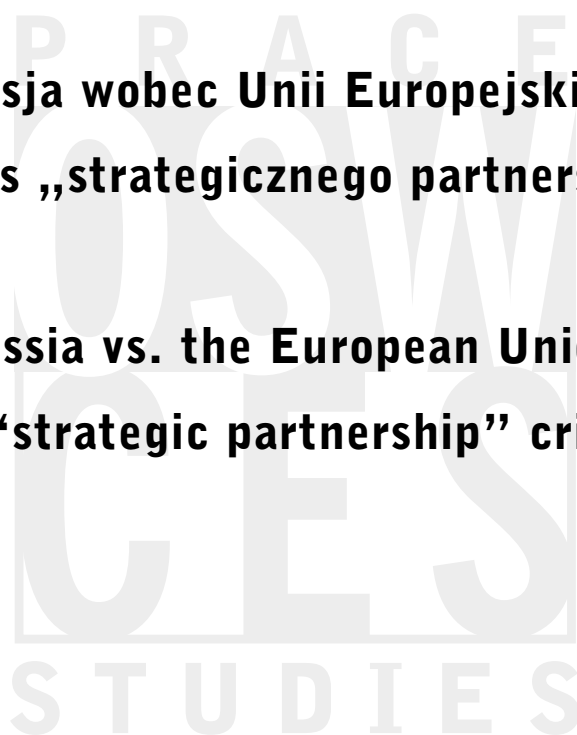


**Prace OSW / CES Studies**

**Rosja wobec Unii Europejskiej:  
kryzys „strategicznego partnerstwa”**

**Russia vs. the European Union:  
a “strategic partnership” crisis**



© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

**Anna Łabuszewska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Tłumaczenie / Translation

**Ilona Duchnowicz**

Współpraca / Co-operation

**Jim Todd**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6 a

Warszawa / Warsaw, Poland

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

fax: +48 /22/ 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](http://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](http://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**

### **Rosja wobec Unii Europejskiej:**

#### **kryzys „strategicznego partnerstwa” / 5**

Marek Menkiszak

**Tezy / 5**

**Wstęp / 6**

**I. Objawy kryzysu partnerstwa / 8**

**II. Źródła problemów w stosunkach Rosja – UE / 15**

**III. Konsekwencje kryzysu dla przyszłości  
stosunków rosyjsko-unijnych / 25**

**Aneksy / 28**

### **Russia vs. the European Union:**

#### **a “strategic partnership” crisis / 41**

Marek Menkiszak

**Theses / 41**

**Introduction / 42**

**I. Symptoms of the crisis in partnership / 44**

**II. The sources of problems in Russian-EU relations / 51**

**III. Consequences of the crisis  
for future Russian-EU relations / 61**

**Appendices / 64**

# Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”

Marek Menkiszak

## Tezy

1. Wbrew deklaracjom obydwu stron o rozwoju „strategicznego partnerstwa” stosunki między Rosją a Unią Europejską znajdują się w ostatnich latach w stanie, który można określić jako kryzysowy. Nie oznacza to, że w stosunkach rosyjsko-unijnych nie ma osiągnięć. Chodzi o to, że Rosję i Unię dzielą dość zasadnicze różnice w percepcji, aspiracjach i interesach, którym towarzyszy brak zaufania i rozczarowanie. Kryzys przejawia się we wzajemnej krytyce stron, powtarzających się regularnie okresach spięć i ochłodzenia stosunków („minikryzysach”) oraz zwłaszcza w „wirtualizacji współpracy” – maskowaniu coraz bogatszą formą dialogu i współpracy niedostatków istotnej treści w wielu kluczowych sferach.

2. Przyczyny kryzysu są zróżnicowane, a część z nich ma głęboki charakter. Większość z nich ma swe źródła w Rosji i jej polityce. Do przyczyn fundamentalnych należy tu zaliczyć: brak jasno określonej tożsamości cywilizacyjnej Rosji (państwo europejskie vs. państwo eurazjatyckie); brak zdefiniowanej i utrwalonej wizji miejsca Rosji we współczesnym świecie i opartej na niej polityki (opcja mocarstwowa vs. opcja integracyjna); kryzys „projektu europejskiego” Rosji (zwolennicy realnej integracji Rosji do przestrzeni europejskiej są obecnie w rosyjskiej elicie w mniejszości); brak zrozumienia i negatywna percepcja UE i jej polityki w dużej części rosyjskich elit; brak u rosyjskich władz wizji docelowego modelu stosunków z UE. Stan kryzysu wzmacniają problemy leżące po stronie Unii Europejskiej. Kryzys wewnętrzny w Unii (niejasność perspektyw reformy instytucjonalnej, polityki rozszerzenia i sąsiedztwa) rzutuje negatywnie na politykę UE wobec Rosji.

3. Do pogłębienia kryzysu przyczyniają się także inne czynniki związane z jednej strony ze specyfiką polityki Federacji Rosyjskiej, a także wynikające ze sprzeczności interesów Rosji i Unii Europejskiej. W pierwszym przypadku chodzi m.in. o to, że obecne władze Rosji realizują model systemowy (autorytarny) zasadniczo odmienny od standardów europejskich, ponadto uciekają się do negatywnej taktyki politycznej w relacjach z UE (w tym rozgrywania podziałów

w Unii Europejskiej). W drugim przypadku na czoło wysuwają się sprzeczności w polityce stron wobec „wspólnego sąsiedztwa” (zwłaszcza zachodnich państw WNP położonych pomiędzy Rosją i UE). Rosja stara się wspierać na tym obszarze specyficzny, odmienny od proponowanego przez UE, model polityczno-gospodarczy, aktywność UE traktując jako wyzwanie dla swoich interesów.

**4. Przyszłość stosunków rosyjsko-unijnych zależy od wielu czynników. Analiza aktualnych ważniejszych trendów prowadzi do wniosku, iż:**

– w perspektywie krótkoterminowej nie należy spodziewać się wyraźnej poprawy sytuacji i przezwyciężenia kryzysu, głównie ze względu na jego głębokie przyczyny oraz brak przesłanek do istotnej zmiany sytuacji w polityce wewnętrznej i w otoczeniu międzynarodowym Rosji

– w perspektywie długoterminowej można oczekiwać pozytywnych – z punktu widzenia UE – zmian w polityce europejskiej Rosji; jest szansa na odrodzenie „projektu europejskiego” Rosji, do takiego wniosku skłaniają długofalowe trendy (w tym: przewaga długoterminowych tendencji odśrodkowych nad tendencjami integracyjnymi na obszarze WNP, wzrost potęgi Chin, spodziewany wzrost zagrożenia fundamentalizmem i ekstremizmem islamskim na terytorium Federacji Rosyjskiej, asymetryczne i pozbawione trwałych podstaw partnerstwo z USA, a zwłaszcza istniejące głębokie więzi kulturalne, polityczne i gospodarcze pomiędzy Rosją i resztą Europy).

## Wstęp

Rosja i Unia Europejska kształtują partnerstwo nazywane strategicznym<sup>1</sup>. W Unii Europejskiej można spotkać się z tezą, iż Rosja jest jednym z najważniejszych lub wręcz najważniejszym sąsiadem UE<sup>2</sup>. Dostawy rosyjskich nośników energii (ropy naftowej i gazu ziemnego) są jednym z kluczowych źródeł zaopatrzenia państw UE w te surowce. W Rosji z kolei podkreśla się, iż UE jest dominującym partnerem handlowym i jednym z kluczowych partnerów politycznych Federacji Rosyjskiej<sup>3</sup>. Przez ostatnie piętnaście lat Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia Europejska oraz Rosja stworzyły gęstą sieć powiązań, instytucji dialogu i współpracy. Kolejne szczyty UE – Rosja są często prezentowane jako sukcesy obydwu stron, pozytywne przełomy we wzajemnych stosunkach. Przyjmowane deklaracje pełne są podniosłych stwierdzeń o pozytywnym ich rozwoju.

A jednak wśród ekspertów, zwłaszcza rosyjskich, narasta przekonanie, że za bogatą formą dialogu i współpracy Rosji z UE kryje się bardzo skromna treść, a ich stosunki znajdują się w istocie w kryzysie<sup>4</sup>. Co więcej, kryzys ten dojrzał na tyle, że od końca 2003 roku, obok urzędowego optymizmu pojawiają się bardzo krytyczne głosy oficjalnych przedstawicieli i organów obydwu stron (zwłaszcza UE).

– Dlaczego możemy mówić o kryzysie i na czym on polega?

– Jakie są najważniejsze źródła obecnych problemów w stosunkach rosyjsko-unijnych?

– Jakie są konsekwencje obecnych problemów dla przyszłości stosunków Rosja – UE?

Na te pytania stara się odpowiedzieć niniejszy tekst. Nie stanowi on pełnej prezentacji stosunków rosyjsko-unijnych, lecz koncentruje się na tym, co przeszkadza autentycznemu partnerstwu pomiędzy Rosją i UE, analizując problem z punktu widzenia polityki rosyjskiej wobec UE. Dlatego tekst nie zawiera głębszej analizy polityki UE wobec Rosji ani też nie analizuje bliżej tych źródeł problemów w stosunkach rosyjsko-unijnych, które leżą po stronie unijnej.

Tekst niniejszy składa się z trzech części. W **pierwszej** scharakteryzowane zostały widoczne ze-

wewnętrzne objawy kryzysu w stosunkach rosyjsko-unijnych. Część **druga** poświęcona jest analizie przyczyn kryzysu, zarówno tych o charakterze pierwotnym, głębszym i długotrwałym, jak i tych pochodnych, o bardziej doraźnych konsekwencjach. W części **trzeciej** tekstu podjęta została natomiast próba charakterystyki następstw kryzysu dla przyszłości stosunków rosyjsko-unijnych wraz z próbą zarysowania najbardziej prawdopodobnych scenariuszy ich rozwoju.

## Definicja kryzysu

Dialog i współpraca pomiędzy Rosją i Unią Europejską przyniosły osiągnięcia w niektórych sferach, podpisano wiele porozumień. Obydwie strony mają świadomość znaczącej wagi stosunków wzajemnych. Co więcej, w ostatnich latach rosnącego znaczenia nabierają stosunki bilateralne pomiędzy Rosją i poszczególnymi państwami członkowskimi UE. W niektórych przypadkach możemy mówić o dość daleko idącej pragmatycznej współpracy.

Pojęcie kryzysu, jakim posługujemy się w niniejszym tekście, nie oznacza bynajmniej negocjowania powyższych pozytywnych aspektów wzajemnych stosunków. Kryzys definiujemy tu jako taki stan relacji rosyjsko-unijnych (UE traktowana jest jako wspólnota, a nie prosty zbiór państw), który postrzegany jest przez chociażby jedną ze stron jako nieodpowiadający wcześniejszym ambicjom, kryzys oznacza taki poziom rozbieżności percepcji, aspiracji i interesów stron, który nie da się ukryć ani przezwyciężyć w krótkim czasie i który nie pozwala na pozytywny przełom w rozwoju stosunków wzajemnych, na urzeczywistnienie deklarowanego przez strony „strategicznego partnerstwa”<sup>5</sup>.

Tezy o kryzysie w stosunkach Rosja – UE nie są czymś niespotykanym. Co prawda oficjalni przedstawiciele UE i Rosji, konstatując często występowanie pomiędzy stronami różnic poglądów, stanowisk czy interesów, unikają słowa „kryzys” na określenie stanu stosunków rosyjsko-unijnych. Widać to szczególnie po stronie rosyjskiej<sup>6</sup>.

Natomiast inne jest stanowisko części, zwłaszcza rosyjskich, komentatorów (por. przypis 4). Co ważniejsze, do wniosków o istnieniu takiego kryzysu doszli rosyjscy eksperci podczas dwóch dyskusji

panelowych (październik 2004 roku i styczeń 2005 roku w Moskwie)<sup>7</sup>. Pierwszy z nich konstatuje „systemowy kryzys” pomiędzy Unią Europejską i Rosją, który przejawia się m.in. brakiem strategii i wzajemną nieufnością. Drugi również posługuje się pojęciem kryzysu, wskazując zwłaszcza na brak wzajemnego zrozumienia, poważne różnice polityczne i rywalizację gospodarczą Rosji i UE.

## Problemy leżące po stronie unijnej

Do kryzysowego stanu w stosunkach rosyjsko-unijnych przyczyniają się niewątpliwie, choć – jak się wydaje – w mniejszym stopniu, problemy leżące po stronie unijnej. Zagadnienia te – jak to zaznaczono powyżej – wychodzą poza ramy niniejszej analizy, która koncentruje się na problemach występujących po stronie rosyjskiej. Nie można jednak pominąć tych pierwszych milczeniem, gdyż obraz zagadnienia byłby wówczas dalece niepełny. Ze względu na przyjęte w tekście założenia wypada ograniczyć się do wymienienia takich głównych problemów.

■ **Kryzys wewnętrzny, jaki przeżywa Unia Europejska** (zwłaszcza po fiasku referendum konstytucyjnego we Francji i Holandii wiosną 2005 roku). Kryzys ten powoduje m.in. koncentrację uwagi UE na własnych problemach wewnętrznych kosztem stosunków zewnętrznych, w tym stosunków z Rosją (które spadają w hierarchii ważności na dalszy plan). Konsekwencją kryzysu jest także pewien stan zawieszenia i nieokreśloności dotyczący perspektyw takich fundamentalnych dla UE kwestii jak: reformy instytucjonalne czy dalsze rozszerzenie UE oraz ewolucja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Nie jest jasne, jakim partnerem dla Rosji będzie w przyszłości UE.

■ **Brak wizji modelu stosunków z Rosją.** UE, nie znając swojej przyszłości, nie ma też jasnej strategicznej wizji przyszłych relacji z Rosją. Nie może jej w pełni zastąpić ogólna koncepcja „przyjaznego sąsiedztwa” ani też – ciągle dość puste – „wspólne przestrzenie” UE i Rosji. UE nie ma też jasnej koncepcji przyszłych podstaw instytucjonalnych stosunków z Rosją.

■ **Kryzys polityki rosyjskiej UE.** Staje się coraz bardziej widoczne, iż dotychczasowa polityka UE wobec Rosji (scharakteryzowana dalej w tekście jako model asymetryczny, funkcjonalny i nastą-

wiony na ograniczoną integrację) nie przynosi zadowalających efektów. Poza tym UE ma ograniczone możliwości wpływu na politykę Rosji. Niektórzy autorzy rosyjscy mówią wręcz o fiasku projektu „europeizacji” Rosji. Z drugiej strony napięcia powodują w UE pojawiające się od czasu do czasu przejawy braku jednolitej linii w polityce niektórych ważnych państw członkowskich UE wobec Rosji, naruszaniu wspólnej linii polityki unijnej.

## I. Objawy kryzysu partnerstwa

Kryzys „strategicznego partnerstwa” Rosja – UE objawiał się publicznie w różnoraki sposób. Przede wszystkim poprzez przykłady wzajemnej krytyki stron, regularnie powtarzających się „minikryzysów” w stosunkach wzajemnych oraz zwłaszcza poprzez przejawy „wirtualizacji” partnerstwa.

### 1. Wzajemna krytyka

Kryzys w stosunkach rosyjsko-unijnych objawił się m.in. we wzajemnej krytyce stron, która stała się publiczna i okresowo ulega eskalacji. Znajduje ona odzwierciedlenie w wypowiedziach, dokumentach i działaniach stron. Krytyka ta dowodzi pewnej frustracji i wzajemnego rozczarowania Rosji i Unii.

Wydaje się, że – przede wszystkim dla strony unijnej – momentem przełomowym był w tym kontekście szczyt Rosja–UE w Rzymie w listopadzie 2003 roku. Przesłankami publicznego ujawnienia kryzysu były zwłaszcza:

- bulwersujące europejską opinię publiczną wyraźne odchodzenie przez Rosję od standardów europejskich (jako przejaw tego zjawiska postrzegano m.in. spektakularne aresztowanie właściciela koncernu Jukos Michaiła Chodorkowskiego w październiku 2003 roku, a następnie budzący wątpliwości przebieg śledztwa i procesu)
- rozdrażnienie postawą Rosji w dialogu z UE – zwłaszcza domaganiem się rekompensat za negatywne konsekwencje rozszerzenia UE i czasowym zablokowaniem poszerzenia Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PCA) o nowe państwa członkowskie UE
- niechęć do dalszego ukrywania spornych kwestii, powiązana z niezadowoleniem z nikłych rezultatów dialogu z Moskwą
- rozdrażnienie szeregu państw członkowskich i instytucji unijnych przejawami naruszania solidarności w polityce zagranicznej UE w odniesieniu do Rosji.

Jaskrawa sprzeczność urzędowego optymizmu prezentowanego w trakcie szczytu przez prezydentkę włoską z negatywnie ocenianymi zjawiskami w rosyjskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej oraz w stosunkach unijno-rosyjskich wywołała dość burzliwą reakcję niektórych państw członkowskich i instytucji unijnych, co znalazło

swój wyraz w zachowaniach i przyjętych w UE dokumentach<sup>8</sup>. I tak, przykładowo:

– 17 listopada 2003 roku na posiedzeniu Rady UE doszło do krytycznej dyskusji szefów dyplomacji państw UE na temat przebiegu szczytu rzymskiego

– 9 lutego 2004 roku, Komisja Europejska wydała specjalny *Komunikat o stosunkach z Rosją*. Z wyjątkową jak na dokumenty unijne szczerością przedstawiono w nim dość krytyczny obraz sytuacji wewnętrznej w Rosji i aktualnych relacji unijno-rosyjskich. *Komunikat* zawierał przy tym zbiór rekomendacji dotyczących strategii dialogu UE–Rosja, który powinien być – zdaniem Komisji – oparty na stanowczej obronie interesów UE wyrażonych w spójnych stanowiskach i szczerzej krytyce naruszania przez Moskwę podstawowych wartości europejskich. (Szerzej patrz Aneks I)<sup>9</sup>. Tekst *Komunikatu* stał się podstawą do przyjęcia przez Radę UE na posiedzeniu 23 lutego 2004 roku wniosków na temat stosunków z Rosją

– 26 lutego 2004 roku Parlament Europejski uchwalił rekomendację dla Rady UE, w której krytycznie ocenił sytuację w Rosji, a zwłaszcza w Czeczenii, oraz zawarł wiele postulatów dotyczących polityki Unii Europejskiej wobec Moskwy<sup>10</sup>

– 15 grudnia 2004 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję na temat szczytu UE–Rosja w Hadze zawierającą elementy bardzo krytyczne wobec Rosji<sup>11</sup>

– 26 maja 2005 roku Parlament Europejski przyjął raport o stosunkach Unii Europejskiej i Rosji. W dokumencie dominowała krytyka Rosji m.in. za pogarszającą się sytuację w dziedzinie praw człowieka, praworządności i wolności mediów<sup>12</sup>.

Także strona rosyjska nie pozostawała dłużna. Krytyka niektórych aspektów polityki UE – zwłaszcza Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – obecna była głównie w wypowiedziach i tekstach rosyjskich urzędników, zwłaszcza odpowiedzialnego za stosunki z UE wiceministra spraw zagranicznych Władimira Cziżowa (od lipca 2005 roku ambasadora Federacji Rosyjskiej przy UE), a także specjalnego przedstawiciela prezydenta Federacji Rosyjskiej ds. stosunków z UE Siergieja Jastrzembkiego.

I tak przykładowo:

– 19 marca 2004 roku na międzynarodowej konferencji w Bratysławie wiceminister Cziżow przestrzegł Unię Europejską przed tworzeniem „kor-

donu sanitarnego” podporządkowanych Unii państw u rosyjskich granic<sup>13</sup>

– 17 listopada 2004 roku w wywiadzie dla rosyjskiego dziennika *Niezawisimaja Gazieta* specjalny przedstawiciel prezydenta Federacji Rosyjskiej ds. rozwoju stosunków z UE Siergiej Jastrzembki wystąpił z ostrą krytyką przedstawicieli nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza w Parlamencie Europejskim, za ich postawę wobec Rosji. W ten sposób nowi członkowie Unii zostali faktycznie obarczeni odpowiedzialnością za obecny kryzys w stosunkach UE–Rosja<sup>14</sup>

– 19 listopada 2004 roku wiceminister Cziżow w wystąpieniu na konferencji „Wizja Europy” w Berlinie m.in. skrytykował stawianie przez przedstawicieli UE państw postradzieckich przed – fałszywym jego zdaniem – dylematem: „szczęście i dobrobyt” na Zachodzie czy „ciemność” wespół z Rosją; sprzeciwił się także przekształcaniu wspólnego sąsiedztwa UE i Rosji w „strefę wspólnych interesów” albo rywalizacji<sup>15</sup>

– 28 grudnia 2004 roku w wywiadzie dla dziennika *Handelsblatt* minister spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Siergiej Ławrow poddał UE krytyce za rzekome niewywiązywanie się z części przyjętych zobowiązań (dotyczących sytuacji ludności rosyjskojęzycznej w państwach bałtyckich, tranzytu towarów do Kaliningradu i niektórych taryf celnych) oraz skrytykował wypowiedzi niektórych polityków z państw UE na temat kryzysu na Ukrainie<sup>16</sup>.

Powyższe przykłady prowadzą nas do wniosku o ujawnieniu się wzajemnego rozczarowania UE i Rosji. Unia pokazała, iż jest rozczarowana niechęcią Rosji do podejmowania zdecydowanych działań dostosowawczych (implementacji standardów europejskich) umożliwiających pogłębienie współpracy oraz wysuwaniem przez Moskwę kolejnych – uznawanych za mało realistyczne – postulatów (takich jak szybkie wprowadzenie ruchu bezwizowego, rekompensaty za rozszerzenie UE, nowe stałe organy współpracy). Rosja natomiast dawała do zrozumienia, że pozostaje niezadowolona ze sposobu traktowania jej przez UE (jej zdaniem paternalistycznego i nie uwzględniającego „rosyjskiej specyfiki”) i oporów wobec niektórych jej propozycji oraz szczególnie ze – skierowanej jej zdaniem przeciwko rosyjskim interesom – polityki UE wobec wschodniego sąsiedztwa.



## 2. „Minikryzysy” Rosja – UE

Stosunki rosyjsko-unijne w ostatnich latach przechodzą kolejne „minikryzysy” (patrz tabela poniżej), z których większość jest bądź to prowokowana, bądź zaostrzana przez Rosję. Można w tym dostrzec polityczne demonstracje lub formę taktyki negocjacyjnej. Chodzi w niej o obronę – specyficznie pojmowanych – interesów rosyjskich. Standardowym sposobem postępowania Moskwy jest świadome wyostrzenie i dramatyzowanie sytuacji połączone niekiedy ze stawianiem – cza-

sem w ультимatywnej formie – daleko idących żądań wobec UE. Korzystając z naturalnej dla Unii skłonności do poszukiwania rozwiązań kompromisowych oraz niechęci do publicznego ekspozowania konfliktów, Rosja prowadzi twarde rozmowy, przeciągając je często aż do ostatniej chwili i dopiero w ostatnim momencie ustępuje<sup>17</sup>. Ponadto Rosja – broniąc swoich postulatów – odwołuje się do szczególnych stosunków z niektórymi czołowymi państwami UE (zwłaszcza z Niemcami, Francją i Włochami), wykorzystując bilateralne kanały wpływu.

**Tabela 1. „Minikryzysy” w stosunkach rosyjsko-unijnych w latach 2000–2005**

kryzys	charakterystyka kryzysu	okres	sposób zakończenia
I kryzys czeczeński	brutalne metody (zwłaszcza ostrzał artyleryjski) zastosowane przez siły federalne przy oblężeniu Groznego wywołały ostre protesty i ograniczone sankcje (zawieszenie części pomocy w ramach TACIS) ze strony UE	grudzień 1999 – maj 2000	osłabienie intensywności walk i rosyjskie obietnice dopuszczenia europejskich organizacji humanitarnych do Czeczenii doprowadziły do zniesienia sankcji
kryzys kaliningradzki <sup>18</sup>	nie godząc się na wprowadzenie wiz w tranzycie przez przyszłe terytorium UE (Litwa) do obwodu kaliningradzkiego, Rosja zorganizowała kampanię dyplomatyczną, prezydent Putin od rozwiązania problemu uzależnił całokształt stosunków Rosji z UE	maj – listopad 2002	Rosja i UE w wyniku intensywnych negocjacji podpisały porozumienie o szczególnych zasadach tranzytu, ustalając wydawanie przez Litwę w miejsce wiz specjalnych „dokumentów podróży”
II kryzys czeczeński	nieusprawiedliwiona, zdaniem Moskwy, krytyka przez UE sposobu zdecydowanej reakcji na zamach terrorystyczny na teatr na Dubrowce oraz rzekoma tolerancja m.in. Danii wobec czeczeńskich separatystów wywołały ostrą reakcję Rosji	październik 2002	atakowana przez Rosję prezydencja duńska musiała zgodzić się na przeniesienie szczytu Rosja – UE z Kopenhagi do Brukseli
kryzys PCA <sup>19</sup>	Rosja, lansując tezę o znaczących stratach gospodarczych związanych z rozszerzeniem UE na wschód, odmówiła objęcia nowych członków Unii zasadami PCA do czasu uwzględnienia przez Unię jej postulatów (w większości dotyczących rekompensat)	styczeń – kwiecień 2004	Rosja i UE po intensywnych negocjacjach uzgodniły wspólne oświadczenie, w którym UE odniosła się pozytywnie do niektórych postulatów rosyjskich, a Rosja podpisała protokół o objęciu nowych członków UE PCA

<b>kryzys</b>	<b>charakterystyka kryzysu</b>	<b>okres</b>	<b>sposób zakończenia</b>
kryzys weterynaryjny	Rosja po rozszerzeniu UE odmówiła honorowania narodowych certyfikatów weterynaryjnych na mięso z niektórych państw UE (dotknęło to szczególnie niektóre nowe kraje członkowskie), żądając wprowadzenia jednolitych certyfikatów unijnych	czerwiec 2004	Rosja pod presją UE wstrzymała sankcje, uzgodniono przeprowadzenie procedury certyfikacyjnej zakładów mięsnych przez stronę rosyjską, co było jednak realizowane przez nią z ociąganiem
III kryzys czeczeński	Rosja ostro skrytykowała prezydencję holenderską UE za nieadekwatną, jej zdaniem, reakcję na rozwiązanie kryzysu z zakładnikami w szkole w Biesłanie oraz odrzuciła zarzuty o ograniczanie demokracji w związku z decyzjami o reformie powoływania szefów regionów	wrzesień – listopad 2004	doszło do odłożenia o dwa tygodnie szczytu Rosja – UE w Hadze <sup>20</sup>
kryzys ukraiński	Rosja i UE, mimo deklarowanych zbieżnych celów, przyjęły odmienne postawy wobec kryzysu politycznego na Ukrainie: Rosja pod hasłem obrony stabilności i prawa wspierała dotychczasowe elity rządzące, podczas gdy UE broniła zasad demokratycznych i pośrednio wspierała siły demokratycznej opozycji; polemiczna dyskusja na temat sytuacji na Ukrainie zdominowała w dużej mierze szczyt Rosja – UE w Hadze; po rozstrzygnięciu kryzysu przedstawiciele Federacji Rosyjskiej ostro krytykowali niektóre wypowiedzi i działania przedstawicieli Zachodu (w tym UE) wobec Ukrainy	listopad – grudzień 2004	po pokojowym rozstrzygnięciu kryzysu emocje stopniowo zaczęły opadać (jednak większość rosyjskiego establishmentu nie przestała uważać, iż zaangażowanie UE było motywowane względami geopolitycznymi i skierowane przeciwko Rosji)

Każdy z powyższych „minikryzysów” miał specyficzny charakter i przebieg. Nie wszystkie z nich dotyczyły „sztucznych problemów” (zwłaszcza dotyczy się to kryzysu kalininradzkiego, który dotykał poważnego, realnego problemu). W większości z nich stosowane były jednak elementy scharakteryzowanej krótko powyżej rosyjskiej taktyki.

Ocena sposobu rozwiązania tych kryzysów musi być zróżnicowana. Na ogół jednak efekt był taki, iż dzięki pewnym niewielkim ustępstwom UE (zwłaszcza w sferze symbolicznej, co częściowo uwidoczniło w powyższej tabeli) Rosja mogła przedstawić rozwiązanie kryzysu jako propagandowy sukces.

### 3. Wirtualizacja partnerstwa

Jednym z najbardziej widocznych objawów kryzysu w stosunkach rosyjsko-unijnych jest wirtualizacja partnerstwa. Polega ona na tym, że za pozytywnymi deklaracjami o kolejnych sukcesach skrywają się na ogół ograniczone postępy dialogu i współpracy lub wręcz ich brak. Tymczasem obydwu stronom zależy, aby stworzyć przynajmniej pozory takiego postępu bądź ukryć niektóre poważne rozbieżności interesów i stanowisk, co prowadzi do słownej ekwilibrystyki. Dotyczy to w szczególności regularnych (dwa razy do roku) szczytów rosyjsko-unijnych. Ten – stworzony przez PCA – system wytwarza naturalną presję na – chociażby tylko propagandowy – sukces. Prowadzi to do częstego „przerostu formy nad treścią” (o szczytach Rosja – UE i ich głównych postanowieniach – patrz Aneks II).

Wspomniana wirtualizacja partnerstwa rosyjsko-unijnego przejawia się zarówno w aspekcie formalnym, jak i merytorycznym.

Przykładem tego pierwszego jest fakt, iż szczyt Rosja – UE w Rzymie w listopadzie 2003 roku był dotąd ostatnim, na którym strony wydały wspólne oświadczenie polityczne<sup>21</sup>. Głównym tego powodem jest to, iż strony nie są już w stanie – z uwagi na poważne różnice zdań w niektórych kwestiach – uzgodnić takich tekstów oświadczeń, które byłyby możliwe do przyjęcia dla obydwu stron. O ile wcześniej praktykowano usuwanie kontrowersyjnych treści z oświadczeń bądź przyjmowano wersje kompromisowe, o tyle obecnie po prostu rezygnuje się z prób uzgodnienia sprzeczności<sup>22</sup>.

Swoista wirtualizacja dużej części dialogu i współpracy Rosji i UE widoczna jest jednak najbardziej przy analizie decyzji i przyjmowanych wspólnie dokumentów. Pojawia się wrażenie, że obydwie strony starają się zamaskować problemy i brak wizji we wzajemnych stosunkach poprzez podnoszenie formalnego poziomu dialogu oraz poszerzanie jego ram (zamiast jego pogłębiania). Przykładem pierwszego typu działania jest np. tworzenie grup roboczych wysokiego szczebla<sup>23</sup> bądź przekształcenie Rady Współpracy w Stałą Radę Partnerstwa<sup>24</sup>; przykładem drugiego – uzupełnienie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej trzema kolejnymi „wspólnymi przestrzeniami”<sup>25</sup>.

Decyzje te bynajmniej nie prowadzą do zwiększenia efektywności współpracy ani do napełnienia strategicznego partnerstwa konkretną treścią. Dotyczy to także spektakularnych uzgodnień z 10 maja 2005 roku dotyczących „map drogowych” służących realizacji czterech „wspólnych przestrzeni” Rosja – UE (patrz Aneks II). Treść „map drogowych” spotkała się z krytycznymi uwagami części rosyjskich ekspertów. Zarzuty dotyczyły zwłaszcza ogólnikowości zapisów, braku jasnych celów, zbytnich ustępstw Rosji. Pojawiły się opinie, że przyjęcie tych dokumentów w istocie maskuje impas w stosunkach rosyjsko-unijnych<sup>26</sup>. „Mapy drogowe” stanowią w pewnym sensie podsumowanie dotychczasowych efektów dialogu Rosja – UE w poszczególnych sferach. Jego wyniki nie są jednak na ogół imponujące.

Warto podkreślić, iż w licznych dokumentach rosyjsko-unijnych przejawia się często postulat „**harmonizacji prawnej**” (*legal harmonization*) używany wymiennie z pojęciem „**zbliżania prawodawstwa**” (*approximation of law*). Ta kluczowa dla praktycznego napełnienia treścią stosunków rosyjsko-unijnych kategoria nie została jednak w przyjmowanych w ostatnich latach dokumentach zdefiniowana jasno i w sposób możliwy do przyjęcia dla obydwu stron. Co więcej, Rosja i UE zdają się rozumieć te pojęcia odmiennie<sup>27</sup>. Ponadto nie zdołano dotąd zdefiniować ani tym bardziej wprowadzić w życie specyficznych instytucjonalnych mechanizmów owej harmonizacji (w Rosji nie istnieje mechanizm kontroli zgodności ani systematycznego porównywania legislacji narodowej z normami prawodawstwa unijnego).

Wirtualizację stosunków rosyjsko-unijnych dostrzec można szczególnie wyraźnie m.in. w dziedzinie Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej (włącznie z dialogiem energetycznym) oraz w rosyjsko-unijnym dialogu o bezpieczeństwie. Są to przy tym dziedziny, które – zważywszy na znaczący dla Europy potencjał surowcowy, przemysłowy i militarny Rosji – od początku uznawane były przez strony za należące do priorytetowych sfer współpracy.

## **Studium przypadku Wspólna przestrzeń gospodarcza: „zagubieni w przestrzeni”**

Historia „Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej UE i Rosji” (CEES) jest bodaj najciekawszym studium przypadku problemów w stosunkach rosyjsko-unijnych i jaskrawym przykładem ich wirtualizacji. Hasło stworzenia owej przestrzeni rzucone na szczycie Rosja – UE w Moskwie w maju 2001 roku przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego zostało podchwyczone przez władze Federacji Rosyjskiej. Obydwie strony nie miały jednak wówczas pomysłu na wypełnienie go treścią. Działająca od października 2001 roku grupa robocza wysokiego szczebla miała za zadanie przygotować szczegółową koncepcję wspólnej przestrzeni. Intensywne, zwłaszcza po stronie rosyjskiej, prace studyjne i negocjacje pomiędzy stronami doprowadziły po dwóch latach do ogłoszenia (w listopadzie 2003 roku) końcowego sprawozdania grupy oraz koncepcji CEES.

Okazało się, iż różnice stanowisk i podejścia Rosji i UE w tej kwestii są na tyle duże, że w tekście koncepcji docelowy model relacji gospodarczych UE – Rosja nie został jasno określony. Nie ma także w niej sprecyzowania sposobów jej realizacji ani żadnych kalendarzy działań. Zdołano jedynie określić bardzo ogólnikowy cel CEES, jakim jest stworzenie pomiędzy Rosją i UE „otwartego i zintegrowanego” rynku opartego na wspólnych bądź porównywalnych zasadach i regulacjach prawnych; promowanie handlu i inwestycji; tworzenie korzystnych warunków dla podmiotów gospodarczych oraz zwiększanie konkurencyjności gospodarek. CEES ma być tworzona stopniowo i w oparciu o istniejące zobowiązania w ramach porozumienia PCA i przyszłe zobowiązania w ramach akcesji Rosji do WTO. Obejmować ma początkowo wybrane priorytetowe sektory, a docelowo objąć wszystkie sfery gospodarki. Powstawanie CEES ma polegać na stopniowym znoszeniu barier w przepływie towarów, usług, kapitału i siły roboczej. Służyć ma temu stopniowe zbliżanie prawodawstwa oraz uproszczenie i standaryzacja procedur. Ważnym elementem ma być też współpraca w po-

lepszeniu infrastruktury w zakresie transportu, energetyki i łączności, a także współpraca naukowo-badawcza. Koncepcja pozbawiona jest konkretów. Miały one zostać określone w – postulowanych przez grupę – planach działań (*action plans*) i zatwierdzone w postaci odrębnych dwustronnych porozumień UE – Rosja bądź protokołów do PCA. Nie wykluczono także powołania w przyszłości bliżej nieokreślonych wspólnych struktur UE i Rosji na podstawie tych porozumień.

