

# **Одит на силата в отношенията между ЕС и Русия**

***Марк Леонард и Нику Попеску***

*Този документ, както всички публикации на Европейския съвет за външна политика, представя не колективната позиция на ЕСВП, а само позицията на неговите автори.*

1



## ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съвет за външна политика (ЕСВП) беше основан чрез декларация, която призовава Европейския съюз да развива външна политика “основана на споделените ценности, посветена на защитата на общите ни европейски интереси и поддържана от европейската сила.”

Самата формулировка потвърждава факта, че ЕС се чувства най-удобно да обсъжда споделените ценности, опитва се понякога да дефинира общи интереси, и в същото време, като че ли почти се срамува да говори за своята сила. Именно по тази причина, ние решихме да направим своя първи доклад “одит” на силата, която Съюзът притежава спрямо неговия най-важен съсед – Русия.

Има много писания за взаимоотношенията между ЕС и Русия, които анализират политиките, които ЕС би трябвало да следва, за да върви напред, но ние сме на мнение, че най-важното предизвикателство за Съюза е неговата собствена разединеност. Съюзът трябва спешно да разработи нов начин за управление на взаимоотношенията си с възраждащата се и консолидирана руска държава. Този първи доклад на ЕСВП представя някои първоначални идеи и анализ, които се надяваме да помогнат за поставяне началото на обсъждания в националните столици. Това ще бъде последвано от по-конкретна работа и инициативи на политическо ниво.

В този проект ние сме се опитали да приложим някои практики, които ще насочват бъдещата ни дейност, когато ЕСВП поеме своята работа в нови политически сфери.

На първо място, ние се опитахме да разгледаме Европейската сила в различни измерения. Първо изследвахме как Москва гледа на Европейския съюз и използва своята мощ, за да му влияе; как всяка страна-член на ЕС общува с Русия; както и връзките между Москва и институциите на ЕС. Докладът се основава на данни, събрани от екипи от изследователи от всичките 27 страни на ЕС. Всеки един от тях е направил проучване на икономическите, политическите и военни връзки с Русия на своята собствена страна.

На второ място, ние се опитахме да избегнем използването на ефимистични фрази и дипломатически практики, които прикриват напреженията в самия ЕС, както и между ЕС и трети страни. За да подпомогнем прилагането на общ европейски подход, ние сме посочили някои от областите, в които

2



политиките на отделните страни-членки пренебрегват общите европейски цели. Целта съвсем не е да се zlepоставят определени страни. Бъдещите доклади по въпросите на европейската външна политика ще насочат вниманието към политиките на други държави.

На трето място, ние положихме много усилия да разберем нещата от гледна точка на политиците (онези, които правят политика). Високопоставен представител на ЕС се оплака пред един от нашите автори за склонността на външните наблюдатели да опростяват сложни въпроси и да твърдят, че единственото, което пречи на успешната външна политика на ЕС е глупостта на висшите европейски чиновници. Ние се опитахме да вземем под внимание този довод, като не сме предложили никакви лесни, или готови решения. Благодарни сме на много чиновници, които ни осигуриха полезни напътствия, практически на всяка стъпка от процеса на проучване. Особено задължени сме на онези, които взеха участие в обсъжданията на междинните резултати на кръгла маса, на която присъстваха официални представители на всички институции на ЕС, както и от повечето страни-членки на ЕС.

## РЕЗЮМЕ

От момента, когато Доналд Ръмсфелд раздели европейския клуб на "нови" и "стари" страни-членки, Русия се превърна в темата, предизвикваща най-много разногласия в Европейския съюз. През 90-те години за страните, членуващи в Европейския съюз, беше лесно да постигнат обща позиция по отношение на Москва. Те се обединиха около стратегия за демократизиране и приближаване към западните стандарти на една слаба и задлъжняла Русия. Днес тази стратегия е вече напълно разбита. Препускащите нагоре цени на газта и петрола направиха Русия по-силна и преди всичко твърде малко заинтересувана от присъединяване към Запада.

Макар, че ЕС се провали в опитите си да промени Русия през ерата на Путин, Русия има огромно влияние върху Европейския съюз. По отношение на енергийните източници, тя привлича отделните страни, членуващи в ЕС, сключвайки дългосрочни сделки, които уронват основните принципи, върху които е изградена общата стратегия на Европейския съюз. По отношение на Косово, тя блокира напредъка в ООН. В Кавказ и централна Азия, руските усилия на практика изключиха ЕС от един район, където той искаше да съдейства за политически реформи, разрешаване на конфликти и създаване на партньорства в сферата на енергийните източници. И в Украйна и Молдова, Москва поработи сериозно, при това - с известен успех, за да ограничи привлекателността на европейската система.

Новото предизвикателство, което Русия отправя към ЕС, е далеч по сериозно от заплахата за откъсване от енергийните източници или блокиране на решения в ООН. Тя се превръща в идеологическа алтернатива на ЕС, с различен подход към суверенността, силата и световния ред. Докато Европейската схема се основава на законността, Москва приема, че законите са просто израз на силата, и че когато балансът във властта се променя, законите трябва да бъдат променени в съответствие с това. Днешна Русия се опитва да ревизира условията на търговски сделки със западни петролни компании, военни споразумения като Договора за конвенционалните оръжия в Европа и дипломатически правила за поведение като Виенската конвенция. Опитва се също да създаде взаимоотношения на "асиметрична взаимозависимост" с Европейския съюз. Докато водещите фигури в ЕС вярват, че мирът и стабилността се изграждат чрез взаимодействие, руските ръководители се стремят да създадат обстановка, в която ЕС се нуждае от Русия повече, отколкото Русия - от ЕС, особено по отношение на

4

енергийния сектор.

### *Разпокъсването на европейската сила*

За да помогне за повишаване на качеството на европейския диалог, ЕСВП направи “одит” на силата по отношение на взаимоотношенията между ЕС и Русия, като изследва ресурсите, с които разполага всяка от страните, както и съответно тяхната способност да реализират своите политически цели.

И макар ЕС да е далеч по-мощна отколкото Русия по отношение на конвенционалната сила – населението му е три и половина пъти по-голямо от това на Русия, военните разходи – седем пъти повече, икономиката - 15 пъти по-голяма, европейците разпиляват своя най-мощен източник на сила: своето единство. Противно на широко разпространеното схващане, различията между европейските държави са много по-комплексни, отколкото разделението им на стари и нови членове. Ние идентифицирахме пет отделни политически подхода към Русия, споделяни както от старите, така и от новите членки: **“Троянски коне”** (Кипър и Гърция), които често защитават руските интереси в системата на ЕС и желаят да налагат вето върху общите европейски позиции; **“Стратегически партньори”** (Франция, Германия, Италия и Испания), които се радват на “специални взаимоотношения” с Русия, което понякога накърнява общите европейски политики; **“Приятелски прагматици”** (Австрия, Белгия, България, Финландия, Унгария, Люксембург, Малта, Португалия, Словакия и Словения), които поддържат тесни контакти с Русия и са склонни да поставят своите бизнес интереси над политическите цели; **“Студени прагматици”** (Чешката република, Дания, Естония, Ирландия, Латвия, Холандия, Румъния, Швеция и Обединеното кралство), за които също водещи са бизнес интересите, но по-малко от останалите се страхуват да критикуват поведението на Русия по отношение, например, на човешките права, или по други въпроси; и **“Новите войници от Студената война”** (Литва и Полша), които имат открито враждебни отношения с Москва и желаят да се възползват от правото на вето, за да блокират преговорите на ЕС с Русия.

Най-общо казано, в ЕС съществуват два основни подхода и всяка от петте цитирани групи клони към една от тези основни политически парадигми. От едната страна на спектъра са онези, които гледат на Русия като потенциален партньор, който може да бъде привлечен в орбитата на ЕС чрез процес на постепенна

интеграция. Те подкрепят включването на Русия във възможно най-много институции и стимулирането на руските инвестиции в енергийния сектор на ЕС, независимо от това, че Русия понякога нарушава правилата. От другата страна са онези членове на ЕС, които гледат на Русия като заплаха. Според тях, на руския експанзионизъм и незачитане на демокрацията трябва да бъде даден отпор, чрез политика на „възспирание“, което предполага изключване на Русия от Г8, разширяване на НАТО и включване на Грузия в него, подкрепа за антируски режими в съседните райони, изграждане на ракетни щитове, създаване на „енергийно НАТО“ и изключване на руските инвестиции от европейския енергиен сектор.

Нито един от тези два подхода не заменя модела от 1990-те години за „демократизиране на Русия“. Всеки от тях има очевидни недостатъци, които правят и двата непривлекателни за повечето от членуващите в ЕС страни. Първият подход би дал на Русия достъп до всички облаги от сътрудничеството с ЕС, без да се изисква тя да се съобразява с ясни правила. Другият подход – на открита враждебност, би направил трудно за ЕС да се възползва от помощта на Русия при разрешаването на множество общи проблеми в европейския регион, пък и отвъд него.

*Необходимостта от нова парадигма:  
Утвърждаване на върховенството на закона*

Въпреки разнообразието на интереси на страните-членки на ЕС, на тяхната история и география, днес съществува възможност за обединяването им около нов по-добър подход, тъй като става все по-очевидно, че статуквото работи срещу интересите на *всичките пет* групи държави. За да развият тази нова парадигма във взаимоотношенията, европейците ще трябва да преосмислят целите, средствата и политиките, които са характерни за техните връзки с Русия.

Ако дългосрочната цел бъде да се създаде една либерална и демократична Русия като съсед, то по-реалистична средно-срочна задача би било да се съдейства за това, Русия да уважава върховенството на закона, което ще и позволи да стане един надежден партньор. Законността е основополагаща за Европейската схема и нейната ненадеждност в Русия е проблем за всички европейци, работещи там. Избирателното прилагане на закона от страна на Русия влияе на бизнеса, който се безпокои за изпълнението на договорите; на дипломатите, които

са загрижени за евентуални нарушения на международни споразумения; на защитници на човешките права, притеснени от авторитаризма; както и на отбранителните структури, които се стремят да избегнат военно напрежение. Един подход, основаващ се на върховенството на закона, освен всичко, ще предизвика положителни нагласи сред руското общество, където дори гражданите, които вече гледат с известен цинизъм на езика на демокрацията, са загрижени за съществуващата корупция и демонстрацията на сила от страна на държавата, в качеството и на върховен арбитър.

Ако водещите фигури в ЕС успеят да се обединят около такава обща стратегия, те ще бъдат в състояние да използват много различни лостове за да я наложат. Този доклад посочва някои от областите, в които политиките биха могли да преосмислят подхода си, в съответствие с „парадигмата за върховенството на закона“:

- **Обвързване с Русия, с условия.** Онези, които предлагат „политика на въздържане“ и „постепенна интеграция“, разсъждават дали Русия трябва да бъде изключена от Г8 и дали да се блокират преговорите за ново споразумение за партньорство и сътрудничество.

При подход на „върховенство на закона“, ЕС би трябвало да съхрани ангажимента на Русия в тези институции, но да обвърже обхвата на сътрудничеството с нивото на съобразяване на Русия с принципите и общите правила и споразумения. Ако Москва нарочно протака по отношение на ангажиментите и политиките на Г8, то ще трябва да се организират повече съвещания по тези въпроси във формат Г7 – т.е. изключвайки Русия. Съюзът, също така, не би следвало да се страхува да предприеме организирането на среща на високо равнище с Русия и преговори за ново Споразумение за партньорство и сътрудничество, за да насочи вниманието към въпросите, по които Русия не съдейства, като Косово и конфликтите в Грузия и Молдова.

**Двустранност, основана на конкретни принципи.** Предлагащите „постепенна интеграция“, гледат на двустранните отношения като добър начин за оказване на влияние върху Русия по време на напрежение. Техните опоненти са склонни да квалифицират тези контакти като вид предателство (полските политици, например определиха споразумението от Нордстрийм като новият пакт Молотов-Рибентроп).

Според парадигмата за „върховенство на закона“, ЕС трябва да се стреми към „двустранност, основана на конкретни принципи“. Целта е да се гарантира, че двустранните контакти между Русия и отделните страни от ЕС ще подпомагат, а не - подкопават постигането на общите цели на ЕС. Също така, повечето страни-членки ще отдават необходимото значение на система да ранно известяване, която ще позволи да се обсъждат в рамките на Съюза както предстоящи кризи, така и предстоящи сделки.

- **Интегриране на съседите/региона** .Страните от Европейския съюз, които подкрепят "постепенната интеграция" се стремят да избугнят надпреварата с Русия за влияние в граничните с Европа региони. От друга страна, страните, които подкрепят подхода на „възспирание“, желаят ЕС да засили присъствието си в страни като Грузия, Украйна, Молдова и Беларус, за да ограничи руското влияние.

С подхода, който разглеждаме, ЕС би трябвало да насочи усилията си към това, да се стимулират тези страни да приемат европейските норми и регулация и по този начин да бъдат интегрирани в Европейската схема. Съюзът би могъл, също така, да инвестира във взаимно обвързване на системите за електроснабдяване на някои съседни държави, да им даде достъп до нефтопровода Набуко, да разшири европейската енергийна общност и да съдейства за пълно прилагане на европейските норми за енергетиката в Турция, Украйна и Молдова. Това може да доведе до освобождаване на собствеността на енергийните компании в тези страни, по-голяма прозрачност в техните енергийни сектори и като резултат – по-голяма енергийна сигурност за Европа и по-малко възможности Русия да използва енергията, като инструмент за външна политика. ЕС трябва, също така, да проучи възможността да се даде мандат на комисаря по търговия да предоставя бърз достъп на определени стоки до европейския пазар, в случай на политически мотивирано налагане на ембарго от страна на Русия, като това за грузинските и молдовски вина.

- **Налагане на закона**. Подходът на „постепенна интеграция“ се насочва към подписването на споразумения с Русия и стимулиране на съвместни инвестиции и диалог с надеждата, че това ще промени начина, по който руският

8



елит ръководи своя бизнес и дипломация. Подходът на „Възпиране“ се стреми да ограничи взаимодействието с Русия, както и руското влияние вътре в ЕС.

Подходът на „върховенство на закона“ би стимулирал взаимни споразумения и инвестиции, но би бил много по-твърд по отношение на тяхното изпълнение. Така например, Европейската Комисия би трябвало да има политическата подкрепа да прилага политика на конкуренция в енергийния сектор и да разследва някои от по-съмнителните сделки между Русия и компании от ЕС. Казано по-общо, ЕС трябва да изисква изпълнението на растящия брой споразумения, които не са изпълнени – Споразумението за партньорство и сътрудничество (PCA), за четирите общи пространства (the four Common Spaces) и Европейската енергийна харта. Да се пренебрегва умишленото протакане от страна на Русия, означава да не се зачита самият принцип за взаимоотношения с Русия, базирани на ясни правила

- **Нов баланс на отношенията** . ЕС не бива нито да се стреми да ограничава контактите си с Русия, както предлагат привържениците на подхода на „възпиране“, нито да приема взаимоотношения с превес на руския интерес, при което зависимостта е неравномерна и натежава в една посока.

За да се създаде нов баланс на отношенията, ЕС трябва да приеме вътрешни правила за поведение по отношение на енергийните сделки и насоки за сключване на дългосрочни договори и предстоящи обединения. За да се избегне по-нататъшно монополизиране и разединение на европейския енергиен пазар, Европейската Комисия може да получи правото предварително да одобрява големи енергийни сделки по дългосрочни договори и далекопроводи между ЕС и чужди енергийни компании. На практика, това би трябвало да става чрез свободна конкуренция, при стриктно зачитане на законовите норми и създаване на интегриран и гъвкав пазар на газта.

Най-голямото предизвикателство няма да бъде да се разработят нови отделни политики, а да се укрепи най-мощното средство на ЕС за взаимодействие с Русия: неговото единство. ЕС трябва да направи един основополагащ избор: или страните-членки ще продължават да следват своите лични планове за двустранни отношения и, в крайна сметка, ще загубят всички; или ще се

9

обединят, което ще изисква отделните страни да направят вероятно болезнени отстъпки, за да упражняват истинско влияние върху същността на взаимоотношенията с Русия.

За да се помогне за постигането на такова ниво на единство, ЕС би могъл да сформира инициативни групи от страни-членки за изработване на общ стратегически анализ и съвместни инициативи по ключови въпроси, като Украйна, централна Азия или международната енергийна политика. Крайната цел би следвало да бъде, с помощта на европейските институции, да се търси възможно най-широк консенсус сред членовете на ЕС за политики, които утвърждават върховенството на закона. Това ще изисква усилия за убеждаване на повечето страни-членки в тази необходимост.

Ако ЕС желае Русия да бъде надежден съсед, който зачита и се съобразява със законите и демократичните принципи на континент, където и последната сянка на желязната завеса е изчезнала напълно, той трябва да гради партньорството си с Русия на същата основа, която направи възможен успеха на европейската интеграция – взаимозависимост, основана на ясни правила, прозрачност, симетрични взаимоотношения и консенсус. Тази база не се изгражда сама. Съюзът трябва да бъде много по-непоколебим по отношение на договарянето на правила за взаимодействие с Русия, и след това – да ги защитава

# Одит на силата във взаимоотношенията между ЕС и Русия

*Марк Леонард и Нику Попеску*

## **Въведение: Асиметричната взаимозависимост**

След 1991 година европейските правителства постепенно свикнаха с руското смирение. Москва водеше битки срещу европейските политики – от хуманитарната намеса в Косово, разширяването на НАТО и Европейския съюз, до визовите ограничения за Калининград и Протокола от Киото, за промяната на климата. Но лаят на Кремъл, всъщност, винаги се оказваше по-страшен от неговите ухапвания. Руското правителство, смазано от огромен дълг, финансова нестабилност и войната в Чечня, всеки път се отказваше, поради зависимостта си от помощта на Запада.

