastosowany wcześniej przez Bośniaków. Kosowskim Albańczykom udało się przekonać opinię międzynarodową, że są bezbronnymi ofiarami terroru serbskiego. Amerykanie w każdym konflikcie starali się zaprezentować jako obrońcy uciśnionych i skrzywdzonych, tym razem też się tak stało. Władze amerykańskie postanowiły pomóc krzywdzonym Albańczykom i zatrzymać terror

⁸ M. Suchowiejko, *Strobe Talbott w Sofii*, Rzeczpospolita, nr 66, 19.03.1998, s. 7.

serbski. Zachodnie mass media skupiły się na przedstawianiu tragedii ludności albańskiej utrwalając taki wizerunek wśród opinii międzynarodowej. Niewiele miejsca poświęcały akcjom zbrojnym i zamachom dokonywanym przez UČK. Dzięki takiej taktyce społeczeństwa zachodnie zaczęły się domagać od swoich rządów stanowczego działania mającego na celu zakończenie tragedii Albańczyków z Kosowa. Dodatkową przyczyną, z powodu której USA wspierało UČK, był fakt, że Serbia po wojnie w byłej Jugosławii uznawana była przez ogół opinii międzynarodowej za głównego agresora. USA obarczyły władze w Belgradzie odpowiedzialnością za eskalację konfliktu w byłej Jugosławii. Ułatwiło to zadanie Albańczykom, których strategia padła na podatny grunt. Wspierając Albańczyków Waszyngton miał nadzieję, że uda mu się kontrolować rozwój konfliktu, a także samych Albańczyków, by nie dopuścić do powstania islamskiego państwa w Europie. Roztaczając opiekę nad ludnością albańską USA zapewniało sobie stałą obecność na tym terenie, a tym samym – sprawowanie władzy w nowopowstałej enklawie islamskiej. Amerykanie zdawali sobie sprawę, że Belgrad nie zgodzi się na bardzo radykalne żądania polityków zgromadzonych wokół Wyzwoleńczej Armii Kosowa, a także nie zgodzi się na prowadzenie rozmów z tą formacją. Dla Serbów jedynym możliwym do przyjęcia przedstawicielem Albańczyków, z którym zdolni byliby podjąć rozmowy, był Ibrahim Rugova. Jeden z dyplomatów Sojuszu oświadczył: „Nadal chcemy, by na czele albańskiej delegacji stanął Ibrahim Rugova, ma on bowiem największe poparcie wśród Albańczyków. Jednak bez udziału przedstawicieli Wyzwoleńczych Wojsk Kosowa negocjacje nie będą efektywne”⁹. USA czuło się zobowiązane popierać UČK, dlatego też opowiadało się za zbrojną interwencją, której domagali się bojownicy albańscy.

5 sierpnia ministrowie obrony państw członkowskich NATO postanowili utworzyć jednostki lotnicze, które wezmą udział w późniejszej interwencji w Kosowie, dając tym samym wyraźny znak, że stosowane przez Sojusz, a zwłaszcza przez USA, środki dyplomatyczne zawiodły. Minister spraw zagranicznych Niemiec Klaus Kinkel oraz amerykańska sekretarz stanu Madeleine Albright nie kryli zdecydowanego poparcia dla rozwiązań wojskowych. Niemcy włączając się czynnie w działania na rzecz rozwiązania kryzysu, zagroziły Belgradowi konsekwencjami wojennymi, jeżeli nie zastosuje się do poleceń wspólnoty międzynarodowej. Zdaniem szefowej dyplomacji amerykańskiej Madeleine Albright: „[...] po decyzji podjętej przez ministrów obrony państw Sojuszu w Portugalii NATO rozpoczęło ostatnie przygotowania i w razie potrzeby będzie gotowe do działania”¹⁰.

OBWE próbowało zapobiec rozwiązaniom siłowym, przekazując Belgradowi propozycję dotyczącą rozwiązań konfliktu. Podstawowymi warunkami tej propozycji było zaprzestanie walki między stronami i umożliwienie powrotu uchodźcom.

⁹ J. Bielecki, *Rozżaleni Albańczycy*, Rzeczpospolita, nr 177, 30.07.1998, s. 7.

¹⁰ Po zapowiedzi zbrojnej NATO czeka na odpowiedź Belgradu, Rzeczpospolita, nr 226, 26.09.1998, s. 6.

Propozycja ta nie zawierała żadnych rozwiązań mających na celu likwidację antagonizmów cywilizacyjnych, ograniczała się jedynie do propozycji powrotu do sytuacji z początku konfliktu, a tym samym nie stwarzała szansy na budowanie w oparciu o nią kompromisu między stronami.

