

**Prace OSW / CES Studies**

**Stosunki Rosja–NATO przed i po 11 września**

**Relations between Russia and NATO**

**before and after the 11<sup>th</sup> of September**

**Dążenia Litwy, Łotwy i Estonii do integracji z NATO i UE**

**a stosunki tych krajów z Rosją**

**Lithuania, Latvia and Estonia's aspirations**

**to integrate with NATO and the EU**

**in the context of these countries' relations with Russia**

© 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

**Justyna Kubica, Izabela Zygmunt,**

**Christian Swindells**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone: +48 /22/ 628 47 67

fax: +48 /22/ 629 87 99

Naświetlanie / Offset **JML s.c.**

Druk / Printed by **Print Partner**

ISSN 1642-4484

**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

**Wersję angielskojęzyczną** publikujemy

dzięki wsparciu finansowemu

Departamentu Promocji

Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP

**The English version** is published

with the financial support

of the Promotion Department

of the Republic of Poland’s Ministry of Foreign Affairs

**Materiały analityczne OSW** można przeczytać

na stronie **www.osw.waw.pl**

Tam również znaleźć można więcej informacji

o Ośrodku Studiów Wschodnich

**The Centre’s analytical materials** can be found

on the Internet at **www.osw.waw.pl**

More information about the Centre for Eastern Studies

is available at the same web address

## Spis treści

### **Stosunki Rosja–NATO przed i po 11 września / 5**

Marek Menkiszak

Tezy / 5

Stosunki Rosja – NATO w latach 90. / 6

Kosowskie przymrozki i Putinowska  
odwilż / 10

Po 11 września / 12

Wnioski i prognozy / 15

### **Dążenia Litwy, Łotwy i Estonii do integracji z NATO i UE a stosunki tych krajów z Rosją / 20**

Joanna Hyndle, Miryna Kutysz

Tezy / 20

1. Cele polityki zagranicznej krajów  
bałtyckich / 21

2. Interesy krajów bałtyckich związane  
z Federacją Rosyjską / 23

3. Interesy Federacji Rosyjskiej związane  
z krajami bałtyckimi / 24

4. Sposoby realizacji interesów Rosji  
w krajach bałtyckich / 27

Perspektywy / 30

## Contents

### **Relations between Russia and NATO before and after the 11<sup>th</sup> of September / 33**

Marek Menkiszak

Theses / 33

Relations between Russia and NATO  
in the 1990s / 34

Frost in Kosovo and Putin's thaw / 38

After 11<sup>th</sup> September / 40

Conclusions and prognoses / 43

### **Lithuania, Latvia and Estonia's aspirations to integrate with NATO and the EU in the context of these countries' relations with Russia / 48**

Joanna Hyndle, Miryna Kutysz

Theses / 48

1. Goals of the Baltic States  
foreign policies / 49

2. The Baltic States' interests involving  
the Russian Federation / 51

3. The Russian Federation's interests involving  
the Baltic States / 53

4. Russia's ways to secure its interests  
in the Baltic States / 55

Prospects / 58



# Stosunki Rosja–NATO przed i po 11 września

Marek Menkiszak

## Tezy

1. Kwestią zasadniczą dla Rosji było i jest ukształtowanie takiej architektury bezpieczeństwa europejskiego, która gwarantowałaby jej możliwość współdecydowania o istotnych sprawach bezpieczeństwa kontynentu, a w szczególności regulacji kryzysów. Moskwa – postrzegająca się (mimo ograniczanych stopniowo ambicji) jako wielkie mocarstwo – widziała tę architekturę w postaci swoistego dyktatoratu złożonego z głównych mocarstw europejskich, USA i Rosji, które „zarządzałyby” bezpieczeństwem europejskim. Wydaje się, że po fiasku prób oparcia tej architektury na modelu OBWE Rosja wiąże w tej dziedzinie pewne nadzieje ze współpracą z Unią Europejską i zwłaszcza – dominującym w bezpieczeństwie europejskim – NATO. W interesie Moskwy leży stopniowa ewolucja Sojuszu w kierunku systemu zbiorowego bezpieczeństwa.

2. Kwestia rozszerzenia Sojuszu – choć bardzo istotna – ma wobec powyższego charakter wtórny. Rozszerzenie NATO pozostało dla Rosji poważnym problemem politycznym, ponieważ – mimo podejmowanych wysiłków – nie była ona w stanie zapewnić sobie roli „współzarządzającego” bezpieczeństwem europejskim. Dlatego usiłowała zablokować bądź przynajmniej istotnie spowolnić, a także ograniczyć zasięg geograficzny i konsekwencje militarne rozszerzenia NATO. Rosja jednak pogodziła się w istocie z nieuchronnością tego procesu i obecnie nie przeciwdziała mu już tak zdecydowanie jak dawniej. Ma to też związek ze stopniowym kurczeniem się i „rozrzedzaniem” postrzeganej przez Moskwę swej strefy wpływów. W przyszłości jej stosunek do rozszerzenia może ulec pozytywnej zmianie, o ile jej cele dotyczące architektury bezpieczeństwa zostaną osiągnięte.

3. Z kolei zacieśnianie stosunków i rozwój współpracy z NATO było przez Rosję instrumentalizowane. Moskwa traktowała to przede wszystkim jako sposób na zniechęcenie Sojuszu do rozszerzenia i prezentowała jako alternatywę wobec tego procesu. Moskwa była w ograniczonym stopniu zainteresowana realną współpracą z Sojuszem. Po części ze względu na antyamerykanizm rosyjskiej polityki, a po części ze względu na brak faktycznego przygotowania do takiej współpracy. Różnice w podejściu do nowej formuły ze strony Rosji i NATO mogą utrudnić jej realizację. O ile bowiem NATO koncentruje się na wciąganiu Rosji do konkretnego współdziałania w wybranych kwestiach, o tyle Moskwa nie jest, jak się wydaje, do tego w pełni gotowa (zpowodów men-

talnych i materialnych). Dla niej najistotniejsza jest budowa instytucji i podejmowanie strategicznych decyzji.

4. Perspektywy współpracy Rosji i NATO nawet bardziej niż od postawy państw Sojuszu zależą od realnej i głębokiej transformacji wewnętrznej w Rosji, która uczyniłaby ją zdolną do konstruktywnego współdziałania z Sojuszem w oparciu o wspólne wartości, interesy i standardy.

## Stosunki Rosja – NATO w latach 90.

### 1. Architektura bezpieczeństwa europejskiego

Rosja zdawała sobie sprawę z deficytu bezpieczeństwa<sup>1</sup>, jaki stworzył się w Europie Środkowej i Wschodniej (EŚW). Sposobem jego zaspokojenia miało być głównie umocnienie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) i przekształcenie jej w organizację gwarantującą bezpieczeństwo i stabilność w Europie (*de facto* system zbiorowego bezpieczeństwa). Orealności takiej perspektywy przekonywały ją dyskusje i uchwały lipcowego szczytu KBWE w Helsinkach<sup>2</sup>.

Powstanie w grudniu 1991 r. Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (NACC)<sup>3</sup> było przez Rosję postrzegane jako działanie konstruktywne zmierzające do zagospodarowania przestrzeni bezpieczeństwa we wschodniej części Europy, przy czym z udziałem Moskwy. Mimo iż ściśle związana z NATO, NACC poprzez swój skład i zasady funkcjonowania w istocie konserwowała pewien okres przejściowy, kiedy to istniała próżnia bezpieczeństwa<sup>4</sup> we wschodniej części Europy, co odpowiadało Rosji. Dlatego też Moskwa sprzyjała wzmocnieniu roli NACC.

W reakcji na pojawienie się kwestii rozszerzenia NATO na wschód Rosja od 1994 r. usiłowała forsować koncepcję alternatywnego (wobec opartego na NATO) modelu systemu bezpieczeństwa w Europie przewidującego centralną rolę KBWE oraz NACC, którą Moskwa chciała uniezależnić od NATO<sup>5</sup>. W ramach działań zmierzających do wprowadzenia w życie powyższej koncepcji Rosja przedstawiła latem 1994 r. propozycję reformy NACC i KBWE. Zalety takiego modelu dla Rosji wynikały z oczywistych względów: jej pełnoprawnego członkostwa oraz konsensualnego mechanizmu podejmowania decyzji w tych organach. Nietrudno było dostrzec, iż rosyjska koncepcja zmierzała do faktycznego ogranicze-

nia roli NATO, szczególnie w zakresie „nowych misji”<sup>6</sup>, uniezależnienia i wzmocnienia NACC oraz stworzenia swoistego dyktandatu decydującego o bezpieczeństwie europejskim. Rosja byłaby w stanie blokować aktywność wojskową państw NATO poza obszarem traktatowym, nie doszłoby także zapewne do rozszerzenia NATO. Państwa EŚW zostałyby sprowadzone *de facto* do roli strefy buforowej pomiędzy NATO a obszarem WNP (gdzie faktycznie uznana zostałaby dominacja Rosji w sferze bezpieczeństwa). O tym ostatnim elemencie wprost mówił i pisał Siergiej Karaganow, postulując, by obszar EŚW był „strefą na wpół zdemilitaryzowaną”, buforem osłaniającym Rosję od Zachodu<sup>7</sup>.

Kiedy jednak, mimo złagodzenia propozycji rosyjskich, szczyt liżboński OBWE w 1996 r. nie przyniósł przełomu, aprzeforsowana przez Rosję Karta Bezpieczeństwa Europejskiego (przyjęta na szczycie stambulskim OBWE w 1999 r.) nie stała się – jak chciała tego Moskwa – podstawą prawną nowego systemu bezpieczeństwa, Rosja utraciła wiarę w perspektywy realizacji swojego modelu. Tym bardziej że po ostrej krytyce pod adresem Rosji na szczycie stambulskim za działania w Czeczenii Moskwa coraz bardziej traktowała OBWE jako organizację zdominowaną przez państwa zachodnie.

Równoległe do forsowania modelu KBWE/OBWE Moskwa wysyłała jednak także od czasu do czasu sygnały o gotowości rozważenia swego członkostwa w NATO. Propozycje takie pojawiały się najczęściej w momentach przełomowych dla stosunków Rosja – NATO: w końcu 1991 r. (po rozpadzie ZSRR), w końcu 1993 r. (w ramach kampanii przeciw rozszerzeniu NATO) i na początku 1995 r. (po decyzji NATO o rozpoczęciu procesu rozszerzenia). Miały one zapewne za zadanie raczej odwracać uwagę Sojuszu od kwestii rozszerzenia i kierować ją na współpracę z Rosją, niż tworzyć realną perspektywę członkostwa.

W drugiej połowie lat 90. punkt ciężkości polityki Rosji przenosił się coraz bardziej na Unię Europejską. Rosja uświadomiła sobie poważne konsekwencje procesów integracji i rozszerzenia UE. Ponadto Moskwa próbowała wygrywać sprzeczności pomiędzy USA i ich zachodnioeuropejskimi sojusznikami. Na tym tle w roku 1997 pojawiła się oficjalnie rosyjska idea „Wielkiej Europy” o wyraźnie antyamerykańskim ostrzu<sup>8</sup>. Rosja z zainteresowaniem patrzyła na rozwój Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI), a następnie zapoczątkowanie w 1999 r. realizacji Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (CESDP). Odtąd dialog o bezpieczeństwie z UE stał się jednym z rosyjskich priorytetów.

## 2. Rozszerzenie NATO

Do 1993 r. Rosja nie traktowała rozszerzenia NATO jako realnej perspektywy i dlatego nie formułowała swojego negatywnego stanowiska. Stąd rozpoczęcie wiosną 1993 r. dyskusji w niektórych państwach NATO na temat rozszerzenia Sojuszu na wschód wywołało jej gniewną reakcję. Problematyka rozszerzenia zaczęła odąd dominować w stosunkach Rosja – NATO stopniowo je pogarszając.

Zaskakujący wspólny komunikat przyjęty na zakończenie wizyty prezydenta Rosji Borysa Jelcyna w Warszawie w sierpniu 1993 r. (wyrażający brak sprzeciwu rosyjskiego wobec dążeń Polski do członkostwa w NATO) został szybko zdezawuowany przez samego prezydenta Rosji, który w poufnym liście wystanym do przywódców USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec w połowie września 1993 r. powtórzył rosyjski sprzeciw<sup>9</sup>. Był to mocny początek kampanii propagandowej przeciwko rozszerzeniu Sojuszu, jaką Rosja rozpoczęła jesienią 1993 r. Istotnym jej elementem była prezentacja w końcu listopada w Moskwie specjalnego (jawnego) raportu rosyjskiej Służby Wywiadu Zagranicznego na temat rozszerzenia NATO. Raport analizował interesy i stanowiska uczestników debaty w tej kwestii (uwypuklając różnice pomiędzy nimi). Przede wszystkim jednak zawierał katalog argumentów przeciwko przyjęciu do NATO nowych członków, dowodząc, jak katastrofalne rzekomo skutki przyniosłby ten proces dla Rosji i bezpieczeństwa europejskiego<sup>10</sup>.

Amerykańska koncepcja nowej formuły współpracy pomiędzy NATO i krajami partnerskimi z NACC (ogłoszona na nieformalnym spotkaniu ministrów obrony Sojuszu w Travemunde w październiku 1993 r.), która oficjalnie uruchomiona została przez główny polityczny organ decyzyjny Sojuszu, Radę Północnoatlantycką (NAC) w styczniu 1994 r. w postaci programu „Partnerstwo dla Pokoju” (PfP), spotkała się z życzliwym przyjęciem w Rosji. Program potraktowano bowiem w Moskwie jako chęć NATO uspokojenia niecierpliwych aspirantów do członkostwa, jako faktyczną alternatywę dla rozszerzenia NATO (a nie przygotowanie do niego).

Radość w Moskwie nie trwała jednak długo. NATO chłodno odnosiło się do rosyjskich postulatów dotyczących specjalnego partnerstwa, a na spotkaniu NAC w Brukseli 1 grudnia 1994 r. postanowiono rozpocząć studia nad sposobem izasadami rozszerzenia NATO. Rosja od razu zademonstrowała stanowcze niezadowolenie, jednak zapewne poczucie politycznego osamotnienia (do czego przyczyniła się też krytykowana przez Zachód wojna w Czeczenii) skłoniło Rosję do podjęcia od początku 1995 r. próby swobodnego przetargu w kwestii rozszerzenia NATO<sup>11</sup>.

Zapewne różnice poglądów w oficjalnej Moskwie oraz najwyraźniej niesatysfakcjonująca postawa USA skłoniły niektórych rosyjskich decydentów, a zwłaszcza przedstawicieli struktur siłowych do zaostrzenia tonu. Wiosną i jesienią 1995 r. pojawiły się ze strony rosyjskiej pogroźki. Wydaje się, że drugi etap tej wojny psychologicznej podjętej przez Rosję był inspirowany dwoma czynnikami: kolejnym kryzysem bośniackim oraz przyjęciem przez Sojusz „Studium o rozszerzeniu NATO”.

Po prezentacji przez NATO „Studium” we wrześniu 1995 r. w stosunkach między Rosją a NATO zapanował swego rodzaju „martwy sezon”. Problem rozszerzenia Paktu został bowiem, na mocy nieformalnej decyzji państw Sojuszu, odłożony na czas po wyborach prezydenckich w Rosji (czerwiec 1996 r.) i w USA (październik 1996 r.), co zostało pozytywnie przyjęte w Moskwie. Kiedy jesienią 1996 r. do tematu jednak powrócono, pojawiła się amerykańska oferta podpisania pomiędzy Rosją a Sojuszem specjalnego porozumienia. Do konkretnych rozmów w tej sprawie doszło dopiero na początku 1997 r. Wydaje się, iż decydujące znaczenie miał tu szczyt lizboński OBWE, a zwłaszcza decyzja NAC o zaproszeniu do członkostwa w Sojuszu pierwszej grupy państw EŚW (na lipcowym szczycie w Madrycie). Moskwie pozostało zatem tylko podjęcie negocjacji w sprawie mechanizmów łagodzących skutki tego procesu, czyli przetarg z NATO. Osiągnięty w marcu 1997 roku kompromis nie mógł w pełni zadowalać Rosji, ale starała się ona mimo wszystko przedstawić podpisanie w maju Aktu Stanowiącego jako swój dyplomatyczny sukces. W tej sytuacji Moskwa dość spokojnie przyjęła zaproszenie Polski, Czech i Węgier do członkostwa w Sojuszu na szczycie w Madrycie w lipcu 1997 r. Od dawna bowiem zasadnicza gra toczyła się nie o pierwszą, lecz o następną „falę rozszerzenia”. Od 1993 r. jednym z motywów (a od 1996 r. motywem głównym) rosyjskiego sprzeciwu wobec rozszerzenia była obawa Moskwy przed podważeniem jej dominacji w sferze bezpieczeństwa na obszarze WNP i likwidacją „strefy buforowej” państw bałtyckich. Rosja nie uzyskała w Akcie Stanowiącym gwarancji nierozszerzania Sojuszu na państwa bałtyckie i kraje WNP i uczyniła z tego problemu od 1997 r. przedmiot swojej kampanii dyplomatycznej. Wyraźnie zmieniła też taktykę przeciwdziałania, porzucając pogroźki na rzecz bodźców pozytywnych, zachęt do współpracy (co uwidoczniło się zwłaszcza wobec Litwy i Ukrainy). Jednym ze sposobów, w jaki Rosja usiłowała wpływać na politykę tych państw, było umacnianie wewnątrz nich prorosyjskich gospodarczo-politycznych *lobbies*.

### 3. Instytucjonalizacja stosunków i współpraca Rosja–NATO

W grudniu 1991 r. rozpoczął się krótki okres przejściowy, w trakcie którego Federacja Rosyjska przejmowała od ZSRR formalne stosunki z NATO. Już na inauguracyjnym spotkaniu NACC radziecki ambasador w Brukseli Nikołaj Afanasjewski faktycznie reprezentował Rosję. Jednak oficjalnie Rosja stała się członkiem Rady wraz z pozostałymi państwami WNP na jej nadzwyczajnym posiedzeniu 10 marca 1992 r. Poprzez NACC Rosja stworzyła gęstą sieć kontaktów z NATO i jego głównymi organami w różnych sferach politycznych i bezpieczeństwa. Dialog odbywał się odtąd na dorocznych spotkaniach ministerialnych i – zwoływanych co dwa miesiące – spotkaniach na szczeblu ambasadorów, ale także w grupach roboczych. Rosja była początkowo aktywnym uczestnikiem NACC.

Mogło się zatem wydawać, że powinna aktywnie włączyć się do nowego programu „Partnerstwo dla Pokoju” (PFP) uruchomionego w styczniu 1994 r. Jednak Rosja, mimo pozytywnego stosunku do PFP, nie spieszyła się z podpisywaniem Dokumentu Ramowego ani tym bardziej Indywidualnego Programu Partnerstwa (IPP). O ile bowiem oferta NATO w ocenie Moskwy stanowiła właściwą odpowiedź na aspiracje EŚW, nie spełniała ona oczekiwań Rosji co do jej szczególnego statusu. Rosja nie chciała być jednym z partnerów, lecz partnerem uprzywilejowanym, którego status mocarstwowy będzie przez NATO uwzględniany. Z czasem Moskwa poczęła domagać się, by PFP realizowane było za pośrednictwem mechanizmów NACC i pod jej faktyczną kontrolą, co dałoby Rosji wpływ na zakres współpracy innych państw z Sojuszem i charakter samego programu (tak by nie stał się on formą przygotowania do członkostwa)<sup>12</sup>. Co więcej, rosyjscy dyplomaci postulowali, aby Rosja i NATO podpisały dokument o specjalnym partnerstwie tworzący mechanizm stałych konsultacji na temat bezpieczeństwa, zawierający odniesienia do budowy nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego i uznający szczególne interesy Rosji na obszarze b. ZSRR.

Traktując akces do PFP jako kartę przetargową i usiłując stworzyć specjalne stosunki z NATO, Rosja sformułowała cały pakiet propozycji dotyczących współpracy z Sojuszem przedstawiony przez ministra obrony FR Pawła Graczowa w trakcie wizyty w Brukseli w maju 1994 r. Intencja tych propozycji była jasna. Chodziło o nadanie Rosji statusu uprzywilejowanego partnera NATO; stworzenie gęstej sieci kontaktów i współpracy znacznie wykraczającej poza stosunki NATO z innymi uczestnikami PFP; danie Rosji

wplywu na kierowanie „Partnerstwem” oraz na podejmowanie istotnych decyzji dotyczących bezpieczeństwa europejskiego.

Mimo niespełnienia przez NATO zasadniczych postulatów rosyjskich, podczas wizyty w Brukseli 22 czerwca 1994 r. minister spraw zagranicznych Andriej Kozyriew złożył w imieniu Rosji swój podpis pod Dokumentem Ramowym PFP. Wydaje się, iż istotnym czynnikiem rosyjskiej decyzji był fakt, iż przed nią uczyniło to 20 innych państw, w tym większość członków WNP. Rosji groziło zatem, iż zostanie osamotniona w swoim sprzeciwie. Ponadto Moskwa najwyraźniej doszła do wniosku, że wykonując pozytywny gest polityczny i wchodząc w głębszą współpracę z Sojuszem, zwiększy swój wpływ na kształt PFP i osłabi chęć do rozszerzenia Sojuszu.

Po podpisaniu Dokumentu Ramowego PFP Rosja zwlekała jednak z uzgodnieniem z NATO swojego Indywidualnego Programu Partnerstwa (IPP). Moskwa wyraźnie zaczęła wiązać to z pozytywną odpowiedzią NATO na jej postulaty dotyczące reformy NACC i obietnicą nierozszerzenia Sojuszu. Kiedy 1 grudnia 1994 r. NAC podjął *de facto* decyzję o rozszerzeniu Sojuszu, przybyły na szczyt minister Kozyriew nieoczekiwanie odmówił podpisania rosyjskiego IPP. Moskwa wiedziała jednak, że twardy sprzeciw, któremu nie towarzyszą alternatywne propozycje, w nowej sytuacji nie będzie produktywny.

Dlatego wśród warunków, na jakich Moskwa gotowa byłaby pogodzić się z rozszerzeniem Sojuszu, znalazł się postulat stworzenia stałego organu konsultacyjnego pomiędzy Rosją i NATO oraz uregulowania stosunków wzajemnych na podstawie traktatowej.

NATO nie było jednak gotowe pójść tak daleko i zaoferowane Rosji „pogłębione partnerstwo” było skromne w porównaniu z postulatami rosyjskimi. Mimo to minister Kozyriew podpisał 31 maja 1995 r. na sesji NACC w Nordwijk rosyjski IPP. NATO „nagrodziło” Moskwę przedstawieniem we wrześniu projektu dokumentu „Polityczne ramy stosunków NATO–Rosja” uzupełnionego o inny poufny materiał konkretyzujący tematy współpracy. Treść tych dokumentów nieznacznie tylko pogłębiała dotychczasowe propozycje Brukseli, oferując głównie „przedyskutowanie możliwości” współpracy w poszczególnych sferach. Rozczarowanie Rosji wyraziło się... brakiem odpowiedzi na propozycje natowskie.

Zastój w stosunkach Rosja–NATO przerwały dopiero intensywne negocjacje, jakie toczyły się od stycznia do marca 1997 r. nad dokumentem mającym stanowić podstawę nowych relacji Moskwy i Brukseli (zawarcie takiego porozumienia zaproponowała kilka miesięcy wcześniej strona amerykańska). W Moskwie sformułowano pod jego adresem cały szereg daleko idących postulatów.



Poniższa tabela przedstawia stopień ich realizacji.

<b>kwestia</b>	<b>pierwotne postulaty rosyjskie*</b>	<b>ważniejsze wynegocjowane zapisy**</b>
charakter dokumentu	prawnie wiążący traktat	ważny dokument polityczny niewiążący prawnie
architektura bezpieczeństwa i użycie siły	kluczowa rola OBWE w systemie oraz monopol Rady Bezpieczeństwa ONZ na decyzje w kwestii użycia siły	konieczność wzmocnienia OBWE i jej roli w konkretnych dziedzinach oraz uznanie podstawowego znaczenia RB ONZ i OBWE dla zapewnienia bezpieczeństwa
instytucjonalizacja stosunków	utworzenie (na wysokim szczeblu) stałego organu Rosja–NATO dla prowadzenia konsultacji, koordynowania współpracy i wspólnego podejmowania decyzji	powołanie Stałej Wspólnej Rady Rosja–NATO (PJC) i jej regularne spotkania na szczeblu stałych przedstawicieli cywilnych i wojskowych (co miesiąc), ministrów spraw zagranicznych, ministrów obrony, a także szefów sztabu (dwa razy do roku) oraz możliwe spotkania na szczycie dla konsultacji, koordynacji oraz („w maksymalnym możliwym stopniu i tam gdzie to jest niezbędne”) podejmowania wspólnych decyzji działań z zastrzeżeniem, iż nie może to dotyczyć spraw wewnętrznych stron
obszary współpracy	wszystkie istotne kwestie dotyczące bezpieczeństwa i wzajemnych interesów	lista 19 obszarów współpracy (w tym kwestie bezpieczeństwa euroatlantyckiego) oraz ewentualnie inne uzgodnione przez strony
ograniczenia geograficzne rozszerzenia NATO	jakaś forma gwarancji nierozszerzania NATO na obszar b. ZSRR	deklaracja o woli budowania wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa bez dzielących linii, ale także bez stref wpływów, poszanowanie woli poszczególnych państw wyboru środków zapewnienia swojego bezpieczeństwa
ograniczenia przedmiotowe rozszerzenia NATO	zobowiązanie NATO do nierozmieszczania broni jądrowej oraz wojsk Sojuszu na terytoriach nowych członków oraz niewykorzystywania istniejącej tam wojskowej infrastruktury b. Układu Warszawskiego (magazynów, lotnisk itp.)	powtórzenie wcześniejszych deklaracji NATO o braku planów rozmieszczania broni jądrowych oraz „stałych znaczących sił bojowych” na obszarze nowo przyjętych państw, powstrzymanie się Sojuszu od budowy nowych i adaptacji istniejących konstrukcji przeznaczonych do składowania broni jądrowej
odniesienie do układu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)	wpisanie do dokumentu zasad adaptacji układu CFE uwzględniających postulaty rosyjskie	ogólne zasady adaptacji CFE w tym utrzymanie przez państwa-strony CFE poziomu sił wojskowych współmiernych do ich potrzeb bezpieczeństwa i zgodnych ze zobowiązaniami międzynarodowymi

\* na podstawie doniesień mediów

\*\* na podstawie tekstu dokumentu

Można skonstatować, iż w odniesieniu do stawianych przez Rosję postulatów podpisanie 27 maja 1997 r. w Paryżu Aktu Stanowiącego o Podstawach Stosunków Wzajemnych, Współpracy i Bezpieczeństwie pomiędzy NATO i Federacją Rosyjską nie było raczej sukcesem rosyjskiej dyplomacji. Z drugiej strony jednak, w odniesieniu do skali swoich możliwości Rosja uzyskała sporo. Kształt zapisów Aktu uzależniał jednak w praktyce zakres wpływów Moskwy od zgody strony natowskiej.

Pewne nadzieje, jakie towarzyszyły w Rosji początkowemu okresowi współpracy z Sojuszem po podpisaniu Aktu Stanowiącego, ustąpiły z czasem miejsca rozczarowaniu. Wynikało to z instrumentalnego podejścia strony rosyjskiej do stosunków z NATO. Interpretując po swojej myśli zapisy Aktu Stanowiącego Rosjanie domagali się, by na posiedzeniach Stałej Wspólnej Rady Rosja–NATO (PJC) dyskutowane były wszystkie istotne problemy bezpieczeństwa europejskiego, w tym dotyczące wojskowych aspektów rozszerzenia Sojuszu. Szczególnie spór dotyczył wprowadzenia pod obrady kwestii infrastruktury militarnej NATO w nowych państwach członkowskich. Sojusz zgodził się jedynie na przedstawienie swojej informacji na ten temat. Moskwa próbowała też bezskutecznie przekształcić Radę w swoisty organ decyzyjny dotyczący bezpieczeństwa regionalnego m.in. w kwestii Kosowa. Na posiedzeniu Rady na szczeblu ministerialnym w grudniu 1998 r. minister Iwanow domagał się dyskusji na temat nowej doktryny strategicznej Sojuszu. Rosyjska dyplomacja rozpoczęła bowiem kampanię przeciwko wprowadzeniu do wspomnianej doktryny możliwości podejmowania przez NATO operacji pokojowych i wymuszania pokoju poza swoim obszarem traktatowym niezależnie od udzielenia mandatu przez ONZ. Natomiast grudniowe spotkanie PJC na szczeblu ministrów obrony nie odbyło się wcale z uwagi na demonstracyjną odmowę przyjazdu delegacji rosyjskiej w proteście przeciw natowskim planom zbombardowania Jugosławii. Mimo zachęt strony natowskiej Rosja pozostała dość biernym uczestnikiem dwustronnych kontaktów i wbrew zapowiedziom nie przygotowała nowego IPP w ramach „Partnerstwa dla Pokoju”.

Kolejnym problemem była konkretna współpraca rosyjsko-natowska. Mimo zgłaszanych od dawna propozycji ze strony Sojuszu oraz możliwości, jakie stwarzał Akt Stanowiący<sup>13</sup>, Moskwa była w tym zakresie bardzo powściągliwa. Co prawda rosyjska jednostka liniowa uczestniczyła w maju 1998 r. (po raz pierwszy) we wspólnych ćwiczeniach w ramach PFP w Danii, odbywały się konferencje, a także szkolenia z udziałem oficerów rosyjskich (w tym w Centrum im. George’a Marshalla w Garmisch-Partenkirchen), jednak Moskwa zwlekąca z powołaniem wojskowych misji łączni-

kowych, nie udzielała poważnych briefingów na temat swojej infrastruktury wojskowej, nie podpisała nowego IPP i była bierna wobec natowskich propozycji dotyczących kwestii nierozprzerzenia broni jądrowej. Rosja ewidentnie była w ograniczonym stopniu zainteresowana konkretną współpracą (zwłaszcza wojskową), kładąc nacisk na kwestie polityczne. Te skromne jej formy, które zostały uruchomione, nie przetrwały próby, jaką był kryzys kosowski.

Najbardziej praktyczną formą współpracy Rosji i NATO był udział od końca 1995 r. żołnierzy rosyjskich pod taktyczną kontrolą NATO w Siłach Implementacyjnych IFOR (a od 1997 r. Siłach Stabilizacyjnych SFOR) w Bośni i Hercegowinie. Dogmatyczne stanowisko Moskwy w kwestii współdziałania z NATO doprowadziło do stworzenia skomplikowanego systemu dowodzenia siłami rosyjskimi<sup>14</sup>. Współpraca ta zaczęta być jednak wykorzystywana przez rosyjską dyplomację jako argument... przeciwko rozszerzeniu NATO.

## Kosowskie przymrozki i Putinowska odwilż

### 1. Kosowski szok

Kryzys w Kosowie (1998–1999) był tym czynnikiem, który w decydującym stopniu zdeterminował rosyjską politykę zagraniczną. Jego skutki miały rezultaty zarówno w sferze świadomości rosyjskich elit, w sferze konceptualizacji polityki bezpieczeństwa, a także w praktyce polityki zagranicznej nie tylko w odniesieniu do Europy, ale też innych regionów.

Moskwa, mimo dramatycznych wysiłków dyplomatycznych, nie zdołała zapobiec bombardowaniom przez NATO terytorium Jugosławii, które rozpoczęły się 24 marca 1999 r. Był to wistocie wielki cios dla międzynarodowego prestiżu Rosji. Reakcja Federacji Rosyjskiej była pozornie ostra. Premier Jewgienij Primakow demonstracyjnie nakazał zawrócić samolot wiozący go na wizytę do USA. Przedstawiciele najwyższych władz rosyjskich potępili naloty jako brutalne naruszenie przez NATO prawa międzynarodowego, akt agresji i błąd, za który – jak to ujął prezydent Jelcyn – przyjdzie Ameryce odpowiedzieć. Nie tylko rosyjscy wojskowi aluzjnie wspominali o możliwości rozszerzenia się wojny.

