

Др КАТАРИНА СТЕПАНОВА\*

## РУСИЈА У КОСОВСКОЈ КРИЗИ

Анализирајући руску политику у односу на Косовску кризу, већина западних посматрача је третира и посматра у свјетлу њених основних покретачких мотива као што су: "пост-царске амбиције" Русије, "словенофилство", или "пансловенство" руских елита и тежња Кремља да својој домаћој "национал-патриотској" политичкој опозицији измакне тло под ногама. И, на крају, позицију Москве према Косову, која инсистира на праву југословенске власти да заштити територијални интегритет земље, тумаче као "одраз" руске политике према Чеченији. Већина тих и других фактора третираних на Западу у својству основних мотива руске политике према Косову, има емоционални, психолошки или културни карактер. Иако би најједноставније било савременој руској спољној политици приписати игру ирационалних сила и носталгију за царском прошлошћу, то нас не би приближило схватању праве суштине и мотивације позиције Русије у питању међународне кризе око Косова и њеног учествовања у процесу мирног рјешавања проблема.

Улога пост-царских амбиција Москве, као основне покретачке силе савремене руске спољне политике, изузетно је преувеличана. Послије распада Совјетског Савеза, Русија је стварно осјетила нагли пад свог међународног престижа. Међутим, без обзира на чињеницу да је руским елитама било потребно одређено вријеме да се прилагоде промјенама, не само унутрашњег него и спољашњег положаја земље, и губитку глобалне империје и "мисије" у свијету, у садашњем тренутку апсолутни максимум руских тежњи на међународној сцени је у чињеници да поста-

---

\* Степанова Катарина Андрејевна - доктор историјских наука (Московски државни универзитет М. В. Ломоносова), научни сарадник Московског центра Карнеги. Коредатор и коаутор књиге "Косово: међународни аспекти кризе", М., 1999, 309 стр.

не један од центара мултиполарног свијета, који је још у фази формирања. И мада се већина руских експерата за међународне послове - како у области стратешких (Сергеј Рогов, Алексеј Арбатов), тако и у сфери геополитичких (Едвард Поздњаков, Константин Сорокин) и "цивилизацијских" истраживања (Никита Моисејев) - придржава верзије мултиполарног виђења свијета, савремени период у развоју међународних односа тумаче као прелазни. За тај период карактеристичне су друге теорије - као што је концепција релативне, или "плуралистичке" монополарности.<sup>1</sup> У складу са том концепцијом, ситуација, када се САД стављају на чело по свим питањима глобалне политике и економије, али истовремено нијесу спремне да прихвате на себе и бреме личне одговорности за судбину свијета, а при томе осјећају и неопходност да се усредсреде на рјешавање унутрашњих задатака, можда је окарактерисана као "плуралистичка монополарност" - комбинована структура међународних односа, распоређених, углавном, у оквирима вектора монополарног развоја.

Што се тиче "словенофилских" расположења, та на Западу веома распрострањена представа о Србији и Русији, као вјечитим словенским-партнерима и савезницима, у најбољем случају, изгледа да је поједностављена. Веома је важно правити принципијелне разлике, с једне стране, између традиционалних веза руског и српског народа (које се базирају на историјској, културној и религиозној блискости) и, с друге стране, међувладине и међудржавне односе, који су кроз историју имали вишезначни карактер. И мада је у одређеним историјским периодима Русија, излазећи из оквира својих интереса, пружала Србији одређену подршку, нарочито у области национално-државног формирања, то није била гаранција ниједној страни да ће избјећи нагла захлађења у односима. Тако је након добијања независности Србије 1878. године, уз активну подршку Русије, услиједио један од најлошијих периода руско-српских односа, који је трајао све до почетка XX вијека. Исто тако је и после заједничке побједе над фашизмом 1945. године нова Југославија одбила да буде у орбити СССР. Историјски гледано, Србија је увијек тежила регионалном лидерству на Балкану у вријеме када је интересима Русије (а затим СССР) у великој мјери одговарало одржавање одређеног баланса сила у региону. Што се тиче осталих балканских земаља, оне своју садашњу спољњу политику не одређују према ранијим заслугама Русије у подршкама њиховим национално-ослободилачким тежњама, већ према њеној садашњој неспособности да им помогне у интегрисању у свјетски економски простор, због чега се већина тих земаља оријентише према ЕУ и НАТО. У том смислу Москва

<sup>1</sup> Богатуров, Алексеј Д.: *Плуралистичка монополарност и интереси Русије, Svoobodnaja mysl'*, № 2, 1996, стр. 25-36.

нема илузија о могућем "успостављању" свог утицаја на Балкану, а још мање преко стратешког партнерства са Београдом. Тачније, прословенску реторику користе владајући кругови у Русији (укључујући председника Јељцина, који је неколико пута поновио: "Ми не заборављамо да смо словенске државе и пријатељи")<sup>2</sup> за своје циљеве као инструмент политичко-идеолошке манипулације - руске елите су исувише рационалне да би искрено подијелиле таква гледишта.

Исто тако је покушај да се руска политика на Балкану објасни потребом уважавања расположења "народно-патриотске" домаће политичке опозиције изгубио сваки смисао, у крајњем случају, почетком 1996. године, када је Андреја Козирева на мјесту министра иностраних послова замијенио Јевгениј Примаков. За вријеме Примакова спољна политика је назначен национални консензус. Споменућемо да је приближавање спољнополитичких погледа у Русији био најкарактеристичније за руске елите у периоду до НАТО-агресије на Југославију.

