

MARCIN KACZMARSKI

Czynnik rosyjski w polityce
Unii Europejskiej
wobec kryzysów międzynarodowych



The Russian Factor in the Policy
of the European Union
Towards International Crises



Czynnik rosyjski w polityce Unii Europejskiej wobec kryzysów międzynarodowych*

The Russian Factor in the Policy of the European Union Towards International Crises**

* Niniejszy tekst został przygotowany podczas badań naukowych przeprowadzonych w 2008 r. w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji w ramach programu „Badania letnie” w oparciu o grant Centrum Europejskiego Natolin.

** The paper has been based on the research conducted by the Author in the Library of the European University Institute in Florence in 2008 within the project “Summer Fellowship” sponsored by the Natolin European Centre.

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

redakcja w języku polskim

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

redakcja w języku angielskim

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

tłumaczenie na język angielski

MICHAŁ NAWROT

skład i druk

HOBODRUK, UL. LUTOSŁAWSKIEGO 18, 05-080 IZABELIN

projekt graficzny

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,

UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA

TEL. 022 545 98 00 · FAX 022 649 12 99

FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

WARSZAWA 2009

MARCIN KACZMARSKI

Czynnik rosyjski w polityce
Unii Europejskiej
wobec kryzysów międzynarodowych



The Russian Factor in the Policy
of the European Union
Towards International Crises



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

Spis treści

Wstęp	7
1. Unia Europejska w ładzie międzynarodowym	11
1.1. Unijna wizja ładu międzynarodowego.....	12
1.2. UE wobec kryzysów międzynarodowych	15
1.3. Miejsce Rosji w globalnej polityce Unii	16
2. Polityka Unii Europejskiej i Rosji w wybranych kryzysach międzynarodowych 2003-2008.....	19
2.1. Kryzys kosowski (2003-2008).....	19
2.2. Kryzys irański (2003-2008).....	28
2.3. Kryzys bliskowschodni (izraelsko-palestyński, 2003-2008)	38
3. Rola Rosji w polityce Unii Europejskiej wobec kryzysów międzynarodowych	46
3.1. Rosja: partner czy rywal w polityce UE wobec kryzysów	46
3.2. Implikacje polityki rosyjskiej dla globalnej roli Unii Europejskiej.....	51
Zakończenie	52
Bibliografia	53
O Autorze	56

Table of contents

Introduction	59
1. The European Union in the international order.....	63
1.1. EU vision of international order.....	64
1.2. EU stance toward international crises	67
1.3. Russia's place in global EU policy	68
2. The EU and Russian policy in selected international crises in the period 2003 – 2008.....	71
2.1. Kosovo Crisis (2003 – 2008).....	71
2.2. Iranian Crisis (2003 – 2008)	81
2.3. Middle East Crisis (between Israel and Palestine, 2003 – 2008)	91
3. Russia's role in EU policy towards international crises	100
3.1. Russia: partner or rival in EU policy towards crises	100
3.2. Russian policy implications on the global role of the EU.....	105
Conclusion	107
Bibliography	108
About the Author.....	111

Wstęp

Pozimnowojenny porządek międzynarodowy bez wątpienia wyróżnia się na tle swoich poprzedników. Jego pierwszorzędne cechy obejmują bezprecedensową przewagę materialną jednego państwa – Stanów Zjednoczonych (której nie towarzyszy jednak adekwatny wpływ USA na globalny ład), przebiegające równolegle wyłanianie się nowych centrów polityczno-gospodarczych (obserwowane zwłaszcza od początku obecnej dekady), zmianę charakteru zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego (zanik ryzyka wojny na pełną skalę między mocarstwami) oraz bezprecedensowy wpływ aktorów niepaństwowych na ewolucję polityki mocarstw (czego ataki 11 września 2001 r. były najlepszym przykładem).

Również kryzysy międzynarodowe epoki pozimnowojennej mają odmienny charakter. Do najistotniejszych zaliczyć należałoby: iracki (1990-1991), w b. Jugosławii (1992-1995), chińsko-amerykański w Cieśninie Tajwańskiej (1995-1996), kosowski (1998-1999), iracki (2002-2003), koreański (od 2002), irański (toczący się od 2003), kosowski (2004-2008), gruziński (2008) oraz bliskowschodni (praktycznie permanentny od 1996). Już to krótkie wyliczenie pozwala wskazać wyróżniające cechy kryzysów pozimnowojennych. Zaangażowanych aktorów różniła pozycja w hierarchii międzynarodowej (z jednej strony supermocarstwo – USA, przy ewentualnym wsparciu państw europejskich, z drugiej zaś aktorzy znaczący jedynie w skali regionalnej bądź nawet niepaństwowi; wyjątkiem był tylko kryzys chińsko-amerykański). Kryzysy, mimo iż groziły użyciem siły (do czego nieraz dochodziło), nie pociągały za sobą ryzyka bezpośredniego konfliktu między mocarstwami, chociaż prowadziły do

dużych napięć politycznych¹. Partnerzy polityczni zaangażowanych przeciwko Zachodowi państw nie byli gotowi posunąć się do użycia siły bądź groźby jej użycia w obronie swoich interesów i klientów (Chiny w odniesieniu do Korei Północnej czy Rosja wobec Serbii). Również źródła kryzysów były nietypowe – dotyczyły one przede wszystkim prawa do posiadania potencjału do budowy broni nuklearnej oraz sporów między suwerennością i prawem do samookreślenia się grup etnicznych. Przez Zachód kryzysy były postrzegane jako niosące zagrożenie dla ustanowionych po zakończeniu zimnej wojny reguł politycznych (i dominacji politycznej), a dla zaangażowanych aktorów niezachodnich były w dużym stopniu walką o zakres autonomii w stosunku do tychże reguł.

Od czasu kryzysu irackiego, zakończonego amerykańską interwencją i okupacją Iraku, żaden kryzys międzynarodowy nie został rozwiązany jednostronnie: irański, koreański, kosowski czy bliskowschodni². We wszystkich przypadkach rozwiązanie (bądź proces jego poszukiwania) dokonywało się na forach wielostronnych – bądź istniejących (Rada Bezpieczeństwa ONZ), bądź tworzonych dla danego kryzysu (rozmowy sześciostronne na Półwyspie Koreańskim). Praktycznie we wszystkich przypadkach Unia Europejska oraz Rosja popierały multilateralizm w podejściu do rozwiązywania kryzysów międzynarodowych (sprzeciwiając się jednostronnej polityce amerykańskiej) i zdecydowanie angażowały się w te procesy. Dla obu aktorów udział w wielostronnym rozwiązywaniu kryzysów stanowił istotny wyznacznik pozycji na arenie międzynarodowej. Z punktu widzenia Unii współzarządzanie porządkiem międzynarodowym jest szczególnie istotnym składnikiem jej roli jako aktora globalnego. Również przez Rosję współdecydowanie o naj-

¹ Ponownie wyjątkiem był kryzys chińsko-amerykański, w trakcie którego istniało ryzyko konfliktu zbrojnego między oboma państwami.

² Za wyjątek mógłby być uznany kryzys gruziński z sierpnia 2008 r., aczkolwiek pośrednictwo UE w wypracowaniu porozumienia rozejmowego powoduje, że kryzys ten wymyka się jednoznacznym ocenom.

ważniejszych kwestiach międzynarodowych jest postrzegane jako wyznacznik roli mocarstwa aktywnego w skali globalnej.

Unia Europejska w swojej wizji powstającego ładu wielobiegunowego dostrzega konieczność współpracy z Rosją i traktuje ją jako jedno z wpływowych centrów siły, wychodząc z założenia, że nie jest możliwe budowanie stabilności globalnej bez Rosji. UE wielokrotnie wskazywała na konieczność budowy globalnego partnerstwa z Federacją Rosyjską, co uznaje za niezbędne w celu zapewnienia skuteczności multilateralnego podejścia do problemów międzynarodowych³. W połączeniu z istniejącą na pierwszy rzut oka zbieżnością spojrzenia na przyszły kształt ładu globalnego (wielobiegunowość), jak i sposób zarządzania nim (multilateralizm), mogłoby się wydawać, że obaj aktorzy są naturalnymi partnerami w procesie rozwiązywania kryzysów międzynarodowych. Pojawia się pytanie, jak w praktyce wyglądała i czy zaistniała taka współpraca rosyjsko-unijna oraz jakie miała znaczenie dla skuteczności polityki unijnej w odniesieniu do wybranych kryzysów międzynarodowych. Do odpowiedzi wybrane zostały trzy kryzysy międzynarodowe: kosowski, irański i izraelsko-palestyński. Analiza skupia się na okresie po roku 2003, z uwagi na przyjęcie przez UE w grudniu 2003 r. Europejskiej strategii bezpieczeństwa, jak i próbę przełamania podziałów spowodowanych przez kryzys iracki. Daty graniczne zostały wyznaczone przez przyjęcie przez UE w 2003 r. strategii bezpieczeństwa i jej rewizję w grudniu roku 2008. Wybrane zostały te kryzysy, które były zewnętrzne względem aktorów i w których Rosja nie była stroną zaangażowaną (choćby pośrednio, jak miało to miejsce wprawdzie w tzw. zamrożonych konfliktach, a następnie w wojnie z Gruzją w sierpniu 2008 r.).

Praca została podzielona na trzy części. Pierwsza przedstawia i porównuje unijną i rosyjską wizję porządku międzynarodowego oraz zwią-

³ GIOVANNI GREVI and ALVARO DE VASCONCELOS (red.), *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*, Chaillot Paper № 109, May 2008, Paris: Institute for Security Studies.

zany z tym stosunek do kryzysów międzynarodowych. Druga jest analizą polityki UE i Rosji w trzech wybranych kryzysach. Trzecia przedstawia znaczenie czynnika rosyjskiego w unijnej polityce wobec kryzysów międzynarodowych.

I.

Unia Europejska w ładzie międzynarodowym

Ład pozimnowojenny w pierwszej dekadzie XXI wieku zaczął przybierać kształt nieco odmienny od obserwowanego w latach 90. ubiegłego stulecia. Utrzymywała się bezprecedensowa przewaga materialna jednego państwa – Stanów Zjednoczonych, co pozwalało badaczom mówić o jednobiegowości. Jednocześnie po przejściu punktu maksimum globalnych wpływów Waszyngtonu, jakim było jednostronne, militarne rozwiązanie kryzysu irackiego w 2003 r., zaczęła następować erozja wpływów USA na globalny porządek międzynarodowy. Równoległe przebiegał proces wyłaniania się nowych centrów polityczno-gospodarczych, do których zaliczano Chiny, Indie, Rosję i Unię Europejską. W przypadku tej ostatniej ocenom zewnętrznych obserwatorów towarzyszył wzrost ambicji wewnątrz samej Unii Europejskiej, obejmujący m.in. narastające przekonanie o konieczności odgrywania przez UE głównej roli we współzarządzaniu ładem światowym, zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej, oraz pragnienie rozprzestrzenienia europejskiego modelu układania stosunków międzynarodowych (opartego na prawie międzynarodowym, zaniku groźby użycia siły, politycznym kompromisie oraz daleko idącej instytucjonalizacji) na poziom globalny. Jak stwierdzała Europejska strategia bezpieczeństwa, „Unia Europejska jest nieuchronnie graczem globalnym [...] Europa powinna być gotowa do wzięcia na siebie części odpowiedzialności za globalne bezpieczeństwo i budowę lepszego świata”⁴. Podsumowując pierwsze pięć lat funkcjonowania Strategii, Rada Europejska w przyjętym raporcie podkreślała wzrost znacze-

⁴ European Union, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, s. 1.

nia Unii na arenie międzynarodowej: „Unia Europejska ponosi większą odpowiedzialność niż kiedykolwiek w swojej historii”⁵. I chociaż zarówno obserwatorzy sceny międzynarodowej, jak i politycy unijni zdawali sobie sprawę z rozlicznych braków w ramach unijnej polityki zewnętrznej⁶, nie przeszkadzało im to sugerować konieczności większego zaangażowania Unii w toczące się procesy międzynarodowe.

Najważniejszych źródeł dokonującej się w pierwszej dekadzie XXI wieku globalizacji europejskiej polityki zewnętrznej i odejścia od roli aktora wyłącznie regionalnego upatrywać należy w: udanym procesie rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i związanej z tym ich transformacji, stabilizacji Bałkanów Zachodnich po serii wojen spowodowanych rozpadem państwa jugosłowiańskiego oraz wzroście roli wspólnej waluty euro na międzynarodowym rynku finansowym. Trudności związane przede wszystkim z procesem przyjmowania nowego traktatu (konstytucyjny, lizboński) nie spowodowały osłabienia globalnych ambicji Unii, wręcz przeciwnie, jeszcze je napędzały (argumentowano, że UE musi mieć spójną politykę zewnętrzną i traktat jest niezbędny chociażby z tego punktu widzenia).

I. I. UNIJNA WIZJA ŁADU MIĘDZYNARODOWEGO

UE postrzega pozimnowojenny ład międzynarodowy ambiwalentnie, z jednej strony wskazując na rozprzestrzenianie się wolności i dobrobytu, z drugiej zaś podkreślając pojawienie się nowych zagrożeń i wyzwania na skalę globalną⁷. Jako podstawowe problemy są wymieniane i proliferacja broni masowego rażenia, i konflikty regionalne⁸. Mimo pozytywnej oce-

⁵ European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11 December 2008, s. 1.

⁶ *Ibidem*, s. 2.

⁷ *A Secure Europe...*, s. 2-3; *Report on the Implementation...*, s. 1.

⁸ *A Secure Europe...*, s. 4-5.

ny części zachodzących zjawisk, Unia ocenia istniejący porządek globalny jako niezadowolający i postuluje jego ewolucyjną przebudowę⁹. Podejście Unii Europejskiej do ładu międzynarodowego najtrafniej można scharakteryzować jako dążenie do urzeczywistnienia trzech postulatów: wielobiegunowości, multilateralizmu oraz normatywizmu. UE wprowadzie konsekwentnie unika w swoich dokumentach odwoływania się do pojęcia „ładu wielobiegunowego”, preferując określenia typu „efektywny ład oparty na multilateralizmie”, jednak nie można utożsamiać tych pojęć i należy uznać, iż ich równoczesna realizacja jest niezbędna¹⁰.

Wydaje się, iż przyczyny unijnej niechęci do posługiwania się terminem „ład wielobiegunowy” tkwią w określonej konotacji tego pojęcia, które traktowane jest jako mające charakter antyamerykański. I chociaż nie można uznać antyamerykanizmu za cechę unijnej polityki zewnętrznej (również z uwagi na bardzo bliskie więzi części państw członkowskich ze Stanami Zjednoczonymi), to dążenie do większej roli w sprawach międzynarodowych implicite zakłada stopniowy spadek potęgi USA i bardziej równomierne rozłożenie potencjałów między poszczególnych aktorów. Już w Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r. stwierdzono, że „żaden pojedynczy kraj nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać dzisiejszych skomplikowanych problemów”¹¹.

Promowany „ład multilateralny” odnosi się zatem zarówno do zmniejszającej się dysproporcji między USA i pozostałymi aktorami, jak i do sposobu zarządzania tymże ładem. UE w 2003 r. uznała za swój cel „rozwój silnej społeczności międzynarodowej, dobrze funkcjonujących instytucji międzynarodowych oraz porządku międzynarodowego

⁹ *A Secure Europe...*, s. 9; *Report on the Implementation...*, s. 11

¹⁰ Określenie „wielobiegunowość” odnosi się do rozkładu potęgi materialnej między najważniejszymi aktorami; określenie „multilateralizm” odnosi się do sposobu prowadzenia polityki zagranicznej przez danego aktora i stopnia uwzględniania innych uczestników stosunków międzynarodowych w procesie jej tworzenia.

¹¹ *A Secure Europe...*, s. 1.

opartego na prawie międzynarodowym”. Podkreślano w związku z tym znaczenie ONZ i Rady Bezpieczeństwa, konieczność rozwoju reżimów międzynarodowych, znaczenie organizacji regionalnych, rozprzestrzenianie rządów prawa i praw człowieka¹². W raporcie oceniającym implementację Strategii podkreślono, iż „na poziomie globalnym, Europa musi przewodzić odnowieniu ładu multilateralnego”¹³. Za główny sposób, w jaki należy promować multilateralny porządek, uznano partnerstwa z innymi istotnymi w skali globalnej aktorami¹⁴.

Multilateralizm jest w praktyce postrzegany przez UE jako jedyny sposób na rozwiązanie istniejących problemów ładu międzynarodowego. Preferencja unijna dla multilateralizmu wychodzi z założenia, że nowe wyłaniające się bądź powracające mocarstwa trzeba włączyć w system międzynarodowy i skłonić je do przyjęcia części odpowiedzialności za jego funkcjonowanie. Przekonanie to jedynie uległo wzmocnieniu w ciągu ostatnich lat, w dużej mierze pod wpływem doświadczeń z Iraku i Afganistanu, ale również wskutek podejścia do kryzysów wokół ambicji nuklearnych Korei Północnej czy Iranu. Wynika wreszcie z samej konstrukcji Unii Europejskiej, która opiera się na multilateralizmie.

Dotychczasowe doświadczenie integracji odpowiada również za dążenie Unii do nadania normatywnych ram porządkowi międzynarodowemu. Normatywizm wynika z kultury politycznej UE, która dąży do skopiowania modelu wewnątrz europejskiego i przeniesienia go na płaszczyznę relacji między aktorami w skali globalnej¹⁵.

¹² *Ibidem*, s. 9-10.

¹³ *Report on the Implementation...*, s. 2.

¹⁴ *Ibidem*, s. 11.

¹⁵ Por. NATHALIE TOCCI, *The European Union as a Normative Foreign Policy Actor*, CEPS Working Document No. 281, January 2008, Brussels: Centre for European Policy Studies.

I.2. UE WOBEC KRYZYSÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Udział w procesach regulacji kryzysów międzynarodowych (crisis management) stał się jednym z najważniejszych elementów realizacji globalnych ambicji Unii Europejskiej. Jak twierdzi raport z 2008 r., „Unia Europejska w rosnący sposób czyniła różnicę w adresowaniu kryzysów i konfliktów, od Afganistanu po Gruzję”¹⁶.

Jeszcze w końcu lat 90. XX wieku UE zaczęła działać na rzecz usprawnienia swojego potencjału w dziedzinie conflict and crisis management. Pod tym pojęciem rozumiano zarówno działania z zakresu zapobiegania konfliktom, strukturalne, długofalowe (realizowane przeważnie przez Komisję Europejską), jak i krótkoterminowe działania dyplomatyczne (podejmowane w ramach WPZiB), mające na celu łączenie działań cywilnych i wojskowych¹⁷. Unia uznała również, że istotnym elementem jej polityki powinna być gotowość do działań prewencyjnych¹⁸. Oba kluczowe dokumenty (Strategia z 2003 r. oraz Raport z 2008 r.) podkreślały, że unijna zdolność do reagowania na kryzysy międzynarodowe jest coraz skuteczniejsza.

U podłoża zaangażowania Unii Europejskiej w rozwiązywanie kryzysów międzynarodowych leżą różnorokie motywy. Po pierwsze, kryzysy i mogące być ich skutkiem konflikty regionalne zostały w Strategii 2003 r. uznane za jedno z kluczowych zagrożeń w skali globalnej. Po drugie, zaangażowanie unijne i obecność w procesach rozwiązywania kryzysów podnosiłyby wagę i znaczenie Unii w porządku międzynarodowym, jako aktora obecnego we wszelkich procesach o znaczeniu globalnym.

¹⁶ *Report on the Implementation...*, s. 1.

¹⁷ GIOVANNA BONO, “EU Approaches to Conflict Management: A “Distinctive” Contribution?”, [w:] PAOLO FORADORI, PAOLO ROSA, RICCARDO SCARTEZZINI (red.), *Managing a Multilevel Foreign Policy. The EU in International Affairs*, Plumouth: Lexington Books 2007, s. 160-161.

¹⁸ *A Secure Europe...*, s. 7.

Po trzecie, efektywny udział w procesie rozwiązywania kryzysów byłby dowodem skuteczności podejścia wielostronnego, w przeciwieństwie do dominującego wówczas amerykańskiego unilateralizmu. Po czwarte, Unia mogłaby zademonstrować swoją jednomyślność w polityce zagranicznej i zdolność do przełamania uznawanego za podstawową słabość zróżnicowania wewnętrznego.