Niektóre zapisy koncepcji rozwinięto – nadal w dość ogólnikowej formie – w „mapie drogowej” realizacji wspólnej przestrzeni gospodarczej z maja 2005 roku<sup>28</sup>. Strony wskazały w niej na takie sfery dialogu i współpracy, jak: standaryzacja produkcji wybranych artykułów przemysłowych; ochrona własności intelektualnej; polepszanie klimatu inwestycyjnego; rozwój usług finansowych; harmonizowanie ustawodawstwa celnego ze standardami międzynarodowymi; transport i komunikacja; energetyka; współpraca w kosmosie i nawigacji satelitarnej; ochrona środowiska naturalnego. W tekście powtarzają się sformułowania o „stworzeniu mechanizmu konsultacji i dialogu”, „wymianie informacji”, „polepszaniu”, „zbliżaniu” bądź „harmonizacji” ustawodawstwa, „intensyfikacji współpracy”. W ten sposób zdefiniowano sfery i ogólne cele współpracy, ale nie określono w żaden sposób ani szczegółowych, konkretnych działań, ani tym bardziej kalendarzy realizacji celów.

Bardziej konkretne ustalenia w niektórych kwestiach znalazły się jedynie w rosyjsko-unijnym porozumieniu dwustronnym o warunkach przystąpienia Rosji do WTO podpisanym uroczyście 21 maja 2004 roku<sup>29</sup>. Zawarte po kilku latach mozolnych negocjacji porozumienie stanowi trudny kompromis stron i rzeczywisty postęp w stosunkach wzajemnych. Nie rozwiązuje ono jednak wielu kwestii spornych w sferze gospodarczej (patrz dalej).

W ramach zagadnień gospodarczych na szczególną uwagę zasługuje tzw. dialog energetyczny UE – Rosja, który przez obydwie strony traktowany jest priorytetowo. W sformalizowanej postaci dialog ten został zainicjowany w październiku 2000 roku. Powołana wów-

czas grupa robocza, przekształcona rok później w grupę roboczą wysokiego szczebla, z reguły raz do roku prezentuje tzw. raporty o postępie dialogu (*Progress Reports*). Ich analiza prowadzi do wniosku, iż mimo osiągnięcia postępu w niektórych kwestiach nadal nie rozwiązano szeregu poważnych problemów spornych.

I tak, udało się m.in.: powołać w Rosji rosyjsko-unijne Centrum Technologii Energetycznych (m.in. wspierające dialog i realizację projektów na rzecz zwiększania wydajności); ustalić listę priorytetowych projektów infrastrukturalnych; skłonić Rosję do podpisania protokołu z Kioto do konwencji o zmianach klimatycznych (co umożliwiło jego wejście w życie); porozumieć się (zgodnie z postulatami rosyjskimi) w kwestii dalszego obowiązywania kontraktów długoterminowych na dostawy gazu ziemnego; uzgodnić (zgodnie z postulatami rosyjskimi) honorowanie zawartych wcześniej z nowymi państwami członkowskimi UE kontraktów na dostawy z Rosji paliwa nuklearnego; skłonić Rosję do przedstawienia harmonogramu stopniowego podwyższania cen energii na rynku wewnętrznym.

Nie udało się natomiast dotychczas m.in.: skłonić Rosji do ratyfikacji traktatu o Karcie Energetycznej; doprowadzić do całkowitej eliminacji klauzul zakazujących reeksportu w kontraktach na dostawy gazu i dostosowania owych kontraktów do norm UE; ustalić przejrzystych zasad dostępu firm do infrastruktury rurociąkowej; uzgodnić zasad sprzedaży rosyjskiego paliwa nuklearnego na rynku UE; skłonić Rosję do polepszenia warunków prawnych i finansowych dla inwestowania w jej sektor energetyczny oraz dokonania jego liberalizacji i demonopolizacji; uzgodnić zasad połączenia systemów elektroenergetycznych Rosji i UE; skłonić Rosję do modernizacji swoich elektrowni jądrowych oraz do rezygnacji z używania tankowców jednokadłubowych do transportu ropy naftowej.

### **Studium przypadku** **Dialog o bezpieczeństwie:** **brak istotnego postępu**

Dialog Rosji i UE na temat Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) zaczął się faktycznie na początku 2000 roku. Od października 2000 roku zainaugurowano go oficjalnie, a w październiku 2001 roku pogłębiono. Głównym rezultatem dialogu jest stworzenie mechanizmów regularnych konsultacji Rosji i UE w sferze bezpieczeństwa (comiesięczne spotkania *Trojki* Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa UE ze stałym przedstawicielem Federacji Rosyjskiej; obecność rosyjskiego oficera łącznikowego przy Komitecie Wojskowym UE). Najważniejszą konsekwencją dialogu miał być udział Rosji w operacjach wspierania pokoju realizowanych przez UE. Służyły temu uzgodnione w czerwcu 2002 roku przez Radę UE ogólne parametry (modalności) uczestnictwa Federacji Rosyjskiej w takich operacjach<sup>30</sup>. W praktyce jednak jedynym – i ostatnim, jak wynika z rosyjskich deklaracji<sup>31</sup> – przykładem realnej współpracy w tej sferze jest udział (od 2003 roku) kilku rosyjskich milicjantów w misji policyjnej UE w Bośni i Hercegowinie (EUPM). Rosja odmówiła uczestnictwa w operacjach wojskowych kierowanych przez UE<sup>32</sup>. Z kolei Unia nie odpowiedziała dotąd pozytywnie na rosyjskie propozycje współdziałania w ratownictwie cywilnym; systematycznego wykorzystania rosyjskich zdolności w zakresie transportu lotniczego dalekiego zasięgu oraz współpracy wojskowo-technicznej.

W „mapie drogowej” realizacji wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego przyjętej w maju 2005 roku<sup>33</sup> strony wskazały na takie sfery dialogu i współpracy, jak m.in. prawne zwalczanie terroryzmu na forum międzynarodowym; nieproliferaacja broni masowego rażenia, kontrola eksportu broni i rozbrownienie; przygotowanie do współdziałania w operacjach zarządzania kryzysowego (Rosja nie chciała przy tym sprecyzować, iż chodzi o operacje dowodzone przez UE, a Unia nie przyjęła rosyjskich propozycji zapisów dotyczących operacji OBWE). Ponieważ Rosja nie zgodziła się na zapisy o tym, iż strony powinny współpracować szczególnie we „wspólnym sąsiedz-

twie”, strony uzgodniły bardziej ogólnikowe zapisy o „regionach położonych w pobliżu granic” Rosji i UE. Rosja nie przyjęła unijnych propozycji zapisów dotyczących współdziałania w regulacji konfliktów w Mołdawii i na Kaukazie Południowym oraz realizacji zobowiązań stambulskich (wycofania sił rosyjskich i sprzętu wojskowego z Mołdawii i Gruzji), a z kolei Unia Europejska w całości odrzuciła rosyjskie propozycje zapisów o współpracy wojskowo-technicznej (w tym ewentualnej wspólnej produkcji sprzętu wojskowego).

25 czerwca 2005 roku wiceminister spraw zagranicznych FR Władimir Cziżow w wystąpieniu na konferencji Forum Bergdorfskiego w Poczdamie oświadczył, iż Rosja nie zamierza uczestniczyć w operacjach UE, natomiast jest gotowa do kierowania lub współkierowania z UE ewentualnymi operacjami reagowania kryzysowego w Naddniestrzu, na Kaukazie Południowym lub w Azji Centralnej<sup>34</sup>. Oferta ta jest jednak z wielu powodów trudna do przyjęcia dla UE.

W świecie po 11 września walka z terroryzmem stała się jednym z czołowych priorytetów współpracy międzynarodowej. Dotyczy to także stosunków Rosja – UE. Poza wspólnymi deklaracjami i poparciem dla antyterrorystycznych konwencji na forum ONZ Rosja i UE (jako wspólnota) nie są jednak w tej kwestii rzeczywistymi partnerami. Praktyczna współpraca (trudna do oceny z uwagi na zamknięty charakter) odbywa się prawie wyłącznie pomiędzy Rosją a wybranymi państwami europejskimi (ma charakter bilateralny).

Jedyną specyficzną sferą owego dialogu, w której możemy mówić o postępach, są te problemy bezpieczeństwa, których źródłem (realnym bądź potencjalnym) była sama Rosja (znalazły się na porządku dziennym stosunków UE – Rosja już od początku lat 90.). W pierwszym rzędzie dotyczyło to rozbrojenia oraz nieprolifracji broni masowego rażenia (właściwa ochrona składowanej broni jądrowej, zapobieganie jej proliferacji, jak i proliferacji materiałów rozszczepialnych i technologii nuklearnych, niszczenie broni chemicznej itp.), które objęte zostały uruchomionym w 1991 roku programem pomocy państwom WNP – TACIS. Przyjęto także specjalne dokumenty na temat pro-

gramu wspólnych działań UE nt. rozbrojenia i nieprolifracji z roku 1999 i 2001. Odrębną kwestią jest pomoc państw UE dla Rosji w ramach globalnej inicjatywy dla walki z proliferacją broni masowego rażenia w ramach G-8.

Krótką charakterystyka objawów kryzysu w stosunkach rosyjsko-unijnych w sposób naturalny rodzi pytanie o ich przyczyny, a te są dość złożone.

## II. Źródła problemów w stosunkach Rosja – UE

Analizując źródła problemów w stosunkach rosyjsko-unijnych, trzeba dokonać na wstępie ich kategoryzacji. Możemy bowiem mówić o źródłach **pierwotnych** – wynikających z autopercepcji Rosji i rosyjskiej percepcji świata zewnętrznego, a także z – wynikającego z nich – braku jasnej wizji docelowego modelu stosunków rosyjsko-unijnych. Należą one głównie do sfery subiektywnej, są głębokie i trudne do zmiany. Z nich wynikają źródła **poходne**: odnoszące się do specyfiki rosyjskiej polityki europejskiej oraz wynikające z różnic interesów pomiędzy Rosją i UE. Te są bardziej zrjonalizowane i poddają się pewnym zmianom. Wszystkie te źródła są wzajemnie ze sobą powiązane, sprawiając, iż kryzys w stosunkach rosyjsko-unijnych jest trudny do przezwyciężenia.

### 1. Źródła pierwotne

Szukając przyczyn kryzysu w stosunkach rosyjsko-unijnych, należy sięgnąć do kwestii fundamentalnych, związanych z tożsamością rosyjskiego społeczeństwa, a zwłaszcza rosyjskich elit: tożsamości cywilizacyjnej i percepcji miejsca Rosji w świecie, a co za tym idzie – rosyjskiej percepcji UE i stosunków z nią, jak też do zasadniczych wyborów w polityce wewnętrznej Rosji.

#### a. Rosyjskie problemy z tożsamością cywilizacyjną

W Rosji toczy się odwieczna debata o tożsamość: czym jest Rosja, gdzie przynależy, jakie są jej granice. W uproszczeniu możemy w niej wyodrębnić dwie główne opcje, mające swoje źródła w historii rosyjskiej myśli politycznej:

– **Atlantyzm:** odwołuje się do tradycji rosyjskiego okcydentalizmu. Jego kluczowym elementem jest wiązanie pomyślności Rosji z jej przynależnością do Zachodu bądź współpracą z Zachodem. Ten ostatni rozumiany jest w kategoriach politycznych, a nie geograficznych i poza Ameryką Północną i Europą Zachodnią obejmuje także rozwinięte państwa Azji i Pacyfiku, takie jak Japonia, Korea Południowa czy Australia. Zachód jest nosicielem dominującej cywilizacji, źródłem wzorców politycznych i gospodarczych, a także najnowszych technologii; dominuje w polityce i gospodarce światowej. Rosja ze względu na postrzeganą wspólnotę cywilizacyjną, wspólnotę wartości i/lub chęć uniknięcia marginalizacji, dążenie do wzmocnienia swojej pozycji i wpływów w świecie jest faktycznie skazana na ścisłą więź z państwami Zachodu albo wręcz integrację z jego głównymi strukturami. Atlantycy widzą niekiedy Rosję jako ogniwo w łańcuchu wysoko rozwiniętych państw opasujących północną półkulę naszego globu bądź jako specyficzną, ale jednak nieodłączną część Zachodu (zwłaszcza Europy)<sup>35</sup>.

– **Neoeurazjatyzm.** Współczesny rosyjski neoeurazjatyzm jest bezpośrednim kontynuatorem koncepcji eurazjatyizmu, jaka narodziła się na początku lat 20. XX wieku w środowisku rosyjskiej emigracji w Europie. Odnaleźć można w nim nawiązania do idei słowianofilskich. Podstawowym założeniem eurazjatyizmu jest unikalność Rosji pod względem historii, kultury, systemu politycznego, położenia geograficznego i roli w świecie. Będąc w istocie samodzielną cywilizacją harmonijnie łączącą rozmaite wpływy, Rosja pełni rolę ważnego pomostu łączącego Wschód i Zachód. Owa unikalność predestynuje Rosję do pełnienia roli stabilizatora w Eurazji i w skali globalnej. Nie może ona integrować się z Zachodem, od którego zasadniczo się różni. Może z nim współpracować, ale tylko na równych prawach. Choć nie należy też do Wschodu, powinna jednak zacieśniać więzi z państwami Azji i tzw. Południa, gdyż to one są bardziej dynamiczne od pogrążającego się w kryzysie Zachodu. Do nich należy przyszość. Umocnienie rosyjskiej mocarstwowości opierać się powinno na hegemonii Rosji na obszarze postradzieckim, umacnianiu jej wpływów na Wschodzie i Południu i równoprawnych stosunkach z Zachodem<sup>36</sup>.

Obydwie opcje toczyły ze sobą i do dziś toczą nie kończącą się debatę i obydwie – choć w różnym czasie i w różnym stopniu – wpływały i wpływają na rosyjską politykę zagraniczną. Wypada zgodzić się z prezydentem Władimirem Putinem, który pytany w wywiadzie o „europejskość” bądź „eurazjatyckość” Rosji stwierdził, iż jest to „wieczne pytanie rosyjskiej polityki”<sup>37</sup>.

Problemem jest jednak to, iż nie tylko rosyjscy naukowcy, analitycy i publicyści, ale także przedstawiciele najwyższych władz Federacji Rosyjskiej udzielają na to pytanie sprzecznych odpowiedzi. W ich deklaracjach, w tym wypowiedziach prezydenta Władimira Putina, mamy do czynienia ze swoistą „elastyczną/instrumentalną tożsamością”. Polega to, najogólniej rzecz biorąc, na dostosowywaniu retoryki powiązanej z kwestiami tożsamościowymi do okoliczności miejsca (gdzie się występuje) i czasu (jaki jest aktualny stan stosunków Rosji z głównymi aktorami międzynarodowymi). Z tego względu w oficjalnej rosyjskiej retoryce współlistnieją dialektycznie co najmniej dwie główne autodefinicje:

■ **Rosja jako państwo europejskie** (część Europy, państwo europejskiej kultury). Przykładowo prezydent Putin deklarował: „Rosja to część europejskiej kultury... Rosja, bez żadnych wątpliwości, jest częścią Europy”<sup>38</sup>

■ **Rosja jako państwo eurazjatyckie.** Przykładowo prezydent Putin deklarował: „Rosja jako państwo eurazjatyckie stanowi unikalny przykład, gdzie dialog cywilizacji stał się faktycznie wielowiekową tradycją życia państwowego i społecznego”<sup>39</sup>

■ Pojawiał się ponadto incydentalnie odmienny skrajny wariant: Rosja jako **część wspólnoty muzułmańskiej**. Prezydent Putin deklarował: „Mamy u siebie 20 milionów muzułmanów... I w tym względzie, bez żadnej przesady, można powiedzieć, że Rosja w pewnym sensie jest częścią świata muzułmańskiego”<sup>40</sup>.

Świadomość, iż taka nieokreśloność stanowi poważny problem dla rosyjskiej polityki, występuje zarówno po stronie rosyjskich władz<sup>41</sup> i rosyjskich specjalistów<sup>42</sup>, jak i przedstawiciele Unii Europejskiej<sup>43</sup>.

„Zawirowania rosyjskiej tożsamości” sprawiają, iż polityce rosyjskiej brak jest wyraźnego wektora. Tylko jasna europejska autodefinicja Rosji mogłaby stanowić podstawę prointegracyjnego

kursu rosyjskiej polityki. Bez jasnego wyboru przez rosyjskie władze i większość elit tożsamościowej autodefinicji niezwykle trudno jest rozwiązać inny powiązany z tym problem: zdefiniowania roli i miejsca Rosji w świecie.

### **b. Rosyjskie problemy ze zdefiniowaniem miejsca w świecie**

W Rosji toczy się od dłuższego czasu debata o jej roli i miejscu w świecie. Możemy tu wyodrębnić dwie główne opcje:

– **Opcja „wielkomocarstwowa”:** Rosja jest – bądź staje się na powrót – samodzielnym biegunem w polityce globalnej. W związku z tym nie może się z nikim integrować, dążąc do ochrony suwerenności, przynajmniej częściowej kontroli procesów globalizacji, zachowania swobody manewru w polityce zagranicznej. Powinna w związku z tym zachowywać mniej więcej równy dystans do innych głównych aktorów międzynarodowych (USA, UE, Chin, Indii, Japonii, państw islamskich itp.), rozwijając z nimi równoprawne stosunki w oparciu o kryterium własnej korzyści i zachowania równowagi sił<sup>44</sup>.

– **Opcja „prointegracyjna”:** Rosja jest państwem relatywnie (wobec głównych aktorów międzynarodowych) słabym i nie jest już zdolna do odgrywania roli samodzielnego bieguna w łądze międzynarodowym (jest zbyt mało rozwinięta i atrakcyjna). Ma ona w dającej się przewidzieć przyszłości możliwość albo odgrywania roli słabszego partnera USA (jedyne supermocarstwa) albo integracji z silniejszym i atrakcyjniejszym od niej (i kulturowo najbliższym) biegunem europejskim (Unia Europejska). Najbardziej atrakcyjną perspektywą jest połączenie się ze zjednoczoną Europą, od której Rosja może czerpać środki finansowe, technologie i ewentualnie standardy, oferując w zamian siłę militarną, wielki obszar geograficzny, potencjał naukowy i wartości duchowe<sup>45</sup>.

Oficjalna polityka rosyjska od lat balansuje pomiędzy obydwoma opcjami. Jednak, wyjąwszy początek lat 90. oraz lata 2001–2002, wyraźną przewagę zdaje się mieć w rządzącej w Rosji elicie opcja wielkomocarstwowa<sup>46</sup>, którą wzmacnia iluzja potęgi, jaką daje świetna koniunktura surowcowa. Tymczasem dopóty, dopóki sytuacja ta nie ulegnie zmianie, szanse na spójną i konsek-

wentną rosyjską politykę integracji europejskiej są niewielkie.

Do pewnego stopnia pochodną postrzegania roli Rosji w świecie jest także – dość specyficzna – dominująca w Rosji percepcja Unii Europejskiej i charakteru stosunków z nią.

### **c. Specyfika percepcji UE w Rosji i odmienność podejścia Rosji i UE do stosunków wzajemnych**

Jednym z podstawowych problemów w stosunkach rosyjsko-unijnych, występujących po stronie rosyjskiej, jest specyfika percepcji Unii Europejskiej w rosyjskich elitach. Mamy tu do czynienia z trzema nakładającymi się i wzmacniającymi zjawiskami.

**Po pierwsze**, z dość niskim ciągle poziomem wiedzy większości rosyjskich elit – nie mówiąc o „zwykłych obywatelach” Rosji – na temat Unii Europejskiej, jej historii, mechanizmów jej funkcjonowania, celów i zasad jej polityki<sup>47</sup>.

**Po drugie**, na problem powyższy nakładają się konsekwencje dominacji w rosyjskiej refleksji na temat stosunków międzynarodowych paradygmatu realistycznego (często w zwulgaryzowanej formie), a także podejścia geopolitycznego. W rezultacie w Rosji mamy często do czynienia z postrzeganiem Unii Europejskiej bynajmniej nie jako wspólnoty nowego typu, w której funkcjonują złożone mechanizmy instytucjonalne. UE traktowana jest często jako nowa odmiana europejskiego „koncertu mocarstw” kierujących się egoistycznie rozumianym interesem narodowym; jako system funkcjonujący w istocie w oparciu o zasady równowagi sił<sup>48</sup>. Pochodną tego jest też dość powszechny brak wiary w „wartości” jako istotny czynnik motywacyjny polityki UE (mamy tu do czynienia częściowo z projekcją dominujących w Rosji mechanizmów). Takie kwestie jak „obrona praw człowieka” czy promocja europejskich „standardów demokratycznych” są postrzegane przez większość przedstawicieli rosyjskich elit li tylko jako instrument realizacji interesów geopolitycznych i geoeconomicznych państw Zachodu<sup>49</sup>.

**Po trzecie** wreszcie, nakłada się na to czynnik obiektywny – zasadnicza odmienność Rosji i UE jako aktorów stosunków międzynarodowych<sup>50</sup>. Budowanie stosunków z UE jako wspólnotą integracyjną (a nie państwem) jest trudne dla strony



rosyjskiej zarówno mentalnie, jak i praktycznie. Moskwa, przywiązana do klasycznych stosunków z suwerennymi państwami i ich organami ma problem w kontaktach ze strukturą o rozproszonej władzy i złożonych mechanizmach instytucjonalnych (w tym skomplikowanych procesach decyzyjnych).

Kolejnym problemem, który wynika z powyższych (i wspomnianej wcześniej przewagi wielkomocarstwowej autodefinicji Rosji) jest wyraźna różnica w percepcji i podejściu stron do współpracy<sup>51</sup>.

**Po stronie rosyjskiej** dominująca jest dotąd percepcja i podejście „**symetryczne**”: Rosja – jako posiadające specyficzne interesy mocarstwo – ma być zgodnie z nim równoprawnym partnerem UE. Rosja i Unia mają wspólnie w ciągłym dialogu budować nowe instytucje, normy oraz instrumenty regulujące ich stosunki wzajemne, stopniowo tworząc Wielką Europę. Ogólny model relacji dominujący dotąd po stronie rosyjskiej to **polityka selektywnego partnerstwa**: Rosja współpracuje ściślej z UE w wybranych przez siebie dziedzinach przynoszących jej wymierne korzyści. Rosja może przyjmować niektóre normy UE (ale nie tylko UE, także pochodzące z innych porządków prawnych, np. amerykańskiego) – o ile będzie to korzystne dla jej interesów. Współpraca z UE ma umacniać rosyjską mocarstwowość. Dlatego nie do przyjęcia jest jednostronne dostosowanie się Rosji do norm wyznaczanych przez UE.

Po stronie rosyjskiej mamy przy tym do czynienia z dominacją **podejścia polityczno-instytucjonalnego**: najważniejsza jest odgórna budowa instytucji i mechanizmów współpracy stron, które należy stale doskonalić (także dla zwiększenia prestiżu Rosji) oraz dążenie do wiążących obydwie strony zobowiązań.

**Po stronie unijnej** dominująca była dotąd raczej percepcja i podejście „**asymetryczne**”. Rosja jest krajem znajdującym się w okresie przejściowym, realizującym trudną transformację ustrojową. W związku z tym należy jej pomóc dokonać owej transformacji według najdoskonalszych, sprawdzonych wzorców europejskich. Rosja chcąc ściślej współpracować z UE, musi dokonać harmonizacji rozumianej jako dostosowanie prawne – przyjąć „krytyczną masę” prawodawstwa unijnego (*acquis*). Jeżeli proces ten ma przynieść wy-

mierne korzyści obydwu stronom, to nie do przyjęcia jest selektywne i woluntarystyczne przyjmowanie norm europejskich przez Rosję – Europa *a la carte* (w takiej sytuacji Rosja nie może korzystać ze swobód wspólnego rynku). Takie podejście Rosji oznaczałoby rezygnację z budowy wspólnej przestrzeni europejskiej. Ogólny model relacji dominujący po stronie unijnej to zatem **polityka ograniczonej integracji**. Rosja powinna być w pewnym stopniu zintegrowana z UE (wspólna przestrzeń europejska). Model docelowy stosunków powinien być zbliżony do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (z wyłączeniem swobody przepływu siły roboczej).

Po stronie unijnej mamy ponadto do czynienia z dominacją **podejścia funkcjonalnego**. Realizacja konkretnych projektów współpracy stopniowo buduje ściślejsze więzi i – gdy to jest niezbędne dla dalszej współpracy – prowadzi do rozbudowy wspólnych instytucji. Unia unika przy tym wiążących zobowiązań wobec Rosji.

Bodaj najwyraźniej różnice w percepcji i podejściu stron zostały uwidocznione w dokumentach strategicznych dotyczących polityki wobec partnera: *Wspólnej Strategii Unii Europejskiej wobec Rosji* oraz *Strategii polityki Federacji Rosyjskiej wobec Unii Europejskiej w perspektywie średnioterminowej (2000 – 2010)*<sup>52</sup>. Obydwa zostały przyjęte i upublicznione w 1999 roku (strategia unijna w czerwcu, a strategia rosyjska w październiku).

Analiza porównawcza obydwu dokumentów (patrz Aneks III) wskazuje, iż o ile w niektórych szczegółowych kwestiach dotyczących sfer współpracy możemy mówić o pewnej zbieżności interesów stron, o tyle na poziomie ogólniejszym: percepcji wzajemnej, podejścia do współpracy, modelu relacji, ogólnych celów stosunków – obydwie dokumenty dzieli przepaść.

Najogólniej rzecz ujmując, strategia unijna to program wspierania przez UE reform w Rosji poprzez transmisję standardów europejskich w dziedzinie politycznej, gospodarczej i prawnej w zamian za perspektywę korzyści ze współpracy i ograniczonej integracji Rosji do przestrzeni europejskiej (docelowo w formie wspólnego obszaru gospodarczego).

Strategia rosyjska natomiast to plan umacniania rosyjskiej mocarstwowości poprzez współpracę z UE w wybranych sferach. Ma ona przynosić wymierne korzyści Federacji Rosyjskiej i nie ogra-

niczać jej suwerenności i pola manewru Moskwy w polityce zagranicznej. W zamian UE mogłaby uzyskiwać od Rosji pewne korzyści. Strategia rosyjska zawiera przy tym długą listę konkretnych postulatów do spełnienia przez UE.

#### **d. Brak rosyjskiego „planu pozytywnego”**

Jedną z fundamentalnych przyczyn kryzysu w stosunkach rosyjsko-unijnych stanowi brak po stronie rosyjskiej jasnego modelu docelowego tych stosunków<sup>53</sup>. Jest on w dużej mierze pochodną wspomnianego problemu z definicją tożsamości Rosji i jej miejsca w świecie. Zamęt w sferze koncepcyjnej na najwyższym poziomie abstrakcji przenosi się na brak jasnej wizji w polityce europejskiej, w tym w kwestii docelowego modelu stosunków rosyjsko-unijnych. Polityka staje się przez to doraźna i reaktywna.

Z wielu dokumentów oraz wypowiedzi urzędników i ekspertów rosyjskich możemy z pewnym przybliżeniem ustalić, jakie modele są dla Rosji niemożliwe do przyjęcia i z jakich powodów. Nie sposób natomiast ustalić, jaki jest rosyjski „plan pozytywny”, docelowy model stosunków Rosja – UE.

Wynika to w dużej mierze z zygzaków polityki europejskiej Federacji Rosyjskiej w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Mieliśmy do czynienia w Rosji ze wzlotami i upadkami „projektu europejskiego”, rozumianego jako przekonanie o konieczności nawiązania jak najściślejszych więzi z Unią Europejską i w miarę możliwości integracji z nią. W istocie oficjalna Moskwa stale balansuje między dwiema fundamentalnymi opcjami:

**a.** stopniową integracją z Unią Europejską w jakiejś formie (wspólna przestrzeń europejska, w przyszłości ewentualnie członkostwo w zmiennej UE)

**b.** selektywną współpracą Rosji jako wielkiego mocarstwa z UE w korzystnych dla Moskwy sferach. Na poziomie oficjalnej retoryki polityka europejska Rosji przybrała szczególną postać idei Wielkiej Europy w trzech kolejnych odmianach:

■ **gorbaczowowskiej** – ogólnikowe hasło Wspólnego Europejskiego Domu służące głównie dokonaniu pozytywnego przełomu w stosunkach z Europą Zachodnią tuż po zakończeniu „zimnej wojny”

■ **jelcynowskiej** – idea Wielkiej Europy jako ścisłego polityczno-gospodarczo-wojskowego sojuszu

rosyjsko-europejskiego wymierzonego przeciw globalnej hegemonii USA<sup>54</sup>

■ **putinowskiej** – idei Wielkiej Europy jako procesu integracji europejskiej opartego na dwóch wzajemnie się uzupełniających filarach: Unii Europejskiej (na zachodzie) i na obszarze WNP (w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej bądź innej struktury państw WNP – na wschodzie)<sup>55</sup>. Jeśli chodzi o tę ostatnią wizję, jej specyficzna konstrukcja zaczęła się uwidaczniać od 2002 roku<sup>56</sup>, a została w pełni zwerbalizowana dopiero w listopadzie 2004 roku w wystąpieniu wiceministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Władimira Cziżowa na konferencji w Berlinie<sup>57</sup>. Idea ta nie może jednak pełnić roli „pozytywnego modelu” stosunków z UE, ponieważ z jednej strony brak w niej zdefiniowania charakteru stosunków Rosji i UE, z drugiej zaś strony jest motywowana w dużym stopniu czynnikami negatywnymi – jest próbą swoistej „aktywnej defensywy” wobec rosnącego zaangażowania Unii Europejskiej na obszarze WNP (zwłaszcza zachodniej jego części) postrzeganym przez Rosję ciągle jako strefa dominacji swoich interesów. Zatem owa dwuelementowa Wielka Europa jest nie tylko programem swoiście rozumianego tworzenia wspólnej przestrzeni europejskiej, ale w dużej mierze także programem obrony Rosji przed zagrażającą jej „ekspansją” UE na obszarze dominujących wpływów Moskwy. Z kolei publiczne enuncjacje rosyjskich urzędników na temat bliższy meritum problemu (określenia docelowego modelu relacji rosyjsko-unijnych) są mgliste i zdradzają w istocie brak wizji<sup>58</sup>.

Z kolei w rosyjskich kręgach pozarządowych w ostatnich kilku latach również mieliśmy do czynienia ze znamiennej ewolucją. W 2003 roku pod wpływem polityki władz klimat w rosyjskiej polityce wewnętrznej, a częściowo także zagranicznej uległ wyraźnej zmianie. Idea „autorytarnej modernizacji” Rosji połączona z deklaracjami o odrodzeniu Rosji jako wielkiego mocarstwa zaczęły dominować w rosyjskim dyskursie politycznym. „Projekt europejski” w Rosji, a także stosunki Rosji z UE znalazły się w kryzysie<sup>59</sup>.

Debaty rosyjskich ekspertów w ostatnich latach nie przyniosły jednak konsensu w kwestii docelowego modelu stosunków Rosji i UE. Poszczególne eksperci opowiadali się swego czasu przy-

kładowo za przyjęciem przez Rosję tzw. modelu norweskiego bądź szwajcarskiego<sup>60</sup>. W konsultacjach przeprowadzonych na zamówienie władz Federacji Rosyjskiej stosunkowo najszerze poparcie zdawał się mieć postulat stworzenia nowego modelu stosunków opartego ogólnie na normach WTO uzupełnionych o dodatkowe regulacje Rosja – UE („model WTO+”). (Na temat sugerowanych modeli szerzej patrz Aneks IV). Warto odnotować, iż wśród części rosyjskich specjalistów pojawiły się jesienią 2005 roku – nie opublikowane do czasu powstania niniejszego tekstu – **„społeczne” projekty nowych ram prawnych stosunków UE–Rosja** (które miałyby zastąpić wygasające w 2007 roku PCA). Świadczą one być może o zaczynającej się powoli w Rosji debacie na temat przyszłego modelu relacji z UE (na temat tych projektów szerzej patrz Aneks V).

#### e. „Nieeuropejski wybór” Rosji

Obecne kierownictwo państwowe Federacji Rosyjskiej ukształtowało taki model polityczny (a także społeczno-gospodarczy), który jest zasadniczo odmienny od panującej w państwach UE liberalnej demokracji. W pierwszym roku rządów prezydenta Władimira Putina (2000 roku) wyraźne stały się zagrożenia dla (dalekiej od doskonałości) rosyjskiej demokracji i gospodarki rynkowej. Pod koniec pierwszej kadencji obecnego rosyjskiego prezydenta (2003) doszło do swoistego politycznego przesilenia, w rezultacie którego wyraźny stał się wybór przez obecne kierownictwo rosyjskie modelu autorytarnego i zakładającego znaczącą kontrolę państwa w gospodarce. Pierwszy rok drugiej kadencji prezydenta Putina (2004) rozwiał nadzieje na krótkotrwałość takiego modelu, chociaż rok kolejny (2005) przyniósł wyraźne symptomy jego kryzysu. Rosja nie zmierza obecnie „krętą drogą do demokracji”, ale zbudowała własną odmianę systemu autorytarnego zachowującego czysto formalne pozory procedur demokratycznych; w gospodarce mamy z kolei do czynienia z silnym etatyzmem<sup>61</sup>.