Днес вече именно Русия определя темпото на отношенията с ЕС. Растящите цени на газта и петрола направиха богатата на енергийни източници Русия по-силна, по-малко кооперативна и по-безкомпромисна. Приходите от петрола увеличиха държавния бюджет и драматично намалиха зависимостта на руската държава от чуждо финансиране. Днес руските валутни резерви са трети по големина в света, страната има огромен излишък по текущата сметка и вече изплаща последните си дългове, натрупани в началото на 1990-те години. Докато през 90-те, всички говореха за руската зависимост от западното кредитиране, сега всеки говори за зависимостта на Запада от руската газ. Москва успя да си възвърне и да установи дори по-голям контрол върху цялата територия на федерацията. Чечня е „омиротворена“ – поне засега, и президентът Владимир Путин се радва на подкрепата на повече от 80% от руските граждани. Влиянието на Русия върху глобалната политика също е нараснало драматично. Тя успя да си възстанови стратегическите позиции в централна Азия. Путин вложи много енергия и политическа ловкост в изграждането на Шанхайската организация за сътрудничество, като потенциален балансатор на западното влияние в региона. Военният бюджет на Русия е увеличен шест пъти от началото на века, а тяхната разузнавателна мрежа е проникнала във всички кътчета на Европа.

Растящата самоувереност на Русия промени взаимоотношенията и с ЕС. Кремъл е този, който поставя теми в дневния ред, прокарва ги пред очите на европейската опозиция и все повече определя правилата на играта. По отношение на енергията, Русия привлича отделните членове на ЕС и подписва с тях дългосрочни договори, които накърняват основополагащите принципи на общата стратегия на Съюза. По отношение на Косово, Русия е тази, която блокира прогреса в ООН. В Кавказ и Централна Азия, Москва на практика изхвърли ЕС от регион, в който той желае да съдейства за провеждане на политически реформи, разрешаване на конфликти и създаване на партньорства в сферата на енергийните източници. И в Украйна и Молдова, Москва поработи сериозно, при това - с известен успех, за да ограничи привлекателността на европейската система.

Руското предизвикателство към ЕС е далеч по сериозно от енергийната зависимост или блокирането на решения в ООН. Русия се появява като идеологическа алтернатива на ЕС, която предлага различен подход към суверенността, силата и световния ред. Докато Европейският съюз стои зад идеята за ред, основан на консенсус, взаимозависимост и законност, руската външна политика се определя от търсене на надмощие, независимост и контрол. Основната грижа на ЕС е да осигури мир и добро управление в съседните му държави. Русия желае да разшири сферата си на влияние и да постигне контрол на икономическите интереси и енергийните ресурси в заобикалящите я страни и ЕС.

Онова, което прави руското надмощие толкова изненадващо е, че по почти всички индикатори на силата – меки и твърди – Европейският съюз продължава да води пред Русия, а по някои показатели дори много повече, отколкото през 90-те години. Обединената икономика на ЕС е почти 15 пъти по-голяма от руската. Дори с цялото си петролно богатство, съвкупният обществен продукт на Русия е почти колкото този на Белгия и Холандия взети заедно<sup>1</sup>. Населението на ЕС е три пъти и половина повече от руското, а военните разходи – седем пъти по-големи<sup>2</sup>. ЕС има пет места в Съвета за сигурност на ООН (две от които са постоянни), а Русия има едно. Сравнението на данните за търговията стои по същия начин. Европейският съюз изкупува 56% от износа на Русия и доставя 44% от руския внос,

<sup>1</sup> World Bank, Key Development Data and Statistics, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>2</sup> Russian military spending in 2005 was \$34 billion.

докато Русия купува само 6% от онова, което продава ЕС и доставя 10% от неговия внос. Дори в сферата на енергетиката, взаимозависимостта е характерна толкова за взаимоотношенията, колкото и еднопосочната зависимост. В периода между 2000 и 2005 година, руският дял от вноса на газ в ЕС намаля от 50% на 40%<sup>3</sup>. Руската газ представлява само 25% от количеството, нужно на ЕС, докато Съюзът изкупува 70% от руския износ. Русия може да достави голяма част от енергията на ЕС, но поради липса на тръбопровод към Китай, Русия – поне в средносрочен план – практически няма алтернатива на европейския пазар. По отношение на така дефинираната „мека сила“, преднината на ЕС е дори по-голяма. Проучване на BBC World Service в 33 страни показва, че никой няма преимуществено негативно отношение към Европейския съюз, докато 23 страни виждат ЕС в положителна светлина. От друга страна, негативно отношение към Русия има в 16 държави и само в две е имало мнозинство с положително отношение към нея.<sup>4</sup>

Таблица: Зависимостта от Русия спрямо зависимостта от газ.<sup>5</sup>

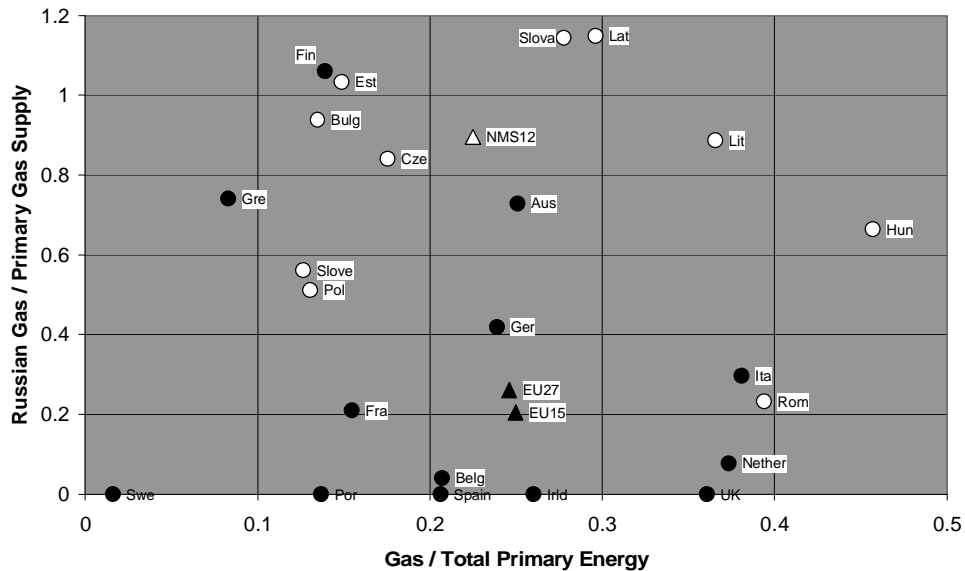
---

<sup>3</sup> Pierre Noel "The EU-Russia natural gas relationship: Challenges and Policy Responses", Testimony at hearings on Energy security in the OSCE region, Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington DC, 25 June 2007.

<sup>4</sup> BBC World Service Poll published on World Public Opinion, "Global Poll Finds Iran Viewed Negatively", 3 February 2006, [http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/home\\_page/168.php?nid=&id=&pnt=168&lb=hmpg1](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/home_page/168.php?nid=&id=&pnt=168&lb=hmpg1)

<sup>5</sup> Авторите благодарят на Pierre Noel за предоставянето на тази таблица.

Dependence on Russia v Dependence on Gas, 2006



Докато ЕС все още запазва по-силната позиция, неговото представяне напоследък е доста по-слаба от това на Русия. Ако силата се определи по-скоро като способност за постигане на цели, отколкото като обем ресурси, с които разполага една страна, то Русия е във възход и тя често използва тази сила за да отслаби Съюза. Европейският съюз се оказва най-успешен, когато може да обедини силата на своите 27 страни-членки за разрешаване на различни въпроси и създаване на сложни пакети от сделки. Въпреки това, ЕС е позволил взаимоотношенията му с Русия да са организирани по начин, който намалява неговия силов потенциал и засилва този на Русия. Връзките вече са се фокусирали върху няколко малки области, в които Русия има силни позиции, като енергетиката, и това дава възможност да налага вето в Съвета за сигурност на ООН. Тези връзки се осъществяват главно чрез двустранни контакти, вместо чрез общи канали. И тъй като Русия днес е централизирана държава, взаимодействаща с група държави, които запазват автономните си външни политики, тя е много по-умела от ЕС в демонстриране на сила при съгласуване и дефиниране на цели. Това дава възможност на Русия да увеличи влиянието си над Съюза, докато ЕС е по-неспособен да извлича полза от своя потенциал за въздействие върху Русия. Накратко казано, Русия е трансформирала своите слабости в сила, докато европейската сила се е превърнала в слабост.

## 1. Превръщане на слабостта в сила: Руският подход към Европейския съюз

От мансардния си офис на брега на Москва река, Глеб Павловски има общ поглед към Кремъл. Архитектът на двете изборни победи на Владимир Путин е инсталирал телескоп до своето бюро, който е насочен директно надолу към властовата база на неговия политически господар. В средата на 90-те години Глеб Николаевич беше част от малка група политически стратегии или „технолози“, както ги наричат в Москва, които създадоха проекта „наследник“ – опит да се намери нов лидер, който да поеме властта от боледуващия и непопулярен Борис Елцин. Тази група включва и други ключови фигури: високопоставени служители в президентската администрация като Владислав Сурков и до скоро – Модест Колеров<sup>6</sup>, както и неофициални стратегии като Сергей Марков и Вячеслав Никонов. През последното десетилетие те помагат на Путин да стане доминиращата политическа фигура на Русия на 21 век, променяйки в този процес вътрешната политика на страната, както и напоследък - нейната външнополитическа стратегия.

Тяхната цел е да помогнат на Кремъл да възстанови контрола върху руската икономика и общество, без да се губи международното благоразположение, произтичащо от факта, че е демокрация. Те създават „суверенна демокрация“, която позволява на Путин не просто да симулира политически плурализъм (чрез създаване на контролирани от държавата политически партии, неправителствени организации и медии), но да имитира възраждане на руската сила (чрез предизвикване на битки с външни врагове), да фалшифицира приобщаване към глобализацията (чрез възползване от чуждите пазари и капитал, като в същото време, са изолирани части от собствената руска икономика, и политизиране на търговията) и да разтръби своята привързаност към принципа за върховенство на закона (чрез селективно прилагане на законодателство в услуга на политически приоритети)<sup>7</sup>. Тези политически „технологии“, разработени за прилагане в страната, все повече се прилагат и в международната и икономическата политика. Осъществяването наскоро търговски блокади на Русия и прекъсвания на доставките на газ, петрол и електричество от нея към съседните

<sup>6</sup> Владислав Сурков е зам.шеф на президентската администрация, а Модест Колеров е бивш шеф на департамента за междурегионални и културни връзки с чужди държави в президентската администрация на Руската Федерация между март 2005 и октомври 2007 г.

<sup>7</sup> По „селективно прилагане на закона“ и принципа за „отменено наказание“, които позволяват на държавата да манипулира законите срещу неприятелите, виж Alena V. Ledeneva, *How Russia Really Works*, Cornell University Press, 2006, pp. 48 and 85.

държави, се оправдават с технически причини. Когато западни компании бяха лишени от достъп до енергийни ресурси в Русия, им беше дадено обяснение, че причина е несъобразяването им със стандартите за защита на околната среда. Това е пример, как една „виртуална политика“ може да обърка европейските правителства, които се сблъскват със свят на „Алиса в страната на чудесата“, където законите и техническите стандарти се манипулират, за да обслужват интереси на държавата.<sup>8</sup>

Руснаците отбелязват шеговито, че когато цената на петрола е на ниво 15 \$ за барел, Русия е придатък към световната икономика, докато при ниво 70 \$ за барел, тя е енергийна суперсила.<sup>9</sup> Преразпределението на приходите от енергийни източници и разпростирането на икономическия растеж върху други области на икономиката, позволява на управляващия елит да увеличава и запази обществената подкрепа. В руската система на „суверенна демокрация“ действително важи само една част от известната дефиниция на Абрахам Линкълн: разбирането, че правителството е „за народа“. Икономическият растеж, сигурността и социалните придобивки имат далеч по-голямо значение от институциите на либералната, представителна демокрация или механизмите да се гарантира, че правителството не е само за народа, но и избрано от него. По тази логика, едва ли е изненадващо, че проучването на общественото мнение се смята за много по-важно отколкото изборите. Глеб Павловски обяснява, че популярността на Путин идва от неговата удивителна способност да синтезира, изразява ясно и дори да предвижда обществените очаквания – способност, подпомагана от ежеседмични анкети и фокус групи, провеждани от „обладания от социология“ Кремъл.

Идеологията на Путин за „Русия във възход“ се харесва на елита от целия политически спектър – от свободните пазарни либерали до носталгичните комунисти и от проевропейците до евроазиатистите. Популярността му през първия мандат беше изградена на основата на серия от вътрешни „победи“ – срещу тероризма в Чечня, срещу предполагаемата заплаха от раздробяване на Русия и срещу олигарсите. Когато се свършиха вътрешните му опоненти, вниманието на Путин се насочи към международната сцена – към предизвикване на битки със САЩ, Грузия, Полша и Естония. Политическите „технолози“ сравняват ситуацията на Путин с каране на велосипед: ако не върти

---

<sup>8</sup> Виж Andrew Wilson, *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, New Haven, CT: Yale University Press, 2005.

<sup>9</sup> Georgi Derlugian, *The Fourth Russian Empire?*, PONARS Policy Memo 114, December 2006, Center for Strategic and International Studies, p.5.



педалите, той просто ще падне. На победите се гледа като на стратегия за оцеляване. Един от „технолозите“ го определя така: „отмъщението за наследството на Съветския съюз ще ни държи на власт“<sup>10</sup> Тази нужда помага да се обясни изобилието от двустранни проблеми във взаимоотношенията ЕС - Русия. Политическата повеля за национални победи превръща известната с пресметливостта си управляваща класа във все по-непредсказуема. Защото стремежът на Русия към статут на велика сила трябва да се подклажда от изблици на театралничене, европейските политици често се сблъскват с непрагматично поведение от страна на прагматични представители на руския елит.

Руската самоувереност и дори агресивност, се поощрява от растящата нагласа, че Европа е слаба и в упадък. Руснаците смятат, че ЕС е политически ограничен от отхвърлянето на конституцията и постоянно вътрешно разделение между нови и стари страни-членове. Специалният пратеник на Путин по евръпейските отношения твърди, че „много от стълбовете на европейската интеграция се разпадат“<sup>11</sup> Икономически, руснаците виждат ЕС като „бюрократична формация, следваща социалистически икономически политики, които спъват икономическия растеж“<sup>12</sup> Политически, ЕС представя образ на слабост в региона. Русия вече не се страхува, че европейската политика на съседство ще попречи на нейното влияние. Глеб Павловски, който беше засрамен, когато неговият украински клиент Виктор Янукович беше отстранен при оранжевата революция твърди, че „ЕС провокира и подкрепи цветните революции, но се провали, когато трябваше да се справи с последствията. Погледнете само кашата в Сърбия и Украйна.“ Руснаците възприемат европейската култура на компромиса като най-голямата слабост на Европа. Нещо повече, те надценяват вътрешната криза в ЕС, което ги кара да бъдат още по-агресивни в отношенията си със Съюза.

Взети заедно, тези представи формират четирите елемента от руската стратегия спрямо ЕС: поставяне на отношения на двустранна основа с повечето страни-членки на Съюза; засилване на руското влияние в постсъветското пространство; ревизиране на политическата, юридическата и икономическа

<sup>10</sup> Интервю на ЕСВП с руски експерт, Moscow, 3 July 2007

<sup>11</sup> Интервю със Сергей Ястржембски, Echo Moskvy, 17 November 2006.  
<http://www.echo.msk.ru/interview/47591/>

<sup>12</sup> Sergei Medvedev, *EU-Russian Relations: Alternative Futures*, The Finish Institute of International Affairs, 2006 p 5.

база на взаимоотношенията със Съюза и създаване на асиметрична взаимозависимост с разединения ЕС.

### ***Разделяй и владей***

Европейското разделение по отношение на Русия, се корени в историята и географията. И все пак, то е било целенасочено засилвано от руската стратегия на принципа „разделяй и владей“. Русия се стреми да постави на двустранна основа както сделките си, така и споровете си със страните-членки на ЕС, създавайки напрежение в европейската солидарност и превръщайки Русия в по-мощна сила. Това не е част от план за откъсване на членове от ЕС. В крайна сметка, естествено е за Москва да се стреми да контактува с отделните страни в ЕС, защото тя така разбира международната политика – като поредица от лични срещи между велики сили. Тя предприема „офанзива на чара“, за да привлича политическите и икономически лидери на големите страни от ЕС, докато в същото време, тормози по-слабите съседи с политически и икономически натиск. Константин Косачев, председател на Комитета за международни отношения в Думата, ясно формулира новата ситуация в интервю с авторите: „Писнало ни е и се уморихме да се занимаваме с бюрократите в Брюксел. В Германия, Италия, Франция, ние можем да постигнем много повече. Европейският съюз не е институция, която допринася за нашите взаимоотношения. Това е институция, която спъва прогреса.“<sup>13</sup>

Русия укрепи политическите си отношения, чрез привличане на големия бизнес да лобира за руската кауза в ключови за ЕС страни. Неговите контролирани от държавата компании са изградили партньорства с компании като E.ON и BASF в Германия, ENI в Италия, GDF и - в по-малка степен - Total във Франция, Gasunie в Холандия. Дори в контекста на влошаване на отношенията с Обединеното Кралство, Русия реши по-скоро да откупи, отколкото да експроприира Shell и BP в Сахалин II и Ковикта, респективно Газпром принуди Shell и BP да продадат контролния пакет акции на цена, по-ниска от пазарната, но остави тези компании като миноритарни партньори.<sup>14</sup> Газпром имаше нужда от техническата експертиза на тези компании, за да може да развие газовите си находища. Все пак, руски експерт ни каза, че Газпром е решил да запази BP и Shell като партньори, като част от планиран опит за изграждане на про-

<sup>13</sup> Интервю на ЕСВП в Москва, 4 July 2007.