1.3. MIEJSCE ROSJI W GLOBALNEJ POLITYCE UE

W pierwszej dekadzie XXI wieku zarówno Unia Europejska, jak i Rosja formułowały swoje wizje przyszłego porządku międzynarodowego. W obu przypadkach aktorzy byli przekonani o nieuchronnym wzroście swojego znaczenia i wagi na arenie międzynarodowej, czemu towarzyszył wzrost ambicji co do stopnia uczestnictwa w procesach zarządzania ładem globalnym (wspólnym założeniem, niewypowiedzianym *explicite*, było przekonanie o stopniowym zmniejszaniu się roli Stanów Zjednoczonych i niezdolności USA do samodzielnego rozwiązywania narastających problemów międzynarodowych).

W omawianym w pracy okresie podejście Unii Europejskiej do Rosji stopniowo ewoluowało. W 2003 r. panował dość duży optymizm co do przyszłości relacji unijno-rosyjskich, chętnie posługiwano się pojęciem „strategicznego partnerstwa”¹⁹. W roku 2008 było ono nadal używane, nadano mu jednak dużo mniej optymistyczne znaczenie, wskazując raczej na brak alternatywy wobec współpracy z Rosją, niż podkreślając zbieżność kierunków ewolucji obu aktorów, jak w początkach dekady. Raport z 2008 r. wskazał, że partnerstwo musi być oparte na poszanowaniu wspólnych wartości, jak i na wspólnych celach i interesach²⁰. Proces rozczarowania stanem współpracy z Moskwą narastał stopniowo, a jego kulminacją była wojna w Gruzji.

¹⁹ *Ibidem*, s. 14.

²⁰ *Report on the Implementation...*, s. 10.

Mimo istnienia rozlicznych problemów w relacjach dwustronnych, porównując europejską i rosyjską wizję porządku międzynarodowego, można znaleźć wiele podobieństw, zwłaszcza w sferze retorycznej. Moskwa wprost deklaruje poparcie dla wielobiegunowego porządku międzynarodowego i popiera multilateralizm w podejściu do rozwiązywania problemów międzynarodowych. Unia Europejska wydaje się dostrzegać pewną zbieżność z Rosją w podejściu do kwestii zarządzania globalnym ładem międzynarodowym. Uznaje się, że współpraca z Rosją może się stać sposobem na zwiększenie roli samej Unii Europejskiej w wymiarze globalnym. Argumentami przemawiającymi za taką tezę są m.in.: stałe miejsce Rosji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, rosyjskie wpływy polityczne w konfliktowych regionach świata (i tym samym „dostęp” do niechętnych Zachodowi przywódców), ograniczanie jednostronnej polityki amerykańskiej. Jak wskazała komisarz ds. sąsiedztwa i stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner, Rosja odgrywa „decydującą rolę we wszystkich zagadnieniach światowej polityki”. Najważniejszymi sferami współpracy w wymiarze globalnym są: rozwiązywanie konfliktów regionalnych, powstrzymanie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, walka z międzynarodowym terroryzmem oraz przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

Unia wydaje się być przekonana o zbieżności swoich i rosyjskich interesów w sferze rozwiązywania kryzysów międzynarodowych oraz o konieczności współpracy z Moskwą. Rosja była uznawana za istotnego aktora przy rozwiązywaniu kryzysów bałkańskich i bliskowschodnich²¹. W 2008 r. optymizm co do współpracy z Rosją uległ poważnemu zmniejszeniu, niemniej uznano, że „Rosja pozostaje ważnym partnerem w kwestiach globalnych” oraz podkreślano jej znaczenie w rozwiązywaniu kwestii irańskiej²². W omawianym w pracy okresie dodatkowym czyn-

²¹ *A Secure Europe...*, s. 8-9.

²² *Report on the Implementation...*, s. 7-11.

nikiem sprzyjającym bliskości unijnego i rosyjskiego podejścia do kryzysów pozostawał amerykański unilateralizm ekipy George'a W. Busha, jak i utrzymująca się jednobiegowość.

Jednak bliższe przyjrzenie się rosyjskiej wizji porządku międzynarodowego ukazuje nieco inne od unijnego rozumienie źródeł kryzysów międzynarodowych, co mogło mieć wpływ na współpracę obu aktorów w wymiarze globalnym. Kryzysy, zwłaszcza związane z ambicjami nuklearnymi poszczególnych państw, są traktowane jako reakcja na politykę amerykańską. Rosyjskie podejście do kryzysów charakteryzuje się przekonaniem o niezbędności rozwiązań wielostronnych, w tym poszanowania rosyjskich interesów. Moskwa uznaje też swój udział za niezbędny. Przedstawiciele Rosji (celował w tym minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow) wielokrotnie podkreślali, że nie może być mowy o jednostronnym rozwiązywaniu kryzysów międzynarodowych. Do tego dochodzi przekonanie, że USA nie są w stanie poradzić sobie samodzielnie z kryzysami. Rosja w odniesieniu do zarządzania kryzysami wychodzi z przekonania, że należy polityczno-dyplomatycznie regulować konflikty i „nie zaganiać nikogo do kąta”.

W takich warunkach uzasadnione wydawało się pytanie, który z elementów przeważy: pewna zbieżność wizji wielobiegowego i multilateralnego porządku międzynarodowego występująca między Unią Europejską i Rosją oraz wiążące się tym zainteresowanie wielostronnym i pokojowym rozwiązywaniem kryzysów czy różnice percepcji, celów i środków w podejściu obu aktorów do pozimnowojennego ładu międzynarodowego.

2.

Polityka Unii Europejskiej i Rosji w wybranych kryzysach międzynarodowych 2003 – 2008

Do odpowiedzi na pytanie o znaczenie czynnika rosyjskiego w polityce Unii Europejskiej wobec kryzysów międzynarodowych wybrane zostały trzy przypadki, charakteryzujące się dużym stopniem zaangażowania UE: kosowski (2003-2008), irański (2003-2008) oraz izraelsko-palestyński (2003-2008). W każdym przypadku analizowane są następujące elementy: (a) znaczenie kryzysu i jego uczestników dla UE i FR; (b) cele i stanowiska UE i FR; (c) polityka UE; (d) polityka Rosji; (e) znaczenie zaangażowania Rosji dla efektywności polityki prowadzonej przez UE.

2.1. KRYZYS KOSOWSKI (2003-2008)

Wojna prowadzona przez NATO w 1999 r. pod hasłami obrony praw albańskich mieszkańców należącego do Serbii Kosowa, mimo zakończenia rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ z 24 czerwca 1999 r. (nr 1244) nie przyniosła ostatecznego rozwiązania sprawy kosowskiej. Kosowo faktycznie stało się niezależnym od Serbii protektoratem państw zachodnich, ale formalnie pozostawało częścią państwa serbskiego. Od roku 2003 ONZ podejmowała działania na rzecz trwałego rozwiązania sytuacji w Kosowie. Jednak dopiero pat w bezpośrednich negocjacjach serbsko-albańskich prowadzonych od 2006 r. spowodował, że pozostający w praktyce w fazie „zamrożenia” kryzys kosowski

wstąpił w otwartą fazę²³. Głównym punktem spornym stała się nadzorowana międzynarodowo niepodległość prowincji, którą przewidywał plan zaproponowany przez negocjatora z ramienia ONZ, Mattiego Ahtisaariego (nie używając przy tym określenia „niepodległość”).

a) Znaczenie kryzysu i jego uczestników dla UE i Rosji

Znaczenie kryzysu w Kosowie dla Unii Europejskiej definiowały przede wszystkim dwie okoliczności – bezpośrednie sąsiedztwo geograficzne oraz obecność polityczna i ekonomiczna Unii w Kosowie. Stabilizacja tego zapalnego punktu była istotna z uwagi na bezpieczeństwo i stabilność samej Europy. Zakończenie kryzysu kosowskiego miało z punktu widzenia UE otworzyć drogę do stabilizacji całych Bałkanów, łącznie z Serbią, czego elementem było zobowiązanie Unii do rozszerzenia się o obszar Bałkanów Zachodnich. Unia Europejska była bardzo silnie zaangażowana w proces budowy państwowości w Kosowie (state-building), również jeśli wziąć pod uwagę np. skierowane tam przez UE środki finansowe²⁴. Do 2006 r. UE przekazała Kosowu pomoc wartą 1,1 miliarda euro, co czyniło ją największym dawcą pomocy dla regionu²⁵. Dodatkowym motywem unijnego zaangażowania było przekonanie przywódców państw europejskich, że rozwiązanie sprawy Kosowa stałoby się przykładem skuteczności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (w praktyce można je uznać za test WPZiB) oraz podkreślałoby zdolność Europy do samodzielnego działania (UE miała przejąć gros

²³ ADAM BALCER, MARCIN KACZMARSKI, WOJCIECH STANISŁAWSKI, *Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowego – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji*, Prace OSW, nr 27, luty 2008, s. 19.

²⁴ DIMITRIS PAPADIMITRIOU, PETAR PETROV, LABINOT GREIĆEVCI, “To Build a State: Europeanization, EU Actorness and State-Building in Kosovo”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12 (2007), s. 219-238; Tocci, *op.cit.*, s. 47.

²⁵ PAPADIMITRIOU et al., *op.cit.*, s. 230.

ciężarów politycznych związanych z implementacją planu Ahtisaariego). Biorąc całość tych zjawisk pod uwagę, można określić kwestię Kosowa jako żywotny interes Unii jako globalnego aktora, zdolnego „mówić jednym głosem”²⁶. Z kolei Serbia była w UE postrzegana jako potencjalny kraj członkowski, zwłaszcza pod warunkiem współpracy z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w b. Jugosławii w Hadze. Uznawano powszechnie, że Belgrad nie ma innego wyboru, jak tylko pogodzić się z utratą prowincji kosowskiej. W pewnym stopniu Unia uznawała poza tym sprawę Kosowa za „wewnętrzzną” sytuację europejską.

Rosja, chociaż werbalnie demonstrowała poparcie dla Serbii, w praktyce wykazała swoiste desinteressement dla sytuacji w regionie, kiedy w 2003 r. wycofała swoje oddziały z sił pokojowych KFOR i SFOR. Obserwowana od 2005 r. intensyfikacja kontaktów nie zmieniała drugorzędneho miejsca Bałkanów w polityce zagranicznej FR. Moskwa nie miała bezpośrednich interesów w samym Kosowie, a nawet w odniesieniu do Serbii miały one ograniczony charakter. Chociaż Moskwa uważała się za tradycyjnego sojusznika Belgradu, to relacjom dwustronnym wyraźnie brakowało „treści”. Dopiero pojawienie się pata w procesie określenia ostatecznego statusu Kosowa spowodowało istotny wzrost zainteresowania ze strony Federacji Rosyjskiej i zmianę znaczenia kryzysu kosowskiego dla prowadzonej przez Moskwę polityki. Sytuacja wynikała wokół Kosowa stała się elementem podkreślonej przez rosyjskie władze odzyskanej samodzielności rosyjskiej polityki zagranicznej. Podstawowe znaczenie dla Rosji zyskały pozaregionalne aspekty kryzysu kosowskiego – jego implikacje dla separatyzmów w innych częściach świata, w tym na obszarze WNP, oraz dla relacji Rosji z Zachodem i jej udziału w procesach globalnego decydowania i decydowania na terytorium Europy. Jednocześnie Moskwa zdecydowała się uczynić z kryzysu również swego rodzaju test nowej jakości swoich relacji z Zachodem. Zarazem, wraz

²⁶ *Ibidem*, s. 221.

z przedłużaniem się kryzysu, rosło rosyjskie zaangażowanie polityczne i ekonomiczne wobec Belgradu, podnosząc znaczenie tego kraju dla FR. Wzrosły rosyjskie inwestycje w Serbii, przede wszystkim w sektorze energetycznym – jedną z nitek planowanego gazociągu South Stream zdecydowano się skierować właśnie przez Serbię.

b) Cele i stanowiska obu stron wobec kryzysu

Chociaż formalnie obie strony (UE i Rosja) pozostawały neutralne w konflikcie, faktycznie opowiedziały się po przeciwnych stronach: UE wspierała kosowskich Albańczyków, Rosja stanęła po stronie Serbii.

Unia Europejska uznała, że wobec braku porozumienia między stroną serbską i albańską jedynym sposobem wyjścia z kryzysu jest przyjęcie planu Ahtisaariego i przyznanie Kosowu niepodległości pod nadzorem społeczności międzynarodowej²⁷. W tej sytuacji celem Unii stało się przeforsowanie korzystnego dla niej rozwiązania przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (co miało osłabić antyniepodległościowe nastroje w części państw UE). Dopiero kiedy okazało się to niemożliwe, Unia (w porozumieniu z USA) podjęła działania na rzecz jednostronnego rozwiązania. UE niejako w zamian była gotowa przyspieszyć działania na rzecz integracji Serbii z Unią. Unijni przedstawiciele stali na stanowisku, że Kosovo jest przypadkiem wyjątkowym i nie może być mowy o jego precedensowym charakterze w stosunkach międzynarodowych. Mówiąc o celach i stanowisku Unii, należy mieć na uwadze brak pełnej jedności wewnątrz UE. Istniały bowiem głębokie podziały co do przyszłości Kosowa. Do państw sceptycznych względem niepodległości Kosowa (z uwagi na własne wewnętrzne problemy bądź bliskie relacje z Serbią) należały: Grecja, Cypr, Rumunia, Słowacja, Hiszpania. Po stronie niepodległości Ko-

²⁷ JEAN D'ASPREMONT, „Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20 (2007), s. 649-668.

sowa jednoznacznie opowiadały się największe państwa UE: Niemcy, Francja i Wielka Brytania. Również instytucje unijne opowiadały się za tą możliwością.

Rosja z kolei twierdziła, że poprze każde rozwiązanie, na które zgodzą się obie strony, co w warunkach wspomnianego pata oznaczało faktyczne poparcie strony serbskiej i sprzeciw wobec niepodległości Kosowa. Moskwie wyraźnie brakowało pozytywnego planu rozwiązania kryzysu (co potwierdził sam prezydent Putin²⁸), wskutek czego jej głównym celem stało się przedłużanie negocjacji i odkładanie rozwiązania problemu. Rosja dążyła do uzyskania równoprawnego głosu z państwami zachodnimi i do niedopuszczenia przeforsowania takiego rozwiązania, które podważałoby terytorialną integralność Serbii. Przy tym Moskwa podkreślała, że sposób rozwiązania kryzysu kosowskiego (np. jednostronna deklaracja niepodległości z pominięciem ONZ) stanie się precedensem dla podobnych spraw.

c) Polityka UE w kryzysie

Problem kosowski stał się jednym z priorytetów Unii Europejskiej w roku 2007, kiedy okazało się, że stanowisko rosyjskie jest nieprzejednane i plan Ahtisaariego nie zostanie łatwo zaakceptowany. UE prowadziła działania jednocześnie w dwóch sferach: z jednej strony usiłowała zachować wewnętrzną jedność, z drugiej zaś starała się nakłonić Rosję do zmiany stanowiska. Wraz z objęciem przewodnictwa w Unii w pierwszej połowie 2007 r., główna rola przypadła stronie niemieckiej. 14 stycznia minister spraw zagranicznych Niemiec Frank-Walter Steinmeier zapowiedział, że UE poprze plan Ahtisaariego, jeśli „zachowa twarz Serbii i przyniesie stabilizację w Kosowie”. Francja uznała plan Ahtisaariego za zrównoważony (wypowiedź rzecznika MSZ z 29 stycznia 2007 r.). Plan jednoznacznie poparli również reprezentanci instytucji unijnych –

²⁸ BALCER et al., *op.cit.*, s. 34.

Javier Solana i komisarz ds. rozszerzenia Olli Rehn (2 lutego 2007 r.). Jednocześnie od momentu publikacji planu Unia, na czele z Niemcami, podjęła działania na rzecz przekonania Moskwy do jego akceptacji. Komisarz ds. rozszerzenia sugerował, że Serbia mogłaby w 2008 r. stać się kandydatem do UE. Podobne stanowisko wyraził szwedzki minister spraw zagranicznych Carl Bildt (29 marca). Przedstawiciele Unii argumentowali, że faktyczna niepodległość dla Kosowa jest jedynym realnym sposobem wyjścia z kryzysu, brak porozumienia zaś będzie coraz wyraźniej groził chaosem na Bałkanach. 29 marca 2007 r. Parlament Europejski przeważającą większością głosów (490-80-87) opowiedział się za nadzorowaną niepodległością, sprzeciwiając się przy tym uznaniu Kosowa za precedens. Istniejące w ramach UE głębokie podziały w kwestii niepodległości Kosowa udało się zminimalizować na spotkaniu 30-31 marca 2007 r. ministrów spraw zagranicznych. W maju 2007 r. podczas szczytu UE-USA przyjęto wspólną deklarację popierającą plan Ahtisaariego²⁹. To strona unijna najbardziej zaangażowała się w próby przekonania Rosji, oferując coraz to nowe wersje rezolucji Rady Bezpieczeństwa, które miałyby uspokoić obawy rosyjskie.

Formalna rola Unii Europejskiej, będąca potwierdzeniem jej faktycznego udziału w poszukiwaniu rozwiązania kryzysu kosowskiego, wzrosła w lipcu 2007 r. Wówczas zdecydowano się wznowić negocjacje, formalnie pod egidą Grupy Kontaktowej, w praktyce jednak nadzór nad rozmowami sprawować miały UE, USA i Rosja (w formule „trojki”). Ze strony Unii wysłannikiem został niemiecki dyplomata Wolfgang Ischinger. Przedstawił on m.in. propozycję, by między Serbią i Kosowem zawrzeć układ na podobieństwo porozumienia między państwami niemieckimi z 1972 r., które by oznaczało uznanie faktyczne, ale nie prawne³⁰. Po niepowodzeniu ostatniej rundy negocjacji (która skończyła się 10 grudnia

²⁹ *Ibidem*, s. 32.

³⁰ *Ibidem*, s. 31.

2007 r.) ministrowie spraw zagranicznych UE (bez Cypru) zdecydowali 11 grudnia o konieczności rozpoczęcia misji unijnej, nawet bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ. UE zdecydowała się wysłać do Kosowa misję EULEX, która miałaby przejąć kompetencje misji UNMIK.

Postawę unijną można uznać za decydującą, bo bez unijnego poparcia USA zapewne nie zdecydowałyby się na jednostronne uznanie niepodległości Kosowa. Unia wybrała drogę ostrożnego popierania niepodległości Kosowa, na jego uznanie z ominięciem ONZ decydując się dopiero po fiasku rozmów z Rosją. Jednocześnie UE zaprezentowała dość pryncypialne podejście – nie było otwartych prób „targowania” się z Rosją i proponowania koncesji w innych sferach w zamian za zgodę Rosji na niepodległość Kosowa, m.in. Unia nie chciała zrewidować postrzegania Kosowa jako przypadku wyjątkowego.

d) Polityka Rosji w kryzysie

Polityka prowadzona przez Federację Rosyjską okazała się kluczowym elementem procesu kosowskiego z racji konieczności poparcia planu Ahtisaariego przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Chiny, chociaż wykazywały co najmniej równie duże zainteresowanie niedopuszczeniem do niepodległości Kosowa, zdecydowanie oddały Moskwie prymat w tej sprawie.

Rosja z podstawy swojego podejścia uczyniła konieczność uregulowania kwestii kosowskiej na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Swoje zachowanie Moskwa uzależniła od zgody obu stron (Belgradu i Prisztiny) na proponowane rozwiązanie. Zarazem przedstawiciele FR starali się unikać zajęcia jednoznacznego stanowiska w kwestii ewentualnego zawetowania planu pokojowego w Radzie Bezpieczeństwa, nie chcąc się wiązać co do jednoznacznego charakteru postępowania Rosji w tej sprawie (widoczna była niechęć Rosji do ewentualnego zastosowania weta). Wyraźnym elementem rosyjskiego stanowiska było przy tym przedłużanie rozwiązania kryzysu. Rosja nalegała, by się nie spieszyć z rozwiąza-

niem ostatecznego statusu (nie wyznaczać sztucznych terminów zakończenia rozmów), kontynuować rozmowy między Belgradem i Prisztiną, ewentualnie powołać nowego koordynatora.