#### Tabela 2. Główne zarzuty wobec Rosji w kwestii europejskich standardów demokratycznych<sup>62</sup>

- wprowadzenie pakietu reform trybu powoływania szefów regionów (powoływanie przez lokalne parlamenty na wniosek prezydenta Federacji Rosyjskiej i możliwość jego odwołania przez prezydenta) naruszający zasadę podziału i równowagi władz
- reforma ustawodawstwa dotyczącego wyborów i systemu partyjnego (zwiększenie klauzuli zaporowej w wyborach parlamentarnych do 7%, wprowadzenie zakazu tworzenia koalicji wyborczych, ograniczenie minimalnej liczby partii reprezentowanych w parlamencie do dwóch, zaostrzenie kryteriów uczestnictwa partii w wyborach parlamentarnych) poważnie ograniczająca konkurencję polityczną
- zamiar zmian w ustawodawstwie wprowadzających kontrolę rządu nad nominacjami i dymisjonowaniem sędziów mogący naruszać niezawisłość sędziowską
- tendencyjność mediów i wykorzystywanie narzędzi administracyjnych w trakcie wyborów parlamentarnych i prezydenckich uniemożliwiający odbyte rzeczywiste wolnych i uczciwych wyborów
- brak politycznego pluralizmu mediów elektronicznych (telewizji)
- ingerencja państwa w działalność mediów prywatnych
- prześladowanie przez organy władzy krytycznych wobec nich przedstawicieli mediów, naukowców i działaczy ekologicznych za rzekome naruszanie tajemnicy państwowej
- brak ratyfikacji Protokołu 6 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczącego zniesienia kary śmierci
- porywanie; stosowanie tortur; dokonywanie arbitralnych zatrzymań, w tym w tajnych ośrodkach; bezprawne zabójstwa; prześladowanie działaczy praw człowieka i osób skarżących się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; naruszanie innych podstawowych praw człowieka i prawa humanitarne w Czeczenii
- przypadki niewłaściwego traktowania bądź doprowadzania do śmierci żołnierzy sił zbrojnych poza obszarami konfliktów

- przypadki prześladowania, dyskryminacji i przemocy na tle religijnym, etnicznym i rasowym
- przypadki dyskryminacji prawnej, administracyjnej i podatkowej przeciwko „nietradycyjnym” wyznaniom naruszające wolność sumienia i wyznania
- przypadki podważające przekonanie o uczciwości i niezależności wymiaru sprawiedliwości
- niezgodne ze standardami europejskimi uprawnienia prokuratury
- niezgodne ze standardami europejskimi ustawodawstwo dotyczące służb specjalnych
- przypadki działań naruszających suwerenność bądź integralność terytorialną Gruzji (w tym wydawania rosyjskich paszportów mieszkańcom Abchazji i Osetii Południowej)

Generalnie należy stwierdzić, iż model rosyjski jest coraz bardziej niekompatybilny z europejskim i rozwija się wedle różnych wektorów<sup>63</sup>. Prowadzi to do logicznego wniosku, iż o ile możliwa jest pragmatyczna współpraca pomiędzy Unią Europejską i Rosją (która wszak rozwijała się w przeszłości nawet w warunkach systemu totalitarnego w ZSRR), o tyle nierealna staje się jakakolwiek forma integracji Rosji i UE, dopóki funkcjonuje w Rosji obecny model państwa.

Scharakteryzowane powyżej pierwotne problemy – o charakterze głównie świadomościowym (percepcyjnym i koncepcyjnym) – mają przełożenie na pewne elementy praktyki polityki europejskiej Rosji, która rodzi kolejne problemy w stosunkach z UE.

## 2. Źródła pochodne wynikające z praktyki rosyjskiej polityki europejskiej

Oprócz tych przyczyn, które mają charakter fundamentalny, źródłem problemów w stosunkach rosyjsko-unijnych są także pewne, wywołujące krytykę wielu państw członkowskich UE, specyficzne cechy europejskiej polityki Rosji.

### a. „Lepsza” i „gorsza” Unia

Elementem swoistej rosyjskiej taktyki politycznej, mającej swoje oparcie w zarysowanej wcześniej percepcji UE i szerzej – mechanizmach życia

międzynarodowego, jest klasyczny realistyczny wariant polityki równowagi sił: zasada „dziel i rządź”.

Rosyjska dyplomacja i propaganda państwowa starała się po ostatnim rozszerzeniu UE 1 maja 2004 roku wyraźnie podzielić państwa członkowskie UE na „lepszych” i „gorszych” partnerów oraz zróżnicowała politykę wobec nich. Zgodnie z tą propagandową kliszą nowi członkowie (oczywiście nie dotyczyło to Cypru i Malt, które nigdy nie należały do bloku radzieckiego) wnieśli do UE bagaż swoich „antyrosyjskich fobii” i uprzedzeń wobec Rosji. Strona rosyjska (część dziennikarzy, politycy i niektórzy eksperci, ale także niektórzy urzędnicy) posuwała się nawet do obarczania nowych członków – protekcyjnie nazywanych „nowicjuszami” (co miało podkreślać ich niedojrzałość i „brak obycia” ze standardami obowiązującymi w Unii) – winą za ochłodzenie stosunków rosyjsko-unijnych<sup>64</sup>. W rosyjskiej debacie publicznej niezwykle popularny stał się – w swym daleko idącym uproszczeniu fałszywy – podział na „starą” (przyjazną wobec Rosji) i „nową” (uprzedzoną do Rosji) Europę, zaczerpnięty z retoryki sekretarza obrony USA Donalda Rumsfelda.

Z czasem polityka i propaganda rosyjska stała się bardziej wyrafinowana w stosowanych podziałach. W 2005 roku można już było wyraźnie zauważyć wyodrębnienie pośród nowych członków z regionu Europy Środkowo-Wschodniej dwóch umownych grup: „dobrych partnerów” (można do nich zaliczyć niewątpliwie Węgry, a także Czechy, Słowację i Słowenię) oraz „złych partnerów” (można do nich zaliczyć niewątpliwie Estonię, Łotwę, Litwę i Polskę). Pierwsi byli chwaleni za pragmatyzm, drudzy krytykowani za swoją „antyrosyjskość”. Wydaje się, iż wyodrębnienie tych grup oparte było głównie na trzech kryteriach:

- a. postawa tych państw wobec kryzysu na Ukrainie jesienią 2004 roku
- b. postawa przedstawicieli państw wobec Rosji w ramach instytucji europejskich (głównie UE, NATO, OBWE i Rady Europy)
- c. gotowość państw do uwzględniania rosyjskich postulatów w kwestiach dotyczących stosunków bilateralnych.

W istocie bowiem głównym impulsem po stronie rosyjskiej do propagandowej ofensywy przeciwko „złym partnerom” było znaczące zaangażowanie Polski i Litwy w demokratyczne rozstrzy-

gnięcie kryzysu politycznego na Ukrainie i ich wpływ na politykę całej UE w tym zakresie, a także w pewnym stopniu udział przedstawicieli państw bałtyckich i Polski w przyjmowaniu krytycznych wobec Rosji dokumentów unijnych (zwłaszcza rezolucji Parlamentu Europejskiego). Moskwa za największe zagrożenie dla swoich interesów uznała zwiększenie wpływu tych państw na kształtowanie „polityki wschodniej” Unii Europejskiej. Ofensywa propagandowa Rosji ma zatem na celu m.in. dyskredytację tych państw w oczach „starej Europy” i osłabienie ich wpływu na kształtowanie polityki UE wobec wschodnioeuropejskiego sąsiedztwa.

### **b. Stosunki bilateralne i trilateralne vs. stosunki z UE**

Tradycyjnie intensywniejsze stosunki pomiędzy Rosją a Niemcami, a także Rosją a Francją uległy wyraźnemu zacieśnieniu, poczynając od roku 2001. W tym samym czasie uległy także zacieśnieniu stosunki rosyjsko-włoskie. Nieco wcześniej rozpoczął się okres intensywnych stosunków rosyjsko-brytyjskich. Nic więc dziwnego, iż Rosja wykorzystywała kanały bilateralne do wpływania na stosunki z UE. Dotyczy to w szczególności Niemiec i Francji<sup>65</sup>. Wiązało się to także z dominującym w rosyjskich elitach postrzeganiem Unii jako swoistego europejskiego „koncertu mocarstw”, w którym kilka największych państw determinuje politykę unijną. Można było przy tym odnieść wrażenie, iż Rosja próbuje stymulować swego rodzaju rywalizację czołowych państw UE o bliższe stosunki z nią, wykorzystując polityczne ambicje części europejskich liderów.

Ważnym elementem rosyjskiej polityki wobec UE były próby (podejmowane od 1998 roku) najpierw stworzenia, a następnie umocnienia współpracy w trójkącie Paryż – Berlin – Moskwa. Rosja przywiązuje do tego wagę, mając świadomość szczególnego znaczenia współpracy niemiecko-francuskiej dla ewolucji Unii Europejskiej i jej polityki. Silnym impulsem dla pogłębienia dialogu w ramach trójkąta była zbieżna (choć wynikająca z nieco odmiennych przesłanek) postawa Francji, Niemiec i Rosji wobec kryzysu irackiego. Reagując pośrednio na krytykę funkcjonowania trójkąta pojawiającą się niekiedy w mediach europejskich Rosja podjęła w 2004 roku próbę ostrożnego poszerzenia tej grupy państw o Hiszpanię.

Rosja stara się wykorzystywać szczególne stosunki bilateralne (w tym osobiste stosunki między szefami państw i rządów) z niektórymi państwami UE z jednej strony dla lobbowania swoich interesów w UE<sup>66</sup>, a z drugiej dla kompensowania ograniczonych postępów w stosunkach z UE<sup>67</sup>. Ponadto Rosja próbuje wywierać wpływ bilateralny na aktualne prezydencje UE, zacieśniając z reguły dialog polityczny z państwami pełniącymi aktualnie prezydenturę bądź się do niej przygotowującymi, co świadczy o rosnącej wiedzy Moskwy na temat mechanizmów funkcjonowania UE<sup>68</sup>.

Bardzo intensywne wykorzystywanie przez Rosję kanałów bilateralnych prowadzi jednak niekiedy do negatywnych reakcji wewnątrz UE i pogłębienia problemów w stosunkach wzajemnych, zwłaszcza wówczas gdy pojawiają się przejawy naruszania wspólnej linii polityki UE wobec Rosji ze strony niektórych państw członkowskich<sup>69</sup>. Wiąże się to z głębszym problemem wewnątrz UE: kłopotami z wypracowaniem i implementacją wspólnej polityki UE wobec Rosji (jako część szerszego problemu stworzenia pełnowartościowej efektywnie funkcjonującej „Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE” (CFSP).

Nie tylko czynniki świadomościowe (percepcyjne) i oparta na nich specyfika polityki rosyjskiej, ale także różnice interesów stanowią istotne źródło problemów w stosunkach rosyjsko-unijnych.

## **3. Inne źródła – różnice interesów**

Spośród wielu różnic interesów pomiędzy Rosją i UE na szczególną uwagę zasługuje kwestia „wspólnego sąsiedztwa”. Jest tak nie tylko dlatego, iż Moskwa wysuwa ten problem na pierwszy plan w stosunkach z UE (patrz wyżej), ale także z tego względu, iż ogniskuje się tu specyfika rosyjskiej percepcji Unii i jej polityki.

### **a. Problem „wspólnego sąsiedztwa”**

Problem „wspólnego sąsiedztwa” jest rezultatem wielu procesów, w tym aktywizacji polityki UE w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym oraz ewolucji polityki rosyjskiej na obszarze WNP. Ma to także bezpośredni związek z autopercepcją Rosji jako wielkiego mocarstwa i percepcją UE przez Rosję jako aktora geopolitycznego<sup>70</sup>.

Istota problemu polega na tym, że interesy Rosji i Unii Europejskiej w ich „wspólnym sąsiedztwie” są na ogół rozbieżne: interes UE polega, najogólniej mówiąc, na wspieraniu transformacji państw obszaru w zgodzie ze standardami europejskimi; interes Rosji natomiast polega na zachowaniu *status quo*, jej dominujących wpływów na tym obszarze i „kontrolowaniu” stosunków państw regionu z UE. Ponieważ Rosja rozumie w kategoriach „gry o sumie zerowej” i sama rozwija się według modelu coraz bardziej rozbieżnego z europejskim, dąży ona do zachowania w regionie specyficznych układów polityczno-biznesowo-personalnych, udziela czynnego wsparcia skorumpowanym, niedemokratycznym reżimom zapewniających jej – w przekonaniu moskiewskich urzędników – przewagę wpływu<sup>71</sup>. Prowadzi to do nieuchronnego starcia interesów, które jest jednakże osłabiane wyraźną asymetrią zainteresowania sąsiedztwem (jest ono zdecydowanie silniejsze po stronie Rosji niż w UE, gdzie narasta opór przed dalszym rozszerzeniem). Czynnikiem łagodzącym problem (lecz nie likwidującym go) są także pewne zbieżności interesów UE i Rosji w regionie. Są nimi zwłaszcza stabilność polityczna, przewidywalność, płynność dostaw surowców itp.

Z powyższych względów oficjalna Moskwa nie tylko odrzuciła ofertę udziału w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa<sup>72</sup>, ale zaatakowała ów projekt, oskarżając UE o próbę stworzenia wzdłuż rosyjskich granic „kordonu sanitarnego” złożonego z podporządkowanych Unii państw WNP<sup>73</sup>. Tak gwałtowna reakcja Rosji podyktowana była z jednej strony strachem wynikającym ze świadomości, iż model oferowany przez UE jest atrakcyjny dla państw regionu (czemu Moskwa niewiele może przeciwstawić), z drugiej strony zaś miał być sygnałem ostrzegawczym dla Brukseli, mającym skłonić ją do zastanowienia się nad (negatywnymi) konsekwencjami takiej polityki dla stosunków UE z Rosją.

Dość istotną sprzeczność interesów UE i Rosji we wspólnym sąsiedztwie ujawnił w sposób najbardziej spektakularny przebieg kryzysu na Ukrainie, który był prawdziwym szokiem dla Moskwy. Znaczące, mimo początkowej wstrzemięźliwości, zaangażowanie UE, które pomogło obronić narodowi ukraińskiemu jego suwerenny wybór polityczny w wyborach prezydenckich, stało się dla

rzządzającej w Moskwie elity ostatecznym dowodem na „wrogię” zamiary Zachodu, w tym Unii Europejskiej. Rosja starała się jednak w końcowej fazie kryzysu uniknąć eskalacji. Wezwania szefa rosyjskiej dyplomacji Siergieja Ławrowa i innych rosyjskich urzędników, by nie doprowadzić do rywalizacji UE i Rosji we „wspólnym sąsiedztwie”<sup>74</sup>, były szczere. Świadczyły o tym, że w oczach Moskwy sytuacja była poważna. Innym przykładem widocznej różnicy interesów UE i Rosji we wspólnym sąsiedztwie jest ich stosunek do sytuacji na Białorusi<sup>75</sup>.

Dostrzegając szkody propagandowe wynikające z użycia ostrego języka, Rosja w 2005 roku złądziła nieco retorykę, starając się raczej perswadować niż odstraszać Unię i prezentując pozornie bardziej konstruktywne podejście<sup>76</sup>. Wiązało się to zapewne częściowo ze zmniejszeniem obaw rosyjskich wywołanych gwałtownym wzrostem nastrojów „anty-rozszerzeniowych” wewnątrz UE.

Jednak tak długo, jak długo Rosja rozwijać się będzie według modelu oddalającego ją od standardów europejskich (jak to ma miejsce obecnie), problem sprzeczności interesów stron we „wspólnym sąsiedztwie” będzie poważnie ciążył na stosunkach wzajemnych Rosji i UE.

## **b. Pozostałe ważniejsze różnice interesów**

Poza kwestią „wspólnego sąsiedztwa” istnieje cały szereg innych sprzecznych bądź częściowo sprzecznych interesów pomiędzy Rosją i UE. W uproszczeniu można je scharakteryzować w formie tabeli (patrz Tabela 3).

Tabela 3. Ważniejsze interesy Rosji i UE w poszczególnych sferach dialogu i współpracy

sfera dialogu/ współpracy	główne interesy rosyjskie	główne interesy unijne
handel	niedyskryminacyjny dostęp towarów rosyjskich na rynek unijny	ochrona rynku unijnego przed różnymi formami rosyjskiego dumpingu (w tym opartego na niższych cenach energii)
energetyka	zagwarantowanie długotrwałych, rosnących dostaw nośników energii do Europy, zabezpieczenie dominującej pozycji na „tradycyjnych rynkach” i przeciwdziałanie dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia, chęć zachowania konkurencyjnej przewagi wynikającej z niskich cen energii, zwiększenie zdolności wydobywczych w wyniku przyciągnięcia zachodnich inwestycji	zapewnienie ciągłości dostaw nośników energii na zasadach zgodnych ze standardami europejskimi (Karta Energetyczna), liberalizacja rynku energetycznego – urynkowanie cen energii w Rosji i zapewnienie korzystnych warunków dostępu kapitału europejskiego
dialog polityczny	rozbudowa instytucji i mechanizmów uprzywilejowanych stosunków, włączenie Rosji do dyskusji i rozwiązywania istotnych problemów międzynarodowych na warunkach odpowiadających prestiżowi wielkiego mocarstwa, konsultacja i koordynacja działań z Rosją	napełnianie realną treścią istniejących mechanizmów współpracy, zapewnienie dyplomatycznego wsparcia Rosji dla wysiłków międzynarodowych UE
dialog o bezpieczeństwie	pogłębienie mechanizmów konsultacji i koordynacji, realizacja wspólnych operacji pokojowych (współkierowanie przez Rosję), efektywne wsparcie Rosji w walce z terroryzmem / separatyzmem (na Kaukazie Północnym) i powstrzymanie się od krytyki kaukaskiej polityki Rosji	efektywniejsze wykorzystanie istniejących mechanizmów współpracy, udzielenie przez Rosję istotnego wsparcia dla operacji pokojowych UE, walka z terroryzmem z poszanowaniem standardów demokratycznych
reżim wizowy	realizacja (najlepiej do 2008 roku) stopniowego zniesienia reżimu wizowego pomiędzy Rosją i UE, czasowe ograniczenie readmisji, uzyskanie wsparcia UE dla umocnienia południowych granic Federacji Rosyjskiej (zwłaszcza granicy z Kazachstanem)	zawarcie i realizacja pełnowartościowej umowy o readmisji z UE, umocnienie kontroli granic Federacji Rosyjskiej i kontroli migracji z państw trzecich, walka z nielegalną migracją
ochrona środowiska	uzyskanie wsparcia UE dla inwestycji ekologicznych w Rosji	wsparcie wysiłków UE w kwestii ochrony środowiska, zwiększenie inwestycji ekologicznych w Rosji, rezygnacja przez Rosję z tankowców jednokadłubowych

Mając obraz zarówno przejawów, jak i przyczyn kryzysu w stosunkach rosyjsko-unijnych, warto pokusić się o refleksję nad ich wpływem na przyszłe stosunki rosyjsko-unijne.

### III. Konsekwencje kryzysu dla przyszłości stosunków rosyjsko-unijnych

#### 1. Główne czynniki determinujące przyszłość stosunków Rosja – UE

Na początek warto wskazać na główne czynniki / grupy czynników, które wpływać będą na perspektywy stosunków rosyjsko-unijnych.

Pierwsza – zasadnicza – grupa czynników dotyczy **ewolucji sytuacji wewnętrznej w Rosji**. Czynnikiem kluczowym będzie tutaj dalsza ewolucja systemu politycznego i gospodarczego Rosji. Jak długo przetrwa obecny – scharakteryzowany w tekście jako autorytarny – system w Rosji? Co nastąpi po jego ewentualnym załamaniu się? Czy w Rosji ukształtuje się ostatecznie model zbliżony w pewnym stopniu do liberalnej demokracji? Gdyby odpowiedź na to ostatnie pytanie była twierdząca, ogromnie wzrosłyby szanse na budowę wspólnej przestrzeni europejskiej. Wiąże się z tym także pytania dotyczące ewolucji rosyjskiej debaty o polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Czy opcja „wielkomocarstwowa” utrzyma przewagę czy też – pod wpływem zmieniającej się sytuacji w Rosji i w jej otoczeniu – weźmie górę model „prointegracyjny”, sprzyjający zacieśnianiu więzi Rosji z UE? Wydaje się, iż czynniki te w bardzo istotnym stopniu będą determinować przyszłość stosunków rosyjsko-unijnych.

Druga grupa czynników dotyczy **ewolucji sytuacji wewnątrz Unii Europejskiej i ewolucji jej polityki (wraz z ich konsekwencjami dla Rosji)**. Z dzisiejszego punktu widzenia pytaniem podstawowym jest: jak będzie ewoluowała reforma instytucjonalna UE i rozwój CFSP? Czy / w jakim zakresie uda się wdrożyć reformy przewidziane w projekcie konstytucyjnym służące wzmocnieniu CFSP czy też narodowe egoizmy wezmą górę? Wiąże się z tym także pytanie o dalszą ewolucję Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) i debaty /

procesu rozszerzenia UE. Czy UE uda się stworzyć wystarczająco atrakcyjny model polityki sąsiedztwa, który skłaniać będzie partnerów do głębokiej modernizacji według standardów europejskich? Czy może on tego dokonać bez stworzenia sąsiadom perspektywy przyszłego członkostwa? Czy Unia pozostanie wierna swoim deklaracjom i będzie nadal przyjmować europejskie państwa demokratyczne do swego grona czy też górę weźmie strach przed dalszym rozszerzeniem? Udana transformacja i integracja sąsiednich państw – zwłaszcza Ukrainy – może zadecydować o pozytywnej redefinicji polityki rosyjskiej. Wynika to po pierwsze z postrzeganej w Rosji głębokiej wspólnoty etniczno-kulturowo-religijnej z Ukrainą i Białorusią, po drugie ze znaczącej skali powiązań (zwłaszcza gospodarczych) tych państw; po trzecie, z niezdolności Rosji do zaakceptowania „twardej granicy” pomiędzy nią a Ukrainą czy Białorusią. Gdyby integracja Ukrainy (i ewentualnie Białorusi) z UE stała się nieunikniona, Rosja uczyniłaby zapewne wiele, aby wejść na tę samą ścieżkę. Tym samym stałoby się to potężnym bodźcem do rewizji polityki rosyjskiej na rzecz kierunku prointegracyjnego.

Trzecia grupa czynników dotyczy **ewolucji sytuacji w otoczeniu międzynarodowym Rosji**. Jednym z najważniejszych zagadnień jest tu przyszła światowa koniunktura surowcowa oraz związana z nimi polityka energetyczna zarówno UE, jak i Rosji. Czy wysokie ceny nośników energii utrzymają się, co będzie zniechęcać Rosję do głębszego wysiłku modernizacyjnego i umacniać będzie opcję „wielkomocarstwową”, czy też ceny spadną, skłaniając Rosję do rewizji polityki? Jak będzie rozwijała się sytuacja bezpieczeństwa w Europie i w sąsiednich regionach? Jak będzie przebiegać walka z międzynarodowym terroryzmem i ekstremizmem? Czy dalszy wzrost zagrożeń skłoni Rosję do ściślejszej współpracy z Zachodem, w tym z UE, czy też różnice interesów okażą się silniejsze?

Od odpowiedzi na te i wiele innych pytań zależeć będzie w dużej mierze przyszłość stosunków rosyjsko-unijnych. Nie da się owej przyszłości dokładnie przewidzieć. Nie można jednak zrezygnować z próby zarysowania pewnych scenariuszy przyszłości, biorąc pod uwagę widoczne obecnie istotne trendy.



## 2. Możliwe scenariusze rozwoju stosunków

Zależnie od ewolucji scharakteryzowanych powyżej głównych czynników możliwe są różne teoretyczne warianty rozwoju stosunków rosyjsko-unijnych. Można je pokrótce zdefiniować następująco:

**a. „Zmiana w Rosji”.** W Rosji dochodzi do przełomu politycznego, który prowadzi do odrodzenia „projektu europejskiego”. Rosja rewiduje swoją politykę (bardziej niż robi to UE) i wchodzi na ścieżkę stopniowej integracji. Możliwe są różne warianty dalszej ewolucji: wspólny obszar gospodarczy (najbardziej realistyczny), stowarzyszenie, odległe członkostwo lub ewentualne nowe formy bliskich stosunków. Problem „wspólnego sąsiedztwa” zanika w sposób naturalny.

**b. „Pragmatyzacja” lub „stagnacja”.** Rosja nie zmienia istotnie obecnego kursu, a UE *de facto* rewiduje nieco swoją politykę, rezygnując z ambitniejszych celów partnerstwa z Rosją (zwłaszcza „europeizacji” Rosji) i pogłębiania więzi; Rosja i UE rozwijają pragmatyczną współpracę w wybranych dziedzinach (energetyka, walka z przestępczością, ochrona środowiska, kultura itp.) bez prób tworzenia realnej „wspólnej przestrzeni” (nastąpi „pragmatyzacja” stosunków). Możliwe jest też, że strony nie wyrzekną się sprzecznych kierunków polityki, a rozwój stosunków i współpracy zatrzyma się zasadniczo na obecnym poziomie („stagnacja”).

**c. „Konfrontacja”.** W obliczu kolejnych kryzysów i rosnącej aktywności UE we wschodnim sąsiedztwie (np. w związku z kryzysem politycznym na Białorusi) Rosja przechodzi do kontrofensywy (aktywnego i otwartego przeciwdziałania realizacji interesów UE i do brutalnego naruszania norm europejskich), ogranicza współpracę z UE. Stosunki sprowadzają się do niezbędnego minimum (zwłaszcza dostaw rosyjskiej energii do Europy), osiągając poziom porównywalny z okresem „zimnej wojny”, lecz bez groźby bezpośredniej konfrontacji militarnej.

## 3. Co nas czeka?

Nie sposób uciec od próby odpowiedzi na pytanie: który z zarysowanych powyżej wariantów jest najbardziej prawdopodobny i co o tym świadczy. Przede wszystkim należy podkreślić zasadniczą trudność w nakreśleniu średnioterminowej prognozy stosunków rosyjsko-unijnych. Jest ona uzależniona od tak wielu złożonych czynników, iż ryzyko błędu jest zbyt duże.

Jeśli chodzi o **prognozę krótkoterminową** (na najbliższe kilka lat – przynajmniej do roku 2008, który jest w Rosji rokiem spodziewanych wyborów prezydenckich) można zaryzykować przypuszczenie, iż nie zajdą istotne zmiany i realizowany będzie scenariusz zbliżony do wariantu drugiego: „pragmatyzacji” lub „stagnacji” (zależnie m.in. od nastrojów panujących w UE). Natomiast wariant pierwszy jest z dzisiejszej perspektywy mało realny. Po pierwsze, skłania do tego złożoność niektórych problemów w stosunkach (zwłaszcza tych określanych jako fundamentalne). Do istotnej zmiany większości z nich potrzebne jest albo znaczące przesilenie polityczne w Rosji (a jeśli nawet doszłoby do niego przed rokiem 2008, to wątpliwe, aby miejsce obecnej elity zajęła elita wyraźnie proeuropejska), albo – co bardziej prawdopodobne – głęboki wstrząs (porównywalnym z rozpadem ZSRR w 1991 roku, co wydaje się mało prawdopodobne). Po drugie, dyktuje to kalendarz polityczny. Jakakolwiek poważniejsza zmiana polityki możliwa jest dopiero po rozwiązaniu „problemu roku 2008” (przedłużenia rządów Władimira Putina, sukcesji bądź innego rozstrzygnięcia problemu władzy w Rosji). Po trzecie, w tak krótkiej perspektywie nie wydają się prawdopodobne zasadnicze zmiany w otoczeniu międzynarodowym (np. gwałtowne załamanie cen ropy naftowej). Zakres powiązań pomiędzy Rosją i UE jest na tyle duży, że scenariusz konfrontacyjny także wydaje się mało prawdopodobny. Ponadto Rosja, dążąca do budowy swojej znaczącej pozycji na arenie międzynarodowej (w tym w Europie), miałaby tu zbyt wiele do stracenia.

Jeśli chodzi o **prognozę długoterminową** (co najmniej kilkanaście lat naprzód) – główne trendy skłaniają Rosję raczej do „wyboru europejskiego” – podjęcia próby integracji w jakiejś formie z Unią Europejską. Większość z tych trendów ma charakter wyzwań dla rosyjskiej polityki:

■ **Wyzwanie WNP.** Przewaga długofalowych tendencji odśrodkowych nad tendencjami integracyjnymi na obszarze WNP i stopniowa utrata przez Rosję – pomimo wzmocnienia jej możliwości gospodarczych i militarnych – atrakcyjności w porównaniu z innymi aktorami (UE, USA, Chiny).

■ **Wyzwanie chińskie.** Wzrost potęgi Chin, który nieuchronnie będzie przekładał się m.in. na wzrost wpływów chińskich w Azji Centralnej (tymczasem teoretyczna opcja sojuszu Rosji z Chinami oznaczałaby dla Moskwy faktyczną stopniową wasalizację trudną do zaakceptowania przy obcości kulturowej).

■ **Wyzwanie ekstremizmu islamskiego.** Spodziewany wzrost zagrożenia fundamentalizmem i ekstremizmem islamskim, także na terytorium Federacji Rosyjskiej (zwłaszcza na Kaukazie Północnym, który Rosja może albo utracić, albo zamienić w pole permanentnej wojny); problem ten pogłębiany jest tendencjami demograficznymi (relatywny wzrost ludności Kaukazu Północnego i szerzej – ludności wyznającej islam w Rosji); UE – z jej potencjałem gospodarczym – byłaby tu potencjalnie niezwykle ważnym partnerem w walce z głębokimi (także socjalnymi) źródłami terroryzmu.

■ **Wyzwanie amerykańskie.** Brak silnych i trwałych (zwłaszcza gospodarczych) fundamentów partnerstwa z USA (które pozostaje obecnie głęboko asymetryczne) połączony ze ścieraniem się interesów rosyjskich i amerykańskich na obszarze WNP; tym samym poważna alternatywa dla opcji proeuropejskiej – strategiczny sojusz z USA – przestaje być realna.

Przede wszystkim jednak warto wspomnieć o – niezwykle istotnych – bodźcach pozytywnych „opcji proeuropejskiej”, takich jak: silny impuls modernizacyjny dla Rosji i możliwość zachowania elementów – nowoczesnie pojmowanej – mocarstwowości (tym razem w ramach większej wspólnoty). Integrując się z Europą, Rosja miałaby szansę dołączyć stopniowo do grona najwyższej rozwiniętych państw, do strefy pokoju i do-

brobytu, otwierając sobie jednocześnie nowe horyzonty w skali globalnej.

Wybór ten ułatwiają także czynniki tak oczywiste jak bliskość geograficzna, kulturowa i istniejące silne powiązania, zwłaszcza gospodarcze, Rosji z Unią Europejską.

*Marek Menkiszak*

*Prace nad tekstem zakończono na początku grudnia 2005 roku*

## Aneks I

### **Komunikat Komisji Europejskiej o stosunkach z Rosją z 9 lutego 2004 roku – krótka charakterystyka**

Komunikat powstał na zalecenie Rady Europejskiej (najwyższego organu decyzyjnego UE) sformułowane podczas szczytu Unii Europejskiej w Brukseli w grudniu 2003 roku. Przedstawia on ocenę aktualnych stosunków pomiędzy Unią Europejską i Rosją oraz krótką charakterystykę sytuacji społeczno-politycznej i gospodarczej w Rosji, a także formułuje pod adresem Rady UE i Parlamentu Europejskiego rekomendacje dotyczące strategii polityki unijnej wobec Moskwy. Uzupełniają go niepublikowane aneksy dotyczące stanowiska unijnego w szczegółowych kwestiach, oceny sytuacji gospodarczej w Rosji oraz ważniejszych trendów demograficznych w Federacji Rosyjskiej.

Treść dokumentu była niewątpliwie inspirowana burzliwą dyskusją wewnątrz Unii na temat prowadzenia polityki w stosunku do Federacji Rosyjskiej, do jakiej doszło na kanwie krytycznej oceny ewolucji sytuacji wewnętrznej w Rosji, postawy Moskwy wobec kwestii rozciągnięcia Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy na nowe państwa członkowskie, słabej efektywności dialogu UE z Rosją oraz sposobu przygotowania i prowadzenia przez prezydencję włoską szczytu UE – Rosja w Rzymie.

Komunikat potwierdza, iż Rosja jest dla UE ważnym partnerem ze względu na swój znaczący potencjał polityczny w skali globalnej i regionalnej (obszar WNP), bycie największym sąsiadem poszerzającej się Unii, istotnym dostawcą nośników energii i rynkiem zbytu. Unia i Rosja owocnie współpracują w wielu kwestiach o charakterze globalnym i regionalnym. Jednak *Komunikat* zwraca także uwagę na problemy i różnice stanowisk w niektórych szczegółowych kwestiach. Podkreśla m.in. problem rosnącej asertywności Rosji wobec szeregu państw wstępujących do UE i krajów WNP, co zdaniem Komisji może wpłynąć (jak należy rozumieć – negatywnie) na stosunki pomiędzy UE i Rosją, ale także na realizację aktywnej polityki unijnej (w tym regulacji konfliktów)

na obszarze WNP. *Komunikat* wyraża też pewne zaniepokojenie możliwymi konsekwencjami zawarcia układu o Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu na proces budowy Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej.

Komisja stwierdza, że za ambitnymi politycznymi deklaracjami dotyczącymi tworzenia kolejnych „wspólnych przestrzeni” pomiędzy UE i Rosją nie idzie postęp w wypełnianiu ich konkretną treścią. Podkreśla, iż Rosja jako członek Rady Europy i OBWE, jest zobowiązana do przestrzegania zasad demokracji i wierności wobec „fundamentalnych wartości europejskich”. Kwestia ta będzie w dużym stopniu determinować charakter i jakość partnerstwa Unii z Rosją – stanowczo stwierdza Komisja. Charakteryzując pokrótce ewolucję sytuacji w Rosji, *Komunikat* wskazuje z jednej strony na dobre wskaźniki makroekonomiczne świadczące o stopniowym odrodzeniu gospodarczym kraju; wspomina o wzmocnieniu struktur państwowych przynoszącym stabilność. Z drugiej strony wyraża zaniepokojenie zahamowaniem tempa reform społeczno-gospodarczych w okresie przedwyborczym, mówi o niezreformowanych dotąd sektorach i wrażliwości gospodarki na koniunkturę światową w sferze energetycznej. W sferze politycznej ubolewa nad sposobem przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, sytuacją w Czeczenii czy selektywnym stosowaniem prawa (afery Jukosu). Wszystko to – zdaniem Komisji Europejskiej – stawia pod znakiem zapytania zdolność i gotowość Rosji do przestrzegania podstawowych wartości europejskich i uniwersalnych oraz kontynuowania reform demokratycznych.

Komisja przedstawia w *Komunikacie* obszerne rekomendacje dotyczące zasad polityki unijnej wobec Rosji.

Z dokumentu wynika, iż polityka UE wobec Rosji powinna być przede wszystkim:

**Realistyczna.** UE powinna jasno określić swoje interesy wobec Rosji i w sposób zdecydowany ich bronić. Należy odejść od ambitnych deklaracji na rzecz systematycznego osiągania wyznaczonych celów, budując w ten sposób realne partnerstwo. Nie można ulegać skłonności do polityzacji kwestii prawnych i technicznych.

**Spójna.** UE musi mówić jednym głosem. Stanowiska i działania instytucji i państw członkowskich muszą być skoordynowane i zgodne z wcześniej ustalonymi założeniami. Każda prezydencja powinna mieć listę celów i zdefiniowane stanowiska. Możliwe granice ustępstw („czerwone linie”) powinny być z góry określone.

**Warunkowa.** Wychodzenie naprzeciw istotnym dla Rosji postulatom musi być ściśle związane z postępem w realizacji celów ważnych dla Unii. Należy wiązać ze sobą różne kwestie, tam gdzie to jest uzasadnione (np. kwestia ułatwień wizowych dla Rosji i porozumień o readmisji).