Од свих набројених фактора, једини који је објективно радио на зближавању Русије и СРЈ, а заједнички је за обе федеративне државе, јесте проблем против сепаратизма. Имајући у виду да *конфликт у Чеченији можемо поредити само са ситуацијом на Косову, а која је нарасила до интернационализације Косовске кризе у октобру 1998. године*, требало би признати да се у оба случаја ради о сепаратистичким покретима на етничкој основи, који воде оружану борбу против централних влада федералних држава у региону (балканском и кавкаском), а који су захваћени социјално-економским, етничким, културним и регионалним противрјечностима. Оба конфликта - код већине криза тог типа - праћени су масовним ријекама избјеглица и нарушавањем права човјека. Нарочито много сличности има у карактеру оба сепаратистичка покрета који су настали почетком 1990. године одмах после распада СССР и СФРЈ, формирањем милитаризованих организација ("оружаних снага чеченске Републике Ичкерије" и Ослободилачке армије Косова) које су изводиле герилске и терористичке операције, не само у Чеченији и на Косову него и у сусједним земљама и областима и добили финансијску помоћ из иностранства - како од својих националних дијаспора тако и од иностраних организација, међу којима и оних екстремистичког и терористичког типа.

Међутим, упоредо са постојањем спољашњих сличности у догађајима на Косову и у Чеченији, постоје и фундаменталне разлике у историјском и религиозном контексту, узроцима, карактеру и могућим посљедицама оба конфликта. Тако, Чеченија никада није за Русију имала толико важан историјски и културно-религијски значај, као што

---

<sup>2</sup> *Сусрети председника Русије Јељцина и председника Југославије Милошевића у Кремљу, Србија у миру, јул-август 1998, стр. 6.*

је Косово имало за Србију; Чечени су од самог почетка чинили већински дио становништва на тој територији на којој се налази садашња Чеченија и они немају своју властиту аналогију "Албанију", тј. независну "Чеченију" ван граница Русије. Иако обје кризе имају религиозни аспект, он је неупоредиво јаче изражен у Чеченији и на Сјеверном Кавказу у цјелини (у облику специфичне разноликости радикалног ислама, као нпр. вахабизам), него што је то случај са Косовом. Поред тога, резултат првог чеченског рата 1994-1996. године је чињеница да су федералне власти у Русији признале устав и суверенитет Чеченске Републике (у саставу федерације) и легитимност предсједника А. Масхадова које су сами изабрали. На тај начин, за разлику од косовских Албанаца, Чечени су добили могућност да, у крајњем случају, приступе стварању властитог државног уређења, али је та шанса, очигледно, пропала.<sup>3</sup> Коначно, кључни фактор разлике између Косова и Чеченије јесте степен интернационализације косовске кризе: једноставно речено, чеченски сепаратисти нијесу имали тако моћног савезника као што је НАТО.

Све то, наравно, не значи да горе наведени фактори нијесу имали никакву улогу у одређивању руске политике у односу на Косовску кризу, већ искључиво указују на другостепени значај тог односа у поређењу са другим интересима и процјенама. Ма како да је необично, кључ за разумијевање политике Русије према етнополитичком конфликту на Косову јесте увиђање да је та политика имала само отуђен однос према самом конфликту.

\*\*\*

Ако би било могуће објаснити учествовање Русије у Косовској кризи једном ријечју, онда би та ријеч била "НАТО". "Фактор НАТО" постао је основни проблем у узајамним односима Русије са Западом у сфери европске безбједности, у крајњем случају, са почетком дебате о проширивању алијансе на Исток. У току тих дебата руководство Русије је, у више махова, од представника алијансе добијало увјеравања да ће по окончању "хладног рата" НАТО бити чисто одбрамбени савез који неће имати ни намјере ни воље да води офанзивне војне операције. Још више, у самој Русији, током већег дијела 1990-их година, многи експерти су исказивали мишљење о "позитивном" карактеру процеса унутрашње трансформације НАТО (у корист јачања блока политичко-

<sup>3</sup> Детаљније види: Pain, Emil "Armed Conflict in Kosovo and Chechnya; A Comprasion", Forced Migration Monitor, No 25 (September 1998): 1, 4-6; Stepanova Ekaterina: "Kosovo and Chechnya; Llogical Parallels", Security Dialogue, Vol. 31, No. 1, March 2000, pp. 507-509.

војног, а не војно-политичког карактера), као противтежи "негативног" процеса ширења НАТО на Исток, са руске тачке гледишта.<sup>4</sup>

Постојало је јасно да је идеја стварања паневропског система безбједности нереална, а интереси Русије, који нијесу успјели да увуку ни у једну од двије основне европске организације (НАТО и ЕУ), приликом рјешавања питања европске безбједности, било да се узимају у обзир у минималном облику или пак уопште не рачунају, као и тенденција како спољне тако и унутрашње трансформације Сјеверноатланске алијансе, морали су попримити пријетећи карактер за Русију. Одсуство разумијевања по том питању - у које регионе НАТО може да упути своје оружане снаге, у комбинацији са спремношћу алијансе да изађе ван граница "зоне одговорности", која је утврђена Вашингтонским договором 1949. године, довело је и до почетка НАТО-агресије на СРЈ, а самим тим је изневјерена и стратегијска концепција алијансе.

Чак и у временима када су односи између Русије и НАТО били најбољи, међусобна сарадња је имала веома ограничен карактер и није могла распршити такве бојазни. Тако је програм "Партнерство за мир" испао нешто сасвим друго за Русију, нешто као припрема и легализација ширења НАТО на Исток. Пошто Русија није намјеравала да уђе у НАТО, била је мало заинтересована за суштину "Партнерства за мир", тј. за међусобне допуне са снагама НАТО и реформисање сопствених оружаних снага према натовском обрасцу. Одређену улогу у томе да "Партнерство за мир" не постане стварни механизам за развој односа Русије и НАТО имала је и тежња војно-политичког руководства НАТО да у оквиру "Партнерства за мир" доведе у исту раван, прво, земље са потпуно различитим нивоима развоја и бојеве готовости оружаних снага (од Словеније до Русије), а друго, земље које су тежиле да по било коју цијену уђу у алијансу, као и оне које су способне да сарађују само у веома ограниченом броју конкретних питања. Резултат тога је неучествовање руских представника на манифестацијама у оквиру "Партнерства за мир" на постојаним основама. Иста судбина задесила је и индивидуални програм партнерства Русије са НАТО, који је одобрен у мају 1995. године. Пошто је 1998. године истекао рок важности тог програма, Русија је одбила његово продужавање и недјељу дана прије бомбардовања Југославије (март 1999. године) званично је саопштила да ограничава своје учешће у програму "Партнерство за мир" на улогу посматрача, очигледно као знак протеста против званичног уласка По-

