



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 49 (463) • 16 listopada 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Federacja Rosyjska wobec statusu Kosowa

Robert Śmigielski

Rosyjskie poparcie dla serbskiego stanowiska w sprawie Kosowa to element rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi. Celem rosyjskiej polityki jest zastąpienie jednobiegunowego porządku światowego, zdominowanego przez USA, „koncertem mocarstw XXI wieku”. Instrumentalizacja precedensu kosowskiego pozwala Rosji wspierać secesjonistów w WNP i szachować rządy Gruzji i Mołdowy. Dla niepodległości Kosowa nie ma alternatywy. Na eskalację napięcia w stosunkach z państwami zachodnimi, mimo zignorowania jej sprzeciwu, Rosja się nie zdecyduje.

Przesłanki rosyjskiego stanowiska. Polityka rosyjska na obszarze b. Jugosławii służy przede wszystkim celom rosyjskiej polityki wewnętrznej oraz polityki Rosji wobec USA i NATO. W polityce wewnętrznej pozwala mobilizować narodowo-patriotyczny elektorat, uderzając w silne od czasów radzieckich antyamerykańskie i antynatowskie nastroje. W stosunkach z państwami zachodnimi jest świadectwem świadomie realizowanej polityki niezgody na jednobiegunowy świat zdominowany przez USA, jaki ukształtował się po zakończeniu zimnej wojny. Rosja sprzeciwia się użyciu siły zbrojnej dla rozwiązywania problemów międzynarodowych w trybie unilateralnym, bez sankcji Rady Bezpieczeństwa (RB), w której dysponuje prawem weta. Wychodząc z realnej oceny spadku potencjału militarnego w latach 90., Rosja widzi w RB główny element międzynarodowej stabilności, a z zasad poszanowania norm prawa międzynarodowego – zasady suwerenności państwowej, integralności terytorialnej i nieingerencji w sprawy wewnętrzne – uczyniła podstawę swej polityki zagranicznej.

W odniesieniu do Kosowa założenia te oznaczają że Rosja konsekwentnie wspiera Serbię odmawiającą Kosowu niepodległości. Prawną podbudowę takiego stanowiska stanowi Rezolucja RB nr 1244 z 1999 r. potwierdzająca suwerenność i terytorialną integralność Jugosławii oraz dopuszczająca jedynie „istotną autonomię” Kosowa w ramach Jugosławii. Próby narzucenia rozwiązania nie satysfakcjonującego jednej ze stron Rosja będzie traktować jako powód do zawetowania takiej decyzji w RB. Uwzględniając całkowicie przeciwstawne pozycje negocjacyjne strony serbskiej (więcej niż autonomia, mniej niż niepodległość) i albańskiej (pełna niepodległość), stanowisko to nie wróżyło dobrze prowadzonym przez ONZ rozmowom.

Przedstawiony w lutym 2007 r. przez Martti Ahtisaarego plan ostatecznego statusu Kosowa nie był wynikiem kompromisu między Serbami a Albańczykami i Rosja nie udzieliła mu poparcia. Wg Rosji plan ten może stanowić jedynie materiał do dyskusji podczas kolejnych tur negocjacji. Minister Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej Siergiej Ławrow, uzasadniając sprzeciw wobec planu, uznał problem kosowski za jedną z dwóch „czerwonych linii” wyznaczających granice zagrożenia bezpieczeństwa narodowego Rosji i istniejącego porządku prawno-międzynarodowego (drugą są plany dyslokacji w Europie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej). W wyniku rosyjskiego oporu państwa zachodnie zgodziły się wycofać rezolucję w sprawie Kosowa z RB i kontynuować rozmowy w nowym formacie w ramach Grupy Kontaktowej ds. Kosowa. Na potrzeby negocjacji powstała „trójka”, w skład której weszli przedstawiciele Rosji, USA i UE. Rosja, co prawda, natychmiast oświadczyła, że ostateczny status Kosowa będzie musiał być zatwierdzony przez RB, ale sama idea „trójki” została przyjęta bardzo życzliwie. Ławrow wskazał na konieczność zbiorowego przewodnictwa czołowych państw świata – „koncertu mocarstw XXI wieku”. Wyraził przekonanie, że

regionowi euratlantyckiemu nie zaszkodziłoby porozumienie między USA, UE a Rosją. Także prezydent Władimir Putin w Monachium podkreślił wagę kolektywnego przywództwa międzynarodowego, w którym Rosja na równi z USA i UE ma odgrywać kluczową rolę.