<sup>14</sup> *International Herald Tribune*, 'Shell cedes control of Sakhalin-2 to Gazprom', 21 December 2006, and *Moscow Times*, 'Gazprom Gets Kovykta on the Cheap', 25 June 2007

руско лоби. И това сработи. В рамките на няколко седмици от сделката, изпълнителният директор Тони Хейуърд публично защитаваше руската позиция.<sup>15</sup>

„Офанзивата на чара“ на Русия спрямо приятелски настроените страни-членки се съпровода от агресивно отношение към по-малко приятелски настроените. Така например, след чеченския конгрес в Копенхаген през октомври 2002, Русия призова за бойкот на датските стоки; тя прекрати доставките на нефт за Латвия през 2003 и за Литва през 2006; тя позволи на младежка група, наречена „Наши“ с връзки в Кремъл, да тормозят британския посланик, след като той присъства на опозиционна конференция през 2006; позволи също същата група да обсади посолството на Естония в Москва, след диспут около преместването на военен паметник в Талин през май 2007.

Нашето изследване в 27-те страни-членки показва систематична политика на насилствена двустранност, която включва дипломатически натиск, налагане на търговско ембарго, транспортни блокади и предоговаряне на сключени сделки за доставка на газ и петрол. Готовността на Русия да използва принуда във външната политика – особено, когато става въпрос за страни от централна и източна Европа – променя условията на диалога. Тя е настроена срещу ЕС, който смята за слаб и парализиран, от друга страна - страхът от Русия създава стимул за много централно и източноевропейски страни – в и извън ЕС – да станат все по-услужливи по отношение на нея.

#### Двустранната полемика на Русия със страни-членки на ЕС при президентството на Путин

1. България	Ранно предоговаряне на сделки за газ, заплахата за забрана на вноса на свинско
2. Дания	Дипломатически натиск; безпокойство на датски компании и неправителствени организации
3. Естония	Дипломатически натиск; кибератаки; ембарго в търговията и транспорта; дискриминационни тарифи на железопътния транспорт

<sup>15</sup> Tony Hayward, BP chairman, speech at *Investing Prosperity Conference*, Moscow 17 June 2007 <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=98&contentId=7034187>

4. Финландия	руски експортни налози върху дървения материал
5. Германия	Намаляване на доставките на петрол
6. Латвия	Дискриминационни железопътни тарифи; търговски санкции (консервирани шпроти)
7. Литва	Петролна блокада ; дискриминационни железопътни тарифи
8. Холандия	Търговски диспути (цветя, плодове и зеленчуци); предоговаряне на сделки с петрол (Shell)
9. Полша	Ембарго върху месо и зеленчуци
10. Швеция	Руски експортни такси върху дървения материал
11. Великобритания	Дипломатически натиск; преразглеждане на договори (BP и Shell); оказване натиск върху Британския съвет, убийство на Литвиненко и отказ на екстрадиране на Луговой

Докато страните, членуващи в ЕС не успяват да координират своята политика по отношение на Русия, Москва не само спечели влияние над ЕС, но също така и вътре в съюза, чрез взаимоотношенията си с негови ключови членове.<sup>16</sup> Както твърди европейският Комисар за търговията, Питър Манделсън: „Никоя друга държава не разкрива така нашите различия, както го прави Русия. Това е провал на Европа като цяло, а не на конкретна страна-членка.“<sup>17</sup> Нещо повече, политиката на Москва “да разделя и владее” се самоутвърждава. Страните, членуващи в ЕС са склонни да „европеизират” своите диспути с Русия, докато поставят на двустранна основа своите „сладки сделки”. В резултат, напредъкът по дневния ред на взаимоотношенията ЕС – Русия е почти спрял поради спорове, основани на търговски сделки и възможност за достъп до енергия. Това тласка още по-осезателно сътрудничеството в областта на енергията или политическия диалог към двустранни канали между Русия и отделните страни-членки.

Двустранни споразумения с Русия са нарушили способността на ЕС да определя ключови политически цели. В сферата на енергетиката, Руските сделки с Италия, Австрия, Унгария и България за тръбопроводи и съоръжения за складиране на газ,

<sup>16</sup> Интервю на ЕСВП с официален представител на ЕС, Брюксел, 1 юни 2007 г.

<sup>17</sup> Speech by European Commissioner for trade, Peter Mandelson, *The EU and Russia: Our Joint Political Challenge*, Bologna, 20 April 2007.

подкопават ключовия проект за газопровода Набуко, чиято цел е диверсифициране на каналите за доставка на газ. По подобен начин, Франция, Германия и Италия подписаха отделни двустранни споразумения с Русия за облекчаване на визовия режим, които имаха за цел нарушаване на Шенгенските правила и по тази причина, бяха суспендирани от Европейската комисия. Това накара целия Европейски съюз да договори сделка за облекчаване на визовия режим с Русия много преди постигането на подобни споразумения със страни като Македония, Албания или Сърбия. В източните региони много възможни инициативи на ЕС за подпомагане на разрешаването на конфликти в Грузия и Молдова, бяха блокирани от страни-членки, обезпокоени от възможната реакция на Русия. Така например, през пролетта на 2007 г. Гърция спира разширяването на мандата на Европейския екип за подпомагане на границата в Грузия и включване на откъснатия регион на Абхазия.

Русия понякога надхвърля необходимото и преиграва. Например, по отношение на статута на Косово, американския противоракетен щит в Чешката република и Полша, и нарастващото използване на енергийната политика като средство за външна политика от страна на Русия, принуди ЕС да заеме по-единна позиция по тези въпроси. Висш европейски дипломат обобщи настроенията на много правителства, признавайки, че „руснаците са прави по същество относно противоракетната отбрана, но те се държаха толкова лошо, че изгубиха в спора. Ние не можем да си позволим да им дадем правото на вето по този тип въпроси.“

### **Изоставане на региона**

Когато „цветни революции“ преминаха през Грузия и Украйна през 2003 и 2004 година, руският елит изпадна в дълбока депресия заради залязващото им влияние в „близката чужбина“. Но провалите в тяхната външна политика ги каляваха за конкурентната, според тях, битка във враждебния свят. През март 2005 г. Модест Колеров, близък колега на Глеб Павловски, е назначен за началник на дирекция в президентската администрация на Путин, да отговаря за координиране на руската политика спрямо постсъветските държави. Неговото поръчение е да развие нова политика на съседство, която да парира магнетичното привличане на ЕС.

Противно на това, което се мисли в Европа, руската политика на съседски отношения е по-добре развита, по-добре координирана и по-добре провеждана от тази на ЕС. Русия посвещава много

повече политически, икономически и дори – военни ресурси на това, да влияе на своите съседи, отколкото заделя ЕС. Наистина, Москва има много примамки, които да предложи на своите съюзници: евтина енергия, достъп до сравнително отворен пазар на труда, растящ пазар за стоки, безвизов режим; дипломатическа протекция на международната сцена, и – за някои жители на отцепническите райони на Абхазия, Южна Осетия и Приднестровието – дори руско гражданство и пенсии. Така, че нейните стрели са дори по-остри от тези на ЕС: тя може да наложи цялостни блокади, внезапни повишения на цените на газта и отнемане на инфраструктурни обекти; тя може също да окаже подкрепа на сепаратистки общности и дори да оказва военен натиск на страни, които отказват да отговорят на Руските искания.

В относително отворени, но сравнително слаби държави като Украйна и Молдова, Русия е упражнявала икономически натиск и е влияла върху вътрешната политика, чрез подкрепяните от нея медии, неправителствени организации, младежки групи и политически партии.<sup>18</sup> В резултат на руския натиск, президентът Виктор Ющенко прие нашествието на Газпром – чрез РосУкрЕнерго – в украинската газова, петролна и електрическа инфраструктура.<sup>19</sup> Разделението сред украинското общество – така умело използвано от руските пълномощници, блокира стъпките към членството в НАТО. Наскоро Молдова сблужи позициите си с Русия не само по конфликта в Приднестровието. Освен това, Кремъл увеличи своите лостове за въздействие над свои съюзници като Армения и Беларус, чрез изолиране на важни части на тяхната енергийна инфраструктура.

### *Руската мощ в района*

<i>Твърда сила</i>	<i>Мека сила</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Блокиране на вина, зеленчуци, месо, млечни продукти</li> <li>• Ембарго върху петрол и газ</li> <li>• Блокиране на транспорт и комуникации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Руските средства за масова информация</li> <li>• финансиране на неправителствени организации</li> <li>• Икономически растеж</li> <li>• Безвизов режим</li> </ul>

<sup>18</sup> Nicu Popescu, *Russia's Soft Power Ambitions*, Policy Brief 115, Centre for European Policy Studies (CEPS) , 27 October 2006.

<sup>19</sup> Виж Yulia Mostovaya, 'Another story of a free lunch', *Zerkalo Nedeli*, 10-16 February 2007, 'New gas revelations', *Zerkalo Nedeli*, 4-10 February 2006, <http://www.mw.ua/1000/1030/52513/>, and 'RosUkrEnergo nachinaet i...', *Zerkalo Nedeli* <http://www.zn.ua/1000/1550/55344/>

<p>(железопътни, пощенски услуги, банкови трансфери)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Различни цени за енергия</li> <li>• Изолиране на инфраструктурни обекти</li> <li>• Отцепнически конфликти</li> <li>• Неизтегляне на войски</li> <li>• Оръжия на ниски цени за съюзници</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отворен пазар на труда</li> <li>• Авторитарен капитализъм</li> <li>• Защита на авторитарните режими</li> <li>• Износ на „суверенна демокрация“</li> <li>• Руско гражданство и пенсии</li> <li>• Военно обучение</li> </ul>
---	---

За правителствата в централна Азия, руският модел на „суверенна демокрация“ е привлекателен. Широко разпространения страх от реформи, за които настоява Западът, заедно с опасността от съвместно търсене на приходи от местните пост-съветски и руските магнати, допринесоха за попадането им в прегръдките на Русия. Тези държави помогнаха на Русия да засили лостовете си на влияние спрямо Европа, като и позволиха да се превърне в монополист по отношение на доставките на газ. През май 2007 година, Москва постигна споразумение с Туркменистан, Казахстан и Узбекистан за нов газопровод към Русия, унищожавайки на практика плановете за Транскаспийски газопровод, чрез който можеше да се доставя газ до Европа, без да се преминава през Русия. Тя подписа също дългосрочни договори с Туркменистан и Узбекистан, които и позволяват да упражнява контрол върху газта, която беше на разположение на Европа.<sup>20</sup> Чрез осигуряване на монопол върху износа на газ от Казахстан, Туркменистан и Узбекистан, Газпром се надява да бъде в състояние да изпълни нарастващите си ангажименти за износ на газ за Европа, да покрие своя собствен дефицит на газ, както и да засили зависимостта на Европа от Руската газ.<sup>21</sup>

Използването на руската твърда/пряка сила не винаги е давало добри резултати. В Грузия, Русия в крайна сметка увеличи популярността на правителството, което се опитваше да бламира. Там, където е налагала санкции, Русия е намалила своите бъдещи икономически лостове за въздействие, защото е принудила обектите на тези санкции да диверсифицират своите

<sup>20</sup> Martha Brill Olcott, *International Gas Trade in Central Europe: Turkmenistan, Iran, Russia, and Afghanistan*, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University May 2004, Page 26, [http://www.rice.edu/energy/publications/docs/GAS\\_InternationalGasTradeinCentralAsia.pdf](http://www.rice.edu/energy/publications/docs/GAS_InternationalGasTradeinCentralAsia.pdf); Vladimir Socor, 'Uzbek Gas Output, Export Set to Grow Under Russian Monopoly Control' *Eurasia Daily Monitor*, 22 February 2007; [http://www.jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2371933](http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2371933)

<sup>21</sup> Keith C. Smith, *Russian Energy Pressure Fails to Unite Europe*, Centre for Strategic and International Studies, January 2007, page 3.

икономики. Страните, които най-добре се справят с противопоставянето си на руския натиск, са такива като Грузия и Азербайджан, които могат да разчитат на алтернативна политическа и икономическа подкрепа. Азербайджан може да разчита на своите собствени енергийни ресурси, докато Грузия се облагодетелства от американската дипломатическа подкрепа и достъп до азербайджанския петрол и газ.

### **Ревизионизмът на Русия**

От гледна точка на Русия, Западът е използвал последните две десетилетия за пренаписване на правилата, които управляват техните взаимоотношения. Руското противопоставяне беше игнорирано, когато ставаше въпрос за разширяването на НАТО и Европейския съюз, за изтеглянето на САЩ от договора за ограничаване на балистичните ракети, плановете за създаване на частичен щит против балистични ракети в Европа, установяването на нови американски военни бази на европейска територия и косовската кампания. Русия беше принудена да приеме тези промени в правилата, защото беше слаба и победена в Студената война.

Сега Москва сама търси ревизиране на договореностите от времето след Студената война. Тя не желае вече да бъде част от Запада и поставя предизвикателства пред всички стратегически, политически и икономически споразумения, подписани през 1990-те години.

Във военната сфера, Русия търси преразглеждане на Договора за конвенционалните оръжия в Европа (CFE), договор за намаляване на въоръженията, както и да запази войските си в Грузия и Молдова, въпреки изричния ангажимент да ги изтегли. На срещата на високо равнище на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа в Истанбул през ноември 1999 година, Русия се съгласи на пълно и безусловно изтегляне на своите въоръжени сили от Грузия и Молдова до края на 2001г., респективно 2002 година.<sup>22</sup> Като част от същия пакет договорености, Западът се съгласи да адаптира Договора за конвенционалните оръжия в Европа, за да съответства по-добре на реалностите след Студената война и притесненията на Русия за нейната сигурност. Сега Русия настоява за предоговаряне на пакета и ратифициране на адаптирания вариант на Договора от страните, членуващи в ЕС и САЩ, като в същото време - отказва

<sup>22</sup> *Istanbul Document*, Organisation for Security and Cooperation in Europe, 1999 Istanbul summit, [http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf)



да се съобрази с поетите ангажименти за изтегляне на войските от Молдова и военната база Гудаута в Грузия.

По отношение на демокрацията, човешките права и мониторинг на избори, Русия подкопа усилията на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и нейния филиал - Офиса на демократичните институции и човешки права (ODIHR), чрез задържане на плащането към бюджета на ОССЕ, увеличаване на броя на областите, в които членуващите страни имат право на вето и търсене на начини за отслабване мандата на ОССЕ за мониторинг на изборите.<sup>23</sup> Русия не изпълни също така и ангажиментите, поети от нея пред Съвета на Европа – за отменяне на смъртното наказание (над което има мораториум) до реформиране на службите за сигурност, свобода на словото и медиен плурализъм.<sup>24</sup> И поради факта, че съдилищата в Русия са изключително слаби, Европейският съд за човешки права се оказва най-силния защитник на правата в Русия. През 2006 година повече от едно от пет дела бяха провалени в съда в Русия, и държавата се оказва в позицията на губеща по 102 от общо 106 жалби. Все пак, въпреки, че Русия надлежно плаща всичките и наложени глоби, тя не можа да осъществи съдебните промени, за които настояваше съдът.

В икономическата област, Русия ревизира юридическите си договори със Западни компании. Shell и BP бяха принудени от Газпром да се откажат от контрола върху газовите находища Сахалин II и Ковикта. Той търсеше също преразглеждане на цената на дяловете в сделката с E.ON Ruhrgas през май 2007 година, като по този начин се отказа от сделка, сключена през юли 2006 година.<sup>25</sup> През 2006-та Газпром притисна и България да предоговори споразуменията за доставка на газ, които изтичаха чак през 2010 година. През август 2007 г. доставките на петрол за Германия бяха спрени с цел да се окаже натиск върху германския посредник да предоговори условията.<sup>26</sup> Преустановяването на доставките на газ за Украйна и Молдова от страна на Русия през януари 2006 г. беше част от същата схема. Подобни действия са със сигурност част от далеч по-мощно поведение на богатите на енергийни източници страни от Казахстан до Боливия, които търсят начини за предоговаряне

<sup>23</sup> Виж Jos Boonstra, *OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?* FRIDE, Working Paper 44, October 2007; and 'Rossia vyhodit iz-pod nabludenia', *Kommersant*, 27 October 2007.

<sup>24</sup> *Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation*, Council of Europe Parliamentary Assembly 26 March 2002.

<sup>25</sup> Jan Hromadko, 'E.ON Ruhrgas says no problems in Gazprom gas field talks', *Marketwatch* 23 May 2007, and 'Eon's balance sheet', *Financial Times* May 28 2007.

<sup>26</sup> Vladimir Socor, 'Shortfalls In Russian Oil Deliveries To Germany', *Eurasia Daily Monitor*, 5 September 2007.

на сделките от 1990-те години, сключени при далеч по-ниски нива на цените на петрола и газта. Така те открито се опитват да се откажат от някои от ключовите принципи, върху които се стремят да изградят партньорството си ЕС и Русия. Преразглеждането на тези юридически договори, например, нарушава принципите на Енергийната харта. И въпреки, че Русия все още не е ратифицирала този договор, чл.45 гласи, че „всяка от подписалите го страни се съгласява да прилага този Договор условно до влизането му в сила за тази съответна страна “<sup>27</sup> В същото време, Русия въвежда дискриминационни железопътни тарифи за Балтийските държави и износни налози за дървесината (засягайки Финландия и Швеция), противно на предишните споразумения с ЕС при присъединяването към Световната търговска организация (WTO).

В сферата на дипломатията, Русия наруши Виенската конвенция за дипломатическите отношения чрез разрешението за подкрепяната от Кремъл младежка група „Наши“ да провокира Британския, Естонския и Шведския посланици в Русия.<sup>28</sup> „Наши“ налагаха тормоз на британския посланик в Русия между юли 2006-та и януари 2007 г., като непрекъснато го следяха, блокираха колата му на улицата, преследваха го с висока скорост, снимаха движението му и заплашваха него и семейството му в ресторант.<sup>27</sup> Това поведение беше преустановено едва след реакция от всичките 27 страни-членки на ЕС и широко разгласена среща между руския министър на външните работи Сергей Лавров и ръководителите от „Наши“.