Stanowisko Rosji miało dwuznaczny charakter. Z jednej strony Rosja broniła konieczności zgody obu stron na rozwiązanie przyszłości Kosowa, nietworzenia sztucznych terminów oraz przestrzegania rezolucji nr 1244, z drugiej zaś wskazywała, że sposób rozwiązania tej kwestii będzie precedensem dla innych „zamrożonych” konfliktów, przede wszystkim na obszarze WNP. Kolejnym etapem rosyjskiej polityki stał się sprzeciw wobec planu Ahtisaariego. Rosja uznała przerwanie rozmów i przekazanie planu Ahtisaariego pod obrady Rady Bezpieczeństwa za „przedwczesne”. Po stronie rosyjskiej pojawiły się propozycje wyznaczenia nowego wysłannika ONZ w Kosowie w miejsce Ahtisaariego. Rosji udało się przeforsować projekt wysłania do Kosowa misji mającej zbadać stan faktyczny (tzw. fact-finding mission), która w dniach 26–28 kwietnia 2007 r. przebywała w Kosowie, badając warunki realizacji rezolucji nr 1244. Wobec pojawiania się kolejnych projektów rezolucji, składanych przez państwa zachodnie, strona rosyjska uznawała je za niemożliwe do przyjęcia (grożąc nieraz wprost zawetowaniem) i tym samym żaden z nich nie trafił pod głosowanie w Radzie Bezpieczeństwa. Rosyjski opór wobec kolejnych wersji rezolucji doprowadził do zgody państw zachodnich na dalsze negocjacje między Belgradem i Prisztiną oraz zmianę formatu rozmów wielostronnych pod koniec lipca. Miejsce Grupy Kontaktowej jako pośrednika zajęła wspomniana trójka: USA – UE – Rosja. Jednocześnie Moskwa podtrzymywała swoje stanowisko, że rozmowy nie powinny być ograniczone żadnymi terminami (podczas gdy Zachód stał na stanowisku, by nie przekraczały 120 dni i zakończyły się do 10 grudnia 2007 r.).

Już po proklamacji niepodległości Kosowa (co nastąpiło 17 lutego 2008 r.) działania Rosji skłaniały się ku utrzymaniu obecności ONZ w prowincji oraz niedopuszczeniu do prawnej (np. na forum ONZ) le-

gitymizacji niepodległości Kosowa. Jedną z poważniejszych przeszkód dla polityki unijnej okazały się działania Rosji blokujące na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ przekazanie misji unijnej kompetencji UNMIK. Misja miała się rozpocząć w ciągu 120 dni od proklamacji niepodległości Kosowa. Ostatecznie w listopadzie 2008 r. Rosja zgodziła się na rozwiązanie kompromisowe, zgodnie z którym UNMIK i EULEX (misja unijna) miały w praktyce równolegle funkcjonować w Kosowie. Jednocześnie od momentu ogłoszenia przez Prisztinę niepodległości i uznania jej przez większość państw UE, polityka rosyjska w odniesieniu do Kosowa straciła na dynamice i ograniczała się do blokowania dalszego procesu uznawania kosowskiej państwowości.

e) Znaczenie zaangażowania Rosji dla polityki UE

Twardy sprzeciw Moskwy w kwestii Kosowa okazał się dużym zaskoczeniem dla państw zachodnich, w tym również dla Unii Europejskiej. Rosyjskie zachowanie interpretowano jako czasowe, koniunkturalne, nastawione na uzyskanie ewentualnych korzyści w zamian, jednocześnie uznając, że Rosja po „symbolicznym” oporze zrezygnuje z dalszego blokowania procesu.

Polityka Rosji w sprawie Kosowa zdecydowanie utrudniła działania unijne mające na celu stabilizację regionu i skłoniły Unię do działania poza ramami Rady Bezpieczeństwa, czego wcześniej starała się uniknąć. Moskwie udało się odroczyć proces mniej więcej o rok, ale praktycznie wcale nie była ona w stanie wpłynąć na jego ostateczny rezultat, tj. przyznanie Kosowu niepodległości. Rosja nie dysponowała żadnym pozytywnym planem dotyczącym Kosowa, poza kontynuacją rozmów. Zdaniem R. Fawna, to właśnie rosyjski sprzeciw przyczynił się do nadania kwestii Kosowa znaczenia globalnego³¹. Ponadto poparcie rosyjskie umacniało Serbię w przekonaniu o konieczności utrzymania bezkompromisowego stanowiska.

³¹ RICK FAWN, „The Kosovo-and Montenegro-effect”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 2 (2008), s. 269-294, s. 269-270.

Sprzeciw rosyjski mógł mieć negatywne konsekwencje przede wszystkim dla Unii Europejskiej. USA i tak były zdecydowane poprzeć niepodległość Kosowa. W przypadku Unii natomiast rosyjski sprzeciw, po pierwsze, tworzył kolejne pole konfliktu w relacjach między oboma aktorami, po drugie zaś narażał Unię na załamanie się wewnętrznego konsensu w sprawie Kosowa. Jednakże mimo podejmowanych wysiłków Moskwie nie udało się podważyć porozumienia, które z wielkim trudem narodziło się w UE co do przyszłości Kosowa.

O ile wpływ Rosji na sam kryzys okazał się ograniczony, o tyle jego ubocznym efektem stało się skomplikowanie polityki UE wobec Serbii. Belgrad, zacieśniwszy relacje polityczne i ekonomiczne z Moskwą, stał się trudniejszym rozmówcą dla Unii, a wcześniejszy monopol Zachodu w regionie bałkańskim został osłabiony.

2.2. KRYZYS IRAŃSKI (2003-2008)

Kryzys irański, związany z rozwijaniem przez Teheran programu nuklearnego i ukrywaniem niektórych działań przed Międzynarodową Agencją Energetyki Atomowej (co wzbudziło podejrzenia, iż ma on wojskowy charakter), zaczął się w roku 2003 i pozostaje nierozwiązany. Toczył się w dwóch etapach: w latach 2003-2006 oraz od roku 2006. Przełomowym punktem stało się wznowienie przez Iran procesu wzbogacania uranu oraz ograniczenie swobody ruchów inspektorów MAEA w 2006 r. Formalnie Iran pozostaje stroną Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) i utrzymuje, iż jego działania zmierzają wyłącznie do zagwarantowania prawa do cywilnej energii nuklearnej. Stan zaawansowania irańskiego programu nuklearnego nie jest oczywisty, zwłaszcza możliwości osiągnięcia tzw. zdolności progowej. Zdaniem części analityków, Iran wciąż ma na tyle duże problemy techniczne, że sojusznicy transatlantyccy mogą spokojnie podążać drogą dyplomacji. Niewypowiedzianą polityką jest odsuwanie w czasie

możliwości zdobycia przez Iran broni nuklearnej do momentu, aż będzie on miał bardziej reprezentatywny rząd³². Jednocześnie Iran wciąż „nie przekroczył Rubikonu” decyzji o budowie broni nuklearnej³³. Za najbardziej prawdopodobny cel Iranu można uznać uzyskanie zdolności progowej bez jej przekraczania. Poprzez przyspieszanie swojego programu Teheran chce zwiększyć możliwości przetargowe³⁴. Praktycznie od roku 2003 istnieje ryzyko użycia siły w sytuacji wokół Iranu – bądź przez Stany Zjednoczone, bądź przez Izrael. W rozmowy na temat programu irańskiego włączeni są wszyscy istotni aktorzy międzynarodowi, w tym stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ, Niemcy oraz Unia Europejska.

a) Znaczenie kryzysu i jego uczestników dla UE i Rosji

Kryzys irański, w tym zarówno możliwość jego eskalacji do fazy konfliktu zbrojnego, jak i wejście przez Iran w posiadanie broni nuklearnej, stanowi zagrożenie zarówno dla interesów Rosji, jak i Unii Europejskiej. Z uwagi na bliskie sąsiedztwo, ryzyko wyścigu zbrojeń w regionie czy groźbę destabilizacji Bliskiego Wschodu obaj aktorzy są zainteresowani zarówno powstrzymaniem Iranu przed nabyciem broni nuklearnej, jak i pokojowym rozwiązaniem kryzysu.

Dla Unii Europejskiej Iran jest ponadto istotnym partnerem handlowym oraz źródłem surowców energetycznych – ropy naftowej oraz, potencjalnie, gazu ziemnego (Iran mógłby być dostawcą gazu dla omijającego Rosję tzw. korytarza południowego, który obejmuje planowane rurociągi Nabucco oraz Interkonektor Turcja-Grecja-Włochy). UE coraz

³² MARK FITZPATRICK, „Is Iran’s Nuclear Capability Inevitable?”, [w:] PATRICK M. CRONIN (red.), *Double Trouble. Iran and North Korea as Challenges to International Security*, London: Praeger Security International 2008, s. 27-29.

³³ ALEXEI G. ARBATOV, „The Inexorable Momentum of Escalation”, [w:] PATRICK M. CRONIN (red.), *Double Trouble. Iran and North Korea as Challenges to International Security*, London: Praeger Security International 2008, s. 66.

³⁴ TIM GULDIMANN, „The Iranian Nuclear Impasse”, *Survival*, Vol. 49, No. 3, s. 170.

wyraźniej angażuje się przy tym w politykę bliskowschodnią, w której Iran jest istotnym aktorem.

Sam kryzys irański znalazł się w centrum europejskiej strategii bezpieczeństwa i został potraktowany jako dobra okazja do demonstracji możliwości działania UE na arenie międzynarodowej. W dużej mierze wpływa on na wiarygodność UE jako globalnego aktora³⁵. UE zaangażowała się w kryzys z trzech powodów – chcąc pokazać, że dyplomacja jest dobrą metodą zapewniania nieprolifracji broni masowego rażenia; dążąc do odzyskania jedności utraconej w Iraku oraz obawiając się programów zbrojeniowych Iranu³⁶. Ponadto jej intencją było rozstrzygnięcie kryzysu bez odwoływania się do Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Dla Rosji Iran jest ważnym partnerem regionalnym, zarówno politycznym, jak i gospodarczym. Iran równoważy Turcję, ogranicza dominację USA w regionie, dzieli część interesów z Rosją na Kaukazie i w Azji Środkowej³⁷. W przypadku Czeczenii i Tadżykistanu Iran dowiódł swego znaczenia dla Rosji³⁸. Iran jest przy tym istotnym partnerem gospodarczym, zwłaszcza dla wybranych gałęzi rosyjskiego przemysłu, jak atomowy czy zbrojeniowy.

Rosja nie życzy sobie opanowania przez Iran technologii cyklu paliwowego (sama chce sprzedawać paliwo nuklearne do tego kraju), ani tym bardziej wyprodukowania przez Iran własnej bomby atomowej. Jednocześnie nie postrzega irańskich ambicji nuklearnych jako skierowanych przeciwko sobie i zagrażających jej żywotnym interesom (jak ma

³⁵ STEN RYNNING, "Europe's emergent but weak strategic culture. The case of the EU, Iran, and nuclear weapons diplomacy", [w:] KJELL ENGELBREKT, JAN HALLENBERG (red.), *The European Union and Strategy. An emerging actor*, London, New York: Routledge 2008, s. 97.

³⁶ THÉRÈSE DELPECH, *Iran and the Bomb. The Abdication of International Responsibility*, London: Hurst&Company 2007, s. 27.

³⁷ ARBATOV, *op.cit.*, s. 70.

³⁸ SEYED HOSSEIN MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations. Challenges and opportunities*, London, New York: Routledge 2008, s. 154.

to miejsce na Zachodzie). Ówczesny prezydent Rosji Władimir Putin mówił w Monachium w lutym 2007 r., że za ambicje nuklearne Iranu odpowiadają Stany Zjednoczone, wskazując, że „nie można się schronić za prawem i to napędza wyścig zbrojeń [...] dominacja czynnika siły skłania innych do sięgania po broń masowego rażenia”. Zdaniem Aleksieja Arbatowa, większa część elity rosyjskiej wybrałaby pokój z Iranem nuklearnym niż wojnę za cenę rozbrojenia³⁹.

Sprawa irańska ma dla Rosji również kontekst relacji z Zachodem. Utrzymywanie napięcia między Iranem i Zachodem, z jednej strony, podnosi rangę Rosji jako pośrednika (i kraju mającego duży wpływ na Iran), z drugiej zaś eliminuje (przynajmniej na czas trwania kryzysu) potencjalnego konkurenta w sferze sprzedaży gazu naturalnego.

b) Cele i stanowiska obu stron wobec kryzysu

Na poziomie ogólnym cele Unii Europejskiej i Rosji wydawały się być zbieżne. Obaj aktorzy nie chcieli, aby Iran wszedł w posiadanie broni nuklearnej, ale jednocześnie wypowiadali się i działali przeciwko użyciu siły wobec Iranu, opowiadając się za rozwiązaniem dyplomatycznym, włączającym wszystkie zainteresowane strony. W pierwszym etapie kryzysu (do 2006 r.) obie strony wypowiadały się również przeciwko kierowaniu irańskiego nuklearnego dossier do Rady Bezpieczeństwa ONZ, preferując rozwiązanie na forum MAEA. Różnice pojawiły się w momencie, kiedy sprawa irańska stanęła na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Unia Europejska opowiadała się za zastosowaniem wobec Iranu sankcji, uznając, że podejmowane wcześniej wysiłki nie przyniosły rezultatów. Najważniejszym celem Unii była ścisła kontrola irańskiego programu nuklearnego przez MAEA oraz zniechęcenie Teheranu do wytwarzania paliwa nuklearnego. Długofalowo Unia dążyła do całości-

³⁹ ARBATOV, *op.cit.*, s. 71.

wego porozumienia z Iranem, które pozwoliłoby na ekspansję współpracy ekonomicznej bez ryzyka napięć ze Stanami Zjednoczonymi i rezygnacji z własnych interesów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Rosja starała się ograniczyć sankcje nakładane na Iran i w jak największym stopniu ochronić swoje interesy ekonomiczne w tym kraju, przede wszystkim budowaną w Bushehr elektrownię nuklearną. Jednocześnie podejście Moskwy pozostawało dwuznaczne, będąc często funkcją jej aktualnych relacji z Zachodem, zwłaszcza z USA. Niejednokrotnie powstawało wrażenie, że najważniejszym celem Rosji jest nie tyle rozwiązanie kryzysu, ile jego przedłużanie, ponieważ dawało ono możliwości nacisku zarówno na państwa zachodnie, jak i na sam Iran⁴⁰.

c) Polityka UE w kryzysie

Polityka Unii Europejskiej przyjęta wobec Iranu była elementem realizacji wypracowanej w latach 2001 – 2003 i przyjętej w grudniu 2003 r. strategii przeciwdziałania proliferacji. UE próbowała wobec Iranu zastosować strategię, która, oparta na międzynarodowych instytucjach i reżimach (MAEA i NPT), odbijała przede wszystkim wewnętrzne doświadczenia procesów integracyjnych⁴¹.

6 sierpnia 2003 r. Francja, Niemcy i Wielka Brytania wysłały wspólny list do ministra spraw zagranicznych Iranu. Sama Unia zaangażowała się w kryzys w październiku 2003 r., po rezolucji Rady Gubernatorów MAEA z września 2003 r. (wówczas Iran wyraźnie obawiał się amerykańskiej agresji lub skierowania sprawy do Rady Bezpieczeństwa ONZ, jego pozycję osłabiły też straty ekonomiczne)⁴². Ministrowie spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii udali się do Teheranu i 21 października osiągnięto porozumienie (tzw. Tehran Statement) – Iran zgodził się na inspekcje MAEA bez ograniczeń i podpisanie do-

⁴⁰ MOUSAVIAN, *op.cit.*, s. 154-155.

⁴¹ RYNNING, *op.cit.*, s. 94-95.

⁴² MOUSAVIAN, *op.cit.*, s. 149-151.

datkowego protokołu do NPT oraz dobrowolne zawieszenie wzbogacania i przeróbek uranu (później irański negocjator przyznał, że był to jedynie taktyczny wybieg⁴³). Oznaczało to również utrzymanie procesu rozwiązywania kryzysu w ramach MAEA. Sprawę Iranu po raz kolejny rozpatrywała Rada Gubernatorów MAEA 26 listopada 2003 r. Kraje UE i Rosja powstrzymały ostre sformułowania ze strony USA⁴⁴. 18 grudnia 2003 r. Iran podpisał dodatkowy protokół; jednocześnie nie ujawnił wszystkiego, co dotyczyło programu, co powodowało kolejne napięcia.

23 lutego 2004 r. Iran zawarł dodatkowe porozumienie z Europą w sprawie zawieszenia prac (tzw. Brussels Agreement), a w marcu 2004 r. UE obiecała Iranowi zamknięcie do czerwca sprawy nuklearnej. MAEA przyjęła kolejną rezolucję, gdzie znowu starły się USA i kraje europejskie⁴⁵. Nie uregulowano tej sprawy i wróciła ona na spotkaniu MAEA w czerwcu 2004 r., co Iran uznał za złamanie porozumienia brukselskiego przez Europę. W czerwcu 2004 r. Iran wznowił produkcję centryfug i ich testowanie oraz „odwiesił” wzbogacanie uranu. We wrześniu MAEA przyjęła kolejną rezolucję, a w październiku kraje UE, widząc perspektywę zmarnowania roku negocjacji, rozpoczęły kolejną fazę rozmów z Teheranem⁴⁶. 15 listopada 2004 r. osiągnięto trzecie z kolei porozumienie (tzw. Paris Agreement). Po kilku rundach negocjacji Iran zgodził się zawiesić wszelkie działania w zamian za negocjacje w sferze współpracy cywilnej, handlu i bezpieczeństwa regionalnego (te rozmowy zaczęły się w grudniu 2004 r.). Istotne było, że obok dotychczasowej trójki europejskiej w negocjacje miała się zaangażować cała UE. W listopadzie MAEA zatwierdziła porozumienie w swojej rezolucji⁴⁷. W lutym 2005 r. okazało się, że Iran kontynuował przeróbkę uranu. W maju 2005 r. do rozmów

⁴³ FITZPATRICK, s. 24.

⁴⁴ MOUSAVIAN, *op.cit.*, s. 163.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 165-169.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 174-175.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 175-178.

dołączył wysoki przedstawiciel ds. WPZiB Javier Solana. W sierpniu 2005 r. UE zaproponowała Iranowi całościowy pakiet współpracy, ale Iran wycofał się z porozumień paryskich i otwarcie wznowił konwersję uranu w Isfahan. We wrześniu 2005 r. Europa nie zdecydowała się na wysłanie sprawy do Rady Bezpieczeństwa ONZ podczas przyjmowania rezolucji MAEA (możliwość taką dopuszczono później).

W styczniu 2006 r. Iran zadeklarował wznowienie wzbogacania uranu w Natanz, a MAEA przyjęła rezolucję kierującą irańskie dossier do Rady Bezpieczeństwa. W marcu 2006 r. po raz pierwszy sprawa Iranu znalazła się na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, która wezwała go do wypełnienia żądań MAEA – zgoda UE na taki bieg sprawy oznacza de facto częściową przynajmniej porażkę idei dyplomacji z Iranem i zgodę z USA⁴⁸. W czerwcu 2006 r., po uzgodnieniu w ramach P-6 (stali członkowie RB oraz Niemcy), Javier Solana przedstawił w Teheranie nową ofertę. Po braku postępów P-6 w lipcu decyduje się wysłać sprawę Iranu do Rady Bezpieczeństwa ONZ, co 31 lipca zaowocowało przyjęciem pierwszej rezolucji grożącej sankcjami nr 1696⁴⁹. Również rozmowy Solany z irańskim negocjatorem Alim Laridżanem wczesną jesienią nie przyniosły rezultatu, chociaż jednym z elementów pakietu były bezpośrednie rozmowy USA z Iranem w ramach wielostronnych, na co wcześniej USA nie chciały się zgodzić. 23 grudnia 2006 r. przyjęto kolejną rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1737, na co Iran znów odpowiedział instalacją kaskad. Drugą była rezolucja z 24 marca 2007 r.⁵⁰, nr 1747, trzecią zaś rezolucja nr 1803 z 2008 r.

d) Polityka Rosji w kryzysie

Początkowo Rosja działała wspólnie z państwami europejskimi – 7 sierpnia 2003 r. minister spraw zagranicznych Igor Iwanow wysłał list

⁴⁸ RYNNING, *op.cit.*, s. 95.

⁴⁹ DELPECH, *op.cit.*, s. 125-140.