<sup>4</sup> Види нпр.: Коновалов А.А., Кортунов С.В., Ознобишчев С.К., *Русија и НАТО: историја и перспективе за дискусије*, Независимаја газета 27. септембра 1996; Батурин Ју; *Русија има своје идеје како да трансформише Сјеверноатлантску алијансу*, Исто 28. новембра 1996; Халоша Б.М., *Корелација експанзије и трансформације*, Исто, 13. фебруара 1997. год. итд.

љске, Мађарске и Чешке у НАТО. У току читавог тог периода Русија је проблем свог учешћа у "Партнерству за мир", гледала прије свега, као на сувишан адут у политичко-дипломатској игри - практичну вр-иједност за Москву није толико имало активно партнерство са НАТО, колико могућност да манипулише пријетњом његовог ограничавања или потпуног скретања у страну.

Поред тога, расла је забринутост Русије због активног учествовања у "Партнерству за мир" земаља чланица Савеза независних држава. Треба истаћи да је утицај процеса ширења алијансе и активирања њене дјелатности ван зоне одговорности на војно-политичку ситуацију у Савезу независних држава имао двојаки карактер. С једне стране, "фактор НАТО" је, безусловно, утицао на успоравање војно-политичке интеграције Русије и Бјелорусије. С друге стране, војно-политичка структура НАТО се све више оријентисала према антируским снагама, тако да су постепено Савез независних држава и алијанса потпуно попримили карактер једног од главних спољашњих дестабилизатора Савеза независних држава као једне, иако веома трошне структуре. Оштрина официјелне руске реакције поводом процеса примања земаља Централне и Источне Европе у НАТО објашњава се, прије свега, тежњом да се спријечи улазак алијансе на територију бившег СССР.

Таква страховања која су нашла потврду, дјелимично у јасно израженијим антируским карактеристикама многих учења под плаштом "Партнерства за мир" (на примјер манерава "Си бриз", у августу 1997. године на Криму) имала су своју логику: нестабилност унутрашњег стања у новим независним државама, у било којем моменту, може да доведе до границе озбиљних унутрашњих конфликта, чиме се повећава вјероватноћа интернационализације наспрам помјерања НАТО према руским границама. Уколико дође до такве ситуације, то би довело до увлачења Русије у унутрашњополитичке конфликте сусједних земаља, што је врло непожељна улога за Москву, како у садашњој етапи тако и у будућности. Донекле је посебан читав комплекс проблема везаних за земље Балтика, чији би улазак у НАТО створио реалан стратегијски проблем за Русију у рејону Балтичког мора, а Калињинград би претворио у "Западни Берлин 21. вијека" - руску енклаву унутар територије земље-чланице НАТО.

Током 1990. године паралелни покушаји политике и експерата обје стране да успоставе контакте на формалном нивоу изражавали су, донекле, уздржани оптимизам практичне сарадње Русије и НАТО, нарочито у области заједничке миротворне дјелатности и регулисања регионалних конфликта. Прилично успјешно заједничко оперативно дјеловање Русије и НАТО у оквиру операције Снага за реализацију споразума - Снага за стабилизацију НАТО у Босни, неким посматрачима је повод да донесу закључак о "могућности спровођења свеобух-

ватних заједничких операција.<sup>5</sup> Заиста, први експеримент уз учешће руских формација у "миротворним" операцијама НАТО у Босни, који је одобрен Декларацијом Савјета Федерације од 5. јануара и озакоњен Указом председника Руске Федерације од 14. фебруара 1996. године, одиграо је врло значајну улогу у даљем развоју односа Русије и НАТО (што, уосталом, никако није анулирало проблем политичке сврсисходности учествовања Русије у босанској операцији НАТО).

Основни разлог да се донесе одлука о укључивању Русије у операције НАТО у Босни били су страхови тадашњег руског руководства да би одсуство Русије на Балкану, у условима када отуда одлазе УН, коначно учврстило позицију НАТО у региону и у Европи у цјелини. Не смијемо занемарити ни тежње одређеног дијела руске политичке и војне елите да тако у програм "Партнерство за мир" удахну мало живота и да сарадњу са НАТО у Босни представе као посљедњу границу против експанзије алијансе на Исток.<sup>6</sup> Ипак, вријеме је показало да су ти прорачуни били погрешни, а надања нијесу оправдана. Природно је да је послије наступања Русије у улози статисте на преговорима у Дејтону и Паризу, руској бригади у Снагама за реализацију споразума НАТО била додијељена далеко безначајнија улога, него што је то раније имао руски миротворни контингент у саставу Међународних оружаних снага УН. Како је показало искуство у босанској операцији, чак и у фази када је изгледало да се односи Русије и НАТО развијају узлазном линијом, било какво заједничко дјеловање у области миротворне активности било је ограничено одређеним оквирима.

- Прво - значајно је што се таква сарадња показала могућом на Балкану - у региону гдје узајамно дјеловање са НАТО није директно угрожавало животну важне интересе националне безбједности Русије (већ у тој фази могло се претпоставити да - што је предвиђена НАТО операција ближа границама Савеза независних држава и самој Русији, то је мања вјероватноћа било каквог узајамног дјеловања у оквирима заједничких операција).

- Друго - свако рјешење о практичном узајамном дјеловању између Русије и НАТО није прихватано на мултилатералној основи, већ у току билатералних преговора са САД. Тако је рјешење о размјештању руског контингента у Босни прво било донијето на основу билатералних договора између председника Русије и САД (сусрет Јељцин - Клинтон у Хајд парку - Њујорк, 23. октобра 1995. године), а прецизира-

<sup>5</sup> Види, на примјер: Chairman, Daniel W, *NATO's Militarz Future, Joint Forces Quarterly*, Spring 1996, p. 78.