Руското отношение спрямо Грузия през последната година показва подобно незачитане на правилата за международно поведение. Руското правителство осъществи на практика цялостна транспортна, икономическа, политическа, визова и дори пощенска блокада на Грузия и изгони хиляди етнически грузинци от Русия, след като през септември 2006 г. в Грузия бяха арестувани четирима руски шпиони.

#### Геостратегическа сфера

- Ревизия на договора за конвенционалните оръжия в Европа
- Незащитане на ангажиментите от Истанбул за изтегляне на войските от Молдова и Грузия

#### Политическа сфера

- Ревизия на историята и съветското наследство
- Отхвърляне на нормите на ОССЕ и тези от Хелзинки

<sup>27</sup> Интервю на ЕСВП с дипломат от ЕС. Москва, 4 юли 2007 г.

- Незащитане на ангажиментите на Съвета на Европа
- Нарушаване на Виенската конвенция

#### Икономическа сфера

- Отказ от зачитане на договори
- Предизвикателно поведение спрямо Енергийната харта
- Незащитане на нормите на СТО (WTO)

Поведението на Русия е особено предизвикателно към ЕС, защото европейската схема е опит да се създаде световен ред, управляван от закона. Основата на ЕС е Римският договор и около 95 000 страници със законодателни норми, които европейските правителства са въвели за да се свържат в едно. Докато отношението на Путин към закона е продължение на виртуалната политика. Вместо да гледа на закона като граница на силовата политика, той го възприема като средство и е изкусен в използването на юридически и технически оправдания за оказване на натиск върху други държави.

Робърт Ларсон от Шведската агенция за изследване на отбраната е идентифицирал 55 случая на енергийни прекъсвания или заплаха за прекъсване от страна на Русия, между 1992 и 2006 година. За всички тях е давано обяснение за наличие на технически проблеми и инциденти. Робърт Ларсон е установил, че повечето от тях са били по време, когато Русия се е опитвала да постигне някакви политически или икономически цели, като оказване на влияние върху избори, или получаване на контрол върху енергийната инфраструктура в страни като Балтийските държави, Беларус, Украйна, Молдова и Грузия.<sup>28</sup>

Руският законов ревизионизъм и дава възможност да се възползва от споразуменията, без да се чувства ограничавана от тях. В резултат, Русия се радва на престижа да е част от Г8, без да зачита нейните принципи. Тя може да получи ноу-хау, технологии и енергийни придобивки в ЕС, без непременно винаги да зачита своите договори с европейските енергийни компании. Тя може да прекрати петрола за Литва и тока за Грузия, използвайки технически основания, докато Съюзът дебатира дали това е било случайно или умишлено.

ЕС често не намира начин да възрази срещу незащитането на общите правила от страна на Русия. Особено компаниите от ЕС, които търсят добри печалби, въпреки трудните взаимоотношения с Руската държава, не проявяват желание да

<sup>28</sup> Robert L. Larsson, *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*, FOI Swedish Defence Research Agency, March 2007, p 78-81, <http://www.foi.se/upload/english/reports/foir2251.pdf>

опонират на бизнес, собственост на руската държава. Както твърди Лилия Шевцова от Московския Карнеги център: „Западният бизнес и западните политици не само приемат да играят по руските правила, но стават лобисти на бюрократичния капитализъм на Русия. Това засилва руската самоувереност и подхранва убеждението, че Западът може винаги да бъде изнудван или корумпиран“.<sup>29</sup>

### **Асиметрична взаимозависимост**

В своя стремеж към „суверенна демокрация“ и „суверенна икономика“,<sup>30</sup> Русия се опитва да изолира своите политици от външни влияния, докато се ползва от придобивките от сътрудничеството с външния свят. Както казва Иван Кръстев: „Русия е за свят, в който приятелски настроените към Кремъл олигарси ще притежават английски футболни клубове и руската средна класа ще пътува свободно из цяла Европа, но на международните компании няма да е позволено да ползват руските природни ресурси, а вътрешните критици на Кремъл ще бъдат прогонени от европейските столици.“<sup>31</sup> Русия се опитва да използва своята политика на двустранни отношения, на отнемане на позиции от съседните държави и законов ревизионизъм, за да направи така, че ЕС да се нуждае повече от Русия, отколкото Русия от ЕС. Нейната цел е да създава взаимоотношения на „асиметрична взаимозависимост“.

Един ясен пример за изграждането на асиметрична взаимозависимост е начинът, по който руските енергийни компании правят замени на активи с техните европейски партньори. При тези сделки, Газпром получава достъп до пазарите в страните-членки на ЕС, докато европейските компании като E.ON, BASF, BP или ENI получават достъп до газовите находища в Русия. Такива замени могат да бъдат изгодни, но няма нищо симетрично в подобна размяна. Откак руската държава съхрани своя монопол на своите вътрешни газо- и нефтопроводи и мажоритарния дял от тръбопроводите: „Северен поток“ (North Stream) и „Южен поток“ (South Stream) от Русия към ЕС, тя е в състояние да решава дали и къде може да се експортира газ, дори ако европейски компании притежават

<sup>29</sup> Lilia Shevtsova 'Rossia pered novym politicheskim ziklom: paradoxy stabilnosti i petro-state', in *Putins Empire*, Stefan Batory Foundation, 2007, p.26

<sup>30</sup> Виж 'Ekonomicheskaya model suverennoi demokratii' (The economic model of sovereign democracy), report of the civic organisation 'Delovaya Rossia', published on the website of Edinaya Rossia party, 11 July 2006, <http://www.edinros.ru/news.html?id=114390>

<sup>31</sup> Ivan Krastev, 'Rossia kak drugaya Evropa' (Russia as the other Europe), *Russia in Global Affairs*, Issue 4, July-August 2007

находища на газ в Русия. На практика, Руската държава вече ограничава продажбата на газ от Сахалин I – проект, управляван от Exxon Mobil.

Когато Русия преустанови доставките си на газ за Украйна и Молдова в началото на 2006 година, тя даде недвусмислен сигнал, че ще използва енергийните доставки за да постигне политически цели. Положението беше усложнено от решението на Газпром да не инвестира в разширяване на производството на газ. Страхът от недостиг на газ накара компаниите от ЕС да платят по-високи цени, тъй като те се конкурират помежду си за сделки за газ с Русия.

Уязвимостта на ЕС се засилва от структурата на неговите пазари за газ. Както казва Дитер Хелм: “Европейските нации не успяха да включат своите собствени национални интереси, а и тези на националните гиганти, за да осигурят по-голяма полза за Европа.. Те оставиха енергетиката национална и в резултат – цените на енергията са по-високи, а сигурността – по-малка. Няма европейска мрежа и няма европейски хранилища. Няма и особен европейски енергиен пазар.”<sup>32</sup> Разликата със Съединените щати е драматична. След ураганът Катарина, например, хранилището за газ от Мексиканския залив беше напълнено сравнително бързо с газ от северните райони на САЩ и Канада, тъй като САЩ разполагат с интегриран и гъвкав пазар.<sup>33</sup> За разлика от тях, ЕС се състои от поредица от национални енергийни пазари, свързани с тръбопроводи, които са собственост на национални лидери. По този начин не съществува стимул за транс-гранична търговия и конкуренция, която ще заплаши съществуването на националните монополи.

За да може взаимната зависимост да бъде рецепта за стабилност, трябва и двете страни да желаят да се ограничат в рамката на общи правила и норми, които не могат да бъдат променяни едностранно. Това е точно нещото, което съвременният руски елит отказва да направи. Глеб Павловски твърди, че Русия се нуждае от разработване на нов вид ангажименти с Европа, които ще позволят на страната му да се модернизира, без да прилага европейския модел: “Русия ще трябва да избира между подчинена европеизация – прилагане на всички видове стандарти на Брюксел, без обещание за

<sup>32</sup> Dieter Helm, *The Russian Dimension and Europe's External Energy Policy*, University of Oxford, 03 September 2007, [http://www.dieterhelm.co.uk/publications/Russian\\_dimension.pdf](http://www.dieterhelm.co.uk/publications/Russian_dimension.pdf)

<sup>33</sup> Jeff D. Makhholm, *Seeking Competition and Supply Security in Natural Gas: US Experience and European Challenges*, NERA Economic Consultant, 13 June 2007, [http://www.nera.com/image/PUB\\_CESSA\\_May2007.pdf](http://www.nera.com/image/PUB_CESSA_May2007.pdf)

членство в Европейския съюз, и пътя на суверенна европеизация, при което Русия взема сама своите решения относно това, какво означава европейският и избор..”<sup>34</sup> Идеята за „суверенна европеизация” поставя на изпитание някои от основните принципи на европейската схема: многостранност, взаимна зависимост и върховенство на закона.

## **2. Превръщане на силата в слабост: подходът на Европейския съюз към Русия**

През последните петдесет години, западната част на Европа е имала две основни стратегии за отношения с източната част: съдържаност и интеграция. Първата се олицетворява от НАТО – ръководена от Съединените щати институция, чиято цел е да предотвратява войната чрез поддържане на баланс на силата с потенциален агресор. Втората, олицетворена от ЕС, се стреми да гарантира мира чрез замяната на възпирането с дълбока икономическа и политическа взаимозависимост между някогашни съперници.

От времето на края на Студената война, ЕС се опитва да се отнася с Русия по начина, по който се е държал с други източни съседни: чрез развиване на тежко институционализирани отношения, чиято цел е да привлече Русия към европейския начин на правене на нещата. Въпреки, че Съюзът не се е опитвал да вербува Русия като потенциален член, той се е надявал да я убеди да приеме модела, развит от европейците, за да управляват собствените си дела. На мястото на едни руско-европейски отношения, основаващи се на баланса на силата, взаимна ненамеса в делата на другия и ясно разграничение на вътрешната и външна политика, ЕС се надяваше да доведе Русия в „постмодерния” на ЕС, където сигурността се постига чрез прозрачност, обща законова рамка, консенсус и взаимна намеса във вътрешните дела. Както твърди Робърт Купър в едно политикоопределящо есе, 1989 година „маркира не просто края на студената война, но също – и даже по-важно – края на държавната система в Европа, която датира от 30-годишната война”<sup>35</sup>

За да се угоди на руската гордост, ЕС и Русия се споразумяха през 2005 година по-скоро да създадат четири „обща пространства” – в икономиката, във вътрешните работи, външна сигурност и образование, вместо открито да интегрират Русия в

<sup>34</sup> Интервю с Глеб Павловски, *Nezavisimaya Gazeta*, 8 April 2005.

<sup>35</sup> Robert Cooper, 'The Breaking of Nations', *The Observer*, 07 April 2002.

системата от правила на ЕС..Целта все още е да се обвърже Русия в гъста мрежа от контакти: руско-европейска среща на високо равнище между държавните глави на всеки две години, месечни срещи на Комитета за политика и сигурност (PSC), посланика на Русия в Съюза, редовни контакти между европейския Парламент и руската Дума и десетки работни групи, от представители на Европейската комисия и руското правителство, които се занимават с всичко – от хранителни стандарти, до миграция. ЕС няма подобна наситена мрежа от контакти, формати и споразумения с никой друг партньор в света.

Опитът на ЕС за прелъстяване се провали. През последните години Русия ни най-малко не се е доближила до европейската система. Дори се движи в противоположна посока в отношението си към суверенитета, силата и международния ред. Както твърди председателят на Комитета за международни отношения в руската Дума Константин Косачев в интервю пред авторите: „ЕС използва същия език и същите аргументи с Русия, както със Сърбия, Молдова или Турция. Вие казвате - трябва да се държите и да правите това, което казваме ние. За страни, които искат да станат членове, е ОК да се нарушава техния суверенитет. Това не може да се случи с Русия. Руснаците смятат, че те са велика сила, а за една велика сила е напълно неприемливо когато поиска нещо, да не го получи.“

## **Русия и новият Ръмсфелд**

ЕС може да не е успял да промени Русия, но Русия със сигурност променя ЕС. Тя блокира постигането на европейските цели в няколко области на политиката, допринасяйки за остри разногласия, които се разпростряха и върху други сфери. Европейската несигурност не е просто продукт на зависимостта от руската газ, тя е също признание, че Русия е поставила границите на обвързване на правителство, което отказва да зачита европейските норми. Вътрешните правила на ЕС, неговите ценности и цялата му философия на управление и пречат да използва средствата на външната политика по начина, по който го прави Русия. Така например, за ЕС би било немислимо да използва ембарго върху петрола, върху вината или транспорта и блокиране на търговията, както постъпва Русия спрямо Грузия и Молдова. И защото ЕС не е централизирана държава, неговите интереси са много по-разнообразни от тези на Русия. Докато залозите на Путин са концентрирани в малко на брой политизирани и видими области, лостовете на ЕС за влияние върху Русия са разпръснати сред

31

много политически полета, което прави трудно за ЕС да ги използва за да промени руското поведение. Най-големият проблем на ЕС, обаче, е неговата неспособност да се споразумее за извършване на анализ на същността на руското правителство и да се обедини около обща стратегия.

Русия се превърна в най-спорния въпрос за европейските правителства от времето на Доналд Ръмсфелд и Иракската война. Тя разделя ЕС на големи и малки държави, енергийно зависими и независими, приятели на Русия и нейни противници, и на страни които твърде слабо или твърде остро реагират на новото руско предизвикателство. Много наблюдатели са на мнение, че разширяването е навредило на взаимоотношенията с Русия – чрез вкарване на един враждебен блок в сърцето на ЕС. Всъщност разделението сред страните на ЕС по отношение на Русия са много по-сложни и изненадващи, отколкото обикновеното деление на стари и нови членове.

Ние се опитахме да дефинираме подходите на страните от ЕС спрямо Русия, на базата на анализи на експерти от всичките 27 страни – членки, и интервюта с официални представители на европейски институции и държави.<sup>36</sup> Изследвахме как отделните членове са се справили с някои от основните въпроси на отношенията ЕС-Русия, като енергийната политика, вътрешните процеси в Русия и нейната политика спрямо източните съседи. В допълнение към разглеждането на фактите, стоящи зад взаимоотношенията, ние сме взели предвид също така как всяка страна се възприема от другите членове на ЕС и европейските институции. Нашето проучване показва, че взети като група, новоприсъединилите се страни имат същите вариации на поведение и стратегия, или липса на такава, както и старите 15 члена на ЕС. Ние идентифицирахме пет различни групи политики в рамките на Съюза. В двете крайности са страните, привърженици на вето, които желаят да блокират решенията на ЕС, за да се осъществят техните собствени планове по отношение на Русия.. Макар предложеното от нас да е моментна снимка, която ще се промени при следващи избори или промени в руското поведение, тя дава възможност да се обяснят някои от пречките за разработването на общ подход.

---

<sup>36</sup> Авторите биха желали да благодарят на Марин Лесенски от Института за регионални и международни изследвания и Институт „Отворено общество“- София, България за предложените различни критерии за категоризиране на подходите на страните от ЕС към Русия. Въпреки това, единствени авторите носят отговорност за начина, по който са категоризирани европейските страни.



## Троянските коне

“Когато Съединените щати имат притеснения за европейската външна политика”, казва европейски дипломат, базиран в Брюксел, обикновено може да се очаква да заговори Великобритания или Холандия. Сега Русия прави точно същото – хваща членове на ЕС да представят нейните позиции и четат от руски документ<sup>37</sup>. Русия може да бъде шокиращо открита за този подход. Нейният посланик в ЕС Владимир Чижов веднъж твърдеше: „България е в добра позиция да стане наш специален партньор, нещо като Троянски кон в ЕС.“<sup>38</sup>

Въпреки, че България беше отличена от руския посланик, възгледите на други две страни-членки доказаха, че най-близки до Русия във вътрешноевропейските дискусии са Гърция и Кипър. Техните връзки с Русия имат древни културни, а в по-ново време – геополитически и икономически корени.

През годините, Русия е осигурила на Гърция полезна подкрепа в делата и с Турция и винаги готова доставка от военно оборудване. Тя служи също така като все по-важен партньор в енергийната сфера. Европейски дипломати от други страни от Съюза твърдят, че в замяна, Гърция се стреми да се позиционира като популяризатор на руските позиции вътре в ЕС, по въпроси, простиращи се от намесата на ЕС в източните региони да регулацията на енергийните пазари..<sup>39</sup> Един висши служител от друга страна- член казва, че “всяка възможно стъпка на ЕС на Изток, която би могла дори теоретично да разтревожи руснаците, среща отпора на Гърция”<sup>40</sup> Този модел е прилаган политиката на ЕС по отношение на Беларус, Черноморския регион и Грузия.<sup>41</sup> Скорошен пример е предложението на Специалния представител на ЕС за Южен Кавказ през април 2007 година, да се увеличи включването на ЕС в отцепените грузински територии на Абхазия и южна Осетия чрез назначаване на офицери за свързка за граничен контрол. Гърция беше единствената страна-член на ЕС, която го отхвърли.

<sup>37</sup> Интервю на ЕСВП, Brussels, 1 June 2007.

<sup>38</sup> Интервю с Vladimir Chizhov, *Capital* magazine, 10 November 2006, Sofia.

<http://www.capital.bg/show.php?storyid=293214> . Гръцки експерт използва същия термин, за да опише гръцко-руските отношения, виж Dimitris Apokis, 'Dangers and Strategic Mistakes from the Burgas – Alexandroupolis Agreement', Hudson Institute, 17 May 2007.

<sup>39</sup> Интервюта на ЕСВП с официални представители на ЕС и страни-членки на ЕС в Брюксел на 1 June 2007, 16 July 2007 and 5 October 2007.