Kosowo jako precedens rozwiązywania sytuacji konfliktowych w WNP. Jeśli na Bałkanach Rosja występuje w charakterze obrońcy terytorialnej integralności Serbii i norm prawa międzynarodowego, to na obszarze byłego ZSRR, powołując się na zakładany przez plan uregulowania kwestii Kosowa precedens przyznania niepodległości prowincji, stara się wykorzystać sytuację zgodnie ze swymi interesami w Naddniestrzu, Abchazji i Osetii Południowej. To na obszarze postradzieckim skupione są zasadnicze interesy Rosji. USA i UE podkreślają że Kosowo to wyjątkowa sytuacja i kwestia uregulowania jego statusu nie może być rozpatrywana jako uniwersalny wzorzec rozstrzygania w tego typu sprawach. Rosja stoi na stanowisku, że sposób rozwiązywania problemu Kosowa ma charakter uniwersalny i będzie stanowić precedens dla wszystkich podobnych konfliktów. Stanowisko USA i UE, odrzucające możliwość zastosowania schematu kosowskiego wobec konfliktów na obszarze WNP, to dla Rosji polityka podwójnych standardów.

Kosowo ma jednak swą specyfikę. Przede wszystkim Serbia to państwo zwyciężone w wojnie, w której siły międzynarodowe ingerowały nie w celu rozgraniczenia walczących stron, a bezpośrednio przeciwko jednej ze stron. Obecny stan na Kaukazie Południowym i w Naddniestrzu to rezultat konfliktu między separatystami a siłami rządowymi. Rosja, choć występowała w charakterze rozjemcy, nie zachowywała bezstronności wobec uczestników konfliktu, udzielając wsparcia secesjonistom. O ile Kosowo pretenduje do niepodległości, o tyle Osetia Południowa i Naddniestrze chcą przyłączyć się do innego państwa – Rosji. Wreszcie problem kosowskiej niepodległości jest obecny w dyskursie międzynarodowym od lat i cieszy się poparciem znaczącej części opinii międzynarodowej, widzącej w Albańczykach ofiary reżimu Miloszevicia. Na podobną przychylność prorosyjscy separatyści nie mogą liczyć. W praktyce, z punktu widzenia Kremla, znacznie bardziej pożądanym stanem niż uznanie niepodległości czy nawet przyłączenie wspomnianych republik do Rosji, jest utrzymanie *status quo*, co pozwala wywierać presję na Gruzję i Mołdowę i utrzymywać stan napięcia utrudniający ich plany integracji z zachodnimi strukturami. Zwłaszcza że nic nie wskazuje, by społeczność międzynarodowa wyraziła zgodę na uznanie secesjonistów, czy tym bardziej zaakceptowała ich aneksję przez Rosję.

Perspektywy. Nie należy spodziewać się radykalnej zmiany rosyjskiej polityki wobec Kosowa. Obok sprzeciwu wobec planów rozmieszczenia elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej, kwestii irańskiego programu atomowego czy kontrowersji wokół Układu CFE, obecne stanowisko jest wyraźnym sygnałem potwierdzającym odzyskanie przez Rosję „zewnętrznej samodzielności politycznej”, co uważane jest za jedno z głównych osiągnięć prezydentury Putina. Kosowo dla władz Rosji jest kolejnym obszarem rywalizacji z USA. Zajmując nieprzejednaną postawę, Rosja korzysta z osłabienia Stanów Zjednoczonych, uwikłanych w „wojnę z międzynarodowym terroryzmem” i braku jednności wśród państw członkowskich UE, i chce zająć trwałe miejsce w „koncercie mocarstw XXI wieku”, decydujących o losach świata.

W dłuższej perspektywie Rosja nie będzie jednak w stanie zapobiec uznaniu Kosowa, mimo bardzo prawdopodobnego użycia weta w RB, co może jednak skłonić USA do uznania jego niepodległości z pominięciem RB. Rosja nie wypracowała w sprawie Kosowa programu pozytywnego i jest w stanie jedynie poskramiać zamiary państw zachodnich. Na pewno jednak z powodu Kosowa nie będzie dążyć do poważniejszej konfrontacji z nimi, zwłaszcza że interesy Rosji w Kosowie, czy szerzej – na Bałkanach, są ograniczone i nie zależą od tego, czy Kosowo uzyska niepodległość, czy nie. *De facto*, wyprowadzając z Bośni i Kosowa w 2003 r. swe siły pokojowe, uznała Bałkany za strefę politycznej odpowiedzialności NATO i UE. Utwierdziły ją w tym władze Serbii, obierając generalnie kurs na integrację z UE.

Nie należy też w takiej sytuacji spodziewać się analogicznej odpowiedzi ze strony Rosji w postaci jednostronnego uznania nie uznawanych obszarów na terytorium WNP. Doprowadziłoby to bowiem nie tylko do poważnego zaostrzenia stosunków między Rosją a UE i NATO, ale byłoby także odejściem od zasady nienaruszalności granic w przestrzeni postradzieckiej, która to zasada pozwoliła *de facto* uchronić kraje byłego ZSRR od losu b. Jugosławii. Polityka prowadzona z pozycji siły wobec Gruzji i Mołdowy doprowadziła Rosję do sytuacji patowej. Podtrzymywanie obecnego *status quo* pozbawia Rosję inicjatywy przy uregulowaniu spornych problemów. Zmiana stanowiska wobec nie rozwiązanych konfliktów wymagałoby od władz Rosji poważnej zmiany w podejściu do Gruzji i Mołdowy. Nic nie wskazuje, by w najbliższej przyszłości Rosja była na to gotowa.