**Pryncypialna.** UE musi jasno i wyraźnie wyrażać zaniepokojenie w przypadkach naruszania przez Rosję podstawowych wartości europejskich i uniwersalnych, praw człowieka czy wybiórczego stosowania prawa. Unia musi aktywnie podejmować trudne problemy w stosunkach wzajemnych.

**Efektywna.** Współpraca powinna się opierać zasadniczo na istniejących strukturach, które powinny być pełniej wykorzystane. Nowemu formatowi – Stałej Radzie Partnerstwa – należy nadać elastyczny charakter zapewniający sprawne funkcjonowanie. Do dialogu należy włączyć przedstawicieli Administracji Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Priorytetowo należy traktować dialog międzyresortowy w takich dziedzinach, jak sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, a także: energetyka, transport i ochrona środowiska.

*Komunikat Komisji zawierał konkretne sugestie dotyczące najbliższych działań. Proponował m.in. rezygnację z dotychczasowej Strategii UE wobec Rosji i zastąpienia jej Planem Działania obejmującym wszystkie cztery „wspólne przestrzenie” UE i Rosji [postulat ten został już zrealizowany w formie „map drogowych” przyjętych w maju 2005 roku].*

## Aneks II

### Szczyty Rosja – UE i ich najważniejsze postanowienia<sup>77</sup>

liczba porządkowa	data	miejsce	ważne postanowienia
I	15 maja 1998	Birmingham	–
II	27 października 1998	Wiedeń	–
III	18 lutego 1999	Moskwa	–
IV	22 października 1999	Helsinki	krytyka wojny czeczeńskiej przez UE, prezentacja rosyjskiej strategii wobec UE
V	29 maja 2000	Moskwa	–
VI	30 października 2000	Paryż	rozpoczęcie sformalizowanego dialogu energetycznego, rozpoczęcie sformalizowanego dialogu o bezpieczeństwie
VII	17 maja 2001	Moskwa	rozpoczęcie dialogu o wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej
VIII	3 października 2001	Bruksela	pogłębienie dialogu o bezpieczeństwie (utworzenie nowego mechanizmu regularnych konsultacji z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa UE), powołanie grup roboczych wysokiego szczebla ds. dialogu energetycznego oraz ds. wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej
IX	29 maja 2002	Moskwa	decyzja o wystaniu rosyjskiego oficera łącznikowego do Komitetu Wojskowego UE, zapowiedź uznania przez UE gospodarki rosyjskiej za rynkową
X	11 listopada 2002	Bruksela	oświadczenie o uzgodnionych szczególnych zasadach tranzytu do obwodu kaliningradzkiego, oświadczenie o pogłębieniu współpracy w walce z terroryzmem
XI	31 maja 2003	Sankt Petersburg	decyzja o ustrukturyzowaniu dialogu i współpracy Rosja–UE w cztery „wspólne przestrzenie”, decyzja o przekształceniu Rady Współpracy w Stałą Radę Partnerstwa, zapowiedź rozważenia zniesienia wiz w ruchu osobowym Rosja – UE jako celu długoterminowego
XII	6 listopada 2003	Rzym	przyjęcie koncepcji wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej
XIII	21 maja 2004	Moskwa	podpisanie porozumienia Rosja – UE o warunkach przystąpienia Rosji do Światowej Organizacji Handlu
XIV	25 listopada 2004	Haga	– (dyskusja o sytuacji na Ukrainie)
XV	10 maja 2005	Moskwa	podpisanie pakietu czterech „map drogowych” realizacji „wspólnych przestrzeni” Rosja – UE
XVI	4 października 2005	Londyn	uzgodnienie zawarcia porozumienia o liberalizacji reżimu wizowego i o readmisji

## Aneks III

### Strategia UE wobec Rosji (1999) vs. Strategia Rosji wobec UE (1999) – porównanie wybranych elementów

zagadnienie	strategia unijna	strategia rosyjska
czas obowiązywania strategii	do 2003 (przedłużony do 2004)	do 2010
ogólny model stosunków	transmisja standardów europejskich + ograniczona integracja Rosji	umacnianie mocarstwowości + selektywne partnerstwo z UE
deklarowane główne cele	<ul style="list-style-type: none"> <li>– umacnianie demokracji, praworządności i instytucji politycznych w Rosji</li> <li>– integrowanie Rosji do wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej i społecznej</li> <li>– współpraca w umacnianiu stabilności i bezpieczeństwa w Europie i poza nią</li> <li>– reagowanie na wyzwania w Europie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zagwarantowanie interesów narodowych Rosji</li> <li>– zwiększenie roli i autorytetu Rosji w Europie i świecie</li> <li>– stworzenie ogólnoeuropejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa</li> <li>– wykorzystanie potencjału gospodarczego UE i jego doświadczenia w zarządzaniu dla wsparcia rozwoju społecznej gospodarki rynkowej w Rosji</li> </ul>
domyślne cele	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wprowadzenie w Rosji demokratycznego i chroniącego prawa człowieka systemu politycznego zgodnego ze standardami europejskimi</li> <li>– wprowadzenie w Rosji gospodarki rynkowej zapewniającej możliwości dobrej współpracy z państwami UE i ewentualnej ograniczonej integracji Rosji (docelowo wspólny obszar gospodarczy w oparciu o standardy europejskie)</li> <li>– zachęcenie Rosji do prowadzenia konstruktywnej polityki zagranicznej i wspierania wysiłków UE na forum międzynarodowym</li> <li>– zapewnienie stabilnych dostaw nośników energii do UE; zabezpieczenie składowanych w Rosji materiałów nuklearnych; współdziałanie z UE w ochronie środowiska i w sferze „miękkiego bezpieczeństwa”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wzmocnienie samodzielności UE w sferze politycznej i obronnej; ograniczanie roli USA i NATO w Europie</li> <li>– umacnianie poprzez współpracę z UE roli Rosji w Europie i utrzymanie jej strefy wpływów na obszarze WNP</li> <li>– polepszenie przez UE warunków handlu z Rosją i zwiększenie inwestycji w Rosji (zwłaszcza w sektorze energetycznym)</li> <li>– zabezpieczenie interesów Rosji (m.in. poprzez rekompensaty) w związku z rozszerzeniem UE na wschód</li> <li>– zapewnienie korzystnej współpracy energetycznej, naukowo-technicznej, transgranicznej i w sferze „miękkiego bezpieczeństwa”</li> </ul>
ważniejsze sposoby realizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kontakty przedstawicieli UE i Rosji</li> <li>– szkolenia</li> <li>– promocja standardów politycznych i gospodarczych</li> <li>– kontakty społeczne, wymiana naukowa i kulturalna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– konsultacje i koordynacja stanowisk w organizacjach międzynarodowych</li> <li>– dalsze otwarcie rynku UE dla Rosji i zniesienie dyskryminacji w handlu (w tym procedur antydumpingowych)</li> </ul>

zagadnienie	strategia unijna	strategia rosyjska
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wspieranie organizacji pozarządowych</li> <li>– doradztwo ekonomiczne i prawne</li> <li>– zbliżanie prawodawstwa (rosyjskiego do unijnego)</li> <li>– wsparcie członkostwa Rosji w WTO (po spełnieniu warunków)</li> <li>– konsultacje polityczne</li> <li>– ewentualny udział Rosji w misjach petersberskich</li> <li>– wspieranie kontroli zbrojeń i rozbrojenia</li> <li>– promocja ratyfikacji traktatu o Karcie Energetycznej i konwencji dotyczących „miękkiego bezpieczeństwa”</li> <li>– współpraca policyjna i sądowa, celna i graniczna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– realizacja wspólnych projektów infrastrukturalnych, w energetyce, transporcie, przemyśle obronnym, badaniach kosmosu itp. (w tym na terenie państw UE)</li> <li>– wspólne przeciwdziałanie i regulacja konfliktów lokalnych</li> <li>– instytucjonalizacja dialogu o bezpieczeństwie</li> <li>– organizacja szczytów Rosja – UE – USA</li> <li>– wspieranie europejskich inwestycji w Rosji</li> <li>– stopniowe utworzenie strefy wolnego handlu Rosja – UE (nieprzeszkadzającej jednak w integracji w ramach WNP)</li> <li>– restrukturyzacja i częściowa redukcja rosyjskiego długu zagranicznego</li> <li>– zwiększenie finansowania dla Rosji z programu TACIS</li> <li>– konsultacje i rekompensaty dla Rosji w związku z rozszerzeniem UE na wschód</li> <li>– częściowa integracja potencjałów naukowo-technicznych</li> <li>– zawarcie porozumienia o ochronie interesów obwodu kaliningradzkiego FR w związku z rozszerzeniem UE</li> <li>– zawarcie nowego porozumienia o strategicznym partnerstwie i współpracy</li> <li>– zbliżenie prawodawstwa rosyjskiego do unijnego w niektórych sferach współpracy (przy zachowaniu niezależnego rosyjskiego systemu prawnego, standardów i certyfikatów)</li> <li>– współpraca transgraniczna, policyjna i sądowa, graniczna</li> </ul>

## Aneks IV

### Wybrane teoretyczne modele instytucjonalne stosunków Rosji z UE<sup>78</sup>

#### „Model norweski”

##### (Europejski Obszar Gospodarczy)

Rosja musiałaby przyjąć prawie całe prawodawstwo unijne (*acquis*) dotyczące wspólnego rynku. Możliwe są, za obopólną zgodą, wyłączenia od tej zasady w pojedynczych sektorach (np. rolnictwo czy rybołówstwo). Prowadziłyby to do realizacji czterech swobód (swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej). Nad przestrzeganiem norm prawnych czuwałyby organy ponadnarodowe – organ nadzorczy oraz sąd, który decydowałby o inkorporacji norm UE. Rosja nie uczestniczyłaby w procesach decyzyjnych dotyczących tworzenia prawa, ale mogłaby lobbować swoje interesy w ramach procedury konsultacyjnej w stadium opracowywania projektów w UE (poprzez udział w grupach roboczych i eksperckich przy Komisji Europejskiej). Rosja mogłaby uczestniczyć w wybranych sektorowych porozumieniach lub programach UE (np. systemie Schengen) pod warunkiem implementacji norm prawnych. Rosja byłaby też zobowiązana do współfinansowania wspólnych organów ponadnarodowych i ograniczonej kontrybucji do funduszy strukturalnych UE.

#### „Model szwajcarski”

Rosja musiałaby przyjąć istotną część prawodawstwa unijnego (*acquis*) dotyczącego wspólnego rynku poprzez podpisanie, za obopólną zgodą, kilku sektorowych porozumień traktowanych jako pakiet (wystąpienie Rosji z jednego z nich oznaczałoby anulowanie wszystkich i cofnięcie wynikających z nich korzyści). Korzystanie ze swobód wspólnego rynku byłoby proporcjonalne do zakresu przyjętych norm UE (korzyści uzyskiwane tylko w sektorach poddanych prawnej harmonizacji). Nad implementacją i przestrzeganiem norm czuwałaby dwustronna komisja (brak organów ponadnarodowych). Rosja nie miałaby żadnego wpływu na stanowienie prawodawstwa UE.

#### „Model WTO+”

Podstawą normatywną relacji w sferze gospodarczej byłyby ogólnie obowiązujące (a także fakultatywne) normy Światowej Organizacji Handlu (WTO) po przystąpieniu do niej Rosji. Regulują one tylko wybrane zagadnienia współpracy gospodarczej (zwłaszcza taryfy celne i inne bariery handlowe, zasady konkurencji i ochrony własności intelektualnej). Rosja miałaby, na równi z innymi członkami WTO, możliwość współkształtowania obowiązujących norm. Regulacje te mogłyby zostać uzupełnione o dodatkowe porozumienia Rosja–UE ustanawiające strefę wolnego handlu i dotyczące wybranych sektorów współpracy. W ten sposób Rosja mogłaby korzystać z pewnych swobód wspólnego rynku w stopniu proporcjonalnym do harmonizacji jej norm z normami UE (*acquis*).

We wszystkich powyższych modelach Rosja mogłaby też uczestniczyć, za obopólną zgodą, w konsultacjach i działaniach w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (CFSP), w tym Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) na zasadach określonych przez UE dla państw nieczłonkowskich.



## Aneks V

### Rosyjskie „społeczne” projekty nowych ram prawnych stosunków UE – Rosja

Pierwszą koncepcję – „**Porozumienia o rozwiniętym partnerstwie tworzącym stowarzyszenie**” – opracował zespół specjalistów ds. studiów europejskich pod przewodnictwem Nadieždy Arbatowej (z komitetu „Rosja w zjednoczonej Europie”). Jej autorzy, chociaż nie widzą zagrożenia w czasowym (do 5 lat) przedłużeniu PCA, opowiadają się raczej za wprowadzeniem poprawek do tekstu PCA bądź przygotowaniem nowego porozumienia. To drugie (z trzech wymienionych) rozwiązanie uważają za optymalne. Miałoby to prowadzić do ustanowienia stowarzyszenia pomiędzy Rosją i UE opartego na „rozwiętym partnerstwie” na podstawie realizowanych „wspólnych przestrzeni” UE–Rosja. Przedstawiona koncepcja zawiera propozycje struktury porozumienia opartej na strukturze PCA z pewnymi poprawkami. Zapisy powinny uwzględniać treść „map drogowych” przyjętych w maju 2005 roku i powinny być dodatkowo konkretyzowane przez odrębne protokoły, porozumienia i plany działań.

Drugą koncepcję – „**Układu/Deklaracji o sojuszu strategicznym**” – opracowali Timofiej Bordaczow i Dmitrij Susłow z Instytutu Europy Rosyjskiej Akademii Nauk. Za istotne zadanie uznają autorzy odejście od praktyki narzucania przez UE Rosji elementów prawodawstwa unijnego i standardowych ram prawnych porozumień oraz konieczność formalizacji „wielowektorowości” w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Dlatego wypowiadają się przeciwko automatycznemu przedłużeniu PCA lub też wprowadzeniu doń poprawek uwzględniających nowy poziom relacji UE – Rosja. W zamian proponują podpisanie całkowicie nowego dokumentu w formie układu bądź deklaracji politycznej. Miałoby on prowadzić do formalizacji sojuszu pomiędzy UE i Rosją opartego na uznaniu częściowej wspólnoty interesów strategicznych stron, a także przewidywać „wy-

biórczą integrację” Rosji z UE w sferach uznanych przez Moskwę za korzystne dla jej interesów. Uzupełnieniem dokumentu miałyby być: „strategiczna agenda współpracy Rosja–UE” (autorzy proponują strukturę dokumentu zbliżoną do „map drogowych”) i porozumienia sektorowe.

Opracował Marek Menkiszak

<sup>1</sup> Termin ten pojawia się już we Wspólnej Strategii UE wobec Rosji z 4 czerwca 1999 roku, Common Strategy of the European Union on Russia, 1999/414/CFSP.

<sup>2</sup> Por. m.in.: wystąpienie ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego w Europejskim Klubie Biznesu, Moskwa 28.05.2002; wywiad obecnego przewodniczącego Komisji Jose Manuela Barroso dla radia „Echo Moskwy”, 09.05.2005; wywiad komisarz ds. stosunków zewnętrznych i polityki sąsiedztwa Benity Ferrero-Waldner dla agencji Interfax, 20.03.2005.

<sup>3</sup> Oficjalna informacja rosyjskiego MSZ głosi, iż „Unia Europejska jest długofalowym strategicznym partnerem Rosji”, „Rossija i JES: perspektywy strategicznego partnerstwa”, [www.mid.ru](http://www.mid.ru), 22.07.2005.

<sup>4</sup> Szereg rosyjskich specjalistów zajmujących się polityką międzynarodową, w tym europejską polityką Rosji – jak Siergiej Karaganow, Irina Kobrinska, Timofiej Bordaczow czy Dmitrij Susłow – otwarcie mówi o kryzysie bądź „ślepych zaułku” w stosunkach rosyjsko-unijnych. Przykładowo: Timofiej Bordaczow pisał o „ślepych zaułku” w stosunkach rosyjsko-unijnych, T. Bordaczow, Grustnyj sammit, *Wriemia Nowostiej*, 26.10.2004, Por. też T. Bordaczow, Sowriemiennoje sostojanije odnoszenij Rossii i Jewropiejskiego sojuza, [www.svop.ru](http://www.svop.ru); podobnie Irina Kobrinska, Bolszaja Jewropa i Bolszaja Rossija: projekt „bałtyjskoje izmierienije”, *Izwiestia*, 21.06.2004; Siergiej Karaganow – o „ukrytym kryzysie”, S. Karaganow, Rossija i Jewropa: buduszczeje w dalniem pricele, *Rossijskaja Gazieta*, 30.09.2005. O kryzysie pisał też Dmitrij Susłow, Czto posle otłożennogo sammita?, *Rossijskaja Gazieta*, 15.11.2004. Podobne tezy formułowali także m.in. Dmitrij Daniłow i Nadieżda Arbatowa.

<sup>5</sup> Opisując ów stan, można się posłużyć cytatami z artykułu Siergieja Karaganowa zawierającego wiele celnych spostrzeżeń. Autor pisze m.in.: „Pogłębiają się zasadnicze rozbieżności między stronami [Rosją i UE] w sferze politycznej, zaostrza się konkurencja gospodarcza. Elity Rosji i UE słabo się rozumieją i poziom tego niezrozumienia narasta... Stosunki Rosji i Unii Europejskiej znajdują się w stanie nieokreśloności. Brak wspólnego rozumienia pojęcia „strategiczne partnerstwo”... Narasta wzajemne rozczarowanie i rozdrażnienie. Zawęża się agenda dwustronnych szczytów i treść przyjmowanych dokumentów. Obydwu stronom brak strategicznej wizji wzajemnych stosunków... Wszędzie narastają wątpliwości w kwestii rosyjskiego kursu polityki wewnętrznej... S. Karaganow, Jewropiejskaja strategija Rossii: nowy start, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2/2005.

<sup>6</sup> Nawet w okresie występowania największych napięć w stosunkach rosyjsko-unijnych w pierwszych miesiącach 2004 roku przedstawiciele Federacji Rosyjskiej odrzucali tezy części mediów o kryzysie. Por. np. wywiad poprzedniego ministra spraw zagranicznych Igora Iwanowa „Nikakogo krizisa w odnoszenijach mieźdu Rossijej i Jewrosojuzom niet”, *Izwiestia*, 25.02.2004; por. też wypowiedź ministra rozwoju gospodarczego i handlu Germana Grefa dla gazety *Izwiestia*, 03.03.2004. Na tym tle dość wyjątkowo prezentują się niektóre wypowiedzi przewodniczącego komitetu ds. międzynarodowych rosyjskiej Dumy Państwowej Konstantina Kosaczowa (z „partii władzy” Wspólna Rosja, który niewątpliwie należy do rosyjskiego establishmentu) o „kry-

zysie wzajemnego zaufania” i „braku perspektyw” pomiędzy Rosją i Unią. K. Kosaczow, Krizis dowierija nosit obojudnyj charakter, *Niezawisimaja Gazieta*, 10.11.2004; wypowiedź K. Kosaczowa na konferencji w Akademii Dyplomatycznej FR, 15.03.2005, za: [www.regnum.ru](http://www.regnum.ru)

<sup>7</sup> Pierwszy z nich – na podstawie dyskusji przeprowadzonej 23–24 października 2004 roku na III forum społecznego komitetu „Rosja w zjednoczonej Europie” – przygotował w końcu 2004 roku raport pod redakcją Nadieżdy Arbatowej i Władimira Ryżkowa zatytułowany „Rosja i poszerzająca się Unia Europejska: trudne perspektywy zbliżenia” (Rossija i rasszyriajuszczijsia Jewropiejskij Sojuz: trudnyje pierspiectiwy sblizenija), Komitet „Rosja w zjednoczonej Europie”, Moskwa 2004 (wersja angielska: Russia and the Enlarged European Union: the Ardous Path Toward Rapprochement). Syntetyczne tezy raportu zawarte zostały w artykule N. Arbatowej i W. Ryżkowa, Rossija i JES: sblizenije na fonie razrywa, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 1/2005. Drugi z nich – na podstawie warsztatów („analizy sytuacyjnej”) przeprowadzonych 21 stycznia 2005 roku w gronie kilkunastu ekspertów – opublikował 11 kwietnia 2005 roku raport pod redakcją Siergieja Karaganowa, Timofieja Bordaczowa, Wagifa Husiejnowa, Fiodora Łukjanowa i Dmitrija Susłowa zatytułowany „Stosunki Rosja – UE: Obecna sytuacja i perspektywy” (Otnoszenija Rossii i Jewropiejskiego Sojuza: sowriemiennojaja situacija i pierspiectiwy), Moskwa 2005, [www.svop.ru](http://www.svop.ru) (wersja angielska: Russia – EU Relations. The Present Situation and Prospects, CEPS Working Documents No. 225, Bruksela, 2005). Syntetyczne tezy raportu zawarte zostały w artykule „Jewropiejskaja strategija...”, *op.cit.*

<sup>8</sup> Por. T. Bordaczow, Sowriemiennoje sostojanije odnoszenij Rossii i Jewropiejskiego sojuza. Priłożenije, [www.svop.ru](http://www.svop.ru); T. Bordaczow, Rossija: koniec jewropieizacyi?, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2/2004.

<sup>9</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, Bruksela 09.02.2004, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

<sup>10</sup> European Parliament recommendation to the Council on EU–Russia relations, Bruksela 26.02.2004, [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

<sup>11</sup> European Parliament resolution on the EU – Russia summit held in the Hague on 25 November 2004, Bruksela 15.12.2004, [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

<sup>12</sup> European Parliament resolution on EU – Russia relations, Bruksela 26.05.2005, [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

<sup>13</sup> Wiceminister Cziżow m.in. skrytykował koncepcję „Nowego Sąsiedztwa” UE. Według niego oznacza ona próbę budowania wokół UE „kordonu sanitarnego” podporządkowanych Unii państw, co jest – jak inne próby eksportu demokracji czy socjalizmu – skazane na fiasko. Takie stawianie kwestii przez UE może być, zdaniem dyplomaty, postrzegane jako próba „mentorsko-cywilizacyjnej misji wobec niedorozwiniętych państw peryferyjnych”. Zob. tekst wystąpienia na [www.mid.ru](http://www.mid.ru), 19.03.2004.

<sup>14</sup> „Eti ludi priniesli w Jewrosojuz duch primitiwnoj rusofobii”, wywiad z S. Jastrzembkim, *Niezawisimaja Gazieta*, 17.11.2004.

<sup>15</sup> Tekst wystąpienia na [www.mid.ru](http://www.mid.ru), 19.11.2004.

<sup>16</sup> Tekst wystąpienia na [www.mid.ru](http://www.mid.ru), 28.12.2004. Podobne zarzuty wobec UE znalazły się także w rezolucji Dumy Państwowej (izby niższej rosyjskiego parlamentu) z 22 października 2004 roku przy okazji ratyfikacji protokołu o poszerzeniu PCA na nowe kraje członkowskie UE.

<sup>17</sup> Tak było także m.in. w trakcie toczonych do dnia podpisania negocjacji w kwestii „map drogowych”, które – mimo presji Moskwy – nie doprowadziły do akceptacji przez UE jej najważniejszego postulatu: zapisania kalendarza dochodzenia do ruchu bezwizowego.

<sup>18</sup> Pierwsze sygnały zaniepokojenia Rosji problemem obwodu kaliningradzkiego po rozszerzeniu UE pojawiły się publicznie już w drugiej połowie 1999 roku. 25 sierpnia tegoż roku strona rosyjska przekazała UE listę niepokojów związanych z rozszerzeniem UE (w tym dotyczących Kaliningradu), por. W. Cziżow, *Sowriemiennoje sostojanije Rossii i JES*, w: N. Arbatowa (red.), „Diskusii. Sowriemiennoje sostojanije odnoszenij Rossii i JES”, Komitet „Rosja w zjednoczonej Europie”, Moskwa 2004. Dopiero jednak aktywizacja UE w tej kwestii od początku 2001 roku wywołała podobną aktywność po stronie rosyjskiej. Polityka władz federalnych FR wobec obwodu kaliningradzkiego wykracza poza ramy niniejszej analizy. Warto jednak podkreślić, iż działania Moskwy nie wskazują, aby troska o sytuację mieszkańców obwodu była głównym motywem aktywności władz Federacji Rosyjskiej.

<sup>19</sup> Problem ten był podnoszony przez Rosję od wiosny 2003 roku, jednak wszedł w ostrą fazę na początku 2004 roku. Argumentację rosyjską przytacza m.in. wiceminister Cziżow, zob. W. Cziżow, *Sowriemiennoje sostojanije Rossii i JES*, w: N. Arbatowa (red.), „Diskusii...”, *op.cit.*

<sup>20</sup> Formalnym powodem przełożenia szczytu przez Rosję była chęć zapoznania się z nowym składem Komisji Europejskiej. Większość komentatorów uznała to jednak za pretekst.

<sup>21</sup> Wcześniej wydawanie wspólnych oświadczeń było regułą; na ostatnich szczytach wydawane są co prawda z reguły „wspólne komunikaty dla prasy”, ale ich ranga polityczna jest niższa.

<sup>22</sup> Z rozmów z urzędnikami UE wynika, iż najczęściej przeszkodą w uzgadnianiu wspólnych oświadczeń były podnoszone przez UE: sytuacja w Czeczenii i szerzej problematyka praw człowieka i standardów demokratycznych w Rosji, a także polityka Moskwy wobec niektórych państw WNP oraz podnoszona przez Rosję sytuacja mniejszości rosyjskojęzycznych w państwach bałtyckich.

<sup>23</sup> W październiku 2001 roku utworzono takie, odrębne, grupy ds. dialogu energetycznego oraz ds. wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej.

<sup>24</sup> Rada Współpracy była organem powołanym przez Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy UE – Rosja (PCA). Obradowała raz do roku na szczeblu ministrów spraw zagranicznych (UE reprezentowała *Trojka*). Została ona, decyzją szczytu w Sankt Petersburgu w maju 2003 roku przekształcona w Stałą Radę Partnerstwa, która zainaugurowała działalność w kwietniu 2004 roku. Główna różnica pomiędzy wspomnianymi organami polega na tym, iż ta ostatnia może zbierać się w razie potrzeby częściej i obradować na szczeblu różnych ministerstw.

<sup>25</sup> Chodzi o – uzgodnione na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 roku – wspólną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (odnoszącą się do współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych); wspólną przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego (odnoszącą się do kwestii politycznych i bezpieczeństwa) oraz wspólną przestrzeń badań naukowych i oświaty.

<sup>26</sup> Zob. np. Dmitrij Daniłow, *Dorożnyje karty wiedzuszczije w nikuda*, *Niezawisimaja Gazieta*, 24.05.2005. Por. też Artiom Malgin, *Karty jest’*. Kuda idiom – niejasno, *Niezawisimaja Gazieta*, 23.05.2005 (autor krytykując ubóstwo treści „map”, wskazuje jednakże na pozytywne aspekty ich przyjęcia).

<sup>27</sup> UE rozumie owo pojęcie jako proces stopniowego dostosowywania prawodawstwa rosyjskiego do prawodawstwa unijnego (analogicznie zostało to sformułowane w art. 45 Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy UE – Rosja będącej główną prawną podstawą stosunków między stronami), podczas gdy strona rosyjska sugeruje proces dwustronny – „wzajemne dostosowanie”. To, iż „harmonizacja prawna” jest w istocie procesem jednostronnym, przyznają niektórzy rosyjscy eksperci. Zob. Tatiana Romanowa, *Prawowoje sblizenije Rossii i Jewropejskiego Sojuza kak osnowa obszcziejewropejskiego ekonomiczeskiego prostranstwa: wozmożnosti i bariery*, w: „Sowriemiennoje odnoszenija Rossii i Jewropejskiego Sojuza: diesiat’ let posle podpisaniija Soglaszenija o Partniorstwie i Sotrudnicestwie”, Biblioteka Jewropejskich Issledowanij, No. 18, Sankt Petersburg 2005. Niniejszy artykuł zawiera bardzo dobrą, skrupulatną analizę tego pojęcia, możliwych jego form, a także pozytywnych i negatywnych uwarunkowań tego procesu dla Rosji. Autorka konkluduje, iż proces ten będzie w przypadku Rosji długi (15–20 lat) i bolesny. Por. też T. Romanowa, *Obszczaje jewropejskoje ekonomiczeskoje prostranstwo: strategija uczastija Rossii*, *Pro et Contra*, No. 1/2003.

<sup>28</sup> *Road Map for the Common Economic Space – Building Blocks for Sustained Economic Growth*, Moskwa 10.05.2005.

<sup>29</sup> Uzgodniono m.in. dopuszczalny poziom ceł rosyjskich w poszczególnych grupach towarowych; kwotę importową mięsa świeżego i mrożonego; warunki dostępu firm unijnych na wybrane segmenty rynku rosyjskiego, w tym: telekomunikacji, transportu, usług finansowych, usług pocztowych i kurierskich, budownictwa, dystrybucji, ochrony środowiska, turystyki, agencji informacyjnych; pewną stopniową liberalizację rosyjskiej energetyki, a w szczególności kalendarz podnoszenia cen gazu ziemnego w Rosji dla odbiorców przemysłowych; porozumiano się w szeregu innych kwestii szczegółowych, w tym na temat obniżenia (do 2013 r.) opłat za przeloty samolotów europejskich nad Syberią. Tekst porozumienia nie został opublikowany. Jego treść znana jest z oświadczeń i komunikatów stron.

<sup>30</sup> *Presidency Report on ESDP 22.06.2002, annex IV: Arrangements for Consultation and Cooperation between the EU and Russia on Crisis Management*, na: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

<sup>31</sup> Zob. wystąpienie wiceministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Władimira Cziżowa na konferencji Forum Bergdorfskiego w Poczdamie 25.06.2005 (tekst wystąpienia na: [www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

<sup>32</sup> Szerzej na ten temat zob. Dov Lynch, „Russia’s strategic Partnership with Europe”, w: „The Washington Quarterly”, Spring 2004.

<sup>33</sup> Road Map for the Common Space of External Security, Moskwa 10.05.2005.

<sup>34</sup> Zob. wystąpienie wiceministra spraw zagranicznych Rosji Władimira Cziżowa na konferencji Forum Bergdorfskiego w Poczdamie 25.06.2005 (tekst wystąpienia na: www.mid.ru).

<sup>35</sup> Do tego nurtu zaliczyć można wielu badaczy prezentujących dość różne poglądy, zarówno liberalne jak Dmitrij Trienin, Władimir Baranowski czy Andriej Zagorski, jak też bardziej konserwatywne jak Siergiej Karaganow, Aleksiej Arbatow czy Siergiej Rogow. Wśród praktyków polityki zagranicznej za czołowego reprezentanta atlantyzmu uchodził Andriej Kozyriew, minister spraw zagranicznych Rosji w latach 1991–1996.

<sup>36</sup> Prekursorem rosyjskiego neoeurazjatyizmu był, począwszy od lat 60. XX w., wybitny, choć kontrowersyjny uczony Lew Gumilow, twórca specyficznej historiozofii, koncepcji etnologicznych i socjobiologicznych. Nurt ten ukształtował się jednak w pełni dopiero na początku lat 90. Współcześnie do zwolenników neoeurazjatyizmu zaliczyć można ludzi o różnych poglądach, m.in. znanego pisarza i myśliciela Aleksandra Solżenicyna, publicystów takich jak: Aleksandr Dugin, Elgiz Pozdniakow czy Natalia Narocznicka, a także polityków nacjonalistycznych (jak Władimir Żyrinowski) czy komunistycznych (jak Giennadij Żiuganow). Za jednego z czołowych zwolenników neoeurazjatyizmu uchodzi także Jewgienij Primakow, były szef wywiadu cywilnego (1991–1996), minister spraw zagranicznych (1996–1998) i premier Rosji (1998–1999).

<sup>37</sup> Wywiad prezydenta Władimira Putina dla *Gazety Wyborczej* i *Telewizji Polskiej*, www.kremlin.ru, 14.01.2002. Warto także odnotować wypowiedź wiceministra spraw zagranicznych Władimira Cziżowa, iż „na przestrzeni wieków w samej Rosji nie było jednolitego punktu widzenia w kwestii wektora historycznej drogi rozwoju kraju. Recydywy dyskusji na temat rosyjskiego «braku podobieństwa» pojawiają się po dzień dzisiejszy”; wystąpienie W. Cziżowa na seminarium Komitetu „Rosja w zjednoczonej Europie”, Moskwa 28.02.2003, www.mid.ru

<sup>38</sup> Wystąpienie W. Putina na spotkaniu z przedstawicielami kręgów naukowych, społecznych i biznesowych w Edynburgu, 25.06.2003, www.kremlin.ru; por. także wystąpienie W. Putina w Bundestagu 25.09.2001, www.kremlin.ru; wywiad W. Putina dla telewizji TF-1, France-3, radia RFI i telewizji ORT, 23.10.2003, www.kremlin.ru; wystąpienie ministra spraw zagranicznych FR Igora Iwanowa przed przedstawicielami kręgów społeczno-politycznych i biznesowych Niemiec, Monachium 10.12.2003; www.mid.ru

<sup>39</sup> Wystąpienie W. Putina na posiedzeniu rady ds. kultury i sztuki, Moskwa 25.11.2003, www.kremlin.ru. Por. też: wystąpienie W. Putina na X szczycie Organizacji Konferencja Islamska, Putradżaja, 16.10.2003, www.kremlin.ru; wywiad W. Putina dla chińskich gazet *Renmin Ribao*, *Południowy chiński korespondent* i Centralnej Telewizji Chińskiej, 13.10.2004, www.kremlin.ru; wystąpienie ministra spraw zagranicznych I. Iwanowa na 9 sesji Forum ASEAN, Bandar Seri Begawan, 31.07.2002, www.mid.ru

<sup>40</sup> Wywiad prezydenta Putina dla gazety *New Strait Times*, Nowo-Ogariowo, 03.07.2003, www.kremlin.ru.; Por. wystąpienie W. Putina na X szczycie Organizacji Konferencja Islamska, Putradżaja, 16.10.2003, www.kremlin.ru

<sup>41</sup> Przykładem jest wypowiedź Siergieja Jastrzembkiego: „Rozumienie swojej tożsamości nie powinno zmieniać się **zbyt często** [podkreślenie moje – M.M.], inaczej pozbawia się rdzenia”. Autor zaraz jednak dodawał: „W sensie naszej wielowektorowości świadomości należy mieć na uwadze naszą bezkresność”. *Itogi*, 25.05.2004.

<sup>42</sup> Zdaniem Dmitrija Trienina jest to problem fundamentalny, por. D.Trienin, „Zakluczenije. Wybor Rossii”, w: D. Trienin (red.), „Rossija i osnovnyje instituty biezopastnosti w Jewropie: wstupaja w XXI wiek”, Moskiewskie Centrum Carnegie, Moskwa 2000; Zob. też m.in. D. Trienin, Idientycznost’ i intiegracyja: Rossija i Zapad w XXI wiekie, *Pro et Contra*, No. 3/2004; raport „Rossija i rasszyriajuszczijsja Jewropiejskij Sojuz: trudnyje pierspektiwy sblizenija”, Komitet „Rosja w zjednoczonej Europie”, Moskwa 2004 (wersja angielska: „Russia and the Enlarged European Union: the Ardous Path Toward Rapprochement”); A. Czubarjan, Jewropa jedynaja, no dielimaja, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2/2003.