Z tą buńczuczną retoryką, wynikającą w dużej mierze z frustracji, kontrastowała jednak skromność praktycznych działań odwetowych podjętych przez Rosję. Przede wszystkim ogłoszono o zamrożeniu stosunków z NATO (w tym wstrzymaniu wszelkich ofi-

cyjnych kontaktów, udziału w wspólnych organach – w tym PJC i EAPC, programie „Partnerstwo dla Pokoju” oraz odwołaniu rosyjskich przedstawicieli wojskowych z Brukseli). Rosja wyraźnie nie chciała jednak zrywać stosunków z Zachodem i ograniczała się do posunięć propagandowych służących w istocie „zachowaniu twarzy”. Ewolucja rosyjskiego podejścia w kierunku bardziej konstruktywnego zaangażowania przyczyniła się do osiągnięcia na początku czerwca politycznego porozumienia pomiędzy władzami Jugosławii i społecznością międzynarodową (wistocie na warunkach USA i państw Unii Europejskiej), które doprowadziło 10 czerwca do wstrzymania nalotów NATO.

Tym większe było zaskoczenie państw zachodnich, gdy 200 rosyjskich komandosów z oddziałów SFOR stacjonujących w Bośni szybkim marszem wkroczyło w nocy z 11 na 12 czerwca do Kosowa, zajmując lotnisko Slatina pod Prisztiną<sup>15</sup>. Działania te, poza niewątpliwym aspektem propagandowym, służyły wymuszeniu na NATO zapewnienia, satysfakcjonującego Moskwę, udziału wojsk rosyjskich w ramach sił międzynarodowych KFOR wprowadzanych do Kosowa<sup>16</sup>. W trakcie burzliwych negocjacji w Moskwie nie udało się, mimo usilnych starań, uzyskać zgody na stworzenie odrębnego rosyjskiego sektora bezpieczeństwa w Kosowie. Kolejnym przedmiotem sporów był status i podporządkowanie rosyjskiego kontyngentu. Ostateczne uzgodnienia zapadły dopiero na początku lipca i stanowiły wistocie dziwny kompromis pozwalający „zachować twarz” Rosji, która faktycznie podporządkowywała swe wojska w Kosowie Sojuszowi<sup>17</sup>. Liczebność rosyjskiego kontyngentu wyznaczono ostatecznie na około 3600 żołnierzy (choć Rosja miała trudności ze sfinansowaniem ich pobytu). Rosyjskie władze przedstawiały zakończenie kryzysu w Kosowie jako wielki sukces dyplomatyczny Rosji.

Kosowo spowodowało wzrost nastrojów antyzachodnich w rosyjskim społeczeństwie, a zwłaszcza jego elitach. USA i NATO jednoznacznie już wyrastały na głównych przeciwników i źródło zagrożeń dla Federacji Rosyjskiej. Antyzachodnia retoryka stała się powszechna i objęła także część kręgów liberalnych. Potępiano przy tym w Rosji także przyjęte w nowej koncepcji strategicznej NATO zapisy o możliwości interweniowania Sojuszu poza swoim obszarem traktatowym. Negowano koncepcję „humanitarnej interwencji” jako przejaw woluntaryzmu i naruszenie fundamentalnej zasady poszanowania suwerenności państw<sup>18</sup>.

W dużej mierze pod wpływem wydarzeń w Kosowie powstały nowe podstawy konceptualne rosyjskiej polityki bezpieczeństwa wyrażonej w zatwierdzonej w styczniu 2000 r. „Koncepcji bezpie-

czeństwa narodowego FR” oraz zatwierdzonej w kwietniu 2000 r. „Doktrynie wojskowej FR”. W analizie zagrożeń w nim zawartych wyraźnie były krytyczne odniesienia do polityki USA i NATO. Także nowa „Koncepcja polityki zagranicznej FR” (zatwierdzona w czerwcu 2000 r.) jednoznacznie krytycznie oceniała proces rozszerzenia NATO, zapisy nowej koncepcji strategicznej Sojuszu i idee „interwencji humanitarnej”.

Paradoksalnie jednak to właśnie „szok kosowski” stworzył mentalne podstawy do przewartościowania dotychczasowej polityki rosyjskiej. Kryzys kosowski ujawnił skalę słabości państwa rosyjskiego. Wnioskiem, jaki rosyjscy decydenci z tego wyciągali, był przede wszystkim postulat wzmocnienia państwa, a zwłaszcza jego ekonomicznych i militarnych podstaw. Słabość Rosji czyniła przy tym bezproduktywnymi próby politycznej konfrontacji z Zachodem. Jasne stało się fiasko dotychczasowej polityki rosyjskiej. Narastała potrzeba dostosowania się do rzeczywistej sytuacji i polepszenia stosunków z USA, a także NATO.

Zbiegło się to zważną zmianą na szczytach władzy w Rosji. Schorowany prezydent Jelcyn ustąpił w ostatnim dniu 1999 r. z urzędu, przekazując obowiązki młodemu i energicznemu premierowi Władimirowi Putinowi.

## 2. Era Putina

Nowy rosyjski przywódca miał pełną świadomość złego stanu państwa i konieczności rewizji dotychczasowej polityki zagranicznej. Trzeba było czasu, aby zmiany w tej sferze stały się widoczne. Stosunkowo wcześniej nowe akcenty uwidoczniły się w podejściu rosyjskiego kierownictwa do NATO. Co prawda nie uległa zmianie rosyjska ocena kryzysu kosowskiego, jednak prezydent Putin od początku 2000 r. zaczął wysyłać sygnały gotowości do normalizacji (a nawet więcej – istotnej pozytywnej zmiany) stosunków z Sojuszem. W trakcie wizyty sekretarza generalnego NATO George’a Robertsona w Moskwie w lutym 2000 r. ogłoszono o rozpoczęciu normalizacji stosunków z Sojuszem. Dla rosyjskiej opinii publicznej pewnym szokiem stała się wypowiedź prezydenta Putina z 5 marca 2000 r. w wywiadzie dla BBC, w której nie wykluczył on politycznego członkostwa Rosji w Sojuszu Północno-atlantycznym<sup>19</sup>. Rosyjski przywódca podkreślał przede wszystkim, że Rosja dążąc do ścisłej współpracy z NATO, chce być traktowana jako równoprawny partner. Krytykując rozszerzenie NATO, Putin zaznaczył jednocześnie, że Moskwa nie zamierza się w związku z tym izolować. Sojusz powitał z zadowoleniem te deklaracje

rosyjskie, podkreślając jednocześnie, że kwestia członkostwa Rosji w NATO nie stoi na porządku dziennym. Później sam rosyjski przywódca zmienił nieco ton: między innymi we fragmencie swojego orędzia wygłoszonego przed Zgromadzeniem Federalnym 3 kwietnia 2001 r. uzależnił rozwój współpracy z NATO od przestrzegania przez Sojusz zasad prawa międzynarodowego (czyniąc aluzję do jego tamania w trakcie interwencji w Kosowie).

Pozytywne sygnały Rosji pod adresem Sojuszu (włącznie ze stawianiem kwestii ewentualnego członkostwa) w istocie należało traktować raczej jako zachętę wobec państw NATO do zmiany postawy wobec Rosji i wyjścia naprzeciw postulatam włączenia jej do współdecydowania o bezpieczeństwie europejskim. (NATO stało się tu głównym adresatem, ponieważ Moskwa utraciła wiarę w OBE jako możliwą podstawę takiego systemu). Taki sposób myślenia dobitnie wyraził prezydent Putin na konferencji prasowej w Moskwie 18 lipca 2001 r. Za główny cel uznał on budowę jednolitej przestrzeni bezpieczeństwa europejskiego. Spośród zarysowanych przez niego trzech wariantów jego osiągnięcia: rozwiązania NATO, wstąpienia Rosji do Sojuszu oraz stworzenia nowej struktury bezpieczeństwa z pełnoprawnym udziałem Rosji poparł ostatni<sup>20</sup>.

Nie brakło jednak rosyjskich ekspertów, którzy poważnie rozpatrywali członkostwo Rosji w NATO. Tradycyjnie należał do nich Siergiej Karaganow. Kierowana przez niego dość wpływowa pozarządowa Rada ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej w przygotowanych wiosną 2001 r. tezach postawiła jednoznacznie postulat przynajmniej politycznego członkostwa Rosji w Sojuszu<sup>21</sup>.

Choć nie doszło do przełomu w stosunkach Rosja–NATO, to jednak uległy one normalizacji. Od marca 2000 r. PJC zaczęła zajmować się innymi niż tylko Kosowo tematami (Moskwa wcześniej nie zgadzała się, traktując to jako formę „sankcji” wobec Sojuszu), a w maju tego roku odbyło się pierwsze od kryzysu posiedzenie ministerialne Rady. W grudniu uzgodniono plany współpracy w ratownictwie morskim (przyczyniła się do tego tragedia okrętu podwodnego „Kursk” w sierpniu 2000 r.). Początek 2001 roku przyniósł przejawy dalszej poprawy stosunków Rosji i Sojuszu. W dniach 19 – 21 lutego w Moskwie gościł sekretarz generalny NATO George Robertson. Otworzył on w rosyjskiej stolicy biuro informacyjne NATO. Wysłuchał także rosyjskich propozycji dotyczących niestrategicznej obrony przeciwrakietowej.

Nadal jednak nie brakowało punktów spornych. Chodziło zwłaszcza o dalsze rozszerzenie NATO. W końcu maja 2001 r. w wystąpieniu na posiedzeniu EAPC wiceminister spraw zagranicznych Rosji Jewgienij Gusarow oświadczył, iż rozszerzenie Sojuszu podważy system porozumień rozbrojeniowych, a zwłaszcza układ CFE<sup>22</sup>. Można było to interpretować zarówno jako element przeciwdziałania rozszerzeniu, jak i próbę szukania sposobów neutralizacji skutków akcesji państw bałtyckich (poprzez włączenie ich do systemu CFE).

Jednak NATO nie było jedynym punktem odniesienia dla rosyjskiej polityki bezpieczeństwa europejskiego. Była nim także Unia Europejska. Wydaje się, że Rosja dostrzegła w rozwoju CESDP szansę dla siebie. Jednak po obiecujących początkach dialogu o bezpieczeństwie Rosja – UE (zwłaszcza szczycie paryskim w październiku 2000)<sup>23</sup> przyszło rozczarowanie brakiem postępu (na szczycie moskiewskim w maju 2001 r.). Równoległe doszło do zmiany w rosyjskiej polityce wobec USA (rezygnacja z wszelkich przejawów antagonizowania Waszyngtonu). Moskwa dostrzegła przy tym, że postęp w dialogu z UE jest uwarunkowany w dużej mierze polepszeniem stosunków Rosji z USA i NATO.

Zasadnicze zmiany przyniosły wydarzenia 11 września.

## Po 11 września

### 1. Rosja apeluje

Wydarzenia 11 września stworzyły nową – w istocie dogodną dla Moskwy – sytuację międzynarodową. Już wcześniej Rosja odezła od polityki antagonizowania USA i podjęła próby polepszenia stosunków z Waszyngtonem. Decydując się na włączenie do koalicji antyterrorystycznej, Moskwa przystąpiła jednocześnie do politycznej ofensywy, dążąc do dokonania przełomu w stosunkach z państwami i strukturami zachodnimi. Ten – motywowany racjonalną kalkulacją – prozachodni zwrot dał Rosji szanse uzyskania korzyści między innymi w stosunkach z NATO.

W czasie przemówienia w niemieckim Bundestagu 25 września prezydent Putin przywołał ideę „Wielkiej Europy”, rysując wizję połączenia potencjału Europy i Rosji (podkreślając przy tym, iż nie miałyby to antyamerykańskiego charakteru); uznał za niewystarczające istniejące mechanizmy współpracy z Rosją nie dające jej możliwości wpływu i podejmowania decyzji; wskazując na

konieczność stworzenia stabilnej architektury bezpieczeństwa, wezwał, by „powiedzieć, że wyrzekamy się swoich stereotypów i ambicji i odłąd wspólnie będziemy zapewniać bezpieczeństwo ludności Europy i świata”<sup>24</sup>.

Na ten apel rosyjskiego prezydenta najszybciej odpowiedziała Unia Europejska, ogłaszając 3 października na szczycie Rosja–UE w Brukseli stworzenie *de facto* stałego kanału konsultacji w kwestii bezpieczeństwa<sup>25</sup>.

Jednak jeszcze bardziej spektakularny był postęp, jaki dokonał się w stosunkach Rosji z NATO.

26 września rosyjski minister obrony Siergiej Iwanow uczestniczył w nieformalnym szczycie ministrów obrony państw NATO w Brukseli i posiedzeniu Stałej Wspólnej Rady Rosja–NATO. Wobec rosyjskich deklaracji o gotowości do współpracy postanowiono wówczas, że odbywać się będą kontakty wysokiego szczebla i spotkania ekspertów Rosji i Sojuszu na temat wspólnej walki z terroryzmem.

2 października, w przeddzień szczytu Rosja–Unia Europejska prezydent Putin oświadczył: „Jesteśmy gotowi jakościowo zmieniać nasze stosunki z NATO i z tworzącymi się systemami bezpieczeństwa europejskiego”. Następnego dnia, po spotkaniu z sekretarzem generalnym NATO, wezwał zaś, by „odejść od logiki, kiedy problem rozszerzenia [NATO] ciągle odnawia jakąś dyskusję o charakterze destrukcyjnym pomiędzy Rosją i NATO”<sup>26</sup>. W trakcie brukselskiej wizyty rosyjski prezydent stwierdził także, iż nie ma powodu, by nie podejmowano na Zachodzie kwestii przyszłego członkostwa Rosji w NATO (dając jednak do zrozumienia, że kwestia ta nie stoi obecnie na porządku dziennym). Z relacji uczestników spotkania wynika także, iż prezydent Putin poddał ostrej krytyce dotychczasowy stan stosunków oraz mechanizmy współpracy Rosja–NATO, wzywając Sojusz do przedstawienia nowych propozycji. Uzgodniono powołanie specjalnej grupy roboczej złożonej z ekspertów w celu opracowania sposobów zacieśnienia wzajemnych stosunków.

Strona rosyjska nie przedstawiła konkretnych postulatów, lecz jedynie ogólnikowe sugestie powołania na miejsce PJC nowej struktury, w której Rosja byłaby pełnoprawnym uczestnikiem procesu decyzyjnego dotyczącego istotnych kwestii bezpieczeństwa europejskiego na wszystkich jego etapach. Chodziło o zastąpienie formuły „19 + 1” (państwa członkowskie Sojuszu konsultujące się z Rosją) formułą „20” (wspólne decydowanie na równych prawach).

## 2. NATO reaguje

Rosyjskie postulaty spotkały się z pozytywnym odzewem kilku czołowych państw członkowskich Sojuszu, wywołanym silnym pragnieniem przełamania dotychczasowego impasu w stosunkach NATO z Rosją. Grupa robocza skupiona wokół lorda Robertsona oraz Wielka Brytania, Kanada i Włochy zgłosiły wstępne propozycje dotyczące zacieśnienia współpracy z Rosją.

13 listopada w trakcie wizyty w USA prezydenci Putin i Bush podpisali wspólną deklarację o nowych stosunkach wzajemnych, w której m.in. poparli stworzenie jednolitej przestrzeni euroatlantyckiej, zacieśnienie więzi NATO i Rosji, wypracowanie nowych mechanizmów konsultacji, współpracy i wspólnego podejmowania decyzji i realizacji wspólnych działań Rosji i Sojuszu<sup>27</sup>. Pierwszą ujawnioną propozycją natowską był, wystosowany w połowie listopada, list brytyjskiego premiera Tony’ego Blaira do liderów państw członkowskich NATO, wzywający do stworzenia jak najszybciej nowej formuły współpracy z Rosją dającej Moskwie prawo współdecydowania w niektórych kwestiach w formule „20” (bez uprzedniego uzgodnienia stanowiska Sojuszu).

Wydaje się, iż inicjatywa zacieśnienia współpracy z Rosją podjęta przez niektóre państwa NATO wynikała z trzech głównych motywów. Po pierwsze, wykorzystania nowej sytuacji międzynarodowej dla wciągnięcia Rosji do konstruktywnej współpracy z NATO w kluczowych dla nich sferach (zwłaszcza w dziedzinie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i technologii rakietowych). Po drugie, udzielenia politycznego wsparcia dla nowego, prozachodniego kursu w polityce zagranicznej zainicjowanego po 11 września przez prezydenta Putina. Po trzecie, chęci stworzenia politycznego pakietu kompensacyjnego dla Rosji w obliczu nadchodzącej decyzji w kwestii dalszego rozszerzenia NATO obejmującego państwa bałtyckie. (Wcześniejsze bądź równoległe zaoferowanie Rosji jakościowo nowego partnerstwa z Sojuszem osłabiłoby negatywny odbiór w Rosji drugiej fali rozszerzenia i pozwoliłoby prezydentowi Putinowi wyjść z tej sytuacji z twarzą).

Kolejnym ważnym wydarzeniem w tym czasie w stosunkach Rosji i NATO była wizyta w Rosji sekretarza generalnego Sojuszu George’a Robertsona w dniach 21–23 listopada 2001 r. Sekretarz generalny NATO ujawnił zarysy propozycji wobec Rosji. Miałyby się one sprowadzać do uruchomienia nowego mechanizmu współpracy z Moskwą: zapraszania Rosji na wspólne posiedzenia (początkowo sugerowano, że chodziłoby o niektóre posiedzenia

Rady Północnoatlantyckiej) z prawem równoprawnego współdecydowania w wybranych kwestiach. Taka formuła – o roboczej nazwie Rada Rosyjsko-Północnoatlantycka (RNAC) – pozwoliłaby Rosji uczestniczyć w pełni w procesie przetargów i dochodzenia do konsensu, lecz tylko w niektórych sferach. Ich lista mogłaby objąć kwestie współpracy w walce z terroryzmem, przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, tworzeniu niestrategicznego europejsko-rosyjskiego systemu obrony przeciwrakietowej oraz zwalczaniu zagrożeń w dziedzinie tzw. miękkiego bezpieczeństwa (przestępczość zorganizowana, handel narkotykami itp.)<sup>28</sup>.

Z kolei przedstawiciele strony rosyjskiej z prezydentem Putinem na czele starali się rozwiązać wątpliwości w kwestii rosyjskich aspiracji, deklarując, iż celem Moskwy nie jest wejście do NATO ani frontowymi, ani też tylnymi drzwiami, ale jedynie zacieśnienie współdziałania na równoprawnych zasadach. Jak jednak stwierdził rosyjski prezydent, granicę owego zacieśnienia wyznacza tylko gotowość samego Sojuszu do uwzględnienia rosyjskich interesów<sup>29</sup>. Można było odnieść wrażenie, iż rosyjscy decydenci pragnęli wręcz zbagatelizować polityczne konsekwencje nowej formuły stosunków, podkreślając przy tym, iż Rosja nie zamierza wykorzystywać ich do blokowania funkcjonowania Sojuszu.

### 3. Nowa formuła

Formalna decyzja w sprawie wypracowania nowych formuł współpracy z Rosją zapadła na posiedzeniu ministerialnym Rady Północnoatlantyckiej 6 grudnia i została potwierdzona następnego dnia na spotkaniu Stałej Wspólnej Rady Rosja–NATO. Wiadomości z Brukseli wyraźnie wskazywały na ograniczony (z rosyjskiego punktu widzenia) charakter otwarcia Sojuszu na postulaty Moskwy. Wynikało to zwłaszcza z różnicy zdań w tonie państw członkowskich<sup>30</sup>. Szczególne znaczenie miała tu zmiana stanowiska USA, które nieoczekiwanie zasygnalizowały konieczność ostrożnego podejścia do nowej formuły współpracy i wskazały na przeszkody formalne<sup>31</sup>. W rzeczywistości jednak, jak się wydaje, decydowały tu spory w tonie samej administracji amerykańskiej. Atmosfera zawyżonych oczekiwań mogła spowodować zatem pewne rozczarowanie dla Moskwy, która – nie chcąc, by nowe stosunki z NATO potraktowano jako formalną akceptację przez Rosję dalszego rozszerzenia NATO – zaostrzyła ton w kwestii rozszerzenia. Prezydent Putin w wywiadzie dla greckich mediów z 5 grudnia określił planowane rozszerzenie jako „zajęcie bezcelowe i nikczemne”, ponawiając rosyjski sprzeciw wobec tego

procesu<sup>32</sup>. Mimo to Rosja odczuwała pewną satysfakcję z samego uruchomienia procesu budowy nowych stosunków.

Coraz wyraźniejsze stawały się jednak różnice interesów pomiędzy NATO i Rosją w kwestii nowej formuły współpracy. Państwa Sojuszu zaczęły koncentrować swój wysiłek na stworzeniu takich zabezpieczeń, które uniemożliwiłyby Rosji blokowanie funkcjonowania NATO. Opowiadały się przy tym za ustaleniem niezbyt szerokiej listy tematów ewentualnego współdecydowania. Z kolei Moskwa podkreślała konieczność zapewnienia rzeczywistej równoprawności i efektywnego współdecydowania. Chciała przy tym w miarę szczegółowo ustalić procedury (także w kwestii realizacji wspólnych decyzji). Początkowo naciskała na ustalenie wąskiej listy tematów „negatywnych” (w których niemożliwe jest współdecydowanie – jak artykuł 5. inne sprawy wewnętrzne idetyczne polityki obronnej Sojuszu)<sup>33</sup>. Następnie zgodziła się na listę „pozytywną”, ale pragnęła, by była ona jak najszersza i otwarta. Chciała też uczestniczyć w wypracowywaniu nowej formuły, a nie otrzymywać gotowe oferty Sojuszu. Przede wszystkim stronie rosyjskiej zależało na czasie. Chciała, by do połowy lutego gotowe były założenia nowych stosunków, a ich inauguracja odbyła się na spotkaniu NAC i PJC w Rejkjawi w połowie maja 2002 roku<sup>34</sup>.

Wzajemne interesy strony komunikowały sobie w trakcie konsultacji rozpoczętych w końcu stycznia 2002 r. Jednak dopiero uzgodnienie wewnątrz Sojuszu 20 lutego założeń natowskiej oferty umożliwiło konkretną dyskusję. Oferta NATO została oficjalnie przedstawiona Rosji w trakcie wizyty w Moskwie zastępcy sekretarza generalnego Sojuszu Guntera Althenburga 4–5 marca 2002 r. Zgodnie z nią miała powstać nowa Rada Rosja–NATO (NRC), która obradowałaby – podobnie jak PJC, którą miała zastąpić – co najmniej raz w miesiącu na szczeblu ambasadorów i co najmniej dwa razy do roku na szczeblu ministerialnym. Jej obrady miał przygotowywać specjalny komitet (z udziałem Rosji). Tematy (w ramach ustalonych obszarów współpracy zgodnych z wcześniej przedstawianymi w NATO propozycjami) mogłyby proponować wszyscy uczestnicy. Rosja miałaby w Radzie prawa równe państwom członkowskim NATO w kwestii konsultacji i podejmowania decyzji, a NATO nie ustalałoby wcześniej (przynajmniej formalnie) wspólnego stanowiska. W decydowaniu wymagany byłby konsensus. Równocześnie jednak na żądanie któregośkolwiek z uczestników dany temat mógłby być zdjęty z obrad NRC. Państwa NATO zachowałyby przy tym prawo do dyskusowania każdej kwestii także bez udziału Rosji. W nowej formule istniałaby możliwość (ale

nie obowiązek) uczestnictwa Rosji w reagowaniu kryzysowym NATO (za zgodą Sojuszu)<sup>35</sup>.

Tak sformułowana oferta – dająca Rosji możliwości konstruktywnego współdziałania, ale blokująca możliwość destruktywnego wpływu – wywołała w Moskwie rozczarowanie. Zarówno minister spraw zagranicznych Igor Iwanow, jak i minister obrony Siergiej Iwanow (w trakcie wizyty wUSA w połowie marca) wyrażali swoje wątpliwości i obawy co do jakości efektywnej współpracy i podkreślali, że odbiega ona od propozycji przedstawionych w listopadzie przez brytyjskiego premiera Blaira<sup>36</sup>.

Strona rosyjska na początku marca wystąpiła z kontrpropozycjami wobec NATO. Sprowadzały się one do większej formalizacji i instytucjonalizacji współdziałania z Sojuszem. Miały one w istocie prowadzić do uzyskania przez Rosję uprzywilejowanej pozycji wobec NATO.

Półtora miesiąca przed spotkaniem w Rejkjawiку wydaje się, że wbrew krytycznym reakcjom Rosja zaakceptuje natowską ofertę. Mimo iż odbiega ona od rosyjskich ambicji, to jednak daje Moskwie możliwość zwiększenia swego wpływu na NATO i bezpieczeństwo europejskie. Przede wszystkim zaś (podobnie jak Akt Stanowiący w 1997 r.) daje możliwość złagodzenia efektu spodziewanego zaproszenia do członkostwa w Sojuszu państw bałtyckich. (Wiele wskazuje na to, iż Rosja pogodziła się znieuchronnością tego procesu, jednak – podobnie jak w 1997 r. – chce częściowo ograniczyć jego wojskowe skutki).

Przy fiasku modelu OBWE i niedojrzałości CESDP rozszerzające się NATO pozostaje strukturą dominującą w sferze bezpieczeństwa w Europie. Dlatego Rosja, jak na razie, nie ma alternatywy dla polityki zacieśniania więzi z Sojuszem. Moskwa liczy przy tym, że nowa formuła stosunków z NATO uruchomi proces, który może w końcu przekształcić Sojusz w system zbiorowego bezpieczeństwa z pełnoprawnym udziałem Rosji.

## Wnioski i prognozy

### 1. NATO i bezpieczeństwo europejskie w latach 90. oczyma Moskwy

Przez całe lata 90. stosunek Rosji do Sojuszu Północnoatlantyckiego kształtowany był przez pryzmat kilku podstawowych założeń w diagnozie sytuacji:

**a.** NATO było postrzegane przez zasadniczą część elit rosyjskich jako organizacja będąca instrumentem realizacji interesów USA w Europie. Stany Zjednoczone były traktowane jako faktyczny hegemon w Sojuszu. W związku z tym stosunek do NATO był w Rosji pochodną percepcji USA i ich polityki. Percepcja ta była zróżnicowana, jednak dominowało przekonanie o jej sprzeczności z istotnymi interesami Rosji. Co za tym idzie, wizerunek NATO był na ogół negatywny.

**b.** Rosja z uwagą śledziła wszelkie przejawy zwiększania samodzielności zachodnioeuropejskich sojuszników USA w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ewolucję Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI). Raczej sceptycznie patrzono jednak w Moskwie na perspektywy praktycznej ich realizacji.

**c.** Proces transformacji NATO na początku lat 90., wzrost jego aktywności poza obszarem traktatowym, budowanie sieci współpracy z państwami nieczłonkowskimi oraz idea rozszerzenia Sojuszu były w Moskwie postrzegane jako umacnianie centralnej roli NATO w architekturze bezpieczeństwa europejskiego. Ponieważ nie było realnych perspektyw na członkostwo Rosji w Sojuszu, procesy te były odbierane w Rosji jako zagrożenie dla jej interesów. Rosja będąc poza Sojuszem nie uczestniczyła w podejmowaniu kluczowych decyzji w kwestii bezpieczeństwa europejskiego i miała poczucie postępującej marginalizacji.

**d.** Rozszerzenie Sojuszu na wschód było odbierane przez Rosję jako polityczne zagrożenie, ponieważ w jej optyce zwiększało obszar dominacji Stanów Zjednoczonych w sferze bezpieczeństwa, likwidowało „strefę buforową” w Europie Środkowej, a także (od połowy lat 90. był to główny powód rosyjskiego sprzeciwu) było postrzegane jako zagrożenie dla rosyjskiej hegemonii na obszarze postradzieckim.

**e.** Politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej determinowało samostrzeżenie się jako wielkiego mocarstwa. Towarzysząca temu dominacja myślenia kategoriami *realpolitik* i geopolityki w rosyjskich elitach sprawiała, iż Rosja koncentrowała się w dużej mierze na obronie swej „strefy wpływów” (gdzie chciała mieć między innymi dominującą rolę w regulowaniu bezpieczeństwa). Byliśmy przy tym świadkami procesu kurczenia się zasięgu definiowanej strefy (od obszaru byłego bloku radzieckiego do obszaru postradzieckiego aż do obszaru WNP), a także zmiany modelu realizacji wpływu (coraz bardziej „subtelne”, niesiłowe jego formy). Wpływało to bezpośrednio na stosunek Moskwy do stopniowego rozszerzenia NATO i zacieśniania stosunków Sojuszu z niektórymi państwami WNP (niechętnie godzenie się z ich nieuchronnością).

## 2. Ewolucja stosunków Rosja–NATO

Stosunki Rosja–NATO i rosyjska polityka wobec Sojuszu ulegały zmianie. Warunkował je kontekst międzynarodowy, a zwłaszcza stosunki z USA i czołowymi państwami zachodnioeuropejskimi oraz kryzysy regionalne (zwłaszcza na Bałkanach i obszarze WNP). Wpływ, choć mniejszy, miały także uwarunkowania wewnętrzno-polityczne. Polityka zacieśniania konstruktywnych stosunków z NATO (zainicjowana jeszcze przez ZSRR pod kierownictwem Michaiła Gorbaczowa) ustąpiła od 1993 r. chłodniejszym relacjom, które zdominowała kwestia rozszerzenia Sojuszu. O ile w 1994 r. Moskwa realizowała aktywną politykę, wysuwając szereg propozycji, to rok później zmieniła stopniowo kurs na dość konfrontacyjny wobec Sojuszu. Dopiero dialog zainicjowany w drugiej połowie 1996 r. doprowadził do normalizacji i dalszej instytucjonalizacji stosunków woparciu oAkt Stanowiący podpisany w maju 1997 r. Narastające w 1998 r. spory w kwestii jego interpretacji nie sprzyjały zacieśnianiu współpracy Rosja–NATO, która została zamrożona decyzją Moskwy po rozpoczęciu bombardowań Sojuszu w Jugosławii w marcu 1999 r. Przełom, jaki się dokonał w 2001 roku w stosunkach pomiędzy NATO a Rosją, dojrzał przez dłuższy czas. Przyczyniły się do niego przede wszystkim trzy czynniki: szok, jaki spowodowała w Rosji operacja NATO w Kosowie wiosną 1999 r., przejście władzy w Rosji w końcu 1999 r. przez pragmatycznie zorientowanego Władimira Putina oraz nowa – dogodna dla Rosji – sytuacja międzynarodowa, jaka powstała po 11 września. Normalizacja stosunków z NATO nastąpiła w połowie 2000 r., lecz wyraźny postęp osiągnięto dopiero w nowej sytuacji międzynarodowej powstałej po 11 września 2001 r. Na przełomie 2001 i 2002 roku wypracowane zostały założenia nowej formuły stosunków NATO i Rosji.

## 3. Uwarunkowania rozwoju stosunków Rosja–NATO

Na dalszą ewolucję stosunków Rosja–NATO istotny wpływ wywierać będą między innymi następujące odrębne procesy:

**a.** W pierwszym rzędzie znaczenie będą miały stosunki rosyjsko-amerykańskie determinowane głównie przez politykę Waszyngtonu. Wydaje się, iż Rosja – świadoma dysproporcji sił – stanowczo będzie unikać politycznej konfrontacji z USA, a raczej szukać będzie pól dla zbliżenia i konstruktywnej współpracy. W tym kontekście ewentualna stagnacja bądź ochłodzenie stosunków rosyj-

sko-amerykańskich może sprzyjać osłabieniu dynamiki nowej formuły stosunków Rosja–NATO. Może ona ograniczyć się – jak do tej pory – do konsultacji względnie wspólnego podejmowania decyzji tylko w wąskim zakresie tematów. Taka sytuacja pogłębiać będzie rozczarowanie Moskwy współpracą zSojuszem. Nie wydaje się, aby Moskwa zrezygnowała całkowicie z takiej współpracy (ipozbawiła się choćby minimalnego narzędzia wpływu na NATO). Może ona natomiast, przy sprzyjających okolicznościach, przenieść punkt ciężkości swej polityki bezpieczeństwa na stosunki z Unią Europejską. Z kolei dalsza znacząca poprawa stosunków z USA (a nawet – co wydaje się mało prawdopodobne – sojusz strategiczny z Waszyngtonem) paradoksalnie może jeszcze bardziej osłabić zainteresowanie Moskwy współpracą z NATO, zwłaszcza w razie zmniejszenia roli NATO jako instrumentu polityki bezpieczeństwa USA. W takim wypadku Rosja byłaby skłonna koncentrować się raczej na bilateralnej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Wydaje się, iż jedynie ustabilizowane dobre stosunki rosyjsko-amerykańskie i utrzymanie się istotnej roli NATO w bezpieczeństwie europejskim sprzyjałyby aktywizacji współpracy Rosji z Sojuszem. Tym bardziej że Moskwa zaczyna już obecnie postrzegać NATO jako instrument hamowania tendencji unilateralnych w polityce USA.