⁵⁰ FITZPATRICK, *op.cit.*, s. 28-34.

w sprawie programu nuklearnego (dzień po UE), również żądając wstrzymania prac nad programem nuklearnym i podpisania przez Iran protokołu dodatkowego. Wspólne działanie było też prezentacją alternatywy wobec amerykańskiej presji na Teheran, jaka się wówczas pojawiła i brała pod uwagę rozwiązanie militarne⁵¹. Rosja wspierała politykę państw europejskich w kwestii Iranu, licząc na opóźnienie jego programu nuklearnego, przy jednoczesnym utrzymaniu lukratywnego rynku – paliwo z Bushehr miało wracać do FR. W lutym 2005 r. Rosja podpisała z Iranem kontrakt na dostawy paliwa, zyskując gwarancje, że wróci ono i nie będzie użyte do budowy bomby, co przez UE traktowane było jako wsparcie dla jej pozycji⁵². Jednocześnie do końca 2007 r. Rosja odwlekała uruchomienie elektrowni oraz dostawy paliwa. Na tym etapie Rosja wyraźnie ustąpiła miejsca UE w negocjowaniu kwestii nuklearnych z Iranem. W czasie wizyty w Izraelu w kwietniu 2005 r. prezydent Władimir Putin wypowiedział się za rezygnacją przez Teheran z pełnego cyklu paliwowego. Jednocześnie Moskwa ograniczała zakres presji wywieranej na Iran. W maju 2005 r. na konferencji przeglądowej NPT Rosja zapobiegła wymienieniu tego kraju w dokumencie końcowym. W listopadzie 2005 r. Rosja zaproponowała Iranowi wspólną produkcję paliwa nuklearnego na swoim terytorium, co w grudniu zostało przez Teheran odrzucone. Wbrew oczekiwaniom części obserwatorów nie doprowadziło to do zaostrożenia polityki Moskwy⁵³.

Polityka Rosji zmieniała się natomiast w momencie pojawienia się kwestii irańskiej na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Z jednej strony Moskwa poparła trzy jej rezolucje w sprawie irańskiej, z drugiej zaś każda z nich była dość długo wypracowywana i mocno osłabiana przez rosyjskich przedstawicieli w stosunku do pierwotnych propozycji zgłaszanych przez kraje zachodnie. Rosyjska polityka w kwestii

⁵¹ MOUSAVIAN, *op.cit.*, s. 149.

⁵² DELPECH, *op.cit.*, s. 41-42.

⁵³ *Ibidem*, s. 41-45.

irańskiej pełna była dwuznacznych sygnałów – od poparcia do krytyki poszczególnych działań Teheranu. Dobrym przykładem jest krótki okres pierwszej połowy 2007 r. Pierwsze sankcje, jakie Rosja poparła, to rezolucja nr 1737 z 23 grudnia 2006 r. W połowie stycznia Atomstrojeksport wstrzymał prace nad elektrownią, jako przyczynę podając brak finansowania ze strony Iranu. Kolejne to 24 marca 2007 r. i rezolucja nr 1747 Rady Bezpieczeństwa ONZ. 26 marca Atomstrojeksport wznowił prace, twierdząc, że przyszła pierwsza rata. 4–8 kwietnia w Moskwie był gen. Mohammad Baker Zolkadr, będący na liście osób, którym ograniczono możliwość wyjazdu. 10 kwietnia skrytykowano Iran za brak współpracy – Kamynin i Prichodzko. 11 kwietnia z kolei Rosja skrytykowała Iran za ćwiczenia przeciwlotnicze wokół Busher. 22 kwietnia Atomstrojeksport i Iran podpisały protokół w sprawie finansowania Busher, mający przynieść stabilizację finansową. 28 maja Kisliak skrytykował brak postępu ze strony Iranu i dalsze wzbogacanie uranu. 20 czerwca Ławrow na konferencji prasowej wskazał, że irańskie rakiety nie stanowią zagrożenia.

Pod koniec grudnia 2007 r. Rosja rozpoczęła wysyłkę paliwa nuklearnego do Busher. 3 marca 2008 r. FR poparła rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1803, zwiększającą sankcje wobec Iranu. Zarazem 4 marca zablokowała, wraz z Chinami, rezolucję antyirańską w ramach MAEA. Wraz ze stopniowym zmniejszaniem się groźby amerykańskiej interwencji zbrojnej, strona rosyjska coraz bardziej niechętnie odnosiła się do sankcji, wskazując na konieczność dialogu politycznego. Elementem rosyjskiej polityki w kryzysie była również sprzedaż uzbrojenia do Iranu (głównie przeciwlotniczego), traktowana jako instrument nacisku na państwa zachodnie.

e) Znaczenie zaangażowania Rosji dla polityki UE

Mniej więcej od 2006 r. Unia Europejska przejęła rolę pośrednika między społecznością międzynarodową i Iranem. Zarazem w mniejszym

niewielko stopniu Unia te oferty tworzyła. Z pewnością nie powiodły się natomiast działania UE w pierwszej fazie kryzysu.

Zaangażowanie Rosji w kryzysie nie wpłynęło jednoznacznie na efektywność polityki unijnej wobec Iranu. W pierwszym etapie kryzysu polityka rosyjska była zbliżona do prowadzonej przez Unię Europejską. Jednak po roku 2006 niechęć Moskwy do zwiększenia presji na Iran (mimo popierania rezolucji nakładających sankcje) ograniczała skuteczność działań samej Unii, zwiększając władzom w Teheranie pole manewru i ich odporność na presję ze strony państw zachodnich.

Stanowisko Rosji, niechętniej wobec presji na Iran, pozostaje kluczowe, jeśli chodzi o działania wielostronne, w dwóch aspektach: użycia siły wobec Iranu oraz skuteczności nakłonienia Iranu do ustępstw za pomocą sankcji i dyplomacji. Nie należy natomiast przeceniać zdolności Rosji do samodzielnego skłonienia Iranu do ustępstw – odrzucenie przez Iran kompromisowej propozycji rosyjskiej pokazało jej ograniczenia. Poparcie dla sankcji można interpretować jako chęć Rosji skazania Iranu na swój monopol w dostawach paliwa nuklearnego. Można się też dopatrzeć korelacji w popieraniu przez Rosję sankcji nakładanych na Iran z próbami nawiązania przez Teheran współpracy energetycznej z Europą. Rosyjska polityka wobec sankcji podyktowana jest zupełnie innymi motywami niż przekonanie o skuteczności takiego rozwiązania.

Główny wpływ czynnika rosyjskiego na działania Unii w kryzysie irańskim polegał na osłabieniu składanej przez UE oferty polityczno-ekonomicznej pod adresem Iranu. Moskwa nie szkodziła bezpośrednio działaniom unijnym, natomiast udzielając zdecydowanego (i rosnącego) poparcia Teheranowi, wzmacniała jego niechęć do kompromisu. Polityka Rosji w kwestii irańskiej była w dużej mierze funkcją relacji z USA oraz podyktowana kontekstem regionalnym, nie wiążąc się bezpośrednio z europejską polityką Rosji i relacjami z UE (wyjąwszy politykę energetyczną). Moskwa uznawała przy tym część działań zachodnich za skie-

rowane przeciwko rosyjskim firmom i zmierzające do wypchnięcia ich z rynku irańskiego⁵⁴.

2.3. KRYZYS BLISKOWSCHODNI (IZRAELSKO-PALESTYŃSKI, 2003-2008)

Kryzys izraelsko-palestyński wszedł w nowy etap wraz z drugą intifadą, rozpoczętą w 2000 r. W 2002 r. powstała nowa inicjatywa pokojowa, tzw. Kwartet, składający się z przedstawicieli ONZ, UE, USA i Rosji. W roku 2003 pojawiła się tzw. mapa drogowa (30 kwietnia, przewidująca utworzenie państwa palestyńskiego), ale większość pomysłów na uregulowanie sytuacji spaliła na panewce. Kolejnymi czynnikami wpływającymi na dynamikę konfliktu stały się śmierć Jasira Arafata i wybór Mahmuda Abbasa na prezydenta Autonomii, jednostronne wycofanie się Izraela ze Strefy Gazy, zwycięstwo Hamasu w wyborach w 2006 r., konferencja w Annapolis w 2007 r. Do tego doszła wojna domowa między Hamasem – kontrolującym Strefę Gazy i Abbasem/Fatahem – kontrolującym Zachodni Brzeg.

Właściwie wszyscy główni aktorzy opowiadają się za powstaniem państwa palestyńskiego, przy uznaniu Izraela przez państwa arabskie i tym samym zagwarantowaniu mu prawa do istnienia w bezpiecznych granicach. I chociaż strony zgadzają się co do końcowego rezultatu, jaki powinien zaistnieć, to nie ma zgody co do sposobu, w jaki należałoby go uzyskać.

a) Znaczenie kryzysu i jego uczestników dla UE i Rosji

Ani dla Unii Europejskiej, ani dla Rosji kryzys izraelsko-palestyński nie jest bezpośrednim zagrożeniem, aczkolwiek z powodu bliskości geograficznej wyzwania z nim związane dotyczą w większym stopniu UE.

⁵⁴ BULENT ARAS, FATI H OZBAY, "Dances With Wolves: Russia, Iran And The Nuclear Issue", Middle East Policy, Vol. XIII, No. 4, Winter 2006, s. 135.

Jednocześnie obie strony uznają, że konflikt pociąga za sobą daleko idące negatywne skutki, takie jak terroryzm i destabilizacja całego regionu Bliskiego Wschodu. Wyrazem zwiększenia roli i zainteresowania kryzysem stało się wejście UE i Rosji w skład Kwartetu, powstałego w 2002 r.

Unia Europejska regularnie deklarowała, że rozwiązanie konfliktu bliskowschodniego jest jednym z podstawowych celów jej polityki zewnętrznej. Czynnikiem stymulującym aktywność UE na Bliskim Wschodzie są: bliskość geograficzna; zależność od surowców z regionu; związki handlowe; inwestycje europejskich firm; migranci; obawa o „przelewanie” się (spillover) niestabilności z regionu⁵⁵. Jednocześnie jest to obszar najdłużej wchodzący w zakres budowania wspólnej europejskiej polityki zewnętrznej, bo praktycznie od 1980 r., od Deklaracji Weneckiej. Dodatkowym elementem jest presja międzynarodowa, by UE zwiększyła swoje zaangażowanie, w tym ze strony krajów arabskich, by nieco równoważyła USA⁵⁶. Z punktu widzenia Unii ten kryzys jest okazją do zademonstrowania jedności i zdolności do spójnego działania. Izrael i Palestyna mają dość silne więzi z UE, zarówno dwustronne, jak i wielostronne w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (EMP) i w tych ramach jest stowarzyszenie⁵⁷. Z oboma aktorami zawarte są porozumienia o stowarzyszeniu, przy czym mają one dużo bardziej ekonomiczny niż polityczny charakter.

Rosja przestała być aktywnym uczestnikiem procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie mniej więcej po roku 1993. Od 2002 r. Rosja zaczęła wracać na Bliski Wschód i do procesu pokojowego, próbując go zmultilateralizować. Jednocześnie trudno mówić o żywotnym

⁵⁵ MESUT ÖZCAN, *Harmonizing Foreign Policy. Turkey, the EU and the Middle East*, Aldershot: Ashgate 2008, s. 60.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 61.

⁵⁷ HAIM YACOBI, DAVID NEWMAN, “The EU and the Israel-Palestine conflict”, [w:] THOMAS DIEZ, MATHIAS ALBERT, STEPHAN STETTER (red.), *The European Union and Border Conflicts. The Power of Integration and Association*, Cambridge: Cambridge University Press 2008, s. 173.

znaczeniu konfliktu dla rosyjskich interesów czy o więziach z zaangażowanymi stronami. Podróż ministra spraw zagranicznych Siergieja Ławrowa we wrześniu 2006 r. na Bliski Wschód dobrze obrazuje rosyjskie podejście do Bliskiego Wschodu – przekonanie, że ważny jest prestiż i przywiązanie do symboli – obecność Rosji w każdym konflikcie.

Zaangażowanie Moskwy w rozwiązanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego jest funkcją relacji FR z Izraelem i państwami arabskimi. Do czasu przyjęcia delegacji Hamasu w marcu 2006 r. Rosja prowadziła raczej ostrożną (pragmatyczną i nieideologiczną) politykę – z jednej strony przyjaznych relacji z Izraelem, z drugiej zaś relacji z krajami arabskimi. Chodziło o czerpanie korzyści z takiej dwutorowej polityki i unikanie jednostronnego zaangażowania. Rosja dąży do wyjścia z niszowej roli w regionie, na rzecz prawdziwie mocarstwowej. Na razie głównym punktem wpływów jest sprzedaż broni, ponadto Rosja próbuje też wejść w rynek energetyczny⁵⁸. Z jednej strony Putin znacząco polepszył relacje z Tel Awiwem, bazując na zbliżonej percepcji zagrożenia terrorystycznego. Zarazem Rosja udziela istotnej pomocy finansowej Autonomii Palestyńskiej. Moskwa wielokrotnie krytykowała też działania Izraela na Terytoriach Okupowanych oraz jego groźby pod adresem Syrii i Iranu.

b) Cele i stanowiska obu stron wobec kryzysu

Unia Europejska z jednej strony popiera prawo Izraela do istnienia w bezpiecznych granicach i z uznającymi go sąsiadami, z drugiej zaś uznaje prawo Palestyńczyków do własnego państwa. Z Izraelem łączą UE skomplikowane stosunki, m.in. z uwagi na dziedzictwo Holokaustu, ale też europejskie korzenie i wartości podzielane przez elity izraelskie. Podejście Europy zdecydowanie się zmieniło po 1967 r., kiedy to

⁵⁸ ILYA BOURTMAN, "Putin And Russia's Middle Eastern Policy", *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 10, No. 2, June 2006, s. 1.

Palestyńczycy zaczęli być postrzegani jako słabsza strona⁵⁹. W 1999 r. UE poparła pomysł utworzenia państwa palestyńskiego (w Deklaracji Berlińskiej przyjętej przez Radę Europejską). UE pozostaje dość jednolita, jeśli chodzi o stanowisko – popiera wycofanie Izraela z Terytoriów Okupowanych, ustanowienie państwa palestyńskiego, porzucenie przemocy przez Autonomię oraz zagwarantowanie prawa Izraela do istnienia w bezpiecznych granicach⁶⁰.

Rosja zajmuje stanowisko dość zbliżone do unijnego. Opowiada się za powstaniem państwa palestyńskiego przy zagwarantowaniu bezpieczeństwa Izraelowi. Zasadnicza różnica tkwi w przekonaniu, że należałoby zastosować wobec Bliskiego Wschodu rozwiązanie całościowe. Zgodnie z takim stanowiskiem, konflikt izraelsko-palestyński nie może być w pełni rozwiązany, jeśli nie będzie mu towarzyszyła stabilizacja całego Bliskiego Wschodu i zakończenie innych napięć. Rosja uznaje, że niezbędny jest dialog ze wszystkim aktorami zaangażowanymi w sprawy regionu. W krótkim okresie podstawowym celem Moskwy jest zwiększenie swojej roli w procesie pokojowym, m.in. poprzez organizację konferencji pokojowej z udziałem wszystkich stron (mimo obecności w Kwartecie, rola Rosji pozostawała marginalna).

c) Polityka UE w kryzysie

Jeszcze w 1996 r. Unia Europejska mianowała specjalnego wysłannika ds. procesu pokojowego. Pod koniec 2000 r. była zaangażowana w tzw. komitet Mitchella, który miał pomóc w powrocie do procesu pokojowego po wybuchu drugiej intifady, ale po wygranej Ariela Szarona w wyborach izraelskich w lutym 2001 r. działania te się załamały. Naciski wywierane przez Unię na Izrael, by ten kontynuował proces pokojowy, nie przynosiły rezultatów. Po ataku terrory-

⁵⁹ YACOBI, NEWMAN, *op.cit.*, s. 180-182.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 183-184.

stycznym 11 września 2001 r. stanowisko Izraela (i USA) zaostrzyło się, a rola Unii została jeszcze bardziej ograniczona. UE m.in. protestowała przeciwko niszczeniu palestyńskiej infrastruktury, budowanej w dużej mierze za unijne pieniądze⁶¹. Właściwie dopiero powstanie Kwartetu w 2002 r. z Unią jako jednym z uczestników dało impuls większej aktywności.

Unia Europejska prowadzi dwuznaczną politykę wobec Izraela i Palestyny. Z jednej strony jest czołowym partnerem handlowym Tel Awiwu oraz największym dawcą pomocy dla Autonomii Palestyńskiej (żaden inny kraj nie otrzymał większej pomocy z Unii niż Autonomia⁶²). Jednocześnie UE nie jest w stanie przekształcić tego potencjału więzi ekonomicznych w skuteczne działania polityczne. Izrael i Autonomia Palestyńska zostały włączone od 2003 r. w Europejską Politykę Sąsiedztwa, z obiema stronami podpisano tzw. plany działania. Jednocześnie Unia nie była w stanie wykorzystać swojej pozycji do wymuszania na obu aktorach koncesji w pokojowym rozwiązaniu konfliktu. Praktycznie nie stosuje się wobec nich warunkowości (conditionality). UE usiłuje wprawdzie wymóc na Autonomii reformy polityczne i ekonomiczne, ale jak dotychczas nie przyniosło to wymiernych efektów. Unia udziela natomiast wsparcia tym organizacjom pozarządowym izraelskim i palestyńskim, które opowiadają się za pokojem. Unia nie stosuje wobec Izraela potencjalnego członkostwa, jak się wydaje – z powodu braku zainteresowania obu stron, więzi mają bowiem wyraźnie charakter ekonomiczny (UE próbuje ograniczać handel towarami wytworzonymi na Terytoriach Okupowanych). Nie ma też w UE zgody co do ewentualnego zastosowania sankcji ekonomicznych wobec Izraela⁶³.

Polityka unijna często jest prowadzona w ramach narzuconych

⁶¹ ÖZCAN, *op.cit.*, s. 64-66.

⁶² YACOBI, NEWMAN, *op.cit.*, s. 189.

⁶³ *Ibidem*, s. 187-188.

przez USA – tak było w przypadku tzw. mapy drogowej, tak było z zawieszeniem pomocy po utworzeniu rządu Hamasu w 2006 r. (później z inicjatywy Francji UE wznowiła finansowanie z pominięciem struktur Hamasu)⁶⁴.

d) Polityka Rosji w kryzysie

Z jednej strony stanowisko Rosji jest o tyle zbliżone do unijnego, że nie popiera ona w pełni żadnej ze stron. Nie odgrywając decydującej roli w bliskowschodnim procesie pokojowym, Moskwa usiłuje wpłynąć na Iran i Syrię, by przynajmniej otwarcie go nie torpedowały. Rosyjskie zaangażowanie zwiększyło się istotnie po zwycięstwie Hamasu w wyborach parlamentarnych w Autonomii w 2006 r. Wówczas Rosja zaczęła się odróżniać od pozostałych partnerów w polityce wobec konfliktu. Delegacje Hamasu zostały w Moskwie przyjęte dwukrotnie, w latach 2006 i 2007. Miało to pokazać, że Rosja jest zdecydowana kontynuować samodzielne podejście do konfliktu i poprzez kontakty z Hamasem poprawić swoją pozycję w regionie. Minister Siergiej Ławrow wzywał do uznania procesu pokojowego za nieodwracalny i podjęcia rozmów z Hamasem. Jednocześnie brak ustępstw ze strony Hamasu sprawiał, że poza podkreśleniem odrębności swojej polityki bliskowschodniej od państw zachodnich Rosja nie osiągnęła wymiernych korzyści. Jej rola w bliskowschodnim procesie pokojowym nadal pozostaje marginalna. Zarazem Rosja coraz wyraźniej jest kojarzona (dodatkowo za sprawą współpracy z Iranem) ze wspieraniem na Bliskim Wschodzie sił wprost antyzachodnich.

Stają inicjatywą rosyjską od kilku lat jest zwołanie w Moskwie całonocnej konferencji bliskowschodniej, która miałaby być i przedłużeniem, i alternatywą dla konferencji w Annapolis. Miałaby ona służyć przedstawieniu stanowiska przede wszystkim państw arabskich, co nastawiało

⁶⁴ ÖZCAN, *op.cit.*, s. 68-69.

wprawdzie sceptycznie do rosyjskiej idei Izrael, ale służyło polepszeniu relacji Moskwy ze stolicami arabskimi.