<sup>40</sup> Интервю на ЕСВП с представител на страна от ЕС в Брюксел, 5 October 2007

<sup>41</sup> Интервю на ЕСВП с представител на страна от ЕС в Брюксел, 19 October 2007

Гърция има също така важна връзка с Руси в областта на енергетиката. Атина участва в изграждането на първия контролиран от Русия нефтопровод в ЕС: Бургас - Александруполис.<sup>42</sup> Нещо повече, Гърция е важен партньор в проектирания от Газпром-ENI газопровод "Южен поток"(South Stream), който ще прекарва газ по дъното на Черно море през България и Гърция до Италия. Когато Европейската Комисия внесе предложенията за разделяне на големите енергийни компании на енергийни доставчици и транзитни компании, Гърция беше една от деветте страни, които се противопоставиха. Това може спокойно да е свързано с лобиране от страна на Газпром, чиято дейност в ЕС ще бъде ограничена от нова регулация.

	Връзки с Русия	Политики по отношение на Русия
Гърция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Русия е важен доставчик на оръжие за Гърция</li> <li>• 75% от нуждите от газ се покриват от Русия</li> <li>• Гърция се надява да развие мощно енергийно партньорство с Русия</li> <li>• Руските туристи харчат два пъти повече на човек от останалите туристи в Гърция</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Активно участва в газопроводите на Газпром Blue Stream II и South Stream, и нефтопровода Бургас-Александруполис</li> <li>• Противопоставя се на пълното освобождаване на собствеността на енергийните компании в ЕС</li> <li>• Блокира назначаването на гранични офицери за връзка от ЕС в Абхазия и южна Осетия в Грузия.</li> </ul>
Кипър	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Най-важния център за руските офшорни компании</li> <li>• Русия подкрепя Република Кипър по въпроса за северен Кипър</li> <li>• Формално Кипър е</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Противопоставя се на пълното освобождаване на собствеността на енергийните компании в ЕС</li> <li>• Предпазлив по отношение на по-сериозно навлизане на Изток</li> </ul>

<sup>42</sup> 'Russia agrees to speed up Balkan oil pipeline project', *International Herald Tribune*, 4 September 2006.

	най-големия инвеститор в Русия	
--	--------------------------------	--

Кипър най-общо, следва гръцкия подход към Русия, отчасти поради протекцията, която Москва му предлага в международни организации, като ООН. Москва е твърд привърженик на кипърската позиция по конфликта за северен Кипър – подкрепа, която стигна до налагане на вето на резолюция на ООН, заклеяваща Република Кипър за отхвърлянето на мирния план от Анан през 2004 година.<sup>43</sup> Тази дългогодишна политическа връзка се засилва от нарастващата икономическа база: Кипър се превърна в най-важното убежище за руския капитал в ЕС. През 2006 година, Кипър формално беше най-големия инвеститор в Русия, осигурявайки почти една пета от общия обем на чуждите инвестиции в Русия (\$9.8 млрд.), нареждайки се преди Великобритания.

(\$7 млрд.) и Холандия (\$6.5 млрд.).<sup>44</sup> Това е защото Кипър се използва от големия руски бизнес за създаване на офшорни фирми. В ЕС Кипър се противопоставя на предложения за разделяне на енергийните доставки и пренос и блокира предложенията за по-голямо европейско включване в постсъветското пространство. Така например, през февруари 2006 г. Кипър се присъедини към други осем страни-членки, за да се противопостави на евентуално включване в миротворческа операция в Молдова.

И Гърция и Кипър, често са поставяли своите икономически и политически интереси и страха от отдалечаване на Русия над своите ангажименти към европейската солидарност. Въпреки раздражението, предизвикано у другите страни-членки, цялостния ефект от позициите на Гърция и Кипър е ограничен. Както каза един официален представител на ЕС: "Гръцките проруски действия, сами по себе си не означават много. Позицията е доста декларативна. Те, разбира се, могат да блокират някои неща, но не могат да прокарат свои политики. Определящо е сътрудничеството с другите страни, особено големите."<sup>45</sup>

### *Стратегически партньори*

<sup>43</sup> 'Russia Veto for Cyprus' *The Scotsman*, 22 April 2004.

<http://news.scotsman.com/topics.cfm?tid=778&id=453672004>

<sup>44</sup> State Federal Service for for Statistics (Goskomstat) of the Russian Federation, Information on foreign investments in Russia in 2006, [http://www.gks.ru/free\\_doc/2007/b07\\_11/23-12.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_11/23-12.htm)

<sup>45</sup> Телефонно интервю на ЕСВП с официален представител на ЕС, 8 октомври 2007 г.

Членовете на групата с най-голямо влияние върху политиката на ЕС са руските стратегически партньори в ЕС: Германия, Франция, Италия и Испания. С изключение на Испания, всички имат здрави политически и икономически двустранни отношения с Русия. Те всички са уважавани от Владимир Путин, който им засвидетелства респекта, които една велика сила дължи на друга.

За няколко десетилетия френският подход към Русия е бил преимуществено мотивиран от желанието да укрепи своята собствена позиция в международните отношения. Като друга ядрена сила и постоянен член на Съвета за сигурност на ООН, Русия от време на време е била в ролята на полезен съюзник на френската опозиция на хегемонията на САЩ. Политическата връзка няма сериозна икономическа база. Със само €14 млрд. търговски обмен през 2006 год,<sup>46</sup> Франция се нарежда едва на девето място сред търговските партньори на Русия – след такива страни като Беларус, Южна Корея и Япония, докато Русия има само 0.9% от френската външна търговия.. Макар връзките в енергийната сфера да се разширяват (GDF е дългогодишен партньор на Газпром, а Total наскоро подписа сделка с Газпром да развива газовото находище Щокман), Наличието на ядрена енергия и достъпът на Франция до норвежка, алжирска и холандска газ означава, че тя не е зависима от Русия. Новият френски президент Никола Саркози предложи да промени френските приоритети към по-близки взаимоотношения със Съединените щати, и в стил, немислим за ерата на Ширак, Саркози смърри Русия за „някак бруталното използване на своите ресурси и особено на нефта и газта“<sup>47</sup> Все пак, още е твърде рано да се каже как ще се развие на практика френската политика към Русия. Първите срещи на Саркози с Путин бяха белязани по-скоро от взаимни заявления на добра воля, отколкото от открита критика. В същото време, френското противопоставяне на по-нататъшно разширяване на ЕС, я прави предпазлива към една прекомерно проактивна политика на ЕС на Изток.

Взаимоотношенията на Германия с Русия са по-сложни, съчетаващи икономически пресмятания с последиците от

---

<sup>46</sup> Eurostat news release, 'A EU 27 trade deficit of nearly 70 bn euro with Russia in 2006', STAT/07/145, 25 October 2007.

<sup>47</sup> Allocution de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République, à l'occasion de la conférence des Ambassadeurs. 27 August 2007 (Speech by Nicolae Sarkozy, President of the French Republic, at the occasion of the ambassadors' conference, 27 August 2007); [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/aout/allocution\\_a\\_l\\_occasion\\_de\\_la\\_conference\\_des\\_ambassadeurs.79272.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_la_conference_des_ambassadeurs.79272.html)

Втората световна война и съветското господство в комунистическа източна Германия. На Германия в Русия се гледа като на вход към Европа. Корените на икономическите връзки са дълбоки: Германия беше руския най-голям търговски партньор преди Първата световна война, в периода между двете войни, и отново - след Студената война. Германия беше най-големия западен икономически партньор на СССР.<sup>48</sup> През 2005 година търговията на Германия с Русия възлиза на впечатляващите €38.9 млрд. Русия пък задоволява 42% от немските нужди от газ, правейки Германия руския най-важен пазар за газ. Германските енергийни компании заемат централно място в руско-германското партньорство, до такава степен, че единственият чужденец в борда на директорите на Газпром е представител на немската E.ON Германия и Русия строят заедно тръбопроводът „Северен поток“ (Nord Stream) по дъното на Балтийско море и бившият канцлер Герхард Шрьодер е председател на Управителния комитет на проекта. Въпреки, че Ангела Меркел е по-открита в критиките си по отношение на руските политически спънки и енергийната политика на Русия, отколкото нейния предшественик – социалдемократ, политическото партньорство с Русия продължава да е здраво. Външният министър – социалдемократът Франк Валтер Щайнмайер, който беше началник-кабинет при Шрьодер, осигурява голяма степен на последователност от последното правителство.

Руската търговия с Италия възлизаше на €21.2 млрд. през 2006 година, което прави Италия третия най-голям търговски партньор, след Германия и Китай. Италия е също така вторият най-голям вносител на руска газ, която през 2006 г. представлява 32% от италианския пазар. По времето на Силвио Берлускони, силните икономически връзки бяха подсилени от една изключително топла лична връзка с Путин, която дори прерасна в публична защита на водената в Чечня война от страна на италианския министър-председател.<sup>49</sup> Романо Проди сложи край на тази личностна привързаност, но допринесе за задълбочаване на търговските и енергийни връзки.<sup>50</sup> Така например, през юни 2007 г. италианският енергиен гигант ENI се споразумя с Газпром да строи тръбопровод под Черно море на стойност €10 млрд., наречен „Южен поток“ (South Stream).<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Robert Mark Spaulding Jr. *German Trade Policy in Eastern Europe, 1890-1990: Preconditions for applying international trade leverage*, International Organization, Vol .45:3, 1991, pp. 343-368.

<sup>49</sup> 'EU dismay at Berlusconi comments', *BBC News*, 7 November 2003; <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3251705.stm>

<sup>50</sup> 'Russia-Italy economic ties strong ahead of Putin trip', *Ria Novosti*, 12 March 2007; 'Italy's Prodi to talk trade, energy with Putin', *Reuters*, 22 January 2007.

<sup>51</sup> 'Energy: Is Gazprom's Investment Drive Feasible?', *RFE/RL*, 9 July 2007.

Нещо повече, като Министър-председател на Италия, Проди е далеч по-малко критичен спрямо Русия, отколкото като президент на Европейската комисия, когато публично критикуваше руското поведение в Чечня и по делото Юкос.<sup>52</sup>

Сред големите страни-членки на ЕС, Испания има най-малко развити взаимоотношения с Русия въпреки, че Путин е внимателен и се старее да се отнася към Мадрид, с респекта, които проявява към големите държави. Русия и Испания имат по около 1% от търговията на всяка от страните. Русия задоволява приблизително 13% от петролните нужди на Испания, но не доставя газ. Испанският подход към Русия се определя от икономически приоритети и желание да се избягва дразнене на Кремъл. Например, през октомври 2006 г. Испания настояваше да се смекчат заключенията на Съвета на ЕС относно руската блокада на Грузия.<sup>53</sup> През август 2007 г., след като Грузия беше обвинила Русия за предприемането на ракетен удар в Гори, испанският действащ председател на ОССЕ започна разследване, но неговият официален говорител старателно избягваше на посочи с пръст Москва.<sup>54</sup> Може би защото е по-малко зависима от руската газ, и (Испания подкрепя пълното освобождаване на собствеността на енергийните компании в ЕС – мярка, срещу която застават повечето от руските партньори в ЕС, включително Германия, Франция, Гърция, Кипър, България, Словакия и Австрия.<sup>55</sup>

	Връзки с Русия	Политики спрямо Русия
Франция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сътрудничество по глобални въпроси – Иран, Ирак, многополярност и др</li> <li>• По-слаби икономически връзки с Русия, отколкото другите големи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Саркози засилва сътрудничеството с Путин, след първоначална критичност</li> <li>• GDF е дългосрочен партньор на Газпром; Total започва партньорство с Газпром за разработване на</li> </ul>

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Council Conclusions on Georgia-Russian Federation relations, 2756th EXTERNAL RELATIONS Council meeting, Luxembourg, 16-17 October 2006; <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/press/1617oct2006.pdf>

<sup>54</sup> 'OSCE Says Would Like 'Accommodation' On CFE Treaty', *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 30 August 2007.

<sup>55</sup> 'France and Germany lead unbundling opposition', *European Voice*, 2 August 2007.

	държави от ЕС	газовото находище Щокман
Германия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Най-големия търговски партньор на Русия</li> <li>• Най-важния пазар за руската газ</li> <li>• Петия най-голям инвеститор в Русия през 2006 (\$5 млрд)</li> <li>• Силно политическо партньорство и доверие в Москва</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 342,575 руснаци са посетили Германия през 2006 г.</li> <li>• Водещ застъпник на интеграцията с Русия</li> <li>• Противопоставя се на разделянето на собствеността на енергийните компании в ЕС</li> <li>• Първа в руската политика на Изток</li> <li>• Подходът на Меркел към Русия е ограничен от коалицията с SPD</li> <li>• Строеж на тръбопровода „Северен поток“</li> </ul>
Италия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Третият по големина търговски партньор на Русия</li> <li>• Втори по големина пазар на руска газ</li> <li>• 32% от вноса на газ от Русия. Очаква се да нарасне на 40% до 2010 г.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министър-председателят Романо Проди се среща с Путин 4 пъти; Джордж Буш – само веднъж през първата година от мандата си</li> <li>• ENI е ключов партньор на Газпром в проектите „Син поток“II и „Южен поток“</li> <li>• Дългосрочен договор за доставки до 2035 г. между ENI и Газпром</li> </ul>
Испания	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Приоритизира икономическото сътрудничество, но има ограничен икономически обмен</li> <li>• Втората най-атрактивна туристическа дестинация за</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Избягва да повдига деликатни политически въпроси с Русия</li> <li>• Предпазлива спрямо ангажименти на Изток</li> <li>• Подкрепя разделянето на собствеността</li> </ul>

	руснаци (след Турция)	
--	-----------------------	--

Подкрепата от тези големи държави, особено Франция и Германия, е решаваща за провеждането на последователна политика на ЕС към Русия. През последните няколко години, големите страни, членуващи в ЕС се съсредоточават върху икономическото сътрудничество и диалог на големите сили с Русия, пренебрегвайки други поводи за външнополитическа загриженост на ЕС, като вътрешното положение в Русия и източните съседи. Например Франция, Германия, Италия и Испания (както и Кипър, Финландия, Словакия, Гърция и Португалия) съдействаха за спирането на ЕС дори на обсъждане на възможна мисия в подкрепа на мира в Молдова през февруари 2006 г., приемайки руската гледна точка, че такава мисия може да се организира само когато има официално решение на конфликта.<sup>56</sup> Те са също така внимателни по отношение на по-сериозно ангажиране на ЕС в Украйна или Грузия, заради страха да не се ядоса Русия. И като изключим Испания, те блокираха плановете на Европейската комисия за енергийна либерализация.

#### *Приятелски прагматици*

„Приятелските прагматици“ са най-голямата група държавите в ЕС. Тя включва Австрия, Белгия, България, Финландия, Унгария, Люксембург, Малта, Словакия, Словения и Португалия. Тези средно-големи и малки държави рядко се опитват да влияят върху дневния ред на ЕС. Те предпочитат да следват общата политика, която до голяма степен се определя от големите държави, като Германия и Франция. И тъй като те не са активни защитници на руските интереси в системата на ЕС, те са склонни да се противопоставят на действия, които се опасяват, че могат да ядосат Москва. Те изцяло се възползват от възможностите, които предлага руския икономически растеж. Половината от тях - Австрия, Белгия, България, Люксембург и Унгария, се надяват да станат центрове за газта на Газпром в ЕС.

Мотивите зад техния подход към Русия са различни. Белгия, Люксембург, Малта и Португалия имат доста ограничени планове за сътрудничество с Русия. За тях Русия не е външнополитически приоритет. От друга страна, Австрия и Финландия са много заинтересувани от сътрудничеството и са в

<sup>56</sup> Унгария, Полша, Латвия, Холандия, Литва, Румъния, Естония, Великобритания, Чехия, Ирландия и Швеция бяха в подкрепа на потенциална мисия.



по-близки отношения с Москва. Това, което обединява всички тези държави, е акцента върху развиващите се прагматични бизнес интереси, и нежеланието да се конфронтират с Русия по политически чувствителни теми.

Австрия има дълбоки икономически връзки с Москва. Тя има подписани дългосрочни договори с Русия за доставка на газ и за изграждането на съоръжения за складиране на газ в Баумгартен.<sup>57</sup> Нейната Райфайзен банк (от името на неопределени клиенти) заедно с Газпром, контролира РосУкрЕнерго, мрачният вносител-монополист на газ в Украйна. Австрия е известна с това, че говори в защита на руските интереси в ЕС. Например, в края на септември 2007 г. Тя използва една неофициална среща на европейските министри на отбраната, за да критикува Полша и Чешката република за разполагането на американския противоракетен щит..

Белгия и Люксембург също имат сделки за газ с Русия,<sup>58</sup> а Люксембург стана, успоредно с Кипър, убежище на руския капитал. В момента той е четвъртият най-голям чужд инвеститор в Русия с \$5.9 млрд., преди Германия (\$5 млрд) и Франция (\$3 млрд) – въпреки, че значителна част от тези пари са ,по общо признание, от руски произход..<sup>59</sup>

Финландия, със своята следвоенна история на избягване на напрежения с нейния голям съсед на изток, е на път да замени Германия с Русия, като неин най-голям търговски партньор. Една четвърт от целия руски внос преминава през Финландия.