**b.** Na relacje Rosji i NATO wpływać będzie także postęp procesu integracji europejskiej, ułożenia stosunków UE–NATO i ewolucja całości kształtu stosunków UE–Rosja. W przypadku sukcesu CESDP (przy dokonaniu rozgraniczenia kompetencji i ustalenia zasad współpracy zNATO) oraz osiągnięcia przez Rosję postępu na drodze włączania się do przestrzeni europejskiej w sferze gospodarczej możliwe jest osłabienie zainteresowania Moskwy współpracą z NATO na korzyść UE. Perspektywy sukcesu w tej dziedzinie wydają się jednak obecnie raczej odległe. Inną możliwością jest – dająca się już zaobserwować (o czym może świadczyć porozumienie z Francją o dialogu strategicznym) – próba budowania bilateralnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z mocarstwami europejskimi (której perspektywy zwiększyłyby się w razie trudności w procesie rozwoju CESDP i ułożeniu stosunków UE z NATO). Odbudowa elementów systemu równowagi sił w skali europejskiej zmniejszyłaby rolę takich instytucji jak NATO i ich atrakcyjność dla Rosji.

**c.** Innym czynnikiem będzie sytuacja wewnętrzna w Rosji. Nowy pragmatyczny i generalnie prozachodni kurs rosyjskiej polityki zagranicznej ma w Rosji ciągle wielu przeciwników myślących anachronicznymi kategoriami. Brak jednak zorganizowanej opozycji wobec nowej polityki. Jej powstanie uniemożliwia znaczny stopień



kontroli Kremla nad procesami politycznymi w kraju oraz środkami oddziaływania na świadomość społeczną oraz utrzymujący się wysoki stopień społecznego zaufania do Władimira Putina. Sytuacja taka mogłaby ulec zmianie wówczas, gdyby jednocześnie z całkowitym brakiem korzyści w polityce zagranicznej Rosję dotknął poważny kryzys społeczno-gospodarczy (wywołany załamaniem się światowych cen nośników energii). Nawet wówczas nie należałoby się jednak raczej spodziewać zerwania współpracy z Zachodem (w tym i NATO), a co najwyżej zmiany retoryki i czasowego ograniczenia współpracy.

#### 4. Perspektywy rozwoju stosunków Rosja–NATO

Niezależnie od powyższych uwarunkowań wydaje się, iż nawet przy założeniu utrzymania się stabilnego wzrostu potencjału Federacji Rosyjskiej, jeszcze przez długi czas jej słabość będzie dyktowała opieranie się w polityce w większym stopniu na mechanizmach współpracy wielostronnej. Jednym z takich istotnych mechanizmów będzie zapewne NATO. Rosja będzie dążyć do utrzymania dynamiki procesu polegającego na stopniowym poszerzaniu zakresu jej integracji politycznej (lecz nie wojskowej) z Sojuszem Północnoatlantyckim. Zacieśnianie współpracy NATO – Rosja (przy presji na uzyskiwanie konsensu w obszarach współdecydowania) oraz istotne geograficzne poszerzenie obszaru traktatowego NATO może sprzyjać stopniowej ewolucji Sojuszu w kierunku pożądanym przez Rosję: ku systemowi zbiorowego bezpieczeństwa. Postępy w stosunkach z NATO Rosja będzie chciała wykorzystać także do adekwatnego zacieśniania współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z Unią Europejską (budując mechanizm sprzężenia zwrotnego między tymi procesami). Tak czy inaczej Moskwa dążyć będzie do celu, do jakiego podążała od lat: efektywnego i pełnoprawnego „współzarządzania” bezpieczeństwem europejskim. Taka „polityzacja” współpracy ze strony Rosji nie będzie służyć osiągnięciu poważnych efektów we współdziałaniu wszeregu konkretnych kwestii cywilnych i wojskowych. Rosja – zarówno z przyczyn subiektywnych, jak i obiektywnych – długo jeszcze zapewne nie będzie przygotowana do takiej współpracy.

Sukces nowej formuły współpracy z Rosją nie zależy jedynie od postawy USA i ich europejskich sojuszników (zwłaszcza gotowości wychodzenia naprzeciw postulatom rosyjskim). Istotny wpływ będzie tu miała postawa samej Rosji, a w szczególności:

- a. gotowość Moskwy do zaakceptowania rzeczywistej równoprawności w ramach nowej formuły współpracy z państwami NATO i wyrzeczenia się roszczeń do statusu uprzywilejowanego jej uczestnika
- b. zdolność Rosji do adaptacji mechanizmów konstruktywnego uzyskiwania konsensu w ramach nowych organów współpracy i wyrzeczenia się metod takich jak szantaż czy blokowanie decyzji
- c. uznanie przez Moskwę jednolitości europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa (w granicach OBWE) i rezygnacja z prób nadawania jakiegoś specjalnego statusu (zwłaszcza oznaczającego zastrzeżenie monopolu dla działań Rosji w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa) dla obszaru WNP
- d. podjęcie przez Rosję wysiłku rzeczywistej reformy sił zbrojnych (w tym wprowadzenia standardów w zakresie efektywnej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi) umożliwiającej interoperacyjność z siłami Sojuszu
- e. zdolność Moskwy do odrzucenia stereotypowego negatywnego wizerunku NATO i gotowość do upowszechniania pozytywnego jego obrazu w społeczeństwie rosyjskim
- f. uznanie przez Moskwę zasadniczej zbieżności interesów bezpieczeństwa pomiędzy Rosją a Sojuszem Północnoatlantyckim i dążenie do urzeczywistnienia tej wspólnoty interesów w polityce państwa
- g. wprowadzanie w państwie rosyjskim, w pełnym zakresie, europejskich standardów w zakresie demokracji i rządów prawa oraz wykazanie w praktyce politycznej niekoniunkturalnego i nieinstrumentalnego przywiązania do wspólnych wartości wyznawanych przez państwa Sojuszu.

Spełnienie powyższych warunków umożliwiłoby dokonanie rzeczywistego, głębokiego nieodwracalnego przełomu w stosunkach Rosji i NATO i usunęłyby przeszkody dla włączenia jej do wspólnoty euroatlantyckiej w charakterze pełnoprawnego uczestnika.

*Marek Menkiszak*

*Tekst ukończono 2 kwietnia 2002 r.*

<sup>1</sup> Rozumianego jako niezaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa przez część państw (wschodniej części) Europy.

<sup>2</sup> Por. A. Kozyriew, *The New Russia and the Atlantic Alliance*, NATO Review No. 1, 1993; „Strategija dla Rossii”, tezy raportu Rady ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej, *Niezawisimaja Gazieta*, 19.08.1992.

<sup>3</sup> NACC była – stworzonym przez NATO – forum regularnego dialogu politycznego na temat bezpieczeństwa, w tym problemów dotyczących rozbrojenia, operacji pokojowych i działań prewencyjnych (spotkania na szczeblu ministrów spraw zagranicznych i ambasadorów oraz sesje organów NATO z państwami partnerskimi), atakże instrumentem współpracy (spotkania eksperckie poświęcone m.in. problematyce planowania obronnego, strategii wojskowych, cywilnej kontroli nad armią czy konwersji przemysłu zbrojeniowego). Działalność Rady odbywała się na podstawie uzgodnionych przez wszystkich uczestników rocznych planów pracy. W maju 1997 r. przekształciła się ona w Euroatlantyczną Radę Współpracy (EAPC), poszerzając wpływ państw partnerskich na realizowaną współpracę.

<sup>4</sup> Rozumiana jako brak instytucjonalnej ochrony bezpieczeństwa w tym regionie za pomocą mechanizmów wielostronnych.

<sup>5</sup> Propozycje rosyjskie znalazły swój wyraz przedstawionej przez ministra Andrieja Kozyriewa w styczniu i lutym 1994 r. **koncepcji ogólnoeuropejskiego partnerstwa**. Zakładała ona umocnienie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i przekształcenie jej w nadzrędną organizację koordynującą działalność w sferze bezpieczeństwa innych struktur europejskich: NATO, UE, Unii Europejskiej, Rady Europy i WNP. Wzmocniona i uzupełniona o państwa neutralne NACC w powiązaniu z KBWE pełniłaby funkcje koordynacyjne w płaszczyźnie wojskowej. Posiadałaby ona własny sekretariat i zajmowała się takimi problemami, jak: operacje pokojowe, środki budowy zaufania i konwersja przemysłu zbrojeniowego. Koncepcję uzupełniły dalsze propozycje, m.in. powołania Komitetu Wykonawczego KBWE (struktury wzorowanej na Radzie Bezpieczeństwa ONZ), przedstawione latem 1994 r.

<sup>6</sup> Rozumianych jako działania wykraczające poza zbiorową obronę obszaru traktatowego (głównie operacje pokojowe).

<sup>7</sup> „Jewropejskaja sistema bezopasnosti pierieżywajet głuboczajszyj krizis”, wywiad z S. Karaganowem, *Siegodnia*, 26.08.1994.

<sup>8</sup> W wystąpieniu na szczycie Rady Europy w Strasburgu prezydent Rosji Borys Jelcyn deklarywał: „Obecnie nadszedł czas, by wspólnie budować nową, Wielką Europę bez linii podziałów – Europę, której żadne państwo nie byłoby w stanie narzucić swojej woli (...) Na dzień dzisiejszy właśnie Wielka Europa może stać się potężną wspólnotą, zpotencjałem której nie mógłby się równać żaden z regionów świata. Iktóra sama mogłaby zapewnić sobie bezpieczeństwo”. Tekst wystąpienia: *Diplomaticzeskij Wiestnik*, nr 11, 1997, s. 8.

<sup>9</sup> Pełny tekst listu opublikował czeski dziennik *Mlada Fronta Dnes*, 02.12.1993.

<sup>10</sup> Tekst raportu zaprezentowanego przez dyrektora Służby Wywiadu Zagranicznego Jewgienija Primakowa na konferencji prasowej w Moskwie 25 listopada 1993 r.: „Eurazja”, nr 5–6, 1994 (Aneks).

<sup>11</sup> Poufne oferty rosyjskie wedle informacji przeciekających do mediów miałyby sprowadzać się do pogodzenia się Moskwy z przyjęciem do NATO grupy państw z EŚW jednak uzależnionego od szeregu warunków. Rosja i NATO (jako całość) miałyby podpisać specjalne, prawnie wiążące porozumienie gwarantujące, że Sojusz nie jest wymierzony przeciw Rosji. Porozumienie miało przewidywać stworzenie stałego mechanizmu konsultacyjnego pomiędzy Rosją i NATO (w tym na szczeblu ministrów spraw zagranicznych) w formule 1 + 1 (anie 16 + 1) oraz wspólnego komitetu politycznego. Zawarto by porozumienie o współpracy wojskowej i wojskowo-technicznej. Rosja otrzymałaby gwarancje zachowania dotychczasowego statusu polityczno-wojskowego obwodu kaliningradzkiego. Proces przyjmowania do NATO nowych członków miałby być rozłożony w czasie i rozpocząć się po wyborach prezydenckich w Rosji (planowanych na czerwiec 1996 r.); poszczególne państwa przyjmowane byłyby do Sojuszu pojedynczo i nie byłyby zintegrowane ze strukturą wojskową Sojuszu. Na terytoriach nowych członków NATO nie mogłyby stacjonować wojska innych państw Sojuszu ani też broń jądrowa.

<sup>12</sup> Zob. relacja z konferencji prasowej W. Czurkina 05.04.1994, *Diplomaticzeskij Wiestnik*, nr 3–4, 1994, s. 12.

<sup>13</sup> Akt wymieniał wśród obszarów współpracy m.in.: zapobieganie kryzysom, wspólne operacje pokojowe, wymianę informacji o strategiach, doktrynach i budżetach obronnych, kontrolę zbrojeń, bezpieczeństwo jądrowe, nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia, taktyczną obronę raketową, bezpieczeństwo ruchu powietrznego, współpracę zbrojeniową, konwersje przemysłów obronnych, ćwiczenia w zakresie ratownictwa i walki z terroryzmem i handlem narkotykami.

<sup>14</sup> Rosyjska brygada (która początkowo liczyła około 1800 żołnierzy, a w pierwszych miesiącach 2001 r. około 1200) na podstawie porozumienia z listopada 1995 r. odbierała rozkazy od Dowódcy Sił NATO w Europie (SACEUR) (występującego w tym przypadku jako Dowódca Sił USA w Europie) wyłącznie poprzez rosyjskiego generała mającego status jego Specjalnego Zastępcy (rezydującego w europejskim dowództwie NATO SHAPE pod Mons), ataktycznie podlegała amerykańskiemu dowódcy Wielonarodowej Brygady Północ, odbierając od niego rozkazy za pośrednictwem dowódcy rosyjskiego kontyngentu. Chodziło tu o to, by formalnie rosyjscy żołnierze nie służyli pod dowództwem NATO. Por. NATO and Russia: Partners in Peacekeeping, Brussels 2001.

<sup>15</sup> Ta ryzykowna akcja została podjęta nie tylko bez uzgodnienia z innymi państwami, ale nawet bez wiedzy i zgody członków rosyjskiego rządu (!). Plan opracowany wtajemniczy przez grupę sztabowych oficerów został natomiast zaakceptowany przez prezydenta Jelcyna.

<sup>16</sup> NATO zdołało jednak zablokować ciąg dalszy operacji, doprowadzając do zamknięcia przez Węgry, Rumunię i Bułgarię przestrzeni powietrznej dla rosyjskich samolotów transportowych mających dostarczyć posiłki dla Rosjan w Kosowie, następnie wynegocjowało dostęp do lotniska wzajemnie za dostarczenie siłom rosyjskim zaopatrzenia, którego były one pozbawione.

<sup>17</sup> Przyjęta formuła głosiła, że rosyjski kontyngent przyjmuje rozkazy wyłącznie od rosyjskiego dowódcy, powołanego na stanowisko specjalnego zastępcy głównodowodzącego KFOR (dowódcy sił NATO w Europie), od którego rozkazy te pochodzą. Ponadto żołnierze rosyjscy mają prawo wstrzymać się od ścigania serbskich zbrodniarzy wojennych. I. Buławinow, I. Safronow, Miasto postojannoje okupacji, *Kommiersant Włast'*, 15.06.1999. Por. NATO and Russia..., *op.cit.*

<sup>18</sup> Zob. chociażby: „Rol Rosji w zmieniającym się świecie”, wystąpienie Igora Iwanowa na Światowym Kongresie Prasy Rosyjskiej z 22.06.1999 r., MSZ FR, maszynopis powielony, s. 1–8.

<sup>19</sup> Minister spraw zagranicznych Igor Iwanow poczuł się zmuszony do wystosowania nazajutrz w telewizji NTW interpretacji bagatelizującej wypowiedź prezydenta jako wyraz woli poprawy stosunków Rosji z Sojuszem (anie rzeczywistego członkostwa w nim).

<sup>20</sup> Tekst wypowiedzi Putina zob.: <http://president.kremlin.ru/events/264.html>

<sup>21</sup> Roszija i procesy globalizacji – czto dielat'?, *Wiestnik Analitiki*, nr 5, 2001, s. 155.

<sup>22</sup> Biuletyn informacyjny MSZ FR z 30.05.2001.

<sup>23</sup> W podpisanej wówczas specjalnej deklaracji Rosja i UE uzgodniły m.in. uruchomienie regularnych konsultacji na temat bezpieczeństwa oraz wypracowanie przez ekspertów modalności uczestnictwa Rosji w operacjach wojskowych UE. Głównym inicjatorem rozwoju dialogu w tej sferze była przewodnicząca wówczas w UE Francja.

<sup>24</sup> Tekst przemówienia zob.: <http://president.kremlin.ru/events/313.html>

<sup>25</sup> Nowe formy dialogu miały mieć postać spotkań przedstawicieli Rosji i Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (PSC) (głównego organu nadzorującego realizację Wspólnej Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – CFSP) oraz comiesięcznych spotkań konsultacyjnych z Trójką PSC (przedstawiciel obecnego i przyszłego kraju przewodniczącego oraz przedstawiciel Komisji Europejskiej). Zadeklarowano także ustalenie parametrów ewentualnego udziału Rosji w cywilnych i wojskowych misjach Unii Europejskiej.

<sup>26</sup> Teksty wystąpień zob.: <http://president.kremlin.ru/events/320.html>;

<http://president.kremlin.ru/events/321.html>

<sup>27</sup> New Relationship Between the US and Russia, Washington 13.11.2001.

<sup>28</sup> Por. przemówienia sekretarza generalnego NATO G. Robertsona: „NATO and Russia: A Special Relationship”, Wołgograd 21.11.2001; „A New Quality in the NATO – Russia Relationship”, wystąpienie w Akademii Dyplomatycznej, Moskwa 22.11.2001; wypowiedzi G. Robertsona na konferencji prasowej w siedzibie dziennika *Izwestija* 22.11.2001, w: <http://www.nato.int/docu/speech/2001>

<sup>29</sup> Wypowiedzi prezydenta Putina na spotkaniu z parlamentarzystami. Strana.ru, 22.11.2001.

<sup>30</sup> Wśród państw sceptycznie odnoszących się do dalej idącego włączenia Rosji do współdecydowania znajdowały się m.in. Francja, Niemcy, Norwegia, Turcja, Polska, Czechy i Węgry.

<sup>31</sup> Chodziło tu zwłaszcza o treść protokołów ratyfikacji przyjęcia Polski, Czech i Węgier do NATO przez Senat USA z 30 kwietnia 1998 r., gdzie znalazły się zapisy o konieczności wcześniejszego konsensu w ramach NATO przed rozmowami z państwami nieczłonkowskimi (w tym wobec Rosji w ramach PJC). Zob. Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on the Accession of Poland, Hungary and the Czech Republic, Senate 04.05.1998. Por. też szczegółowe zasady wyjaśnione w liście prezydenta USA do Senatu z 21 maja 1998 r.

Podobne zapisy znajdowały się także w poufnej dokumentacji NATO (Intra-Alliance Understanding) dotyczącej zasad współpracy z Rosją.

<sup>32</sup> Wywiad dla telewizji „Net-TV” i „Mega”. Tekst zob.:

<http://president.kremlin.ru/events/397.html>

<sup>33</sup> W tej kwestii publicznie zabrał głos sam prezydent Putin w trakcie wizyty w Wielkiej Brytanii. Zob. wystąpienie prezydenta Putina na wspólnej konferencji prasowej. <http://president.kremlin.ru/events/422.html>

<sup>34</sup> Chodziło wistocie o to, by nowe stosunki zaczęły funkcjonować przed zaproszeniem nowych członków do Sojuszu na szczycie NATO w Pradze w listopadzie 2002 r., co pozwoliłoby złagodzić negatywny efekt tej ostatniej decyzji dla rosyjskiej opinii publicznej.

<sup>35</sup> Na podstawie informacji ze źródeł zbliżonych do Kwatery Głównej NATO.

<sup>36</sup> Minister Igor Iwanow stwierdził, że „20 nie może być po prostu organem konsultacyjnym czy doradczym, jak mówią o tym w niektórych państwach NATO, ale powinien być to organ realnie działający, który wypracowywałby decyzje, podejmowałby decyzje i wspólnie realizowałby je”. Interfax, 04.03.2002; Siergiej Iwanow powiedział między innymi: „Nadal uważamy, że mechanizm współpracy Rosji i NATO powinien zmienić się jakościowo, anie procesualnie (...) Przedstawiony przez NATO projekt w swej zawartości bardzo ustępuje temu, co jeszcze pół roku temu proponował premier Wielkiej Brytanii Tony Blair. W projekcie tym nawet nie wyznacza się tematów możliwego współdziałania Rosji i NATO”. ITAR-TASS, 14 i 15.03.2002.

## Dążenia Litwy, Łotwy i Estonii do integracji z NATO i UE a stosunki tych krajów z Rosją

Joanna Hyndle, Miryna Kutysz

### Tezy

1. Priorytetem polityki zagranicznej Litwy, Łotwy i Estonii jest uzyskanie członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Głównym motorem tego dążenia jest chęć zapewnienia sobie bezpieczeństwa i ostateczne oddzielenie się od przestrzeni postradzieckiej. Dodatkowo władze krajów bałtyckich są przekonane, iż członkostwo w obu organizacjach zwiększy atrakcyjność krajów bałtyckich wśród inwestorów zachodnich.

Sposobem na realizację tych priorytetów jest nie tylko konsekwentne dostosowywanie się do standardów obowiązujących w NATO i UE, lecz także nieprzylączenie się do struktur post-radzieckich i poszukiwanie państw silnie popierających aspiracje krajów bałtyckich. Efektem takiej polityki jest dziś dobra ocena stanu przygotowań państw bałtyckich do członkostwa w obu międzynarodowych strukturach oraz wymienianie ich jako realnych kandydatów do rozszerzenia NATO i UE.

2. Oprócz integracji ze strukturami euroatlantyckimi za istotny cel polityki zagranicznej kraje bałtyckie uznają także rozwijanie dobrych stosunków z sąsiadami, w tym z Rosją. Jednak w chwili obecnej stosunki bałtycko-rosyjskie można uznać za dość chłodne. Kontakty dyplomatyczne, zwłaszcza pomiędzy przedstawicielami najwyższych władz, są sporadyczne. Jedynie Litwinom udaje się podtrzymywać dialog z Rosją, jednak bez większych efektów dla obu stron. Władze państw bałtyckich zabiegają o zintensyfikowanie kontaktów dyplomatycznych ze wschodnim sąsiadem nie tylko ze względów gospodarczych, ale także z uwagi na swe dążenia do NATO i UE. Jednym z najpilniejszych problemów w relacjach bałtycko-rosyjskich jest prawne uregulowanie kwestii granic pomiędzy Rosją a Litwą, Łotwą i Estonią. W kwestii podpisania bądź ratyfikacji stosownych traktatów brak obecnie jedynie pozytywnej decyzji ze strony Federacji Rosyjskiej.

Utrzymanie i rozwijanie pozytywnych relacji z Rosją jest dla państw bałtyckich istotne także ze względu na uzależnienie ich gospodarek od stałych dostaw rosyjskich surowców energetycznych. Litwa, Łotwa i Estonia zabiegają też o rosyjski tranzyt ropy naftowej i jej produktów przez porty bałtyckie na Zachód. Tranzyt ten stanowi poważne źródło dochodu trzech państw bałtyckich.

3. Mimo oznak złagodzenia polityki władz rosyjskich wobec krajów bałtyckich w okresie prezydentury Władimira Putina, Rosja nadal dąży do utrzymania krajów bałtyckich w sferze swych wpływów politycznych i gospodarczych. Polityka ta nie jest tożsama

z tą, jaką Rosja realizuje wobec krajów WNP, gdyż koncentruje się raczej na uczynieniu z państw bałtyckich strefy buforowej, która oddzielałaby Rosję od przestrzeni zdominowanej przez kraje zachodnie. Dążenie to wyraża się najdobitniej poprzez utrzymujący się brak akceptacji Moskwy dla integracji krajów bałtyckich z NATO.

4. Dla Rosji wciąż najskuteczniejszym sposobem hamowania dążeń krajów bałtyckich do wydzielenia się z przestrzeni postradzieckiej jest wdrażanie opracowanej jeszcze w okresie rządów Borysa Jelcyna koncepcji gospodarczego umacniania się Rosji w krajach bałtyckich. Strategia ta realizowana jest dziś przede wszystkim poprzez uczestnictwo rosyjskich spółek w prywatyzacji strategicznych przedsiębiorstw w krajach bałtyckich. Rosja kontynuuje też politykę międzynarodowej dyskredytacji krajów bałtyckich, starając się ukazać je jako region niestabilny, pełen napięć etnicznych, zdyktatem świata przestępczego. Najdobitniej Moskwa akcentuje problemy mniejszości rosyjskiej i wskazuje na konieczność obrony praw swych rodaków, którzy nie z własnej woli stali się mieszkańcami Litwy, Łotwy i Estonii. Choć instytucje międzynarodowe dbające o przestrzeganie praw człowieka generalnie uznają, iż ustawodawstwo krajów bałtyckich obejmujące problemy mniejszości odpowiada normom unijnym, Rosja kwestionuje tę opinię.

5. Wobec realnej perspektywy przyjęcia krajów bałtyckich do UE Rosja dąży do zabezpieczenia swych interesów związanych zobowiadaniem kalininradzkim – w przyszłości otoczonym przez państwa Unii, a także praw swoich obywateli – po przystąpieniu krajów bałtyckich do układu z Schengen. Do głównych celów Rosji należy wynegocjowanie ulg dla tranzytu cywilnego, towarowego i wojskowego z i do Kaliningradu, a nawet formuły statusu specjalnego dla rosyjskiej enklawy.

Władze litewskie mają świadomość, iż w tym aspekcie polityki rosyjskiej ich kraj zajmuje szczególne miejsce jako państwo bezpośrednio graniczące zobowiadaniem kalininradzkim. Aby uniknąć presji ze strony Rosji, władze litewskie zabiegają o zaangażowanie UE w dialog z Moskwą w kwestii przyszłości obwodu kalininradzkiego, tak by po rozszerzeniu Unii enklawa nie pozostawała w izolacji.

## 1. Cele polityki zagranicznej krajów bałtyckich

Strategicznym celem polityki zagranicznej Litwy, Łotwy i Estonii jest dążenie do uzyskania członkostwa w NATO i UE. Głównym motorem działań krajów bałtyckich<sup>1</sup> na rzecz integracji zarówno z NATO, jak i UE pozostaje chęć zapewnienia sobie bezpieczeństwa oraz jak najszybsze oddzielenie się od przestrzeni post-radzieckiej.

Swój akces do NATO kraje bałtyckie złożyły w 1994 r., zaś rok później podpisały umowę o stowarzyszeniu z UE. W ciągu ostatnich dwóch-trzech lat zabiegi o członkostwo w NATO i UE w najwyższym stopniu determinowały politykę zagraniczną Litwy, Łotwy i Estonii.

Znaczącym jest fakt, iż spośród liczących się ugrupowań politycznych różnych orientacji w krajach bałtyckich nie ma takich, które kwestionowałyby podstawowe cele polityki zagranicznej. Od chwili złożenia akcesu do NATO wszystkie rządy deklarowały zachowanie głównych priorytetów polityki zagranicznej. Cele te potwierdzają także kolejni prezydenci w swych dorocznych orędziach. Determinacja elit politycznych w krajach bałtyckich wobec integracji ze strukturami euroatlantyckimi widoczna jest przede wszystkim w sposobie przeprowadzania transformacji ustrojowej. W procesie tym Bałtowie głównie wdrażali standardy zachodnie, starając się każdą z istotnych dziedzin państwa i gospodarki dostosowywać do norm obowiązujących w państwach UE, zaś w kwestiach związanych z bezpieczeństwem i obronnością – z normami państw-członków NATO. Wraz z określeniem swych celów strategicznych państwa bałtyckie konsekwentnie podkreślały gotowość uczestnictwa we wszelkich międzynarodowych inicjatywach podejmowanych pod egidą NATO i UE. Obrwały też politykę „maksymalnego zakotwiczenia” w Europie i świecie zachodnim poprzez wstępowanie do kolejnych instytucji zachodnich. Obecnie kraje bałtyckie są członkami większości ważnych organizacji międzynarodowych, jak choćby Rady Europy, WTO i in., poprzez które także zabiegają o poparcie dla idei rozszerzenia NATO i UE.

Choć wśród celów strategicznych wszystkie trzy kraje bałtyckie wymieniają konieczność rozwijania dobrych stosunków z sąsiedami, w przypadku relacji Litwy, Łotwy i Estonii z Rosją zapis ten pozostaje w praktyce martwy. Unikanie przez Rosję dialogu z państwami bałtyckimi, w tym zwłaszcza z Łotwą i Estonią, sprawia, iż władze krajów bałtyckich nie są w stanie doprowadzić do ostatecznych rozstrzygnięć w stosunkach bilateralnych, w tym uży-

skąć zgody Rosji na zakończenie sprawy granic – ważnej w aspekcie euroatlantyckich dążeń Bałtów.

## Działania na rzecz członkostwa w NATO

Pierwszym krokiem, który umożliwił krajom bałtyckim rozpoczęcie zabiegów o uzyskanie członkostwa w NATO, było wynegocjowanie wycofania wojsk rosyjskich<sup>2</sup> z trzech niepodległych już republik. Dopiero wówczas państwa bałtyckie oficjalnie mogły złożyć akces do NATO – uczyniły to w roku 1994 i w tym samym roku przyłączyły się do inicjatywy „Partnerstwo dla Pokoju”. Od chwili złożenia akcesu Litwa, Łotwa i Estonia podjęły intensywne działania, których celem było przyspieszenie członkostwa w NATO oraz uzyskanie międzynarodowego poparcia dla idei rozszerzenia Sojuszu o kraje bałtyckie.

Władze tych państw intensywnie zabiegały nie tylko o międzynarodowe wsparcie dla idei rozszerzenia, ale także nalegały na określenie konkretnych warunków, które kandydaci do członkostwa muszą wypełnić – analogicznie do negocjacji w sprawie członkostwa w UE. Szeroka ofensywa dyplomatyczna obejmuje intensywne kontakty z władzami państw NATO oraz udział reprezentantów krajów bałtyckich w międzynarodowych konferencjach poświęconych kwestiom rozszerzenia Sojuszu.

W 1999 r. w trakcie szczytu państw-członków NATO w Waszyngtonie jego uczestnicy zatwierdzili Plan Działań na rzecz Członkostwa (Membership Action Plan, MAP), który stał się jedynym instrumentem pozwalającym ocenić stan przygotowań krajów ubiegających się o członkostwo w NATO<sup>3</sup>. Wypełnianie zobowiązań zapisanych w MAP daje krajom bałtyckim argument na poparcie tezy, iż sukcesywnie dostosowują się one do standardów NATO i w sprawie rozszerzenia oczekują już jedynie na pozytywną decyzję polityczną państw Sojuszu.

Spośród trzech krajów bałtyckich Litwa wykazuje największą determinację w kwestii integracji z NATO – najszybciej modernizuje siły zbrojne i zwiększa budżet obrony. Niewątpliwie najistotniejszym zobowiązaniem wobec państw NATO jest stopniowe podniesienie wydatków na obronę aż do osiągnięcia 2% PKB rocznie<sup>4</sup>. Kraje bałtyckie aktywnie przyłączają się do działań na rzecz zwiększania bezpieczeństwa w Europie, zwłaszcza przy stabilizowaniu sytuacji na Bałkanach, gdzie już od 1996 r. wspierają wojska i personel NATO w operacjach pokojowych poprzez zaangażowanie żołnierzy z trzech krajów bałtyckich w misje SFOR i KFOR. Prócz modernizowania sił zbrojnych Bałtowie aktywnie zabiegają o współpracę z krajami-członkami NATO w celu lepszego przygo-

towania do członkostwa oraz uzyskania poparcia dla drugiej fali rozszerzenia Sojuszu. Każde z państw bałtyckich prowadzi własną politykę w celu znalezienia wśród państw-członków Sojuszu stronników swego członkostwa. Najbardziej aktywnie czyni to Litwa, której udało się zawiązać strategiczne partnerstwo z jednym z państw Sojuszu – Polską. Politycy Litwy, Łotwy i Estonii aktywizują też swoje diaspory, przede wszystkim w USA, w celu wywierania nacisku na polityków amerykańskich. Należy podkreślić skuteczność tych działań – USA są dziś najbardziej wpływowym sojusznikiem krajów bałtyckich popierającym ideę rozszerzenia NATO. (Choć są też w USA środowiska wzywające do ostrożności wobec dalszego procesu rozszerzenia NATO). Wszystkie trzy kraje liczą także na wsparcie ze strony Niemiec oraz Danii.