Rosja nie była też w stanie wpłynąć na Hamas i Fatah, by zaprzestały prowadzenia dwóch odrębnych polityk. W lipcu 2007 r. Rosja wskazała na konieczność dialogu między samymi Palestyńczykami i powrotu do jedności Autonomii. Rosyjski MSZ jednocześnie ogłosił obniżenie rangi kontaktów z Hamasem i zwiększenie pomocy dla Autonomii Palestyńskiej. Władze Rosji wskazały, że uznają Mahmuda Abbasa za legitymizowanego lidera Autonomii, ale nie zerwały kontaktów z Hamasem.

e) Znaczenie zaangażowania Rosji dla polityki UE

Unia Europejska, mimo ogromnego zaangażowania ekonomicznego (ocenia się, że Autonomia Palestyńska nie istniałaby bez pomocy unijnej), pozostaje drugorzędnym aktorem w tym kryzysie⁶⁵. Negatywny wizerunek Unii w Izraelu, w połączeniu z brakiem perspektywy członkostwa (i małym zainteresowaniem takowym), ogranicza możliwości wpływu Unii na rozwiązanie kryzysu.

W przypadku Rosji trudno mówić o innym zaangażowaniu niż czysto polityczne i demonstracyjne, w dużej mierze nakierowane raczej przeciwko USA niż przeciw Unii. W tej kategorii mieści się utrzymywanie przez Rosję kontaktów z Hamasem, w sytuacji gdy UE i USA odmawiają z nim dialogu. Z uwagi na małe możliwości Moskwy w tym kryzysie (i ograniczony wpływ również na aktorów zewnętrznych, jak Syria czy Iran) jej postawa nie ma decydującego znaczenia w odniesieniu do kryzysu. Również nie wpływa ona znacząco na politykę UE i jej efektywność. Najpoważniejszym elementem w ostatnich latach było udzielenie wsparcia politycznego Hamasowi, co uczyniło jego izolację (przez państwa zachodnie) nieskuteczną, a być może przyczyniło

⁶⁵ TOCCI, *op.cit.*, s. 59.

się do zaostrzenia rywalizacji wewnątrzpalestyńskiej. Rosyjskie rosnące zaangażowanie w regionie jest traktowane jako karta przetargowa w relacjach z USA, ale w niewielkim stopniu wpływa na politykę prowadzoną przez Unię⁶⁶.

⁶⁶ BOURTMAN, *op.cit.*, s. 12.

3.

Rola Rosji w polityce Unii Europejskiej wobec kryzysów międzynarodowych

W przedstawionych wyżej kryzysach rola Unii Europejskiej w dynamice kryzysu była zróżnicowana: od pierwszoplanowej (jak w przypadku Kosowa), poprzez istotną (Iran) po marginalną (konflikt izraelsko-palestyński).

3.1. ROSJA: PARTNER CZY RYWAŁ W POLITYCE UE WOBEC KRYZYSÓW

Jak pokazywały wyżej przedstawione studia przypadków, Unia Europejska i Rosja mają dość zbliżone podejście do kryzysów międzynarodowych. Obaj aktorzy opowiadają się za multilateralizmem w procesie ich rozwiązywania oraz odrzucają zarówno użycie siły, jak i działania jednostronne USA. Jednocześnie w obu przypadkach rozwiązanie kryzysu nie jest celem samym w sobie, a przynajmniej nie jest celem jedynym w polityce i Unii, i Rosji. Dla obu stron równie istotne jest zademonstrowanie swojej zdolności do efektywnych działań w wymiarze globalnym, jak i podniesienie swojego prestiżu jako globalnego aktora. W poszczególnych sytuacjach UE i Rosja znajdowały się po tej samej stronie sporu, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych. W takiej sytuacji naturalne byłoby oczekiwanie, iż Federacja Rosyjska będzie oczywistym partnerem Unii Europejskiej w rozwiązywaniu poszczególnych kryzysów.

Na poziomie deklaracyjnym stanowiska UE i Rosji były zbliżone w kryzysie irańskim i bliskowschodnim, strony różniły się natomiast

wyraźnie (werbalnie i faktycznie) w kryzysie kosowskim. Jednocześnie obie strony były przekonane o prestiżowym i „testowym” charakterze tego ostatniego. Dla obu stron wszystkie kryzysy miały w dużej mierze znaczenie prestiżowe – w przypadku UE miały one demonstrować zdolność Unii do samodzielnego działania na arenie międzynarodowej, jak i możliwość oferowania rozwiązań alternatywnych wobec amerykańskich. Dla Unii kryzys irański miał charakter pokazowy, zwłaszcza w pierwszej fazie kryzysu. Dla Rosji miała to być okazja wejścia w rolę idealnego pośrednika. W sprawie Iranu różnice początkowo nie były bardzo widoczne, chociaż Moskwa bardziej jednoznacznie pozycjonowała się jako pośrednik przychylny Iranowi. Stanowiska co do końcowego rozwiązania są podobne w kryzysach bliskowschodnim i irańskim, strony natomiast różniły się w kwestii taktyki i sposobu, w jaki do tego rozwiązania należy dojść. W przypadku Bliskiego Wschodu obaj aktorzy usiłowali w miarę możliwości zachować równowagę między stronami (co ich łącznie stawiało naprzeciw USA, jednoznacznie popierających Izrael). UE i Rosja próbowały też w praktyce zmniejszyć rolę USA w tym konflikcie.

Faktyczne zachowanie UE i Rosji w kryzysach ujawniło istniejące między nimi różnice. Źródeł tych różnic należy upatrywać w motywach przyswiecających obu aktorom w zaangażowaniu się w kryzysy oraz w realnych celach, które usiłowali poprzez swoją „dyplomację kryzysową” zrealizować.

Wszystkie kryzysy były ważniejsze (z punktu widzenia ich implikacji) dla Unii Europejskiej niż dla Rosji. Najbardziej było to widoczne w przypadku kryzysu kosowskiego, który miał żywotne znaczenie dla UE i dużo bardziej instrumentalne dla Rosji. Unia była mocno zaangażowana w sytuację w Kosowie i na Bałkanach w ogóle; Rosja w stopniu minimalnym. Jednocześnie Rosja w każdym z tych kryzysów wykazywała więcej gotowości do przedłużania rozmów niż narzucenia stronom rozwiązania, które faworyzowałoby jedną z nich (Unia była bardziej stanowcza i w Kosowie, i w przypadku Iranu). Rosja jest dużo

bardziej zainteresowana podtrzymywaniem zamrożonych konfliktów niż ich rozwiązywaniem, UE jest gotowa rozwiązywać spory nawet za cenę braku symetrii w konflikcie.

Motywacja po stronie unijnej bywała dwojaka. Z jednej strony Unia angażowała się w te kryzysy, które były bezpośrednio lub pośrednio związane z jej szeroko rozumianym bezpieczeństwem i pozycją w sąsiadujących z nią regionach. Z drugiej strony, angażując się w sytuacje kryzysowe, UE dążyła do zademonstrowania, że stała się aktorem na skalę globalnym, gotowym do przejścia odpowiedzialności za współzarządzanie porządkiem międzynarodowym.

W przypadku Rosji zaangażowanie się w kryzysy podyktowane było przede wszystkim szerszym kontekstem polityki zagranicznej i całokształtem relacji z Zachodem, a dopiero w drugim rzędzie interesami bezpieczeństwa. W przypadku kryzysu kosowskiego o zaangażowaniu Rosji zadecydowały przede wszystkim interesy ponadregionalne – zarówno na obszarze WNP, jak i chęć rywalizacji z Zachodem. W przypadku kryzysu irańskiego decydujące znaczenie miały interesy regionalne oraz rywalizacja z USA. W przypadku kryzysu bliskowschodniego, jak się wydaje, Rosja zaangażowała się, kierując się wyłącznie interesami globalnymi, tj. chęcią podniesienia swego prestiżu, ograniczonej rywalizacji z USA, ale też poprawą pozycji względem państw arabskich.

Wyraźne różnice były widoczne również na poziomie celów, które obie strony chciały osiągnąć, poza łączącym je dążeniem do demonstracji swoich możliwości jako aktorów globalnych. Unia Europejska w dużo większym stopniu niż Rosja zainteresowana była realnym rozwiązaniem toczących się kryzysów. Wynikało to również z realnych interesów bezpieczeństwa (kryzysy kosowski i bliskowschodni), energetycznych (kryzys irański). UE miała więcej do zyskania w przypadku zakończenia kryzysu niż z samego uczestnictwa w procesie negocjacyjnym.

Moskwa traktowała kryzysy dużo bardziej instrumentalnie, jako narzędzie do realizacji innych celów. W przypadku polityki rosyjskiej

rozwiązywanie kryzysów (jako proces podnoszący znaczenie Rosji) wydawało się ważniejsze od ich rozwiązania. W przypadku Kosowa kryzys początkowo był traktowany przez Rosję jako karta przetargowa, ale potem, wobec braku nadziei na koncesje ze strony państw zachodnich (w kryzysie bądź w innych sferach), Moskwa wybrała konsekwentny opór. W przypadku kryzysu irańskiego Rosja nie jest zainteresowana jego trwałym rozwiązaniem – utrzymywanie podprogowego stanu napięcia jej odpowiada. Z kolei ograniczony wpływ rosyjski na Teheran utrudnia możliwości traktowania go w kategoriach karty przetargowej. W przypadku kryzysu bliskowschodniego Moskwa jest zainteresowana wzmocnieniem swej roli, bo jej wpływ wciąż pozostaje minimalny. Rosja ma natomiast możliwości przeszkodzenia bądź pomocy Zachodowi, który gra pierwsze skrzypce w „zarządzaniu” tymi kryzysami.

Moskwa wielokrotnie deklarowała, że jest zainteresowana silną UE na arenie międzynarodowej, mówiąc również o pożądanym modelu relacji w trójkącie Rosja-UE-USA. Również wzmocnienie Unii jest często przez Moskwę interpretowane jako automatyczne osłabienie wpływów amerykańskich w Europie. Z tego punktu widzenia jasno wynika, że Rosja powinna być zainteresowana samodzielnością Unii na arenie międzynarodowej. Tymczasem praktyka rosyjskich działań w kryzysach (które są okazją do współdziałania z UE, a dla Unii najlepszym sposobem wykazania jednolitości) nie potwierdza takiej hipotezy.

W przypadku kryzysu kosowskiego działania Rosji nie spowodowały storpedowania działań UE – można by je zignorować (i faktycznie tak się stało). Moskwa na dwa sposoby próbowała wpłynąć na stanowisko unijne – poprzez blokowanie rozwiązania kryzysu (a Unia próbowała osiągnąć porozumienie z Rosją) oraz podkreślanie kwestii Kosowa w relacjach bilateralnych i wspieranie tych państw, które były przeciwko niepodległości. Mogło to w efekcie prowadzić do załamania się kruchego konsensu w ramach Unii. Ostatecznie

jednak Rosji nie udało się rozbić jedności unijnej i jej działania pozostały nieskuteczne. W przypadku kryzysu irańskiego nie sposób jednoznacznie ocenić znaczenia działań Rosji dla skuteczności polityki unijnej. Bezpośrednio bowiem (przeciwnie niż w Kosowie) Moskwa nie torpedowała działań UE, a wręcz je wspierała (przynajmniej dopóki nie trafiły one na forum Rady Bezpieczeństwa). Tu, jak się wydaje, o porażce UE zadecydowała taktyka Iranu. Sytuacja zmieniła się, gdy sprawa trafiła na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Nawet jeśli przyjąć, że rola Unii wówczas nie zmalała, to opór rosyjski wobec sankcji wpływał i na postawę Chin, i na twardszy opór Iranu. Moskwa wykorzystywała napięcia w relacji UE – USA i zarazem blokowała pośrednio Unię. Tutaj wpływ był zatem największy. W przypadku kryzysu bliskowschodniego Unia zdaje się sama ograniczać swoją rolę i pozostaje niezdecydowana (np. manewry wokół Hamasu). Z jednej strony UE nie jest proizraelska, ale to Rosja jest postrzegana jako sojusznik krajów arabskich. Jednocześnie wsparcie Rosji dla Hamasu, podobnie jak sprawa irańska, powodowało, że nie było konsensu społeczności międzynarodowej, co prowadziło tym samym do niemożności presji na strony konfliktu, by go rozwiązały.

Nie sposób jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy Rosja była rywalem, czy partnerem Unii Europejskiej w procesach rozwiązywania kryzysów. Celem Moskwy nie było bowiem storpedowanie wysiłków unijnych czy zmniejszenie odgrywanej przez UE roli. Jednocześnie traktując swoje zaangażowanie w kryzysy dość instrumentalnie, Moskwa niejednokrotnie podminowywała wysiłki podejmowane przez Unię. Rosja niejako „przy okazji” uderzała w interesy unijne, albowiem jej zachowanie w poszczególnych kryzysach podyktowane jest przede wszystkim rywalizacją/konkurencją z USA w wymiarze globalnym i każdy kryzys stanowi dobrą okazję do „targowania” się z Waszyngtonem w sprawie innych kwestii globalnych.

3.2. IMPLIKACJE POLITYKI ROSYJSKIEJ DLA GLOBALNEJ ROLI UNII EUROPEJSKIEJ

Znaczenie czynnika rosyjskiego dla roli Unii Europejskiej jako globalnego aktora można analizować pod dwoma względami. Po pierwsze, w jaki sposób polityka rosyjska wobec do kryzysów wpływała na spójność UE i jej zdolność prowadzenia polityki. Po drugie, czy polityka rosyjska zwiększyła czy zmniejszyła znaczenie Unii jako globalnego aktora.

Właściwie każdy z tych kryzysów był bardzo istotny dla wyłaniania się UE jako globalnego aktora, zdolnego przedstawić autonomiczne i skuteczne podejście do kryzysów międzynarodowych. Jednocześnie tylko w przypadku kryzysu kosowskiego różnice wewnętrzne były na tyle duże, że groziły sparaliżowaniem polityki unijnej. Moskwa próbując zapobiec niepodległości Kosowa, usiłowała rozbić jedność unijną, aczkolwiek w ostatecznym rezultacie to jej się nie powiodło. W przypadku pozostałych omawianych kryzysów w Unii panował na tyle duży konsens (zwłaszcza największych państw), że utrzymanie spójnej polityki nie było problemem.

Wpływ rosyjskiej „dyplomacji kryzysowej” na globalną rolę Unii Europejskiej należy ocenić jako raczej negatywny. Wynikało to w pierwszym rzędzie z osłabiania przez rosyjskie działania unijnych propozycji, w rezultacie czego UE nie była w stanie efektywnie wpłynąć na rozwiązanie kryzysów. Jednocześnie ten wpływ rosyjski miał charakter ograniczony i inne czynniki (jak relacje bilateralne, np. w sferze energetyki) mogą w większym stopniu oddziaływać na globalną rolę Unii niż rosyjskie zachowanie w kryzysach międzynarodowych.

Zakończenie

Rosja, chociaż nie traktuje Unii w wymiarze globalnym jako geopolitycznego rywała, jest w stanie mocno osłabić wysiłki unijne na rzecz rozwiązywania kryzysów. I chociaż dzieje się tak „przy okazji” rosyjskich działań, ukazuje to, jak duża jest rzeczywista luka między oboma aktorami w podejściu do kryzysów międzynarodowych (mimo pewnych zbieżności). Obie strony angażują się w kryzysy z różnych przyczyn i to określa ich zachowanie i obserwowane różnice. Czynniki rosyjski ma znaczenie dla prowadzonej przez Unię Europejską polityki wobec kryzysów międzynarodowych, ale jest to znaczenie ograniczone i raczej o charakterze negatywnym. Moskwa nie jest w stanie wesprzeć UE w jej globalnych ambicjach, albowiem wizje porządku międzynarodowego obu aktorów zbyt się od siebie różnią. Jednocześnie słabości UE i jej niska efektywność w rozwiązywaniu kryzysów nie są rezultatem rosyjskiej polityki, a raczej wynikają z dobrze znanych słabości unijnych, przede wszystkim nieumiejętności przełożenia potencjału ekonomicznego na rezultaty polityczne.

Bibliografia

- ARAS BULENT, FATI H OZBAY, "Dances With Wolves: Russia, Iran And The Nuclear Issue", *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 4, Winter 2006, s. 132-147
- ARBATOV ALEXEI G., "The Inexorable Momentum of Escalation", [w:] PATRICK M. CRONIN (red.), *Double Trouble. Iran and North Korea as Challenges to International Security*, London: Praeger Security International 2008, s. 63-76
- BALCER ADAM, MARCIN KACZMARSKI, WOJCIECH STANISŁAWSKI, *Kosovo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowego – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji*, Prace OSW, nr 27, luty 2008
- BONO GIOVANNA, "EU Approaches to Conflict Management: A "Distinctive" Contribution?", [w:] PAOLO FORADORI, PAOLO ROSA, RICCARDO SCARTEZZINI (red.), *Managing a Multilevel Foreign Policy. The EU in International Affairs*, Plumouth: Lexington Books 2007, s. 159-179
- BOURTMAN ILYA, "Putin And Russia's Middle Eastern Policy", *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 10, No. 2, June 2006, s. 1-15
- D'ASPREMONT JEAN, „Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20 (2007), s. 649-668
- DELPECH THÉRÈSE, *Iran and the Bomb. The Abdication of International Responsibility*, London: Hurst&Company 2007

- DURIC MIRA, TOM LANSFORD, "US-Russian Competition in the Middle East: Convergences and Divergences in Foreign Security Policy", [w:] JACK COVARRUBIAS, TOM LANSFORD (red.), *Strategic Interests in the Middle East. Opposition and Support for US Foreign Policy*, Aldershot: Ashgate 2007, s. 63-78
- European Union, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003
- European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11 December 2008
- FAWN RICK, „The Kosovo-and Montenegro-effect”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 2 (2008), s. 269-294
- FITZPATRICK MARK, "Is Iran's Nuclear Capability Inevitable?", [w:] PATRICK M. CRONIN (red.), *Double Trouble. Iran and North Korea as Challenges to International Security*, London: Praeger Security International 2008, s. 23-46
- GREVI GIOVANNI and ALVARO DE VASCONCELOS (red.), *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*, Chaillot Paper № 109, May 2008, Paris: Institute for Security Studies
- KATZ MARK N., „Russian-Iranian Relations in the Ahmadinejad Era”, *The Middle East Journal*, Vol. 62, No. 2, Spring 2008, s. 202-216
- MOUSAVIAN SEYYED HOSSEIN, *Iran-Europe Relations. Challenges and opportunities*, London, New York: Routledge 2008
- MSZ FR, *Obзор wnieszniej polityki Rossijskoj Federacii*, marzec 2007
- ÖZCAN MESUT, *Harmonizing Foreign Policy. Turkey, the EU and the Middle East*, Aldershot: Ashgate 2008
- PAPADIMITRIOU DIMITRIS, PETAR PETROV, LABINOT GREIÇEVCI, "To Build a State: Europeanization, EU Actorness and State-Building in Kosovo", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12 (2007), s. 219-238

- RYNNING STEN, "Europe's emergent but weak strategic culture. The case of the EU, Iran, and nuclear weapons diplomacy", [w:] KJELL ENGELBREKT, JAN HALLENBERG (red.), *The European Union and Strategy. An emerging actor*, London, New York: Routledge 2008, s. 94-110
- SMITH MARK, "Russian Perceptions on the Iranian Nuclear Issue", *Middle East Series*, 07/33, Defence Academy of the United Kingdom: October 2007
- TIM GULDIMANN, „The Iranian Nuclear Impasse”, *Survival*, Vol. 49, No. 3, s. 169-178
- TOCCI NATHALIE, *The European Union as a Normative Foreign Policy Actor*, CEPS Working Document No. 281, January 2008, Brussels: Centre for European Policy Studies
- YACOBI HAIM, DAVID NEWMAN, "The EU and the Israel-Palestine conflict", [w:] THOMAS DIEZ, MATHIAS ALBERT, STEPHAN STETTER (red.), *The European Union and Border Conflicts. The Power of Integration and Association*, Cambridge: Cambridge University Press 2008, s. 173-202

O Autorze

Marcin Kaczmarek - dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce w 2007 r.; adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW; analityk w Ośrodku Studiów Wschodnich, komentator tygodnika "Polska Zbrojna". Jego zainteresowania badawcze skupiają się na polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, autor licznych publikacji z tej tematyki.