България, Словакия и Унгария формират специална подгрупа. България има засилващи значението си икономически връзки с Русия, която е вторият най-важен търговски партньор след Германия за България. Нещо повече, руската компания Лукойл е една от най-големите компании, опериращи в България. Тя генерира над 5% от съвкупния обществен продукт на България и около 25% от данъчните преходи през 2003 година. Освен това, с преминаването на бъдещият тръбопровод Бургас – Александрополис през страната, България е ключова за руския план за построяване на т.нар. газопровод „Южен поток“ под Черно море. Това ще накърни на практика европейската политика за получаване достъп до алтернативни източници на газ и трасето през Набуко – тръбопровод, свързващ Съюза с

---

57 Vladimir Socor, 'Gazprom Achieves An Anschluss of Austria', *Eurasia Daily Monitor*, 29 May 2007.

58 Vladimir Socor, 'Belgium – Gazprom's Next 'Hub' In Europe?', *Eurasia Daily Monitor*, 6 March 2007

59 Information from Goskomstat, [http://www.gks.ru/free\\_doc/2007/b07\\_11/23-12.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_11/23-12.htm)

Каспийския регион през Турция. Все пак, стратегическото значение на България не я е предпазило от руския натиск. През 2006 г., Газпром , както се твърди, принуди България да предоговори доставките на газ при по-неблагоприятни условия, въпреки че споразумението беше до 2010 година.

Докато икономическите връзки на Унгария с Русия не са толкова близки, като на България, нейното енергийно партньорство с Русия е съдействало за подкопаване на възможността за общ европейски подход към енергийната сигурност.<sup>60</sup> Руската сделка с Унгария за възможното разширяване на газопровода „Син поток“ (Blue Stream) към Европа беше първата от поредица руски инициативи, имащи за цел да блокират газопровода „Набуко“ (въпреки, че унгарският министър-председател Ференц Дюрчани наскоро промени позицията си по въпроса, когато Русия се съгласи да строи съоръжения за складиране на газ в Австрия, вместо в Унгария).

Словакия е повлияна от своята почти тотална зависимост от руските суровини: Русия задоволява 100% от нуждите и от газ и 97% от нуждите от петрол. Словакия е известна с това, че от време на време защитава руските позиции в ЕС. Така например, Словакия се противопоставя на пълното освобождаване на собствеността на енергийните компании в ЕС. Тя беше и единствената от новоприсъединилите се страни (освен Кипър) която се противопостави на дискусията за мироопазващата роля на ЕС в Молдова през февруари 2006 година.

България, Унгария и Словакия са на близки до Русия позиции по въпроси като енергийната политика. Те твърдят, че при липсата на обща европейска енергийна политика, те нямат друга алтернатива, освен да търсят двустранни сделки с Русия. Все пак, за разлика от другите „приятелски прагматици“, България, Унгария и Словакия са склонни да подкрепят засилена политическа роля на ЕС сред източните съседи.

	Отношения с Русия	Политики по отношение на Русия
Австрия	<ul style="list-style-type: none"> <li>Австрия се надява да стане регионален</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Партньорство между Газпром и OMV</li> <li>Райфайзенбанк</li> </ul>

60 Katinka Barysch, *Russia, realism and EU unity*, Policy Brief, Centre for European Reform, July, 2007, pages 6-7, [http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief\\_russia\\_FINAL\\_20july07.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_russia_FINAL_20july07.pdf); see also Vladimir Socor, "Hungary's Prime Minister In Moscow Gives Nabucco Another Chance", *Eurasia Daily Monitor*, 26 March 2007 and "Putin-Gyurcsany Meeting Steers Hungary's Government On The 'Third Path'", *Eurasia Daily Monitor*, 21 September 2006

	<p>център за руската газ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Австрийските банки са активни в Русия</li> </ul>	<p>контролира 50% от РосУкрЕнерго – филиал на Газпром, продаващ газ на Украйна</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Водеща роля на Русия сред източните съседи</li> </ul>
Белгия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Диверсифицирани доставки на газ и петрол</li> <li>• Само 4.9% от нуждите от газ са от Русия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подкрепя пълното разделяне на собствеността на енергийните гиганти</li> <li>• Желаете да стане газоразпределителен център за Газпром</li> </ul>
България	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Русия е вторият по големина търговски партньор</li> <li>• Лукойл е един от най-големите български данъкоплатци</li> <li>• 218,194 руснаци са посетили България през 2006 г.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• България е ентузиазизиран партньор в планираният от Газпром газопровод „Южен поток“ и нефтопровода Бургас – Александрополис.</li> </ul>
Финландия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% от нуждите от газ се покриват от Русия</li> <li>• Русия е вторият по големина търговски партньор</li> <li>• Издаде е 505,000 визи на руснаци (2006).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подкрепя пълно разделяне на собствеността на енергийните гиганти</li> </ul>
Унгария	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 92% от нуждите от газ се покриват от Русия</li> <li>• Русия предложи на Унгария да я направи газоразпределителен център</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Унгария подкрепяше по-скоро проекта на Газпром „Син поток“ II Blue Stream II пред подкрепяния от ЕС тръбопровод Напук</li> <li>• Опитва се да защити някои от своите</li> </ul>

		<p>компани от руските домогвания</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Активна по отношение на източните съседи</li> </ul>
Люксембург	<ul style="list-style-type: none"> <li>Формално е четвъртият най-голям чужд инвеститор в Русия с \$5.9 млрд. заради офшорни механизми</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>противопоставяне се на пълно разделяне на собствеността в енергийния сектор</li> <li>Дългосрочни договори с Газпром</li> </ul>
Малта	<ul style="list-style-type: none"> <li>Не внася нефт и газ от Русия</li> <li>Заинтересувана от привличане на руски туристи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Единствената известна малтийска инвестиция е един хотел в Русия</li> </ul>
Португалия	<ul style="list-style-type: none"> <li>Русия е португалският 30<sup>ти</sup> по големина търговски партньор</li> <li>Не се внася газ от Русия</li> <li>Наблюдават се руско-алжирските връзки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Избягва спорове с Русия</li> <li>Стреми се към добър форум Русия-ЕС на високо равнище по време на португалското президентство</li> <li>Русия не е един от приоритетите на португалското президентство на ЕС</li> </ul>
Словакия	<ul style="list-style-type: none"> <li>100% газта и 97% от петрола идват от Русия</li> <li>Споделя руската позиция за Косово</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Срещу пълно разделяне на собствеността на енергийните гиганти в ЕС</li> <li>Единствената централноевропейска страна-член на ЕС, която е против мироопазващата мисия в Молдова</li> </ul>
Словения	<ul style="list-style-type: none"> <li>60% от нуждите от газ се покриват от Русия (40% от</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>насочва се към бизнес отношения</li> <li>Готви се за</li> </ul>

	Алжир) • Не е част от договора за конвенционалните оръжия (CFE)	президентството на Словения на ЕС
--	--	-----------------------------------

### *Хладните прагматици*

В четвъртата група влизат: Чешката Република, Дания, Естония, Ирландия, Латвия, Холандия, Румъния, Швеция и Обединеното кралство. Тези страни са преди всичко прагматични и ориентирани към бизнес интереси. В същото време, те непрекъснато изразяват своята загриженост за демокрацията и човешките права желаят да се търси сметка на Русия, когато тя нарушава техните търговски интереси, както и дипломатически норми.

Сред тези страни, Обединеното кралство има особена позиция. Преди само няколко години, в Москва я смятаха за „стратегически партньор“. Предишния премиер – Тони Блеър беше първият европейски лидер, който изгради силно партньорство с Владимир Путин, използвайки пътуванията до Москва, за да го ухажда още преди да е избран за президент. Обаче, когато английският съд отказа да екстрадира олигарха Борис Березовски и един от чеченските лидери – Ахмед Закаев приз 2003 година, отношенията се влошиха. Но сравнително ясната позиция на Великобритания по отношение на състояние на демокрацията в Русия, последвалото посегателство срещу Британския съвет и по-късно – срещу британския посланик в Русия и споровете около участието на BP и Shell в газовите находища Сахалин II и Ковикта – всичко това допринесе за нарастващо охлаждане на взаимоотношенията. Убийството на Александър Литвиненко – руски емигрант в Лондон, през ноември 2006 г., направи нещата още по-лоши. След като Русия отказа да екстрадира главния заподозрян за убийството през лятото на 2007, двете страни дори изгониха дипломатите си и наложиха визови ограничения на пътуващи официални лица. Така взаимоотношенията Русия-Великобритания преминаха от „стратегическо партньорство“ в открито дипломатическо напрежение и липса на доверие. Това накара Великобритания да настоява за по-единна европейска позиция спрямо Русия с надеждата да спечели подкрепата на други страни-членки в ЕС.

	Отношения с Русия	Политики по отношение на Русия
Чешка Република	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 75% of от нуждите от газ – от Русия (24% от Норвегия)</li> <li>• 230,000 руснаци са я посетили през 2006</li> <li>• Спорове около американския противоракетен щит</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Активна в поставянето на въпроси, свързани с демокрацията и човешките права в ЕС</li> <li>• За активен ЕС на Изток.</li> </ul>
Дания	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дания изнася петрол и газ</li> <li>• Само 1.71% от обема на търговията на Дания е с Русия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Чеченския конгрес през 2002 г. беше проведен в Копенхаген</li> <li>• Отказва да екстрадира Ахмед Закаев</li> <li>• Подкрепя пълно разделяне на собствеността на енергийните компании</li> </ul>
Естония	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% от нуждите от газ се покриват от Русия</li> <li>• Не участва в CFE</li> <li>• Спорове около Съветския военен мемориал</li> <li>• Руски кибер-атаки срещу Естония</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Блокира строителството на „Северен поток“ (Nord Stream) в естонски води</li> <li>• Визова забрана за активисти на „Наши“</li> <li>• За активен ЕС на Изток</li> </ul>
Ирландия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основният източник на нефт и газ е Великобритания</li> <li>• По-малко търгува с Русия отколкото с Филипините</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Повдига въпроса за човешките права в Русия в ООН, ОССЕ и ЕС.</li> <li>• Подкрепя активна Европейска политика на съседство (ENP) в южен Кавказ.</li> </ul>
Латвия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100%от нуждите от газ се покриват от Русия</li> <li>• Голямо руско малцинство</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Противопоставя се на пълно разделяне на собствеността на енергийните гиганти</li> <li>• Разграничава се от</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Не участва в CFE Граничен договор, ратифициран от Русия</li> <li>• Петролно ембарго на Латвия</li> </ul>	<p>Естония и Литва</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Желает да бъде свързана със „Северен поток“</li> <li>• Подкрепя активна европейска политика на съседство (ENP) на Изток</li> </ul>
Холандия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вторите най-големи кумулативни инвестиции в Русия</li> <li>• Важен, но западащ износител на газ в Европа</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Повдига въпроса за човешките права</li> <li>• Подкрепя активна ENP на Изток</li> </ul>
Швеция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Почти цялата шведска газ идва от Дания</li> <li>• IKEA е най-големия неенергиен инвеститор в Русия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Критично относно събитията в Русия</li> <li>• Поставя въпроси за опазване на природата по повод строежа на тръбопровода „Северен поток“ Nord Stream</li> <li>• Подкрепя пълно разделяне на собствеността</li> <li>• Подкрепя активна Европейска политика на съседство.</li> </ul>
Румъния	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30% от газта - от Русия, но 70% е собствено производство</li> <li>• Големи руски инвестиции в тежката индустрия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Последователен привърженик на Набуко</li> <li>• Подкрепя пълно разделяне на собствеността</li> <li>• Критикува поведението на Русия в Молдова</li> <li>• Подкрепя активна ENP</li> </ul>
Великобритания	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Около 200,000 руснаци живеят в</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отказва да екстрадира руснаци, търсещи</li> </ul>

	<p>Лондон</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• BP и Shell бяха принудени да се откажат от контрола върху енергийните проекти</li> <li>• Вторият най-голям инвеститор в Русия през 2006 г.</li> <li>• Любима дестинация за първоначално предлагане на акции на руски компании.</li> </ul>	<p>политическо убежище</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Въведе ограничение за пътуване на руски официални лица по повод случая Литвиненко</li> <li>• Все по-активно търси по-единен европейски подход към Русия</li> <li>• Подкрепя пълно освобождаване на енергията</li> <li>• Подкрепя активна ENP</li> </ul>
--	--	---

Повечето от „хладните прагматици“ са имали двустранни конфликти с Русия. Дания беше първата страна-член на ЕС след идването на Путин на власт, която имаше сериозни спорове с Русия след провеждането на Чеченския конгрес в Копенхаген през 2002 г. Дания арестува, но отказа да екстрадира чеченския лидер Ахмед Закаев (който по-късно се премести във Великобритания).

Чешката Република беше в центъра на скандала около изграждането на американския противоракетен щит, след като се съгласи да приеме радарна установка. Русия сравни ситуацията с кубинската ракетна криза и заплаши да насочи ракети към Прага.

През 2007, Естония се оказа на преден план в споровете с Русия, след като реши да премести военен мемориал на съветските войници. Резултатът беше огромен дипломатически скандал, придружен с икономически натиск от страна на Русия и размирици в Талин през май 2007. В отговор Естония въведе забрана за пътуване срещу редица про-Кремълски настроени активисти от групата „Наши“, които бяха замесени в провокирането на безредици. Когато Естония стане част от Шенгенската зона през януари 2008, черният визов списък ще бъде вкаран в шенгенската база-данни, като по този начин голяма част от лидерите на „Наши“ ще попаднат де факто под



забрана за пътуване в ЕС (Великобритания също има редица активисти от „Наши“, които са в „специален визов списък“).

Латвия все повече се стреми към по-умерен тон в отношенията си с Русия. През 2005, тя беше единствената балтийска държава, която присъстваше на тържествата по случай 60 юбилей на Деня на победата през Втората световна война. На практика, Русия се стреми да поддържа добри отношения във всеки един момент с поне една от трите Балтийски държави. В резултат на това, Русия ратифицира граничното споразумение с Латвия (но не и с Естония). Не бива, обаче, да се преувеличава специалното отношение към Латвия, която също е била обект на прекъсване на доставките на нефт, и е била подлагана на политически натиск.

Холандия има силни икономически връзки с Москва. Тя има най-големите кумулативни инвестиции след Кипър.<sup>61</sup> Холандия е също – формално – най-важната дестинация за руския експорт (макар, това отчасти да се дължи на „Ротердамския ефект“, при който стоки, предназначени за други европейски страни, влизат в ЕС през пристанището в Ротердам). От чисто икономическа гледна точка, значението на холандско-руските отношения се доближава до това на германско-руските или британско-руските икономически отношения. Обаче Холандия не поставя руския интерес над общата политика на ЕС спрямо източните съседи и е склонна да повдига въпроса за човешките права по отношение на Русия, макар и не достатъчно твърдо, за да постави под заплаха търговията и икономическите връзки.

Румъния е яростен критик на руската енергийна политика и намесата в Молдова. Швеция доста открито критикува онова, което смята за негативно в руската вътрешна и международна политика. Стокхолм е изразявал своята загриженост и по отношение на тръбопровода „Северен поток“. Ирландия е навярно страната от тази група, която проявява най-малък интерес към Русия. Но все пак, тя активно подкрепя подход към Русия, основан на ползите, и също така е за по-сериозен ангажимент на ЕС на Изток.

Подходът на „хладните прагматици“ към Русия съответства на техните ценности, но е в много случаи – пасивен. Тези страни показват пристъпи на активизиране към Русия, когато са застрашени техните интереси. Но те не са се опитвали истински

---

<sup>61</sup> Интернет страница на руското посолство в Холандия, [http://www.netherlands.mid.ru/tor\\_econ\\_03.html](http://www.netherlands.mid.ru/tor_econ_03.html)

да вложат проактивни и последователни усилия, за да формират европейската политика спрямо Русия.

### *Новите войници от Студената война*

Последната група от държави включва Полша и Литва – две страни, които подозират, че Русия води нова Студена война срещу ЕС. Те активно се стремят да формират по-критична линия на ЕС спрямо Русия, използвайки средства като критични писания, дипломатически маневри и дори блокиране на преговори за ново европейско споразумение с Русия. Мотивирани от руския натиск., но също и от чувство за историческа несправедливост, те пропускат твърде малко шансове да критикуват публично Русия. Те имат студени политически отношения с Русия и това често се отразява и върху икономическата сфера. Дългият списък от двустранни схватки включва спиране на петролните доставки за Литва, дискриминационни железопътни тарифи за стоки, превозвани през Балтийските държави, неразбирателства за достъпа до Калининград и спорове относно фитосанитарните норми.

	Отношения с Русия	Политики по отношение на Русия
Литва	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% от газта и 90% от петрола идва от Русия</li> <li>• Русия блокира петролните доставки</li> <li>• Не участва в Договора за конвенционални оръжия (CFE)</li> <li>• Жизненоважна за руския транзит към Калининград</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Избягва силно политизирани диспути</li> <li>• Заплашва да блокира преговорите за ново споразумение с Русия, заради спирането на петролните доставки</li> <li>• Подкрепя активна Европейска политика на съседство</li> <li>• Кооперативна относно транзита за Калининград</li> </ul>
Полша	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 70% от газта получава от Газпром и неговия филиал РосУкрЕнерго</li> <li>• Полша е издала 250,000 визи на руски граждани</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Блокира преговорите за нов договор за партньорство и сътрудничество (PCA)</li> <li>• Опитва се до постигне свои цели чрез ЕС</li> <li>• Противопоставя се на тръбопровода</li> </ul>

	през 2005 г. (160,000 в Калининград) <ul style="list-style-type: none"> <li>Части от американския противоракетен щит да бъдат базирани в Полша</li> </ul>	„Северен поток“ <ul style="list-style-type: none"> <li>Активно подкрепяше Оранжевата революция в Украйна</li> <li>Прокламира за активна Европейска политика на съседство</li> <li>Фокусира се върху Украйна и Беларус</li> </ul>
--	--	---

Руската безкомпромисна позиция спрямо „новите войници от Студената война“ „европеизира“ много от техните проблеми с Русия. В процеса на постепенно включване на тези страни във всички европейските политики, подобни спорове могат да станат особено опасни за европейско-руските отношения като цяло. Например, полското правителство при Ярослав Кожински блокира преговорите за нов европейски договор с Русия, след като Русия наложи забрана за полското месо, а ЕС действаше мудро по отношение на проблема.. Това е един от най-показателните случаи, при които една единствено страна-член на ЕС е блокирала важна политическа мярка спрямо Русия.