Rozpoczęcie w końcu lat 90. procesu prywatyzacji przedsiębiorstw strategicznych dla gospodarek krajów bałtyckich stało się okazją dla realizacji nowego celu politycznego – przyciągania inwestorów zagranicznych. Inwestycje zachodnie, oprócz oczywistych korzyści gospodarczych, miały stanowić przeciwwagę dla umacniających się w trzech państwach bałtyckich gospodarczo-politycznych wpływów rosyjskich oraz zagwarantować zainteresowanie Zachodu stabilizacją regionu bałtyckiego. Rzecznicy tej koncepcji – prawicowe władze przede wszystkim na Litwie i w Estonii – promowali kapitał amerykański jako jedyny zdolny stanowić realną przeciwwagę dla rosyjskich wpływów w regionie trzech krajów bałtyckich. Spodziewano się, iż w ramach popierania interesów gospodarczych firm amerykańskich władze USA będą też popierać członkostwo Bałtów w NATO.

Idea przyciągania inwestycji zachodnich realizowana była przez prawicowe władze z taką determinacją, iż akceptowano nawet niekorzystny kształt umów z inwestorami zachodnimi, wybierany mi bez wcześniejszych przetargów. Warto zaznaczyć, iż te działania rządów krajów bałtyckich cieszyły się poparciem władz amerykańskich. Najbardziej wyrazistym przykładem realizacji koncepcji „zadomawiania” interesów kapitału zachodniego w regionie bałtyckim jest umowa pomiędzy władzami litewskimi a amerykańską spółką Williams w sprawie sprzedaży 33% akcji strategicznego dla gospodarki litewskiej koncernu naftowego Mazeikiu nafta z roku 1999. Zaangażowanie Amerykanów nie przyniosło spodziewanych efektów gospodarczych – litewsko-amerykański koncern naftowy Mazeikiu nafta wciąż ponosi straty, zaś jego amerykański zarząd nie jest w stanie porozumieć się z rosyjskimi spółkami w sprawie dostaw ropy naftowej.

Podobny wariant prywatyzacji próbowały zastosować również władze Estonii, które zamierzały sprzedać 49% akcji dwóch elek-

trowni w Narwie amerykańskiemu inwestorowi, spółce ENG Energy. Wstępna umowa została jednak przez opozycję i wielu ekspertów oceniona jako kontrowersyjna dla państwa niekorzystna. Wefekcie odchodzący rząd Marta Laara w połowie stycznia 2002 roku rozwiązał ją.

## Dążenia do UE

W ramach zabiegów o jak najszybszą integrację z Zachodem kraje bałtyckie w ostatnich latach znacznie zintensyfikowały proces negocjacji z UE. Podstawą do tego były wcześniej przeprowadzone reformy gospodarcze, takie jak wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej, uwłaszczenie obywateli, rozpoczęcie procesu prywatyzacyjnego i in. Bałtowie dołożyli też starań w celu wykreowania swego nowego wizerunku – szybko rozwijających się państw demokratycznych, wyzwolonych z sowieckiego dziedzictwa. W tym kierunku najbardziej efektywnie działała Estonia, która najwcześniej rozpoczęła proces negocjacyjny z UE – 31 marca 1998 r. Kraj ten, dzięki swym kontaktom z państwami skandynawskimi, a zwłaszcza z Finlandią, od której władze estońskie czerpały gotowe modele transformacji ustrojowych i gospodarczych, znalazł się w grupie państw uznawanych przez Komisję Europejską za najlepiej przygotowane do członkostwa w UE. Do marca Estończycy zamknęli już 24 spośród 31 rozdziałów negocjacyjnych i w dalszych rokowaniach zapowiadają skoncentrowanie się przede wszystkim na wynegocjowaniu najkorzystniejszych warunków zamiast pośpiesznego zamykania kolejnych rozdziałów.

Litwa i Łotwa, choć zaczęły swój proces negocjacji z UE dopiero 15 lutego 2000 r., w ostatnim roku znacznie zaktywizowały swe działania. Litwa zamknęła 24 rozdziały negocjacyjne, zaś Łotwa 23. Rządy trzech krajów bałtyckich pragną zakończyć całość procesu negocjacyjnego do 1 stycznia 2003 r., aby już w 2004 r. stać się członkami UE.

Pozytywne sygnały dla krajów bałtyckich płyną z Komisji Europejskiej, która w swym dorocznym raporcie z 13 listopada 2001 r. potwierdzającym dobry stan przygotowań krajów bałtyckich uznała, iż mają one szansę uzyskać członkostwo w tej organizacji już w 2004 r. Kolejnym potwierdzeniem nadziei krajów bałtyckich na członkostwo w UE stał się dokument końcowy szczytu Unii Europejskiej w Laeken z grudnia 2001 r. Zamieszczono w nim listę 10 krajów kandydujących do Unii – w tym Estonię, Litwę i Łotwę – które mają szansę na członkostwo w roku 2004, pod warunkiem utrzymania obecnego tempa negocjacji i reform.

Mimo ogólnie pozytywnej oceny stanu przygotowań krajów bałtyckich do członkostwa w UE, w relacjach Litwy z Brukselą istnieje wciąż problem Ignalińskiej Elektrowni Atomowej. Unia zdecydowanie nalega na zamknięcie tej siłowni jądrowej, gdyż konstrukcyjnie reprezentuje ona ten sam typ co czarnobylska. Władze litewskie, niezależnie od orientacji politycznej, odwołują decyzję w sprawie całkowitego wyłączenia Ignaliny. Elektrownia pokrywa około 80 procent zapotrzebowania Litwy na energię elektryczną i pozwala też czerpać zyski z eksportu, zaś na jej zamknięcie potrzebne są ogromne środki finansowe, którymi Litwa nie dysponuje<sup>5</sup>. Władze litewskie są jednak świadome, iż choć formalnie Unia nie może uzależnić kwestii przyjęcia Litwy od zobowiązania w sprawie zamknięcia Ignaliny, to jednak nieustępliwe stanowisko najwyższych unijnych urzędników nie pozostawia wątpliwości, iż bez decyzji o zamknięciu Ignaliny do roku 2009, negocjacje z Litwą nie zostaną zakończone<sup>6</sup>.

## 2. Interesy krajów bałtyckich związane z Federacją Rosyjską

W świetle realizacji priorytetów polityki zagranicznej krajów bałtyckich za szczególnie istotną należy uznać konieczność ostatecznego uregulowania stosunków z Rosją, bezpośrednim sąsiadem krajów bałtyckich i jedynym, z którym nie mają podstawowych regulacji. Właśnie ten brak całościowego sformalizowania relacji z Rosją (uznanie granic) może stać się w przyszłości przeszkodą w realizacji celów strategicznych krajów bałtyckich, choć formalnie ani w Traktacie Waszyngtońskim, ani w układzie z Schengen nie ma warunku ostatecznego uregulowania granic przez państwa ubiegające się o członkostwo w NATO i UE. Na obecnym etapie negocjacji instytucje międzynarodowe wydają się akceptować fakt, iż linie graniczne pomiędzy trzema krajami bałtyckimi a Rosją są wstępnie wytyczone, a granice strzeżone wedle standardów europejskich. Ruch pomiędzy krajami bałtyckimi a Rosją jest jednak utrudniony, gdyż przy przekraczaniu granicy obowiązuje tryb wizowy, ułatwienia uzyskali stali mieszkańcy obwodu kalininogradzkiego, którzy przekraczają granicę z Litwą bez wiz i jedynie na podstawie zwykłego dokumentu tożsamości.

Choć oficjalnie Rosja – dążąc do ograniczenia aspiracji euroatlantyckich sąsiadów – nie używa argumentu o braku ostatecznych uregulowań granicznych z krajami bałtyckimi, może jednak próbować akcentować ten problem na forum międzynarodowym w powiązaniu z innymi, stale przez Rosję wykorzystywanymi kwe-

stiami, takimi jak prawa mniejszości rosyjskojęzycznej na Łotwie i w Estonii, szeroko pojmowanym tranzytem przez Litwę z i do obrotu kaliningradzkiego, rezygnacją przez Bałtów z roszczeń finansowych za straty poniesione w okresie okupacji sowieckiej.

## Granice

Spośród trzech krajów bałtyckich jedynie Litwie udało się doprowadzić do podpisania umowy o delimitacji granicy państwowej z Rosją (październik 1997). Problem nie został jednak ostatecznie rozstrzygnięty, gdyż dwustronną umowę ratyfikował jedynie parlament litewski<sup>7</sup>. Odwlekanie ratyfikacji przez rosyjską Dumę Państwową sprawia, iż Litwini nadal muszą zabiegać o ostateczne rozwiązanie tej kwestii, podobnie jak Łotysze i Estończycy, z którymi Rosja odwleka podpisanie nawet podobnych traktatów. Kraje bałtyckie wyczerpały już realne możliwości, by samodzielnie skłonić Rosję do negocjacji kwestii granic, zwłaszcza iż kontakty dyplomatyczne Łotyszy i Estończyków z Rosją są dość wątpliwe. Międzyrządowe komisje spotykają się zaledwie kilka razy w roku (w przypadku Łotwy – w ogóle), a ich posiedzenia nie przynoszą żadnych znaczących rozstrzygnięć. Władze łotewskie i estońskie od kilku lat bezskutecznie zabiegają też o zwiększenie częstotliwości oficjalnych kontaktów na najwyższym szczeblu. W przypadku nieco bardziej ożywionych relacji litewsko-rosyjskich oficjalne wizyty zarówno prezydenta, jak i premiera Litwy w roku 2001 w Moskwie nie wniosły nowej jakości w stosunkach bilateralnych, a problem ratyfikacji traktatu granicznego w ogóle nie został poruszony.

Unikanie przez Rosję negocjacji w kwestii podpisania traktatów granicznych ma na celu podkreślenie chłodnych stosunków panujących pomiędzy nią a krajami bałtyckimi, zaś na forum międzynarodowym – stworzenie wrażenia istnienia problemów we wzajemnych relacjach. Można stwierdzić, iż polityka taka jest przede wszystkim wyrazem braku akceptacji Rosji wobec dążenia krajów bałtyckich do uzyskania członkostwa w NATO.

## Uzależnienie surowcowe i tranzyt

Trwałym problemem krajów bałtyckich – istotnym także z punktu widzenia ich starań o zaproszenie do NATO i UE – jest uzależnienie gospodarcze Litwy, Łotwy i Estonii od rosyjskich surowców energetycznych. Trzy kraje są w 100 procentach uzależnione od dostaw rosyjskiego gazu i ropy naftowej<sup>8</sup>. Dotychczasowe wysiłki na rzecz choćby częściowego energetycznego niezależnienia od

Rosji nie powiodły się. Dziś już nawet część najbardziej antyrosyjsko nastawionych elit w krajach bałtyckich zdaje sobie sprawę z faktu, iż nie ma alternatywy dla tanich i nierzadko sprzedawanych na preferencyjnych warunkach rosyjskich surowców energetycznych.

Najbardziej wyrazistym przykładem niepowodzenia polityki poszukiwania za wszelką cenę sposobu uzyskiwania surowców zachodnich była decyzja o kosztownej budowie litewskiego terminalu naftowego w Butyndze (lit. Butinge), podjęta przez litewską prawicę na początku lat 90. Nowo zbudowany terminal stworzył wprawdzie możliwość przyjmowania przez Litwę ropy naftowej z Zachodu drogą morską, jednak Litwy nie było stać na stałe kupowanie dużej ilości zachodnich surowców po cenach światowych. W efekcie terminal, zamiast służyć do importu zachodniej ropy, funkcjonuje jedynie dzięki eksportowi rosyjskiego surowca na Zachód. Paradoksalnie więc terminal, który w założeniu miał uniezależnić Litwę, wciąż służy raczej do umocnienia obecności rosyjskiego kapitału.

Dziś wśród elit politycznych w krajach bałtyckich nikt już nie kwestionuje faktu, iż w interesie gospodarczym trzech krajów bałtyckich leży zapewnienie sobie stałych dostaw surowców energetycznych z Rosji. Stanowią one podstawę gospodarek Litwy, Łotwy i Estonii, dzięki nim funkcjonują strategiczne obiekty tych państw, takie jak jedyna w krajach bałtyckich rafineria naftowa w Możejkach na Litwie oraz największy port i terminal naftowy w łotewskiej Windawie, a także mniejsze porty i terminale, jak choćby w Kłajpedzie, Butyndze czy Tallinie. Funkcjonowanie tych obiektów ściśle wiąże się z tranzytem rosyjskiej ropy i jej produktów przez terytoria krajów bałtyckich oraz ich eksportem przez porty bałtyckie. Tranzyt rosyjski, nie tylko surowców, ale także towarów przez kraje bałtyckie, stanowi też znaczące źródło stałych dochodów Litwy, Łotwy i Estonii<sup>9</sup>, choć uruchomienie w końcu grudnia 2001 r. przez władze rosyjskie pierwszej części terminalu naftowego w Primorsku w pobliżu Petersburga może zmniejszyć dotychczasowe dochody terminali bałtyckich.

## 3. Interesy Federacji Rosyjskiej związane z krajami bałtyckimi

Rosja przez okres rządów Borysa Jelcyna, a także w początkach prezydentury Władimira Putina trwała w zdecydowanym sprzeciwie wobec członkostwa krajów bałtyckich w NATO. Sprzeciwiała się rozszerzeniu Sojuszu o kraje bałtyckie, między innymi dlatego,



iz kraje te wchodziły w skład ZSRR i postrzegane są przez Rosję jako trwała część przestrzeni postradzieckiej. Obecnie Rosja również nie akceptuje ewentualnego członkostwa państw bałtyckich w NATO, jednak retoryka twardego sprzeciwu złagodniała.

Ważnymi przyczynami, z powodu których kraje bałtyckie pozostają w sferze zainteresowania biznesu rosyjskiego bez względu na koniunkturę polityczną zarówno w samej Rosji, jak i w państwach bałtyckich, są aspekty gospodarcze. W krajach bałtyckich od dziesięciu lat działają mechanizmy gospodarki rynkowej, przez co kraje te są solidnymi partnerami gospodarczymi. Znaczący udział biznesu rosyjskiego w gospodarkach tych państw oznacza, iż po rozszerzeniu UE Rosja uzyska łatwiejszy dostęp do rynków unijnych. Z punktu widzenia Moskwy istotne jest także to, iż Bałtowie dysponują infrastrukturą przemysłową, w tym zwłaszcza dobrze urządzonymi, głębokimi i niezamarzającymi portami morskimi, które stanowią ważne ogniwo w rosyjskim eksporcie ropy naftowej i jej produktów. Przez największy port bałtycki – łotewską Windawę przechodzi 11 procent rosyjskiego eksportu ropy naftowej<sup>10</sup>. Odległość od granic Rosji do morza jest krótsza niż np. w przypadku Ukrainy, co obniża koszty tranzytu. Istnienie kilku portów w tych krajach sprawia, iż Rosja ma możliwość negocjowania korzystnych dla siebie taryf dzięki stymulowaniu konkurencji pomiędzy bałtyckimi portami. U uruchomienie terminalu w Primorsku, znacznie płytszego i zamarzającego, zapewne nie odbierze portom bałtyckim całości tranzytu ropy.

## Problem obwodu kaliningradzkiego

Kwestia przyszłości obwodu kaliningradzkiego ma istotny wpływ na proces rozszerzenia NATO i UE o kraje bałtyckie, w tym przede wszystkim Litwę, bezpośrednio graniczącą z rosyjską enklawą. W związku z usytuowaniem obwodu kaliningradzkiego, w odniesieniu do obszaru Rosji właściwej, Rosja nie może pozwolić sobie na całkowitą rezygnację ze współpracy z Litwą, której terytorium stanowi najkrótszą i ekonomicznie najtańszą lądową drogę łączności z enklawą. Obok braku większych problemów z mniejszością rosyjską na Litwie sąsiedztwo z Kaliningradem stanowi czynnik, ze względu na który stosunki Rosji z Litwą układają się nieco lepiej niż z Łotwą czy Estonią.

W kontekście przyszłego członkostwa Litwy w NATO i UE szczególnie istotna pozostaje kwestia tranzytu osobowego i towarowego z i do obwodu kaliningradzkiego. Konieczność wprowadzenia przez Litwę do lipca 2003 r. zasad podpisanego w Schengen układu o ruchu osobowym spowoduje niewątpliwie utrudnienia

w przebiegu tranzytu. Litwini obawiają się jednak, iż wprowadzenie wizy zmniejszy zyski, jakie Litwa czerpie z tranzytu osobowego i towarowego z i do Kaliningradu. Stąd stronie litewskiej zależy na utrzymaniu ułatwień w trybie wizowym dla mieszkańców obwodu kaliningradzkiego, co zgodne jest też z oczekiwaniami Rosji. W tym celu Litwa zabiega w Brukseli o wypracowanie systemu ułatwień w trybie wizowym dla mieszkańców obwodu.

Ważną dla Rosji kwestię stanowi także odbywający się przez teren Litwy tranzyt rosyjskich ładunków wojskowych i niebezpiecznych. Rosja zabiega, by jeszcze przed wstąpieniem do UE Litwa podpisała z nią długoterminową dwustronną umowę w sprawie tranzytu wojskowego. O ile w kwestii tranzytu cywilnego Litwa skłonna jest negocjować rozwiązania zaakceptowane przez UE po ewentualnych rozmowach z Rosją, o tyle w kwestii rosyjskiego tranzytu wojskowego jej pozycja jest niezmienna. Obecnie tranzyt ładunków wojskowych niebezpiecznych odbywa się kolejną, zgodnie z zasadami opracowanymi wyłącznie przez stronę litewską na podstawie umowy z 1993 roku określającej tryb wycofywania wojsk rosyjskich z Litwy<sup>11</sup>. Zasady te są co roku przez Litwinów przedłużane, a strona rosyjska jest o tym informowana. Władze litewskie nie chcą żadnych zmian w dotychczasowym przebiegu rosyjskiego tranzytu wojskowego i dążą do tego, by problemy pomiędzy Litwą, obwodem i Rosją były rozpatrywane jedynie w ramach ustawodawstwa UE, a Rosja traktowała Litwę jak przyszłego członka UE i NATO, mającego własne zobowiązania wobec obu organizacji. Litwa podkreśla, iż przekazane stronie rosyjskiej zasady tranzytu opracowano z uwzględnieniem norm obowiązujących w państwach UE.

Na początku kwietnia 2001 r. media litewskie informowały, iż Moskwa przesłała do Brukseli i do Wilna pakiet swych żądań w sprawie przyszłości obwodu kaliningradzkiego. Rosjanie domagają się przede wszystkim przyznania specjalnego statusu swemu tranzytowi cywilnemu i wojskowemu przez Litwę z i do obwodu kaliningradzkiego oraz utrzymania ruchu bezwizowego po przystąpieniu Litwy do UE. W ten sposób Rosja po raz pierwszy zaczęła nalegać, by decyzja o członkostwie Litwy w UE była rozpatrywana w powiązaniu z kwestią obwodu kaliningradzkiego. Wobec sprzeciwu Litwinów, strona rosyjska czyniła też sugestię, iż w zamian za podpisanie osobnej umowy o tranzycie wojskowym Duma mogłaby rozpatrzyć kwestię ratyfikacji traktatu granicznego. Najwięcej tego rodzaju sugestii pojawiało się na kilka miesięcy przed wizytą prezydenta Litwy Valdasasa Adamkusa w Moskwie w marcu 2001 r. Zapewne kwestia ratyfikacji traktatu granicznego może stać się najczęściej wykorzystywanym przez Rosję argumentem w celu

negocjowania korzystnych warunków przyszłych relacji pomiędzy obwodem a Litwą starającą się o członkostwo w UE. Takie stanowisko Rosji prezentował przewodniczący komisji spraw zagranicznych rosyjskiej Dumy Państwowej Dmitrij Rogozin podczas spotkania grup parlamentarnych w Moskwie w grudniu 2001 r. – powiązał on jednoznacznie kwestię ratyfikacji traktatu granicznego z Litwą z problemami związanymi z obwodem kaliningradzkim, które pojawiają się, gdy Litwa zostanie członkiem UE<sup>12</sup>.

Bez wątpienia Litwa stara się z faktu sąsiedztwa z obwodem kaliningradzkim uczynić swój atut w negocjacjach z UE poprzez budowanie pozycji państwa pośredniczącego w relacjach pomiędzy UE a Rosją właśnie w kwestii przyszłości obwodu kaliningradzkiego. Warto przypomnieć, iż jedynie Litwa i Polska utrzymują swoje placówki konsularne w obwodzie. Wypracowanie takiego nieformalnego statusu pozwala Litwie na aktywne uczestnictwo w międzynarodowych projektach związanych z enklawą, mających na celu wciągnięcie tego regionu do współpracy europejskiej. Jednym z większych osiągnięć polityki zagranicznej Litwy ostatnich lat jest fakt, iż politycy unijni w dużej mierze uwzględniają opinie i oceny Litwy w trakcie międzynarodowej debaty nad przyszłością Kaliningradu. Litwini wnieśli spory wkład w opracowanie sprawozdania Komisji Europejskiej „UE i Kaliningrad” (opublikowany w styczniu 2001 r.). Sprawozdanie to odzwierciedlało między innymi pogląd władz litewskich na przyszłość rosyjskiej enklawy<sup>13</sup>. Pomiędzy Kaliningradem a Litwą intensywnie rozwija się też współpraca regionalna<sup>14</sup> oraz kontakty handlowe. 13 czerwca 2000 r. powstała Rada ds. Współpracy między Litwą a obwodem kaliningradzkim, której posiedzenia odbywają się co najmniej dwa razy w roku. W lutym 2000 r. Litwa i Rosja opracowały wspólne propozycje w ramach unijnej inicjatywy Wymiar Północny, których celem miało być zagwarantowanie stabilności obwodu. Propozycje te przewidują kilkadziesiąt wspólnych litewsko-rosyjskich projektów w dziedzinie gospodarki, ochrony środowiska, przedsiębiorczości i in.

Litwa stara się też prowadzić własny dialog z Rosją poprzez prezentowanie sąsiadowi propozycji mających na celu wzmocnienie wzajemnego zaufania, a przez to bezpieczeństwa. To właśnie Litwa w trakcie swego przewodnictwa w Radzie Państw Morza Bałtyckiego w 1999 r. przeforsowała uznanie za priorytet włączenia Kaliningradu do projektów regionalnych Rady.

## Problem mniejszości rosyjskiej

W krajach bałtyckich, a zwłaszcza na Łotwie i w Estonii znajdują się duże skupiska mniejszości rosyjskiej bądź tzw. rosyjskojęzycznej. Na Litwie i w Estonii osoby te mają różny status formalny, gdyż tylko Litwini na początku lat dziewięćdziesiątych traktowali mniejszości narodowe tak samo jak rdzennych Litwinów i izezwali, by wszyscy stali mieszkańcy Litwy uzyskiwali obywatelstwo niezależnie od deklarowanej narodowości. Trzeba jednak zaznaczyć, że na Litwie mniejszość rosyjskojęzyczna stanowi zaledwie ok. 11%, w tym 8% Rosjan. Tymczasem na Łotwie i w Estonii odsetek mniejszości rosyjskojęzycznej w ogólnej liczbie mieszkańców jest dużo większy i stanowi odpowiednio – na Łotwie ok. 40% mieszkańców, w tym samych Rosjan 32%, w Estonii – ok. 32%, w tym Rosjan 28%<sup>15</sup>. Podstawowym problemem związanym z ludnością rosyjskojęzyczną jest fakt, iż wciąż duże grupy osób rosyjskojęzycznych mieszkających Łotwie i w Estonii nie mają obywatelstwa tych państw. Na 2,4 mln mieszkańców Łotwy tylko 1,8 mln to obywatele tego kraju. Ponad 500 tys. osób nie ma żadnego obywatelstwa i są to osoby rosyjskojęzyczne (posługują się osobnym paszportem z wpisem *alien* wydawanym ludziom bez określonego obywatelstwa), ok. 75 tys. ma obywatelstwo rosyjskie bądź innych krajów WNP, najczęściej Białorusi. Odpowiednio w Estonii na 1,4 mln mieszkańców 1,1 mln to obywatele tego kraju. Obywatelstwa nie posiada 180 tys. – są to rosyjskojęzyczni posługujący się osobnym paszportem dla osób bez określonego obywatelstwa – ok. 20–30 tys. ma obywatelstwo rosyjskie bądź innych krajów WNP. Oile instytucje międzynarodowe nie kwestionują faktu, iż Litwa, Łotwa i Estonia są krajami w pełni demokratycznymi, o tyle Rosja wciąż stara się na forum międzynarodowym podawać w wątpliwość to, czy w pełni przestrzegają one praw mniejszości narodowych. Trzeba podkreślić, iż Łotwa i Estonia znacznie zliberalizowały w ciągu ostatnich kilku lat swe wcześniej rygorystyczne ustawodawstwo względem mniejszości<sup>16</sup>.

Choć obecnie ustawodawstwo łotewskie i estońskie w kwestii praw mniejszości narodowych odpowiada wymogom unijnym – Rosja wciąż oskarża Łotyszy i Estończyków o łamanie praw mniejszości rosyjskiej. Aktywnie wyrażane sprzeciwy Moskwy, często poparte przez protesty przedstawicieli mniejszości niezadowolonej zwłaszcza z zakresu używania języka rosyjskiego, wpływały negatywnie na międzynarodowy wizerunek Łotwy i Estonii i przedłużały pobyt misji OBWE w Tallinie i w Rydze.

Władze obu krajów bałtyckich obrały politykę konsekwentnego wypełniania warunków OBWE. Przełomem okazała się uchwalona

przez parlament estoński w listopadzie 2001 roku nowelizacja ordynacji wyborczej polegająca na rezygnacji z wymogu obowiązkowej znajomości języka państwowego, przez osoby ubiegające się o miejsce w parlamentach i samorządach. Decyzja estońskiego parlamentu sprawiła, iż 13 grudnia 2001 r. stała Rada OBWE podjęła decyzję o zamknięciu od roku 2002 misji OBWE w Tallinie. Postanowienie OBWE o zamknięciu misji także w Rydze, podjęte 18 grudnia, było konsekwencją zapowiedzi prezydenta Łotwy Vairy Vike-Freibergi, iż Łotwa przeprowadzi analogiczną do estońskiej nowelizację ordynacji wyborczej. Przerwanie działalności obu misji niewątpliwie wyträci Rosji poważny argument, którym dotąd posługiwała się na arenie międzynarodowej w celu dyskredytowania państw bałtyckich. Wątpliwe jednak, że zdota ostabić jej protesty. Tuż po zamknięciu obu misji przedstawiciel Rosji przy OBWE Aleksandr Aleksiejew ostro skrytykował to postanowienie, nazywając je działaniem skrajnie upolitycznionym i absolutnie nieumotywowanym.

#### 4. Sposoby realizacji interesów Rosji w krajach bałtyckich

Wobec intensyfikacji przez kraje bałtyckie dialogu z organizacjami międzynarodowymi Rosja jeszcze w okresie rządów Borysa Jelcyna opracowała podstawy swej przyszłej polityki wobec tego regionu. Ich głównym celem miało stać się zachowanie krajów bałtyckich w sferze rosyjskich wpływów. Na zlecenie prezydenta Jelcyna Rada ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej opracowała w roku 1997 „Długofalową koncepcję polityki Rosji wobec państw bałtyckich” zalecającą przede wszystkim gospodarcze umacnianie się Rosji na Litwie, Łotwie i w Estonii. Założenia tej koncepcji oparto na gospodarczym pragmatyzmie, który zastąpił stosowaną wcześniej politykę gróźb w relacjach z krajami bałtyckimi. Należy podkreślić, iż mimo zmiany na stanowisku prezydenta zalecenia zawarte w tej koncepcji realizowane są faktycznie do dziś, z tą różnicą, że w okresie rządów Władimira Putina nie sięga się po tak często wcześniej stosowane instrumenty rosyjskiego nacisku jak blokowanie dostaw surowców energetycznych czy też sankcje gospodarcze.

#### Udział w prywatyzacji

Obecnie podstawowym instrumentem wdrażania strategii gospodarczego umacniania się Rosji w państwach bałtyckich jest przejmowanie w tych krajach kontroli nad przedsiębiorstwami strate-

gicznymi – przede wszystkim branży energetycznej. W tym celu rosyjskie spółki-giganty starają się aktywnie uczestniczyć w trwającym właśnie w państwach procesie prywatyzacji. Wyrazistym przykładem takiego działania było sukcesywne przejmowanie przez rosyjskie spółki kontroli nad łotewskim przedsiębiorstwem dystrybucji gazu Latvijas gaze. Stopniowe przejmowanie przez Rosjan już od roku 1997 akcji Latvijas gaze zaburzyło zaplanowaną przez władze łotewskie równowagę między akcjonariuszami zachodnimi a rosyjskimi. W wyniku kolejnych tur sprzedaży pakietów akcji łotewskiego przedsiębiorstwa gazowego, rosyjski koncern Gazprom oraz powiązana z nim łotewsko-rosyjska spółka pośrednicząca w imporcie gazu na Łotwę – Itera Latvija – uzyskały 49% akcji tego przedsiębiorstwa. Choć obie rosyjskie spółki łącznie wciąż nie posiadają pakietu większościowego, Gazprom wraz z Iterą mają 6 przedstawicieli w 11-osobowej radzie spółki Latvijas gaze, zaś pozostali akcjonariusze zachodni Ruhrgas i E.ON Energy – 5. W ten sposób Rosjanie faktycznie uzyskali kontrolę nad łotewskim przedsiębiorstwem.

Innymi przykładami umacniania gospodarczego Rosji są próby przejęcia przez rosyjskie spółki większościowych pakietów akcji w litewskich przedsiębiorstwach strategicznych – koncernie naftowym Mazeikiu nafta i dystrybutorze gazu Lietuvos dujos. Wieloletnie zabiegi przejęcia kontroli nad Mazeikiu nafta przez koncern ŁUKoil połączone zprzerywaniem dostaw ropy do rafinerii w Możejkach nie powiodły się. Litwini nawet za cenę dużych strat trwali przy inwestorze zachodnim – amerykańskiej spółce Williams, która miała wynegocjować z Rosjanami dostawy surowca. Nieustępliwe stanowisko koncernu ŁUKoil, który żądał większościowego pakietu akcji i prawa do zarządzania Mazeikiu nafta, zakończyło się fiaskiem tych negocjacji i otworzyło drogę innej rosyjskiej spółce naftowej – Jukos. Wstępna umowa z Jukos także została zerwana przez spółkę Williams w grudniu 2001 r., gdyż Amerykanom nie odpowiadały zawarte w niej warunki. Władze litewskie, a także amerykański inwestor nie mają złudzeń, iż dla przynoszącego coraz większe straty przedsiębiorstwa Mazeikiu nafta jedynym realnym rozwiązaniem jest umowa o długoterminowych dostawach z jedną z rosyjskich spółek naftowych. Dziś trudno przewidzieć, który z rosyjskich dostawców będzie ostatecznym partnerem Mazeikiu nafta, jednak zapewne głównym celem każdej z rosyjskich spółek jest przejęcie większościowego pakietu akcji w litewskim przedsiębiorstwie. Ewentualne poddanie się presji którejkolwiek z rosyjskich spółek oznaczałoby istotny krok ku gospodarczemu uzależnieniu gospodarki litewskiej od Rosji.

Kolejną szansą dla rosyjskiego biznesu jest rozpoczęty jesienią 2001 r. przez władze litewskie proces prywatyzacji przedsiębiorstwa dystrybucji gazu Lietuvos dujos. Jeszcze przed ogłoszeniem modelu prywatyzacji tego przedsiębiorstwa rosyjski koncern Gazprom domagał się kontrolnego pakietu akcji Lietuvos dujos. Poważnym argumentem po stronie rosyjskiego koncernu i jednocześnie elementem nacisku jest niska cena, jaką Litwini płacą za stałe dostawy rosyjskiego surowca. Początkowo wydawało się, iż rządząca obecnie lewica ugnie się pod presją Gazpromu, jednak ostatnia wersja modelu prywatyzacji opracowana przez rząd Algirdasa Brazauskasa uniemożliwia przejęcie większościowego pakietu akcji przez Gazprom przynajmniej w pierwszym etapie prywatyzacji. Strategicznym udziałowcem w przedsiębiorstwie ma być inwestor zachodni, dla którego państwo przeznacza 34% akcji. W drugim etapie, który ma się rozpocząć latem 2002 r., Gazprom w ramach przetargu może uzyskać 34% akcji. Po zakończeniu dwóch etapów prywatyzacji w rękach państwa pozostanie 24% akcji. W chwili obecnej trudno przewidzieć, komu państwo sprzeda swoje akcje, nie można jednak wykluczyć, iż podobnie jak na Łotwie, może to być jedna ze ściśle powiązanych z Gazpromem spółek.