The Russian Factor in the Policy of the
European Union Towards International Crises



Czynnik rosyjski w polityce Unii Europejskiej
wobec kryzysów międzynarodowych

Introduction

The Post-Cold War international order is certainly distinctly different from its predecessors. Its dominant features include an unprecedented wealth advantage of one country, the United States (whose affluence is nonetheless not accompanied by commensurate American influence on the global order); the parallel emergence of new politico-economic centers (a phenomenon which can be observed in particular from the outset of the current decade); the evolving character of threats to international security (the declining risk of full-scale war between superpowers); and an unprecedented influence of non-state actors on the evolution of superpowers' policy (best illustrated by the 9/11 terrorist attacks).

Meanwhile, the international crises of the Post-Cold War era also possess a distinct flavor. The most significant of these crises include the first Iraq crisis of 1990-1991; the former Yugoslavia crisis (1992-1995); the Chinese-American crisis in the Taiwan Strait (1995-1996); the Kosovo crisis (1998-1999); the second Iraq crisis (2002-2003); the Korean crisis (beginning in 2002); the Iranian crisis (unfolding since 2003); the second Kosovo crisis (2004-2008); the Georgian crisis (2008); and the Middle East crisis (practically permanent since 1996). Just this short list allows one to point to the defining features of the Post-Cold War era crises. The distinguishing characteristic of the actors involved was their position in the international hierarchy, with the superpower – being the United States – sometimes accompanied by its European allies on the one hand, and actors with merely regional clout or even non-states on the other, with the sole exception of the Chinese-American crisis. Although these crises involved the risk of the use of force – which was

often realized – they nonetheless did not trigger the risk of direct conflict between superpowers, although that is not to say that they did not lead to significant political tensions¹. However, the political partners of the countries engaged in anti-Western acts were not prepared to go as far as the use of force or indeed the threat thereof to protect their interests and clients, as demonstrated by the case of China in regard to North Korea or of Russia towards Serbia. Moreover, the sources of the crises were also atypical in that they mostly concerned the right to possess the potential to build nuclear weapons as well as disputes revolving around the right to sovereignty and self-determination of ethnic groups. From the viewpoint of the West, these crises were seen as a threat to the political rules established after the end of the Cold War and the implicit political domination stemming therefrom, while for the non-Western actors involved they largely represented a struggle for a degree of autonomy from those rules.

Since the Iraq crisis, which ultimately ended with an American intervention and occupation, no international crisis – Iranian, Korean, in Kosovo or in the Middle East – has been resolved unilaterally². In all instances the solution – or the process of searching for one – has been pursued in multilateral forums, either pre-existing such as the UN Security Council, or created specifically to address a given crisis, such as the Six Party Talks on the Korean Peninsula. Practically in all cases the European Union and Russia supported a multilateral approach to resolving international crises and became wholeheartedly involved therewith while at the same time opposing unilateral American policy. For both former actors the participation in multilateral efforts to resolve crises is

¹ Again, the Chinese-American crisis was an exception here as there was in fact a risk of military conflict between the two superpowers as a result.

² The August 2008 Georgian crisis could be considered as an exception; however EU intermediation in reaching a truce makes it difficult to view this crisis in unambiguous terms.

a significant determinant of their position on the international arena. From the EU's perspective, co-managing the global order is a particularly important component of its role as a global actor. Likewise for Russia, participation in decision-making process concerning the most important international issues is seen as a determinant of the role of a globally active superpower.

In its vision of a nascent multipolar order, the European Union sees the necessity to cooperate with Russia and treats it as one of the influential power centers, concluding that it is not possible to build global stability without Russia's involvement. The EU has pointed numerous times to the necessity of building a global partnership involving the Russian Federation, which it considers as crucial to ensure the effectiveness of the multilateral approach to problem-solving³. Considering the immediately apparent congruence as regards the future global order – shaped around the idea of multipolarity – and the manner in which it should be managed – i.e. one that relies on multilateralism – it would appear that both actors are natural partners in the process of solving international crises. Yet the question is whether such cooperation between the EU and Russia has ever come to pass and if so, what form it took as well as what impact it had on the effectiveness of EU policy. This paper will consider the answer to this question in the context of three selected international crises: the Kosovo crisis, the Iranian crisis and the Israeli-Palestinian crisis. The analysis will focus on the post-2003 period, in connection with adoption by the EU of the European Security Strategy (ESS) in December 2003, as well as an attempt that also took place in 2003 to overcome the divisions provoked by the Iraq crisis. The date limits were defined by the 2003 adoption of the ESS and its subsequent revision in December 2008. The crises that were selected for the purposes of this

³ GIOVANNI GREVI and ALVARO DE VASCONCELOS (ed.), *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*, Chaillot Paper № 109, May 2008, Paris: Institute for Security Studies.

analysis were external to the actors and did not involve Russia (not even indirectly, as was the case first with the frozen conflicts and then with the war in Georgia in August 2008).

The paper has been divided into three parts. The first presents and compares the EU and the Russian visions of international order and the resultant attitudes of both to international crises. The second is an analysis of EU and Russian policies in the three selected crises. Finally, the third presents the significance of the Russian factor in the EU policy towards international crises.

I.

The European Union in the international order

The Post-Cold War international order as it was known in the 1990s began to assume a somewhat different form in the first decade of the 21st century. An unprecedented wealth advantage of one country, namely the United States, prevailed, allowing the analysts to speak of unipolarity. At the same time, after reaching the point of maximum global influence – as reflected by the unilateral resolution of the Iraq crisis by military means in 2003 – Washington saw its influence on the global order diminish. Concurrently, the ascent of new politico-economic centers, including China, India, Russia and the EU, was gaining momentum. In the case of the latter, the assessments of foreign observers were accompanied by growing ambitions within the EU itself, reflected in the strengthening conviction that the EU must play a major role in co-managing the global order – both on the regional and global scale – as well as in the desire to spread the European model of handling international relations (one based on international law, the receding threat of the use of force, political compromise and far-reaching institutionalization) throughout the world. As stated in the ESS, “the EU has inevitably become a global player. It should therefore be ready to share in the responsibility for creating global security and building a better world”⁴. Summing up the first 5 years of ESS implementation, the Council of Europe in a report adopted on this occasion stressed the increased importance of the EU on the global stage: “the European Union carries greater responsibilities than at any time in

⁴ European Union, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, p. 1.

its history”⁵. And although both the international scene observers and the EU politicians recognized numerous deficiencies in EU foreign policy⁶, this did not prevent them from suggesting the necessity for greater EU involvement in the international processes at hand.

The most important sources of the globalization of European foreign policy – a phenomenon taking place in the first decade of the 21st century – as well as of a departure from the role of a strictly regional actor should be seen in the success of the EU enlargement process with the accession of Central European states and their transformation that came with EU membership; stabilization of the Western Balkans after a series of wars caused by the disintegration of Yugoslavia; and the increased role of the common European currency on the international financial markets. The difficulties that were related, above all, to processes of the adoption of the Constitutional followed by the Lisbon Treaty, did not weaken the EU’s global ambitions; on the contrary, they served as a further boost as it was argued that the EU had to have a coherent foreign policy and that the treaty was indispensable in this regard, if nothing else.

I. I. EU VISION OF INTERNATIONAL ORDER

The EU stance on the Post-Cold War international order is ambivalent, pointing to the spreading of freedom and wealth on the one hand, while underscoring the emergence of new threats and challenges on a global scale on the other⁷. The list of fundamental problems includes the proliferation of weapons of mass destruction (WMDs) as well as regional conflicts⁸. Although the EU views certain phenomena favorably, it also

⁵ European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11 December 2008, p. 1.

⁶ *Ibidem*, p. 2.

⁷ *A Secure Europe...*, pp. 2-3; *Report on the Implementation...*, p. 1.

⁸ *A Secure Europe...*, pp. 4-5.

deems the existing global order as unsatisfactory and postulates its evolutionary reform⁹. The EU approach to the international order is most aptly characterized as a drive to implement three principles: multipolarity, multilateralism and normativism. While the EU steadfastly avoids referring to the idea of “multipolar order” in its documents, preferring instead terms such as “effective order based on multilateralism”, those two terms should not be equated and one must conclude that their concurrent implementation is essential¹⁰.

It seems that the reasons for reluctance on the part of the EU to use the term “multipolar order” are rooted in a certain connotation of this notion, which is viewed as anti-American in character. And although one cannot consider anti-Americanism as a feature of EU foreign policy – if for no other reason than the very close ties between some Member States and the U.S. – the quest for a greater role in international affairs implicitly assumes a gradual reduction of American influence and a more balanced distribution of power between individual actors. Already in the ESS, which was drafted in 2003, it has been noted that “no country is able to tackle today’s complex problems on its own”¹¹.

The campaign to promote “multilateral order” has therefore to do both with the diminishing disproportion between the US and other actors as well as with the method to manage such an order. Already in 2003, the EU recognized that its goal is “to develop a stronger international society, well-functioning international institutions and a rule-based international order”. At the same time, the importance of the UN

⁹ *A Secure Europe...*, p. 9; *Report on the Implementation...*, p. 11.

¹⁰ The term “multipolarity” refers to the distribution of material wealth between the most important actors, while the term “multilateralism” refers to the manner foreign policy is conducted by a given actor and the extent to which the interests of other participants in the international relations are considered in the creation of a given actor’s foreign policy.

¹¹ *A Secure Europe...*, p. 1.

and the Security Council was emphasized, as well as the need to develop international institutions, enhance the status of regional organizations and spread the rule of law and human rights¹². The 2008 report on the implementation of the ESS stressed that “at a global level, Europe must lead a renewal of the multilateral order”¹³. Partnerships with other globally significant actors were deemed the primary avenue to promote multilateral order¹⁴.

In practice, multilateralism is viewed by the EU as the only means to resolve the problems plaguing the international order today. The EU preference for multilateralism is a consequence of a belief that the newly emerging or resurgent superpowers must be incorporated in the international system and persuaded to accept a share of responsibility for its functioning. This preference has only grown stronger over the past several years, mostly as a result of the events in Iraq and Afghanistan but also as a consequence of applying an approach to crises that works around the nuclear ambitions of North Korea or Iran. Finally, it is an upshot of EU structure itself, which is based on multilateralism.

The experience gained over the course of European integration up until now is another reason behind EU efforts to frame the international order in a normative structure. Normativism is a characteristic of EU political culture that strives to copy the intra-European model and transplant it to the level of relations between actors on the global scale¹⁵.

¹² *Ibidem*, pp. 9-10.

¹³ *Report on the Implementation...*, p. 2.

¹⁴ *Ibidem*, p. 11.

¹⁵ See NATHALIE TOCCI, *The European Union as a Normative Foreign Policy Actor*, CEPS Working Document No. 281, January 2008, Brussels: Centre for European Policy Studies.

I. 2. EU STANCE TOWARD INTERNATIONAL CRISES

Participation in crisis management has become one of the most important elements behind the realization of EU global ambitions. As the 2008 report states, “the EU has increasingly made a difference in addressing crisis and conflict, in places such as Afghanistan or Georgia”¹⁶.

The EU took the first steps to enhance its conflict and crisis management potential as far back as the late 1990s. The term was understood to encompass activities aimed at preventing conflicts, as well as structural, long and short-run diplomatic initiatives meant to integrate civilian and military actions, with the former – the long-run ones – being the domain of the European Commission while the latter pursued within the Common Foreign and Security Policy (CFSP) framework¹⁷. The EU also decided that readiness to engage in preventive action should be a significant element of its policy¹⁸. Both of the key documents, i.e. the ESS drafted in 2003 and the 2008 report on its implementation, stressed that the EU’s capacity to respond to international crises was becoming increasingly effective.

Various motives underlie the EU involvement in resolving international crises. Firstly, the crises and regional conflicts that may potentially result therefrom have been judged by the ESS in 2003 as one of the key global threats. Secondly, EU involvement and participation in crisis management would elevate its importance as an actor engaged in all processes of global significance in the international order. Thirdly, active participation in crisis management would constitute proof that a

¹⁶ *Report on the Implementation...*, p. 1.

¹⁷ GIOVANNA BONO, “EU Approaches to Conflict Management: A “Distinctive” Contribution?”, [in:] PAOLO FORADORI, PAOLO ROSA, RICCARDO SCARTEZZINI (ed.), *Managing a Multilevel Foreign Policy. The EU in International Affairs*, Plymouth: Lexington Books 2007, pp. 160-161.

¹⁸ *A Secure Europe...*, p. 7.

multilateral approach – as contrasted with the then dominant unilateral approach pursued by the U.S. – is indeed effective. Finally, the EU would be able to demonstrate its unanimity in foreign policy and its capacity to overcome internal differences, which are perceived as its fundamental weakness.

1.3. RUSSIA'S PLACE IN GLOBAL EU POLICY

In the first decade of the 21st century both the EU and Russia developed their visions of the future international order. Both actors were convinced that their role and importance on the international arena would inevitably grow, and this conviction was accompanied by increased ambitions as regards the degree of involvement in the management of the global order. A common feature of both visions, and one that was not explicitly stated, was the belief that the role of the U.S. would gradually decrease and that the U.S. would be unable to unilaterally resolve the mounting international problems.

In the time period discussed in the present analysis the positions of both the EU and Russia evolved gradually. In 2003 there was considerable optimism as regarded the future of the relations between the EU and Russia; in fact, the term “strategic partnership” was eagerly used¹⁹. This was still the case in 2008, when the term continued to be used albeit by then its meaning was by far less optimistic, with the emphasis placed on a lack of an alternative to working with Russia rather than the congruent evolution of the EU and Russian positions, as used to be the tendency at the beginning of the decade. The 2008 report on ESS implementation pointed out that the partnership must be based on respect for common values as well as common aims and interests²⁰. The

¹⁹ *Ibidem*, p. 14.

²⁰ *Report on the Implementation...*, p. 10.

disillusionment with the state of cooperation with Moscow increased gradually, with the culmination marked by the war in Georgia.

Despite the fact that the bilateral relations are beset by various issues, one can find many similarities between the European and Russian visions of the international order, particularly in the rhetorical sphere. Moscow directly declares its support for multipolar international order and multilateralism as viable approaches to resolving international disputes. The EU seems to acknowledge a certain degree of concurrence with Russia in its approach to managing the global international order. It is believed that cooperation with Russia can be a means to enhance the global standing of the European Union itself. The arguments in favor of such persuasion include the fact that Russia has a permanent seat on the UN Security Council; that Russia wields political influence in conflict-ridden regions of the world (and as such has access to leaders reluctant toward the West); and finally that it restrains the unilateral American policy. As Benita Ferrero-Waldner, the EU Commissioner responsible for External Relations and European Neighborhood Policy pointed out, Russia plays a “decisive role in all areas of world politics”. The most important spheres of cooperation on the global scale include the resolution of regional conflicts, stemming the proliferation of WMDs, combating global terrorism and counteracting climate change.

The EU seems convinced that its interests and those of Russia as regards resolving international crises are concurrent and that cooperation with Russia is necessary. Russia was considered as an important actor while the Balkan and Middle East crises were being resolved²¹. However, by 2008 the optimism with respect to the cooperation with Russia diminished significantly, although it was nonetheless acknowledged that “Russia remains an important partner on global issues” and Russia’s

²¹ *A Secure Europe...*, pp. 8-9.

importance in resolving the Iranian question was underscored²². In the time period discussed in the 2008 report an additional factor that helped bring together the EU and Russian approaches to crisis resolution was the American unilateralism characteristic of the George W. Bush team as well as the persisting unipolarity.

However, a closer look at the Russian vision of international order reveals that Russian perspective on the sources of international crises differs from that espoused by the EU, which in turn could have had an impact on the cooperation of both actors on the global arena. The crises, particularly those relating to nuclear ambitions of individual countries, are seen as a reaction to the American policy. The Russian approach to crises is characterized by the belief that multilateral solutions are crucial and that Russian interests need to be respected. Moscow also deems its participation as indispensable. Russian representatives – and especially Sergey Lavrov, Russia's Foreign Minister – stressed multiple times that unilateral resolution of international crises is out of the question. This is accompanied by the belief that the U.S. is unable to cope with crises alone. Russia's position as regards crisis management is that conflicts must be regulated by political and diplomatic means and that nobody should be cornered.

In this state of affairs it would appear justified to ask which element will ultimately prevail: a certain concurrence of the multipolar vision and the multilateral international order that can be seen between the EU and Russia and the interest in resolving crises in a multilateral and peaceful manner inherent thereto, or differences in perception, aims and means in the approach of both actors to the Post-Cold War order.

²² *Report on the Implementation...*, pp. 7-11.

2.

The EU and Russian policy in selected international crises in the period 2003 – 2008

To provide a response to the question regarding the importance of the Russian factor in EU policy towards international crises this paper will discuss three crises characterized by a high degree of EU involvement: the Kosovo Crisis (2003-2008); the Iranian Crisis (2003-2008); and the Israeli-Palestinian Crisis (2003-2008). In each case the following elements will be analyzed: (a) the significance of the crisis and its participants to the EU and to the Russian Federation; (b) the goals set and positions taken by the EU and the Russian Federation; (c) EU policy; (d) Russian policy; and (e) the significance of Russian involvement as it related to the effectiveness of EU policy.

2.1. THE KOSOVO CRISIS (2003-2008)

The 1999 war led by NATO under the banner of the protection of Albanian residents of the Serbian province of Kosovo did not result in an ultimate resolution of the Kosovo question despite the fact that it ended with a UN Security Council Resolution 1244 adopted on 24 June 1999. In fact, Kosovo became a protectorate of the Western countries independent from Serbia although formally still a part of the Serbian state. Beginning in 2003 the UN took actions to permanently resolve the situation in Kosovo. However, it wasn't until the fiasco of the negotiations between the Serbs and the Albanians originally kicked off in 2006 that the Kosovo Crisis, which in practice remained in a "frozen" phase,

moved to the open phase²³. The main sticking point turned out to be the idea of internationally overseen independence of the province, which was envisioned by the plan proposed by the UN negotiator Matti Ahtisaari (which, incidentally, did not mention the word “independence”).

a) Significance of the crisis and its participants to the EU and to the Russian Federation

The significance of the Kosovo Crisis to the European Union stemmed above all from two conditions, being the direct geographical proximity and political and economic presence of the EU in Kosovo. Stabilization of this trouble zone was important as it affected the security and stability of Europe itself. From the perspective of the EU, bringing the Kosovo Crisis to an end was to open the door to the stabilization of the entire Balkan region including Serbia, which in turn was an element of the EU commitment to take in the Western Balkans. The EU was deeply involved in the state-building process in Kosovo²⁴, evident if one considers for example the size of the financing allocated to the area by the EU. Up until 2006 the EU provided to Kosovo financial assistance worth €1.1 billion, which made it the biggest donor to the region²⁵. An additional motive for EU involvement was the conviction on the part of European leaders that the resolution of the Kosovo issue would serve as an example of the effectiveness of the CSFP (in practice one could deem it a test of this initiative) and it would underscore the EU’s ability to act independently as the EU were to assume the bulk of the political burden

²³ ADAM BALCER, MARCIN KACZMARSKI, WOJCIECH STANISŁAWSKI, *Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowego – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji*, Prace OSW, No. 27, February 2008, p. 19.

²⁴ DIMITRIS PAPADIMITRIOU, PETAR PETROV, LABINOT GREIĆEVCI, “To Build a State: Europeanization, EU Actorness and State-Building in Kosovo”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12 (2007), pp. 219-238; Tocci, *op.cit.*, p. 47.

²⁵ PAPADIMITRIOU et al., *op.cit.*, p. 230.

of the implementation of the Ahtisaari plan. Considering the above one can describe the Kosovo issue as a vital interest of the EU in its capacity as a global actor able to “speak with one voice”²⁶. Serbia in turn was seen by the EU as a potential member state, especially if it agreed to cooperate with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia based in The Hague. It was commonly believed that Belgrade does not have a choice but to acquiesce to the loss of the province of Kosovo. To an extent, the EU considered the Kosovo matter as an “internal” European situation.