Wraz z zaostrzeniem się konfliktu i odkryciem masakry dokonanej przez wojska serbskie w lesie drenickim na przełomie września i października 1998 r., zarówno państwa zachodnie jak i USA zaostrzyły swe stanowiska wobec władz belgradzkich. Szef dyplomacji brytyjskiej Robin Cook oświadczył, że: „Wielka Brytania jest gotowa podjąć działania zbrojne przeciwko Serbii”¹¹. W podobnym tonie także wypowiedział się ustępujący minister spraw zagranicznych Niemiec Klaus Kinkel, który oświadczył, że: „Plany NATO dotyczące ewentualnej interwencji w Kosowie są gotowe”¹². Swe oburzenie zgłosił też szef dyplomacji brytyjskiej Robin Cook, którego zdaniem badaniem okrucieństw popełnionych w Kosowie powinien zająć się ONZ-owski trybunał do spraw zbrodni wojennych. Jeszcze bardziej stanowcze stanowisko zajął Waszyngton, który zagroził, że jeżeli wojska serbskie natychmiast nie wycofają się z Kosowa, należy się spodziewać interwencji zbrojnej. W podobnym tonie przemawiał także premier Wielkiej Brytanii, który uznał, że: „Rozwiązanie dyplomatyczne już nie ureguluje sytuacji w Kosowie”¹³. Tony Blair oświadczył, że: „[...] chcieliby, aby wspólnota międzynarodowa przekazała Slobodanowi Miloszevićowi jak najbardziej zdecydowane przesłanie, że nie zamierza więcej tolerować takich okrucieństw”¹⁴.

Rada Bezpieczeństwa, wobec zaostrzenia się sytuacji w Kosowie nie mogła pozostać beczynna i 23 września wydała rezolucję nr 1199 nakazującą przerwanie ognia obu stronom konfliktu. Dla NATO był to pierwszy sygnał, że możliwe jest porozumienie w ramach Rady co do rozpoczęcia akcji zbrojnej, dlatego też przystąpił do intensywnych przygotowań do nalotów. Takiej interpretacji stanowczo sprzeciwiała się Rosja. Także państwa członkowskie NATO nie były zgodne co do interpretacji rezolucji ONZ. Jedynie USA potraktowało rezolucję jako przyzwolenie na zbrojne rozwiązanie; pewności tej nie posiadali przedstawiciele Francji, Włoch, Niemiec, a także Grecji. Niemniej jednak przeważało stanowisko Stanów Zjednoczonych.

Pomimo stanowiska NATO, nie zaprzestano działań dyplomatycznych. Z polecenia Madeleine Albright z kolejną misją „ostatniej szansy” udał się Richard Holbrooke. Jednakże jego misja sprowadziła się do próby zastraszenia władz serbskich. Nie zaproponował on żadnego planu rozwiązania konfliktu, a jedynie przedstawił Miloszevićowi żądanie wycofania wojsk serbskich pod groźbą rozpoczęcia interwencji zbrojnej. Do Belgradu na rozmowy udali się też generał Wesley Clark,

¹¹ *Oburzenie po masakrze cywili*, Rzeczpospolita, nr 231, 02.10.1998, s. 1.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

głównodowodzący sił NATO w Europie, a także amerykański mediator do spraw Kosowa, Christopher Hill. W wyniku tych rozmów i misji Richarda Holbrooka, Slobodana Miloszević pod presją interwencji zbrojnej państw zachodnich zgodził się na wycofanie serbskich wojsk z Kosowa, a także na rozmieszczenie w Kosowie dwóch tysięcy obserwatorów z Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Porozumienie podpisane 15 października 1998 r. pomiędzy Serbami a OBWE i NATO było pilnie monitorowane przez Unię Europejską. Bardzo mocno zaangażowała się ona we wspieranie misji weryfikacyjnej OBWE wysłanej do Kosowa.

Rada Bezpieczeństwa ONZ wydała rezolucję, w której zaakceptowała porozumienie wynegocjowane przez Richarda Holbrooka, jednocześnie wezwała władze Jugosławii do bezzwłocznego wypełnienia poprzednich rezolucji Narodów Zjednoczonych i wycofania wojsk z Kosowa. Jednak by uniknąć rosyjskiego weta, w uchwalonym dokumencie nie wspomniano o możliwości użycia siły wobec Belgradu pomimo zaproponowania takiego zapisu przez Francję i Wielką Brytanię.