Dziś nie sposób również prognozować, jaki będzie przebieg zaplanowanej na rok 2002 prywatyzacji totewskiego terminalu naftowego w Windawie. Można jednak założyć, iż otwarcie przez Rosjan terminalu w Primorsku zmusi władze totewskie do rozważenia udziału rosyjskich spółek naftowych w prywatyzacji Windawy. Jedynie rosyjscy inwestorzy będą w stanie zagwarantować terminalowi w Windawie utrzymanie eksportu rosyjskiej ropy na zbliżonym do dotychczasowego poziomie.

## Prorosyjskie lobbies

Kolejnym ważnym instrumentem dla działań rosyjskich w krajach bałtyckich jest wykorzystywanie lokalnych *lobbies* gospodarczych powiązanych z biznesem rosyjskim. Działalność tych ugrupowań koncentruje się wokół najważniejszych gałęzi gospodarki krajów bałtyckich – tranzyt, przetadunku towarów. Swoje wpływy reprezentanci ugrupowań finansowo-przemysłowych zawdzięczają przede wszystkim tzw. procesowi „dzikiej prywatyzacji”, w wyniku którego w pierwszych latach od uzyskania niepodległości przejęli znaczne pakiety akcji istotnych dla gospodarki przedsiębiorstw różnych branż. Zarobione w ten sposób pieniądze pozwoliły na tworzenie nowych spółek ściśle związanych z najbardziej dochodowym tranzytem rosyjskich surowców – gazu i ropy nafto-

wej. Znaczący udział w tworzonych w ten sposób spółkach pośredniczących, jak Itera Lietuva, Stella Vitae, Itera Latvia, ŁUKoil Baltija, należał do firm rosyjskich.

Bałtyckie spółki, by wzmocnić siłę swego oddziaływania, powoływały ugrupowania przemysłowo-finansowe takie jak Korporacja Litwy Zachodniej, Konfederacja Przemysłowców Litwy, Estońska Izba Przemysłowo-Handlowa, Łotewskie Zrzeszenie Biznesu Tranzytowego. Siła ich oddziaływania na władze w poszczególnych krajach bałtyckich jest znaczna – ich reprezentanci pośrednio lub bezpośrednio uczestniczą w podejmowaniu najważniejszych decyzji polityczno-ekonomicznych, finansują kampanie wyborcze liczących się polityków i partii politycznych. Najbardziej jawnie mechanizm ten funkcjonuje w Estonii, gdzie w roku 1999 premier Mart Laar podpisał memorandum z przedstawicielami estońskich ugrupowań biznesowych. Zgodnie z nim, prywatni przedsiębiorcy uzyskali prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w tak strategicznych sektorach gospodarki jak sektor energetyczny i transportowy, jak również prawo uczestnictwa w pracy państwowych organów nadzoru i komisji rządowych także w procesie opracowywania ustaw. Choć uzasadnieniem tej decyzji rządu estońskiego była chęć wprowadzenia większej jawności i ułatwień w systemie zarządzania państwem, to z drugiej strony zaniepokojenie budzi fakt, iż członkowie tych ugrupowań finansowych koncentrują swoją działalność przede wszystkim wokół biznesu tranzytowego, nierozdzielnie związanego z rosyjskimi spółkami.

Ugrupowania zaktywizowały swą działalność wraz z intensyfikacją w ostatnich dwóch-trzech latach procesu prywatyzacji tzw. strategicznych dla gospodarki przedsiębiorstw. Uczestnictwo w tym procesie spółek wchodzących w skład ugrupowań oznacza także zaangażowanie ich rosyjskich partnerów, niezależnie od samodzielnego udziału w ofertach prywatyzacyjnych rosyjskich spółek-gigantów typu Gazprom, ŁUKoil. Jest to sytuacja niezwykle korzystna dla rosyjskiego biznesu. W ten sposób spółki rosyjskie mogą uzyskać większą kontrolę nad poszczególnymi prywatyzowanymi przedsiębiorstwami, gdyż występują w podobnej roli – jako inwestorzy ze wschodu oraz lokalni.

## Kampania dyskredytacji

Już od momentu ogłoszenia przez kraje bałtyckie niepodległości rosyjskie służby specjalne podejmowały działania, których celem było ukazanie państw bałtyckich jako obszaru niestabilności politycznej, chwiejnej demokracji wstrząsanej przez liczne skandale

polityczne. Działania te kreowały w dużym stopniu zafalszowaną rzeczywistość, a posługiwano się metodami typowymi dla rosyjskich służb specjalnych, jak choćby przecieki na temat estońskich „szpiegów”, dyskredytowanie polityków, głównie prawicy, zarówno pod względem obyczajowym, jak iich faktycznej i rzekomej agenturalnej przeszłości.

Działania służb specjalnych pokrywały się z jednocześnie prowadzoną zarówno w okresie rządów Jelcyna, jak i Putina kampanią negatywną władz rosyjskich wymierzoną przeciwko krajom bałtyckim. Jej główną oś stanowiły oskarżenia, zwłaszcza przeciwko Łotwie i Estonii, o łamanie praw ludności rosyjskojęzycznej podnoszone przez Rosję na forum międzynarodowym, zwłaszcza OBWE. Wygodnym narzędziem zarówno dla niejawnych działań rosyjskich służb specjalnych, jak i wzmocnienia oficjalnych rosyjskich zarzutów wobec Bałtów stały się rosyjskojęzyczne media w krajach bałtyckich. To w nich, podobnie jak w prasie rosyjskiej, wciąż ukazuje się Łotwę i Estonię jako kraje pronazistowskie, pełne napięć etnicznych i popierające czeczeński terrorizm. W publikacjach zwraca się też uwagę, że w krajach bałtyckich działają silne grupy przestępcze, zajmujące się głównie przemytem i biznesem narkotykowym. Kampanię mediów uwiarygodniały też liczne akcje protestacyjne aktywnej i dobrze zorganizowanej mniejszości rosyjskiej skierowane przeciwko polityce władz krajów bałtyckich wobec mniejszości, jak idążeniom tych państw do NATO i UE. Akcje te pokrywały się też z nagłaśnianiami w rosyjskich mediach ostrymi protestami rosyjskich grup nacjonalistycznych przed placówkami dyplomatycznymi krajów bałtyckich w Moskwie<sup>17</sup>.

Działania rosyjskie polegające na kreowaniu rzeczywistości onegatywnym odcieniu budzą obawy w krajach bałtyckich o to, iż w miarę przybliżania się momentu podjęcia przez Zachód decyzji w sprawie członkostwa Litwy, Łotwy i Estonii w NATO i UE – kampania prowokacji może się niebezpiecznie zaostrzyć.

## Sytuacja po 11 września

Zbliżenie pomiędzy NATO i Rosją, do jakiego doszło po atakach terrorystycznych w USA z 11 września, zostało generalnie odebrane w krajach bałtyckich jako szansa na urzeczywistnienie procesu rozszerzenia NATO na wschód. Należy podkreślić, iż władze krajów bałtyckich wykorzystwały tworzenie się światowej koalicji antyterrorystycznej, by zaakcentować swą gotowość do współpracy z NATO na równi z innymi państwami-członkami Sojuszu. W tym celu Litwa, Łotwa i Estonia nie poprzestały na wyrażeniu jednoznacznego poparcia dla wojskowej operacji przeciwko terro-

rystom – Litwa odpowiedziała twierdząco na apel USA o udostępnienie korytarzy powietrznych dla działań NATO, zaś rządy Łotwy i Estonii zapowiedziały, iż uczynią to samo, jeśli zostaną o to poproszone. Władze krajów bałtyckich podkreślały nie tylko lojalność wobec NATO, lecz oferowały gotowość aktywniejszych działań po stronie międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej. Przykładem tego jest choćby propozycja władz litewskich wystąpienia w region Azji Centralnej i Południowej grupy lekarzy w ramach czeskiej jednostki medycznej.

Jedynie na początku ocieplenie w relacjach USA – Rosja budziło obawy Bałtów o to, czy wobec konieczności przebudowy światowej przestrzeni bezpieczeństwa proces rozszerzenia NATO nie zejdzie na dalszy plan. Stawiano też pytanie, czy Rosja – główny przeciwnik rozszerzenia NATO – nie uzależni swego udziału w koalicji antyterrorystycznej od wstrzymania procesu rozszerzenia NATO na wschód. Pojawiające się obawy skutecznie uspokajały zapewnienia płynące przede wszystkim z USA o tym, iż drzwi do NATO pozostają otwarte. Za sukces uznano w krajach bałtyckich poparcie Izby Reprezentantów Kongresu USA dla procesu rozszerzenia NATO<sup>18</sup>. Wizyta sekretarza generalnego NATO George’a Robertsona w Moskwie w listopadzie 2001 r. oraz spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw NATO w Brukseli na początku grudnia 2001 r., w wyniku których zaczęto rozważać możliwość stworzenia dla Rosji miejsca w Sojuszu Północnoatlantyckim, zostały przez Bałtów odebrane jako znacząca zmiana w relacjach Rosji z NATO, która może w pozytywny sposób wpłynąć na dążenia krajów bałtyckich do Sojuszu.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w krajach bałtyckich brak dyskusji na temat zmieniającej się formuły NATO. Ani wypowiedź prezydenta Władimira Putina, który 3 października 2001 r. w Brukseli oświadczył, iż Rosja ponownie rozpatrzy swe stanowisko wobec rozszerzenia NATO, jeśli Sojusz przekształci się w organizację polityczną, ani też dalsza debata pomiędzy państwami NATO a Rosją na temat znalezienia nowej formuły współpracy Rosji i Sojuszu nie spowodowała polityków bałtyckich do refleksji w kwestii, czy NATO w nowej formule zapewni Litwie, Łotwie i Estonii bezpieczeństwo. Taka postawa ma przede wszystkim na celu podkreślenie, iż kraje bałtyckie w żadnym razie nie zrezygnują ze starań o członkostwo w NATO.

Obecnie elity polityczne i media w krajach bałtyckich zdają się jednoznacznie polegać na pozytywnych sygnałach płynących z Zachodu w sprawie rozszerzenia NATO. Widoczne jest unikanie przez polityków głębszego analizowania stanowiska Rosji w kwestii rozszerzenia – co ma na celu zaakcentowanie, iż Bałtowie

uważają, że decyzja polityczna o rozszerzeniu Sojuszu należy wyłącznie do Zachodu.

Mimo optymizmu władze krajów bałtyckich są świadome faktu, iż złagodzenie przez Rosję retoryki zdecydowanego sprzeciwu wobec rozszerzenia NATO o kraje bałtyckie nie oznacza jej akceptacji. Świadczyć może o tym ostra, negatywna reakcja rosyjskiego MSZ na wiadomość o zamknięciu w grudniu 2001 r. misji OBWE na Łotwie i Estonii. Na uwagę zasługuje też nowy ton wypowiedzi prezydenta Putina, który w debacie telewizyjnej porównał sytuację mniejszości rosyjskojęzycznej w krajach bałtyckich z sytuacją Albańczyków w Macedonii<sup>19</sup>. Ostatnie wypowiedzi władz rosyjskich wyraźnie dowodzą, że Moskwa, wykorzystując kwestię mniejszości rosyjskiej na Łotwie i w Estonii, dąży, jak wspomniano, do dyskredytacji krajów bałtyckich na arenie międzynarodowej, a przez to do utrudnienia ich integracji z NATO.

## Perspektywy

1. Tymczasowe osłabienie po 11 września 2001 r. retoryki ostrego sprzeciwu Rosji wobec rozszerzenia NATO na wschód oraz pozytywne sygnały płynące obecnie z Zachodu umacniają państwa bałtyckie w przekonaniu, iż podczas szczytu NATO w Pradze w listopadzie 2002 r. Litwa, Łotwa i Estonia otrzymają zaproszenie do Sojuszu. Fakt tworzenia nowej formuły dla współpracy NATO z Rosją niewątpliwie nie osłabił i nie osłabi dążenia Litwy, Łotwy i Estonii do uzyskania członkostwa w Sojuszu. Kraje te nie mają bowiem prócz członkostwa w NATO alternatywy dla zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Swą silną determinację uzyskania członkostwa w Sojuszu kraje bałtyckie wykazały także poprzez podkreślenie swej lojalności wobec NATO po 11 września oraz udzielenie swego jednoznacznego wsparcia dla działań koalicji antyterrorystycznej.

2. Brak jasno wyrażonego sprzeciwu Rosji wobec rozszerzenia NATO o kraje bałtyckie nie oznacza, iż Rosja w sposób znaczący zmieni swą dotychczasową politykę wobec krajów bałtyckich i zrezygnuje z działań na rzecz utrzymania ich w sferze wpływów. W ramach obrony swych interesów Rosja zapewne nie zrezygnuje z prób dyskredytacji krajów bałtyckich na arenie międzynarodowej, może podejmować też działania na rzecz destabilizacji sytuacji wewnętrznej państw bałtyckich w celu utrudnienia ich integracji z NATO. W tym celu może przede wszystkim wykorzystywać obecność mniejszości rosyjskojęzycznej w krajach bałtyckich

i kontrolowanych przez nią mediów. Będzie też zapewne kontynuować swą dotychczasową kampanię negatywną wymierzoną przeciwko Litwie, Łotwie i Estonii w międzynarodowych organizacjach takich jak OBWE i Rada Europy.

3. Konsekwentne umacnianie się rosyjskich spółek-gigantów w krajach bałtyckich rodzi obawy o pogłębienie uzależnienia gospodarczego tych krajów od Rosji, co może przełożyć się na politykę tych krajów, w tym także realizację priorytetów polityki zagranicznej państw bałtyckich – przede wszystkim dążenie do NATO i UE.

Nowym problemem, który w dużym stopniu będzie oddziaływał na sytuację gospodarczą krajów bałtyckich, są inicjatywy Rosji na rzecz uniezależnienia się od portów bałtyckich – w tym uruchomienie pierwszej części terminalu naftowego w Primorsku. Kontynuacja przez Rosję tej polityki zmusi władze w krajach bałtyckich nie tylko do zaoferowania Rosji nowych warunków tranzytu rosyjskich surowców, lecz też do większej przychylności wobec rosyjskich spółek, przede wszystkim w polityce prywatyzacyjnej. W ten sposób Rosja zyskała jeszcze jeden poważny instrument nacisku, poprzez który będzie mogła wywierać większy wpływ na politykę gospodarczą państw bałtyckich.

4. W kontekście negocjacji krajów bałtyckich z UE pozytywne sygnały płynące z Brukseli wydają się mieć gruntowne podstawy. Kraje bałtyckie zapewne będą dążyły do utrzymania dotychczasowego tempa negocjacji, gdyż determinacja wobec członkostwa w UE, podobnie jak w przypadku NATO wynika z dążenia do uzyskania bezpieczeństwa i stania się członkami zintegrowanej Europy.

Największe wyzwanie stoi przed Litwą, która musi wynegocjować znaczące finansowe wsparcie UE dla procesu zamykania Ignalińskiej Elektrowni Atomowej oraz odegrać aktywną rolę w dialogu Rosji z UE w sprawie przyszłości obwodu kaliningradzkiego w kontekście rozszerzenia Unii.

*Joanna Hyndle, Miryna Kutysz*

*Tekst ukończono w styczniu 2002 r.*

<sup>1</sup>Choć Estończycy pod względem etnicznym nie zaliczają się do grupy Bałtów, dla uproszczenia w tym tekście mieszkańcy Litwy, Łotwy i Estonii będą nazywani Bałtami, zaś ich trzy państwa krajami bałtyckimi.

<sup>2</sup>Wojska rosyjskie opuściły Litwę w roku 1993, Estonię w 1994. Żołnierze rosyjscy wyjechali z Łotwy także w 1994 r., jednak Łotwa negocjowała jeszcze kwestię pozostawienia na jej terytorium stacji radiolokacyjnej w Skrundzie. Ostatecznie stacja przestała działać w 1998 r., a ostatnią rosyjską bazę wojskową zamknięto w 1999 r.

<sup>3</sup>MAP miał pomóc w przygotowaniach krajom ubiegającym się o członkostwo w NATO. Zgodnie z MAP państwa aspirujące opracowują roczne programy w sprawie swych przygotowań, na podstawie których wydawana jest późniejsza ocena. Wypełnianie planu nie gwarantuje członkostwa w NATO.

<sup>4</sup>Już w 2001 r. Litwa wydała na tę sferę 1,95 proc. PKB i deklaruje, że w 2002 r., kiedy odbędzie się szczyt NATO w Pradze, wydatki na wojsko osiągną 2 proc. PKB. Estonia zapowiedziała, iż w 2001 r. jej wydatki na obronność wyniosą 1,8 proc. PKB, a 2 proc. osiągną również w 2002 r. Łotwa określiła, że w 2001 r. wyda na wojsko 1,31 proc. PKB, w 2002 r. suma ta wzrośnie do 1,75 proc. PKB, zaś 2 proc. PKB Łotwa przeznaczy w 2003 r.

<sup>5</sup>Przy okazji dyskusji w sprawie zamknięcia 1. bloku eksperci litewscy wstępnie podawali kwotę ok. 2,5 – 5 mld euro. Trudne są wciąż do oszacowania koszty restrukturyzacji miasta Visaginas, w pobliżu którego znajduje się elektrownia.

<sup>6</sup>W maju 2000 r. władze litewskie podjęły decyzję o zamknięciu do roku 2005 1. bloku Ignaliny. Zobowiązanie to zapisano w Narodowej Strategii Energetycznej. Kluczową pozostaje decyzja w sprawie 2. bloku, rozstrzygnięcie w tej sprawie Litwini chcieli odwiec do roku 2004, spodziewając się także, że do tego czasu Unia podejmie konkretne zobowiązanie w kwestii pokrycia kosztów operacji zamykania obu bloków siłowni i szeroko pojmowanej restrukturyzacji miasta Visaginas, którego mieszkańcy wcałości egzystują dzięki pobliskiej elektrowni. Twardo wyrażone żądanie Unii wpłynęło jednak na zmianę stanowiska premiera – socjaldemokrata Algirdasa Brazauskasa, wcześniej niechętnego koncepcji szybkiego zamknięcia Ignaliny. W listopadzie 2001 r. premier oświadczył, iż Litwa podejmie decyzję o odroczeniu całkowitego zamknięcia Ignaliny już w roku 2002.

<sup>7</sup>Październik 1999 r. Choć Łotysze i Estończycy rzekli się swych roszczeń terytorialnych wobec Rosji, a projekty traktatów zostały opracowane, Moskwa wciąż odmawia ich podpisania.

<sup>8</sup>Średnie zużycie gazu na Litwie wynosi 3,2 mld m<sup>3</sup> rocznie, odpowiednio na Łotwie 1,3 mld m<sup>3</sup>, a w Estonii 1 mld m<sup>3</sup>. Zużycie ropy naftowej na Litwie to 68 tys. baryłek dziennie, na Łotwie 37 tys., w Estonii 28 tys. [www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov)

<sup>9</sup>Ok. 1/3 PKB wypracowywanego w Estonii, Łotwie i Litwie jest w ten czy inny sposób związana z rosyjskim rynkiem towarów i usług. *Wnieszniaja Torgowla*, 2/1999.

<sup>10</sup>[www.ventspils.lv](http://www.ventspils.lv), 02.01.2002.

<sup>11</sup>Porozumienia określające regulacje w sprawie wycofywania wojsk rosyjskich z Niemiec przez terytorium Republiki Litewskiej z 18 listopada 1993 r. stały się

podstawą do opracowania przez rząd litewski w październiku 1994 r. zasad, na jakich obecnie odbywa się rosyjski tranzyt przez terytorium Litwy. Zasady obowiązują przez rok, lecz mogą być corocznie przedłużane. Tranzyt wojskowy i ładunków niebezpiecznych, atakże nieuzbrojonego personelu wojskowego odbywa się wyłącznie koleją. Termin „tranzyt wojskowy” nie odnosi się do broni masowego rażenia (BMR), jak też substancji jądrowych, chemicznych i biologicznych, które mogą być użyte do produkcji BMR – tego typu tranzyt jest surowo wzbroniony. Zabrania się przewozu personelu wojskowego razem z bronią i wyposażeniem. Nie wolno przewozić personelu wojskowego i ładunku broni lub sprzętu wojskowego jednocześnie w przeciwnych kierunkach. Nie wolno przewozić broni, uzbrojenia i sprzętu wojskowego razem z amunicją lub paliwem. Łączna liczba wagonów nie może przewyższać 110 wciągu doby. Łączna liczba personelu Rosyjskich Sił Zbrojnych przekraczająca terytorium Litwy nie może jednorazowo przewyższać 180 osób. Żołnierze nie mają prawa opuszczania pociągu w trakcie przejazdu przez Litwę. Musi im towarzyszyć wojskowy wranżer oficerskiej.

<sup>12</sup>*Lietuvos Rytas*, 24.12.2001.

<sup>13</sup>Poważnym wkładem w dyskusję nad przyszłością obwodu kaliningradzkiego stało się studium *Impact Assessment of Lithuania's Integration into EU on Relations Between Lithuania and Kaliningrad Oblast of Russian Federation*. Autorzy Perti Joenniemi, Raimundas Lopata, Vladas Sirutavicius, Ramunas Vilpisauskas, *Lithuanian policy review*, 2000/2(6).

<sup>14</sup>Zgodnie z umową z 29 czerwca 1999 r. o współpracy między regionami obwodu kaliningradzkiego i Litwy.

<sup>15</sup>Latvia, Estonia – *Statistical Yearbook 2000*.

<sup>16</sup>W roku 1998 w wyniku referendum w sprawie złagodzenia ustawy o obywatelstwie władze łotewskie zlikwidowały system tzw. okien naturalizacji, według którego im dłużej dana osoba bez obywatelstwa mieszkała na Łotwie, tym dłużej musiała czekać na naturalizację. Według nowych ustaleń, o obywatelstwo łotewskie mogą ubiegać się wszyscy stali mieszkańcy Łotwy, muszą jednak zdać egzamin z znajomości języka łotewskiego oraz Konstytucji Republiki Łotewskiej. Dzieciom nieobywateli urodzonym po 1991 r. obywatelstwo przyznano automatycznie. Z kolei Estonia jeszcze w 1995 r. znolizowała ustawę o obywatelstwie, zgodnie z którą osoby od pięciu lat posiadające karty stałego pobytu w Estonii, władające w określonym zakresie językiem estońskim, znające estońską konstytucję oraz spełniające inne pomniejsze warunki mogą się ubiegać o obywatelstwo estońskie. Aby nie zamykać drogi do uzyskania obywatelstwa osobom zamieszkającym na stałe w Estonii przed lipcem 1990 r., kiedy to zaczęto wydawać karty stałego pobytu, postanowiono, iż podstawą obliczania czasu pobytu stałego może być obowiązujący do lipca 1990 r. radziecki meldunek.

<sup>17</sup>Większość najgłośniejszych akcji protestacyjnych mniejszości rosyjskich odbywała się w Rydze wiosną 1998 roku – apelowano przede wszystkim o wniesienie zmian do ustawy o obywatelstwie. Wówczas także władze rosyjskie

wprowadziły sankcje ekonomiczne wobec Łotwy. Akcje mniejszości rosyjskiej wspierali też ekstremiści rosyjscy – narodowi bolszewicy Eduarda Limonowa – którzy w marcu 1998 r. zdewastowali budynek ambasady łotewskiej w Moskwie. Podobnie głośnie akcje powtórzyły się w czerwcu 2000 r., gdy ludność rosyjskojęzyczna występowała w Rydze przeciwko zaostrzeniu ustawy o języku państwowym.

<sup>18</sup> Izba Reprezentantów Kongresu USA przyjęła uchwałę w tej sprawie 8 listopada 2001 r. Podobną rezolucję miał rozpatrzyć także Senat USA 19 grudnia 2001 r., jednak decyzję w tej sprawie odłożono jako kwestię wymagającą wnikliwszej dyskusji i debaty.

<sup>19</sup> Putin stwierdził, iż Albańczycy, którzy w Macedonii stanowią ok. 20%, mają większe prawa niż ludność rosyjskojęzyczna na Łotwie, gdzie grupa ta stanowi 40%. *Gazeta.ru, Lenta.ru*, 24.12.2001.



# Relations between Russia and NATO before and after the 11<sup>th</sup> of September

Marek Menkiszak

## Theses

1. A crucial issue for Russia has always been such a shaping of the European security architecture which would guarantee the possibility of its participation in decision-making in issues referring to European security, especially crisis management. Moscow, still perceiving itself as a great world power, even in times when its ambitions are gradually being limited, would like to solve the problem of security architecture by creating a kind of directorate, which would manage European security and would consist of the main European powers, the USA, and Russia. It seems that after the attempts to base this architecture on the OSCE model fell through, Russia has set its hopes on co-operation with the EU and above all with NATO, the key dominator in the European security problem. It has been Moscow's interest to make NATO gradually evolve in the direction of a collective security system.

2. The issue of NATO enlargement, though vital, is of secondary importance in comparison to the above. NATO enlargement was a crucial political problem for Russia, since in spite of all efforts undertaken, the country was not able to acquire the role of the "co-manager" of European security. Therefore, Moscow tried to block or at least significantly delay the process of NATO enlargement as well as to limit its geographical area and military consequences. Nevertheless, Russia has come to terms with the inevitability of this process and currently does not work against it as determinedly as before. This change is also related to the process of the gradual shrinking and weakening of the zone Russia perceives as its area of influence. In the future, Russia's attitude towards NATO's enlargement may positively change on condition that its aims concerning the architecture of security will be achieved.

3. Russia treated instrumentally such issues as the narrowing of relations with NATO and the development of co-operation with the Organisation. Moscow regarded these concerns as the way to discourage NATO from enlarging and presented them as an alternative to the enlargement process. Moscow's real interest in co-operation with NATO was limited, though. This state of affairs was partly due to the anti-Americanism of Russian foreign policy and partly due to its being unprepared for such co-operation. Differences in approaching the new form of co-operation by Russia and by NATO may hinder its accomplishment. NATO is concentrated on attempts to involve Russia in particular co-operation in selected areas, but it seems that Moscow is not prepared men-

tally and financially for such co-operation. What is crucial for Russia is setting up institutions and making strategic decisions.

4. The future of Russia–NATO co-operation depends more on real and deep internal transformations taking place in Russia than on NATO's attitude towards Moscow. The above changes would make Russia the country capable of constructive co-operation with NATO based on common values, interests and standards.

## Relations between Russia and NATO in the 1990s

### 1. European Security Architecture

Russia was well aware of the security deficit<sup>1</sup> created in Central and Eastern Europe (CEE). A way to counteract such a state of affairs was primarily supposed to be the strengthening of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) and transforming it into an organisation which would guarantee security and stability on the continent (*de facto* a system of collective security). Discussions and resolutions of the July CSCE summit in Helsinki were convincing about the feasibility of such a perspective<sup>2</sup>.

The creation of the North Atlantic Co-operation Council (NACC)<sup>3</sup> in December 1991 was perceived by Russia as a constructive action aimed at managing the security zone in Eastern Europe with Moscow's contribution. Although the NACC was tightly bound to NATO, its arrangement and functioning made it preserve a certain transition period, during which an evident security "vacuum"<sup>4</sup> existed in Eastern Europe. Such state of affairs was satisfactory to Russia, which therefore, favoured strengthening the NACC's role. In reaction to the issue of NATO's Eastern enlargement, from 1994 Russia tried to put forward the idea of an European security model alternative to the one based on NATO, which allowed for a central role for the CSCE/OSCE and NACC (Moscow wanted to make the NACC independent of NATO<sup>5</sup>). Aiming to put this proposal into force in the summer of 1994 Russia presented the suggestion of reform of the NACC and the CSCE. The advantages of that model from the Russian point of view were obvious: its membership with full rights and consensual decision-making mechanism in these bodies. It was easy to notice that Russian proposal were aimed at limiting NATO's role, especially regarding "new

missions"<sup>6</sup>. It also aimed at granting independence and strengthening the NACC and creating a kind of directorate for making decisions about European security. Russia would be able to block the military activity of NATO members outside the treaty zone and it's very much credible that NATO enlargement would not take place. The CEE countries would *de facto* be limited to the role of a buffer zone between NATO and the territory of the Commonwealth of Independent States (where in reality Russia's dominance regarding security would be accepted). Sergey Karaganov openly spoke and wrote about the last element, suggesting making the territory of the CEE "a half-demilitarised zone", a buffer shielding Russia from the West<sup>7</sup>.

However, in spite of softening of the Russian proposals, the 1996 OSCE Lisbon summit did not result in breakthrough and Charter for European Security (forced by Russia and accepted at the 1999 OSCE Istanbul summit) did not become, as Moscow wanted, the legal basis of the new security system. Russia lost hope in the possibility of accomplishing its model. The more so as the country was strongly criticised at the Istanbul summit for its operations in Chechnya, which made Moscow regard the OSCE as an organisation dominated by western countries.

Simultaneously to forcing its OSCE/CSCE model, Moscow now and then sent signals about its willingness to consider its membership in NATO. Such proposals appeared mostly in moments crucial for relations between Russia and NATO: at the end of 1991 (after the collapse of the USSR), at the end of 1993 (during the campaign against NATO's enlargement), and at the beginning of 1995 (after NATO's decision to start the enlargement process). The aim of such proposals was more to distract NATO's attention from the process of enlargement and direct it towards co-operation with Russia rather than create a real membership perspective. In the second half of the 90s the centre of gravity in Russian foreign policy was moved more towards the European Union. Russia realised the importance of the consequences of the processes of integration and expansion of the EU. Moreover, Russia tried to take advantage of disputes between the USA and its Western European allies. This in 1997 gave rise to the creation of an official Russian idea of "The Great Europe", which had a clear anti-American profile<sup>8</sup>. Russia attentively observed the development of the European Security and Defence Identity (ESDI) and the beginning of accomplishing (1999) the Common European Security and Defence Policy (CESDP). Since then the dialogue on the European security became a Russian priority.

## 2. NATO enlargement

Until 1993 Russia did not treat NATO enlargement as a real possibility and therefore the country did not present its negative stance. This is the reason why in the spring of 1993 when the debate on the NATO Eastern expansion started in some countries, the Russian reaction was extremely hostile. The problem of NATO enlargement started dominating relations between Russia and NATO, gradually deteriorating them.

The common statement announced after Russian president Boris Yeltsin's visit to Warsaw in August 1993, which expressed the lack of Russian objection to Polish attempts at NATO membership, was therefore surprising. Nevertheless, it was quickly disavowed by Yeltsin himself, who in a confidential letter addressed at the leaders of the USA, Great Britain, France and Germany in the middle of September 1993 repeated Russian objection<sup>9</sup>. It powerfully marked the beginning of a propaganda campaign against NATO enlargement, which was launched by Moscow in the autumn of 1993. One of its crucial elements took place at the end of November 1993 when a special (overt) report about NATO's enlargement, prepared by Russian Foreign Intelligence Service, was presented. The report analysed the interests and standpoints of all the parties contributing to the debate on that subject (emphasising the differences among them). First of all, though, it consisted of a catalogue of arguments against admission of new candidates to NATO, proving that such a process would have catastrophic results for Russia and European security<sup>10</sup>. The American idea of the new form of co-operation between NATO and the NACC partner countries (announced during an informal meeting of defence ministers of the Organisation in Travemunde in October 1993) was officially launched at the North Atlantic Council (NAC) summit, in January 1994, in form of "Partnership for Peace" (PfP). This idea was benevolently accepted by Russia, as it was understood in Moscow as NATO's will to calm the impatient candidate countries down, so in other words as definite alternative to NATO enlargement and not as preparation to the process.

Joy in Moscow did not last long, though. NATO regarded Russian suggestions of special partnership without emotion and during the Brussels ministerial on the 1<sup>st</sup> of December 1994 it was decided that studies on the possibilities and regulations concerning NATO enlargement would be commenced. Russia immediately showed its dissatisfaction, but its feeling of political solitude (increased by western criticism towards the war in Chechnya) made Russia start a kind of bargain regarding the issue of NATO's enlargement<sup>11</sup>.