<sup>43</sup> Szef przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Moskwie Richard Wright deklarował z ironią: „Nie jestem w stanie przedstawić jakiegos jasnego obrazu Rosji jako państwa europejskiego lub eurazjatyckiego. Społeczeństwo rosyjskie samo powinno zdecydować. Jak tylko ostatecznie zadecydujecie, zadzwoncie, proszę”. *Itogi*, 25.05.2004.

<sup>44</sup> Do najbardziej konsekwentnych zwolenników tez o Rosji jako „samodzielnym ośrodku siły” należą konserwatywni rosyjscy analitycy i publicyści: Aleksiej Puszkow i Wiczesław Nikonow. Por. np. „Mieždunarodnyj strategicskij wies Rossii w 2010 godu”, raport pod red. A. Puszkowa, w: „Obszczij arszyn. Eksperty o buduszczem Rossii”, Komitet „Rosja w zjednoczonej Europie”, Moskwa 2004; wystąpienie A. Puszkowa na posiedzeniu „Realistyczne rezultaty roku rewolucji i perspektywy rozwoju europejskiego Wschodu w następnym sezonie politycznym”, 30.06.2005 r.; W. Nikonow, Nazad k koncertu, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 1/ 2002; wystąpienie W. Nikonowa na społecznych konsultacjach w Dumie Państwowej, 25.05.2005, za: www.1tv.ru

<sup>45</sup> Zwolennikami zbliżonego poglądu jest m.in. większość uczestników „analizy sytuacyjnej”, w tym Siergiej Karaganow; zob. Rossija i Jewropa: trudnoje sblizenije, *Rossijskaja Gazieta*, 01.04.2005; Otnoszenija Rossii i Jewropiejskogo Sojuza: sowriemiennaja situacyja i pierspektiwy, Moskwa 2005, www.svop.ru (wersja angielska: Russia – EU Relations. The Present Situation and Prospects, CEPS Working Documents No. 225, Bruksela, lipiec 2005) i Dmitrij Susłow, por. D. Susłow, Kołonija Jewropy ili jejo czast’?, *Niezawisimaja Gazieta*, 23.05.2005.

<sup>46</sup> Tego zdania są m.in. Andriej Zagorski i Dmitrij Trienin. Zob. L. Grigoriew, A. Zagorski, M. Urnow, „Wtoroj srok priezidentskogo prawlenija W. Putina: dilemmy rossijskoj politiki”, Fundacja Konrada Adenauera, Moskwa 2004; D. Trienin, Rossija i koniec Jewrazii, *Pro et Contra*, No. 1/2005 (autor wiąże z tym m.in. rozwój tzw. „projektu WNP”). Por. też T. Bordaczow, T. Romanowa, Model na wyróst, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2/2003; Według Iriny Kobrinskiej para-

dygmat prointegracyjny dominował w Rosji w latach 2001–2003; zob. I. Kobrinska, *Bolszaja Jewropa i bolszaja Roszija: projekt „bałtyjskoje izmierienije”*, *Izwestia*, 21.06.2004. Wcześniej wydawało się, iż władze Federacji Rosyjskiej dokonały wyboru na rzecz opcji reintegracyjnej; zob. Dov Lynch, „Russia Faces Europe”, Chaillot Paper No. 60, Paryż 2003; M. Menkiszak, „Prozachodni zwrot w polityce zagranicznej Rosji: przyczyny, konsekwencje, perspektywy”, OSW, Warszawa 2002.

<sup>47</sup> Typowym przykładem tego zjawiska jest, występujące niekiedy w rosyjskich mediach, mylenie instytucji Unii Europejskiej i Rady Europy (a wcześniej także Unii Zachodnioeuropejskiej).

<sup>48</sup> Szerzej na temat specyfiki postrzegania UE w Rosji por. T. Bordaczow, „Stratigija i strategii”, w: Arkadij Moszes (red.), *Rossija i Jewropiejskij sojuz: pierieosmyslivaja stratigiju wzaimootnoszenij*, Moskiewskie Centrum Carnegie, Moskwa 2003; T. Bordaczow, *Terra incognita ili jewropiejskaja politika Rossii*, *Pro et Contra*, No. 6/2001.

<sup>49</sup> Kwestia wartości – w przeciwieństwie do strony unijnej – dla Rosji *de facto* nie jest istotna. Moskwa stara się maksymalnie „pragmatyzować” stosunki bądź to deklarując przy tym formalną „wspólnotę wartości”, bądź podkreślając swoją specyfikę ustrojową opartą na odmienniej spuściźnie kulturowej i historycznej. Por. np. W. Cziżow, *Sowriemiennoje sostojanije Rossii i JES*, *op.cit.* Co ciekawe, wiceminister Cziżow przyznał, iż określenie „wspólnych wartości” jest „mgliste”. Tymczasem pogłębia się „luka wartości” pomiędzy Rosją a UE. Sugerują to m.in. autorzy raportu z „analizy sytuacyjnej”, *op.cit.*

<sup>50</sup> Por. Dov Lynch, „Russia’s strategic Partnership with Europe”, *op.cit.*; Dov Lynch, „Russia Faces Europe”, Chaillot Paper No. 60, Paryż 2003; Marius Vahl, „Just good friends? The EU – Russian «strategic partnership» and the Northern Dimension”, CEPS Working Documents No.166, Bruksela, marzec 2001.

<sup>51</sup> Por. Dmitrij Daniłow, *Dorożnyje karty wiedzuszczije w nikuda*, *Niezawisimaja Gazieta*, 24.05.2005. Tego zdania jest m.in. Andriej Zagorski, zob. L. Grigorjew, A. Zagorski, M. Urnow, „Wtoroj srok priezidentskogo prawlenija W. Putina: dilemmy rossijskoj politiki”, Fundacja Konrada Adenauera, Moskwa 2004; D. Trienin, *Idiencznost’ i intiegracija: Rossija i Zapad w XXI wiekie*, *Pro et Contra*, No. 3/2004. Przykładowo owe różnice podejść można dostrzec w tekstach wypowiedzi: ówczesnego komisarza ds. stosunków zewnętrznych Christophera Pattena (na temat adaptacji przez Rosję prawodawstwa) i ówczesnego dyrektora Departamentu Współpracy Ogólnoeuropejskiej MSZ FR Andrieja Gruszko (na temat równoprawności współpracy); zob. wystąpienie w Europejskim Klubie Biznesu, Moskwa 28.05.2002, A. Gruszko, *Rossijskij wzglad na koncepciju Szyrokoj Jewropy*, w: N. Arbatowa (red.), „Diskusii. Rossija i Jewropiejskij Sojuz: dobrososiedstwo biez prawa na rodstwo?”, Komitet „Rosja w zjednoczonej Europie”, Moskwa 2004.

<sup>52</sup> Patrz: *Common Strategy of the European Union on Russia*, Bruksela 04.06.1999, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int); *Stratigija razwitija odnoszenij Rossijskoj Fiedieracyi s Jewropiejskim Sojuzom na sriedniesrocznuju pierspiektiwu (2000–2010 gody)*, Moskwa październik 1999, [www.mid.ru](http://www.mid.ru). Bardzo dobrą

analizę istotnych różnic pomiędzy obydwoimi dokumentami można znaleźć w następujących publikacjach: Dov Lynch, „Russia faces Europe”, Chaillot Papers No. 60, Paryż, maj 2003; Dov Lynch, „Russia’s strategic Partnership with Europe”, w: „The Washington Quarterly”, Spring 2004. T. Bordaczow, „«Stratigija» i strategii”, w: Arkadij Moszes (red.), „Rossija i Jewropiejskij Sojuz...”, *op.cit.*; Marius Vahl, „Just good friends? The EU–Russian «strategic partnership» and the Northern Dimension”, CEPS Working Documents No.166, Bruksela, marzec 2001.

<sup>53</sup> Pogląd ten podziela szereg rosyjskich ekspertów. M.in. autorzy raportu Komitetu „Rosja w zjednoczonej Europie” uważają brak strategicznej wizji miejsca Rosji w Europie za podstawowy problem rosyjskiej polityki europejskiej. Zob. „Rossija i rasszyriajuszczijsia Jewropiejskij Sojuz: trudnyje pierspiektiwu sblizenija”, Komitet „Rosja w zjednoczonej Europie”, Moskwa 2004 (wersja angielska: *Russia and the Enlarged European Union: the Ardous Path Toward Rapprochement*); z kolei autorzy raportu z „analizy sytuacyjnej” nazywają to głównym problemem w stosunkach rosyjsko-unijnych (odnosząc również zarzut braku wizji do UE); zob. *Otnoszenija Rossii i Jewropiejskogo Sojuz: sowriemiennojaja situacija i pierspiektiwu*, Moskwa 2005, [www.svop.ru](http://www.svop.ru) (wersja angielska: *Russia – EU Relations. The Present Situation and Prospects*, CEPS Working Documents No. 225, Bruksela, lipiec 2005). Por też m.in. Dmitrij Daniłow, *Dorożnyje karty wiedzuszczije w nikuda*, *Niezawisimaja Gazieta*, 24.05.2005; Artiom Malgin, *Karty jest’*. Kuda idiom – niejasno, *Niezawisimaja Gazieta*, 23.05.2005.

<sup>54</sup> Myśl ta została najpełniej zwerbalizowana przez prezydenta Federacji Rosyjskiej Borysa Jelcyna w wystąpieniu na szczycie Rady Europy w Strasburgu w październiku 1997 roku. Jelcyn mówił wówczas m.in.: „Obecnie nadszedł czas, by wspólnie budować nową, Wielką Europę bez linii podziałów – Europę, której żadne z państw nie byłoby w stanie narzucić swojej woli (...) Na dzień dzisiejszy właśnie Wielka Europa może stać się potężną wspólnotą, z potencjałem której nie mógłby się równać żaden z regionów świata. I która sama mogłaby zapewnić sobie bezpieczeństwo...”, tekst wystąpienia z 10 października 1997 roku, *Diplomatyczny Wiestnik*, No. 11/1997.

<sup>55</sup> Idea Wielkiej Europy została powtórzona w przemówieniu prezydenta Władimira Putina przed niemieckim Bundestagiem 25 września 2001 roku. Putin mówił wówczas m.in.: „Nikt nie podaje w wątpliwość wysokiej wartości stosunków Europy ze Stanami Zjednoczonymi. Po prostu, jestem zdania, iż Europa twardo i na długo umocni swoją reputację silnego i rzeczywiście samodzielnego ośrodka polityki międzynarodowej jeśli zdoła połączyć własne możliwości z możliwościami rosyjskimi – ludzkimi, terytorialnymi, surowcami naturalnymi; z gospodarczym, kulturalnym i obrotnym potencjałem Rosji...”

<sup>56</sup> Jednym z pierwszych sygnałów była wypowiedź prezydenta Putina z 13 maja 2002 roku, w której opowiedział się za współpracą Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (zrzeszającej Rosję, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan) i Unii Europejskiej, *Ria-Novosti* 13.05.2002. Z kolei w czerwcu 2003 roku wicepremier Wiktor Christienko przekonywał UE o konieczności przeanalizowania kompatybil-

ności integracji w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu) i UE.

<sup>57</sup> Patrz wystąpienie W. Cziżowa na konferencji „Wizja Europy”, Berlin 19.11.2004, [www.mid.ru](http://www.mid.ru). Wiceminister Cziżow m.in. wezwał w nim do kontynuowania procesów integracyjnych w UE i na obszarze WNP oraz ich przyszłej harmonizacji i synchronizacji, a także nawiązania ścisłych kontaktów pomiędzy UE i WNP. Argumentował, iż obydwa procesy są wzajemnie dopełniające się, a formowanie jednolitej przestrzeni WNP uwzględni normy i standardy UE. Por. też wywiad prezydenta Władimira Putina dla dziennika *Le Figaro*, 07.05.2005, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>58</sup> Przykładem może być artykuł wiceministra spraw zagranicznych Władimira Cziżowa, W. Cziżow, *Rossija – JES: strategija partnerstwa, Międzynarodnaja Żyźń*, nr 9/2004, a także wystąpienie ministra spraw zagranicznych FR Siergieja Ławrowa na posiedzeniu Europejskiego Klubu Biznesu w Moskwie 27 października 2004 roku. Minister stwierdził w nim m.in.: „Jak wiecie, Rosja nie pretenduje do tego, aby w przewidywalnej przyszłości zostać członkiem UE. Jednocześnie jesteśmy gotowi iść w rozwoju partnerstwa z nią [UE] tak daleko, na ile gotowa jest iść sama Unia Europejska”; tekst wystąpienia na: [www.mid.ru](http://www.mid.ru), 07.10.2004. Z kolei przedstawiciel prezydenta FR Siergiej Jastrzembki stwierdził w wywiadzie dla rosyjskiego wydania tygodnika *Newsweek* z 16–22.05.2005: „Mówić, iż Rosja nigdy nie postawi kwestii zmiany formy swych stosunków z UE, byłoby niewłaściwe i naiwne”.

<sup>59</sup> Być może ożywienie debaty rosyjskich ekspertów i ponowne pojawienie się publiczne w 2005 roku hasła integracji z UE (do przyszłego członkostwa włącznie) znamionuje pewne przewartościowanie. Szczególnie znamienne wydają się być rezultaty „analizy sytuacyjnej” z udziałem grupy ekspertów, urzędników i biznesmenów rosyjskich w styczniu 2005 roku. M.in. 80% z 23 uczestników debaty opowiedziało się za postawieniem kwestii przyszłego członkostwa Rosji w UE.

<sup>60</sup> Przykładem poparcia modelu norweskiego były m.in. następujące publikacje: T. Bordaczow, T. Romanowa, *Model na wyrost, Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2/2003; T. Bordaczow, *Proszczaj staruszka Jewropa, Wiedomosti*, 16.04.2003; T. Bordaczow, *Rossija: koniec jewropieizacji, Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2/2004. Z kolei model szwajcarski został z zastrzeżeniami poparty przez część uczestników „analizy sytuacyjnej”; *Otnoszenija Rossii i Jewropiejskogo Sojuza: sowniennaja situacija i pierspektiwy*, Moskwa 2005, [www.svop.ru](http://www.svop.ru) (wersja angielska: *Russia – EU Relations. The Present Situation and Prospects*, CEPS Working Documents No. 225, Bruksela, lipiec 2005).

<sup>61</sup> Kwestie te wykraczają poza ramy niniejszej analizy i mają zarówno w Rosji, jak i poza jej granicami ogromną literaturę. Z polskich publikacji na ten temat zob. np. „Nowa Europa. Raport z transformacji”, Raport XV Forum Ekonomicznego w Krynicy Zdrój, Warszawa 2005; „Rocznik Strategiczny 2004/2005”, Warszawa 2005. Z publikacji rosyjskich por. np. L. Grigorjew, A. Zagorski, M. Urnow, „Wtoroj srok priezidentskogo prawlenija W. Putina: dilemmy rossijskoi politiki”, Fundacja Konrada Adenauera, Moskwa 2004.

<sup>62</sup> Pojęcie to jest w Rosji bardzo kontrowersyjne i podlega relatywizacji. Przytoczona przykładowa lista zarzutów odwołuje się do rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 22 czerwca 2005 roku opartej na rezultatach monitoringu przestrzegania przez Rosję zobowiązań przyjętych przez nią w związku z akcesją do Rady Europy w 1996 roku.

<sup>63</sup> Podobny pogląd wyrażają Siergiej Karaganow i Fiodor Łukjanow. Por. S. Karaganow, *Rossija – Jewrosojuz: nowyj etap?*, *Rossijskaja Gazieta*, 20.10.2004; F. Łukjanow, *Dwa lica bolszoi Jewropy*, *Profil*, No. 11/2005. Por. też *Jewropiejskaja strategija Rossii: nowyj start, Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2/2005; N. Arbatowa, W. Ryżkow, *Rossija i JES: sblizenije na fonie razrywa, Rossija w Globalnoj Politike*, No. 1/2005. Deklaracje prezydenta Putina o „demokratycznym europejskim wyborze Rosji” (por. np. wywiad prezydenta Władimira Putina dla dziennika *Le Figaro*, 07.05.2005, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)) nie brzmią przekonująco na tle praktyki politycznej Federacji Rosyjskiej.

<sup>64</sup> Typowym przykładem takiej propagandy rosyjskiej jest wywiad specjalnego przedstawiciela prezydenta FR ds. stosunków z UE Siergieja Jastrzembkiego; „Eti ludzi priniesli w Jewrosojuz duch primitiwnoj rusofobii”, *Niezawisimaja Gazieta*, 17.11.2004.

<sup>65</sup> Na temat charakteru i uwarunkowań bilateralnych stosunków Rosji z państwami UE por. Dov Lynch, „Russia Faces Europe”, *Chaillot Paper* No. 60, Paryż 2003; T. Bordaczow, „«Strategija» i strategii”, w: A. Moszes (red.), *Rossija i Jewropiejskij sojusz...* op.cit.

<sup>66</sup> Jednym z ważniejszych przykładów było użycie przez Rosję kanałów bilateralnych w „minikryzysie” kaliningradzkim w roku 2002.

<sup>67</sup> Por. F. Łukjanow, *Dwa lica bolszoi Jewropy, Profil*, No. 11/2005. Klasycznym przykładem są tu porozumienia Rosji z Niemcami, Francją i Włochami o złagodzeniu reżimu wizowego pierwotnie kompensujące, niezadowolające Moskwę, postępy w rozmowach o całkowitym zniesieniu reżimu wizowego z całą UE. Porozumienia te były z drugiej strony także formą lobbingu na rzecz porozumienia o liberalizacji reżimu wizowego z UE uzgodnionego po szczycie Rosja – UE w Londynie w październiku 2005 roku.

<sup>68</sup> Najbardziej spektakularnym przykładem był tu dialog z Włochami. Specjalna rosyjska komisja powstała już na rok przed objęciem prezydentury w UE przez ten kraj.

<sup>69</sup> Przykładem może być tutaj krytyka pod adresem prezydenta Francji Jacques’a Chiraca po jego wypowiedziach na temat tranzytu kaliningradzkiego w czerwcu 2002 roku; wypowiedziach premiera Włoch Silvio Berlusconi na szczycie Rosja–UE w Rzymie w listopadzie 2003 roku czy wypowiedziach kanclerza Niemiec Gerharda Schroedera na temat prezydenta Putina i polityki wewnętrznej Rosji w listopadzie 2004 roku. Problem naruszania wspólnej linii politycznej był jednym z najważniejszych punktów w *Komunikacie Komisji Europejskiej o stosunkach z Rosją* z lutego 2004 roku. Niektórzy specjaliści rosyjscy zwracają w związku z tym uwagę na spadek efektywności takiej polityki. Por. np. *Otnoszenija Rossii i Jewropiejskogo Sojuza: sowniennaja situacija i pierspektiwy*, Moskwa 2005, [www.svop.ru](http://www.svop.ru) (wersja angielska: *Russia – EU Relations. The Present Situa-*

tion and Prospects, CEPS Working Documents No. 225, Bruksela, lipiec 2005).

<sup>70</sup> Por. Dmitrij Trienin, *Rossija i koniec Jewrazii*, *Pro et Contra*, No. 1/2005; Aleksiej Miller, *Mnogo isporczeno no nie potieriano*, *ibidem*; T. Bordaczow, *Rossija: koniec jewropieizacyi?*, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2/2004.

<sup>71</sup> Kolejnym po Ukrainie spektakularnym przejawem takiej polityki Rosji była jej postawa wobec sytuacji w Uzbekistanie po masakrze w Andizanie w maju 2005 roku.

<sup>72</sup> Wiceminister spraw zagranicznych Władimir Cziżow zadeklarował swego czasu jednoznacznie na ten temat: „Rosja nie uważa się ani za przedmiot, ani za podmiot tej polityki UE”; wystąpienie W. Cziżowa na XI sesji rosyjsko-fińskiej międzyrządowej grupy rozwoju współpracy sąsiednich regionów, Moskwa 02.02.2005, tekst na: [www.mid.ru](http://www.mid.ru). Głównym argumentem były tu, zdaniem Moskwy, znacznie bardziej rozwinięte od swych sąsiadów i mające szczególny charakter jej stosunki z UE. Por. np. wywiad S. Jastrzębskiego dla tygodnika *Itogi*, 25.05.2004. W istocie chodziło tu głównie o względy prestiżowe wynikające z mocarstwowej autodefinicji Rosji.

<sup>73</sup> Jednym z pierwszych przejawów krytyki rosyjskiej było wystąpienie wiceministra spraw zagranicznych FR Władimira Cziżowa na konferencji w Kijowie 10 listopada 2003 roku. Najostrzejszym przykładem takiej retoryki było wystąpienie tegoż ministra na konferencji w Bratysławie 19 marca 2004 roku (teksty wystąpień na [www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

<sup>74</sup> Patrz m.in. wywiad S. Ławrowa dla dziennika *Guanmin Ribao*, 15.06.2004; wystąpienie W. Cziżowa na konferencji w Berlinie 19 listopada 2004 (teksty na: [www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

<sup>75</sup> Strona rosyjska m.in. wielokrotnie odmawiała stronie unijnej wywarcia presji na władze Białorusi w kwestii zaprzestania przez nie naruszania podstawowych swobód demokratycznych i praw człowieka.

<sup>76</sup> Najbardziej czytelnym tego przykładem było wystąpienie ministra Cziżowa na konferencji Forum Bergdorfskiego w Poczdamie 25 czerwca 2005 roku. Minister stwierdził w nim m.in., iż Rosja jest gotowa współpracować z UE w regulacji „zamrożonych” konfliktów na obszarze WNP i dla stworzenia „strefy stabilności i dobrobytu” w przestrzeni eurazjatyckiej (tekst wystąpienia na: [www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

<sup>77</sup> Tabela obejmuje szczyty od wejścia w życie w grudniu 1997 roku. Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy, które stworzyły formalną podstawę prawną dla dwukrotnych spotkań w tym formacie w ciągu roku. Wcześniej, od 1994 r., regularne szczyty Rosja – UE odbywały się raz do roku, z reguły w Moskwie.

<sup>78</sup> Modele te są rekonstrukcją opartą głównie na publikacji Michaela Emmersona, Mariusa Vahla i Stephena Woodlocka, „Navigating by the stars. Norway, the European Economic Area and the European Union”, CEPS, Bruksela 2002 oraz na publikacjach rosyjskich autorstwa m.in. Siergieja Karaganowa, Timofieja Bordaczowa i Tatiany Romanowej. Por. np. T. Bordaczow, *Proszczaj staruszka Jewropa*, *Wiedomosti*, 16.04.2003; T. Bordaczow, T. Romanowa, *Model na wyrost*, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2/2003; T. Bordaczow, *Lobbizm po-jewropiejski*, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 1/2004; raport „Rossija i rasszyriajuszczizsia Jewropiejskij Sojuz: trudnyje pierspiektiwje sblizenija”, Komitet „Rosja

w zjednoczonej Europie”, Moskwa 2004 (wersja angielska: *Russia and the Enlarged European Union: the Ardous Path Toward Rapprochement*); *Otnoszenija Rossii i Jewropiejskogo Sojuza: sowriemiennaja situacija i pierspiektiwu*”, Moskwa 2005, [www.svp.ru](http://www.svp.ru) (wersja angielska: *Russia–EU Relations. The Present Situation and Prospects*, CEPS Working Documents No. 225, Bruksela, lipiec 2005).

# Russia vs. the European Union: a “strategic partnership” crisis

Marek Menkiszak

## Theses

1. Contrary to both parties’ declarations on the development of their “strategic partnership,” relations between Russia and the European Union have over recent years been in a state which could be called one of crisis. However, this does not mean that there have been no achievements in EU-Russian relations. The key problem is that Russia and the European Union have essentially different perceptions, aspirations and interests, which causes mistrust and disillusionment. This crisis is manifested in mutual criticism by the two sides, regularly recurring tensions and cooling of relations (“mini-crises”), and especially by the “virtualisation of co-operation,” i.e. concealing a lack of substantive content in many key areas under increasingly rich layers of dialogue and co-operation.

2. The causes of the crisis differ, and some of them are profound. Most of them originate from Russia and its policy. These fundamental reasons include a lack of any clear definition of Russia’s civilisational identity (whether it is a European or a Eurasian state), a lack of any defined and established vision of Russia’s place in the modern world, and of a policy based thereon (the “great power” option vs. the pro-integration option), a crisis in Russia’s “European project” (supporters of Russia’s actual integration with the European area are in a minority among the Russian ruling elite), a lack of understanding and a negative perception of the EU and its policy by a great part of that Russian ruling elite, and the failure to develop a vision of an ultimate model of relations with the EU by the Russian government. The internal crisis in the EU (its unclear prospects for institutional reform, enlargement and neighbourhood policy) is adversely affecting its policy towards Russia.

3. Additionally, the crisis is worsened by other factors, which on one hand are linked to the peculiarity of the Russian Federation’s policy, and on the other result from the conflict of interests between Russia and the European Union. In the first case, the current Russian authorities are sticking to a model of government (authoritarianism) which is essentially different from



European standards, and they resort to negative political tactics in their relations with the EU (including by exploiting differences of opinions within the EU for their own benefit). In the second case, discrepancies between the two sides' respective policies towards a "common neighbourhood" (especially towards the western countries of the CIS situated between Russia and the EU) take prominence. Russia has been attempting to support a specific political and economic model in this area, different from that suggested by the EU, as it perceives the EU's activity as a challenge to its interests.

**4. The future of Russian-EU relations depends on many factors. An analysis of the current key trends leads to the following conclusions:**

- It should not be expected in the short term that the situation will clearly improve, nor that the crisis will be overcome, mainly due to the fundamental causes thereof and a lack of signs of any essential change in either Russia's domestic policy or its international environment.
- some positive changes (from the European perspective) in Russia's European policy can be expected in the long term; there is a chance for a revival of Russia's "European project," which can be deduced from long-term trends (including the advantage of long-term tendencies to devolution over integration in the CIS area, the growing power of China, the expected growth of the threat posed by Islamic fundamentalism and extremism on Russian territory, the asymmetric partnership with the USA which lacks durable foundations, and in particular the strong cultural, political and economic ties which exist between Russia and the rest of Europe).

## Introduction

Russia and the European Union form a partnership that is referred to as strategic.<sup>1</sup> One of the major theses prevailing in the European Union is that Russia is one of the most important neighbours of the EU, or perhaps even the most important.<sup>2</sup> Supplies of Russian energy materials (oil and natural gas) are one of the key sources of energy supplies to the EU states. In Russia, in turn, it is emphasised that the EU is the dominant trade partner and one of the Russian Federation's key political partners.<sup>3</sup> Over the past fifteen years, the European Communities, and then the European Union & Russia have created a fine network of connections and dialogue & co-operation institutions. Subsequent EU–Russia summits are often presented as successes and positive breakthroughs in mutual relations for both parties. The declarations adopted are full of lofty statements of the positive development of their relations.

However, experts (especially Russian ones) have become increasingly more convinced that the rich surface of dialogue and co-operation between Russia and the EU conceals very modest contents, and that there is in fact a crisis in relations between the two sides.<sup>4</sup> What is more, the crisis has swollen to such an extent that since late 2003, together with the formal optimism, very critical opinions of official representatives and bodies on both sides (especially from the EU) have appeared.

- Why can we call this a crisis, and what does it consist in?
- What are the main sources of the current problems in Russian-EU relations?
- How will the current problems affect future relations between Russia and the EU?

This text is an attempt to answer these questions. It is not a complete presentation of Russian-EU relations; it concentrates on impediments to an authentic partnership between Russia and the EU, and provides an analysis of the problem from the viewpoint of Russian policy towards the EU. For the same reasons, this text does not include any thorough analysis of the EU's policy towards Russia, nor does it examine in detail the sources

of problems in Russian-EU relations which exist on the part of the European Union.

This text consists of three parts. The **first** characterises the visible external symptoms of the crisis in Russian-EU relations. The **second** provides an analysis of the causes of the crisis, both the primary, profound & long-lasting ones, and the secondary ones, which have shorter-term consequences. The **third** part includes an attempt to characterise the possible consequences of the crisis for the future of Russian-EU relations, and to outline the most probable scenarios of how these relations may develop.

## The definition of the crisis

Dialogue and co-operation between Russia and the European Union have proven successful in some fields; many agreements have been signed. Both sides are aware of the significance of their mutual relations. Moreover, bilateral relations between Russia and individual EU member states have gained more significance over the last few years. In some cases, we can call this a far-reaching, pragmatic co-operation.

The term "crisis" used in this text is not meant to deny the positive aspects of mutual relations. "Crisis" is defined here as a condition of Russian-EU relations (the EU is treated here as a community, and not simply a group of states) that is perceived by at least one of the sides as failing to meet earlier ambitions; "crisis" means a level of discrepancies in perceptions, aspirations and interests of each side that cannot be concealed or overcome in the short term, and which prevents a positive breakthrough in the development of mutual relations and the implementation of the "strategic partnership" declared by both sides.<sup>5</sup>

Theses about the existence of a crisis in Russian-EU relations are nothing unusual. Official representatives of both the EU and Russia avoid the word "crisis" when describing the condition of Russian-EU relations when stating the differences of opinions, standpoints or interests which frequently arise between the two sides. This is especially evident on Russia's part.<sup>6</sup>

Some commentators, especially Russian ones, present a completely different point of view (cf. footnote 4). More importantly, Russian experts have concluded that such a crisis existed during two panel discussions (October 2004 and January 2005 in Moscow).<sup>7</sup> The first of them indicates the existence of a "system crisis" between the European Union and Russia, which manifests itself *inter alia* as a lack of a strategy and mutual distrust. The second of them also uses the term "crisis," and points to a lack of mutual understanding, serious political differences and economic rivalry between Russia and the EU.

## Problems originating from the EU

The crisis in Russian-EU relations has undoubtedly been aggravated, though seemingly to a lesser extent, by problems originating from the EU. Those issues, as mentioned above, fall beyond the scope of this analysis, which concentrates on problems caused by Russia. However, the former cannot be passed over in silence, as the description of the issue would then be far from comprehensive. On the basis of the principles established in preparing this text, the key problems will be briefly considered below.

■ **The internal crisis within the European Union** (especially after the failures of the constitutional referenda in France and the Netherlands in spring 2005). Among other consequences, this crisis has caused the EU to focus its attention on its internal problems, at the expense of external relations, including relations with Russia (which are granted lower priority). The consequences of the crisis include some ambiguity of the prospects for issues which are fundamental to the EU such as institutional reform, further enlargement or the evolution of the European Neighbourhood Policy. It is unclear what kind of partner the EU will be for Russia in the future.

■ **A lack of a vision for a model of relations with Russia.** Since the EU is not certain about its own future, it also lacks any clear strategic vision of its future relations with Russia. It cannot be fully replaced with the general concept of a "friendly neighbourhood," or the still quite meaningless "common spaces" of the EU and Russia. The EU

also lacks any clear concept of future institutional foundations for its relations with Russia.

■ **The crisis in the EU's Russian policy.** It is becoming increasingly evident that the EU's previous policy towards Russia (as characterised later in this text, as an asymmetric, functional model for limited integration) has not produced satisfactory effects. Moreover, the EU's abilities to influence Russia's policy are quite limited. Some Russian authors have even written about a failure of the project to "Europeanise" Russia. On the other hand, these tensions cause symptoms, which sometimes appear in the EU, of the absence of a unified line in some important EU member states' policy towards Russia, in violation of the common track of EU policy recur.

## I. Symptoms of the crisis in partnership

The crisis in the "strategic partnership" between Russia and the EU has manifested itself publicly various ways: first of all, in examples of mutual criticism, regularly recurring "mini-crises" in mutual relations and, especially, through tokens of partnership "virtualisation."

### 1. Mutual criticism

The crisis in Russian-EU relations has manifested itself inter alia in mutual criticism which has become public, and escalates from time to time. This is reflected in statements, documents and actions from both sides. The criticism proves the existence of a certain frustration and mutual disillusionment between Russia and the EU.

In this context, the Russia-EU summit held in Rome in November 2003 seemed to be a breakthrough, mainly for the EU. The reasons for the crisis becoming public included:

- a clear departure from European standards by Russia (including the well-publicised detention of Yukos owner Mikhail Khodorkovsky in October 2003, followed by the very dubious course of the investigation and trial, as perceived in this context), which upset European public opinion;
- irritation at Russia's approach to dialogue with the EU, especially at its demand for compensation for the negative consequences of EU expansion, and its temporary blockage of the Partnership and Cooperation Agreement's extension to include new EU member states;
- an unwillingness to continue concealing contentious questions, which is linked with EU dissatisfaction at the meagre results of its dialogue with Moscow;
- irritation by a number of EU member states and institutions at signs of violating solidarity in the EU foreign policy with regard to Russia.

The flagrant discrepancy between the official optimism shown during the summit by the Italian presidency and the negative perception of trends in both Russian domestic & foreign policies and in EU-Russian relations provoked quite a sharp reaction from some EU member states and institutions, which was reflected in both the actions and documents adopted by the EU.<sup>8</sup> For example:

– A critical discussion on the course of the Rome summit between the foreign ministers of some EU member states took place during the EU Council meeting on 17 November 2003.

– On 9 February 2004, the European Commission issued a special *Communication on relations with Russia* which – with exceptional sincerity for an EU document – drew a quite critical picture of the internal situation in Russia and current EU-Russian relations. It also included recommendations on strategy for an EU–Russia dialogue, which in the Commission’s opinion should be based on a firm defence of EU interests by means of taking consistent EU positions and sincere criticism of any cases of Moscow violating the principal European values. (For more details, see Appendix I).<sup>9</sup> The text of the *Communication* served as a basis for the conclusions which the EU Council drew on relations with Russia at its session on 23 February 2004.

– On 26 February 2004, the European Parliament passed a recommendation for the Council of the European Union expressing a critical opinion of the situation in Russia, especially in Chechnya, and included many demands concerning the European Union’s policy towards Moscow.<sup>10</sup>

– On 15 December 2004, the European Parliament passed a resolution on the EU–Russia summit in the Hague that included elements of strong criticism aimed at Russia.<sup>11</sup>

– On 26 May 2005, the European Parliament adopted a report on relations between the European Union and Russia. The document was dominated by criticism of Russia, including the worsening situation in the fields of human rights, the rule of law and freedom of the mass media.<sup>12</sup>

Russia repaid in kind. Criticism of some aspects of EU policy, especially the European Neighbourhood Policy, was expressed mainly in statements and texts from Russian officials, principally the Vice-Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov (responsible for relations with the EU, and from July 2005 ambassador of the Russian Federation at the EU) and by the special representative of the President of the Russian Federation for relations with the EU, Sergey Yastrzhembsky.