Prowadzone jesienią 1998 r. negocjacje z Serbami wykazały, że państwa Unii Europejskiej nie cieszą się w oczach Belgradu poważaniem; słaby prestiż militarny państw europejskich skłaniał Slobodana Miloszevića do toczenia poważnych rozmów jedynie z Amerykanami. Negocjatorzy europejscy byli lekceważeni przez władze w Belgradzie, ponieważ Serbowie uważali, że państwa europejskie nie dysponują wystarczającą siłą militarną mogącą zaszkodzić Belgradowi. Jako nie posiadająca realnej siły Unia Europejska mogła występować jedynie w roli komentatora i obserwatora wydającego odezwy. Spowodowane to było w dużej mierze postawą państw europejskich, które do ostatniego momentu liczyły na dyplomatyczne rozwiązanie konfliktu w Kosowie.

Pomimo pozornego przełomu w kwestii Kosowa pomiędzy Serbią a wspólnotą międzynarodową, konflikt nie ustał. Od momentu podpisania porozumienia władze serbskie blokowały rozmieszczanie misji OBWE, najczęściej za pomocą środków biurokratycznych. Slobodan Miloszević nie zezwolił także na wycofanie wszystkich wojsk motywując, że po ich odejściu wkroczą na te tereny bojownicy UÇK. Całkowite wycofanie wojsk serbskich oznaczałoby dla Serbii bezwzględnie utratę kontroli nad Kosowem.

Wspólnota międzynarodowa z coraz większym zaniepokojeniem obserwowała nasilający się konflikt, którego nie udało się przerwać podpisaniem w październiku porozumienia między władzami serbskimi a OBWE i NATO. Słabość tego porozumienia polegała na fakcie, że zostało podpisane jedynie przez stronę serbską.

Państwa europejskie wierząc w możliwość pokojowego rozstrzygnięcia kryzysu w Kosowie, zorganizowały na początku lutego 1999 r. „rozmowy ostatniej szansy” w Rambouillet, których tematem miało być wypracowanie kompromisu między stronami konfliktu. Podstawą rozmów był plan pokojowy opracowany przez Grupę Kontaktową i popierany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Jego głównymi punktami były: natychmiastowe zawieszenie broni; integralność terytorialna Jugosławii

i jej sąsiadów; wolne wybory w Kosowie (pod nadzorem OBWE); autonomia dla Kosowa (niezależna władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza). Wspólnota międzynarodowa, próbując zmusić obie strony do podpisania planu pokojowego zagroziła, że w wypadku nie podpisania porozumienia przez którąś ze stron, rozpocznie przeciwko niej interwencję zbrojną. Plan pokojowy był próbą stworzenia sztucznego kompromisu i narzucenia go walczącym stronom. Plan ten nie rozwiązywał przyczyn konfliktu, a jedynie zmuszał obie strony do daleko idących ustępstw w stosunku do swych stanowisk. Jednym z punktów porozumienia było rozmieszczenie sił międzynarodowych w Kosowie. Dla Serbii oznaczałoby to w praktyce zrzeczenie się władzy w tej prowincji, na co Serbia nie wyrażała zgody. Propozycja przyznania Kosowu autonomii nie satysfakcjonowała Albańczyków, ale liczyli oni na to, że jest to status przejściowy i uda im się w najbliższym czasie uzyskać niepodległość. Strona albańska podpisała porozumienie, wiedząc, że nie uczynią tego Serbowie. W ten sposób osiągnęli cel, jakim było doprowadzenie do akcji zbrojnej przeciwko Serbii.

Administracja amerykańska nadała rozmowom niewielką rangę, a tym samym nie uwiarygodniła europejskiej groźby interwencji zbrojnej w razie nie podpisania porozumienia przez którąś ze stron. Mediacja międzynarodowa zdominowana była przez przedstawicieli państw europejskich. Negocjacje przewodził Robin Cook wraz z Francuzem Hubertem Vedrine. Amerykanie nie angażowali się w prowadzenie rozmów na konferencji, ustępując pola dyplomatom europejskim, co przyczyniło się do tego, że Serbowie z lekceważeniem traktowali groźby Europejczyków o użyciu siły. Do podpisania porozumienia próbował nakłonić władze serbskie Richard Holbrooke, który dwukrotnie odwiedził Belgrad podczas trwania rozmów w Rambouillet. Niemniej jednak jego misja polegała głównie na przypomnieniu o groźbie interwencji zbrojnej, a nie na wypracowaniu wspólnego stanowiska, które możliwe byłoby do przyjęcia przez Serbię.