Probably the differences of opinion existing in Moscow itself and the unsatisfactory stance of the USA made some Russian politicians, especially the representatives of the military, sharpen their tone. The spring and summer of 1995 brought threats from the Russian side. It seems that the second period of this psychological war undertaken by Russia was inspired by two features: the Bosnian crisis and "Study on NATO Enlargement" being accepted. After NATO's presentation of the study in September 1995 a kind of "dead season" in relations between Russia and NATO began. The problem of enlargement by virtue of an informal decision made by the member countries was postponed because of presidential elections in Russia (June 1996) and in the USA (October 1996). This fact was benevolently accepted by Moscow. Nevertheless, in the autumn of 1996 the subject was raised again. The USA proposed a special agreement to be signed between Russia and NATO. Exact negotiations, however, took place as late as at the beginning of 1997. It seems that the Lisbon OSCE summit here and especially the NAC decision made during the July summit in Madrid concerning the admission of the first group of CEE countries to NATO were of decisive importance. What was left to Moscow was launching negotiations concerning mechanisms, which would soften results of this process, in other words a kind of bargain with NATO. The compromise reached in March could not fully satisfy Moscow, but Russia still tried to present the agreement signed in May as a diplomatic success. In this situation Moscow calmly accepted the membership invitation addressed to Poland, the Czech Republic and Hungary during the Madrid summit in July 1997. It seemed now that the battle was not about the first, but about the following "waves" of expansion. Since 1993 one of the motives (and since 1996 the main motive) of Russian opposition to NATO's expansion was Moscow's fear of the questioning of its domination in the security zone on the territory of the CIS and liquidation of the "buffer zone" of the Baltic States. The agreement signed in May 1997 did not give Russia any guarantees that no further NATO's enlargement, which would cover the Baltic states and the CIS countries, would take place. This became the major object of Russian diplomatic campaign from 1997. Russia clearly changed the tactics of opposition, leaving threats aside and turning to positive incentives, e.g. encouragement towards co-operation (especially visible in the cases of Lithuania and Ukraine). One of the ways in which Russia tried to influence the politics of these countries was strengthening the pro-Russian economic-political lobbies.

### 3. Institutionalising of relations and co-operation between Russia and NATO

In December 1991 began a short transition period, during which Russian Federation took over formal relations with NATO from the USSR. During the inaugural NACC meeting the Soviet ambassador in Brussels, Nikolay Afanasyevski, *de facto* represented Russia for the first time. Officially, though, Russia became a member of the Council together with the rest of the CIS countries during a special session on the 10<sup>th</sup> of March 1992. Via NACC Russia developed a dense network of contacts with NATO and its major organs in different political and security spheres. From then the dialogue took place during annual ministerial sessions and (every two months) meetings of ambassadors and a considerable number of appointed working groups. Initially, Russia was an active contributor to NACC.

It would seem, therefore, that Moscow should actively participate in the new program "Partnership for Peace" (PfP) launched in January 1994. Russia, however, in spite of a positive attitude towards PfP, did not rush to sign the Framework Document and the Individual Partnership Program (IPP). NATO's offer, according to Russia, was an appropriate answer to the CEE countries' aspirations, it did not, however, live up to Russia's expectations concerning its special status. Russia did not want to become one of many partners, but the privileged partner, whose world power status would be taken into account by NATO. With time, Moscow started to require that PfP should be realised via the NACC's mechanisms and under its control, which would give Russia considerable influence on the range of co-operation between other countries and NATO as well as on the character of the program (so as not to allow PfP to become the membership preparatory phase)<sup>12</sup>. Moreover, Russian diplomats postulated that Russia and NATO should sign a document launching a special partnership which would set up the mechanism of constant consultations on security, containing references to building anew security system in Europe and recognising the special interests of Russia on the territory of the former USSR.

Treating access to PfP as a bargaining chip and attempting to create special relations with NATO, Russia formulated the whole package of suggestions concerning its co-operation with NATO (presented by the defence minister Pavel Grachev during his visit to Brussels in May 1994). The purpose of this package was clear. It was all about granting Russia the status of NATO's privileged partner, creating a dense network of contacts and such co-oper-

ation which would step considerably beyond NATO's relations with any other PfP participant country. It would allow Russia to influence decision-making not only in the program but also concerning European security.

In spite of NATO's failure to fulfil key Russian postulates, the foreign affairs minister Andrei Kozyrev signed the PfP Framework Document on behalf of Russia during his visit to Brussels on the 22<sup>nd</sup> of June 1994. It seems that a critical element of the Russian decision was the fact that 20 other countries had done it before, including the majority of the CIS countries. Russia was threatened with political isolation. Moreover, Russia must have come to the conclusion that with a positive political gesture and deeper co-operation with NATO it would increase its influence on the shape of PfP and weaken NATO's will to expand.

Having signed the Framework Document Russia was delaying negotiating with NATO the conditions of its Individual Partnership Program (IPP). Moscow started linking this with expected NATO's positive answer to its suggestions concerning NACC reform and a promise not to enlarge the Organisation. However, when on the 1<sup>st</sup> of December the NAC *de facto* decided to enlarge NATO, Kozyrev unexpectedly refused to sign the Russian IPP. Moscow knew, nevertheless, that strong opposition unaccompanied by alternative proposals, would not be productive in this new situation.

Therefore, among the conditions under which Moscow was ready to accept NATO's enlargement was a postulate to create a permanent consultative body between Russia and NATO as well as signing a treaty to regulate mutual relations.

NATO was not ready to go that far and the partnership suggested to Russia was moderate in comparison to Russian postulates. In spite of this Kozyrev signed the Russian IPP on the 31<sup>st</sup> of May 1995 during the NAC session in Nordvijk. NATO "rewarded" Russia in September presenting a document project of "Political Framework of NATO–Russia Relations" supplemented with another confidential material specifying the co-operation themes. The text of these documents only slightly expanded Brussels proposals, generally offering "discussing the possibilities" of co-operation in particular domains. Russian disappointment was expressed by... failing to answer to NATO's proposals.

The stagnation of relations between Russia and NATO was broken by intense negotiations, which took place from January to March 1997 over the document whose aim was to create a base for new relations between Moscow and Brussels (signing such agreement had been suggested by the USA a few months before). Moscow formulated a series of far-fetched postulates concerning the

agreement. The table below presents their fulfilment level.

Issue	Original Russian postulates*	Important negotiated entries**
The character of the document	A legally binding treaty	An important political document not binding legally
Architecture of security and use of force	OSCE's key role in the system and the UN Security Council's monopoly of decisions of force use	The necessity to strengthen OSCE and its role in particular spheres and the recognition of the primary importance of the UN Security Council and OSCE in assuring security
Institutionalisation of relations	creation of a high level permanent Russia–NATO body for consultations, co-ordination of co-operation and joint decision-making	Formation of the NATO–Russia Permanent Joint Council (PJC) and its regular sessions at the level of permanent civil and military representatives (once a month), foreign affairs ministers, defence ministers and Chiefs of Staff (twice a year) and possible summit meetings for consultation, co-ordination and ("to the maximum extent possible, where appropriate") making joint decisions and actions with the stipulation that they cannot concern the internal matters of either of the parties
Areas of co-operation	All important matters regarding security and mutual relations	a list of 19 areas of co-operation (including the issues of Euro-Atlantic security) and additionally other areas agreed on by the parties
Geographic restrictions of NATO's expansion	a certain form of a guarantee of NATO's non-expansion to the post-USSR area	Declaration of a will to build common security space without separating borders and spheres of influence, respecting the will of particular countries to choose the means of ensuring their own security
Restrictions of NATO's expansion	NATO's obligation not to deploy nuclear weapons and military forces in the territories of new members and not to use the existing military infrastructure (warehouses, airports, etc.)	Repetition of the earlier NATO declarations of not planning nuclear weapons deployment and "additional permanent stationing of substantial combat forces" in the territories of the newly accepted states, refraining from creating new or adapting the already existing nuclear weapons storage facilities
a reference to the Conventional Forces in Europe Treaty (CFE)	entering the rules of the adaptation of the CFE Treaty into the document recognising the Russian postulates	Basic rules of the CFE adaptation (including maintaining by the CFE parties of the level of military forces commensurate with their security needs and consistent with their international obligations)

\*based on media reports

\*\*based on the text of a document

The signature of the Founding Act on Mutual Relations, Co-operation and Security between NATO and the Russian Federation on 27<sup>th</sup> May 1997 in Paris could not be seen as a success for Russian diplomacy, especially with reference to their earlier postulates. On the other hand, with relation to the scale of its own capabilities, Russia gained a lot. However, in practice, the Act's shape conditioned the range of Moscow's influence on NATO's consent.

Russia's certain hopefulness, which had accompanied the initial period of co-operation with the Organisation after the signature of the Act, was soon replaced by disappointment. This was due to the instrumental approach of the Russian side to the relations with NATO. The Russians, who interpreted the Act to suit their aims, demanded that all important problems of European security (including those concerning military aspects of NATO's expansion) be discussed during the sessions of the NATO – Russia Permanent Joint Council (PJC). The conflict especially concerned the introduction to the agenda the discussion of the NATO's military infrastructure in its new member-states. The Organisation agreed only to give briefings on the subject. Moscow also tried unsuccessfully to transform the Council into a decision-making body of a kind, which would deal with regional security, e.g. in Kosovo. During the Council's session at the ministerial level in December 1998, the Russian minister Ivanov demanded a discussion of the NATO new strategic doctrine. Russian diplomacy had begun a campaign against the introduction (to the above mentioned doctrine) of the possibility of taking up crisis response operations by NATO beyond the Treaty's territory without obligatory UNSC approval for such action to take place. PJC's December session at the level of defence ministers did not take place as Russian delegation demonstratively refused to come there in protest against the NATO's plans to bomb Yugoslavia. Regardless of numerous acts of encouragement by the NATO side, Russia remained a relatively passive participant of bilateral contacts. Contrary to its announcements, it did not prepare anew IPP within the framework of the "Partnership for Peace".

A clear-cut co-operation between Russia and NATO constituted another problem. Despite the Organisation's repeated proposals and the possibilities given by the Act<sup>13</sup>, Moscow remained extremely restrained. Although a Russian military unit participated (for the first time) in a joint military training within the PfP framework in May 1998 in Denmark and Russian officers took part in conferences and training sessions (e.g. in the George Marshall Centre in Garmish-Partenkirchen), Moscow still delayed the appointment

of military liaison missions, would not give serious briefings on its own military infrastructure, did not sign anew IPP and was unresponsive towards the NATO offers on the subject of non-proliferation of nuclear weapons. Russia was evidently interested only in a very restricted practical co-operation (especially a military one), putting stress on political issues. Its modest forms which had been initiated did not survive such a test as the Kosovo crisis.

The participation of Russian soldiers under NATO's tactical control in the Implementation Force – IFOR (and since 1997 in the Stabilisation Force – SFOR) in Bosnia and Herzegovina was the most practical form of Russia–NATO co-operation<sup>14</sup>. Moscow's dogmatic stance on the issue of co-operation with NATO led to creation of a complicated system of commanding the Russian forces. This co-operation, however, started to be used by the Russian diplomacy as an argument against... NATO's expansion.

## Frost in Kosovo and Putin's thaw

### 1. A Kosovo shock

The Kosovo crisis (1998–1999) constituted a factor which largely determined Russian foreign policy. It influenced both a sphere of consciousness of the Russian elite and a sphere of conceptualisation of the security policy as well as the practice of foreign policy (which regarded not only Europe, but also other regions.) Despite dramatic diplomatic efforts, Moscow did not manage to prevent NATO's bombings of Yugoslavia which started on 24<sup>th</sup> March 1999. In fact, this was a great blow to Russia's international prestige. The reaction of the Russian Federation was seemingly very strong. Yevgeny Primakov, the Prime Minister, ordered the plane taking him for a visit to the USA to divert mid-flight. Representatives of the highest Russian authorities condemned the air-raids as a brutal breach of international law, an act of aggression and a mistake for which (as President Yeltsin put it) America would have to pay. The Russian militaries were not the only ones to hint at the possibility of the war spreading. However, this rebellious rhetoric (largely resulting from frustration) was contrasted with modesty of Russia's practical retaliatory actions taken. Most importantly, the freezing of the relations with NATO was announced (including the discontinuation of all official contacts, membership of all joint bodies, e.g. PJC and EAPC, the Partnership for Peace program and the recalling of all

Russian military representatives from Brussels). At the same time Russia did not want to break off the relations with the West and limited itself to propaganda moves meant to help “save face”. The evolution of the Russian approach towards a more constructive involvement contributed to a political agreement between the Yugoslavian authorities and the international community (in fact on the terms of America and the EU countries), which led to a discontinuation of the NATO raids on 10<sup>th</sup> June.

Therefore, the Western countries were even more surprised to see 200 Russian paratroopers of the SFOR units stationed in Bosnia march into Kosovo on the night of 11<sup>th</sup>/12<sup>th</sup> June and occupy Slatina airport near Pristina<sup>15</sup>. These actions, apart from propaganda aspect, served to force NATO into ensuring the participation of the Russian army within the framework of the multinational KFOR force introduced to Kosovo<sup>16</sup>. In the course of stormy negotiations, Moscow failed to get assent for the creation of separate Russian security sector in Kosovo. A status and dependence of the Russian contingent constituted another contentious issue. The final settlement was not reached until the beginning of July and in fact formed a strange compromise allowing Russia (which in reality subjected its Kosovo forces to NATO<sup>17</sup>) to “save face”. The number of the Russian contingent was set as about 3600 soldiers (although Russia had difficulties with financing their stay). Russian authorities put the solution of the Kosovo crisis forward as their great diplomatic success.

Kosovo provoked the increase of anti-Western attitudes in Russian society, especially in its elite. The USA and NATO were unambiguously becoming the main enemies and sources of threat for the Russian Federation. The anti-Western rhetoric had become widespread and encompassed even a part of liberal circles. The newly accepted entries (into the NATO's strategic concept) of the possibility of an intervention beyond the Treaty's territory were condemned in Russia. The idea of “humanitarian intervention” was negated as a manifestation of voluntarism and a breach of the fundamental principle of respecting the sovereignty of countries<sup>18</sup>.

New conceptual principles of the Russian security policy (expressed in “The Concept of National Security of the Russian Federation” approved in January 2000 and in “The Military Doctrine of the Russian Federation” approved in April 2000) were largely influenced by the events in Kosovo. The threats analysis which it included showed clear references to the policy of the USA and NATO. Moreover, a new “Concept of the Foreign Policy of the Rus-

sian Federation” (approved in June 2000) unambiguously judged critically the process of NATO expansion, the entries of its new strategic concept and the ideas of “humanitarian intervention”.

Paradoxically, it was a “Kosovo shock” which created a mental basis for re-evaluation of the Russian policy so far. The Kosovo crisis disclosed the scale of Russia's weakness. The conclusion, drawn by Russian decision-makers, was a postulate of strengthening the state, especially of its economic and military bases. Russia's weakness made attempts of political confrontation with the West unproductive. The fiasco of the Russian policy so far became clear. A need was to adapt to the real situation and to improve the relations with the USA and NATO.

This converged with an important change at the highest levels of authority in Russia. Ailing President Yeltsin resigned on the last day of 1999, handing his duties over to a young and energetic Prime Minister Vladimir Putin.

## 2. Putin's era

The new Russian leader was fully aware of the country's bad condition and of a need to revise its foreign policy to date. The changes in this sphere, however, took some time to become visible.

New accents in the approach of the new Russian authorities towards NATO became conspicuous relatively soon. Although Russian assessment of the Kosovo crisis did not change, Putin started sending signals of readiness to the normalisation (and what is even more to an important positive change) of relations with NATO. The beginning of such a normalisation was announced in February 2000 in Moscow during the visit of Lord Robertson (the Secretary General of NATO). President Putin's statement of 5<sup>th</sup> March 2000 (an interview for the BBC), in which he did not rule out the possibility of Russia's political membership of NATO, came as a shock to Russian public opinion<sup>19</sup>. The Russian leader stressed mainly that Russia (which pursued a close co-operation with NATO) expected to be treated as an equal partner. Even though Putin criticised NATO's expansion, at the same time he emphasised that it was not Moscow's intention to isolate itself for that reason. The Organisation welcomed these declarations and underlined that the issue of Russia's membership of NATO was not on its agenda. The Russian leader himself changed the tone of his declarations some time later. In a fragment of his address to the Federal Assembly of 3<sup>rd</sup> April 2001, he made the development of co-operation with NATO conditional on whether

the Organisation would respect the principles of international law (hinting at its breach during the intervention in Kosovo).

In fact, Russia's positive signals towards NATO (including the issue of possible membership) should have been treated as aimed at giving the member-states incentives to revise their attitude towards Russia and to include it (according to Russian postulates) in the process of making joint-decisions on European security. (NATO became its main addressee, as Russia had lost faith in the OSCE as the possible basis of such a system.) President Putin clearly expressed such a way of thinking during a press conference in Moscow on 18<sup>th</sup> July 2001. He declared the creation of a uniform space of European security to be the main aim. Out of three possibilities for achieving this aim: the dissolution of NATO, Russia's joining the Alliance and creation of a new security structure with Russia's full membership, he supported the latter<sup>20</sup>.

Nevertheless, many Russian experts seriously considered Russia's membership of NATO. Sergey Karaganov traditionally belonged here. The influential non-governmental Council of Foreign and Defence Policy (under his leadership) put forward an unambiguous postulate of at least political membership of NATO<sup>21</sup> in its theses prepared in spring 2001.

Although there was no breakthrough in Russia–NATO relations, they normalised. The PJC has started to deal with other problems apart from just Kosovo since March 2000. (Earlier Moscow would not agree to this, treating it as a form of a “sanction” towards NATO.) And in May of the same year the first ministerial session of the Council took place. In December the plans for co-operation in maritime rescue were agreed on (the tragedy of the “Kursk” submarine in August 2000 contributed to this). The beginning of 2001 brought about manifestations of further improvements in Russia – NATO relations. The Secretary General of NATO Lord Robertson visited Moscow from 19–21 February. He opened NATO's information bureau there. He also listened to Russian proposals concerning non-strategic missile defence.

However, there were still many contentious issues. NATO's expansion was one of the more important ones. Russian Foreign Affairs Minister, Yevgeny Gusev, during the EAPC session at the end of May 2001 declared that the expansion of the Organisation would challenge the system of disarmament agreements, especially the CFE<sup>22</sup>. This could be interpreted both as an element of

counteracting NATO's enlargement and an attempt to find ways of neutralising the effects of the accession of the Baltic states (through incorporating them into the CFE system).

Nonetheless, NATO was not the only frame of reference for the Russian policy of European security. The European Union was another. It seems that in CESDP development Russia noticed an opportunity for itself. But after a promising beginning of dialogue on Russia–EU security (a summit in Paris in December 2001 in particular)<sup>23</sup> there was disappointment with lack of progress (at a summit in Moscow in May 2001). At the same time Russian policy towards the USA changed (a ceasing of any manifestations of antagonism towards Washington). Moreover, Moscow noticed that the progress of the dialogue with EU was largely dependent on improvements in Russia's relations with the USA and NATO. The events of 11<sup>th</sup> September brought about fundamental changes.

## After 11<sup>th</sup> September

### 1. Russia's appeal

The events of 11<sup>th</sup> September have created a new (and in fact convenient to Moscow) international situation. Russia had already given up the policy of antagonising the USA and undertook attempts to improve relations with Washington. Through its decision to join the anti-terrorist coalition, Moscow at the same time started a political offensive whose aim was to achieve a breakthrough in relations with the Western countries and structures. This pro-Western turn (motivated by rational calculation) has given Russia a chance to benefit e.g. in relations with NATO.

In his speech to the German Bundestag on 25<sup>th</sup> September, President Putin referred to the idea of a “Great Europe” drawing up a vision of merging the potentials of Europe and Russia (stressing at the same time that this would not be of anti-America character). He judged the existing mechanisms of co-operation with Russia as insufficient in that they did not give Russia the possibility to influence and make decisions. He emphasised a need to create a stable architecture of security and went on to “say that we renounce our stereotypes and ambitions and that we will ensure security to the citizens of Europe and the world”<sup>24</sup>.

The European Union was the first to react to this appeal. It announced on 3<sup>rd</sup> October (during the Russia–EU summit in Brus-



sels) creation of a *de facto* permanent consultation channel on the subject of security<sup>25</sup>.

However, progress in Russia–NATO relations was even more spectacular.

On 26<sup>th</sup> September Russian Defence Minister Sergey Ivanov attended an informal summit of the defence ministers of NATO countries in Brussels and a session of the NATO–Russia Permanent Joint Council. It was then decided (in the light of Russian declarations of eagerness to co-operate) that there would be top level contacts and the meetings of Russian and NATO experts concerning the joint fight against terrorism.

On 2<sup>nd</sup> October, a day before a Russia–EU summit, President Putin declared: “We are ready to change the quality of our relations with NATO and the systems of European security which are currently being created.” The next day (after a meeting with NATO’s Secretary General) he called for “giving up logic when the problem of [NATO’s] expansion all the time renews discussions of destructive character between Russia and NATO”<sup>26</sup>. During his visit to Brussels, the Russian president also stated that there was no reason for the West not to take up the issue of Russia’s future membership of NATO. (At the same time he let it be understood that this issue currently was not on the short-term agenda.) According to the reports of the meeting’s participants President Putin severely criticised the state of the relations so far and the mechanisms of Russia–NATO co-operation. He called upon the Organisation to put forward some new proposals. They agreed on creation of a special working party (made up of experts from both sides) designed to find ways of tightening mutual relations.

The Russian side did not expound any definite postulates, just some general suggestions of devising a new structure in place of the PJC, on whose every level Russia would be a rightful participant in the decision-making process concerning important matters of European security. The idea was to replace the “19+1” formula (NATO’s member-states consulting with Russia) with the “20” formula (making joint decisions with equal rights for each state).

## 2. NATO reacts

The Russian postulates met with positive responses from a few leading member-states of the Organisation. This was caused by a strong wish to break the deadlock in the relations between NATO and Russia. A working party centred around Lord Robertson as well as Great Britain, Canada and Italy put forward some pre-

liminary proposals relating to the tightening of co-operation with Russia.

On 13<sup>th</sup> November during a visit in the USA, Presidents Putin and Bush signed a joint declaration on new mutual relations, where they supported e.g. creation of a common Euro-Atlantic space, tightening of NATO–Russia bonds, development of new consultation mechanisms, co-operation and joint decision-making and the realisation of joint actions of Russia and the Alliance<sup>27</sup>. The first disclosed NATO proposal was a letter from the British Prime Minister Tony Blair (sent in mid-November) to the leaders of NATO’s member-states calling them to establish promptly a new formula for co-operation with Russia, which would ensure Moscow’s right to co-decide on some issues within the “20” formula (without pre-co-ordination of the Organisation’s position).

It seems that the initiative of tightening co-operation with Russia undertaken by some NATO countries was a result of three main motives. Firstly, making use of the new international situation to engage Russia in constructive co-operation with NATO in some key spheres (especially in counteracting proliferation of weapons of mass destruction and rocket technology). Secondly, expressing political support for the new pro-Western course of Russian foreign policy initiated by President Putin on 11<sup>th</sup> September. Thirdly, a wish to create a political compensation package for Russia with a view to the approaching decision on NATO’s further expansion involving the Baltic countries. (Offering Russia a new partnership with the Organisation earlier or at the same time would weaken the negative response in Russia to the second wave of expansion and would allow Putin to save face.)

Another important event in the activated Russia–NATO relations was a visit of the Secretary General of the Organisation Lord Robertson to Russia from 21<sup>st</sup> to 23<sup>rd</sup> November 2001. The NATO Secretary General disclosed the outlines of the proposals towards Russia. They would boil down to the establishment of a new mechanism of co-operation with Moscow, e.g. inviting Russia to joint sessions (initially some sessions of the North-Atlantic Council were suggested) with an equal right to co-decide on chosen issues. Such a formula (its working name: the Russia–North-Atlantic Council (RNAC)) would enable Russia to participate fully in the process of tenders and reaching consensus, yet only in certain spheres. Their list could include co-operation in the fight with terrorism, counteracting proliferation of weapons of mass destruction, the creation of a non-strategic Europe–Russia system of

missile defence and fighting threats to the, so called, “soft” security (organised crime, drug trafficking, etc.)<sup>28</sup>.

On the other hand, the representatives of the Russian side led by President Putin tried to remove all doubts about Russian aspirations. They declared that Moscow’s aim was not to enter NATO either through the front or the back door but just to tighten the co-operation on equal rights. But, as the Russian president said, the border of this tightening would be set by NATO itself and its readiness to accept Russian interests<sup>29</sup>. It appeared that Russian decision-makers wanted to undermine the political consequences of the relations’ new formula, stressing that Russia did not intend to use them to block NATO from functioning.

### 3. A new formula

A formal decision on the development of new formulas of co-operation with Russia was reached during a ministerial session of the North-Atlantic Council on 6<sup>th</sup> December and was confirmed the next day during a meeting of the Joint Permanent NATO – Russia Council. The information from Brussels clearly pointed to a limited (from the Russian point of view) character of NATO’s opening towards Moscow’s postulates. This resulted from divergent opinions among the member-countries<sup>30</sup>. A change in the position of the USA had a particular impact here. The USA signalled the need to approach the new formula of co-operation carefully and indicated some formal obstacles<sup>31</sup>. It seems that in fact this resulted from conflicts within the American administration itself.

The atmosphere of high expectations could have caused certain disappointment for Moscow, which (not wanting the new relations with NATO to be seen as its formal acceptance of NATO’s further expansion) further toughened its attitude towards this expansion. In an interview for Greek media (5<sup>th</sup> December) President Putin described the planned expansion as “a pointless and mean action” repeating the Russian objection towards the process<sup>32</sup>. In spite of this, Russia felt slightly satisfied though merely with setting the process of building new relations in motion.

However, the divergence of interests between NATO and Russia on the subject of the new formula on co-operation became more and more visible. The NATO countries started to concentrate on creating such safeguards which would prevent Russia from blocking NATO functioning. At the same time they opted for setting of not too wide a list of the areas for possible joint decision making. Moscow, on the other hand, underlined the need to

ensure real equality and effective co-deciding. Moreover, it wanted to set quite detailed procedures (also on the realisation of the joint-decisions). It initially stressed the need for drawing up a narrow list of the “negative” subjects on which co-deciding would be impossible (e.g. the article 5., other internal matters and ones regarding NATO’s defence policy)<sup>33</sup>. It later agreed on a “positive” list but wished it to be as wide and open as possible. It also wanted to participate in the development of anew formula and not to receive NATO’s ready-made offers. The Russian side, most importantly, pressed for time. They wanted to have the principles of new relations drawn up by mid-February and inaugurated in mid-May 2002 during a meeting of the NAC and PJC in Reykjavik<sup>34</sup>.

Both sides informed each other about their common interests during consultations which started at the end of January 2002. But a specific discussion was enabled only after an internal agreement on the principles of NATO’s offer (20<sup>th</sup> February) had been reached. NATO’s offer was officially presented to Russia during a visit of NATO’s deputy Secretary General Gunter Althenburg in Moscow on 4–5<sup>th</sup> March 2002. According to this offer, a new NATO-Russia Council (NRC) was to be created. It would debate (just like the PJC, which it would replace) at least one a month on the ambassadorial level and at least twice a year on the ministerial level. Its sessions would be organised by a special committee (which would include Russia). All participants would be able to propose subjects for discussion (within the framework of the agreed areas of co-operation consistent with the proposals earlier raised in NATO). In this Council Russia would have the same rights as NATO member-countries on the issues of consulting and decision-making. NATO would not agree their common position in advance (formally at least). Consensus would be required to pass a decision. At the same time a particular subject could be removed from the NRC’s agenda on the demand of any member. NATO countries would however retain a right to discuss any matter even without Russia’s participation. The new formula would give Russia the possibility (but not duty) of participating in NATO’s crisis response (with the Organisation’s consent)<sup>35</sup>.

Such an offer (which gave Russia the possibility of specific co-operation, but blocked the possibility of destructive influence) disappointed Moscow. Both the Foreign Affairs minister Igor Ivanov and the Defence minister Sergey Ivanov, during their visit to the USA in mid-March, voiced their doubts and concerns regarding the quality of effective co-operation and underlined

that the offer differed from the proposals put forward by British Prime Minister Tony Blair<sup>36</sup> in November.

At the beginning of March the Russian side put forward their counter-offers to NATO. They boiled down to larger formalisation and institutionalisation of the co-operation with the Organisation. They were in fact leading to Russia gaining a privileged position towards NATO.

A month and a half before the summit in Reykjavik, it seems that Russia will accept NATO's offer (despite its earlier critical reactions). Although it differs from Russian ambitions, it still gives Moscow the possibility of increasing its influence on NATO and European security. Most importantly, however, (similarly to the Act of 1997) it gives the possibility of softening the effects of the expected invitation of the Baltic countries to NATO. (Russia seems to have reconciled itself to the inevitability of this process, but still (just like in 1997) wants to limit its military effects.)

With the fiasco of the OSCE model and immaturity of the CESDP, the expanding NATO appears to remain a dominating structure in the sphere of security in Europe. Russia therefore does not have any alternative for the policy of tightening the bonds with NATO. At the same time, Moscow hopes that the new formula of relations with Russia will initiate a process which might finally transform the Alliance into a collective security system with Russia's equal participation.

## Conclusions and prognoses

### 1. NATO and European security in the 90s as seen by Moscow

All through the 90s Russia's attitude towards NATO was being shaped by a few basic assumptions in the diagnosis of the situation:

- a. A fundamental part of the Russian elite saw NATO as an instrument for the realisation of American interests in Europe. The USA was treated as the real leader of the Organisation. Therefore the attitude towards NATO in Russia was a derivative of the perception of the USA and its politics. This perception was varied, but a belief in their clash with Russia's crucial interests dominated. What it more, NATO's image was generally negative.
- b. Russia carefully followed any manifestations of an increase in

the independence of the USA's West-European allies in the sphere of foreign and security policy as well as the evolution of the European Security and Defence Identity (ESDI). However, Moscow looked sceptically at the prospects of their practical realisation.

c. The process of NATO's transformation at the beginning of the 90s, the increase in its "out of area" activity, the development of the network of co-operation with non-member countries and the idea of NATO's strengthening were perceived in Moscow as consolidation of NATO's central role in the architecture of European security. Since there were no real prospects for Russia's membership of NATO, the processes were viewed in Russia as threats to its interests. Being outside NATO, Russia did not participate in making important decisions about European security and felt increasingly marginalised.

d. NATO's expansion to the East was seen in Russia as a political threat, as in its understanding expansion increased the area of American dominance in the sphere of security, eliminated a "buffer zone" in Central Europe and was perceived as a danger to Russian hegemony in the post-Soviet region (since the mid-90s this was the main reason for Russian objection).

e. The foreign and security policy of the Russian Federation were determined by its self-perception as a great power. Accompanying domination of thinking in the categories of realpolitik and geopolitics among the Russian elite made Russia concentrate largely on protection of its "zone of influence" (where it wanted to have, among other things, an dominating role in regulation of security). At the same time we were witnesses to a process of shrinking of the defined zone (from the territory of the ex-Soviet bloc to the post-Soviet territory and, finally, to the territory of the CIS) and of a change of the model of realisation of the influence (increasingly "subtle" forms and not force). It directly influenced Moscow's attitude to NATO's gradual expansion and tightening of its relations with some CIS countries (unwilling resignation to their inevitability).

### 2. Evolution of Russia–NATO relations

Russia – NATO relations and the Russian policy towards NATO were undergoing some changes. They were conditioned by international context, especially by the relations with the USA and the leading West-European countries and by regional crises (in the Balkans and the territory of CIS especially). Internal political conditions had some influence here as well. The policy of tightening practical relations with NATO (initiated by the USSR under Mikhail

Gorbachev's leadership) was in 1993 replaced by much cooler relations dominated by the issue of NATO's expansion. Although in 1994 Moscow realised an active policy (putting various proposals forward), a year later it gradually changed its course to a rather confrontational one towards the Organisation. It was not until a dialogue initiated in the second half of 1996 that the relations became normalised and further institutionalised (based on the Act signed in May 1997). The conflicts increasing in 1998 regarding the Act's interpretation were not conducive to the tightening of the Russia–NATO co-operation, which, at Moscow's decision, was frozen after the initial NATO bombings of Yugoslavia in March 1999. The breakthrough in relations in 2001 had been maturing for a longer time. Three factors mainly contributed to it. A shock in Moscow caused by NATO's operation in Kosovo in spring of 1999, the take over of power in Russia at the end of 1999 by a pragmatically oriented Vladimir Putin and a new international situation, convenient for Russia, which arose after 11<sup>th</sup> September. The normalisation of relations with NATO happened in mid-2000, but significant progress was only achieved under a new international situation created after 11<sup>th</sup> September 2001. The principles of the new formula of NATO–Russia relations were developed between the end of 2001 and the beginning of 2002.