<sup>6</sup> Види, на примјер, изјаву министра одбране Павла Грачева у главном штабу НАТО (29. новембра 1995. год.): Русија ће учествовати у миротворним операцијама у Босни... *Краснаја звезда*, 30. новембра 1995. год.

но у "Меморандуму о принципима руковођења", који су потписала министарства одбране Руске Федерације и НАТО 8. новембра 1995. године, а само након два мјесеца то рјешење је добило облик споразума између Руске Федерације и НАТО (од 4. јануара 1996. године), при чему у веома нестандардном облику - у виду размијењених писама.

- Треће - узајамно дјеловање у области "кризног реаговања" и миротворних активности одредило је као врло важан проблем командовања руским контингентом, који је требало детаљно прорадити као и веома нестандардна рјешења, која оштро контролирају процедурама, прихватљивим у оквиру интегрисане војне структуре НАТО.<sup>7</sup>

- Четврто - у случају јаким политичких раманоилажења између Русије и земаља НАТО, питање обезбјеђивања јединства војног командовања у оквиру операције и питање политичке контроле над руским контингентом остала су отворена. У условима када Русија није имала никакво право гласа о војним рјешењима која доноси НАТО (између осталог у области "кризног реаговања"), већ је само могла бити нерегуларно информисана о њима и без адекватне могућности да се супротстави рјешењима која нијесу задовољавала Москву, или акцијама алијансе у Босни, остало је једино да се руски контингент повуче из подређености НАТО.<sup>8</sup>

- Најзад, учествовање у операцији НАТО за Русију је било важно због стратешких интереса, везаних прије за стварање новог система безбједности у Европи, а имало је чисто симболички карактер што се тиче реалног утицаја на војно-политичку ситуацију у зони конфликта и заједничке улоге у процесу мирног рјешавања проблема.

Дјелимично се ослањајући на искуство сарадње у Босни, Русија је 27. маја 1997. године у Паризу с Алијансом потписала Основни акт о међусобним односима, сарадњи и безбједности у циљу смањења штете од првог таласа ширења НАТО. Приликом припреме Акта обје стране су радиле под жестокиим временским пресингом - важно је било да се докуменат потпише прије формалног позива Пољској, Чешкој и Мађарској да приступе алијанси. У том смислу нарочити значај за Русију имала је чињеница да је Основним актом званично проглашено да

---

<sup>7</sup> Најбоља илустрација за то је посебан статус руске бригаде - у саставу Снага за реализацију споразума НАТО (1600 људи) уклијештене између двије бригаде 1-е оклопне дивизије армије САД у граду Угљевуку на сјеверо-истоку Босне. Тада је тактичко командовање и контролу над руским контингентом вршио командант америчког контингента, тако да је бригада била оперативно потчињена руском генералу који је добио статус замјеника главног команданта Снага за реализацију споразума НАТО у Европи...

<sup>8</sup> Што се практично и десило почетком 1999. године као одговор на званично приступање Пољске, Чешке и Мађарске НАТО и почетак бомбардовања Југославије (руски официр за везу при Снагама за реализацију споразума напустио је SHAPE још у фебруару 1999. године).



НАТО "нема намјере, планове и разлоге" да размјешта нуклеарно оружје на територији нових чланица, а дато је и обећање да ће преиспитати Споразум о уобичајеним оружаним снагама у међусобне односе Русије и НАТО усмјери у институционалне оквире и помогне развој сарадње у областима као што су миротворно дјеловање, борба против тероризма, неширење оружја за масовно уништавање итд. Претпостављало се ће Русија, која формално није добила право гласа у НАТО, ништа мање бити у стању да политички утиче на земље НАТО у оквиру Заједничког сталног савјета у току претресања питања од заједничког интереса.<sup>9</sup>

У току скоро двије године, након потписивања Основног акта и у периоду до привременог прекида односа Русије са том организацијом, а везано за догађаје на Балкану у прољеће-љето 1999. године, сви контакти у току сусрета предвиђени правилником Заједничког сталног савјета и Заједничког сталног војног комитета под покровитељством Заједничког сталног савјета, по својој суштини били су ограничени и односили су се на састављање радних планова и разматрање других организационих питања. Размјена мишљења о суштинским проблемима развоја војне инфраструктуре, војно-доктринарним питањима, проблемима нуклеарне безбједности, сарадње у ванредним ситуацијама и елементарним незгодама - није донијела никакве конкретне резултате. Нијесу се остварила надања Русије да ће учешћем у Заједничком сталном савјету добити прилику да утиче на поједине чланове НАТО и, да се сликовито изразимо, да ће на тај начин успјети да "баци кост међу њих. Руководство алијансе је упорно одбијало да у оквиру Заједнице сталног савјета разматра за Русију тако важна питања, као што су даље ширење, разрада Нове стратешке политике НАТО и поновно наоружавање оружаних снага Пољске, Чешке и Мађарске, до разрађивања јединствене позиције свих земаља - чланица алијансе по тим питањима. Први пут је Нова стратешка концепција изнијета на расправу у Заједничком сталном савјету тек 10. марта 1999. године, уочи напада НАТО на Југославију, када је у дискусијама између Русије и НАТО већ доминирала косовска тема.

На тај начин, реализација Акта Русија-НАТО свела се на "умањење штете" с обје стране и на неуспјеле покушаје да се, по ко зна који пут, успоставе механизми заједничких консултација и мјера повјерења. Све у свему, створен је утисак да је Основни акт, којим је утврђен посебан статус Русије у односима са НАТО, формиран на потпуно другачијим начелима од оних у програму "Партнерство за мир", и самим тим поновио неуспјело искуство прикључивања Русије "Партнерству за

<sup>9</sup> Заједнички стални савјет састаје се два пута годишње на нивоу министара иностраних послова и министара одбране, једном мјесечно на нивоу амбасадора и војних представника и по потреби, у кризним ситуацијама.