Полша иска по-голяма европейска солидарност спрямо Русия, но нейните призови се заглушават от факта, че тя често е в позицията на труден партньор по други европейски приоритети, като Договора за реформиране на ЕС. Нещо повече, Полша в началото отказа да покани наблюдатели на ОССЕ на изборите си през октомври 2007, (преди да омекне значително) създаде удобен прецедент за Русия да пледира против една силна мисия от наблюдатели от ОССЕ на нейните собствени парламентарни избори два месеца по-късно..<sup>62</sup>

Литва е по-сдържана от политическа гледна точка в отношенията си с Русия. Сравнена с Латвия и Естония, тя има много по-малко и добре интегрирано руско малцинство, което намалява възможните дразнителни в отношенията с Русия. Литва се опитва също да избягва едностранни, или силно политизирани конфликти с Русия и е активна в рамките на Съюза при изграждането на цялостната политика спрямо Русия и Изтока. Все пак, тя заплаши, че ще блокира преговорите за нов договор между Русия и ЕС, защото Съюзът реагира бавно, когато Русия пристъпи към спиране на петролните доставки за Литва.

<sup>62</sup> 'Poland bans OSCE poll observers, *BBC News*, 22 September 2007', <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7008373.stm>

Това поставя Литва в позиция, различна от тази на останалите две Балтийски държави.

След изборите в Полша на 21 октомври 2007 г., изглеждаше вероятно, че новото правителство ще следва не толкова конфронтационна политика спрямо Русия.<sup>63</sup> Имайки предвид сравнително по-внимателния подход на Литва към Русия, групата на „новите войници от Студената война“ може скоро да престане да съществува. Много ще зависи и от руската политика към тези страни, и особено към новото правителство във Варшава.

### **Раздел 3 Към симетрична взаимозависимост**

Петте групи държави в ЕС се намират в различни точки от континиума между традиционните подходи на ЕС към Русия – на съдържаност и интеграция. И двете крайности съдържат частица истина за същността на руската система и интересите на ЕС, но никоя от тях няма да спечели подкрепата на всички членове на ЕС, а най-вече – те рискуват да се неутрализират взаимно.

#### *Сдържаност в Ера на глобализация?*

В единия край на континиума са онези страни, които виждат Русия като сянка на бившия Съветски съюз. Те насочват вниманието към молитва за руските прегрешения. У дома, те изтъкват начина, по който Кремъл заграбва контрола върху ключови отрасли и нарушава човешките права. Навън, те показват как той популяризира своя модел на контролирана демокрация в Армения, Азербайджан или Централна Азия, упражнява натиск върху правителствата в Угрина, Грузия и Молдова, използва заплахи за спиране на енергийните доставки като оръжие, отказва да съдейства за изправяне на убийците на Литвиненко пред съда, подклажда „замразени конфликти“ в Кавказ, създава търговски конфликти за месо и други природни продукти и уронва европейската дипломация за Косово и Иран. Най добрият отговор на руската агресивност, твърдят те, е политиката на „възпиране“. Това на практика означава изключване на Русия от Г8; разширяване на НАТО, като се включи Грузия; подкрепа за антируските режими в региона; изграждане на ракетни щитове; развиване на „енергийно НАТО“ и изхвърляне на руските инвестиции от европейския енергиен сектор. Това не е същото като военното ограничаване на влиянието от времето на Студената война. То е по-скоро опит да

<sup>63</sup> 'New Polish leader vows to repair EU and Russia ties', *EU Observer*, 24 October 2007.

се спре „загиването“ чрез опит да се спре разпространението на руските практики и ограничаване на ефекта от руските политики. При този подход, ЕС трябва да използва по-открито своите икономически лостове спрямо Русия, като се ангажира много селективно с нея и открито критикува негативните процеси вътре в Русия.

Онова, което игнорира този подход е степента, до която Европейския съюз зависи от сътрудничеството с Русия за да се справи с проблеми на региона и от глобален мащаб. Ограничаване на влиянието е политика, която може да се провежда във военната сфера. Но какво означава това в ерата на глобализирана търговия и инвестиции, при което хората са свободни да пътуват? Дори ако ЕС може да се освободи от зависимостта си от руската газ – нещо, което не може да направи в средносрочен план – той ще продължи да се нуждае от помощта на Русия за справяне с климатичните промени, организираната престъпност, миграцията и още цяла купчина други въпроси, с които се сблъскваме в нашите общи междусъседски отношения. Нещо повече, като постоянен член на Съвета за сигурност на ООН, Русия може да помогне, или да попречи на европейските планове за Иран, Балканите, климатичните промени, разпространението на оръжия и още много други въпроси.

Въвлечени в една безмислена игра с Русия в нашето общо пространство, където всеки от нас подкрепя съответните си държави, вместо да налага върховенството на закона, губим много от смисъла на европейската интеграция. Във всеки случай, Съюзът се превръща в нещастен войник от Студената война. Със своите бавни и тромави процеси на взимане на решения и липса на тактически интелект, много вероятно е той да бъде надигран от Русия. Политиката на възпиране съдържа и риска от саморазрушаване. Колкото повече страни като Литва, Полша и Естония блокират европейските решения за Русия, толкова повече други членове на ЕС – и особено големите – ще са склонни да приемат двустранния подход на Москва.

### *Интеграция на всяка цена?*

Другата крайност може да бъде наречена „доктрина на плавна интеграция“. Германският външен министър Валтер Франк Щайнмайер е нейния най-убедителен поддръжник, който изтъква принципа за ‘Wandel durch Verflechtung’ – по същество означаващ промяна чрез засилена взаимозависимост.

53



Философията на този подход се корени в европейската пост-военна история, когато мирът, демокрацията и просперитетът се гарантираха чрез обвързване на Франция и Германия в мрежа от взаимна зависимост, изразяваща се в Европейските общности. Тя прави съзнателна препратка към „Wandel durch Annäherung“ – промяна чрез близост – което послужи като лайтмотив за западногерманската политика на привличане на Източния блок през 70-те години.

Надеждата е, че чрез колкото е възможно по-тясно обвързване на Русия в нашите съществуващи политически и икономически структури, европейците ще установят, че Русия в крайна сметка е въввлечена в техния начин на мислене. Това се отнася едновременно и за нивото на икономическите интереси, и за международните институции. Чрез даване възможност на Русия да купува активи от разпределителната мрежа на енергийния пазар, привържениците на „плавната интеграция смятат, че ЕС ще направи спирането на доставките и на газ много по-малко вероятни, тъй като руските компании ще са тези, които ще губят пари. Чрез поканването на Русия в Световната търговска организация, ЕС получава достъп до законно управляеми процеси, които европейските компании и правителства могат да използват, за да защитават своите интереси. Малко хора, които подкрепят този подход вярват, че Русия незабавно ще стане поддръжник на либералната демокрация. Но дори ако Русия влезе с измама в тези институции, тя може постепенно да се социализира. Този подход не се подкрепя само от стратегическите партньори на Русия. Висш британски дипломат дефинира тезата по подобен начин: "Процесът на превръщането на Русия в по-нормална, цивилизована държава няма да бъде чрез удряне или щипане, а чрез интегриране в нашите системи така, че в Русия да се създадат поддръжници, които искат да приемат западните правила."

Но растящата взаимозависимост между две страни, които не споделят еднакъв възглед за света, може да бъде и рецепта по-скоро за нестабилност, отколкото за интеграция.<sup>64</sup> За да доведе взаимната зависимост до стабилност, двете страни трябва да желаят да се обвържат с общи правила и норми, които не могат да се променят едностранно. Фьодор Лукиянов, влиятелен руски анализатор смята, че при сегашните условия, взаимната зависимост по-скоро ще засили напреженията, отколкото да ги

---

<sup>64</sup> Richard Rosecrance and Arthur Stein: 'Interdependence: Myth or Reality', in *World Politics*, Vol. 26, No. 1. (Oct., 1973), pp. 1-27.

намали.: „Европейците смятат, че „интеграция“ Русия постепенно да се придвижва към европейския водел, докато за днешна Русия „интеграция“ означава „размяна на активи“. Не може да има споразумение за дялове, ако не се споразумеете поне за някои основни принципи“<sup>65</sup>

Европейската схема се основава на стабилни правила, които могат да бъдат променяни само с общо съгласие, а не да се ревизират едностранно всеки път, когато се промени баланса на силите в Европа. Но тъй като Москва гледа на закона като на израз на сила във всеки даден момент, тя смята, че създаденото след Студената война споразумение се нуждае от преразглеждане сега когато Русия е по-силна и по-богата, отколкото през 90-те години. Тя отказва да приеме, че споразуменията, постигнати от предишни правителства, се прилагат дългосрочно. Тези различни подходи към международното право показват, че всякакви опити да се формализира взаимната обвързаност на ЕС с Русия, може да доведе единствено до по-сериозни търкания. Подходът на „плавната интеграция“ няма отговор на това предизвикателство и е играчка в ръцете на руската ясно формулирана стратегия за изграждане на асиметрична взаимозависимост със Съюза.

### *Европейската скрита сила*

В момента, отношенията между Русия и ЕС се водят по начин, който поставя Съюза непрекъснато на заден план. Русия предпочита да претоваря на двустранна основа с отделните страни, отколкото колективно с ЕС и взаимоотношенията се концентрират само в няколко области, където Русия има явни и силни преимущества – енергия и право на вето в Съвета за сигурност на ООН.

Но ако ЕС беше в състояние да постигне общ подход, той теоретически би имал невероятен набор от лостове за въздействие на свое разположение. На дипломатическо ниво, европейците биха могли да заплашат Русия, че ще я лишат от престижа да участва в Г8 и срещите на високо равнище с ЕС и да блокират кандидатурата и за присъединяване към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). На икономическо ниво, ЕС би могъл да приложи по-стриктна регулация спрямо руските инвестиции на неговите пазари и да използва Закона за конкуренцията за да започне разследване на монополните практики за съществуващите

<sup>65</sup> Интервю на ЕСВП, Москва, 4 юли 2007 г.

инвестиции. Членуващите в ЕС държави биха могли да парират руската политика в европейското пространство чрез затягане на икономическите връзки и връзките в сигурността със страни, като Грузия и Украйна и много по-активна роля в пост-съветските отцепнически конфликти и договаряне на по-великодушни търговски и визови режими с тях. В бъдеще ЕС ще бъде в състояние да накара Газпром да продаде своите контролни пакети в газопроводите, които планира да построи в ЕС, като „Северен поток и „Южен поток“, и да въведе по-строги правила за разделение на собствеността на енергийните компании. И накрая, страните от ЕС могат да се насочат към интересите на гражданите от руския елит чрез въвеждане на по-сериозно наблюдение на тяхната собственост и авоари в ЕС, и дори чрез ограничаване на пътуването в ЕС за онези, които са отговорни за нарушаване на човешки права. Но ЕС няма да бъде в състояние да използва никой от тези лостове, докато неговите членове са разделени на ниво стратегия. Докато продължава да се люшка между интеграция и съдържаност, ЕС ще се показва слаб и без посока, окуражавайки Русия в нейната самонадеяност.

#### Базата за новия подход

Надежда, че ЕС ще преодолее бариерите на историята и географията, за да развие общ подход, има. Защото статуквото не е в интерес на нито една от петте групи от европейски държави, дефинирани в последния раздел. Когато напреженията с Русия излязат на преден план – както в случаите с Естония, Косово и Литвиненко, „Троянските коне“ се оказват изолирани и рискуват да бъдат наказани от други страни-членки в области, които представляват интерес за тях. „Стратегическите партньори“ също страдат - както защото не са достатъчно големи, за да договорят сами отношения на симетрична взаимозависимост с Русия, така и защото техните „сладки“ сделки с Путин им струват огромен политически капитал. Например, решението на Германия да подкрепи тръбопровода „Северен поток“, все още не е допринесло за засилване на енергийната и сигурност, а е коствало на Берлин висока цена в „мека сила“ вътре в ЕС. „Приятелските прагматици“ са зависими от благоволенieto на руската външна политика. Ако те не развият проактивна позиция, Русия може много лесно да се оттегли от сделките, или да ги противопостави един на друг, както направи с Австрия и Унгария. „Студените“ им партньори имат подобна съдба – принудени да реагират на руските политически ходове, вместо да участват в изработването на дневния ред. Така например, Русия се опита да изолира Естония

56



и Великобритания, заплашвайки, че ще ги превърне в „страна на ветото“. Накрая, „Новите войници на Студената война“ особено Полша при предишното си правителство, са вече изолирани и по тази причина са изгубили много от политическия си капитал.

Дори ако не се разминават относно курса, който да следват, европейците биха имали още една причина да търсят нова парадигма: неотдавнашните промени в руската външна и вътрешна политика. Моделът на „старата, демократизираща се“ Русия, около който се обедини ЕС през 1990, се базираше на приемането, че ЕС си има работа със слаб съсед. Неговите два заместителя – на въздържаност и интеграция – бяха инспирирани от миналия опит, като този от Студената война и европейското разширяване. Но днес Русия е друг вид държава – с консолидиран режим, с който е трудно да се работи и да се разбере. На повърхността той претендира, че е демократичен, но всъщност, неговата истинска политика има за цел да укрепи силата на авторитарната власт. Икономическите реформи консолидираха политическата и икономическата мощ на Москва така, че както твърди Димитри Тренин, хората, които управляват Русия сега са същите, които я притежават и това прави трудно разграничаването на националния интерес от частните интереси на руския елит. В крайна сметка, държавата е спечелила лоялността на руското общество чрез осигуряването на икономически растеж, възраждане на национализма и консуматорска революция. Междувременно, мощният ЕС се чувства слаб, защото се оказва заложник на руския стремеж за изграждане на „асиметрична взаимозависимост“. При тези променени обстоятелства, европейците не могат нито да се надяват да изградят една нова Русия, според тяхната собствена представа, нито могат да се изолират от мощния съсед, с който имат нужда да търгуват, да сключват сделки и да преговарят.

При тази ситуация, европейците трябва да преосмислят целите, средствата и политиките, които следват в отношенията си с Русия. Докато дългосрочната цел трябва да бъде една либерална, демократична Русия като съсед, по-реалистичната средносрочна цел би била да се насърчава Русия да зачита върховенството на закона, което ще и помогне да стане надежден партньор.

### ***Парадигмата на новата политика***

ЕС и неговите членове често говорят за налагане на върховенството на закона и дори финансират програми за

57



юридически реформи, но това никога не е било главното в европейската политика спрямо Русия. Но върховенството на закона е основополагащо за европейската схема и това е единствената база за стабилно дългосрочно партньорство между ЕС и Русия. Това е грижа за всички европейци, заинтересувани от Русия, както и за самите руски граждани. Селективното интерпретиране на закона влияе върху европейския бизнес, които се тревожи за зачитането на договорите, върху дипломатите, които се страхуват за нарушаване на международни споразумения, защитници на човешките права, загрижени за централизирането на властта, и военни плановици, опитващи се да наложат изграждане на доверие и прозрачност на военните дела. Това е особена грижа и за руските граждани, които може да са цинични за езика на демокрацията, но са загрижени за корупцията и упражняването на сила от страна на руските държавни институции, в качеството на арбитър.

Този доклад се опитва да обясни защо ние спешно се нуждаем от нов европейски консенсус и на каква база може да бъде постигнат той. Разглеждат се по-скоро разнообразните посоки, в които може да тръгне политиката, отколкото детайли на предизвикателството за нейното осъществяване.

ТАБЛИЦА: Различните парадигми за отношенията с Русия в ЕС

	Постепенна интеграция	Възпиране	Върховенство на закона
Цели	Промяна чрез взаимозависимост	Изолиране на ЕС от негативни влияния и противопоставяне на руския експанзионизъм	Определяне на стабилно правила като база на партньорството ЕС-Русия
Средства	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Социализиращ и убеждаващ диалог</li> <li>• Икономическа взаимозависимост на всяка цена</li> <li>• Първостепенно значение на Русия в подхода на ЕС към страните от региона</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поставяне на условия и натиск</li> <li>• Намаляване на зависимостта от Русия</li> <li>• Анти-руско поведение в европейския регион</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Налагане на правила</li> <li>• Увеличаване на симетрията и взаимозависимостта</li> <li>• Активна подкрепа на върховенство на закона</li> </ul>
Политически инициативи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Насърчаване на двустранни сделки</li> <li>• Избягване на критики спрямо руската външна и вътрешна политика</li> <li>• Размяна на активи в енергетиката</li> <li>• Слаба политика на конкуренция</li> <li>• Противопоставяне на разделянето на собствеността на енергийните гиганти</li> <li>• Възобновяване на преговорите за Споразумението за партньорство</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Двустранни спорове и налагане на вето от ЕС</li> <li>• Публични критики на руската външна и вътрешна политика</li> <li>• Намаляване на енергийната зависимост от Русия</li> <li>• Създаване на "Енергийно НАТО"</li> <li>• Подкрепа за разделяне на собствеността на енергийните гиганти</li> <li>• Блокиране на преговорите за РСА</li> <li>• Изключване на Русия от Г8</li> <li>• Скорозно членство на</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принципен билатерализъм</li> <li>• Селективна публична критика на руската външна и вътрешна политика</li> <li>• Подкрепа за руските инвестиции в Европа, но строго прилагане на правилата за прозрачност</li> <li>• Подкрепа за разделяне на собствеността на енергийните гиганти</li> <li>• Възстановяване на преговорите за РСА</li> <li>• Задържане на Русия в Г8 и провеждане на повече срещи в Г7</li> <li>• Разширяване на НАТО при</li> </ul>

	<p>сътрудничество(РСА) на всяка цена</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Задържане на Русия в Г8</li> <li>• Скептицизъм по отношение на влизането на Грузия и Украйна в НАТО</li> <li>• Либерализиране/премахване на визите за Русия</li> <li>• Противопоставяне на противоракетния щит</li> </ul>	<p>Грузия в НАТО, а може би и Украйна</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Либерализиране/премахване на визите за Русия , Украйна, Беларус и Молдова</li> <li>• Изграждане на противоракетен щит</li> </ul>	<p>изпълнени изисквания</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Безвизов режим за Русия , Украйна и Молдова</li> <li>• Разширяване на енергийната общност и подкрепа за разделяне на собствеността на енергийните компании в Украйна и Молдова.</li> </ul>
--	---	---	---

Началото е да се преразгледат всички елементи от контактите с Русия, за да се установи как могат да бъдат използвани те за изграждане на по-симетрични взаимоотношения, подкрепени зачитане на закона. Това включва развитие на средства за противодействие на опитите на Кремъл да “разделя и владее” европейските държави, промяна на европейските ценности в сред източните съседи, неговия правен ревизионизъм и опитите му да засили зависимостта на Европа от Русия.