### 3. Conditions of Russia – NATO relations

The following separate processes will crucially influence the further evolution of Russia–NATO relations:

**a.** The most important will be Russian-American relations, determined mainly by the policy of Washington. It seems that Russia (aware of the disproportion of power) will definitely avoid a political confrontation with the USA and will much rather seek areas for closer relations and constructive co-operation. In such a context a possible stagnation or cooling of the Russian-American relations could be contributory to the weakening of the dynamics of the new formula of Russia–NATO relations. It could be limited (as it has been so far) to the consultations or possibly to joint decision-making only in a narrow scope of matters. Such a situation would deepen Moscow's disappointment with the co-operation with the Organisation.

It does not seem probable that Moscow could completely waive such co-operation (and at the same time deny itself at least a minimal tool for influencing NATO). But, in favourable conditions, Russia could shift the centre of gravity of its policy of security to

relations with EU. On the other hand, a significant improvement in relations with the USA (or even a highly improbable strategic alliance with Washington) could paradoxically weaken Moscow's interest in co-operation with NATO even more, especially in the case of a decrease in NATO's importance as an instrument of the USA's security policy. In such a case Russia would be rather more willing to focus on bilateral co-operation with the USA. It seems that only good and stable Russian-American relations, and maintaining NATO's importance in the European security could activate Russia's co-operation with the Organisation. Especially, when Moscow begins to see NATO as an instrument for stopping the unilateral tendencies in American policy.

**b.** The relations between Russia and NATO will be additionally influenced by the progress of European integration, settlement of EU–NATO relations and the evolution of the entire relationship between the EU and Russia. Decrease in Moscow's interest in co-operation with NATO in favour of the EU could be possible in case of CESDP's success (accompanied by differentiation of competencies and setting of the principles of co-operation with NATO) and Russia's achievement of some progress in incorporating itself into a European space in the sphere of economics. The prospects of such success seem to be quite distant at the moment. A recently visible attempt (e.g. an agreement with France on strategic dialogue) to build bilateral co-operation with European powers in the sphere of security (whose prospects would be far better in case of difficulties in CESDP's development and settlement of the EU–NATO relations) constitutes another possibility. Rebuilding the elements of the balance of power on the European scale would decrease the importance of such institutions as NATO and their attractiveness for Russia.

**c.** Russia's internal situation will create another factor. The new pragmatic and generally pro-Western course of foreign policy still has many enemies who think anachronistically. However, there is no organised opposition towards the new policy. The Kremlin's large degree of control over the country's political processes and the means of influencing society's awareness, as well as remaining at a high level of social trust in Vladimir Putin prevent the organisation of such an opposition. It could be possible only if Russia simultaneously experienced a complete lack of benefits from its foreign policy and a serious socio-economic crisis (caused by a slump in the world prices of energy). Even then it would be difficult to expect Russia to break off its co-operation with the West (including NATO), but merely to change its rhetoric and temporarily limit the co-operation.

#### 4. The prospects of development of Russia–NATO relations

It seems, regardless of the foregoing conditions, that the Russian Federation's weakness will for a long time dictate its relying largely upon the mechanisms of multilateral co-operation (even if we assume a future stable increase in its potential). NATO will most likely constitute one of such crucial mechanisms. Russia will try to maintain the dynamics of the process consisting of a gradual extension of the scope of its political (but not military) integration with NATO. Tightening the co-operation between NATO and Russia (accompanied by a pressure to reach consensus in the areas of co-deciding) and the important geographical extension of NATO's territory may be conducive to a gradual evolution of the Alliance in the direction desired by Russia: towards a system of collective security. Russia will try to use its progress in the relationship with NATO in the respective tightening of co-operation with the European Union in a sphere of security (trying to build a mechanism of feedback between these two processes). Nonetheless, Moscow will pursue the same aim as it has done for years. The aim of an effective and full "co-management" of European security. Such "politicisation" of co-operation on the Russian side will not serve the aim of achieving serious effects in co-operation in particular civil and military issues. Both for subjective and objective reasons, Russia will not be ready for such co-operation for a long time yet.

The success of the new formula of co-operation with Russia does not depend solely on the position of the USA and its European allies (especially their willingness to meet Russian postulates). The stance of Russia itself will have a great influence here. The crucial elements are:

- a.** Moscow's readiness to accept factual equality within the framework of the new formula of co-operation with the NATO countries and renouncing any claims to the status of privileged member
- b.** Russia's ability to adapt to the mechanisms of constructive consensus achievement within the framework of new bodies of co-operation and its renouncing of such methods as blackmail or decision-blocking
- c.** recognising by Moscow the uniformity of the European security space (within the borders of the OSCE) and its ceasing of attempts to give any special status to the territory of CIS (espe-

cially one that would give a monopoly to Russian actions regarding maintaining peace and security)

- d.** undertaking efforts by Russia to conduct a real reform of its armed forces (including the introduction of standards of effective civilian control over the armed forces), which would enable interoperability with NATO forces

- e.** Moscow's ability to reject the stereotypical negative picture of NATO and its willingness to spread a positive image of NATO in Russian society

- f.** recognising by Moscow the fundamental convergence of security interests between Russia and NATO, and the pursuit of implementing this community of interests in the country's policies

- g.** the complete introduction to Russia of European standards regarding democracy and the rule of law as well as proving in political practice a non-instrumental attachment to the common values advocated by the NATO countries.

Fulfilling of the above conditions would enable a real, deep and irreversible breakthrough in Russia–NATO relations and would remove all obstacles to its incorporation into the Euro-Atlantic community in the capacity of a full participant.

*Marek Menkiszak*

*Text completed on 2<sup>nd</sup> April 2002*

<sup>1</sup> Understood as failing to provide for the need of security by some countries in Eastern Europe.

<sup>2</sup> Compare: A. Kozyrev, *The New Russia and the Atlantic Alliance*, NATO Review No. 1, 1993; "Strategija dla Rossii", arguments of the report prepared by the Council of Foreign Policy and Defence, *Nezavisimaya Gazeta*, 19.08.1992.

<sup>3</sup> NACC (created by NATO) was a forum of regular political dialogue about security, e.g. disarmament, peacekeeping operations, conflict prevention (meetings of foreign affairs ministers and ambassadors, as well as sessions of NATO's organs with member countries). The NACC was also an instrument of co-operation (expert meetings devoted to e.g. problems of defence planning, military strategies, civilian control over the military and defence industry conversion). The activity of the Council was based on the annual plan approved by all the member countries. In May 1997 it transformed into the Euroatlantic Partnership Council (EAPC), widening the influence of member countries on the co-operation.

<sup>4</sup> Understood as the lack of institutional security protection in the region through multilateral mechanisms;

<sup>5</sup> Russian suggestions were expressed in the outline of **all-European partnership**, presented by minister Andrei Kozyrev in January and February 1994. It aimed at strengthening the CSCE and transforming it into a superior organisation co-ordinating activities connected with security in other European structures: NATO, the WEU, the European Union, the European Council, and the Commonwealth of Independent States. NACC, strengthened and supplemented with neutral countries, in combination with the CSCE, would function as a military co-ordinator. It would have its own secretariat, and would take care of such problems as: peacekeeping operations, confidence building measures, and defence industry conversion. The outline was supplemented with further suggestions presented in the summer of 1994, such as appointing the Executive Committee of the CSCE (taking as a model the Security Council of the UN).

<sup>6</sup> Understood as activities stepping beyond collective defence of the treaty zone (mainly peacekeeping operations);

<sup>7</sup> *Yevropeyskaya sistema bezopasnosti perezhivaet glubochayshiy krizis*, an interview with S. Karaganov, *Segodnia*, 26.08.1994.

<sup>8</sup> President Boris Yeltsin declared during the Council of Europe summit in Strasbourg: "The time has come to collectively build anew Great Europe with no dividing lines – Europe, upon which no country could thrust its opinion (...) Today, the Great Europe can become a powerful commonwealth, with the potential no region in the world could compare to. And which could easily provide for its own security". Text of the speech: *Diplomaticheskij Vestnik*, nr 11, 1997, p. 8.

<sup>9</sup> Full text was published by the Czech daily *Mlada Fronta Dnes*, 02.12.1993.

<sup>10</sup> Text of the report presented by the head of Foreign Intelligence Service Yevgeny Primakov during a press conference in Moscow on the 25<sup>th</sup> of November 1993.

<sup>11</sup> Confidential Russian offers according to information leaked to the media were supposed to boil down to Moscow's agreement for NATO's CEE enlargement under a series of conditions. Russia and NATO (understood as all the member countries) were to sign a special legally binding agreement guaranteeing that NATO's interests are not directed against Russian interests. The agreement was to set up a consulting mechanism between Russia and NATO (on the level of foreign affairs ministers) in the form of 1+1 (not 16+1) and a common political committee. There would also be an agreement about military and military-technical co-operation. Russia would be granted guarantees to keep the political-military status of Kaliningrad. The process of accepting new candidates was supposed to be spread over a period of time and begin after presidential elections in Russia (planned for June 1996). Countries would be accepted one at a time and would not be integrated into the military structure of NATO. On the territory of its new members NATO would be forbidden from keeping the troops from any of its member countries, as well as nuclear weapon deployment.

<sup>12</sup> See: the report of the press conference with V. Churkin 05.04. 1994, *Diplomaticheskij Vestnik*, no. 3–4, 1994, p. 12.

<sup>13</sup> The areas of co-operation as enumerated by the Act: conflict prevention, joint peacekeeping operations, exchange of information about defence strategies, doctrines and budgets, arms control, nuclear safety, non-proliferation of weapons of mass destruction, Theatre Missile Defence, air traffic safety, conversion of defence industry, training in civil emergency and combating terrorism, and drug trafficking.

<sup>14</sup> The Russian brigade (which initially numbered 1800 soldiers and at the beginning of 2001 – about 1200), according to the agreement of November 1995, was taking orders from the Supreme Allied Commander of NATO forces in Europe (SACEUR) (appearing here as the Supreme Commander of the US forces in Europe) solely through a Russian General with the status of his Special Deputy (based in the European Headquarters NATO SHAPE near Mons) and was tactically subordinate to the American Commander of the Multinational Brigade North, taking orders through the commander of Russian contingent. Cf: NATO and Russia: Partners in Peacekeeping, Brussels 2001.

<sup>15</sup> This risky operation was not only undertaken without any agreement with other countries, but even without knowledge and consent of the members of Russian government (!). The plan was secretly drawn up by a group of staff officers and was immediately accepted by President Yeltsin.

<sup>16</sup> However, NATO managed to block the continuation of the operation through the closing of the air space by Hungary, Romania and Bulgaria to the Russian transporter planes supposed to deliver reinforcements for the Russian forces in Kosovo, and then negotiated access to the airport in exchange for providing the Russian forces with supplies.

<sup>17</sup> The accepted formula said that the Russian contingent accepted orders only from a Russian commander appointed to the position of a special deputy to the Supreme Commander KFOR (the Commander of the NATO forces in Europe) who

himself issued these orders. Furthermore, Russian soldiers had the right to abstain from pursuing Serb war criminals. I. Bulavinov, I. Safronov, Mesto postoyannoy okupacyi, *Kommersant Vlast'*, 15.06.1999. Cf. NATO and Russia...

<sup>18</sup> See, e.g. "Rol Rossii v menayushchemsya mire", Igor Ivanov's speech during the World Congress of the Russian Press of 22.06.1999, MFA of the Russian Federation, a duplicated typescript, pp. 1–8.

<sup>19</sup> Igor Ivanov (Foreign Affairs Minister) felt obliged to submit to the NTW TV an interpretation of President's statement. Ivanov undermined its importance saying it was an expression of Russia's good will in improving relations with NATO (and not of the factual membership).

<sup>20</sup> The transcript of Putin's statement, see: <http://president.kremlin.ru/events/264.html>

<sup>21</sup> Rossiya i processy globalizatsii – chto delat'?, *Vestnik Analitiki*, issue 5, 2001, p.155.

<sup>22</sup> News Bulletin of RF MFA, 30.05.2001.

<sup>23</sup> Russia and the EU agreed in this declaration to start regular consultations on the subject of security and to develop (through experts) the possibility of Russia's participation in the EU's military operations. France (which then held the presidency of the EU) was the main initiator of dialogue development in this sphere.

<sup>24</sup> See transcript of the speech: <http://president.kremlin.ru/events/313.html>

<sup>25</sup> New dialogue forms were supposed to be introduced in the form of meetings of the representatives of Russia and the Political and Security Committee (PSC) (the main body supervising realisation of the Common Foreign and Security Policy – CFSP) and of monthly consultations with the PSC Troika (the current Presidency representative, the future one, and the Commission representative). A possible arrangement of the parameters of Russia's possible participation in the EU's civil and military missions was also declared.

<sup>26</sup> See transcript of the speeches: <http://president.kremlin.ru/events/320.html>; <http://president.kremlin.ru/events/321.html>

<sup>27</sup> New Relationship Between the US and Russia, Washington, 13.11.2001.

<sup>28</sup> Cf. Speeches of NATO's Secretary General G. Robertson, "NATO and Russia: A Special Relationship", Volgograd, 21.11.2001; "A New Quality in the NATO–Russia Relationship", a speech in Diplomatic Academy, Moscow, 22.11.2001; G. Robertson's statements during a press conference in the headquarters of the daily newspaper *Izvestia*, 22.11.2001, in: <http://www.nato.int/docu/speech/2001>

<sup>29</sup> President Putin's statements during a meeting with the deputies. *Strana.ru*, 22.11.2001.

<sup>30</sup> The countries which were sceptical towards Russia's further incorporation into co-deciding: France, Germany, Norway, Turkey, Poland, the Czech Republic and Hungary.

<sup>31</sup> This mainly concerned the text of the protocols on the accession of Poland, the Czech Republic and Hungary to NATO ratified by the US Senate (30<sup>th</sup> April

1998) which included the entries of necessity of an earlier consensus within NATO before negotiations with non-member countries (including Russia within the PJC framework). See: Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on the Accession of Poland, Hungary and the Czech Republic, Senate 04.05.1998. Cf. Detailed principles explained in a letter of the President of the USA to the Senate (21.05.1998). similar entries were present in NATO's confidential document (Intra-Alliance Understanding) concerning the principles of co-operation with Russia.

<sup>32</sup> The interview for "Net-TV" and "Mega". See: text;

<http://president.kremlin.ru/events/397.html>

<sup>33</sup> President Putin himself spoke on this subject during his visit to Great Britain. See: Putin's speech during a joint press conference, in:

<http://president.kremlin.ru/events/422.html>

<sup>34</sup> In fact the Russians wanted the new relations to be implemented before the invitation of new members to NATO during a summit in Prague in November 2002, which would soften its negative effect on the Russian public opinion.

<sup>35</sup> Based on the sources close to NATO's Headquarters.

<sup>36</sup> Minister Igor Ivanov said that "20 cannot merely be a consultative and advisory body, as some NATO countries would like, but it should be a body working practically, which would develop decisions, make them and jointly put them in practice". *Interfax*, 04.03.2002; Sergey Ivanov said, e.g. "We still believe that the quality and not the process of the mechanism of NATO–Russia co-operation should be changed (...) The project supplied by NATO largely differs in its content from what Britain's Prime Minister Tony Blair offered half a year ago. The current project does not even mention the subject of a possible Russia–NATO co-operation". *ITAR-TASS*, 14 and 15.03.2002.

## **Lithuania, Latvia and Estonia's aspirations to integrate with NATO and the EU in the context of these countries' relations with Russia**

Joanna Hyndle, Miryna Kutysz

### **Theses**

1. Membership of NATO and the EU is a priority of the foreign policies of Lithuania, Latvia and Estonia. The main stimulus that drives these membership aspirations is the will to ensure the security of these countries and to ultimately separate them from the post-Soviet space. Additionally, the authorities of the Baltic States believe that membership of both these organisations will make their countries more attractive for Western investors.

The way to implement these priorities is not only through consistent adjustments to the standards prevailing in NATO and the EU, but it also involves refusing to join the post-Soviet structures and seeking out states that are willing to strongly support the Baltic States' aspirations. The implementation of this policy has resulted in the status of the Baltic States' preparations for membership in both international structures being assessed as good, and they are reckoned to be realistic candidates for NATO and EU enlargement.

2. Apart from integration with the Euro-Atlantic structures, another important objective of the Baltic States' policy is to develop good relations with their neighbours, including Russia. However, at the moment the Baltic – Russian relations appear to be fairly frigid. Diplomatic contacts are sporadic, especially between representatives of the highest authorities. Only the Lithuanians manage to sustain dialogue with Russia, but this dialogue brings scarcely any results for either party. The Baltic States' authorities seek to intensify their diplomatic contacts with the eastern neighbour not only for economic reasons, but also because of their NATO and EU membership aspirations. One of the most urgent problems in Baltic – Russian relations is the legal resolution of the issue of borders between Russia and Lithuania, Latvia and Estonia. As far as the signature or ratification of the respective treaties is concerned, the only thing missing at the moment is the positive decision on the part of the Russian Federation.

The maintenance and development of good relations with Russia is important for the Baltic States also because of their economies' dependence on continuous supplies of Russian energy raw materials. Lithuania, Latvia and Estonia also seek to make sure that Russian oil and oil products continue to be transited via the Baltic ports to the West. Such transit is a major source of income for the three Baltic States.

3. Even though the Russian authorities appear to have alleviated their policy towards the Baltic States during Vladimir Putin's



presidency, Russia is still endeavouring to keep the Baltic States within the sphere of its political and economic influence. This policy is not identical to the policy which Russia implements in its relations with the CIS states, as it aims rather to make the Baltic States a buffer zone to separate Russia from the space dominated by the Western countries. This manifests itself most obviously in Moscow's persistent refusal to give approval to the Baltic States' integration with NATO.

4. For Russia, the most effective way to impede the Baltic States' endeavours to separate themselves from the post-Soviet zone is to implement the policy of strengthening the economic position of Russia within the Baltic States, which was developed back in the times of Boris Yeltsin's rule. Today, this strategy is being implemented mainly through the Russian companies' participation in the privatisation of the Baltic States' strategic enterprises. Russia also continues to implement its policy of discrediting the Baltic States on the international scene, trying to present them as an unstable region full of ethnic tension and ruled by the criminal world. Moscow places most emphasis on the problems of the Russian ethnic minority, pointing to the necessity to protect the rights of its compatriots who involuntarily became inhabitants of Lithuania, Latvia and Estonia. Even though international institutions that guard the maintenance of human rights generally consider the Baltic States' legislation on minority problems to be compliant with EU standards, Russia challenges these opinions.

5. Since the prospects of the Baltic States' membership in the EU are realistic, Russia is striving to secure its interests involving the Kaliningrad Oblast, which will be surrounded by the EU states in the future, and the rights of its citizens following the Baltic States' accession to the Schengen treaty. Russia's main goals include securing abatements for civil, military and cargo transit to and from Kaliningrad, or even obtaining a special status formula for the Russian enclave.

The Lithuanian authorities are aware that with regard to this aspect of Russia's policy, Lithuania occupies a special place as the country that directly borders the Kaliningrad Oblast. In order to avoid pressure from Russia, the Lithuanian authorities seek to involve the EU in the dialogue with Moscow on the future of the Kaliningrad Oblast, the objective of which is to prevent the isolation of the enclave following EU enlargement.

## 1. Goals of the Baltic States foreign policies

The strategic goal of the foreign policies of Lithuania, Latvia and Estonia is NATO and EU membership. The main stimulus that drives the Baltic States' actions aimed at integration with both NATO and the EU is the will to ensure these countries' security and to separate them from the post-Soviet zone as soon as possible.

The Baltic States applied for NATO membership in 1994, and one year later they signed the treaties of association with the EU. For the last two or three years, Lithuania, Latvia and Estonia's efforts to achieve membership of NATO and the EU were the most important factor that determined their respective foreign policies.

It is a significant fact that among the major political groups of various orientations in the Baltic States there are none that question these basic foreign policy goals. Since the time they applied for NATO membership, all governments have maintained that they were committed to sustaining the main priorities of their foreign policies. These priorities have also been endorsed by successive presidents in their annual proclamations. The determination of the Baltic States' political elites in the face of integration with the Euro-Atlantic structures manifests itself mainly in the manner in which they have been carrying out the transformations of their respective countries' systems of government. In the course of this process, the Balts were chiefly implementing Western standards, trying to adjust each of the important areas of state administration and the economy to the standards prevailing in the EU. They were also trying to align their security and defence practices with the standards of the NATO member states. Having defined their strategic goals, the Baltic States have consistently emphasised their readiness to participate in any international initiatives undertaken under the auspices of NATO and the EU. They have also adopted the policy of "maximum anchoring" in Europe and the Western world by successively acceding to various Western institutions. At the moment, the Baltic States are members of most of the major international organisations such as the Council of Europe, WTO et al., through which they seek support for the idea of NATO and EU enlargement.

Even though all three Baltic States mention the necessity to develop good relations with neighbours as one of their strategic goals, in the case of Lithuania, Latvia and Estonia's relations with Russia this provision in practice remains dead. Russia avoids dialogue with the Baltic States, especially with Latvia and Estonia, as a result of which the authorities of these countries are

not able to achieve final solutions for any of the bilateral relations issues, including the granting of Russia's consent to the final resolution of the border problem that is of great importance for the Baltic States' Euro-Atlantic aspirations.

## Action for NATO membership

The first development which enabled the Baltic States to start their endeavours aimed at membership of NATO was the withdrawal of the Russian armed forces from the territories of the three already independent republics as a result of successful negotiations<sup>2</sup>. Only then could the Baltic States officially apply for NATO membership, which they did in 1994 and which was followed shortly by their accession to the "Partnership for Peace" initiative. Since the moment they applied for membership, Lithuania, Latvia and Estonia have been making intensive efforts to accelerate their admission to NATO and to build up international support for the idea of the inclusion of the Baltic States into the Alliance.

The authorities of these states not only energetically solicited international support for the idea of enlargement, but also insisted on the definition of specific conditions to be met by the candidates, as was the case with the EU membership negotiations. The comprehensive diplomatic action included intensive contact with the authorities of NATO states and participation of the Baltic States' representatives in international conferences devoted to the issues of the Alliance enlargement.

In 1999, during the Summit of the NATO member states in Washington, its participants approved the Membership Action Plan (MAP) which became the sole instrument to evaluate the status of the preparations of the countries aspiring to NATO membership<sup>3</sup>. Performance of the obligations set out in the MAP gives the Baltic States an argument to support their claim that they are successively adjusting to NATO standards. They can also argue that as regards enlargement, the only thing they still miss is the positive political decision on the part of the Alliance's member states. Among the three Baltic States, Lithuania shows the greatest determination to integrate with NATO: it modernises its armed forces and increases its defence budget at the highest rate. Undoubtedly, the gradual increasing of defence expenditures to 2 per cent of GDP per year is the most important obligation towards the NATO states<sup>4</sup>.

The Baltic States actively join initiatives which aim to improve security in Europe, in particular those undertaken to stabilise the

situation in the Balkans. Their commitment to supporting NATO military and civil personnel in peace operations dates back to 1996 when the soldiers from the three Baltic States first joined the SFOR and KFOR missions.

Apart from modernising their armed forces, the Baltic States actively seek opportunities to co-operate with NATO member countries in order to be better prepared for their prospective membership and to solicit support for the second wave of enlargement of the Alliance. Each of the Baltic States pursues its own policy of seeking supporters of its membership among the Alliance member states. Lithuania is the most active in this respect and has managed to establish a strategic partnership with one of the Alliance's members, Poland. The politicians of Lithuania, Latvia and Estonia are activating their national diasporas, mainly in the US, in order to exert pressure on US politicians. These efforts are proving effective: today, the US is the most influential ally of the Baltic States and a supporter of the idea of NATO enlargement. (Nevertheless, in the US there are also communities that call for caution with regard to further NATO enlargement.) All three Baltic States also count on support from Germany and Denmark.

The process of privatisation of enterprises that were of strategic importance for the Baltic States' economies, which started in the late 90s, afforded an opportunity to achieve a new political goal, i.e. to attract foreign investors. Apart from obvious economic benefits, Western investments were to provide a counterbalance for the political and economic influence of Russia that was building up in the Baltic region and to make sure that the West is interested in the stabilisation of the region. The supporters of this concept, i.e. the right wing authorities of Lithuania and Estonia in particular, promoted American capital as the only one able to provide a real counterbalance for the Russian influence in the Baltic States region. It was expected that support for the US companies' economic interests will entail the US authorities' support for the Baltic States' NATO membership aspirations.

The right wing authorities implemented the concept of attracting Western investments with such determination that they even accepted unfavourable formulas of agreement with Western investors, who were selected without prior tenders. It is worth noting that these efforts of the Baltic States' governments met with support from the US authorities. The most vivid example of the implementation of the idea of "naturalisation" of the Western capital's interests in the Baltic region was the agreement concluded between the Lithuanian authorities and the Williams com-

pany of the US. The 1999 agreement provided for the sale of 33 per cent of the shares of the Mazeikiu Nafta oil concern that was of strategic importance for the Lithuanian economy. The Americans' commitment failed to bring the expected economic results: the Lithuanian – American oil concern Mazeikiu Nafta still generates losses and its American management board has not been able to come to an agreement with the Russian companies with regard to the supplies of oil.

The authorities of Estonia have tried to implement a similar variant of privatisation, as they intended to sell 49 per cent of shares of the two power plants in Narva to the US investor, ENG Energy. However, the opposition and many experts found the preliminary agreement controversial and unfavourable for the state. As a result, the departing government of Mart Laar terminated it in mid January 2002.

## Aspirations to EU Membership

In order to integrate with the West within the shortest time possible, the Baltic States have considerably accelerated the process of negotiations with the EU in the recent years. This was possible because of the previous economic reforms such as the introduction of a market economy, enfranchisement of citizens, initiation of the privatisation process, et al. The Baltic States have also been making efforts to create a new image for themselves – that of rapidly developing democratic states delivered from their Soviet inheritance. In this respect, the activities of Estonia were the most effective. Estonia was also the first to start the process of negotiations with the EU, which commenced on March 31, 1998. Owing to its contacts with the Scandinavian countries, in particular with Finland, which provided the Estonian authorities with ready models of political and economic transformations, Estonia found itself in the group of states that are considered by the European Commission to be best prepared for EU membership. At the moment (March 2002), the Estonians have closed as many as 24 of the 31 negotiations chapters and in further negotiations they intend to focus mainly on the seeking of the most favourable possible terms rather than hastily closing successive chapters.

Even though Lithuania and Latvia initiated the process of their negotiations with the EU as late as February 15, 2000, over the last year they have considerably intensified their activities. Lithuania has closed 24 negotiations chapters and Latvia has closed 23. The governments of the three Baltic States intend to

complete the entire negotiations process by January 1, 2003 in order to become members of the EU in 2004.

The Baltic States get positive feedback from the European Commission, which in its annual report of November 13, 2001, confirmed the good status of the Baltic States' preparedness and stated that they have a chance of becoming members as soon as 2004. The Baltic States' hopes for EU membership were endorsed again by the final document of the European Union's summit in Laeken in December 2001. The document contained a list of 10 EU candidate states, including Estonia, Lithuania and Latvia, which had a chance to become members in 2004, provided they maintained the present rate of negotiations and reforms.

Even though the general opinion of the status of the Baltic States' preparations for EU membership is good, relations between Brussels and Lithuania are still troubled by the problem of the Ignalina Nuclear Power Plant. The EU firmly insists that this power plant should be closed down because, from the viewpoint of construction, it is the same type as the Chernobyl plant. The Lithuanian authorities, regardless of their political affiliation, keep postponing the decision to completely close down the Ignalina plant. This power plant provides approx. 80 per cent of Lithuania's electricity and enables the country to profit from exports. Closing it down would require huge amounts of funding, which Lithuania does not have<sup>5</sup>. Nevertheless, the Lithuanian authorities are aware that even though the EU cannot formally make its consent to admit Lithuania conditional on the latter's obligation to close down the Ignalina plant, the firm stand of the highest EU officials shows clearly that negotiations with Lithuania will not be completed until the decision to close down Ignalina by 2009 is taken<sup>6</sup>.

## 2. The Baltic States' interests involving the Russian Federation

From the point of view of the foreign policy priorities pursued by the Baltic States, the necessity to ultimately regulate the relations with Russia appears to be particularly important, as the latter country is their closest neighbour and the only state with which the basic regulations are still missing. This absence of comprehensive and formal regulation of the relations with Russia (recognition of borders) may become an obstacle impeding the attainment of the Baltic States' strategic goals in the future, even though formally neither the Washington Treaty nor the Schengen

Treaty impose requirements that state aspiring to membership of NATO and the EU should have their borders finally regulated. At the present stage of negotiations, the international organisations appear to be accepting the fact that the border lines between the three Baltic States and Russia are preliminarily drawn and that the borders are protected in compliance with European standards. Nevertheless, the traffic between the Baltic States and Russia is impeded because the crossing of borders is subject to visa procedures. Concessions were granted only to the inhabitants of the Kaliningrad Oblast who may cross the border with Lithuania without visas, based on ordinary identity documents. Even though Russia does not officially use the argument of final border agreements with the Baltic States to restrict their Euro-Atlantic aspirations, it may try to emphasise this problem in the international forum in connection with other issues that it has been exploiting, such the rights of the Russian-speaking ethnic minority in Latvia and in Estonia, the broadly understood transit to and from the Kaliningrad Oblast through Lithuania, and the Baltic States' waiver of the financial claims for indemnity from losses incurred during the Soviet occupation.

## Borders

Among the three Baltic States, only Lithuania has managed to sign the agreement on demarcation of the state border with Russia (October 1997). The problem is not solved completely though, because the bilateral agreement has been ratified by the Lithuanian parliament only<sup>7</sup>. The Russian State Duma has been postponing ratification, as a result of which the Lithuanians have to continue their efforts to finally solve the issue, like the Latvians and the Estonians, with whom Russia has not even signed similar treaties and continues to postpone the signing.

The Baltic States have already exhausted the realistic capacity of by themselves of inducing Russia to negotiate the borders issue, especially since the diplomatic contact of the Latvians and Estonians with Russia are fairly scarce. Inter-government commissions meet only a few times a year (in the case of Latvia they do not meet at all), and their meetings fail to produce any significant solutions. For several years, the Latvian and Estonian authorities have been struggling in vain to increase the frequency of official contacts at the highest level. As regards the slightly more viable Lithuanian – Russian relations, the official visits of both the President and the Prime Minister of Lithuania to Moscow in 2001 failed to introduce a new quality into bilateral relations

and the issue of ratification of the border treaty was not even mentioned.

The fact that Russia evades negotiations on the signing of border treaties serves to emphasise that its relations with the Baltic States are frigid and to create the impression on the international scene that there are problems in the mutual relations. One could say that this kind of policy is mainly an expression of Russia's refusal to accept the Baltic States' aspirations to become members of NATO.

## Raw material dependence and the transit issue

The Baltic States' permanent problem, which is also important from the point of view of their endeavours to obtain invitations to join NATO and the EU, is the economic dependence of Lithuania, Latvia and Estonia on Russian supplies of energy raw materials. The three countries are one hundred percent dependent on supplies of Russian gas and oil<sup>8</sup>. The efforts made so far to at least partly end the energy dependence on Russia have failed. Today, even the most anti-Russian elites in the Baltic States tend to realise that there is no alternative to Russian energy raw materials, which are cheap and are frequently sold on preferential terms. The most vivid example of the failure of the policy to seek Western supplies of raw materials irrespective of costs was the decision to build the expensive oil terminal in Butinge in Lithuania, taken by the Lithuanian right-wing groups in the early 90s. Although the newly built terminal enabled Lithuania to accept oil sent from the West by sea, the country could not afford to keep buying large quantities of Western raw materials at world prices. Consequently, instead of handling the import of Western oil, the terminal survives only by exporting the Russian oil to the West. Paradoxically, the terminal which was supposed to make Lithuania independent continues to consolidate the presence of Russian capital.