мир". И још треба додати да је и прије почетка бомбардовања СРЈ између Русије и НАТО настала "техничка пауза".

И тако, упркос очекивањима многих руских политичара и експерата, Основни акт Русија - НАТО имао је веома мали утицај на развој ситуације у сфери безбједности у Европи. Недостатак прогреса у оквиру реализације акта објашњава се, прије свега, карактером и садржајем самог документа, који је веома расплутан, нејасан и противрјечан, а садржи и узајамно искључива тумачења његовог међународног правног статуса (за разлику од протокола о ширењу НАТО, докуменат је отпочетка имао карактер међувладиног уговора, који не подлијеже ратификацији, што је алијанси омогућавало да га формално посматра као политичку декларацију која не обавезује ни на шта), а и због претјераних политичких очекивања. Како је показало искуство заједничког дјеловања, ниједна од страна није искрено жељела да испуни тезе Основног акта у пракси и реалности (дјелимично, руско војно представништво у штабу НАТО није било опуномоћено да рјешава колико-толико важна питања и имало је само репрезентативне функције). Уосталом, поред критичког односа према Основном акту у цјелини важно је истаћи да је формална фиксација максимално могућег нивоа сарадње са НАТО, с наше тачке гледишта, представљала довољну основу за покушај Русије да успостави "специјално партнерство" с алијансом.

Ипак, главни неуспјех у дјеловању Заједничког сталног савјета садржан је у чињеници да он није представљао орган који ће доносити заједничка рјешења или *вршиши консултације у кризним ситуацијама*. Неэффектност Заједничког сталног савјета у условима кризе најбоље се показала почетком агресије НАТО на СРЈ и тако довела до прве озбиљне кризе у односима алијансе и Русије од момента потписивања Основног акта. Од 24. марта 1999. године Русија је прекинула све контакте са НАТО и потпуно их "замрзла" за читаво вријеме бомбардовања. Војна операција НАТО против Југославије била је најбољи доказ колико Основни акт има минимално значење за НАТО: сама чињеница бомбардовања пореметила је низ основних принципа узајамних односа алијансе и Русије, утемељених у Акту, као што је *"неприхваћање примјене силе или пријетње силом једног против другог или против било које државе, њеног суверенитета, територијалног интегритета, или политичке независности..."*<sup>10</sup> и *сречавање конфликата и рјешавање спорова мирним путем...*<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Основни акт о узајамним односима, сарадњи и безбједности између Организације Сјеверноатлантског пакта и Руске Федерације Росијскаја газета, 28. маја 1997 год., Дио 1. "Принципи (курзив - Е.Ц.)

\*\*\*

Природно је да су, са заоштравањем нове кризе на Балкану, овога пута на Косову, руски спољнополитички кругови сву своју пажњу усмјерили на акције НАТО у региону. Више од тога, све чињенице говоре да се позиција Русије по питању рјешавања косовског проблема одређивала прије свега, логиком међусобних односа Москве и Сјеверноатлантске алијансе. Одлука НАТО да нападне суверену државу, без одговарајућег мандата Савјета безбједности УН, у Русији протумачена као веома опасан међународни преседан и коначан ударац наслеђу Јалтско-Потсдамског система послјератног свјетског устројства.

Важно је подвући да, иако је агресија на СРЈ постала својеврстан "моменат истине" у односима Русије и НАТО, криза је била припремљена свим претходним корацима њиховог развоја. Војна операција против Југославије у Русији је схваћена у пакету са два најважнија догађаја алијансе - официјелним приступањем Пољске, Чешке и Мађарске НАТО и примјеном Нове стратешке концепције, која је "зону одговорности" НАТО проширила на све "евро-атлантске просторе" и тиме створила формалну основу за даље војне акције које нијесу верификоване од стране Савјета безбједности УН.<sup>11</sup> Војна кампања против Југославије, која је услиједила након формалног уласка три нова члана у НАТО, оправдала је не само најпесимистичкија очекивања руских опонената ширењу НАТО, већ је и демонстрирала како се алијанса стварно мијења - не само за рачун бројности чланства, колико за рачун принципјелног преиспитивања основних функција и озбиљне унутрашње трансформације, и то у најнепожељнијем и најопаснијем правцу за Русију. Карактеристично је да је балканска криза у прољеће-љето 1999. године показала недостатак било каквих разлика у политичкој позицији и понашању Пољске, Чешке и Мађарске, које су већ постале чланице НАТО, и осталих држава у региону, које су тежиле да уђу у алијансу (узимајући у обзир посебну позицију Грчке, можемо утврдити да су се суштинске разлике примјећивале унутар саме алијансе). То је, по ко зна који пут, посвједочило да пријетњу руским интересима не

<sup>11</sup> Настојање САД да одустане од потребе да УН верификују легализацију оружаних акција алијансе у предвечерје Вашингтонског самита изазвало је критику многих европских савезника САД у НАТО, што је у тексту Нове стратешке концепције НАТО довело до компромисних формулација: иако документ не обавезује на придржавање редослиједа у добављању пристанка за прецизну верификацију од стране УН за спровођење војних дејстава ван граница земаља-чланица НАТО, њиме се, уза све то, утврђује "врховна одговорност Савјета безбједности УН за одржавање међународног мира и стабилности" (The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State Government participating in the meeting of the North Atlantic Council Washington D.C. on 23th and 24th April 1999. Press Release NAC-S(99)65. 24 April 1999. Part II, para. 15).