Европейците трябва да започнат с преосмисляне на своята международна дипломация. Не е тайна, че Русия търси признание в международната политика. Съзнанието на нейното правителство като велика сила е свързано с участието и в институции като Г8 и срещи на високо равнище между ЕС и Русия. Това е, което кара опонентите на политиката на възпиране да проповядват изключване на Русия от Г8 и спиране на преговорите за ново Споразумение за партньорство и сътрудничество. От друга страна, привържениците на “постепенна интеграция” се противопоставят на всички политики, които биха прекъснали контактите. Те твърдят, че най-важното предизвикателство е да се поддържа диалога – дори ако това означава отлагане на споразумения по най-трънливите въпроси. Според принципа за “върховенство на закона” ЕС ще държи Русия ангажирана в тези институции, на ще държи нивото на сътрудничество в съответствие с съобразяването на Русия с духа и буквата на общите правила. Например, ако Москва протака по отношение на ангажиментите и политиките на Г8, то трябва да се организират повече срещи на по-ниско ниво във формат Г7 – без участието на Русия. Предвид значението, което придава Русия на членството си в Г8, останалите членове на Г8 трябва да използват този форум, за да обявяват публично притесненията си относно събитията в Русия. ЕС също така, не бива да се страхува да използва форумите на високо равнище между ЕС и Русия и преговорите за ново Споразумение за партньорство и сътрудничество, за да поставят въпроси, по които Русия не е оказвала съдействие, като Косово, конфликтите в Грузия и Молдова.

Страните, членуващи в ЕС, трябва да преосмислят поведението си в *двустранните отношения* с Русия. Както обяснява европейския комисар Питър Манделсон: “ЕС се оплаква, че Русия играе на принципа “разделяй и владей” с отделните страни – членки. Но Русия трудно може да бъде обвинявана за подобно поведение, когато някои в Европа изглежда го

предизвикват и не успяват да отправят общо *послание*<sup>66</sup>. Онези, които подкрепят “постепенната интеграция” вярват, че двустранните отношения са най-добрия начин да се достигне до Русия в момент, когато тя има такива проблемни отношения със страни като Полша и Естония. От друга страна, привържениците на политиката на въз спиране с склонни да виждат във всеки вид контакт на двустранна основа между държава-член на ЕС и Русия един вид предателство. Полските политици дори определят сделката за “Северния поток” като новия пакт “Молотов-Рибентроп”.

Според парадигмата за “върховенство на закона” отговорът на ЕС на подхода “разделяй и владей”, трябва да бъде някакъв вид “двустранност, основана на принципи”.. Предвид на това, колко важна е Русия за толкова много европейски държави, не е нито възможно, нито дори желателно, да се прави опит за вкарат отношенията между ЕС и Русия в рамките на диалога Брюксел-Москва. Все пак, би трябвало да е възможно да се премине към ситуация, в която увеличаването на двустранните контакти , по-скоро укрепва, отколкото за пречи н общите цели н ЕС. Държавите от ЕС сега нормално говорят на един и същ език по въпроси, които преди са ги разделяли, като Западните Балкани, Израел и Палестина и Иран. Същото може и трябва да се случи в случая с Русия. Двустранност, основана на принципи ще изисква от държавите да използват своите двустранни уговорки с Русия, за да подкрепят общите европейски цели, като защита на правото на собственост на европейските инвеститори в Русия или правото на опозицията да провежда демонстрации и да участва в избори. За да се гарантира единството и за да използва по-добре своята сила спрямо Русия, ЕС може да се опита да централизира своите канали за пазарене с Русия чрез назначаване на координатор на отношенията с Русия високо ниво, който ще работи за изграждане на четирите общи пространства на ЕС и Русия (в икономиката външната сигурност, правосъдието и вътрешните работи и културата). Не е възможно да се предвиди как ще трябва ЕС да отговаря на бъдещото руско поведение, но трябва да е възможно да се установят някакви ръководни принципи и насоки. Така например, ЕС може да се съгласи, че по някои въпроси, страните-членки трябва да се консултират със своите партньори, преди да се обърнат към Русия – дори когато става въпрос за мощни икономически интереси. Единственото нещо, което обединява всички държави от европейската общност, е ненавистта към изненадите. От една

---

<sup>66</sup> Speech by Peter Mandelson, ‘Russia and the EU’, EU-Russia Centre, Brussels, 17 October 2007, SPEECH/07/629.

страна, най-близките партньори на Русия се възмущават от начина, по който двустранни проблеми - като кризата с военния мемориал в Естония, скандала с полското месо, или опитите на Великобритания да издирят убийците на Александър Литвиненко – възникват изведнъж и блокират отношенията между ЕС и Русия. От друга страна, “новите войници от Студената война” горчиво се оплакват, когато други страни от ЕС прекратяват частни сделки, което ограничава способността на Европа да диверсифицира своите енергийни канали. Повечето страни – членки биха се радвали на една система за ранно предупреждение, която да дава възможност да се обсъждат вътре в ЕС както предстоящите кризи, така и предстоящите сделки.

Трета област, която има нужда от преосмисляне, е “политиката на съседство в региона”. Привържениците на “постепенната интеграция” не са склонни да се включат в безсмислено състезание с Русия за влияние в региона. Те са склонни да прилагат политика на “представяне на предимство на Русия” с предоставяне на отстъпки във визовия режим, търговски и политически отстъпки за Русия, преди останалите страни от общия регион. От страх да не бъде ядосан Кремъл, те се противопоставят на проактивна европейска политика в района. Хората, които подкрепят политиката на възпиране смятат, че регионалната политика на съседство е най-мощното средство за ограничаване на руското влияние. Те подтикват ЕС да подкрепя правителства в страни, като Грузия и Украйна в техните спорове с Русия и настояват за бързо разширяване на НАТО към тези държави.

В съответствие с подхода за “върховенство на закона”, Европейския съюз трябва да развие по-активна политика – да окуражава тези страни да уважават разпоредбите на закона и да ги интегрира в европейския проект. Това не означава да се дават пари на приятелски режими, а да се вложат реални ресурси за защита на самостоятелността и развитието на съседите на ЕС. Част от предизвикателството е да се създаде съответната политическа рамка. Политиката на ЕС към съседните страни е разработена с много дългосрочна перспектива, с надеждата промените бавно да се наложат. ЕС обаче, в същото време, силно се нуждае и от някои краткосрочни мерки, които биха подкрепили слабите страни да посрещнат натиска на Русия. Трябва да се разработят начини да се демонстрира солидарност със съседните държави, които са пострадали от политически мотивирани енергийни ограничения или друго ембарго. ЕС трябва да разшири Европейската

Енергийна Общност и да търси приложение на енергийните „acquis“ в Турция, Украйна и Молдова. Това трябва да доведе до прекратяване на обвързването на енергийните компании в тези страни, до по-голяма прозрачност в енергийните им сектори и в резултат на всичко това - по-голяма енергийна сигурност за Европа и по-малка възможност за Русия да използва енергията за политически цели. ЕС трябва да инвестира във включването на Украйна и Молдова в международната енергийна мрежа, да подкрепя програмите за енергийна ефективност в тези страни и да има даде достъп до газопровода „Набуко“. Същевременно, ЕС трябва да проучи възможността за даване на квоти за бърз достъп до европейския пазар на определени стоки в случай на бъдещи политически мотивирани търговски ограничения, както в случая с грузинските и молдовски вина. По-активната политика трябва да има за цел създаването на поддръжници на реформите в съседските страни. Това означава организиране на повече посещения на европейски ръководители от страните, участващи в Европейската политика на съседство, по-ефективна комуникация, която по-скоро разяснява преимуществата на „европеизирането“ на съседските държави, отколкото да омаловажава перспективите за разширение, предоставяне на сериозни визови облекчения за Украйна, Молдова и Южен Кавказ и премахване на визовите такси за младежите.

Четвъртата тема, която ЕС трябва да преосмисли, е прилагането на закона – как да се осигури последователното прилагане на правилата, които Русия и ЕС вече са подписали. Подхода на „възспирание“ би търсил минимизиране на контактите с Русия, за да се ограничи нейното влияние вътре в ЕС. Подхода на „постепенна интеграция“ се фокусира върху подписването на съглашения с Русия, съвместни инвестиции и диалог, с надеждата, че това ще има трансформиращ ефект върху начина, по който руския елит да провежда своя бизнес и дипломатия. Поддръжниците на този подход обаче рискуват да бъдат въввлечени в нови проекти, докато пренебрегват прилагането на вече договореното.

Подходът на „върховенството на закона“ трябва да подпомага взаимните договорености и инвестиции, но да бъде значително по-строг за тяхното прилагане. Това ще трябва да започне с упълномощаването на Европейската комисия да приложи политиката на конкуренция в енергийната сфера. Тя вече има формална компетентност да прави това, но не и политическа подкрепа от страните членки. За да се предотврати бъдещо монополизиране и разпределяне на единния пазар,

64



Европейската комисия трябва да има правото предварително да одобрява големите дългосрочни енергийни сделки и тръбопроводи между европейски и чуждестранни енергийни компании. ЕС също трябва да разследва някои тъмни сделки с Русия, в които участват фирми от ЕС. По принцип, ЕС трябва да настоява за изпълнението на нарастващия брой споразумения, които не са изпълнени, като: Споразумението за партньорство и сътрудничество (РСА), за четирите общи пространства и европейската Енергийна Харта. ЕС трябва да настоява за съобразяване с Европейската енергийна харта, която, според нейните условия, е обвързваща дори преди ратификацията ѝ и Европейските компании ще ползват арбитраж в случаите, когато Русия нарушава условията на Договора за енергийна харта за защита на инвестициите или доставките на газ. Това може по-скоро а накара Русия да напусне Договора за енергийна харта, отколкото да я ратифицира, но това може да е за предпочитане при сегашната ситуация, която подкопава принципа, че договореностите трябва да се спазват.

В заключение, ЕС и преди всичко компаниите от ЕС, трябва да бъдат насърчавани да защитават договорните задължения с Русия пред арбитражите и съдилищата. Когато има проблеми, като спирането на нефтените доставки за Германия, принудителните продажби на мажоритарни дялове в проекти като Сахалин 2 и Ковикта и принуждаването на България да предоговори предварително своите договори за доставки на газ, те не бива да бъдат премълчавани от неудобство или страх от гнева на Русия. Най-добрият начин за сближаването на Русия и ЕС е да се изисква уважение на взаимните задължения, а не да се провеждат любезни конференции.

Целта на ЕС във всичко това е да се търси повече „симетрична взаимозависимост“. ЕС трябва да се опитва нито да ограничава контактите с Русия, нито да приема отношения изкривени в полза на Русия. Германският външен министър Франк-Валтер Щайнмайер определи симетричните взаимоотношения като „да има взаимен достъп до пазарите, принуждавайки всички компании действащи в ЕС да приемат строгите европейски правила за конкуренцията“. От ЕС зависи да балансира отново тези взаимоотношения. Енергийната уязвимост на Съюза не произтича от факта, че Русия е толкова важен доставчик на газ, а от неговата неспособност да създаде интегриран и гъвкав газов пазар. Съюзът трябва да се опита да договори вътрешен кодекс за поведение при газови сделки, което ще предпази страните от подписване на споразумения, които биха попречили на опитите за диверсифициране на енергийните доставки. В

65

дългосрочен план, Съюзът трябва да се стреми да „де-енергизира“ отношенията си с Русия, чрез намаляване на консумацията си на газ и инвестиране в алтернативни енергийни източници. Крайната цел трябва да е откритата конкуренция, спазването на закона и интегриран и гъвкав пазар.

Най-голямото предизвикателство пред ЕС, все пак, няма да бъде разработването на специфична политика, насочена към Русия, а да договори обща стратегия. „Върховенството на закона“ трябва да действа като унифицираща рамка за нов по-принципен и ефективен подход. Но това ще изисква сериозна работа, интелигентно ръководство и политическо желание за преодоляване на европейското поражение и очакването, че договореностите между Русия и 27-те членки винаги ще остават минимални. Едно от решенията може да бъде за „авангард“ от страни-членки, които да заемат водеща позиция по главните аспекти на взаимоотношенията, като например политиката към Украйна, Кавказ, централна Азия, и по отношение на енергията . Тази група ще трябва да се състои от представители от повечето от 5-те групи – тъй като степента на консенсус ще е жизнено важна – не е необходимо да се започва с всички страни членки.

ЕС помогна да се разпространи мира в Европа, чрез създаване на политически ред, базиран на законността, чрез установяване на правила, които не могат да бъдат променяни едностранно. Ако ЕС сега иска да привлече Русия в една Европа без разделителни линии, ще е необходимо да изгради ново партньорство с нея на същата база. Това няма да е лесен процес. Ще е трудно да се преодолее политиката на най-малък общ знаменател в ЕС, където всичките 27 страни членки трябва да са съгласни. Но ЕС има ресурса и лостовете да упражнява сериозно влияние върху Русия. Най-голямото предизвикателство ще бъде да се заздравя ключовата точка на въздействието, което европейците могат да упражнят върху Русия – тяхното единство.

## **Благодарности**

Бихме желали да благодарим на нашите партньори от Институт "Отворено общество"- България в този проект, и по-специално - на Жоро Стойчев, Ася Кавръкова и Марин Лесенски, които ни помогнаха да разработим проекта и събраха цяла мрежа от изследователи от новоприсъединилите се страни. Бихме желали да благодарим на експертите от всичките 27 страни, членуващи в ЕС, които ни помогнаха да направим това изследване: Jos Boonstra, Kayvel Bhachu, Mario Costa, Arnaud Dubien, George Dura, Adam Eberhardt, Katja Gersak, Serena Giusti, Sebestyen Gorka, Flemming Hansen, Peter Havlik, Hiski Haukkala, Thomas Hoevelmann, David Král, Robert Larsson, Marin Lessenski, Dov Lynch, Gerhard Mangott, Vasilis Margaras, Andrew Monaghan, Alexander Rahr, Ivo Samson, Stanislav Secrieru, Licinia Simao, Andris Spruds, Carlos Taibo, Karmo Tuur and Gediminas Vitkus.

Много други хора отделиха от своето време, съветваха ни и ни оказаха практическа помощ, включително: Ron Asmus, Vladimir Baranovsky, Rikard Barkeling, Emma Basker, Lenny Benardo, Tobias Bergner, William Boe, Jakub Boratynski, Jaime de Bourbon, Tony Brenton, Neil Buckley, Oleg Buklemishev, Olga Butorina, Fraser Cameron, Micong Climes, Dmitri Danilov, Marta Dassù, Yuri Dzhibladze, Konstantin Eggert, Mark Entin, Valeri Fadeev, Mark Fawcett, Igor Fedyukin, Bronislaw Geremek, Judith Gebetsroithner, Elena Gnedina, Thomas Gomart, Sam Greene, Fernando Andresen Guimares, Steven Everts, Carl Hallegard, Patrick Haughey, Matthew Hyde, Manfred Huterer, Thorsten Hutter, Kestutis Jankauskas, David Johns, James Kariuki, Mikhail Kasyanov, Assya Kavrakova, Neil Kenward, Alison Kerr, Konstantin Kosachev, Olesya Khromeychuk, Stanislas de Laboulaye, Taneli Lahti, Angus Lapsley, Maxime Lefebvre, Rainer Lindner, Masha Lipman, Hans-Dieter Lucas, Fyodor Lukyanov, Alexei Malashenko, Siobhan McKenna, Max McGuinness, Sergey Medvedev, Andrew Miller, Kalman Mizsei, Anjoum Noorani, Jorge Roza de Oliveira, Maria Ordzhonikidze, Arkady Ostrovsky, Gleb Pavlovsky, Nikolai Petrov, Jeremy Pilmore-Bedford, Elena Prokhorova, Vladimir Ryzhkov, Peter Semneby, Helga Schmid, Dmitry Suslov, Stefan Tafrov, Pirkka Tapiola, Viorel Ursu, Vesselin Valkanov, Ioannis Vrailas, Michael Webb, Annika Weidemann, Gunnar Wiegand, Andre Wilkens, Richard Wright, Alexandros Yannis and Andrei Zagorski.

Изключително благодарни сме на основателите на ЕСВП, за тяхната последователна подкрепа, съвети и коментари по

67



изготвяните материали, включително Martti Ahtisaari, Timothy Garton Ash, Svetoslav Bojilov, Robert Cooper, Joschka Fischer, Bronislaw Geremek, Ivan Krastev, Mart Laar, Mabel van Oranje, Chris Patten, Albert Rohan and George Soros.

И накрая, благодарим на нашите колеги от ЕСВП за тяхната помощ и подкрепа: Rob Blackhurst, Alba Lamberti, Ognyan Minchev, Pierre Noel, Katherine Parkes, Zsofia Szilagyi, Jose-Ignacio Torreblanca, Andrew Wilson и преди всичко на Thomas Klau за направената редакция.

Макар да сме информирани от проучванията на националните експерти, отговорността за тезите и анализите, представени в настоящия доклад носят изцяло и единствено неговите автори.