At the moment, there is no-one in the political elites of the Baltic States who would question the fact that it is in the three Baltic States' best economic interests to secure permanent supplies of energy raw materials from Russia. These supplies are the foundation of the economies of Lithuania, Latvia and Estonia, and it is owing to them that the strategic facilities of these countries, such as the Baltic States' only oil refinery in Mazeikiai, Lithuania, the largest port and oil terminal, Latvia's Ventspils, as well as smaller ports and terminals like the ones in Klaipeda, Butinge or

Tallinn, can continue to operate. The functioning of these facilities is closely connected with the transit of Russian oil and oil products through the territories of the Baltic States and with the export of these materials via the Baltic ports. Russian transit, not only of raw materials but also of goods, through the Baltic States is also an important source of permanent revenues for Lithuania, Latvia and Estonia<sup>9</sup>, even though the launch of the first part of the oil terminal in Primorsk near St. Petersburg by the Russian authorities, which took place towards the end of December 2001, may cause a reduction in the income of the Baltic terminals'.

### 3. The Russian Federation's interests involving the Baltic States

During the rule of Boris Yeltsin, as well as in the early period of Vladimir Putin's presidency, Russia was consistently and firmly opposed to the Baltic States' membership of NATO. The reasons why Russia objected to the admission of the Baltic States into the Alliance included the fact that these countries had been part of the USSR, and Russia perceived them as a permanent element of the post-Soviet space. At present Russia still refuses to accept the Baltic States' potential membership of NATO but its rhetoric of hard objection is now less strict.

The important reasons why the Baltic countries remain within the sphere of interests of Russian business, irrespective of the political situation in Russia itself and in the Baltic States, are economic. In the Baltic States the mechanisms of market economy have been in place for ten years, which makes these countries reliable economic partners. The considerable stake that the Russian business has in the economies of these countries means that following the enlargement of the EU, Russia will gain easier access to EU markets.

From Moscow's point of view, it is also important that the Baltic States possess industrial infrastructures, and in particular the well equipped, deep and year round ice free seaports that form an important link for the Russian exports of oil and oil products. The largest Baltic port, i.e. the Latvian port of Ventspils, handles 11 per cent of the Russian oil exports<sup>10</sup>. The distance from the Russian border to the sea is shorter than, for example, in the case of Ukraine, which reduces the costs of transit. The fact that there are several ports in these countries enables Russia to negotiate favourable tariffs and to stimulate competition among the Baltic

ports. The newly launched terminal in Primorsk, much shallower and subject to freezing up in winter, will surely not be able to take all of the oil transit business away from the Baltic ports.

### The Kaliningrad Oblast issue

The problem of the Kaliningrad Oblast's future has an important effect on the process of NATO and EU enlargement and on the admission of the Baltic States. This refers in particular to Lithuania, which directly borders the Russian enclave. Due to the location of the Kaliningrad Oblast, which is separated from the territory of Russia proper, Russia cannot afford to give up co-operation with Lithuania completely, because the territory of the latter is the shortest and most cost-effective land route that provides contact with the enclave. Apart from the fact that the Russian ethnic minority in Lithuania faces no major problems, the presence of the border with Kaliningrad is the factor owing to which Russia's relations with Lithuania are slightly better than its relations with Latvia or Estonia.

In the context of Lithuania's prospective membership of NATO and the EU, the issue of human and cargo traffic to and from the Kaliningrad Oblast remains particularly important. The necessity for Lithuania to implement the Schengen Treaty which regulates human traffic by July 2003 will certainly generate impediments to transit. But the Lithuanians fear that the introduction of visas could reduce the profits that Lithuania derives from human and cargo transit to and from Kaliningrad. Therefore, the Lithuanian side wants to retain the concessions on visa procedure to which the inhabitants of the Kaliningrad Oblast are entitled, which is in line with Russia's expectations. For this reason, Lithuania seeks to develop a system of visa procedure concessions for the Oblast inhabitants.

Another important issue for Russia is the transit of Russian military and hazardous cargoes through the territory of Lithuania. Russia is endeavouring to get Lithuania to sign a long term bilateral agreement on military transit with Russia before Lithuania's accession to the EU. While Lithuania is willing to negotiate solutions for civil transit that are approved by the EU following possible discussions with Russia, its position with respect to Russia's military transit is fixed. At the moment, transit of military and hazardous cargo takes place by train, in compliance with the terms established by the Lithuanian party exclusively, based on the agreement of 1993 which specified the procedure for withdrawing the Russian army from Lithuania<sup>11</sup>. The Lithuanians ex-

tend the validity of these terms each year and the Russians are notified of it. The Lithuanian authorities do not want any changes to the present mode of Russian military transit and endeavour to have the problems existing between Lithuania, the Oblast and Russia considered exclusively under EU legislation and to have Russia treat Lithuania as a future member of the EU and NATO who has its own obligations towards both these organisations. Lithuania stresses that the terms of transit communicated to the Russians were developed taking into consideration the standards in force in the EU.

In early April 2001, the Lithuanian media reported that Moscow had communicated a package of its demands regarding the future of the Kaliningrad Oblast to Brussels and Vilnius. What the Russians demanded was first and foremost the granting of special status to Russia's civil and military transit to and from the Kaliningrad Oblast through the territory of Lithuania and the continuation of visa-free traffic following Lithuania's accession to the EU. Thus, Russia for the first time started to insist that the decision on Lithuania's membership of the EU should be considered in connection with the Kaliningrad Oblast issue. Faced with the Lithuanians' objection, the Russians also suggested that in return for the signature of a separate agreement on military transit, the Duma might consider the border treaty ratification issue. These kinds of suggestions were made most frequently several months before the Lithuanian President Valdas Adamkus' visit to Moscow in March 2001. Certainly, the issue of the border treaty ratification may be the argument that Russia will use most frequently in the negotiations in order to make sure that the terms of future relations between Lithuania, aspiring to EU membership, and the Oblast, are favourable for the latter. Such a position was presented on behalf of Russia by Dmitri Rogozin, Chairman of the Russian State Duma's Foreign Affairs Commission, during the meeting of parliamentary groups in Moscow in December 2001. He univocally linked the issue of ratification of the border treaty with Lithuania with the problems relating to the Kaliningrad Oblast that will arise once Lithuania's becomes a member of the EU<sup>12</sup>.

Undoubtedly, Lithuania tries to make the fact that it borders the Kaliningrad Oblast an asset in its negotiations with the EU by building its position as an intermediary in the relations between the EU and Russia with regard to the future of the Kaliningrad Oblast. It should be remembered that Lithuania and Poland are the only states that maintain consular agencies in the Oblast. The fact that this kind of informal status is there enables Lithuania to actively participate in international projects affecting the enclave,

which aim to involve this region in European co-operation. One of the major achievements of Lithuania's foreign policy in the recent years is the fact that the EU politicians largely take into consideration Lithuania's opinions and assessments in the international debate on the future of Kaliningrad. The Lithuanians have contributed considerably to the development of the European Commission's report entitled "The EU and Kaliningrad" (published in January 2001). Among other issues, this report reflected the Lithuanian authorities' opinions on the future of the Russian enclave<sup>13</sup>.

Kaliningrad and Lithuania are also dynamically developing regional co-operation<sup>14</sup> and commercial contacts. On June 13, 2000, the Council for Co-operation between Lithuania and the Kaliningrad Oblast was formed, it meets at least twice a year. In February 2000, Lithuania and Russia developed their joint proposals under the EU's Northern Dimension initiative, which aimed to ensure stability in the Oblast. These proposals provided for a large number of joint Lithuanian–Russian projects in the areas of economics, environmental protection, enterprise et al.

Lithuania also tries to maintain its own dialogue with Russia by making proposals to its neighbour aimed at enhancing mutual confidence and thus improving security. It was Lithuania who marked the recognition of the inclusion of Kaliningrad into the Council of the Baltic Sea States' regional projects as a priority during its presidency of the Council in 1999.

## The Russian ethnic minority problem

In the Baltic States, especially in Latvia and Estonia, there are large populations of the Russian ethnic minority or the so called Russian-speaking minority. The members of these minorities have different formal statuses in Lithuania and Estonia, because in the early 90s Lithuania was the only state to treat national minorities in the same way as native Lithuanians and to permit all persons permanently residing in Lithuania to obtain Lithuanian citizenship irrespective of their declared nationality. One should remember, though, that in Lithuania the Russian-speaking minority accounts for as little as approx. 11 percent of the population, and of this, 8 percent are Russians. In Latvia and Estonia the percentage of the Russian-speaking minority in the total number of inhabitants is much higher. In Latvia, the minority accounts for approx. 40 percent of the population (with 32 percent being Russians) and in Estonia for approx. 32 percent (with 28 percent being Russians)<sup>15</sup>. The basic problem with the Russian-speaking

population is the fact that in Latvia and Estonia there still exist large groups of Russian-speaking people who are not Latvian or Estonian citizens. Of the 2.4 million population of Latvia, only 1.8 million are Latvian citizens. Over 500 thousand people have no citizenship at all. They are Russian-speaking and use separate passports with the entry alien, which are issued to people without any specific citizenship. Approximately 75 thousand are citizens of Russia or other countries of the CIS, most frequently Belarus. In Estonia, of the 1.4 million of inhabitants 1.1 million are Estonian citizens. 180 thousand people have no citizenship: these are Russian-speaking people who use separate passports for persons without citizenship. Approx. 20–30 thousand are citizens of Russia or other CIS states. While international institutions do not challenge the fact that Lithuania, Latvia and Estonia are fully democratic states, Russia continually tries to put to doubt, in the international forum, whether they fully honour minority rights. It should be emphasised that in the recent years, Latvia and Estonia considerably liberalised their initially rigorous ethnic minority legislation<sup>16</sup>.

Even though at the moment the Latvian and Estonian national ethnic minority rights legislation is compliant with EU requirements, Russia continues to accuse the Latvians and Estonians of breaching the Russian minority's rights. Moscow's vocal objections, frequently reinforced with protests of the minority's representatives who are especially dissatisfied with the scope of use of the Russian language, have been adversely affecting the international image of Latvia and Estonia, and prolonged the stay of the OSCE missions in Riga and in Tallinn.

The authorities of both Baltic States have adopted the policy of consistently complying with the OSCE's requirements. The breakthrough came with the amendment of the electoral regulations passed by the Estonian parliament in November 2001, which abolished the requirement that persons running for seats in parliaments and self-governments were obliged to know the state language. As a result of the Estonian parliament's decision, on December 13, 2001 the Permanent Council of the OSCE decided to close down the OSCE mission in Tallinn from 2002. The OSCE's decision to close down the mission in Riga, which was taken on the 18<sup>th</sup> of December, was a consequence of the declaration of Latvia's President Vaira Vike-Freiberga, who said that Latvia would pass an analogous amendment to its electoral regulations. The closure of both missions will surely deprive Russia of an influential argument which it has been using in the international scene to discredit the Baltic States but it is doubtful if the clo-

tures will abate Russia's protests. Shortly after the closing of both missions Alexander Alexeyev, Russia's OSCE representative, fiercely criticised this decision, calling it an extremely politicised and absolutely unmotivated step.

## 4. Russia's ways to secure its interests in the Baltic States

Faced with the Baltic States' intensified dialogue with international organisations, Russia developed the assumptions of its future policy towards this region back in the times of Boris Yeltsin's rule. The main objective was to keep the Baltic States within the sphere of Russia's influence. In 1997, acting at President Yeltsin's request, the Foreign and Defence Policy Council developed the "Long Term Concept of Russia's Policy Towards the Baltic States" which first and foremost recommended the reinforcement of Russia's economic position in Lithuania, Latvia and Estonia. The assumptions of this concept were based on economic pragmatism which replaced the former policy of threats that had prevailed in relations with the Baltic States. It should be emphasised that even though Russia has a new president now, the recommendations set out in this document are in fact being implemented even today. The difference is the fact that during Vladimir Putin's presidency, Russia no longer resorts to instruments of political pressure such as the blocking of energy raw materials supplies or economic sanctions, which used to be applied frequently in the past.

### Securing a stake in privatisation

At the moment, the basic instrument to implement the strategy of reinforcing Russia's economic position in the Baltic States is the taking over of control of these countries' strategic enterprises, especially in the power industry. In order to attain this, Russian giant companies are trying to actively participate in the privatisation process that is now in progress in the Baltic States. A vivid example of this practice is the gradual taking over of control of the Latvian gas distribution enterprise Latvijas Gaze by Russian companies. The gradual acquisition of Latvijas Gaze shares by the Russians, which started back in 1997, ruined the balance between Russian and Western shareholders which the Latvian authorities had designed. As a result of the successive instalments of selling blocks of shares in the Latvian gas enterprise's, the

Russian Gazprom concern and Itera Latvija, the Latvian–Russian company associated with Gazprom which acts as an intermediary in the import of gas to Latvia, acquired 49 percent of shares in this enterprise. Even though these two companies have still not jointly acquired a majority block of shares, Gazprom and Itera have six representatives in the eleven-member Board of Latvijas Gaze, while the remaining shareholders, the Western Ruhrgas and E.ON Energy, have five representatives. Thus the Russians exercise actual control over the Latvian enterprise.

Other examples of the reinforcement of Russia's economic position include the Russian companies' attempts to take over majority blocks of shares in Lithuania's strategic enterprises, i.e. the Mazeikiu Nafta oil concern and the Lietuvos Dujos gas distributor. The many years of efforts by LUKoil, which aimed to take over control of Mazeikiu Nafta, combined with interruptions of oil supplies to the Mazeikiu refinery, have failed. In spite of major financial losses, the Lithuanians stuck to the Western investor, the Williams company of the US, which was supposed to negotiate the supply of raw materials with the Russians. The uncompromising position of the LUKoil concern, which demanded a majority block of shares and the right to manage Mazeikiu Nafta, led to the complete failure of negotiations and opened the way for Jukos, another Russian oil company. In December 2001, Williams terminated the preliminary agreement with Jukos too because the Americans were dissatisfied with its terms and conditions. Both the Lithuanian authorities and the US investor are aware that the only realistic solution for Mazeikiu Nafta, which generates ever deeper losses, is an agreement on long-term supplies concluded with one of the Russian oil companies. Today it is difficult to foresee which of the Russian suppliers will ultimately become Mazeikiu Nafta's partner. However it is sure that the main objective of each of the Russian companies will be to take over a majority block of shares in the Lithuanian enterprise. The possible yielding to the pressure of any of the Russian companies would be a major step towards the dependence of Lithuanian economy on Russia.

Another chance for Russian business was afforded by the privatisation process of Lietuvos Dujos, the gas distribution enterprise, which was initiated by the Lithuanian authorities in autumn 2001. Even before the privatisation model of Lietuvos Dujos was publicised, Russia's Gazprom demanded a controlling block of shares in the enterprise. The Russian concern had a serious argument and at the same time an instrument of pressure, this being the low price which the Lithuanians pay for continuous sup-

plies of Russian material. Initially, it appeared that the left wing groups that rule Lithuania at the moment would yield to the pressure from Gazprom but the final version of the privatisation model, developed by the government of Algirdas Brazauskas, rendered it impossible for Gazprom to acquire a majority block of shares, at least in the first phase of privatisation. The enterprise's strategic shareholder is to be a Western investor, to whom the state has allocated 34 per cent of the shares. In the second phase, which is to start in summer 2002, Gazprom can acquire 34 percent of the shares through a tender. Following completion of the two phases of privatisation, the state will retain 24 percent of the shares. At the moment, it is difficult to foresee to whom it will sell its shares, but it is not precluded that as in Latvia, the buyer may be one of the companies closely associated with Gazprom.

Similarly, it is impossible to forecast today the course of the privatisation of the Latvian oil terminal in Ventpils, which is scheduled for 2002. It is, however, possible to assume that the fact that the Russians have launched the oil terminal in Primorsk will force the Lithuanian authorities to consider the participation of Russian oil companies in the privatisation of Ventpils. Only Russian investors will be able to ensure that the Ventpils terminal continues to export Russian oil in quantities similar to those exported today.

### Pro-Russian lobbies

Another important instrument of Russia's pursuits in the Baltic States is the local business lobbies associated with Russian business. The activities of these groups focus on the most important sectors of the Baltic States' economies, these being transit and transshipment of goods. The representatives of these financial and industrial formations gained the influence that they now exert mainly as a result of the so called "wild privatisation" process during which they took over major blocks of shares in important enterprises from various sectors of the economy in the first years of the Baltic States' independence. The money thus earned enabled them to establish new companies closely connected with the most profitable transit of Russian materials, i.e. gas and oil. The Russian companies held considerable shares in the intermediary companies established in this way such as Itera Lietuva, Stella Vitae, Itera Latvia or LUKoil Baltija.

In order to strengthen their influence, the Baltic companies created industrial and financial organisations such as the Corporation



of Western Lithuania, the Confederation of Industrialists of Lithuania, the Estonian Industrial and Commercial Chamber, and the Latvian Transit Business Association. They exert considerable influence on the authorities of particular Baltic States: their representatives directly or indirectly participate in the making of the most important political and economic decisions and finance the electoral campaigns of major politicians and political parties. This mechanism operates most overtly in Estonia, where in 1999 the Prime Minister Mart Laar signed a memorandum with representatives of the Estonian business organisations. Under this memorandum, private enterprises were granted the right to participate in the decision making process in such strategic areas of the economy as the energy and transport sectors, and to take part in the working of the state supervision bodies and governmental commissions, including in the process of formulating laws and bills. Even though the Estonian government claimed that this decision was motivated by its willingness to introduce more transparency and to simplify the state administration system, it is worrying that members of the financial organisations in question focus their activities mainly around the transit business, which is inseparably bound with Russian companies.

The business organisations have become more active over the last two to three years as the process of privatisation of the so called strategic enterprises gathered momentum. The participation of companies from these organisations in the privatisation process means that their Russian partners will also get involved, independently of the privatisation proposals made by the giant Russian companies such as Gazprom or LUKoil themselves. This situation is particularly favourable for the Russian businesses. In this way, the Russian companies can acquire more control over particular privatised enterprises, as they play a dual role of Eastern and local investors.

### Defamation campaign

Since the very moment of the Baltic States' declaration of independence, the Russian secret services have been taking measures to represent the Baltic States as an area of political instability and feeble democracies shaken by frequent political scandals. These efforts largely created a falsified reality. The methods used were typical for the Russian secret services and included leaks about Estonian "spies" and discrediting of politicians, mainly those from the right wing, both in terms of morality and their actual or alleged past involvement in espionage.

The activities of the secret services were combined with the Russian authorities' parallel negative campaign against the Baltic States, which went on during Yeltsin's presidency and continued in the era of Putin's rule. Its core consists of accusations that the Baltic States, in particular Latvia and Estonia, breach their Russian-speaking populations' rights. Russia levels such charges in the international forum, especially in the OSCE.

A convenient instrument, both for the covert activities of the Russian secret services and for reinforcement of Russia's official charges against the Baltic States, is offered by the Russian-language media in the Baltic States. Like the Russian press, they keep representing Latvia and Estonia as pro-Nazi countries that are full of ethnic tension and support Chechen terrorism. The publications also point out that in the Baltic States there are strong criminal groups that deal mainly with smuggling and the drug business. The media campaign was validated by the frequent protests of the active and well organised Russian ethnic minority, which were directed against the policy towards minorities implemented by the Baltic States' authorities, and these states' aspirations to join NATO and the EU. These activities ran parallel to the fierce protests of the Russian nationalist groups who demonstrated in front of the Baltic States' diplomatic agencies in Moscow, getting extensive coverage from the Russian media<sup>17</sup>.

Russia's efforts to create a negative reality make the Baltic States fear that as the moment at which the West will take the decision on Lithuania, Latvia and Estonia's membership of NATO and the EU is nearing, the campaign of provocation may heighten dangerously.

### The situation after 11<sup>th</sup> of September

The rapprochement between NATO and Russia, which followed the 11<sup>th</sup> of September terrorist attacks against the USA, was generally received in the Baltic States as a chance for the materialisation of NATO's eastward expansion. It should be noted that the authorities of the Baltic States took the opportunity afforded by the formation of the world anti-terrorist coalition to emphasise their readiness to co-operate with NATO on the same terms as other states which are members of the Alliance. To this end, Lithuania, Latvia and Estonia did not just express their univocal support for the military operation against the terrorists: Lithuania responded positively to the US's appeal to make available Lithuania's airspace for NATO operations, and the governments of Latvia and Estonia declared they would do the same if requested. The Baltic States' authorities not only emphasised their loyalty to

NATO, but also offered to actively support the international anti-terrorist coalition. The Lithuanian authorities' proposal to send a team of doctors to the Central and Southern Asia region with the Czech medical unit serves as an example of this.

Only initially did the improvement of the Russian-American relations arouse fears in the Baltic States that given the need to reshape the world security system, the NATO enlargement process might become lower priority. The question was asked whether Russia, the main opponent of NATO enlargement, will not make its participation in the anti-terrorist coalition conditional on the halting of the process of NATO's eastward expansion. Such fears were effectively alleviated by the assurances, coming mainly from the US, that NATO's gates remained opened. The Baltic States considered it a success that the House of Representatives of the US Congress supported the process of NATO enlargement<sup>18</sup>. The visit of the NATO Secretary General George Robertson to Moscow in November 2001 and the meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the NATO member states held in Brussels in early December 2001 (as a result of which the possibility to make room for Russia in the North Atlantic Alliance was first considered) were received by the Balts as a major change in Russia's relations with NATO, which may have a positive impact on the Baltic States aspirations to NATO membership.

The fact that in the Baltic States there is no debate on the changing formula of NATO is worthy of note. Neither the statement of President Vladimir Putin, who said on the 3<sup>rd</sup> of October 2001 in Brussels that Russia will reconsider its position on NATO enlargement if the Alliance transforms itself into a political organisation, nor the further debates between NATO states and Russia which aimed at defining a new formula for co-operation between Russia and the Alliance, inspired the Baltic States' politicians to reflect on whether the new formula of NATO will really guarantee security for Lithuania, Latvia and Estonia. This attitude aims first and foremost to emphasise that whatever the situation, the Baltic States will not give up their efforts to become NATO members.

At the moment, the political elites and media in the Baltic States evidently seem to rely on the positive signals from the West with respect to NATO enlargement. It is also apparent that the politicians are unwilling to analyse Russia's attitude towards enlargement more thoroughly, which is meant to stress that the Balts believe the political decision on the Alliance's enlargement to be within the exclusive competence of the West.

In spite of this optimism, the authorities of the Baltic States are aware that even though Russia has abated its rhetoric of firm

objection against the inclusion of the Baltic States into NATO, it has not approved either. This is attested to by the fierce negative response of the Russian Ministry of Foreign Affairs to the information that the OSCE missions in Latvia and Estonia were to be closed down in December 2001. Noteworthy is also the new tone of the statements by President Putin who compared the situation of the Russian-speaking minority in the Baltic States with the situation of the Albanians in Macedonia in a television debate<sup>19</sup>. The most recent statements by the Russian authorities prove clearly that, as was said before, Moscow uses the issue of the Russian minority in Latvia and Estonia to discredit the Baltic States on the international scene and thus to impede their integration with NATO.

## Prospects

1. The temporary abatement of Russia's rhetoric of strict objection against the eastward expansion of NATO, which followed September 11, 2001, as well as the positive signals coming from the West, have made the Baltic States convinced that during the NATO summit in Prague in November 2002, Lithuania, Latvia and Estonia will be invited to join the Alliance. The fact that a new formula of NATO's co-operation with Russia is being developed certainly has not and will not weaken Lithuania, Latvia and Estonia's aspirations to membership of the Alliance. This is so because apart from NATO membership, these countries have no alternative way to ensure their security. The Baltic States have shown their great determination to become members of the Alliance by emphasising their loyalty to NATO after September 11 and by giving their unanimous support for the anti-terrorist coalition's efforts.

2. Even if Russia does not expressly object against the inclusion of the Baltic States into NATO, this does not mean that it will considerably change its present policy towards the Baltic States and give up its efforts aimed at keeping the Baltic republics within its sphere of influence.

As a way to protect its interests, Russia will surely continue to attempt to discredit the Baltic States on the international scene, and it may also take measures to destabilise the internal situations in the Baltic republics in order to impede their integration with NATO. To this end, it may take advantage of the presence of the Russian-speaking minority in the Baltic States and of the

media which this minority controls. Russia will surely also continue its negative campaign against Lithuania, Latvia and Estonia which it carries out in the international organisations such as the OSCE and the Council of Europe.

**3.** The consistent reinforcement of the giant Russian companies' positions in the Baltic States breeds fears that these countries' economic dependence on Russia may deepen, which, in turn, may affect these countries' policies, including the implementation of the Baltic States' foreign policy priorities, mainly their aspiration to join NATO and the EU.

A new problem that will affect the Baltic States' economic situations to a large degree is the set of Russia's initiatives aimed at ending its dependence on the Baltic ports, which includes the launch of the first part of the oil terminal in Primorsk. If Russia continues this policy, the authorities of the Baltic states will be forced not only to offer Russia new terms of transit of the Russian raw materials, but also to be more favourably disposed to Russian companies, mainly with regard to the privatisation policy. Thus, Russia will acquire one more significant instrument of pressure that will enable it to exert more influence on the economic policies of the Baltic States.

**4.** As regards the Baltic States' negotiations with the EU, the positive signals coming from Brussels seem to be well founded. The Baltic States will surely strive to maintain the present tempo of negotiations, because their determination to become members of the EU, like the NATO membership aspirations, is motivated by their ambition to obtain a security guarantee and to become members of the integrated Europe.

Lithuania faces the greatest challenge: in the negotiations it needs to obtain considerable financial support for the closing down of the Ignalina Nuclear Power Plant from the EU and to play an active role in Russia's dialogue with the EU on the future of the Kaliningrad Oblast in the context of EU enlargement.

*Joanna Hyndle, Miryna Kutysz*

*Text completed in January 2002*

<sup>1</sup> Even though from the ethnic point of view, the Estonians do not belong to the Balts group, for simplicity, in this text the inhabitants of Lithuania, Latvia and Estonia will be referred to as Balts, and their three countries as the Baltic states.

<sup>2</sup> The Russian army left Lithuania in 1993 and Estonia in 1994. As regards Latvia, the Russian soldiers also left in 1994 but Latvia continued to negotiate the issue of the radar station in Skrunda which remained in its territory. The station was finally closed down in 1998 and the last Russian military base was wound up in 1999.

<sup>3</sup> MAP was supposed to assist the countries aspiring to NATO membership in their preparations. Under the MAP, the aspiring states develop annual preparations programs based on which the subsequent assessment is issued. Performance in compliance with the plan does not guarantee membership of NATO.

<sup>4</sup> Already in 2001, Lithuania spent 1.95 per cent of its GDP on this sector and it declares that in 2002, when the NATO summit in Prague is to take place, its military expenses will reach 2 per cent of GDP. Estonia has announced that in 2001, its defence expenditures will account for 1.8 per cent of GDP, to reach 2 per cent in 2002. Latvia has declared that it will spend 1.31 per cent of its GDP on the army in 2001 and in 2002 this amount will increase to 1.75 per cent of GDP. Expenditure of 2 per cent of GDP will be achieved by Latvia in 2003.

<sup>5</sup> On the occasion of discussions on the closing down of block 1, the Lithuanian experts preliminarily quoted the amount of approx. 2.5 – 5 billion Euro. It is still difficult to assess the costs of restructuring the town of Visaginas near which the power plant is situated.

<sup>6</sup> In May 2000, the Lithuanian authorities decided to close down block 1 of the Ignalina plant by 2005. This obligation was included in the National Energy Strategy. The issue of key importance remains the decision as to block 2. The Lithuanians wanted to postpone the final solution of this issue until 2004, hoping that by that time the EU would assume a specific obligation to pay the costs of the closing down operation for both blocks of the power plant and the broadly understood restructuring of the town of Visaginas, whose entire population exists thanks to the power plant. Nevertheless, the EU's strict demand induced the Prime Minister, the social democrat Algirdas Brazauskas to modify his attitude, even if before he was opposed to the idea of a rapid closing down of Ignalina. In November 2001, the Prime Minister said that Lithuania would take the decision as to the date of the final closing down of Ignalina as soon as 2002.

<sup>7</sup> October 1999. Even though the Latvians and Estonians have waived their territorial claims against Russia and the drafts of treaties were prepared, Moscow still refuses to sign them.

<sup>8</sup> The average consumption of gas in Lithuania is 3.2 billion m<sup>3</sup> per year. In Latvia and Estonia it is 1.3 billion m<sup>3</sup> and 1 billion m<sup>3</sup>, respectively.

The consumption of oil in Lithuania is 68 thousand barrels per day, in Latvia it is 37 thousand and in Estonia 28 thousand. [www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov)

<sup>9</sup> Approximately 1/3 of the GDP generated in Estonia, Latvia and Lithuania is connected with the Russian goods and services market in this way or another. *Vneshnaya torgovlya*, 2/1999.

<sup>10</sup> [www.ventspils.lv](http://www.ventspils.lv), 02.01.2002.

<sup>11</sup> The agreements regulating the withdrawal of the Russian army from Germany via the territory of the Republic of Lithuania dated November 18, 1993 provided the Lithuanian government a basis for the establishment, in October 1994, of the terms on which the Russian transit through the territory of Lithuania is taking place now. These terms remain in force for a year but they may be extended annually. Transit of military and hazardous cargo and unarmed military personnel is conducted by trains exclusively. The term "military transit" does not refer to weapons of mass destruction (WMD) and nuclear, chemical and biological substances that may be used for the production of the WMD. The transit of this kind of weapons and materials strictly prohibited. It is also forbidden to transport military personnel together with arms and equipment and to transport military personnel and cargoes of arms or military equipment in opposite directions at the same time. It is prohibited to carry weapons, arms military equipment together with ammunition or fuel. The total number of rail cars per day must not exceed 110. The total number of the Russian Armed Forces personnel crossing the territory of Lithuania at a time must not exceed 180 persons. The soldiers are prohibited to leave the train during the passage across the territory of Lithuania and they must be accompanied by a military officer.

<sup>12</sup> *Lietuvos Rytas*, 24.12.2001.

<sup>13</sup> This contribution to the discussion on the future of the Kaliningrad Oblast was the study entitled *Impact Assessment of Lithuania's Integration into EU on Relations Between Lithuania and Kaliningrad Oblast of Russian Federation*. The authors were Perti Joenniemi, Raimundas Lopata, Vlasdas Sirutavicius, Ramunas Vilpisauskas, *Lithuanian policy review*, 2000/2(6).

<sup>14</sup> Pursuant to the agreement of June 29, 1999 on the co-operation between regions of the Kaliningrad Oblast and Lithuania.

<sup>15</sup> Latvia, Estonia – *Statistical Yearbook 2000*.

<sup>16</sup> In 1998, following the referendum on the abatement of the citizenship law, the Latvian authorities abolished the system of the so called naturalisation "windows" under which the longer a person without citizenship had lived in Latvia, the longer she or he had to wait for naturalisation. Under the new provisions, all persons permanently residing in Latvia are eligible to apply for Latvian citizenship but they have to pass an exam testing knowledge of the Latvian language and the Constitution of the Republic of Latvia. Children of non-citizens that were born after 1991 are granted citizenship automatically.

In 1995, Estonia amended its law on citizenship under which persons who had held permanent residence cards in Estonia for five years, had a certain command of the Estonian language, knew the Estonian Constitution and complied with other minor requirements were eligible to apply for Estonian citizenship. In order not to deprive people who were permanent residents of Estonia before July 1990, i.e. before the issuing of permanent residence cards began, of the opportunity to acquire citizenship, it was decided that the duration of permanent residence may be calculated based on the Soviet address registration system that remained in force until July 1990.

<sup>17</sup> The majority of the most vocal protests of the Russian ethnic minority took place in Riga in spring 1998. The demands included first and foremost the amending of the law on citizenship. It was also the time when the Russian authorities introduced economic sanctions against Latvia. Action by the Russian minority was supported by Russian extremists, i.e. the National Bolsheviks of Eduard Limonov who vandalised the building of the Latvian embassy in Moscow in March 1998. Similarly vocal actions took place in June 2000 in Riga when the Russian-speaking population protested against the sharpening of the law on state language.

<sup>18</sup> The House of Representatives of the US Congress passed the resolution on this matter on November 8, 2001. A similar resolution was to be considered by the US Senate on December 19, 2001 but the decision was postponed until a later date as the issue required more in-depth discussion and debate.

<sup>19</sup> Putin said that the Albanians, who account for approx. 20 per cent of the population of Macedonia, have more rights than the Russian-speaking minority in Latvia, where they account for 40 per cent of the population.

*Gazeta.ru, Lenta.ru*, December 24, 2001.