Although Russia verbally demonstrated its support for Serbia, in practice it proved somewhat disinterested in the situation in the region when it withdrew its troops from the peacekeeping forces of KFOR and SFOR in 2003. The intensification of relations between the region and the Russian Federation observed since 2005 did not translate into moving the Balkans to the forefront of Russia’s foreign policy. Moscow did not have any direct interests in Kosovo itself and Russian interests even as regarded Serbia as a whole were limited. Although Moscow viewed itself as a traditional ally of Belgrade, the relations between both nonetheless clearly lacked substance. Not until the fiasco of the process that was to conclusively settle Kosovo’s status did the Russian Federation’s interest in and the significance of the Kosovo Crisis to the policy pursued by Moscow increase. The situation created around the Kosovo issue became a much emphasized element of the regained independence of Russian foreign policy. For Russia, the primary importance of the Kosovo Crisis stemmed from its supra-regional aspects, such as its implications for separatist movements in other parts of the world – including within the territory of the CIS – and for Russia’s relations with the West and its participation in the processes of global and European decision-making. At the same time, Moscow chose to use the crisis as a sort of a test of

²⁶ *Ibidem*, p. 221.

the new standard of its relations with the West. Meanwhile, as the crisis bore on, the Russian political and economic involvement with the authorities in Belgrade grew, which in turn boosted Serbia's importance to the Russian Federation. Russian investment in Serbia increased; this was particularly evident in the energy sector as one branch of the proposed South Stream gas pipeline was to be routed through Serbian territory.

b) Goals set and positions taken by the EU and the Russian Federation

Although formally both sides – i.e. the EU and Russia – remained neutral in the conflict in fact they picked opposite sides: the EU supported the Kosovar Albanians while Russia took Serbia's side. Given the absence of a consensus between the Serbs and the Albanians, the European Union concluded that the only way to defuse the crisis was to implement the Ahtisaari plan and grant to Kosovo independence under the supervision of the international community²⁷. In this situation, the EU's goal was to push through the UN Security Council a solution to the problem that the EU found most favorable, which would have had the added benefit of weakening the anti-independence sentiment in a number of EU member states. Only when it became apparent that this was not possible, the EU – in consultation with the United States – took steps to unilaterally resolve the issue. In return, the EU was prepared to somewhat accelerate its efforts to accept Serbia as a member state. The EU representatives believed that Kosovo was an exceptional case and that it would not constitute a precedent in international relations. In speaking of the EU's goals and the position it took, one needs to bear in mind the lack of complete unanimity within the European Union for there existed deep divisions with regard to Kosovo's future. The countries that were skeptical about independence for Kosovo – either because of their own internal problems or the close relationship they enjoyed with Ser-

²⁷ JEAN D'ASPROMONT, „Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20 (2007), pp. 649-668.

bia – included Greece, Cyprus, Romania, Slovakia and Spain. Kosovo's independence was unanimously advocated by the biggest EU member states, i.e. Germany, France and the UK, while EU institutions also lent their support to this position.

Russia, on the other hand, maintained that it would support any solution as long as it was acceptable to both sides, which – given the negotiations fiasco mentioned above – in practice implied taking Serbia's side and opposing Kosovo's independence. Moscow plainly lacked a positive plan to resolve the crisis (which, incidentally, was confirmed by President Putin himself²⁸) and so Russia's main goal was to prolong the negotiations and postpone the resolution of the conflict. Russia's intent was to obtain a say equivalent to that of the Western countries and to prevent the implementation of any solution which would encroach on the territorial integrity of Serbia. Meanwhile, Moscow stressed that the way the Kosovo Crisis would ultimately be resolved – via a unilateral declaration of independence bypassing the UN, for instance – would constitute a precedent for similar conflicts in the future.

c) EU policy in response to crisis

The conflict in Kosovo became one of the EU's priorities in 2007 when it turned out that the Russian position was implacable and that the Ahtisaari plan would not be easily accepted. The EU conducted activities simultaneously in two spheres: on the one hand it attempted to maintain internal unity and on the other it tried to induce Russia to change its stance. Germany, which assumed EU presidency in the first half of 2007, wound up having to play the main role in this regard. On 14 January the Federal Minister for Foreign Affairs, Frank-Walter Steinmeier, announced that the EU would support the Ahtisaari plan provided that "it saves Serbia's face and brings stabilization to Kosovo". According to

²⁸ BALCER et al., *op.cit.*, p. 34.

a statement by a spokesperson for the French Ministry of Foreign Affairs on 29 January 2007, France deemed the Ahtisaari plan balanced. On 2 February 2007 the plan also received unanimous support from the representatives of EU institutions, Javier Solana and the European Commissioner for Enlargement, Olli Rehn. At the same time, from the day the plan was made public, the EU – headed by Germany – took efforts to persuade Moscow to accept it. The Commissioner for Enlargement suggested that Serbia could become an EU candidate country by 2008. On 29 March 2007 a similar position was taken by Carl Bildt, the Swedish Minister for Foreign Affairs. EU representatives argued that actual independence of Kosovo was the only realistic avenue to resolve the crisis and that the lack of agreement would constitute an increasingly pronounced threat of chaos in the Balkans. In a vote on the issue taken on 29 March 2007 the European Parliament backed supervised independence by an overwhelming majority (490 in favor to 80 against with 87 abstentions) while opposing that Kosovo establish a precedent. Subsequently, at a two-day meeting held on 30-31 March 2007 the European foreign affairs ministers managed to minimize the deep divisions within the EU on the issue of Kosovar independence. Finally, during the EU-U.S. summit in May of the same year a common declaration supporting the Ahtisaari plan was adopted²⁹. It was the EU side that became most involved in efforts to persuade Russia, offering now and again new versions of the Security Council resolution in its attempts to placate Russian fears.

The formal EU role reaffirming its active participation in seeking a solution to the Kosovo Crisis increased in July 2007. At that time it was decided to restart negotiations, formally under the auspices of a Contact Group which however in practice meant that the talks were to be supervised by the EU, the U.S. and Russia (in the form of a

²⁹ *Ibidem*, p. 32.

Troika). A German diplomat Wolfgang Ischinger was appointed the EU envoy. One of the proposals he presented was to have Serbia and Kosovo conclude an agreement resembling the one made between East and West Germany in 1972, which would mean a de facto recognition, albeit not in the legal sense³⁰. After the fiasco of the last round of negotiations which ended on 10 December 2007 the EU foreign affairs ministers – excepting their Cypriot colleague – decided a day later that it was necessary to launch the EU mission even without UN Security Council authorization. Thus, the EU decided to send to Kosovo its EULEX mission, which was to assume the responsibilities of the UNMIK mission.

The position of the EU can be considered as decisive because without EU support the U.S. would probably not have decided to unilaterally recognize Kosovo's independence. The EU chose to cautiously endorse Kosovar independence, resolving to officially recognize it without UN approval only after the failure of the negotiations with Russia. At the same time, the EU demonstrated a rather principled approach; there were no open attempts to bargain with Russia by offering concessions in other areas in exchange for the Russian agreement to the independence of Kosovo. Accordingly, the EU for example refused to alter its perspective of the Kosovo Crisis as *sui generis*.

d) Russian policy in response to crisis

The policy pursued by the Russian Federation turned out to be a key element in the Kosovo issue because of the fact that the Ahtisaari plan had to be approved by the UN Security Council. Although China was at least as interested as Russia in preventing Kosovo from gaining its independence, nonetheless Beijing clearly ceded control over the issue to Moscow.

³⁰ *Ibidem*, p. 31.

Russia chose to base its approach on the premise that it was necessary to regulate the Kosovo issue at the UN Security Council. The consent of both Belgrade and Pristina for the proposed solution served as the footing for Moscow's position. At the same time, Russian representatives attempted to avoid taking an unambiguous stance on the potential veto of the peace plan in the Security Council, not wishing to commit Russia to an explicit policy line with regard to this issue. Indeed, Russia's reluctance to exercise its veto right was palpable. Meanwhile, a characteristic element of Russia's position was stalling the resolution of the crisis. Russia insisted that the resolution of the province's ultimate status not be hurried and opposed the imposition of "artificial" negotiation deadlines, advocating instead that the talks between Belgrade and Pristina be allowed to continue and suggesting that perhaps a new coordinator should be appointed.

The Russian position was ambiguous. On the one hand, Russia was defending the requisite agreement of both sides to the solution determining the future of Kosovo, urging that artificial deadlines not be imposed and insisting that Resolution 1244 be respected while on the other hand pointing out that the way this matter was ultimately resolved would constitute a precedent for other "frozen" conflicts, in particular those within CIS territory. The opposition to the Ahtisaari plan became the next stage of Russian policy. Russia considered that interrupting talks and moving the Ahtisaari plan to the Security Council for debate was "premature". The Russian side also advanced proposals to appoint a new UN envoy to Kosovo to replace Ahtisaari. Russia was able to push through a project to send a fact-finding mission to Kosovo from 26 April through 28 April 2007 which was to review the implementation of UN Resolution 1244. As new resolution projects submitted by various Western countries kept coming up for debate, Russia deemed them impossible to adopt – sometimes threatening an outright veto – and thus none of

them was ever voted on in the Security Council. Russian opposition to each successive version of the resolution led to an agreement on the part of the Western countries to allow the negotiations between Belgrade and Pristina to continue and to change the format of the multilateral talks towards the end of July 2007. The position of the Contact Group, which served as an intermediary, was taken by the trio mentioned above, i.e. by the U.S., the EU and Russia. At the same time, Moscow upheld its stance that the talks should not be limited by any deadlines while the West insisted that they not exceed 120 days and terminate on 10 December 2007.

Already after Kosovo declared its independence on 17 February 2008 Russia's efforts strived to maintain a UN presence in the province and to preclude a legal legitimization of Kosovo's independence, at the UN or elsewhere. One of the more significant obstacles to EU policy proved to be the actions taken by Russia in the UN Security Council designed to block the handing of the responsibilities of the UNMIK to the EU mission. This mission was intended to begin within 120 days of the proclamation of independence by Kosovo. Ultimately, in October 2008 Russia agreed to a compromise solution providing that both UNMIK and EULEX – as the European mission was called – would function in Kosovo side by side. Meanwhile, from the moment Pristina declared its independence and the majority of EU member states recognized it, Russian policy towards Kosovo lost its vigor and became limited to obstructing the processes to bring about the recognition of Kosovar statehood.

e) Significance of Russian involvement as it related to the effectiveness of EU policy

Moscow's unyielding opposition with regard to the Kosovo issue took the Western countries as well as the EU by surprise. Russia's demeanor was interpreted as temporary, opportunistic, and intending to obtain certain concessions in exchange, while it was also believed that

Russia would ultimately refrain from obstructing the process after a “symbolic” show of resistance.

Russian Kosovo policy was a major impediment to EU efforts designed to stabilize the region and ultimately induced the EU to act outside of the Security Council, which is what it was trying to avoid all along. Moscow was successful in delaying the process by about a year but in practice was not at all able to influence its ultimate outcome, i.e. the recognition of Kosovo’s independence. Other than the proposition of continued talks, Russia lacked any positive plan whatsoever to address the Kosovo issue. According to R. Fawn, it was in no small part because of Russian obstinacy that the Kosovo Crisis acquired global significance³¹. Moreover, Russian support provided a strong reason for Serbia to believe that maintaining an uncompromising position was necessary.

Russian opposition could have had negative consequences above all to the EU. The U.S. was determined to support Kosovo’s independence regardless. In the case of the EU, on the other hand, Russian opposition first and foremost created a new area of conflict in the relations between both actors while jeopardizing the internal EU consensus on Kosovo. However, despite its efforts, Moscow was ultimately unable to undermine the hard-fought EU consensus on Kosovo.

Although Russian influence in the Kosovo Crisis turned out to be limited, it did nonetheless complicate EU policy towards Serbia as a side effect. Having tightened its political and economic relations with Moscow, Belgrade became a more difficult partner for the EU and the previous Western dominance in the Balkans weakened.

³¹ RICK FAWN, „The Kosovo-and Montenegro-effect”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 2 (2008), pp. 269-294, pp. 269-270.

2.2. THE IRANIAN CRISIS (2003-2008)

The Iranian Crisis, which was triggered by the development of a nuclear program by Tehran and by the concealment of certain activities from the International Atomic Energy Agency (IAEA) – raising suspicions that the program was military in nature – erupted in 2003 and remains unresolved. The crisis unfolded in two stages: the first stage spanned the years 2003-2006, and the second followed immediately and continues until the present. The resumption of the uranium enrichment process by Iran and restricting the freedom of IAEA inspectors to perform their work marked the turning point and the onset of stage two in 2006. Formally, Iran remains a party to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) and maintains that its actions are designed exclusively to guarantee the right to civilian nuclear power. The extent to which the Iranian nuclear program is advanced and especially Iran's ability to achieve so-called threshold readiness is not clearly known. Some analysts believe that Iran continues to grapple with sufficiently significant technical issues that the transatlantic allies can afford to pursue a solution via diplomatic means without concern. An unvoiced policy is to delay Iran's ability to acquire nuclear weapons until a more representative government comes into power³². At the same time, Iran still has not crossed the Rubicon by deciding to build nuclear weapons³³. Acquiring threshold readiness without actually crossing it can be considered as Iran's most likely goal. By accelerating its program, Tehran wants to boost its bargaining power³⁴. Practically since 2003 there has existed a risk of the

³² MARK FITZPATRICK, "Is Iran's Nuclear Capability Inevitable?", [in:] PATRICK M. CRONIN (ed.), *Double Trouble. Iran and North Korea as Challenges to International Security*, London: Praeger Security International 2008, pp. 27-29.

³³ ALEXEI G. ARBATOV, "The Inexorable Momentum of Escalation", [in:] PATRICK M. CRONIN (ed.), *Double Trouble. Iran and North Korea as Challenges to International Security*, London: Praeger Security International 2008, p. 66.

³⁴ TIM GULDIMANN, "The Iranian Nuclear Impasse", *Survival*, Vol. 49, No. 3, p. 170.

use of force against Iran, either by the United States or by Israel. All actors possessing global relevance participate in the talks on the Iranian Crisis, including the permanent members of the UN Security Council, Germany and the European Union.

a) Significance of the crisis and its participants to the EU and to the Russian Federation

The Iranian Crisis – as regards both its potential to escalate into armed conflict as well as the risk that Iran may acquire nuclear weapons – constitutes a threat to both Russia's and the EU's interests. Because of the close geographical proximity, the risk of an arms race in the region or the threat to stability in the Middle East, both actors are interested in preventing Iran from acquiring nuclear weapons on the one hand and resolving the crisis in a peaceful manner on the other.

For the EU Iran is also an important trade partner and the source of energy resources, i.e. oil and, potentially, of natural gas (Iran could be a natural gas supplier for the so-called southern corridor that bypasses Russia and comprises the planned Nabucco pipeline and the Turkey-Greece-Italy interconnector). Moreover, the EU is becoming increasingly involved politically in the Middle East and Iran features prominently in EU policy in the region.

The Iranian Crisis is actually the focus of the ESS and has been considered as a good opportunity to demonstrate the EU capacity for action in the international arena. The crisis therefore has a significant effect on EU credibility as a global actor³⁵. The EU became involved in the crisis for three reasons. First, it wanted to demonstrate that diplomacy is a good method to ensure WMD non-proliferation; second, it

³⁵ STEN RYNNING, "Europe's emergent but weak strategic culture. The case of the EU, Iran, and nuclear weapons diplomacy", [in:] KJELL ENGELBREKT, JAN HALLENBERG (ed.), *The European Union and Strategy. An emerging actor*, London, New York: Routledge 2008, p. 97.

wanted to restore the unity lost in Iraq and was concerned about Iran's armament programs³⁶; and finally, its intention was to resolve the crisis without having to call upon the UN Security Council.

For Russia, Iran is an important regional partner, both in the political and economic sphere. Iran serves as a counterbalance to Turkey, limits the American domination in the region and shares some common interests with Russia as regards the Caucasus and Central Asia³⁷. In the case of Chechnya and Tajikistan in particular Iran has proven its importance to Russia³⁸. Meanwhile, Iran is also a significant economic partner especially as regards certain Russian industries, such as the nuclear industry or the arms industry.

Russia does not want Iran to master fuel cycle technology – it would much rather sell nuclear fuel to Iran itself – nor does it wish Iran to acquire the capability to produce its own nuclear weapons. At the same time, Russia does not view Iran's nuclear ambitions as a threat to itself or to its vital interests as is the case in the West. Russian President Vladimir Putin in his speech in Munich in February 2007 stated that the responsibility for Iran's nuclear ambitions is borne by the United States pointing out that “no one feels safe. Because no one can feel that international law is like a stone wall that will protect them. Of course such a policy stimulates an arms race. The dominance of force factor inevitably encourages a number of countries to acquire weapons of mass destruction”. According to Alexei Arbatov, the majority of Russian elites would prefer peace with nuclear Iran than war in the name of disarmament³⁹.

³⁶ THÉRÈSE DELPECH, *Iran and the Bomb. The Abdication of International Responsibility*, London: Hurst&Company 2007, p. 27.

³⁷ ARBATOV, *op.cit.*, p. 70.

³⁸ SEYYED HOSSEIN MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relationp. Challenges and opportunities*, London, New York: Routledge 2008, p. 154.

³⁹ ARBATOV, *op.cit.*, p. 71.

For Russia, the matter of Iran also provides a context for relations with the West. Maintaining tension between Iran and the West on the one hand elevates Russia's rank as the intermediary – and the country that wields considerable influence over Iran – while eliminating (at least for the duration of the crisis) a potential competitor in the natural gas industry on the other.

b) Goals set and positions taken by the EU and the Russian Federation

At the general level the aims of the EU and Russia seemed to be coincident. Neither actor wanted Iran to acquire nuclear weapons, while at the same time both spoke out and acted against the use of force in Iran, instead advocating a diplomatic solution encompassing all interested parties. In the first stage of the crisis (i.e. up until 2006) both actors also objected to referring the Iranian nuclear dossier to the UN Security Council preferring instead that the case be resolved by IAEA. The differences appeared when the Iranian question came up for a debate at the UN Security Council.

Having concluded that prior efforts did not bring about the expected results, the EU was in favor of imposing sanctions on Iran. The EU's fundamental aim was to have IAEA institute tight controls on the Iranian nuclear program and to discourage Tehran from producing nuclear fuel. In the long term, the EU's goal was to attain a comprehensive agreement with Iran, which would allow for the expansion of economic cooperation without the risk of straining relations with the U.S. or having to forgo its own security interests.

Russia attempted to contain the sanctions imposed on Iran and protect its own economic interests in the country to the greatest extent possible, particularly as regarded the construction of the Bushehr nuclear power plant. At the same time, Moscow's approach remained ambiguous; it was often a function of its current relations with the West, and with the U.S. in particular. Many a time the impression was that Russia's

principal goal was not so much the resolution of the crisis but rather its prolongation as this afforded the means to exert pressure both on the Western countries and Iran itself⁴⁰.

c) EU policy in response to crisis

The policy towards Iran pursued by the EU was an element of the implementation of the EU strategy against proliferation of WMDs, which was elaborated over the years 2001-2003 and adopted in December of that year. Thus, the EU attempted to employ a strategy towards Iran that – based on international institutions and regimes (IAEA, NPT) – reflected first and foremost its own experience with the internal integration processes⁴¹.

On 6 August 2003 France, Germany and the United Kingdom sent a joint letter to the Iranian Foreign Minister. Meanwhile, the EU itself became involved in the crisis in October 2003, after the adoption of a Resolution on the Implementation of the Safeguards Agreement Pursuant to the NPT in Iran by the IAEA Board of Governors in September 2003. At that time, Iran clearly feared an American aggression or that the matter would be turned over to the UN Security Council; its position was also weakened by financial losses⁴². Foreign Affairs Ministers of France, Germany and the United Kingdom traveled to Tehran and on 21 October 2003 the Tehran Statement was issued whereby Iran agreed to IAEA inspections without restriction, signed an additional protocol to the NPT and volunteered to suspend uranium enrichment and processing (later, an Iranian negotiator admitted that this was merely tactical subterfuge⁴³). This meant that the crisis resolution process would remain in the hands of the IAEA. The Iranian issue was reconsidered

⁴⁰ MOUSAVIAN, *op.cit.*, pp. 154-155.

⁴¹ RYNNING, *op.cit.*, pp. 94-95.

⁴² MOUSAVIAN, *op.cit.*, pp. 149-151.

⁴³ FITZPATRICK, p. 24.

by the IAEA Board of Governors on 26 November 2003. Both the EU member states and Russia attempted to moderate the harsh words from the United States⁴⁴. On 18 December 2003 Iran signed an additional protocol; however, it did not fully reveal all the facts relating to its program, which generated further tensions.