представља повећање бројности НАТО, колико узајамна веза између непосредног ширења алијансе и корјених промјена њене функције и мисије. Интернационализација косовске кризе неоспорно је показала да су спољашња и унутрашња адаптација НАТО - "два лица једне медаље" и да је антикризна стратегија, коју је примијенила алијанса на Косову, најбољи вид манифестовања њихове нераскидиве повезаности. На тај начин, уколико се руско противљење ширењу НАТО на Исток још могло објаснити страхом од "старог НАТО", наслијеђеног из времена "хладног рата", сада, након напада алијансе на Југославију, предметом страха за Русију постао је, управо, "нови НАТО".

Са почетком агресије НАТО на Југославију, Русија, која се и раније залагала да се косовски проблеми рјешавају мирним путем у оквиру УН и/или ОЕБС била је једина од великих европских држава која није непосредно увучена у војна дејства, што је и доринијело да постане кандидат за улогу посредника међу зараћеним странама. Значајну улогу у прекиду војних дејстава на Балкану одиграла је "челична дипломатија" специјалног представника предсједника Руске Федерације за Балкан, бившег премијера Виктора Черномирдина. Управо је иницијатива руске дипломатије за упућивање међународне делегације у Београд, који су сачињавали представници Русије (В. Черномирдин) и ЕУ (предсједник Финске Марти Ахтисари), ради преговора са југословенским предсједником С. Милошевићем, а коју је подржало руководство САД, а затим и лидери "Велике седморице" (тзв. "бонски мировни план"), послужила као полазна тачка за излаз из кризе.

Ипак, без обзира на чињеницу даје договор са Милошевићем био постигнут, "миростворна" активност Черномирдина и услови за прекид војних дејстава који су предложени Југославији, изазвали су веома опречне реакције унутар Русије. У то вријеме администрација предсједника Руске Федерације представила је подстигнути договор као невиђени успјех руске дипломатије, а реакције од стране већине Државне думе II сазива, војног и дијела дипломатског круга биле су више негативне. То је било везано за чињеницу да одрицање од битних руских захтјева у рјешавању косовског проблема доведе до: а) хитног прекида бомбардовања, прије прихватања одговарајуће резолуције Савјета безбједности УН; прихватања свих рјешења везаних за размјештање миротворног контингента на Косову, само под покровитељством УН - В. Черномирдин - Ахтисари, довела је до тога у складу са предложеним планом мирног рјешавања на Косову практично није остало реалних структура, које би подржале суверенитет и територијални интегритет Југославије. Разочарење резултатима мисије Черномирдина у Русији било је појачано начином на који је НАТО интерпретирао постигнуте договоре са Милошевићем, а нарочито у дијелу руског учешћа у миротворној операцији на Косову.

Русија је, не једном, званично изражавала спремност да на терен пошаље своје миротворце (природно, уз сагласност Београда и уз одговарајућу међународну верификацију). Ипак, у условима прекида односа са НАТО рјешење о учествовању руског миротворног контингента у оквиру Снага НАТО за Косово (KFOR)\* изазвало је различите реакције, како у руском друштву тако и међу стручњацима који су истичали три основна контрааргумента:

\* *недостатак прецизности у циљању - колико тачно учествовање одговора интересима националне безбједности Русије* (суштина аргумента је садржана у томе да је политичка цијена руског учествовања у KFOR потпуно једнака могућим предностима, уколико их не превазилази: улазећи у заједничко дјеловање са НАТО на Косову, Русија добија неизвјесно присуство на терену, којим ништа не рјешава, а при томе губи јединствену прилику да одигра улогу непристрасног посредника у рјешавању косовског и југословенског проблема);

\* *неосједовање одвојеног руског сектора на Косову* (суштина аргумента је у томе да би учешће Русије у KFOR имало смисла само у случају размјештања руске војске у зонама гдје живи компактно српско становништво, или у посебном руском сектору који би служио као "зона безбједности" за српско (и остало неалбанско) становништво. У противном, руски миротворци би били изложени сталном ризику од стране Ослободилачке војске Косова и непријатељски расположене албанске већине. Без обзира на то што би стварање посебног руског сектора на Косову индиректно допринијело кантонизацији краја, то би била јединствена прилика да се осигура безбједност локалних Срба и представника других етничких мањина, а при том би се избјегла потпуна подјела Косова).

\* *сложености у финансирању руског контингента на Косову*. Ако се првобитни расходи за припрему и опремање руског миротворног контингента (оријентационо 60 милиона рубаља) остварују из средстава војног буџета за 1999. годину, остали трошкови (припрема и учешће у миротворној операцији с обрачуном расхода за позадинско транспортно и материјално-техничко снабдијевање), у складу са законом "О начину уступања војног и цивилног персонала од стране Руске Федерације ради учешћа и дејстава за подршку и успостављање мира и безбједности", морају се обезбиједити са рачуна федералног буџета, од средстава намијењених за међународну дјелатност. Судећи према законском пројекту о финансирању миротворног контингента на Косову, који је Државна дума прихватила 22. септембра 1999. године (прво разматрање), само за 1999. годину та сума је, све у свему, износила 36,8

---

\* СДК је руска абревијатура за Kosovo Force (KFOR), прихваћена у УН. Руска штампа често употребљава "КФОР".

милиона \$ US. Проналажење тих средстава требало је ријешити на рачун додатних прихода федералног буџета (20 мил. \$ US. Проналажење тих средстава требало је ријешити на рачун додатних прихода федералног буџета (20 мил. \$ US)<sup>12</sup> - прије свега од експортних испорука наоружања и војне технике. У условима када федерална војска води нове чеченске борбе, финансирање руског миротворног контингента на Косову додатно је оптеретило војни буџет Русије.