For example:

– At an international conference in Bratislava on 19 March 2004, Vice-Minister Chizhov warned the European Union against putting up a cordon

sanitaire of countries subordinate to the Union along Russia’s borders.<sup>13</sup>

– On 17 November 2004, in an interview for the Russian daily *Nezavisimaya Gazeta*, Sergey Yastrzhembsky sharply criticised representatives of the new European Union member states for their attitudes toward Russia, especially at the European Parliament. Thus the new Union members were in fact made responsible for the current crisis in the EU–Russia relations.<sup>14</sup>

– In a speech at the “Vision of Europe” conference on 19 November 2004 in Berlin, Vice-Minister Chizhov criticised the EU representatives for confronting post-Soviet states with an allegedly false dilemma of living either in “happiness and welfare” in the West or in “darkness” together with Russia; he also opposed the transformation of the common neighbourhood of the EU and Russia into a “zone of common interests” or rivalry.<sup>15</sup>

– In an interview for the *Handelsblatt* daily on 28 December 2004, the Russian Foreign Minister Sergey Lavrov criticised the EU for its alleged failure to fulfil some of its earlier undertakings (concerning the situation of the Russian-speaking population in the Baltic states, goods transit to Kaliningrad, and certain customs tariffs), and was critical of some European politicians’ statements on the Ukrainian crisis.<sup>16</sup>

The foregoing examples lead us to the conclusion that mutual disillusionment between the EU and Russia has become evident. The Union has demonstrated that it is disappointed with Russia’s unwillingness to take any firm adaptive actions (such as implementing European standards) to enable improved co-operation, as well as Moscow’s subsequent demands, which were perceived as quite unrealistic; these included introducing visa-free movement in a short term, compensation for the EU enlargement, and new permanent institutions of co-operation. Meanwhile Russia has let it be known that it remains unsatisfied with the manner in which the EU has been treating it; in Moscow’s opinion, the EU is patronising and does not consider “Russian specifics.” Russia has also expressed reservations about some EU propositions, especially EU policy towards its Eastern neighbours, which in its opinion are directed against Russian interests.

## 2. "Mini-crises" between Russia and the EU

Over the last few years, EU-Russian relations have undergone a series of "mini-crises" (see the table below), most of which have been either provoked or aggravated by Russia. These actions can be perceived as political demonstrations, or as a kind of negotiation tactic. This concerns the defence of Russian interests, particularly as Russia itself perceives them. Moscow's standard procedure is to consciously sharpen and dramatise a given si-

tuation, a procedure which on occasion is linked (sometimes in the form of ultimatum) to far-reaching demands of the EU. Using the EU's natural inclination to seek compromise solutions and its unwillingness to expose conflicts in public, Russia negotiates in a tough way, often spinning out talks to the last moment, and only then making concessions.<sup>17</sup> Moreover Russia, to back up its demands, refers to its special relations with certain leading EU member states (especially Germany, France and Italy), using bilateral channels of influence.

**Table 1. "Mini-crises" in Russian-EU relations between 2000–2005**

Crisis	Characteristics	Period	Manner of conclusion
1 <sup>st</sup> Chechen crisis	the brutal methods (especially the use of heavy artillery by federal forces during the siege of Grozny caused vehement protests and led to the EU imposing limited sanctions (suspending a part of aid as part of TACIS)	December 1999 – May 2000	the lowered intensity of the combat, and Russia's promises to allow European humanitarian organisations into Chechnya, caused the sanctions to be lifted
Kaliningrad crisis <sup>18</sup>	disagreeing to the introduction of visas for transit movement through future EU territory (Lithuania) to Kaliningrad oblast, Russia embarked on a diplomatic campaign, and President Putin made general relations between Russia and the EU dependent on the way the problem is settled	May – November 2002	as a result of intense negotiations, Russia and the EU sign an agreement on special rules of transit, according to which Lithuania will issue special "travel documents" instead of visas
2 <sup>nd</sup> Chechen crisis	in Moscow's opinion, unreasonable criticism from the EU of how it responded to the terrorist attack on the Dubrovka theatre, together with the alleged tolerance by Denmark (among other states) of Chechen separatists provoked a sharp response from Russia	October 2002	the Danish presidency, attacked by Russia, had to agree to move the Russia–EU summit from Copenhagen to Brussels
PCA crisis <sup>19</sup>	Russia, publicising the idea that it would sustain significant economic losses as a result of the EU enlargement eastwards, refused to extend PCA rules over the new EU member states until the Union reconsidered its demands (mostly concerning compensation)	January – April 2004	after intense negotiations, Russia and the EU agreed a joint statement in which the EU responded positively to some Russian demands, and Russia signed the protocol extending the PCA over the new EU members

<b>Crisis</b>	<b>Characteristics</b>	<b>Period</b>	<b>Manner of conclusion</b>
veterinary crisis	Following EU enlargement, Russia refused to recognise national veterinary certificates for meat from some EU states (this especially affected some new member states), and required new uniform EU certificates to be introduced	June 2004	under pressure from the EU, Russia lifted the sanctions; it was agreed that a certification procedure for meat plants would be conducted by Russia, which it nevertheless implemented with some delay
3 <sup>rd</sup> Chechen crisis	Russia sharply criticised the Dutch presidency of the EU for what Russia saw as inadequate reaction to the settlement of the Beslan school hostage crisis, and denied the allegations of limiting democracy in connection with the decisions on conducting a reform of the way regional governors were elected	September – November 2004	the Russia–EU summit in the Hague was postponed by two weeks <sup>20</sup>
Ukrainian crisis	Despite declaring similar aims, Russia and the EU took different approaches to the political crisis in Ukraine: Russia, under the slogan of protecting stability and law, supported the previous ruling elites, while the EU defended democratic principles and indirectly supported the democratic opposition forces; a polemic on the situation in Ukraine dominated the Russia–EU summit in the Hague to a great extent; after the crisis had been settled, Russian representatives sharply criticised some statements and activities by representatives of the West (including the EU) with regard to Ukraine	November – December 2004	following the peaceful settlement of the crisis, emotions started gradually cooling down (although a majority of the Russian establishment continued to believe that the EU’s engagement had been geopolitically motivated and targeted against Russia)

Each of the aforementioned “mini-crises” had its special nature and course. Not all of them concerned “artificial problems” (this in particular concerns the Kaliningrad crisis, which concerned a serious and real problem). However, elements of the Russian tactics briefly outlined above were used in most cases.

The ways the crises were solved must be evaluated individually. Generally, the EU made some small concessions (especially in the symbolic field, as can be partly concluded from the table above), thanks to which Russia could use the settlement of the given crisis as a propaganda success.

### 3. Partnership "virtualisation"

Partnership "virtualisation" is one of the most evident symptoms of the crisis in Russian-EU relations. This means that positive declarations on subsequent successes generally conceal limited progress in dialogue and co-operation, or even a total absence thereof. Meanwhile, both parties want at least to put on a show of progress, or to conceal any serious conflicts of interests and standpoints, and this leads to verbal gymnastics. In particular this concerns the regular Russia-EU summits (held twice a year). This system, created by the PCA, produces a natural pressure to achieve success, at least on a propaganda level. This often leads to an excess of form over substance (for more information on the Russia-EU summits and the major resolutions taken during them, see Appendix II).

This "virtualisation" of the Russian-EU partnership manifests itself in both formal and concrete aspects.

An example of the former is that the Russia-EU summit in Rome in November 2003 is as yet the last one at which both sides made a joint political statement.<sup>21</sup> The main reason for this is that the two sides, considering their serious differences of opinions on some issues, are no longer able to agree on any such statements that would be acceptable to both sides. While in the past the usual practice was either to remove controversies from the statements or agree on compromise versions, now no attempts to settle the discrepancies are made at all.<sup>22</sup>

However, the peculiar virtualisation of much of the dialogue and co-operation between Russia and the EU becomes most apparent upon analysing the decisions and documents which are commonly adopted. This gives the impression that both sides are trying to conceal their problems and their lack of a vision for mutual relations, by increasing the formal level of dialogue and extending its framework, instead of deepening it. An illustration of the first type of action is the creation of high-level working groups,<sup>23</sup> and the transformation of the Co-operation Council into the Permanent Partnership Council:<sup>24</sup> an example of the second type was expanding the idea of the Common Economic Space to three

further "common spaces."<sup>25</sup> Decisions like this lead to anything but a genuine improvement in efficiency of co-operation, or any supplementation of the "strategic partnership" with concrete content.

This also concerns the spectacular agreements of 10 May 2005 regarding the so-called road maps aimed at implementation of four Russian-EU "common spaces" (see Appendix II). The contents of the "road maps" were criticised by some Russian experts. Their main objections were that the provisions were too general, no clear objectives had been set and that Russia had made too many concessions. Opinions were voiced stating that adopting the documents in fact masked a deadlock in Russian-EU relations.<sup>26</sup> In a way, these "road maps" sum up the previous effects of Russia-EU dialogue in specific fields. Generally, the results are far from impressive.

It is worth emphasising that an appeal for "**legal harmonisation**", used interchangeably with the notion of "**approximation of law**", often recurs in numerous Russia-EU documents. This category, which is essential to endow the sphere of Russian-EU relations any practical content, has however not been defined clearly and in a manner acceptable to both parties in the documents they have accepted in recent years. What is more, Russia and the EU seem to understand these concepts in different ways.<sup>27</sup> Moreover, it has proven impossible so far to define, never mind implement, any special institutional mechanisms for such harmonisation (there is no mechanism of compliance control or for comparison of the national legislation systems with EU legislative standards in Russia).

The "virtualisation" of Russian-EU relations has become especially apparent in the field of the Common European Economic Space (including the dialogue on energy matters), and in the Russia-EU security dialogue. It is noteworthy that these are the fields that, considering the significance of Russia's raw material, industrial and military potential for Europe, have from the very beginning been deemed by the parties as areas of top priority for co-operation.

## Case study

### The common economic space: "lost in space"

The history of the "Common European Economic Space of the EU and Russia" (CEES) is probably the most interesting case study of problems in Russian-EU relations, and a perfect example of their virtualisation. The idea of creating the space, which the then President of the European Commission Romano Prodi came up with at the Russia-EU summit in Moscow in May 2001, was supported by the Russian Federation. However, neither of the sides then had a concept for "filling" the slogan with any concrete subject matter. From October 2001, a high-level working group had the task of developing a detailed concept for the common space. Intense research work, especially by Russia, and negotiations between the parties which lasted for two years, resulted in a final report by the group (November 2003) and the delineation of the CEES concept.

It appeared that the differences in approach and standpoint between Russia and the EU on this issue were so great that no ultimate model of EU-Russian economic relations was clearly determined in the concept text. It also lacked any detailed specification of how to implement it, or any timetables of action. It was only possible to define a rather general goal of the CEES, i.e. creating an "open and integrated" market based on either common or comparable principles and legal regulations between Russia and the EU; promoting trade and investments; creating favourable conditions for business entities and improving the competitiveness of the economies. The CEES is supposed to be created gradually, on the basis of existing undertakings as part of the PCA and future undertakings as part of Russia's accession to the WTO. Initially, it will cover selected priority sectors, and ultimately it will cover all the fields of the economy. The creation of the CEES is supposed to consist in the gradual removal of barriers to the movement of goods, services, capital and workforce. The gradual approximation of law and the simplification & standardisation of procedures are intended to facilitate this. It may be expected that co-ope-

ration in improving transport, energy and communications infrastructures, as well as scientific and research co-operation, will also be important elements. The concept lacks any concrete solutions. These were intended, pursuant to the Group's demands, to be determined in the action plans and approved in the form of either separate bilateral EU-Russia agreements or PCA protocols. The future founding of some indeterminate common structures between the EU and Russia under such agreements was not excluded.

Some provisions were further developed, albeit in a still rather general form, in the "road map" for the common economic space of May 2005.<sup>28</sup> In this, the parties indicated such areas for dialogue and co-operation as standardisation of the manufacture of selected industrial products; intellectual property protection; improving the investment climate; the development of financial services; harmonisation of customs laws to meet international standards; transport and communication; the power industry; co-operation in space and satellite navigation; and environmental protection. The phrases "setting up a mechanism for consultation and dialogue," "exchange of information," "improvement," "approximation" or "harmonisation" of laws and "intensification of co-operation" recur now and then in the text. Thus the fields and general objectives of co-operation were defined; yet no detailed concrete actions, not to mention timetables for implementing these goals, were agreed on.

More specific arrangements on some issues were only included in the bilateral Russia-EU agreement on conditions for Russia's joining the WTO, which was formally signed on 21 May 2004.<sup>29</sup> The agreement, which was concluded after several years of tough negotiations, constituted a painful compromise between the parties and real progress in mutual relations. Nevertheless, it failed to resolve many contentious issues in the economic field (see below).

Of the economic issues, it is worth paying special attention to the so-called energy dialogue between the EU and Russia, which is a matter of top priority for both sides. The dialogue was formally initiated in October 2000. The



working group appointed at that time, which was transformed one year later into a high-level working group, usually presents the so-called Progress Reports once a year. Their analysis leads to the conclusion that, despite progress on some issues, a number of serious bones of contention have still not been resolved. The successes include the creation in Russia of the Russia–EU Energy Technology Centre (one of whose objectives is to support dialogue and implement projects for increasing efficiency); agreeing on the list of priority infrastructural projects; convincing Russia to sign the Kyoto protocol to the convention on climate changes (which enabled its coming to force); agreeing (in compliance with Russian demands) on the further validity of long-term gas supply contracts; agreeing (in compliance with Russian demands) on respecting contracts on supplying nuclear fuel from Russia, concluded earlier with some new EU member states; and persuading Russia to present a timetable for a gradual increase of energy prices in its domestic market.

However, it has proved impossible so far to convince Russia to ratify the Energy Charter Treaty; to totally eliminate clauses banning re-export in gas supply contracts and adjust the contracts to EU standards; to set transparent rules for companies' access to the pipeline infrastructure; to agree on the rules for the sale of Russian nuclear fuel on the EU market; to persuade Russia to improve legal and financial conditions for investments in the energy sector, and to liberalising and demonopolising it; to agree on the rules of combining the electrical power systems of Russia and the EU; and to persuade Russia into modernising its nuclear power stations and withdraw from using single-hull tankers for oil transport, among other measures.

## Case study

### Security dialogue: no significant progress

The European Security and Defence Policy (ESDP) dialogue between Russia and the EU in fact started in early 2000. It was officially inaugurated in October 2000, and deepened in October 2001. The main result of the dialogue was the creation of mechanisms for regular consultations between Russia and the EU in the field of security (monthly meetings of the EU Political and Security Committee "Troika" with a permanent representative of the Russian Federation, and the presence of a Russian liaison officer at the EU Military Committee). Russia's participation in EU-led peace support operations was intended to be the key outcome of the dialogue. This was supported by the modalities of the Russian Federation's participation in such operations, as agreed by the Council of the EU in June 2002.<sup>30</sup> However, in practice, the only example of real co-operation in this field – and the last one, to judge by Russian declarations<sup>31</sup> – has been the participation (since 2003) of several Russian policemen in the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM). Russia has refused to participate in any EU-led military operations.<sup>32</sup> In turn, the Union has not yet given a positive answer to Russian proposals for co-operation in civil emergency, the systematic usage of Russian long-haul air transport capabilities or military & technical co-operation.

In the "road map" for the common space of external security adopted in May 2005,<sup>33</sup> the parties highlighted such fields of dialogue and co-operation as combating terrorism by legal means in an international forum, non-proliferation of weapons of mass destruction, arms export control & disarmament, preparation for co-operation in crisis management operations (Russia did not want to specify that this meant EU-led operations, and the EU refused to accept Russian suggestions to make these OSCE operations). Because Russia did not agree to include provisions stating that the parties should co-operate in their "common neighbourhood" especially, the parties agreed to include more general provisions

about "regions adjacent to EU and Russian borders." Russia rejected EU suggestions for including provisions on co-operation in settling the conflicts in Moldova and in the Southern Caucasus, as well as on the implementation of the Istanbul commitments (withdrawing Russian military troops and equipment from Moldova and Georgia); the European Union in turn rejected Russian suggestions for including provisions on military and technical co-operation (including the potential common manufacture of military equipment) in their entirety.

The Russian Vice-Minister of Foreign Affairs, Vladimir Chizhov, stated in his speech at the Bergdorf Forum in Potsdam on 25 June 2005 that Russia did not intend to take part in EU-led operations, but was ready to lead either by itself or in co-operation with the EU potential joint crisis management operations in Transnistria, Southern Caucasus or Central Asia.<sup>34</sup> However, this offer is difficult for the European Union to accept for many reasons. In the post-September 11 world, combating terrorism has become one of the top priorities of international co-operation. This also concerns Russian-EU relations. Yet, despite common declarations and support for anti-terrorist conventions at the UN forum, Russia and the EU (as a community) are not real partners in this matter. Such practical co-operation as there is, – which is difficult to assess because of its confidential nature – has been taking place almost exclusively between Russia and selected European states, and so is more bilateral in its nature.

The only specific field of dialogue where one could speak of some real progress covers those security problems which originate (either actually or potentially) from Russia itself; these had been put on the EU-Russian agenda as early as the early 1990s. In the first order this concerned disarmament and non-proliferation of weapons of mass destruction (proper safeguarding of the stored nuclear weapons, preventing their proliferation and that of nuclear materials & technologies, the destruction of chemical weapons, etc.), which were covered by the aid programme addressed to CIS countries (TACIS), which was launched in 1991.

Special documents on the programme of common disarmament and non-proliferation actions taken with the EU, dated 1999 and 2001, were also adopted. The aid granted by the EU to Russia as part of the global initiative against the proliferation of weapons of mass destruction as part of G-8 is a separate issue.

A brief examination of the symptoms of the crisis in Russian-EU relations will naturally raise the question of their causes, which are quite complex.

## II. The sources of problems in Russian-EU relations

To start analysing the sources of problems in Russian-EU relations, one must put them into separate categories. We can thus speak about **primary** sources, i.e. those resulting from the Russia's perception of both itself and the external world, and consequently, about a lack of any clear vision for an ultimate model of Russian-EU relations. These predominantly belong to the subjective sphere, and are profound and thus difficult to change. These give rise to **secondary** sources related to the individuality of Russia's European policy, and those resulting from conflicts of interests between Russia and the EU. These are more rationalised, and may undergo certain changes. All the sources are interrelated, and mean that the crisis in Russian-EU relations is difficult to overcome.

### 1. The primary sources

Searching for causes of the crisis in Russian-EU relations, fundamental issues should be considered, i.e. those connected with the identity of the Russian society, and in particular of the Russian ruling elite; both Russia's civilisational identity and its perception of its place in the world, and consequently the Russian perception of the EU and its relations with the latter, as well as of the key choices in Russia's internal policy.

### a. Russian problems with civilisational identity

There has been a perennial debate about identity in Russia, about what Russia is, where it belongs, what its borders are. To simplify, we can distinguish two major options which have their origins in the history of Russian political thought:

– **Atlantism:** this relates to the tradition of Russian Occidentalism. Its key element is the identification of Russia's prosperity with it belonging to the West or co-operating with the West. The latter is understood not in geographical but in political terms, and along with North America and Western Europe, it also includes such developed countries of the Asia-Pacific region as Japan, South Korea and Australia. The West is the carrier of the dominant civilisation, the source of political & economic models and of cutting-edge technologies; it dominates global politics and the global economy. Considering this perceived civilisational community, its common values and/or the desire to avoid marginalisation, striving to reinforce its position and influence in the world, Russia is in fact destined for closer ties with the Western countries, or even integration with the key Western structures. The Atlantists sometimes see Russia as either a link in the chain of highly developed countries that encircles the northern hemisphere of the globe, or an individual yet inseparable part of the West (especially of Europe).<sup>35</sup>

– **Neo-Eurasianism.** Contemporary Russian Neo-Eurasianism is the immediate continuation of the concept of Eurasianism, as framed in the early 1920s among the Russian émigré circles in Europe; references to Slavophile ideas can be found as part of this concept. The basic idea of Eurasianism is that Russia is unique in terms of its history, culture, political system, geographical situation and its role in the world. In fact, Russia is an independent civilisation that harmoniously blends various influences, and thus plays the role of an important bridge uniting the East with the West. This uniqueness has predestined Russia to act as a stabiliser both in Eurasia and on the global scale. It cannot integrate with the West, which it fundamentally differs from. It can co-operate with it, yet only on equal terms. Although it does not belong to the East either, it should still tighten its bonds with the Asian and so-called Southern states, because they are more dynamic than the

West, which is sinking into crisis. The future belongs to them. Russia's position as a great power should be strengthened on the basis of Russian hegemony in the post-Soviet area, strengthening its influence in the East and South, and maintaining relations with the West on equal terms.<sup>36</sup>

These two options have never stopped debating, and both of them have had and still have an influence on Russian foreign policy, although at different times and to different extents. One can only agree with President Vladimir Putin, who in response to the question of whether Russia was "European" or "Eurasian," stated that that was a "perennial question in Russian politics."<sup>37</sup>

Yet the problem is that it is not only Russian scientists, analysts and journalists who give contradictory answers to this question, but also most senior representatives of the authorities of the Russian Federation. A peculiar "flexible/exploitative identity" can be noticed in their declarations, including statements by President Vladimir Putin. Generally, this consists in modifying the rhetoric related to issues of identity, depending on the place (where a given statement is made), and time (depending what the current relations between Russia and the key international actors are). Therefore, at least two major self-definitions dialectically coexist in the official Russian rhetoric:

■ **Russia as a European state** (a part of Europe, a country having a European culture). For example, President Putin has declared, "Russia is a part of the European culture... Russia is, beyond any doubt, a part of Europe."<sup>38</sup>

■ **Russia as a Eurasian state.**

President Putin has declared, "Russia as a Eurasian country is a unique example of a state where the dialogue between civilisations has in fact become a centuries-old tradition of the state and social life."<sup>39</sup>

■ Moreover, a different, radical version of **Russia as a part of the Muslim community** has arisen. President Putin has stated, "We have twenty million Muslims in our country... In this sense, without exaggerating, it can be said that Russia is in a sense a part of the Muslim world."<sup>40</sup>

Both the Russian government<sup>41</sup> and Russian specialists,<sup>42</sup> as well as representatives of the European Union<sup>43</sup>, are aware that such indecision poses a serious problem for Russian policy.

Such problems with Russian identity cause Russian policy to lack a clear direction. Only a definite European self-definition of Russia could provide foundations for building a pro-integration direction in Russian policy. Without a clear choice of self-definition of identity by the Russian authorities and most of its ruling elite, it will be extremely difficult to solve another, related problem, namely that of defining Russia’s role and place in the world.

### **b. Russia’s problems with defining its place in the world**

A debate on the country’s role and place in the world has been ongoing for a long time in Russia. Two major options can be distinguished:

– **the “great power” option:** Russia is, or becomes once more, an independent pole in global politics. Therefore, it may not integrate with anyone, as it strives to protect its sovereignty, at least partly controlling processes of globalisation, and maintain its room to manoeuvre in its foreign policy. It should thus keep all the major international actors (the USA, the EU, China, India, Japan, the Islamic states, etc.) at more or less equal distances, and develop relations with them on equal terms, using the criterion of its own benefit and keeping the balance of power as the basis.<sup>44</sup>

– **the “pro-integration” option:** Russia is a relatively weak state (as compared to the major international actors) and is no longer able to play the role of an independent pole in the international arena, as it is insufficiently developed and attractive. In the predictable future, it can either play the role of a weaker partner for the USA (the only superpower) or integrate with the European pole which is stronger and more attractive than Russia is, and also culturally the closest (the European Union). The most promising prospect would be to join with a united Europe, from which Russia can gain financial means, technologies and possible standards, offering in return its military strength, vast geographical area, scientific potential and spiritual values.<sup>45</sup>

Official Russian policy has been walking a fine line between the two options for many years. However, except for the early 1990s and the years 2001–2002, the great power option has seemed

to clearly prevail among the Russian ruling elite,<sup>46</sup> an impression additionally reinforced by the illusion of power built on the boom in the raw materials market. Yet, as long as the situation does not change, the chances of developing a coherent and consistent Russian policy for European integration will be small.

To a certain extent, the rather peculiar perception of the European Union and the relations with it which predominate in Russia originates from the perception of Russia’s role in the world.

### **c. The peculiarity of the perception of the EU in Russia, and the different approaches of Russia and the EU to mutual relations**

One of the key problems in Russian-EU relations from the Russian side is the peculiar perception of the European Union among the Russian ruling elite. The following three overlapping and mutually reinforcing phenomena are the issue.

**Firstly**, there is still a rather low level of knowledge among a majority of the Russian elite, not to mention the “ordinary citizens” of Russia, about the European Union, its history, its mechanisms of operation, and the goals and principles of its policy.<sup>47</sup>

**Secondly**, the aforementioned problem overlaps with the consequences of the domination of the realist paradigm (often in a vulgar form) and geopolitical approach in the Russian approach to international relations. As a result, the European Union is often perceived in Russia as anything but a new type of community where complex institutional mechanisms operate. Instead, the EU is usually seen as a new sort of a European “concert of powers” driven by selfish national interests, as a system which is basically governed by the rules of the balance of power.<sup>48</sup> As a consequence, there is a common disbelief that EU policy is strongly motivated by “values” (this is partly a projection of the mechanisms dominating in Russia). Such issues as “protection of human rights” or the promotion of European “democratic standards” are perceived by most representatives of the Russian ruling elite as merely tools used to implement the geopolitical and geo-economic interests of the Western countries.<sup>49</sup>

**Thirdly**, this is accompanied by an objective factor, namely the basic difference between Russia

and the EU as actors in the international arena.<sup>50</sup> Building relations with the EU as an integrated community (and not a state) is difficult for Russia, both for mentality-related and practical reasons. Moscow, which is used to classical relations with sovereign states and their authorities, has problems with maintaining contact with a structure which has dispersed authorities and complex institutional mechanisms (including complex decision-making processes).

Another problem, which is a consequence of those referred to above (and of the aforementioned prevalence of the "great power" self-definition of Russia), is the clear difference between the parties in their perception of and approach to co-operation.<sup>51</sup>

**For Russia's part**, the "symmetric" perception and approach have prevailed so far. In this variant of things, Russia, being a power with special interests, must be an equal partner of the EU. Russia and the EU, which constantly maintain dialogue, should jointly build new institutions, standards and instruments to regulate their mutual relations and gradually create a Greater Europe. The general model of relations prevailing so far on the Russian side is the **selective partnership policy**; Russia co-operates with the EU more closely in certain fields of its choice, which yields it measurable profits. Russia may adopt some EU standards (albeit not limited to those from the EU, but also those originating from other legislations, e.g. from the USA), provided that doing so is beneficial for its interests. Co-operation with the EU must strengthen the Russian position as a great power. For this reason, it is unacceptable for Russia to adjust unilaterally to standards set by the EU.

Additionally, a politico-institutional approach prevails on the Russian side; most important are the top down-initiated building of institutions and mechanisms for co-operation between the parties, which should be constantly improved (to increase Russia's prestige, in addition), and striving to make undertakings which will be binding on both parties.

In turn, as **for the EU**, the "asymmetric" perception and approach have so far prevailed. Russia

is a country undergoing transition and implementing a difficult transformation of its system. Therefore, it should be assisted to make the transformation in accordance with the best-devised and most reliable European patterns. If Russia wants to co-operate more closely with the EU, it must carry out harmonisation, i.e. adjusting its laws, and accepting the "critical mass" of the EU legislation (*acquis*). If this process is to yield measurable profits to both sides, then a selective and over-discriminating adoption of EU standards by Russia – Europe *a la carte* – is unacceptable, as Russia cannot enjoy the common market freedoms in such a situation. If Russia took such an approach, it would mean giving up the building of a common European space. Thus, the **limited integration policy** is the general model of relations prevailing on the EU's side. Russia should be integrated with the EU to a certain extent (the common European space). The ultimate model of relations should be similar to the European Economic Area (except for the freedom of movement of workforces).

Apart from that, the **functional approach** prevails on the EU side. Implementing concrete co-operation projects builds stronger bonds, and (when necessary for further co-operation) leads to the further development of common institutions. The EU has shirked from making binding undertakings to Russia.

The existing differences in perceptions and approaches of the two sides were probably shown most clearly in strategic documents concerning the policies towards each partner, the **Common Strategy of the European Union on Russia** and the **Strategy of the Russian Federation's policy towards the European Union in the medium term (2000 – 2010)**.<sup>52</sup> Both documents were adopted and made public in 1999 (the EU's strategy in June, and the Russian strategy in October).

A comparative analysis of the two documents (see Appendix III) shows that, although there is a certain community of the parties' interests on some concrete issues, on the general level (i.e. mutual perception, approach to co-operation, models of relations, general goals of relations), there is still a chasm between the two documents. Generally speaking, the EU strategy is to support reforms in Russia by transmitting European standards in the political, economic and legal fields,

in exchange for the prospect of receiving benefits from co-operation with and limited integration of Russia into the European space (ultimately, in the form of a common economic area). In turn, the Russian strategy is to reinforce its position as a world power through co-operation with the EU in selected areas. This strategy is intended to yield measurable benefits to the Russian Federation, and not to limit either its sovereignty or its room for manoeuvre in foreign policy. In exchange, the EU could receive some benefits from Russia. Additionally, the Russian strategy includes a long list of concrete requirements for the EU to meet.

#### **d. The lack of a Russian "positive plan"**

The lack of a clear target model for Russian-EU relations is one of the fundamental causes of the crisis in these relations.<sup>53</sup> To a great extent this is a consequence of the aforementioned problem of defining Russia's identity and its place in the world. Confusion in the concept area, at the highest levels of abstract discussion, translates into a lack of a clear vision in the European policy, including any vision of an ultimate model for Russian-EU relations. The policy then becomes temporary and reactive.

Judging from many documents and statements from Russian officials and experts, we can more or less guess which models are unacceptable for Russia, and for which reasons. However, it is impossible to establish what the Russian "positive plan," i.e. their ultimate model of Russian-EU relations, may really be.

This is mainly because the Russian Federation's European policy has been zigzagging for the recent decade or so. There have been ups and downs of the "European project," understood as a belief that the closest possible ties must be established with the European Union, and that it must be integrated with Russia to the greatest possible extent. In fact, "official" Moscow has been constantly walking a fine line between the following two fundamental options:

- a.** gradual integration with the European Union in some form (a common European space, possibly future membership in a changed EU)
- b.** selective co-operation between Russia as a great power with the EU in specific fields beneficial for Moscow.

At the official rhetoric level, Russia's European policy has taken the special shape of the idea of a Greater Europe in three subsequent versions:

■ **Gorbachev's version:** a vague slogan of the Common European Home, used mainly to make a positive breakthrough in relations with Western Europe shortly after the end of the "cold war;"

■ **Yeltsin's version:** the idea of a Greater Europe as a close political, economic and military alliance of Russia and Europe, aimed against the global hegemony of the USA;<sup>54</sup>

■ **Putin's version:** the idea of a Greater Europe as a process of European integration based on two mutually complementary pillars, the European Union (in the west) and the CIS area (the Common Economic Space or any other structure composed of CIS countries in the east).<sup>55</sup>

Regarding the latter vision, its specific construction started to emerge in 2002,<sup>56</sup> and it was fully expressed as late as November 2004 in a speech by the Russian Vice-Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov at a conference in Berlin.<sup>57</sup>

This idea still cannot play the role of a "positive model" for relations with the EU, as on the one hand it lacks a definition of the nature of relations between Russia and the EU, and on the other it is to a great extent negatively motivated, being an attempt at a specific "active defence" against the growing engagement by the European Union in the CIS area (especially in its western part), which is still perceived by Russia as a zone where its interests dominate. Consequently, this two-element Greater Europe is not only a programme for creating a common European space as understood in a special way, but it is also to a great extent a programme for Russia's defence against the EU's "expansion" into the area where Moscow's influence has hitherto prevailed. In turn, public announcements by Russian officials on the subject closer to the core of the problem (determining the ultimate model of Russian-EU relations) are obscure, and in fact betray a lack of a vision.<sup>58</sup>

In turn, a significant evolution has also taken place in Russian non-governmental circles over the last few years. In 2003, under the influence of government policy, the climate in Russian internal policy (and partly in foreign policy) clearly changed. The idea of "authoritarian modernisation" of Russia, combined with declara-

tions of Russia's rebirth as a great power started to prevail in Russian political discourse. The "European project" in Russia, and Russia's relations with the EU, faced a crisis.<sup>59</sup>

Debates between Russian experts over recent years have as yet failed to produce any consensus on the ultimate model of Russian-EU relations. Individual experts have at various times opted for Russia adopting the so-called Norwegian or Swiss models.<sup>60</sup> During consultations carried out by order of the Russian federal government, the option of creating a new model of relations, generally based on WTO standards with some additional Russian-EU regulations (the "WTO+" model) seemed to have the largest support, relatively speaking (for more information on the suggested models, see Appendix IV). It is worth noting that in autumn 2005, some Russian specialists developed "**social**" projects for a new legal framework for EU-Russian relations (which could replace the PCA, which will expire in 2007). This information was not published before this text was written. They may show that a debate on a future model of relations with the EU is slowly starting in Russia. (For more information on these projects, see Appendix V).

#### e. Russia's "non-European choice"

The present government of the Russian Federation has shaped a political and socioeconomic model that essentially differs from the liberal democracy existing in the EU member states. Threats to the (far from perfect) Russian democracy and market economy had already become clear in the first year of Vladimir Putin's presidency (2000). At the end of his first term in 2003, a peculiar political climax took place, as a result of which the Russian government's choice of an authoritarian model which provided for significant state control over the economy became evident. The first year of President Putin's second term in office (2004) thwarted any hopes that such a model would not last long, although the subsequent year (2005) showed clear symptoms of the model's crisis. Russia is currently not taking the "arduous path toward democracy"; instead it has built its own variety of an authoritarian system, maintaining the purely formal appearances of democratic procedures; in turn, the

economy can be defined as being subject to strong etatist influences.<sup>61</sup>

#### Table 2. Key allegations against Russia concerning the issue of European democratic standards<sup>62</sup>

- introducing a package of reforms covering the procedure of electing regional governors (nominated by local parliaments upon motions by the President of the Russian Federation, including the possibility of the president dismissing them), which breaches the principles of checks & balances and the separation of powers
- legislative reform covering electoral and party system regulations (raising the electoral threshold to 7% in the case of parliamentary elections, prohibiting electoral coalitions, reducing the minimum number of parties represented in the parliament to two, more restrictive rules for the parties' participation in parliamentary elections), which in turn seriously restrict political competition
- intended amendments to laws introducing governmental control of appointments and dismissals of judges, which may undermine the independence of the judiciary
- bias in the mass media; using administrative resources during parliamentary and presidential elections to prevent genuinely free and fair elections
- a lack of political pluralism with regard to the broadcasting media (television)
- interference by the state with the activity of private mass media
- authorities harassing and intimidating representatives of the mass media, scientists and environmentalists who criticise them for alleged breaches of state secrets
- failure to ratify the 6<sup>th</sup> Protocol to the European Convention on Human Rights regarding the abolition of the death penalty
- kidnapping, tortures, arbitrary detentions (including at secret detention facilities), unlawful killings, harassing and intimidating human rights activists and applicants to the European Court of Human Rights, violating other basic human rights and humanitarian law in Chechnya

- incidents of ill-treatment or causing death of soldiers outside of conflict areas
- incidents of religiously, ethnically or racially motivated persecution, discrimination or violence
- incidents of legal, administrative and fiscal discrimination against members of "non-traditional" confessions, which violate the freedom of conscience and religion
- incidents challenging trust in the fairness and independence of the justice system
- prosecution authorities' powers failing to comply with European standards
- legislation on special services failing to comply with European standards
- incidents undermining the sovereignty or territorial integrity of Georgia (including issuing Russian passports to residents of Abkhazia and South Ossetia)

Generally, it needs to be admitted that the Russian model tends to increasing incompatibility with the European one, and is developing along a different tangent.<sup>63</sup> This leads to the logical conclusion that although pragmatic co-operation between the European Union and Russia (which was being developed in the past, even under the conditions laid down by the totalitarian Soviet regime) is possible, any form of integration of Russia and the EU will still be unrealistic as long as the current model of the state operates.