Groźby użycia siły nie były podparte zgodą ONZ. Status prawno – międzynarodowy Kosowa nie zezwalał na interwencję w oparciu o zasadę zbrojnej obrony, ponieważ Kosowo nie będąc suwerennym państwem nie mogło być członkiem ONZ. Organizacja Narodów Zjednoczonych mogła podjąć decyzję o rozpoczęciu interwencji zbrojnej w obronie kosowskich Albańczyków w oparciu o przepis o zbiorowym bezpieczeństwie. Zastosowanie tego mechanizmu wymaga jednak zgody Rady Bezpieczeństwa, która nie byłaby możliwa do osiągnięcia z powodu weta Rosji i Chin.

Pomimo braku zgody ONZ na interwencję zbrojną, państwa NATO zdecydowały się rozpocząć bombardowanie Jugosławii, powołując się na zwyczajowe i nigdy nie skodyfikowane prawo interwencji humanitarnej. W odpowiedzi na zarzuty części opinii międzynarodowej, że zastosowanie tego mechanizmu jest sprzeczne z prawem, duża część anglosaskich prawników uznała, że gdy statutowa działalność Rady Bezpieczeństwa blokowana jest przez jej własnych członków wetem, w celu

przywrócenia pokoju dopuszczalne jest zastosowanie „interwencji humanitarnej”. W praktyce oznaczało to, że poszczególne państwa lub grupa państw, jak np. NATO, otrzymuje w wypadku bezczynności lub blokady Rady wetem, prawo do jednostronnego, arbitralnego stwierdzenia, że w danym regionie istnieje sytuacja zagrażająca pokojowi lub bezpieczeństwu światowemu – prawo do zastosowania reakcji militarnej¹⁵. Z technologicznego punktu widzenia była to operacja wyłącznie amerykańska.

Podczas trwania nalotów, poszczególni członkowie sojuszu krytycznie oceniali niektóre aspekty akcji, jednak żadne z państw należących do sojuszu nie sprzeciwiło się interwencji. Poparcia udzielił rząd Niemiec, który po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej opowiedział się za militarnym udziałem lotnictwa niemieckiego poza granicami kraju. Poparcia udzielił też lewicowy rząd włoski, który pod naciskiem społeczeństwa początkowo żądał przerwania nalotów, by następnie poprzeć akcję Sojuszu i udostępnić lotnictwu NATO bazy wojskowe. Swe poparcie, pomimo początkowego oficjalnego sprzeciwu, ogłosił także rząd Grecji. Wątpliwości co do celowości akcji NATO wyraziły państwa neutralne Unii Europejskiej – Austria, Finlandia, Irlandia i Szwecja. Na tym etapie konfliktu Unii Europejskiej przypadła rola obserwatora. 8 kwietnia 1999 r., podczas nadzwyczajnego posiedzenia, Unia Europejska oficjalnie poparła akcje NATO, obciążyla odpowiedzialnością za przebieg wydarzeń prezydenta Slobodana Miloszevića i potępiła czystki etniczne. W tej sytuacji ministrowie spraw zagranicznych Unii Europejskiej spotkali się z ministrami spraw zagranicznych Albanii, Bośni i Hercegowiny, Bułgarii, Chorwacji, Macedonii, Węgier, Rumunii, Słowenii i Turcji i przedstawicielami zaangażowanych w konflikt organizacji międzynarodowych: UNFCR, OBWE, NATO, Rady Europy, UZE oraz organizacji finansowych: MFW, IBRD, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Podczas tego spotkania podjęto decyzję o przeznaczeniu pakietu z pomocą, w wysokości 250 mln. euro, na rzecz pomocy dla Kosowa. 26 kwietnia 1999 r. na posiedzeniu w Luksemburgu Rada Europy podjęła decyzję o wprowadzeniu embarga na dostawy do Federacji Republiki Jugosławii ropy naftowej i jej przetworów, a także wprowadziła szereg sankcji, jak np. zamrożenie kont bankowych oraz zakaz lotów między terytorium Unii i Jugosławii. Państwa europejskie zaangażowały się też we wzmocnienie kontaktów z Macedonią i Albanią. Opracowano również wstępne założenia Paktu Stabilizacji dla Europy Południowo-Wschodniej. Unia Europejska stała się ekonomicznym filarem operacji NATO.

¹⁵ K. Majchrzak, *Bomby dla pokoju*, Lewą nogą, nr 12, 2000, s. 57.