У току изузетно сложених преговора о проблемима око руског учешћа у Снагама НАТО за Косово, који су вођени прво у Москви а затим у Хелсинкију, војни и цивилни опоненти Черномирдиновог "мировног плана" трудили су се да "ублаже штету" коју интересима Русија наноси тај план инсистирањем на посебном сектору за руски миротворни контингент на Косову. Као резултат тих напора и неочекиваног јунског пребацивања руских падобранаца из Босне на Косову ставило је НАТО пред свршен чин руског војног присуства у тој покрајини и 18. јула 1999. године у Хелсинкију су министар одбране Вилијам Коен и његов руски колега - Игор Сергејев потписали споразум о учешћу Русије у КФОР. Сагласно Хелсиншком споразуму, Русија је добила виши статус у оквиру операција НАТО на Косову у поређењу са босанским операцијама, као и потпуну оперативну (војно-политичку) контролу над својим снагама у вријеме када је тактичку контролу имао КFOR.<sup>13</sup> Та шема је била повољнија од модела учешћа у КFOR које су првобитно предложиле САД (према америчком плану руски миротворци би стално морали бити размјештени само у америчком сектору).<sup>14</sup> Ипак, без обзира на чињеницу да је према Хелсиншком споразуму Русија била једина земља која је била представљена у више од једног сектора КFOR, она није добила не само посебан сектор, него ни право да своју војску размјести у зонама гдје живи већинско српско/неалбанско становништво.

Једино могуће, више или мање логично објашњење, зашто је Русија ипак пристала на хелсиншке услове учешћа у операцијама НАТО јесте опет својеврсна "опсједнутост" руске спољнополитичке и војне елите "фактором НАТО". У складу са том логиком, у условима објективне војно-политичке и економске слабости Русија нема алтернативу

<sup>12</sup> Федерални закон о измјенама федералног закона "О федералном буџету за 1999. годину" (О финансирању војних формација Оружаних снага Руске Федерације упућених на Косово, Савезна Република Југославија, у оквиру пројекта међународног присуства ради безбједности на Косову", Савезна Република Југославија). Пројекат од 22. септембра 1999. године.

<sup>13</sup> Види текст говора Коена и Сергејева: Transcript Helsinki Press Briefing on Russia's KFOR Role, 18 June 1999. *USIS Washington File*, 10 June 1999.

<sup>14</sup> Детаљније види: Виктор Заварзин, *Ја вјерујем у будућности Косова*, Труд, 14. септембра 1999. год. своју војску размјести у зонама гдје живи већинско српско/неалбанско становништво.

у тражењу тог или другог облика сарадње са НАТО. Са запада окружена "санитетским кордоном" који се састоји од земаља-чланица или кандидата за чланство у НАТО, Русија, као слабија страна, једноставно себи не може дозволити да у потпуности игнорише војно-политичку моћ алијансе. Сарадња са НАТО неопходна је руском руководству, ако не из стратешких, а онда из тактичких разлога, док би учешће руског контингента у КФОР требало посматрати као својеврстан "десант у позадини НАТО" који би, према мишљењу многих експерата, Русија могла да искористи за постизање другог, бољег статуса у међусобним односима са алијансом.<sup>15</sup>

Због тога, у љето 1999. године, у таквим околностима међународне и унутарполитичке ситуације, Русија није смјела себи дозволити да игнорише НАТО, као ни да обнови пријашње односе с алијансом, што последице југословенских догађаја у прољеће 1999. године и у јеку предизборне кампање у Русији не би наишло на разумијевање унутар земље. Излаз из тог политичког ћор-сокака нађен је у виду практичног учествовања у операцијама НАТО на Косову, што је резултирало новом сједницом Заједничког сталног савјета 23. јула 1999. године, четири мјесеца након НАТО бомбардовања Југославије, а чије су се компетенције заувјек ограничавале на разматрање проблема везаних за узамјамна дјеловања Русије и НАТО на Косову.<sup>16</sup> У јесен 1999. године односи Русије и НАТО враћени су на ниво који је претходио закључивању Основног акта између њих, када је Русија практично бојкотовала програм "Партнерство за мир", а све је то било попраћено њеним учешћем у Снагама за реализацију споразума НАТО у Босни, само са једном разликом, сликовито говорећи - ако се у првом случају радило о паузи у односима са знаком "плус", онда је у другом случају са знаком "минус".

Ипак, неопходност, трајање и особине руског учествовања у КFOR и даље изазивају недоумице. Размимоилажење између Русије и НАТО остају колико траје и напетост на Косову, а одлуке Резолуције Савјета безбједности УН Бр. 1244 или директно нарушавају или једноставно игноришу. Спрјечавајући повратак бар ограничених снага Војске Југославије на Косово, руководство КFOR и Мисије УН за послове привремене администрације на Косову дозволио је да ОВК остане једина формација и на тај начин подржало њену формалну трансформацију у "цивилни" корпус заштите, који албански борци сматрају за

<sup>15</sup> Види, на примјер, Золотарев П.С., *Хероји са рујама на циљовима*, Независимаја газета, 6. августа 1999. год.

<sup>16</sup> Споразум о учешћу руског контингента у КFOR НАТО на Косову предвиђао је присуство 10 руских официра за везу у штабу Врховне команде Уједињених оружаних снага НАТО за Европу (Монс, Белгија), 3 официра - у штабу за регионалну команду Југа (Напуљ), 6-8 официра у штабу КFOR у Приштини, као и руске представнике на нивоу регионалне команде КFOR.

језгро "етнички чистих" оружаних снага Косова, независно од СРЈ. У условима нереалног потпуног разоружања ОБК која *de facto* контролише ситуацију на Косову (како је тим поводом примијетио представник KFOR мајор Ролан Лавуаје: "У принципу, ми једноставно не желимо да се конфротирамо ОБК")<sup>17</sup>, Русија са подозрењем гледа на командовање KFOR који тежи да искористи милитаризовану структуру етничких Албанаца за циљеве који се разликују од оних предвиђених Резолуцијом УН Бр. 1244.