The primary problems as characterised above, which are mainly related in their nature to Russian consciousness (as connected with perception and concept), translate into certain elements in Russia's European policy which give rise to further problems in relations with the EU.

## 2. The secondary sources resulting from Russia's European policy as practiced

Along with these causes of a fundamental nature, other sources of problems in Russian-EU relations exist, which originate from some characteristic features of Russia's European policy that have been criticised by many EU member states.

### a. The "better" and the "worse" Union

The specific political tactics Russia employs, which are based on their perception of the EU as previously outlined, and more generally on the mechanisms of international life, include a classical realist variant of the policy of balance of power, the principle of "divide and rule."

Since the recent enlargement of the EU on 1 May 2004, Russian diplomacy and official propaganda have been targeted at clearly dividing the EU member states into "better" and "worse" partners, and thus differentiating the respective policies towards them accordingly. Pursuant to this propaganda *cliché*, the new members (obviously excluding Cyprus and Malta, which never belonged to the Soviet bloc) have brought the baggage of their "anti-Russian phobias" and prejudices into the EU. Russia (in this case more frequently meaning journalists, politicians and some experts, but also some officials) has even gone as far as to blame the new member states, patronisingly called "novices" (to emphasise their immaturity and "non-refinement" in dealing with the standards applicable to the EU) for the cooling of Russian-EU relations.<sup>64</sup> The division into the "old" (friendly to Russia) and the "new" (prejudiced against Russia) Europe, which is false in its oversimplification, is a borrowing from US Defence Secretary Donald Rumsfeld's rhetoric, and has become extremely popular in Russian public debate.

With time, the Russian policy and propaganda have become more sophisticated in exploiting the divisions. In 2005, it was possible to note a *de facto* classification of the new EU member states in the Central and Eastern European region into two groups as a matter of convention; the "good partners," (Hungary, the Czech Republic, Slovakia & Slovenia) and the "bad partners" (including Estonia, Latvia, Lithuania and Poland). The former were praised for their pragmatism, while the latter were criticised for being "anti-Russian." As far as can be ascertained, this classification was mainly based on the following three criteria:

- a. the stance taken by the states on the Ukrainian crisis in autumn 2004;
- b. the stance taken by the countries' representatives on Russia within the framework of European institutions (mainly EU, NATO, OSCE and the Council of Europe);



c. readiness by the states to accept Russian demands in the case of issues related to bilateral relations.

In fact, the main impulse for Russia to launch the propaganda offensive against the "bad partners" was caused by Poland and Lithuania's significant engagement in the democratic settlement of the political crisis in Ukraine and their influence on the whole EU's policy regarding this issue, as well as – to some extent – the share taken by representatives of the Baltic states and Poland in adopting EU documents critical of Russia (especially the European Parliament's resolutions). Moscow has seen the increasing influence of those states on shaping the European Union's "Eastern policy" as the greatest threat to its interests. Therefore, the Russian propaganda offensive is aimed *inter alia* at discrediting those states in the eyes of "old Europe" and weakening their influence on the shape of the EU's European Neighbourhood Policy.

### **b. Bilateral and trilateral relations vs. relations with the EU**

The traditionally more intensive relations between Russia & Germany and between Russia & France have clearly been tightened since 2001. At the same time, Russian-Italian relations have also become closer. A period of intensified relations between Russia and the United Kingdom had begun a little earlier. Thus, it came as no surprise that Russia has used bilateral channels to exert influence on its relations with the EU. This has in particular concerned Germany and France.<sup>65</sup> This was also a result of the perception prevailing among the Russian ruling elite of the European Union as a concert of powers in which the strongest states dictate EU policy. One could also get the impression that Russia was trying to stimulate a kind of rivalry among the leading EU member states for closer relations with it, by exploiting the political ambitions of certain European leaders.

Attempts made since 1998 to first create and then reinforce co-operation within the Paris–Berlin–Moscow triangle have constituted a major element of Russian policy towards the EU. Russia attaches great significance to this, aware as it is of the special significance of Franco-German co-operation for the evolution of both the European

Union and its policy. A strong impulse to deepen the dialogue within the triangle was produced by the similar stance of France, Germany and Russia on the Iraqi crisis, although that stance resulted from quite different factors. Reacting indirectly to the criticism of the operation of the triangle which has appeared from time to time in the European mass media, Russia attempted to include Spain in this group in 2004.

Russia is trying to use its special bilateral relations with some EU member states (including personal relations with heads of states and governments) to lobby for its interests in the EU on the one hand,<sup>66</sup> and on the other to compensate for its limited progress in EU relations.<sup>67</sup> Moreover, Russia tries as a rule to exert bilateral influence on the current EU presidencies by tightening its political dialogue with countries that hold the current presidency or are preparing for that role, which proves that Moscow's knowledge of the mechanisms of the EU operation is growing.<sup>68</sup> This very intensive use of bilateral channels by Russia sometimes causes negative reactions within the EU and deepens problems in mutual relations, especially when some member states depart from the common line of the EU policy towards Russia.<sup>69</sup> This is connected with a deeper problem inside the EU, namely problems with developing and implementing a common EU policy towards Russia (which is in turn a part of a broader problem with creating a high-quality and efficient Common Foreign and Security Policy (CFSP) for the European Union).

It is not only consciousness-related (perceptive) factors and their ensuing special features of Russian policy which are sources of problems in Russian-EU relations, but also certain conflicting interests.

### **3. Other sources, conflicts of interests**

The "common neighbourhood" issue deserves special attention from among the many other conflicts of interests between Russia and the EU. This is not only because Moscow has made it "problem number one" in its relations with the EU (see above), but also because Russia's special way of perceiving the Union and its policy focuses here.

### a. The “common neighbourhood” problem

The “common neighbourhood” problem is a result of many processes, including a growth in activity of the EU’s policy in Eastern Europe and the Southern Caucasus, as well as the evolution of Russian policy in the CIS area. This is also directly connected with Russia’s self-perception as a great power and its perception of the EU as a geopolitical actor.<sup>70</sup>

The core of the problem is that the interests of Russia and the European Union in their “common neighbourhood” are usually in conflict; generally speaking, the EU’s interest is to support the transformation of this area’s countries in compliance with European standards; while it is in Russia’s interest to preserve the *status quo* and its predominant influence in the area, and to “control” the region’s countries’ relations with the EU. Because Russia thinks in terms of a “zero sum game,” and has been developing itself on the basis of a model that tends to be at increasing variance with the European one, it strives to preserve its specific political, business & personal connections in the region, and actively supports corrupt undemocratic regimes, which – as officials in Moscow believe – ensure its superiority of influence.<sup>71</sup> This leads to an imminent clash of interests, which has however been weakened by the clear asymmetry of interest in the neighbourhood (Russia is definitely stronger in this respect than the EU, where opposition against further enlargement is becoming stronger). There are also some coinciding interests for the EU and Russia in the region, which calms the problem but does not liquidate it. These in particular are political stability, predictability, uninterrupted supplies of raw materials, etc.

For the aforementioned reasons, not only did “official” Moscow reject the offer of participating in the European Neighbourhood Policy,<sup>72</sup> but it also attacked the project, accusing the EU of an attempt to create a cordon sanitaire along the Russian border consisting of countries subordinate to the EU.<sup>73</sup> Such a violent reaction from Russia was on the one hand dictated by the fear arising from the awareness that the model offered by the EU was attractive to the countries of the region (which Moscow could not provide much of an alternative to), and on the other was supposed to be a warning sign for Brussels to

make it consider the negative consequences of such a policy for the EU’s relations with Russia. The course of the crisis in Ukraine, which was a real shock for Russia, revealed in the most spectacular way the existence of a significant conflict of the interests of the EU and Russia regarding their common neighbourhood. Despite initial restraint, the EU’s significant engagement, which helped the Ukrainian nation defend its sovereign political choice in the presidential election, became the ultimate proof of the “evil” intentions of the West, including the European Union, to the ruling elite in Moscow. Yet Russia was trying to prevent the crisis from escalating in its final phase. The appeals by the Russian Foreign Minister Sergey Lavrov and other Russian officials to prevent rivalry between the EU and Russia in their “common neighbourhood”<sup>74</sup> were sincere; they proved that Moscow saw the situation as serious. Another example of an evident conflict of interests between the EU and Russia in their common neighbourhood is their respective stances on the situation in Belarus.<sup>75</sup>

Admittedly, upon seeing the propaganda-related damage losses resulting from its use of harsh words, Russia slightly softened its rhetoric in 2005 by trying to persuade rather than scare away the Union, and to present an apparently more constructive approach.<sup>76</sup> This was probably partly caused by the lessening of Russian anxieties as a consequence of the suddenly strengthening “anti-enlargement” sentiments inside the EU. However, as long as Russia keeps developing according to the model which moves it further away from the European standards (as is currently happening), the problem of the two sides’ conflicting interests in the “common neighbourhood” will weigh heavily on the mutual relations between Russia and the EU.

### b. Other major conflicts of interests

There are a number of other conflicting or partially conflicting interests between Russia and the EU in addition to the “common neighbourhood” issue. They can be simplified and are characterised in the form of the table below.

**Table 3. Major interests of Russia and the EU in specific dialogue and co-operation areas**

<b>Dialogue/co-operation area</b>	<b>Major Russian interests</b>	<b>Major EU interests</b>
trade	non-discriminatory access to the EU market for Russian goods	protecting the EU market against various forms of Russian dumping (including that based on lower energy prices)
energy sector	guaranteeing long-term growth of energy supplies to Europe, securing its dominating position in the "traditional markets," and counteracting diversification of supply sources; desire to preserve the competitive advantage resulting from low energy prices; increasing production capacity as a result of attracting Western investments	ensuring the continuity of energy supplies according to principles complying with European standards (the Energy Charter); liberalisation of the energy market, i.e. raising energy prices in Russia up to market level, and ensuring favourable conditions for European capital's access
political dialogue	developing institutions and mechanisms for privileged relations, Russia joining the discussion and participation in solving major international problems on conditions adequate for the prestige of a great power, consulting and co-ordinating actions with Russia	filling the existing co-operation mechanisms with real contents, ensuring Russia's diplomatic support for the EU's international efforts
security dialogue	deepening consultation and co-ordination mechanisms, carrying out common peacekeeping operations (co-led by Russia), effective support for Russia in its struggle against terrorism/separatism (in the Northern Caucasus) and refraining from criticising Russia for its Caucasian policy	more efficient usage of existing co-operation mechanisms, Russia granting essential support for EU-led peacekeeping operations, combating terrorism while respecting democratic standards
visa regime	gradually (ideally by 2008) abolishing the visa regime between Russia and the EU, temporary limitation of re-admission, getting EU support for strengthening the Russian Federation's southern borders (especially the border with Kazakhstan)	concluding and implementing a full-value agreement on readmission with the EU, reinforcing control of the Russian Federation's borders and control of migration from third states, fighting illegal migration
environment protection	getting EU support for ecological investments in Russia	supporting the EU's efforts concerning environment protection, increasing ecological investments in Russia, Russia giving up the use of single-hull tankers

With the picture of both manifestations and causes of the crisis in Russian-EU relations at hand, it is tempting to reflect upon their impact on the future Russian-EU relations.

### III. Consequences of the crisis for future Russian-EU relations

#### 1. Major determinants of future Russian-EU relations

To start with, it is worth indicating the major factors/factor groups that will affect the prospects of Russian-EU relations.

The first basic group of factors pertains to the **evolution of the internal situation in Russia**. The key factor in this case will be the further evolution of Russia’s political and economic system. How long will the current system, characterised in this text as authoritarian, last in Russia? What will happen if it breaks down? Will a model finally form in Russia which is reminiscent to some extent of liberal democracy? If the answer to the latter question was positive, the chances of building a common European space would grow immensely. This also gives rise to questions about the evolution of the Russian debate on foreign and security policy. Will the “great power” option still prevail, or will the “pro-integration” model, under the influence of the changing situation in both Russia and in its surroundings, contribute to closer ties between Russia and the EU win? It seems that these factors will determine the future of Russian-EU relations to a very great extent.

The second factor group concerns **the evolution of the situation inside the European Union and the evolution of its policy (including its consequences for Russia)**. The basic question today is how EU institutional reform and the development of the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP) will evolve. Will it be possible (and to what extent) to implement the reforms provided for under the constitutional project to reinforce the CFSP, or will national egoisms win? This also gives rise to the question concerning the further evolution of the European Neighbourhood Policy (ENP) and the debate on & process of EU

enlargement. Will the EU manage to develop a sufficiently attractive neighbourhood policy model to convince its partners to undergo profound modernisation in compliance with European standards? Can it succeed in that without offering its neighbours future membership prospects? Will the European Union remain faithful to its promises and keep accepting European democratic states in the club, or will the fear of further enlargement prevail? Successful transformation and integration of the neighbouring states, especially Ukraine, may decide a positive redefinition of the Russian policy. Firstly, this may result from Russia’s perception of a profound ethnic, cultural & religious community with Ukraine and Belarus; secondly from the significant scale of the ties (especially economic) between the countries, and thirdly from Russia’s inability to accept a “hard border” between itself and Ukraine or Belarus. If integration of Ukraine (and possibly Belarus) with the EU became imminent, Russia would certainly do much to enter the same path. This would then become a powerful stimulus to revise Russian policy towards a pro-integration line.

The third factor group covers **the evolution of the situation in Russia’s international environment**. One of the key issues in this context is the future global demand for raw materials and the related energy policies of both the EU and Russia. Will the prices of energy raw materials remain high, which will discourage Russia from making stronger efforts towards modernisation and reinforce the “great power” option, or will the prices drop and cause Russia to revise its policy? How will the security situation develop in Europe and in the neighbouring regions? What will be the course of the struggle against international terrorism and extremism? Will further growing threats convince Russia to co-operate more closely with the West, including the EU, or will the conflicts of interests prevail?

The future of Russian-EU relations will largely depend on the answers to those and many other questions. It is impossible to foresee the future exactly, yet one should not give up attempting to outline certain future scenarios, considering the currently clear major trends.

## 2. Possible scenarios of developing relations

Depending on the way the major factors as characterised above will evolve, different theoretical variants of developing Russian-EU relations are possible. They can be briefly defined as follows:

**1. "A change in Russia."** There is a political breakthrough in Russia, which leads to rebirth of the "European project." Russia revises its policy (to a greater extent than the EU does) and enters the path of gradual integration. Different variants of further evolution are possible; a common economic area (the most realistic one), an association, remote membership or possible new forms of close relations. As a natural consequence, the "common neighbourhood" problem vanishes.

**2. "Pragmatisation" or "stagnation."** Russia does not significantly change its current line, and the EU slightly revises its policy, giving up the more ambitious goals of partnership with Russia (especially the "Europeanisation" of Russia) and of tightening links; Russia and the EU develop a pragmatic co-operation in selected fields (the energy sector, combating crime, environmental protection, culture, etc.) giving up the attempts to create a real "common space;" in other words, the "pragmatisation" of relations will happen. Another possible variant is that neither of the sides gives up their mutually conflicting policy lines, and the development of relations and co-operation stops basically at the current level ("stagnation").

**3. "Confrontation."** Facing subsequent crises and the EU's growing activity in its eastern neighbourhood (e.g. in connection with a political crisis in Belarus), Russia launches a counteroffensive (actively and openly counteracting implementation of EU interests and grossly violating European standards) and limits its co-operation with the EU. Relations are restricted to a necessary minimum (especially regarding supplies of Russian energy to Europe) and reach a level comparable to that which operated during the "cold war," although without the danger of any direct military confrontation.

## 3. What can we expect?

It is impossible to avoid attempting to answer the question of which of the variants outlined above is the most probable, and what proves that.

First of all, it is worth emphasising the basic difficulty in outlining any medium-term forecast of Russian-EU relations. It depends on so many complex factors that the risk of making a mistake is very great.

Regarding a **short-term forecast** (covering the next few years, at least until 2008, when presidential elections are expected to be held in Russia), one can risk making the assumption that no significant changes will take place and a scenario close to the second variant, the one of "pragmatisation" or "stagnation" (depending *inter alia* on the sentiments within the EU), will be followed. The first variant ("a change in Russia") is rather unrealistic from today's perspective, firstly, because of the complexity of some problems in relations (especially those referred to as fundamental). To significantly change most of them, either a definite political turning point in Russia (and even if this happens before 2008, it would be very unlikely for the current ruling elite to be replaced by one which was definitely pro-European), or more probably a great shock (comparable to the collapse of the USSR in 1991, which seems rather improbable) would be necessary. Secondly, this is dictated by the political calendar. Any serious change in the policy will only be possible after the "year 2008 problem" (extending Vladimir Putin's rule, the succession to him, or any other solution to the problem of power in Russia) is resolved. Thirdly, fundamental changes in the international environment (e.g. a sudden drop in oil prices) seem rather unlikely in such a short term. The scope of ties existing between Russia and the EU is so large that the scenario of confrontation also seems rather improbable. Moreover, Russia would then have too much to lose, considering its striving to build a strong position for itself in the international arena (including in Europe).

Regarding a **long-term forecast** (covering at least more than ten years ahead), the major trends move Russia closer to the "European choice," i.e.

to attempting to integrate with the European Union in some form. Most of these trends pose challenges to Russian policy:

■ **The CIS challenge.** The prevalence of long-term devolutionary tendencies over integrationist tendencies in the CIS area, and the gradual loss by Russia – despite the strengthening of its economic and military potential – of its attractiveness in comparison with other actors (the EU, the USA, China).

■ **The Chinese challenge.** The growing power of China, which will imminently translate into growing Chinese influence in Central Asia (the hypothetical option of an alliance between Russia and China would in fact mean gradual subordination for Moscow, which would be difficult for it to accept, considering the great cultural differences).

■ **The challenge of Islamic extremism.** The expected growth in Islamic fundamentalism and extremism, including on the territory of the Russian Federation (especially in the Northern Caucasus, which Russia can either lose or change into a permanent battlefield); this problem is additionally worsened by the demographic trends (the relative growth of the Northern Caucasian population and, more generally, the Muslim population in Russia); the EU, considering its economic potential, could possibly be a very important partner in fighting the profound (including social) sources of terrorism.

■ **The American challenge.** A lack of strong and durable (especially economic) foundations for partnership with the USA (a partnership which is currently extremely asymmetric), connected with clashes of Russian and US interests in the CIS area; thus the serious alternative to the pro-European option, a strategic alliance with the USA, ceases to be realistic.

However, it is above all worth mentioning certain very significant positive stimuli for the “pro-European” option, such as a strong impulse for Russia to modernise itself, and the possibility of maintaining elements of being a great power in the modern meaning of the term (this time as a part of a greater community). If it integrated with Europe, Russia would have the opportunity to gradually join the company of the best-developed states, the zone of peace and prosperity, while at the same time opening new horizons for itself on the global scale.

This choice is also facilitated by such obvious factors as geographic and cultural proximity and the already existing strong ties, especially economic, between Russia and the European Union.

*Marek Menkiszak*

*This text was finished in early December 2005.*

## Appendix I

### **Communication from the European Commission on relations with Russia as of 9 February 2004; summary**

*The Communication* was developed upon recommendation by the European Commission (the highest decision-making body in the EU) during the European Union summit in Brussels in December 2003. It presents an evaluation of the current relations between the European Union & Russia as well as a brief summary of the socio-political and economic situation in Russia, and provides recommendations to the Council of the EU and the European Parliament on a strategy for the European Union's policy towards Moscow. There are also additional unpublished appendices concerning the Union's stance on some detailed issues, an evaluation of the economic situation in Russia and the major demographic trends in the Russian Federation.

The contents of the document was doubtlessly inspired by lively discussion within the EU on how to conduct policy towards the Russian Federation, which took place against the background of the critical evaluation of the evolution of the internal situation in Russia, Moscow's stance on the issue of extending the Partnership and Co-operation Agreement over new member states, the low level of effectiveness of the EU's dialogue with Russia, and the way the EU–Russia summit in Rome was prepared and held by the Italian presidency.

*The Communication* confirms that Russia is an important partner for the EU because of its significant political potential on both global and regional (the CIS area) scales, and because it is the largest neighbour of the enlarging Union, a significant supplier of energy raw materials and constitutes a vast market. The European Union and Russia have successfully co-operated on many issues of a global and regional nature. However, *the Communication* has also drawn attention to certain problems and differences of standpoint on several detailed issues. It emphasises among other issues the problem of Russia's growing assertiveness in its dealings with a number of states access-

ing the EU and CIS countries, which in the Commission's opinion may affect relations (presumably, adversely) between the EU and Russia, as well as the implementation of the EU's active policy (including conflict settlement) in the CIS area. *The Communication* also expresses some anxiety about the possible consequences of entering into the agreement on the Common Economic Space of Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan on the process of building the Common European Economic Space.

The Commission states that the ambitious political declarations on creating subsequent "common spaces" between the EU and Russia have not been followed by progress in filling them with concrete contents. It emphasises that as a member of the Council of Europe and the OSCE, Russia is obliged to observe the rules of democracy and be faithful to "fundamental European values." This issue will to a great extent determine the character and the quality of the partnership of the EU with Russia, the Commission firmly states.

Briefly summarising the evolution of the situation in Russia, on the one hand the *Communications* points out the good macroeconomic indices proving the gradual economic revival of the country; and also mentions the reinforcement of the state structures, which brings stability. On the other hand, it expresses anxiety about the deceleration of socioeconomic reform in the pre-election period, mentions the as yet unreformed sectors, and the sensitivity of the economy to demand in the global energy market. In the political field, it regrets the way the parliamentary election was held, the situation in Chechnya and the selective usage of the law (the Yukos scandal). All this, in the European Commission's opinion, casts doubts on Russia's ability and readiness to observe basic European and universal values and to continue democratic reforms.

In its *Communication*, the Commission presents detailed recommendations concerning the principles of the EU policy towards Russia.

According to the document, the EU policy towards Russia should above all be:

**Realistic.** The EU should clearly define its interests with regard to Russia and firmly defend them. Ambitious declarations should be repla-

ced with a systematic achievement of set goals, thus building a real partnership. Legal and technical issues should not be turned into political ones.

**Coherent.** The EU should speak with one voice. The standpoints and actions of the EU institutions and member states should be coordinated, and comply with earlier agreed assumptions. Every presidency should have a list of goals and defined standpoints. Possible limits of concessions (“red lines”) should be determined in advance.

**Conditional.** Meeting those demands which are important for Russia halfway should be made conditional on progress in implementing goals which are important for the Union. These various issues should be interrelated in reasonable cases (such as the issue of easing the visa regime for Russia, and agreements on readmission).

**Principled.** The EU must clearly and distinctly express its disquiet in the case of violation of fundamental European and universal values or human rights, or selective usage of the law by Russia. The European Union must actively raise these difficult problems in mutual relations.

**Effective.** Co-operation must principally be based on existing structures, which should be used in a more efficient way. The new format, the Permanent Partnership Council, should have a flexible nature to ensure its efficient operation. Representatives of the Russian President’s Administration should be invited to participate in the dialogue. Dialogue at ministerial level in such areas as justice, internal affairs, energy, transport and environment protection should be granted high priority.

The Communication from the Commission included specific suggestions concerning actions to be taken in the immediate future. It suggested, among other things, that the previous “EU Strategy on Russia” should be replaced with an Action Plan covering all the four “common spaces” of the EU and Russia [this suggestion was already put into practice by developing the road maps adopted in May 2005].



## Appendix II

### Russia–EU summits, and the major resolutions thereof<sup>77</sup>

Number	Date	Place	Major resolutions
I	15 May 1998	Birmingham	–
II	27 October 1998	Vienna	–
III	18 February 1999	Moscow	–
IV	22 October 1999	Helsinki	Criticism of the Chechen war by the EU; presentation of the Russian strategy towards the EU
V	29 May 2000	Moscow	–
VI	30 October 2000	Paris	Start of energy dialogue, start of the formalised security dialogue
VII	17 May 2001	Moscow	Start of dialogue on the Common European Economic Space
VIII	3 October 2001	Brussels	Deepening the security dialogue (creating a new mechanism for regular consultations with the EU Political and Security Committee), appointing high-level working groups for energy dialogue and for the Common European Economic Space
IX	29 May 2002	Moscow	Decision to send Russian liaison officer to EU Military Committee, promise to recognise the Russian economy as a market economy by the EU
X	11 November 2002	Brussels	Statement on agreed special rules of transit to the Kaliningrad oblast, statement on deepening co-operation in combating terrorism
XI	31 May 2003	Saint Petersburg	Decision to structuralise Russian–EU dialogue and co-operation as four "common spaces"; decision to transform the Co-operation Council into the Permanent Partnership Council; promise to consider abolishing visas for movement of people between Russia and the EU as a long-term goal
XII	6 November 2003	Rome	Adopting the concept of the Common European Economic Space
XIII	21 May 2004	Moscow	Signing Russia–EU agreement on conditions of Russia's accession to the World Trade Organisation
XIV	25 November 2004	The Hague	– (discussion about the situation in Ukraine)
XV	10 May 2005	Moscow	Signing the package of four Road Maps for the implementation of Russia–EU "common spaces"
XVI	4 October 2005	London	Decision to enter into an agreement on liberalisation of the visa regime and readmission

## Appendix III

### The EU Strategy on Russia (1999) vs. the Russian Strategy on the EU (1999) – a comparison of selected elements

Issue	EU strategy	Russian strategy
Strategy application time	Until 2003 (extended to 2004)	Until 2010
General model of relations	Transmission of European standards + limited integration of Russia	Reinforcing "great power" status + selective partnership with the EU
Key declared goals	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Strengthening democracy, the rule of law and political institutions in Russia</li> <li>– Integrating Russia into the common European economic and social space</li> <li>– Co-operation in strengthening stability and security in Europe and beyond</li> <li>– Responding to challenges in Europe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Guaranteeing the national interests of Russia</li> <li>– Increasing the role and prestige of Russia in Europe and in the world</li> <li>– Creating an all-European collective security system</li> <li>– Using the EU's economic potential and management expertise to support the development of the social market economy in Russia</li> </ul>
Implicit goals	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Introducing a democratic political system to protect human rights and comply with European standards in Russia</li> <li>– Introducing market economy to ensure good co-operation in Russia with the EU states, and possible limited integration of Russia (ultimately, a common economic area based on European standards)</li> <li>– Encouraging Russia to conduct a constructive foreign policy and support the EU efforts at international forums</li> <li>– Ensuring stable energy supplies to the EU; securing the nuclear materials stored in Russia; co-operation with the EU in environment protection and "soft security"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Strengthening the EU's independence in political and defence areas; reducing the role of the USA and NATO in Europe</li> <li>– Building up Russia's role in Europe through co-operation with the EU, and preserving its sphere of influence in the CIS area</li> <li>– Improving EU trade conditions with Russia and increasing its investments in Russia (especially in the energy sector)</li> <li>– Securing Russia's interests (by compensations, among other measures) in connection with the EU enlargement eastward</li> <li>– Ensuring beneficial co-operation in the energy, science &amp; technology, cross-border and "soft security" fields</li> </ul>
Major means of implementation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contacts between EU and Russian representatives</li> <li>– Training programmes</li> <li>– Promoting political and economic standards</li> <li>– Social contacts, scientific and cultural exchange</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Consultations and coordination of standpoints in international organisations</li> <li>– Opening the EU market further to Russia and removing discrimination in trade (including anti-dumping procedures)</li> </ul>

Issue	EU strategy	Russian strategy
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Supporting non-governmental organisations</li> <li>– Economic and legal consultation</li> <li>– Approximation of legislation (Russian to EU)</li> <li>– Support for Russia's membership in the WTO (after some conditions have been met)</li> <li>– Political consultations</li> <li>– Potential participation of Russian in Petersberg missions</li> <li>– Supporting armament and disarmament controls</li> <li>– Promoting the ratification of the Energy Charter Treaty and conventions on "soft security"</li> <li>– Police, judicial, customs and border service co-operation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementation of common infrastructural, energy sector, transport, defence industry, space exploration projects etc. (including in EU member states' territories)</li> <li>– Joint conflict prevention and settlement of local conflicts</li> <li>– Institutionalisation of security dialogue</li> <li>– Holding Russia–EU–USA summits</li> <li>– Supporting European investments in Russia</li> <li>– Gradually creating a Russia–EU free-trade zone (which, however, will not disturb integration as part of CIS)</li> <li>– Restructuring and partial reduction of Russian foreign debt</li> <li>– Increasing financial aid for Russia under the TACIS programme</li> <li>– Consultations and compensations for Russia in connection with the EU's eastward enlargement</li> <li>– Partial integration of scientific and technological potential</li> <li>– Entering into an agreement on protecting the Kaliningrad oblast's interests in connection with EU enlargement</li> <li>– Concluding a new agreement on strategic partnership and co-operation</li> <li>– Approximation of Russian legislation to that of the EU in certain areas of co-operation (while preserving the independent Russian legislative system, standards and certificates)</li> <li>– Cross-border, police, judicial and border service co-operation</li> </ul>

## Appendix IV

### Selected hypothetical institutional models for Russian-EU relations<sup>78</sup>

#### The “Norwegian model” (the European Economic Area)

Russia would have to adopt almost the entire EU legislation (the *acquis*) covering the common market. Exceptions from this rule, subject to consent by both parties, are possible in individual sectors (e.g. agriculture or fishery). This would lead to the implementation of the “four freedoms” (free movement of goods, services, capital and workforce). Supranational bodies, i.e. a supervisory body and a court, which would decide on the incorporation of the EU standards, would watch over the observation of the legal regulations. Russia would not take part in decision-making processes regarding law-making, but it could lobby for its interests as part of the consultative procedure at the stage of working on regulations in the EU (through participation in working and expert groups at the European Commission). Russia could participate in selected EU sector agreements or programmes (e.g. in the Schengen system), provided that it has implemented the legal standards. Russia would also be obliged to co-finance the common supranational bodies and make a limited contribution to the EU structural funds.

#### The “Swiss model”

Russia would have to adopt a significant part of the EU legislation (the *acquis*) concerning the common market by signing, subject to both parties’ consent, several sector agreements treated as a package (Russia’s withdrawal from one of these would mean annulling all of them, and the cancellation of all the related benefits). Enjoying the common market freedoms would be proportional to the scope of EU standards adopted (benefits are obtained only in those sectors that have undergone legal harmonisation). A bilateral commission (no supranational bodies) would watch over the implementation and observation of the regulations. Russia would have no influence on EU law making.

#### The “WTO+ model”

The regulative basis for relations in the economic field would be the generally applicable (but also facultative) standards of the World Trade Organisation (WTO) after Russia’s accession to it. These only regulate selected issues of economic co-operation (especially customs tariffs and other trade barriers, competition and intellectual property protection rules). Russia would be able, on a par with other WTO members, to co-negotiate the applicable standards. Such regulations could be supplemented by additional Russia–EU agreements establishing a free trade zone and covering selected sectors of co-operation. Thus Russia could enjoy some common market freedoms in proportion to the harmonisation of its standards with the EU standards (*acquis*).

In the case of all the models outlined above, Russia would, subject to both parties’ consent, be able to participate in consultations and activities covering the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP), including the European Security and Defence Policy (ESDP) according to the rules set by the EU for non-member states.

## Appendix V

### Russian "social" projects for a new legal framework for EU–Russia relations

The first concept, "Agreement on a developed partnership creating an association," was developed by a team of European studies specialists led by Nadezhda Arbatova (of the Russia in United Europe committee). The authors, who see no danger in a temporary renewal (for up to 5 years) of the PCA, would nevertheless still want the PCA text to be amended, or a new agreement to be drafted. They believe the second solution (of the three aforementioned) is the ideal one. This would lead to the creation of an association between Russia and the EU based on a "developed partnership" built around the implementation of the EU–Russia "common spaces." The concept presented includes suggestions for the structure of the agreement to be based on the PCA structure, with some amendments. The provisions should take into account the contents of the Road Maps adopted in May 2005, and should additionally be made more specific in separate protocols, agreements and action plans.

The second concept, "Treaty/Declaration on a strategic alliance," was developed by Timofei Bordachov and Dmitri Suslov of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. The authors believe that one of their key tasks is to give up the practice of the EU imposing elements of its legislation and standard legal framework of agreements on Russia, and that it is necessary to formalise a "multi-directional" approach in the Russian foreign policy. Therefore, they are against any automatic renewal of the PCA, or amending it to take into account the new level of EU-Russian relations. Instead, they suggest signing a totally new document in the form of either a treaty or a political declaration, which would supposedly lead to a formalisation of the alliance between the EU and Russia based on recognising a partial community of the parties' strategic interests, and provide for "selective inte-

gration" of Russia and the EU in those areas which Moscow deems beneficial for its interests. The document would be supplemented with a "strategic agenda of Russia–EU co-operation" (the authors suggest that the document structure should be similar to the one of the Road Maps) and sectoral agreements.

*Compiled by Marek Menkiszak*

<sup>1</sup> This term was used as early as 4 June 1999 in the document Common Strategy of the European Union on Russia, 1999/414/CFSP.

<sup>2</sup> Cf. *inter alia* the speech by the then President of the European Commission Romano Prodi at the European Business Club, Moscow 28 May 2002; the interview by the current President of the Commission Jose Manuel Barroso for the Ekho Moskvyy radio station on 9 May 2005; the interview by the Commissioner for External Relations and the European Neighbourhood Policy Benita Ferrero-Waldner for the Interfax agency on 20 March 2005.

<sup>3</sup> The official stance of the Russian MFA is that "the European Union is a long-term strategic partner for Russia," Rossiya i ES: perspektivy strategicheskogo partnerstva, www.mid.ru, 22 July 2005.

<sup>4</sup> A number of Russian specialists dealing with international policy, including with Russia's European policy, such as Sergey Karaganov, Irina Kobrinskaya, Timofei Bordachov and Dmitri Suslov, openly call this a crisis or a "dead end" in relations between Russia and the EU. For instance, Timofei Bordachov wrote about a "dead end" in Russian-EU relations in T. Bordachov, Grustnyi sammit, *Vremia Novostei*, 26 October 2004, Cf. T. Bordachov, *Sovremennoye sostoyaniye otnosheniyy Rossi i Yevropeyskogo soyuza*, www.svop.ru; similarly, Irina Kobrinskaya, *Bolshaya Yevropa i Bolshaya Rossiya: proyekt baltiyskoye izmereniye*, *Izvestiya*, 21 June 2004; Sergey Karaganov writes about a "hidden crisis" in S. Karaganov, *Rossiya i Yevropa: budushcheye v dalnem pritselse*, *Rossiyskaya Gazeta*, 30 September 2005. Dmitri Suslov also mentioned the crisis in *Chto posle otlozhennogo sammita?*, *Rossiyskaya Gazeta*, 15 November 2004. Similar theses have also been formulated by Dmitri Danilov and Nadezhda Arbatova among others.

<sup>5</sup> To describe this condition we may use quotations from an article by Sergey Karaganov, which includes many astute observations. For instance, the author writes: "The essential differences between the two sides [Russia and the EU] in the political sphere are deepening, economic competition is becoming sharper. The Russian and EU elites lack mutual understanding; and the extent of this incomprehension keeps growing. Relations between Russia and the European Union are in an indefinite condition. There is no common interpretation of the idea of a "strategic partnership" ... Mutual disillusionment and irritation is growing. The agenda of bilateral summits and the contents of adopted documents keep narrowing. Both sides lack a strategic vision for their mutual relations... Doubts about the possible development of Russian domestic policy arise everywhere..." S. Karaganov, *Yevropeyskaya strategiya Rossii: noviy start*, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No.2/2005.

<sup>6</sup> Even when the tension in Russian-EU relations reached its peak in the first months of 2004, Russian representatives rejected any assertions of the existence of a crisis voiced by the mass media. Cf. an interview by the former Minister of Foreign Affairs Igor Ivanov, "Nikakogo krizisa v otnosheniakh mezhdru Rossiyye i Yevrosoyuzom net", *Izvestiya*, 25 February 2004; cf. also the statement by the Minister for Economic Development and Trade German Gref for the *Izvestiya* daily, 3 March 2004. Against this background, statements

by the Chairman of the Committee for International Affairs of the Russian State Duma, Konstantin Kosachev, (of the ruling party United Russia, who undoubtedly belongs to the Russian establishment) about a "mutual confidence crisis" and "a lack of prospects" between Russia and the Union seem to be quite exceptional. K. Kosachev, *Krizis doveriya nosit oboyudnyi kharakter*, *Nezavisimaya Gazeta*, 10 November 2004; speech by K. Kosachev at a conference at the Diplomatic Academy of the Russian Federation on 15 March 2005, as in www.regnum.ru

<sup>7</sup> The first of them, on the basis of the discussion held on 23–24 October 2004 at the 3<sup>rd</sup> forum of the social committee "Russia in the United Europe", prepared a report edited by Nadezhda Arbatova and Vladimir Ryzhkov under the title *Russia and the Enlarged European Union: the Arduous Path Toward Rapprochement (Rossiya i rasshiryayushchiya Yevropeyskiy Soyuz: trudniye perspektivy sblizheniya*, "Russia in the United Europe" Committee, Moscow 2004). Synthetic theses of the report were included in the article by N. Arbatova and V. Ryzhkov, *Rossiya i ES: sblizheniye na fonie razryva*, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No. 1/2005. The second of them, on the basis of the workshops (so-called "situational analyses") held on 21 January 2005 in a group of over a dozen experts, published a report on 11 April 2005 edited by Sergey Karaganov, Timofei Bordachov, Vagif Huseynov, Fiodor Lukyanov and Dmitri Suslov under the title *Russia – EU Relations. The Present Situation and Prospects*, CEPS Working Documents No. 225, Brussels, July 2005 (*Otnosheniya Rossii i Yevropeyskogo Soyuz: sovremennaya situatsiya i perspektivy*, Moscow 2005, www.svop.ru). Synthetic theses of the report were included in the article *Yevropeyskaya strategiya*, *op.cit.*

<sup>8</sup> Cf. T. Bordachov, *Sovremennoye sostoyaniye otnosheniyy Rossii i Yevropeyskogo soyuza*. *Prilozheniye*, www.svop.ru; T. Bordachov, *Rossiya: konets yevropeizatsiy?*, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No. 2/2004.

<sup>9</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, Brussels, 9 February 2004, www.europa.eu.int

<sup>10</sup> European Parliament recommendation to the Council on EU-Russian relations, Brussels, 26 February 2004, www.europarl.eu.int

<sup>11</sup> European Parliament resolution on the EU – Russia summit held in the Hague on 25 November 2004, Brussels, 15 December 2004, www.europarl.eu.int

<sup>12</sup> European Parliament resolution on EU – Russia relations, Brussels 26 May 2005, www.europarl.eu.int

<sup>13</sup> Vice-Minister Chizhov *inter alia* criticised the EU concept of a "New Neighbourhood". In his opinion, this is an attempt to build a cordon sanitaire of states controlled by the Union around Russia, which "like any other attempts to export democracy or socialism" is doomed to failure. Chizhov believes that taking such an approach by the EU to this issue can be perceived as an attempted "patronising civilisational mission to underdeveloped peripheral countries." For the complete text of the speech see www.mid.ru 19 March 2004.

<sup>14</sup> "Eti ludi prinesli v Yevrosoyuz dukh primitivnoy rusofobii", interview with Yastrzhembsky, *Nezavisimaya Gazeta*, 17 November 2004.

<sup>15</sup> For the statement's text see [www.mid.ru](http://www.mid.ru), 19 November 2004.

<sup>16</sup> For the statement's text see [www.mid.ru](http://www.mid.ru), 28 December 2004. Similar allegations against the EU were also included in a resolution by the State Duma (the lower house of the Russian parliament) as of 22 October 2004 on the occasion of ratifying the protocol extending the PCA over the new EU member states.

<sup>17</sup> This was also the case during the negotiations on the road maps that were conducted right up to the day of signing, which – regardless of the pressure from Moscow – failed to force the EU to accept Russia's key demand, namely setting a timetable for reaching visa-free movement.

<sup>18</sup> The first signs of Russia's anxiety about the Kaliningrad oblast problem after EU enlargement appeared in public as early as the second half of 1999. On 25 August 1999, the Russian side forwarded a list of its anxieties connected with the enlargement to the EU (including those concerning Kaliningrad), cf. V. Chizhov, *Sovremennoye sostoyaniye Rossii i ES* in N. Arbatova (ed.), *Diskusii. Sovremennoye sostoyaniye otnosheni Rossii i YES*, "Russia in United Europe" Committee, Moscow 2004. However, it is only after the EU had started working on this issue in early 2001 that similar activity could be noticed on Russia's part. The Russian federal government's policy towards the Kaliningrad oblast is not the subject of this analysis; however it is worth stressing that Moscow's actions do not indicate that care for the situation of the oblast's residents was the major motive of the Russian government's activity.

<sup>19</sup> This problem had been raised by Russia since spring 2003, yet it became more acute in early 2004. Among others, Vice-Minister Chizhov refers to the Russian reasoning, see V. Chizhov, *Sovremennoye sostoyaniye Rossii i YES*, in N. Arbatova (ed.), *Diskusii. Sovremennoye sostoyaniye otnosheni Rossii i ES*, "Russia in United Europe" Committee, Moscow 2004.

<sup>20</sup> Russia's official reason for postponing the summit was the desire to become familiar with the new composition of the European Commission. However, most commentators understood this as a mere pretext.

<sup>21</sup> Previously, issuing joint statements had been the rule; at the most recent summits, as a general rule, press releases have admittedly been issued, but their political significance has been lower.

<sup>22</sup> Judging from conversations with EU officials, agreement on joint statements was usually impeded by the EU raising the following issues: the situation in Chechnya, and more generally, the issue of human rights and democratic standards in Russia, and Moscow's policy towards some NIS countries, as well as Russia raising the issue of Russian minorities in the Baltic states.

<sup>23</sup> Such separate groups for dialogue in the field of energy and for the Common European Economic Space were created in October 2001.

<sup>24</sup> The Co-operation Council was a body created by the EU–Russia Partnership and Co-operation Agreement (PCA). It met once a year at the foreign-minister level (the EU was represented by the *Troika*). Under a decision taken at the Saint Petersburg summit in May 2003, it was transformed into

the Permanent Partnership Council, which started its operation in April 2004. The main difference between the two bodies is that the latter can meet more frequently, if needed, and hold sessions at the level of various ministries.

<sup>25</sup> I.e. the Common Space of freedom, security and justice (concerning co-operation in the fields of justice and internal affairs); the Common Space of external security (concerning political and security issues) and the Common Space of research and education, all of which were agreed on at the summit held in Saint Petersburg in May 2003.

<sup>26</sup> For example, see Dmitri Danilov, *Dorozhniye karty vedushchiye v nikuda*, *Nezavisimaya Gazeta*, 24 May 2005. Cf. Artiom Malgin, *Karty yest'*. Kuda idiom – neyasno, *Nezavisimaya Gazeta*, 23 May 2005 (the author criticises the "maps" poor contents, but at the same time indicates the positive aspects of adopting them).

<sup>27</sup> The EU understands the notion as a process of gradually adjusting Russian legislation to European legislation, while Russia suggests a bilateral process of "mutual adjustment." Some Russian experts admit that "legal harmonisation" is in essence a unilateral process. See Tatiana Romanova, *Pravovoye sblizheniye Rossii i Yevropeyskogo Soyuzakak osnova obshcheyevropeyskogo ekonomicheskogo prostranstva: vozmozhnosti i bariery*, in *Sovremenniye otnosheniya Rossii i Yevropeyskogo Soyuzakak desat' let posle podpisaniya Soglasheniya o Partnerstve i Sotrudnichestve*, Biblioteka Yevropeyskikh Issledovaniy, No. 18, Saint Petersburg 2005. The article provides a very good, thorough analysis of the concept and its possible forms, as well as both positive and negative aspects of the process for Russia. The author concludes that the process will be long-lasting (15 to 20 years) and painful for Russia. Cf. T. Romanova, *Obshcheye yevropeyskoye ekonomicheskoye prostranstvo: strategiya uchastiya Rossii*, *Pro et Contra*, No. 1/2003.

<sup>28</sup> Road Map for the Common Economic Space: Building Blocks for Sustained Economic Growth, Moscow 10 May 2005.

<sup>29</sup> Among other things, the acceptable level of Russian customs duty in individual goods groups; fresh and frozen meat quotas; access conditions for EU-based companies to selected segments of the Russian market, including telecommunications, transport, financial services, mail and delivery services, construction, distribution, environmental protection, tourism, and news agencies; some gradual liberalisation of the Russian energy sector, and in particular, a timetable for raising natural gas prices for industrial customers in Russia; and a number of other specific issues, including lowering the charges for European planes' flights over Siberia by 2013, were agreed on. The text of the agreement has not been published. Its contents can be concluded from statements and communiqués issued by the parties.

<sup>30</sup> Presidency Report on ESDP 22.06.2002, appendix IV: Arrangements for Consultation and Cooperation between the EU and Russia on Crisis Management, at [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

<sup>31</sup> See the speech by the Russian Vice-Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov at the Bergdorf Forum conference in Potsdam on 25 June 2005 (for the speech text visit [www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

<sup>32</sup> For more information on this subject see Dov Lynch, *Russia's Strategic Partnership with Europe*, in *The Washington Quarterly*, Spring 2004.

<sup>33</sup> Road Map for the Common Space of External Security, Moscow 10 May 2005.

<sup>34</sup> See the speech by the Russian Vice-Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov at the Bergdorf Forum conference in Potsdam on 25 June 2005 (for the speech text visit [www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

<sup>35</sup> Many researchers representing quite various views can be classified as followers of this trend, both liberals such as Dmitri Trenin, Vladimir Baranovsky or Andrei Zagorsky, and more conservative thinkers such as Sergey Karaganov, Aleksey Arbatov or Sergey Rogov. Among people dealing with foreign policy in practice, Andrei Kozyrev, who was the Russian foreign minister between 1991 and 1996, was believed to be the leading representative of Atlantism.

<sup>36</sup> The idea of Russian Neo-Eurasianism was conceived in the 1960s by the outstanding but controversial, scientist Lev Gumilev, who developed a peculiar philosophy of history and ethnological & sociobiological concepts. However, this trend took its final form as late as the 1990s. Contemporary supporters of Neo-Eurasianism include people with different views, such as the well-known writer and thinker Aleksandr Solzhenitsyn, such publicists as Aleksandr Dugin, Elgiz Pozdniakov or Natalia Narochnitskaya, as well as politicians, both nationalist (such as Vladimir Zhirinovskiy) and communist (Gennady Ziuganov). Yevgeny Primakov, former head of civil intelligence (1991-6), foreign minister (1996-8) and prime minister of Russia (1998-9), is believed to be one of the leading supporters of Neo-Eurasianism.

<sup>37</sup> Interview with President Vladimir Putin for *Gazeta Wyborcza* and Polish Television, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), 14 January 2002. It is also worth noting a statement by the then Vice-Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov, who said: "For many centuries, no coherent point of view has existed on the direction which the country should take on its historical way to development. The discussions about the Russian "dis-similarity" have recurred until today"; speech by V. Chizhov at a seminar of the "Russia in United Europe" Committee, Moscow 28 February 2003, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>38</sup> A speech by Putin at a meeting with representatives of academic, social and business circles in Edinburgh, 25 June 2003, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); Cf. also a speech by Putin at Bundestag on 25 September 2001, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); an interview by Putin for TF-1 and France-3 television stations, RFI radio and ORT television, 23 October 2003, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); an address by the Russian Foreign Minister Igor Ivanov to representatives of German socio-political and business circles, Munich 10 December 2003; [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>39</sup> A speech by Vladimir Putin at a meeting of the Council for Culture and Arts, Moscow 25 November 2003, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru). Cf. also a speech by Vladimir Putin at the 10<sup>th</sup> summit of the Islamic Conference Organisation, Putrajaya 16 October 2003, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); an interview by Vladimir Putin for the Chinese newspaper *Renmin Ribao*, *Southern Chinese correspondent* and for the Chinese Central Television, 13 October 2004, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); a speech by Foreign Minister Ivanov

at the 9<sup>th</sup> session of the ASEAN Forum, Bandar Seri Begawan, 31 July 2002, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>40</sup> An interview by President Putin for the *New Straits Times* newspaper, Novo-Ogarievo, 3 July 2003, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); Cf. speech by Putin at the 10<sup>th</sup> summit of the Islamic Conference Organisation, Putrajaya, 16 October 2003, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>41</sup> An example may be the statement by Sergey Yastrzhembsky that "the understanding of our identity should not change **too often** [author's emphasis, M.M.], otherwise we deprive ourselves of the core." Yet, the author added soon thereafter, "in the sense of our *multi-directional consciousness*, our immensity should be considered." Interview with Sergey Yastrzhembsky, *Itogi*, 25 May 2004.

<sup>42</sup> According to Dmitri Trenin, this is a fundamental problem, cf. D. Trenin, *Zaklucheniye. Vybor Rossii*, in D. Trenin (ed.), *Rossiia i osnovnyye instituty bezopastnosti v Yevrope: vstupaya v XXI vek*, Moscow Carnegie Centre, Moscow 2000; See also among other publications, D. Trenin, *Identichnost' i integratsiya: Rossiia i Zapad v XXI veke*, *Pro et Contra*, No. 3/2004; report *Rossiia i rasshriayushchiya Yevropeyskiy Soyuz: trudniye perspektivy sblizheniya*, "Russia in United Europe" Committee, Moscow 2004 (English version: *Russia and the Enlarged European Union: the Arduous Path Toward Rapprochement*); A. Chubaryan, *Yevropa yedinaya, no delimaya*, *Rossiia v Globalnoy Politike*, No. 2/2003.

<sup>43</sup> The head of the European Commission's delegation in Moscow, Richard Wright, stated ironically, "I am not in a position to present any clear picture of Russia as either a European or Eurasian state. The Russian people should decide for themselves. When you have finally decided, please call me." Interview with Richard Wright, *Itogi*, 25 May 2004.

<sup>44</sup> The conservative Russian analysts and journalists Aleksey Pushkov and Viatcheslav Nikonov are the most consistent supporters of the theses of Russia as an "independent power centre". Cf. e.g. *Mezhdunarodny strategicheskiy ves Rossii v 2010 godu*, report edited by A. Pushkov, in *Obshchy arshin. Eksperty o budushchem Rossii*, "Russia in United Europe" Committee, Moscow 2004; speech by A. Pushkov at the meeting "Realistic results of the revolutionary year and prospects for European development of the East in the next political season", 30 June 2005; V. Nikonov, *Nazad k koncertu*, *Rossiia v Globalnoy Politike*, No. 1/2002; speech by V. Nikonov during social consultations at the State Duma, 15 May 2005, as at [www.1tv.ru](http://www.1tv.ru)

<sup>45</sup> Supporters of a similar viewpoint include a majority of the participants in the "situational analysis", including Sergey Karaganov; see *Rossiia i Yevropa: trudnoye sblizheniye*, *Rossiyskaya Gazeta*, 1 April 2005; *Otnosheniya Rossii i Yevropeyskogo Soyuza: sovremennaya situatsiya i perspektivy*, Moscow 2005, [www.svop.ru](http://www.svop.ru) (English version: *Russia – EU Relations. The Present Situation and Prospects*, CEPS Working Documents No. 225, Brussels, July 2005).

<sup>46</sup> This opinion is shared by Andrei Zagorsky and Dmitri Trenin, among others. See L. Grigoriev, A. Zagorsky, M. Urnov, "Vtoroi srok prezidentskogo pravleniya V. Putina: dilemmy rossiyskoy politiki", Konrad Adenauer Foundation, Moscow 2004; D. Trenin, *Rossiia i konets Yevrazii*, *Pro et Contra*, No. 1/2005 (the author sees this in the context of the develop-



ment of the so-called "CIS project", *inter alia*. Cf. also T. Bordachov, T. Romanova, A model for future development, *Rossiia v Globalnoy Politike*, No. 2/2003; According to Irina Kobrinskaya, the pro-integration paradigm prevailed in Russia between 2001 and 2003; See I. Kobrinskaya, Bolshaya Yevropa i bolshaya Rossiya: projekt "baltiyskoye izmereniye", *Izvestiya*, 21 June 2004. It was previously believed that the Russian authorities had chosen the integration option; see Dov Lynch, *Russia Faces Europe*, Chaillot Paper No. 60, Paris 2003; M. Menkiszak, *The "Pro-Western turn" in Russia's Foreign Policy: Causes, Consequences and Prospects*, CES, Warsaw 2002.

<sup>47</sup> A typical example of this is the fact that the Russian mass media sometimes confuse the institutions of the European Union and the Council of Europe (and earlier, of the Western European Union also).

<sup>48</sup> For more details on the peculiarity of the perception of the EU in Russia, cf. T. Bordachov, "Strategiya" i strategii, in A. Moshes (ed.), "Rossiya i Yevropeyskiy soyuz: pereosmyslivaya strategiyu vzaimootnosheniya", Moscow Carnegie Centre, Moscow 2003; T. Bordachov, *Terra incognita ili yevropeyskaya politika Rossii*, *Pro et Contra*, No. 6/2001.

<sup>49</sup> The issue of values, unlike for the EU, is in fact inessential for Russia. Moscow is trying to make the relations as maximally "pragmatic" as possible, while at the same time either declaring a formal "community of values" or emphasising that its state system is special and based on a different cultural and historical heritage. Cf. e.g. V. Chizhov, *Sovremennoye sostoyaniye Rossii i ES*, in N. Arbatova (ed.), *Sovremennoye sostoyaniye otnosheniya Rossii i ES*, "Russia in United Europe" Committee, Moscow 2004. Interestingly, Vice-Minister Chizhov has admitted that the term "community of values" is "obscure". Meanwhile, the "value gap" between Russia and the EU is deepening. This is suggested by the authors of the "situational analysis" report, among others. *Op. cit.*

<sup>50</sup> Cf. Dov Lynch, *Russia's Strategic Partnership with Europe*, in *The Washington Quarterly*, Spring 2004; Dov Lynch, *Russia Faces Europe*, Chaillot Paper No. 60, Paris 2003; Marius Vahl, *Just good friends? The EU-Russian "strategic partnership" and the Northern Dimension*, CEPS Working Documents No.166, Brussels, March 2001.

<sup>51</sup> Cf. Dmitri Danilov, *Dorozhniye karty vedushchiye v nikuda*, *Nezavisimaya Gazeta*, 24 May 2005. This opinion is shared among others by Andrei Zagorsky, see L. Grigoriev, A. Zagorsky, M. Urnov, "Vtoroi srok prezidentskogo pravleniya V. Putina: dilemmy rossiyskoi politiki", Konrad Adenauer Foundation, Moscow 2004; D. Trenin, *Identichnost' i integratsiya: Rossiya i Zapad v XXI veke*, *Pro et Contra*, No. 3/2004. For example, such different approaches can be noticed in the texts of statements by the then Commissioner for External Relations Christopher Patten (about Russia's adaptation of laws) and by the then Director of the Department of All-European Co-operation of the Russian MFA, Andrei Grushko (about equality in co-operation); see the speech at the European Business Club, Moscow 28 May 2002, A. Grushko, *Rossiyskiy vzglad na kontseptsiyu Shirokoi Yevropy*, in N. Arbatova (ed.), *Diskusii. Rossiya i Yevropeyskiy Soyuz: dobro-*

*sosedstvo bez prava na rodstvo?*, "Russia in United Europe" Committee, Moscow 2004.

<sup>52</sup> See: Common Strategy of the European Union on Russia, Brussels 4 June 1999, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int); *Strategiya razvitiya otnosheniya Rossiyskoi Federatsii s Yevropeyskim Soyuzom na srednesrochnuyu perspektivu (2000–2010 gody)*, Moscow, October 1999, [www.mid.ru](http://www.mid.ru). A very good analysis of the essential differences between the two documents can be found in the following publications: Dov Lynch, *Russia faces Europe*, Chaillot Papers No. 60, Paris, May 2003; Dov Lynch, *Russia's Strategic Partnership with Europe*, in *The Washington Quarterly*, Spring 2004. T. Bordachov, "Strategiya" i strategii, in Arkadi Moshes (ed.), *Rossiya i Yevropeyskiy Soyuz: pereosmyslivaya strategiyu vzaimootnosheniya*, Moscow Carnegie Centre, Moscow 2003; Marius Vahl, *Just good friends? The EU-Russian "strategic partnership" and the Northern Dimension*, CEPS Working Documents No.166, Brussels, March 2001.

<sup>53</sup> This view is shared by a number of Russian experts. Among others, the authors of the "Russia in United Europe" Committee's report believe that a lack of a strategic vision for Russia's place in Europe is one of the basic problems of Russia's European policy. See *Rossiyskiy Soyuz: trudniye perspektivy sblizheniya*, "Russia in United Europe" Committee, Moscow 2004 (English version: *Russia and the Enlarged European Union: the Arduous Path Toward Rapprochement*); in turn, the authors of the "situational analysis" report call it the main problem in Russian-EU relations (alleging the EU of lacking vision as well); see *Otnosheniya Rossii i Yevropeyskogo Soyuz: sovremennaya situatsiya i perspektivy*, Moscow 2005, [www.svp.ru](http://www.svp.ru) (English version: *Russian-EU Relations. The Present Situation and Prospects*, CEPS Working Documents No. 225, Brussels, July 2005). Cf. also *inter alia* Dmitri Danilov, *Dorozhniye karty vedushchiye v nikuda*, *Nezavisimaya Gazeta*, 24 May 2005; Artiom Malgin, *Karty yest'. Kuda idiom – ne yasno*, *Nezavisimaya Gazieta*, 23 May 2005.

<sup>54</sup> This thought was expressed in the fullest way by then Russian President Boris Yeltsin in his speech at the Council of Europe summit in Strasbourg in October 1997. Yeltsin said, "Now the time has come to build together a new Greater Europe without divides, a Europe where none of the countries could dictate its will (...). Today, it is this Greater Europe that can become a powerful community, whose potential no other region of the world could equal, and that could guarantee its security by itself..."; the text of the speech as of 10 October 1997 as in *Diplomaticheskiy Vestnik* No. 11/1997.

<sup>55</sup> President Vladimir Putin also referred to the idea of Greater Europe in his speech at Bundestag on 25 September 2001. Putin said, "No-one can doubt the high value of relations between Europe and the United States. I simply believe that Europe will decisively and for a long time reinforce its reputation as a strong and genuinely independent centre of international politics, provided that it manages to combine its potential with the Russian capabilities, i.e. [Russia's] people, territory and natural resources; with the economic, cultural and defence potential of Russia..."

<sup>56</sup> One of the first harbingers of this was President Putin's statement on 13 May 2002, in which he gave his support

for co-operation between the Eurasian Economic Community (consisting of Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan) and the European Union, *Ria-Novosti* 13 May 2002. In turn, in June 2003, Deputy Prime Minister Viktor Khristienko was trying to convince the EU of the need to analyse the compatibility of integration as part of the Common Economic Space (Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan) and the EU.

<sup>57</sup> See V. Chizhov's speech at the "Vision of Europe" conference, Berlin 19 November 2004, [www.mid.ru](http://www.mid.ru). Minister Chizhov appealed for a continuation of the integration processes in both the EU and the NIS area, and for a future harmonisation and synchronisation thereof, as well as for the establishment of close contacts between the EU and NIS. He claimed that the two processes are mutually complementary, and forming a single NIS space complies with EU rules and standards. Cf. also the interview by President Vladimir Putin for *Le Figaro* daily, 7 May 2005, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>58</sup> An example may be the article by the then Vice-Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov, V. Chizhov, *Rossiya – ES: strategiya partnerstva*, *Mezhdunarodnaya Zhizn*, no. 9/2004, and the speech by the Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at the meeting of the European Business Club in Moscow on 27 October 2004. The minister stated: "As you know, Russia does not aspire to become a member of the EU in the foreseeable future. At the same time, we are ready to continue developing partnership with [the EU] as far as the European Union itself is ready to do."; the speech text is available at [www.mid.ru](http://www.mid.ru), 7 October 2004. In turn, the Russian president's representative Sergey Yastrzhembsky stated in an interview for the Russian edition of *Newsweek* of 16–22 May 2005, "Saying that Russia will never raise the issue of changing the form of its relations with the EU would be improper and naive."

<sup>59</sup> It is possible that the animation of the Russian experts' debate and the public reoccurrence of the slogans of integration with the EU in 2005 (including those concerning future membership) mean some re-evaluation. The results of the so-called "situational analysis" conducted with the participation of a group of Russian experts, officials and businessmen in January 2005 seem particularly important. Among other information, 80% of the 23 participants in the debate opted to raise the issue of Russia's future membership in the EU.

<sup>60</sup> Examples of support for the Norwegian model could be found in the following publications: T. Bordachov, T. Romanova, A model for future development, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No. 2/2003; T. Bordachov, Proshchai starushka Yevropa, *Vedomosti*, 16 April 2003; T. Bordachov, *Rossiya: konets yevropeizatsii*, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No. 2/2004. In turn, the Swiss model was supported with some reservations by some of the "situational analysis" participants; Ot-nosheniya Rossi i Yevropeyskogo Soyuza: sovremennaya situatsiya i perspektivy, Moscow 2005, [www.svp.ru](http://www.svp.ru) (English version: *Russia-EU Relations. The Present Situation and Prospects*, CEPS Working Documents No. 225, Brussels, July 2005).

<sup>61</sup> These issues have not been covered by this analysis, but they have been broadly discussed in numerous publications both in Russia and abroad. For Polish publications on this

subject, see e.g. *New Europe. Report on Transformation, Report on the 15<sup>th</sup> Economic Forum in Krynica Zdrój, Warsaw 2005*; *Rocznik Strategiczny (Strategic Yearbook) 2004/2005, Warsaw 2005*. For Russian publications, cf. e.g. L. Grigoriev, A. Zagorsky, M. Urnov, "Vtoroy srok prezidentskogo pravleniya V. Putina: dilemmy rossiyskoy politiki", Konrad Adenauer Foundation, Moscow 2004.

<sup>62</sup> This issue is very controversial in Russia, and is undergoing relativisation. The list of allegations refers to the resolution by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe as of 22 June 2005 based on the results of monitoring the undertakings Russia made in connection with its accession to the Council of Europe in 1996.

<sup>63</sup> A similar view is expressed by Sergey Karaganov and Fiodor Lukyanov. Cf. S. Karaganov, *Rossiya – Yevrosoyuz: novy etap?*, *Rossiyskaya Gazeta*, 20 October 2004; F. Lukyanov, *Dva litsa bolshoi Yevropy*, *Prophil*, No. 11/March 2005. Cf. also *Yevropeyskaya strategiya Rossii: novy start*, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No. 2/2005; N. Arbatova, V. Ryzhkov, *Rossiya i YES: sbliizheniye na phone razryva*, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No. 1/2005. Declarations by President Putin on the "Russia's democratic European choice" (cf. e.g. the interview by President Vladimir Putin for *Le Figaro* daily, 7 May 2005, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)), are not convincing, considering the political practice in the Russian Federation.

<sup>64</sup> A typical example of such Russian propaganda was the interview by the Russian president's special representative for EU relations Sergey Yastrzhembsky; "Eti ludi prinesli v Yevrosoyuz dukh primitivnoi rusofobii", interview with S. Yastrzhembsky, *Nezavisimaya Gazeta*, 17 November 2004.

<sup>65</sup> For information on the nature and conditions of bilateral relations between Russia and individual EU member states, cf. Dov Lynch, *Russia Faces Europe*, Chaillot Paper No. 60, Paris 2003; T. Bordachov, "Strategiya" i strategii, in A. Moshes (ed.), *Rossiya i Yevropeyskiy soyuz: pereosmyslivaya strategiyu vzaimootnosheniy*, Moscow Carnegie Centre, Moscow 2003.

<sup>66</sup> One of the key examples was Russia's use of bilateral channels at the time of the Kaliningrad "mini-crisis" in 2002.

<sup>67</sup> Cf. F. Lukyanov, *Dva litsa bolshoi Yevropy*, *Prophil*, No. 11/March 2005. Classical examples are Russia's agreements with Germany, France and Italy on easing the visa regime, which originally compensated for the progress (which had been unsatisfactory for Moscow) in talks on complete abolition of the visa regime with the entire EU. On the other hand, those agreements also constituted a form of lobbying for an agreement on liberalising the visa regime with the EU which was achieved at the Russia-EU summit in London in October 2005.

<sup>68</sup> The dialogue with Italy was the most spectacular example of such behaviour. A special Russian commission had been created as early as a year before Italy took over the EU presidency.

<sup>69</sup> Examples can be the criticism of the French President Jacques Chirac following his statements on transit to Kaliningrad in June 2002; statements by the Italian Prime Minister Silvio Berlusconi at the Russia-EU summit in Rome in November 2003, or the statements by the German Chancellor Gerhard Schroeder about President Putin and Russian inter-

nal policy in November 2004. The problem of breaching the common policy line was one of the key issues raised in the Communication from the European Commission on relations with Russia as of February 2004. As a consequence, some Russian specialists point out to the decreasing effectiveness of Moscow's policy. Cf. as an example, *Otnosheniya Rossii i Yevropeyskogo Soyuz: sovremennaya situatsiya i perspektivy*, Moscow 2005, [www.svop.ru](http://www.svop.ru) (English version: *Russia–EU Relations. The Present Situation and Prospects*, CEPS Working Documents No. 225, Brussels, July 2005).

<sup>70</sup> Cf. Dmitri Trenin, *Rossiya i konets Yevrazii*, *Pro et Contra*, No. 1/2005; Aleksey Miller, *Mnogo isporcheno no ne poteriano*, *ibidem*; T. Bordachov, *Rossiya: konets yevropeizatsyi?*, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No. 2/2004.

<sup>71</sup> After Ukraine, a subsequent spectacular manifestation of such Russia's policy was the stance it took on the situation in Uzbekistan following the Andijan massacre in May 2005.

<sup>72</sup> Vice-Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov once made a clear statement on the subject: "Russia does not see itself as either a subject or an object of this EU policy"; speech by V. Chizhov at the 11<sup>th</sup> session of the Russian-Finnish intergovernmental group for developing co-operation between neighbouring regions, Moscow 2 February 2005, text at [www.mid.ru](http://www.mid.ru). The key argument was that, in Moscow's opinion, Russia had special relations with the EU which were much better developed than its neighbours. Cf. as an example an interview by S. Yastrzhembsky for *Itogi* weekly magazine, 25 May 2004. In fact, this was mainly a matter of prestige in connection with Russia's self-definition as a great power.

<sup>73</sup> One of the first manifestations of the Russian criticism was the speech by the Russian Vice-Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov at a conference in Kiev on 10 November 2003. The sharpest example of such rhetoric was the speech by the same minister at the conference in Bratislava on 19 March 2004 (for the speeches' texts see [www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

<sup>74</sup> See *inter alia* the interview by S. Lavrov for *Guanmin Ribao* daily, 15 June 2004; speech by V. Chizhov at the conference in Berlin on 19 November 2004 (the texts at [www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

<sup>75</sup> For example, Russia has on numerous occasions refused the EU the right to exert pressure on Belarus to stop violating basic democratic freedoms and human rights.

<sup>76</sup> The clearest example of this was the speech by Minister Chizhov at the Bergdorf Forum conference in Potsdam on 25 June 2005. The minister said that Russia was ready to co-operate with the EU on settling the "frozen" conflicts in the CIS area, with the aim of creating a "zone of stability and prosperity" in the Eurasian space (the speech text at [www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

<sup>77</sup> The table covers the summits since the the Partnership and Co-operation Agreement came into force in December 1997, which provided a formal legal basis for holding meetings in this format twice a year. Earlier, from 1994, the regular Russia–EU summits used to be held once a year, usually in Moscow.

<sup>78</sup> These models are reconstructions, mainly based on the publication by Michael Emmerson, Marius Vahl and Stephen Woodlock, *Navigating by the stars. Norway, the European Economic Area and the European Union*, CEPS, Brussels 2002,

and on Russian publications including those by Sergey Karaganov, Timofei Bordachov and Tatiana Romanova. Cf. among others, T. Bordachov, *Proshchay starushka Yevropa*, *Vedomosti*, 16 April 2003; T. Bordachov, T. Romanova, *A model for further development*, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No. 2/2003; T. Bordachov, *Lobbizm po-yevropeyski*, *Rossiya v Globalnoy Politike*, No. 1/2004; report *Rossiya i rasshriayushchiya Yevropeyskiy Soyuz: trudniye perspektivy sblizheniya*, "Russia in United Europe" Committee, Moscow 2004 (English version: *Russia and the Enlarged European Union: the Arduous Path Toward Rapprochement*); *Otnosheniya Rossii i Yevropeyskogo Soyuz: sovremennaya situatsiya i perspektivy*, Moscow 2005, [www.svop.ru](http://www.svop.ru) (English version: *Russia–EU Relations. The Present Situation and Prospects*, CEPS Working Documents No. 225, Brussels, July 2005).