У условима трајања "етничког чишћења" неалбанског становништва на Косову, пораста криминала, кријумчарења оружја и наркотика, "међународна заједница" преко KFOR НАТО и Мисије УН за послове привремене администрације за Косово и даље се суочава с озбиљним проблемима завођења и одржавања реда у покрајини. "Бивша" ОБК која је сачувала своју структуру под другим називом, остала је једина организована оружана сила на Косову, поред KFOR, и у највећој мјери контролише ситуацију у области и иницира насиље против неалбанског становништва (од почетка размјештања KFOR НАТО на Косову, покрајину је напустило 250 хиљада Срба припадника других мањина). Ако је један од главних изречених циљева интервенције НАТО у прољеће-љето 1999. године било спрјечавање ширења косовске кризе на друге земље и рејоне, онда је размјештање снага НАТО на Косову довело до обрнутог резултата: у садашњем тренутку албански сепаратисти Покрајину користе за експорт насиља у јужну Србију.

На тај начин, годину дана послје почетка војне операције НАТО против Југославије ситуација на Косову постаје за НАТО проблем, донекле сличан проблемима који су се појавили пред алијансом 1999. године: пријетња ширења насиља иницираног од стране ОБК на сусједне области и обнављање конфликта са СРЈ, дјелимично везаних за ситуацију у јужној Србији. Можемо чак претпоставити да се садашња ситуација разликује од оне почетком 1999. године и да је гора од ње: већ постоји преседан војног мијешања НАТО на страни оружаних сепаратиста. У таквим условима пред НАТО на Косову стоји дилема: или се потрудити и ситуацију ставити под своју контролу помоћу повећавања миротворног контингента и супротстављања бившим савезницима - сепаратистима ОБК, или се одрећи свих претензија на неутралност и фактички омогућити насилно одвајање "етнички чистог" Косова од СРЈ. Врло је вјероватно да ће се НАТО, а нарочито САД, потрудити да, колико је то могуће више, одуговлаче да направе тако тежак избор. Тако се ствара утисак да се "међународна", или тачније западна заједница већ "прећутно" сложила са тим да непосредним интересима НАТО на Косову највише одговара стратегија која би се могла дефинисати у стилу "*ишио мање Срба - ишо мање проблема*."

<sup>17</sup> KFOR Press Update, Pristina, 20 september 1999.



Представља се да је Русија та сила која би могла да се супротстави таквој стратегији. Ипак, у условима када је Русија једина држава у Европи заинтересована за потпуно придржавање услова Резолуције Савјета безбједности УН Бр. 1244, њене могућности да утиче на ситуацију на Косову практично се свде на дипломатске демарше. Ипак, у случају наглог погоршања прилика у Покрајини, Русија не смије да остане чак ни формални дио међународног контингента који, уколико не помаже, онда не може ни да спријечи даљу албанизацију Покрајине и њено отцјепљење од Југославије. У таквим условима Москва ће се наћи пред избором; или да пасивно извуче своју војску из Покрајине, или да изабере самосталну улогу за своје миротворце на Косову, тако што ће их потпуно извести из подређености НАТО, на чему је Русија инсистирала од самог почетка. Било који сценарио да изабере, он мора бити праћен јачањем стратешких веза са Србијом.

Проблем је у томе да ли Русија и НАТО могу себи да дозволе слом заједничке операције на Косову. Руско учешће је, без сумње, операцији НАТО на Косову, која је у суштини окупација дијела суверене европске државе, дало некакав међународни легитимитет. Тада је Русија, иако није била у стању да политичку предност коју је имала као држава која није увучена у косовску кризу искористи за своје интересе, ипак добила могућност да одигра одређену улогу у заштити интереса неалбанског становништва и да послужи као препрека да Покрајина стекне независност. Поред тога, средином 1999. године учешће у КФОР показало се као једини повод којим је руско руководство могло да се оправда за само дјелимично обнављање контаката са НАТО. Без обзира на то што у општем контексту међусобних односа Русије и НАТО њихово "изнуђено партнерство" на Косову одражава изузетно инструментализован, потчињен карактер, свако могуће одбијање Русије да не учествује у КFOR, или пружи подршку напорима међународне заједнице на Косову, као и јачање стратешког партнерства са СРЈ, у сваком случају, неће олакшати задатак НАТО у Покрајини.

\*\*\*

Током Косовске кризе све до размјештања снага НАТО у Покрајини, Русија је остала једина велика држава у Европи која није директно увучена у рат на Балкану и која је сачувала могућност да наступа у својству посредника у циљу прекида агресије НАТО на СРЈ. Ипак, војна операција НАТО, која је почела нарушавањем Устава УН, као и наредне акције Снага НАТО за Косово, очигледно су показале границе сарадње Русије и Запада у цјелини, а нарочито у области регулисања регионалних конфликта. Иако Русија није успјела да политичку предност своје миротворне улоге искористи за своје интересе, а још мање за интерес Југославије, Москва је из кризе извукла конкретне

поуке. Главна поука састоји се у томе да било која сепаратистичка / терористичка група, уколико успије да осигура војно-политичку подршку споља - пожељна је од САД и НАТО, онда може да очекује међународно признање. Такав систем има веома дестабилизирајући карактер и мимо осталих претпоставља да му се може супротставити само војна сила (рачунајући на садашњу слабост Русије у односу на НАТО у области обичних снага и наоружања то означава повећану оријентацију Москве на коришћење тактичког нуклеарног оружја у случају директног угрожавања животних интереса земље).

У цјелини, Косовска криза је показала да Русија, без обзира на своју очигледну економску и релативну војно-политичку слабост, још има одређени значај као фактор свјетске, а нарочито европске безбједности и стабилности и, уз одређене услове, може да буде Западу од велике користи у рјешавању његових сопствених стратешких задатака, а може да буде и велика препрека остваривању таквих интереса - између осталог и прије свега у сфери "кризног реаговања" - и, што је још важније, да "конструктивно балансира" неадекватно, или отворено агресивно дјеловање НАТО у Европи. На тај начин, посебна улога Русије у обуштавању рата НАТО против Југославије огледала се не само у манифестовању потенцијалне опасности него и у предностима које, са тачке гледишта осигуравања безбједности у Европи, омогућавају да на континенту постоји прилично јака држава у војно-политичком смислу, а која при томе није члан НАТО.