On 23 February 2004 Iran entered into an additional agreement, known as the Brussels Agreement, with Europe whereby it agreed to suspend manufacturing activities, and in March 2004 the EU promised to Iran that the nuclear dossier would be closed by June. Meanwhile, the IAEA adopted another Resolution where the U.S. and the European countries clashed again⁴⁵. The matter had not been resolved and the discussion was reopened at the IAEA meeting in June 2004, which Iran interpreted as a violation of the Brussels Agreement by Europe. In June 2004 Iran resumed the manufacture and testing of centrifuges and the uranium enrichment program. In September the IAEA adopted another resolution and in October the EU member states, faced with the prospect of a year's worth of fruitless negotiations, embarked on the next stage of talks with Tehran⁴⁶.

The third agreement – the so-called Paris Agreement – was reached on 15 November 2004. After a few rounds of negotiations Iran agreed to suspend all enrichment-related activities in exchange for holding talks on the subjects of civilian cooperation, trade and regional security (these talks began in December 2004). Significantly, besides the European troika that had sat at the negotiating table with Iran up until then, the talks were to involve the entire EU. In November the IAEA endorsed the agreement in a resolution⁴⁷. In February 2005 it turned out that Iran continued to engage in uranium enrichment. In May 2005, Javier Solana,

⁴⁴ MOUSAVIAN, *op.cit.*, p. 163.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 165-169.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 174-175.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 175-178.

the High Representative for the CFSP, joined the talks. Three months later, the EU offered Iran a comprehensive cooperation package; however, Iran withdrew from the Paris Agreement and openly resumed uranium conversion in Isfahan. In September 2005 Europe decided against submitting the matter to the UN Security Council while the IAEA resolution was being adopted (the possibility of taking such a course of action was allowed later).

In January 2006 Iran declared the resumption of uranium enrichment in Natanz and the IAEA adopted a resolution reporting the Iranian dossier to the Security Council. The Security Council discussed the Iranian issue for the first time in March 2006 and called upon Tehran to fulfill IAEA's demands. EU consent for such a course of action was in practice equivalent to admission of at least partial failure of diplomacy in dealing with Iran and a nod to the American position⁴⁸. In June 2006 the permanent members of the UN Security Council and Germany (aka the P-6) reached an agreement on a new offer for Iran, which was presented in Tehran by Javier Solana. Given the lack of progress, by July the P-6 decided to refer the Iran matter to the UN Security Council, which resulted in the adoption of Resolution 1696, the first to threaten sanctions, on 31 July⁴⁹. Subsequent talks between Solana and the Iranian negotiator Ali Larijani in early fall also failed to yield a solution despite the fact that one of the bargaining chips on the table was an offer of direct negotiations between Iran and the United States in a multilateral format, which was previously something the U.S. would not consent to. On 23 December 2006 the UN Security Council adopted Resolution 1737, in response to which Iran proceeded with cascade installation. Subsequently, the Security Council adopted

⁴⁸ RYNNING, *op.cit.*, p. 95.

⁴⁹ DELPECH, *op.cit.*, pp. 125-140.

two more resolutions – Resolution 1747 passed on March 24, 2007⁵⁰ and Resolution 1803 passed in 2008.

d) Russian policy in response to crisis

At first, Russia acted side-by-side with the European countries. On 7 August 2003 the Russian Foreign Minister Igor Ivanov sent a letter to Tehran concerning the Iranian nuclear program – which was a day after the EU sent a similar letter – in which Moscow demanded that work on the nuclear program be stopped and that Iran sign an additional protocol. This common approach was also presented as an alternative to the American pressure on Tehran, which started to build right around then and did not stop short of contemplating a military solution⁵¹. Russia supported the European policy towards the Iranian issue, wanting to hold off Tehran's nuclear program while simultaneously hoping to preserve a lucrative market, for the fuel from Bushehr was to be sent back to Russia. In February 2005 Russia and Iran signed a fuel delivery contract which guaranteed that all the fuel would be returned to Russia and would therefore not be used to build a bomb, which was interpreted by the EU as support for its position⁵². At the same time, until the end of 2007 Russia delayed the launch of the power plant and the fuel deliveries. At that stage, Russia clearly let Europe play first fiddle in negotiating nuclear issues with Iran. During his visit to Israel in April 2005, Russian President Vladimir Putin commented that Tehran should forgo the development of the full nuclear fuel cycle. Meanwhile, Moscow limited the amount of pressure it was exerting on Iran. At the May 2005 NPT Review Conference, Russia prevented the mention of Iran in the final document. The November 2005 Russian proposal to Iran, whereby both countries would undertake joint production of nuclear fuel on Russian

⁵⁰ FITZPATRICK, *op.cit.*, pp. 28-34.

⁵¹ MOUSAVIAN, *op.cit.*, p. 149.

⁵² DELPECH, *op.cit.*, pp. 41-42.

territory, was rejected by Tehran. Contrary to the expectations of some observers this did not lead Moscow to take a firmer stand against⁵³.

Russian policy did nonetheless change as soon as the Iranian question appeared before the UN Security Council. Although Moscow supported three Security Council resolutions concerning Iran, in each case the drafting process was rather protracted and the resolutions themselves were weakened relative to what was originally proposed by the Western countries by the Russian representatives. Russian policy towards Iran was full of ambiguities and ranged from supporting to criticizing Tehran on particular issues. A short period in the first half of 2007 demonstrates this well. The first sanctions ever supported by Moscow were imposed by Resolution 1737 adopted on 23 December 2006. By mid-January Atomstroyeksport (ASE) suspended its work on the power plant, citing withdrawal of funding by Iran as the reason. The next sanctions backed by Moscow were imposed by the 24 March 2007 UN Security Council Resolution 1747. Two days later, ASE resumed its work stating that the first Iranian payment had been received. Meanwhile, from 4-8 April General Mohammad Baqer Zolqadr, who figured on the UN travel restriction list, paid a visit to Moscow. A mere 48 hours later, Mikhail Kamynin, Russian Foreign Ministry spokesperson and Sergey Prikhodko, Aide to the President, criticized Iran for lack of cooperation. Then, on 11 April Russia criticized Iran for holding anti-aircraft defense exercises around Bushehr. This did not prevent ASE from signing a protocol meant to ensure stable financing for the Bushehr project with Iran on 22 April. A month later, on 28 May, Sergei Kisliak, Russia's chief nuclear negotiator, criticized Iran for lack of progress and continued uranium enrichment activities. Finally, on 20 June, Sergey Lavrov remarked at a press conference that Iranian missiles did not constitute a threat.

⁵³ *Ibidem*, pp. 41-45.

By the end of December 2007 Russia commenced its nuclear fuel shipments to Bushehr. On 3 March 2008 the Russian Federation endorsed UN Security Council Resolution 1803 expanding the existing sanctions regime against Iran. A day later Russia – with China’s support – blocked an IAEA anti-Iran resolution. As the risk of an American military intervention gradually receded, Russia regarded the sanctions with increasing reluctance, pointing to the necessity of engaging in political dialogue. Meanwhile, Russian arms sales to Iran – comprising mostly anti-aircraft systems – constituted another element of Moscow’s policy in the Iranian Crisis, one used as an instrument to exert pressure on the Western countries.

e) Significance of Russian involvement as it related to the effectiveness of EU policy

Roughly since 2006, the EU has assumed the role of an intermediary between the international community and Iran. At the same time, although to a lesser extent, the EU has also participated in shaping the dialogue with Tehran. However, EU efforts were certainly by and large unsuccessful in the first stage of the crisis.

Russian involvement in the crisis did not unequivocally affect the effectiveness of EU policy towards Iran. In the first stage of the crisis Russian policy was broadly equivalent to the one conducted by the EU. However, after 2006 Moscow’s reluctance to increase pressure exerted on Iran – despite Russian support for resolutions toughening sanctions – limited the effectiveness of EU actions while affording increased room for maneuver to the authorities in Tehran and boosting their resilience to Western pressure.

Russia’s reluctance to apply pressure on Iran remains crucial with regard to multilateral action in two respects: the use of force against Iran and the effective inducement to motivate Iranian concessions through sanctions and diplomacy. That said, Moscow’s capacity to unilaterally

make Iran yield should not be overestimated; the Iranian rejection of the Russian compromise proposal demonstrates its limits. In fact, Russian support for sanctions can be interpreted as motivated by the desire to condemn Iran to the Russian monopoly on the supply of nuclear fuel. One can also discern a correlation between Russian support for sanctions imposed on Iran and the attempts on the part of Tehran to establish energy cooperation with Europe. The Russian approach towards sanctions is dictated by rather different motives than a simple conviction that it is an effective solution.

The main influence of the Russian factor on EU efforts in the Iranian Crisis had to do with the weakening of the politico-economic offer presented by the EU to Iran. Moscow did not directly damage EU efforts; however, by lending decisive and increasing support to Tehran it strengthened its reluctance to compromise. Russian policy as regards the Iranian Crisis was largely a function of its relations with the U.S. and was dictated by a regional context rather than a direct result of its policy towards Europe or its relations with the EU (with the notable exception of the energy policy). At the same time, Moscow deemed some of the actions pursued by the West as directed against Russian enterprises and designed to force them out of the Iranian market⁵⁴.

2.3. THE MIDDLE EAST CRISIS (BETWEEN ISRAEL AND PALESTINE, 2003-2008)

The Israeli-Palestinian Conflict entered a new phase with the second intifada which began in the year 2000. In 2002, there emerged a new peace initiative known as the Quartet, which included representatives from the UN, the EU, the U.S. and Russia. A so-called Roadmap

⁵⁴ BULENT ARAS, FATI H OZBAY, "Dances With Wolves: Russia, Iran And The Nuclear Issue", *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 4, Winter 2006, p. 135.

for Peace, which envisaged the creation of the Palestinian State, was presented on 30 April 2003 but the majority of the proposed ideas intended to normalize the situation fell flat. Other factors impacting the conflict dynamics included the death of Yasser Arafat and the election of Mahmoud Abbas as the President of the Palestinian National Authority, Israel's unilateral withdrawal from the Gaza Strip, Hamas's victory in the 2006 elections, the 2007 Annapolis Conference and finally the civil war between Hamas – controlling the Gaza Strip – and Abbas/Fatah controlling the West Bank.

Essentially all the main actors support the establishment of the Palestinian State and granting recognition to Israel by the Arab states, thus guaranteeing its right to exist within secure borders. And although all parties are in agreement as regards the final result, there is no consensus as to how it should be brought about.

a) Significance of the crisis and its participants to the EU and to the Russian Federation

The Israeli-Palestinian Conflict does not constitute a direct threat either to the EU or to Russia although because of the geographic proximity the challenges it engenders affect the EU to a greater extent. At the same time, both actors acknowledge that the conflict generates far-reaching negative consequences such as terrorism and the destabilization of the entire Middle East. The engagement of the EU and Russia in the Quartet was a reflection of their increased role and interest in the resolution of the conflict.

The EU has regularly declared that the resolution of the Middle East Conflict is one of the fundamental goals of its external policy. The factors stimulating EU involvement in the Middle East include geographic proximity; dependence on the region's natural resources; trade links; investments by EU commercial firms; migrants; and concern about the

spillover of instability from the region⁵⁵. Meanwhile, the Middle East as a region is also the longest-standing component of Europe's common external policy dating back to the 1980 Venice Declaration. An additional element is the international pressure on the EU to increase its involvement, applied among others by the Arab states, so as to counterbalance the U.S.⁵⁶. From the EU's perspective the conflict is an opportunity to demonstrate unity and the capacity to act in a cohesive manner. Both Israel and Palestine have rather strong ties with the EU – bilateral as well as multilateral within the Euro-Mediterranean Partnership (EMP) – and both are signatories of EU Association Agreements (AA)⁵⁷. However, it should be noted that the AAs signed with both actors are economic rather than political in character.

Russia ceased to play an active role in the Middle East Peace Process in 1993. Starting in 2002, however, Russia began to renew its involvement in the Middle East and in the peace process, attempting to bring about its multilateralization. At the same time, it would be an overstatement to say that the conflict is vital to Russia's interests or that Moscow has strong ties with either Israel or Palestine. The visit of Sergey Lavrov, Russia's Foreign Minister, to the Middle East in September 2006 demonstrates Moscow's approach to the region well, i.e. the conviction that what is important is prestige and the symbolic presence of Russia in each and every conflict.

Moscow's involvement in efforts to resolve the Israeli-Palestinian Conflict is a function of Russia's relations with Israel and the Arab states. Up until receiving a Hamas delegation in March 2006 Russia

⁵⁵ MESUT ÖZCAN, *Harmonizing Foreign Policy. Turkey, the EU and the Middle East*, Aldershot: Ashgate 2008, p. 60.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 61.

⁵⁷ HAIM YACOBI, DAVID NEWMAN, "The EU and the Israel-Palestine conflict", [in:] THOMAS DIEZ, MATHIAS ALBERT, STEPHAN STETTER (ed.), *The European Union and Border Conflict. The Power of Integration and Association*, Cambridge: Cambridge University Press 2008, p. 173.

led a rather cautious – i.e. pragmatic and not ideologically tainted – policy, which involved maintaining friendly relations with Israel on the one hand and the Arab states on the other. The motivation behind pursuing such a double-pronged policy was to maximize the benefits while avoiding having to pick sides. Russia wishes to abandon its niche position in the region and to assume an imperialistic stance. For now, the main goal behind maintaining influence is to keep Russian arms sales flowing while attempting to enter the energy market as well⁵⁸. On the one hand, President Putin considerably enhanced relations with Tel Aviv, relying on a common perception of the terrorist threat. Meanwhile, Russia provides significant financial assistance to the Palestinian National Authority. Moscow has also repeatedly criticized Israel's actions in the Occupied Territories as well as Israeli threats against Syria and Iran.

b) Goals set and positions taken by the EU and the Russian Federation

The European Union on the one hand supports Israel's right to exist within secure borders as a state recognized by its neighbors while on the other acknowledging the Palestinians' right to their own state. EU relations with Israel are complicated, not least because of the legacy of the Holocaust, but also because of the European roots and values shared by Israeli elites. The European approach underwent a significant transformation after 1967 at which time the Palestinians began to be perceived as the weaker side⁵⁹. In the 1999 Berlin Declaration signed by the European Council, the EU endorsed the idea of creating a Palestinian state. The EU remains rather unified as regards this position, i.e. it supports the withdrawal of the Israeli army from the Occupied Territories, the establishment of the Pal-

⁵⁸ ILYA BOURTMAN, "Putin And Russia's Middle Eastern Policy", *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 10, No. 2, June 2006, p. 1.

⁵⁹ YACOBI, NEWMAN, *op.cit.*, pp. 180-182.

estonian state, the abandonment of the use of force by the Palestinian National Authority and reaffirming Israel's right to exist within secure borders⁶⁰.

Russia takes a similar position to that espoused by the EU. Namely, it too supports the establishment of the Palestinian state while asserting that Israel's security must be guaranteed. The key difference lies in Russia's conviction that the situation in the Middle East requires a comprehensive solution. According to such thinking the Israeli-Palestinian Conflict cannot be fully resolved unless the entire Middle East region is stabilized and all other tensions are addressed. Russia believes that dialogue involving all actors engaged in the region is essential. In the short term, Moscow's fundamental goal is to increase its role in the peace process by organizing a peace conference for all parties involved in the conflict, as despite its presence in the Quartet, Russia's role has continued to be marginalized.

c) EU policy in response to crisis

As far back as 1996 the EU appointed a special envoy for the Middle East Peace Process. By the end of the year 2000, the EU was involved in the Mitchell Committee, whose purpose was to facilitate the return to the peace process after the outbreak of the Second Intifada, but after Ariel Sharon's victory in the 2001 Israeli elections the initiative fizzled out. The pressure applied on Israel by the EU to continue the peace process proved unproductive. After the 9/11 terrorist attacks the Israeli position (as well as that of the U.S.) toughened while the EU role became limited further still. Among other things, the EU protested against the destruction of Palestinian infrastructure, which was largely paid for

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 183-184.

with EU funding⁶¹. In practice, it was not until the 2002 establishment of the Quartet with the EU as one of the participants that the EU became more influential.

The EU policy towards Israel and Palestine is ambiguous. On the one hand, the EU is Tel Aviv's leading trade partner and the greatest aid donor to the Palestinian National Authority (no other country has received greater assistance from the EU than the PNA⁶²). At the same time, the EU is unable to capitalize on the potential of its economic ties and convert it into effective political action. Both Israel and the PNA have been included in the European Neighborhood Policy (ENP) starting in 2003 and both signed action plans with the EU. Meanwhile, the EU was unable to use its position to compel both sides to make concessions so as to move towards peaceful resolution of the conflict. Conditionality is practically never used towards either side. Although the EU did attempt to coerce the PNA into implementing political and economic reforms, this has not produced measurable results. The EU does however lend its assistance to Palestinian and Israeli NGOs that support peace. It would appear that the EU does not resort to promising potential membership to Israel because of the lack of interest on the part of both sides as their relations are clearly and above all economic in nature. The fact that the EU attempts to restrict trade in goods manufactured in the Occupied Territories illustrates this well. Moreover, there is no EU assent for imposing any economic sanctions on Israel⁶³.

EU policy is often hostage to the conditions imposed by the U.S. This was true in the case of the Roadmap for Peace and the suspension of aid after the Hamas government was formed in 2006 although later,

⁶¹ ÖZCAN, *op.cit.*, pp. 64-66.

⁶² YACOBI, NEWMAN, *op.cit.*, p. 189.

⁶³ *Ibidem*, pp. 187-188.

on the initiative of France, the EU restored aid flow to the PNA while ensuring that the funds do not benefit Hamas⁶⁴.

d) Russian policy in response to crisis

The Russian position is similar to that taken by the EU inasmuch as Russia likewise does not fully support either side of the conflict. While Russia does not play a decisive role in the Middle East Peace Process itself, Moscow nonetheless endeavors to coax Iran and Syria into refraining from openly hindering it. Russian involvement increased significantly after the Hamas 2006 electoral victory. It was at that juncture that Russia began to differentiate itself from other partners in its policy towards the region. Moscow received two Hamas delegations, in 2006 and again in 2007. This was intended to show that Russia was determined to continue pursuing its own policy in the conflict and to enhance its position in the region by maintaining contacts with Hamas. Russia's Foreign Minister Sergey Lavrov urged for the peace process to be recognized as irreversible and for talks to be entered into with Hamas. Meanwhile, a side effect of the lack of concessions on the part of Hamas was that other than the fact that Russia was able to underscore its unique approach to the Middle East Conflict, it failed to achieve any measurable benefits. Its role in the Middle East Peace Process remains marginal. At the same time, Russia is increasingly associated with supporting downright anti-Western powers in the Middle East, even more so because of its cooperation with Iran.

A constant Russian initiative in the last few years has been to call for a comprehensive Middle East conference in Moscow that would be an extension of and an alternative to the Annapolis Conference. It would above all be intended as a venue to present the position of the

⁶⁴ ÖZCAN, *op.cit.*, pp. 68-69.

Arab states. Although Israel has been somewhat skeptical about the idea, it is a project intended to enhance Moscow's relations with the Arab capitals.

Russia was also unable to cajole Hamas and Fatah into refraining from running two incongruent policies. In July 2007 Russia pointed to the necessity for dialogue among the Palestinians themselves and for restoring unity to the PNA. At the same time, the Russian Foreign Ministry announced that it would lower the rank of its diplomatic contacts with Hamas while increasing aid to the PNA. The authorities in Moscow indicated that they recognized Mahmoud Abbas as the legitimate leader of the PNA, although Russia did not sever its links with Hamas.

e) Significance of Russian involvement as it related to the effectiveness of EU policy

Despite extensive financial involvement – it is thought that the Palestinian National Authority would cease to exist without EU aid – the EU continues to play a minor role in this crisis⁶⁵. A negative perception of the EU in Israel combined with the lack of membership prospects (as well as at best nominal interest in such) limits the EU's ability to influence the resolution of the conflict.

It is difficult to speak of Russian involvement on any level other than purely political and demonstrative, directed largely against the U.S. rather than the EU. Russia's maintaining contacts with Hamas when both the EU and the U.S. refuse to engage in dialogue with this group fits this category. Bearing in mind Moscow's limited ability to impact events in this crisis – as well as the modest influence on external actors such as Syria and Iran – Russia's stance is of no particular consequence hereunder. Neither does Russia significantly influence

⁶⁵ TOCCI, *op.cit.*, p. 59.

EU policy or its effectiveness. The most crucial aspect of the Russian approach over the last few years has been to lend political support to Hamas, which rendered its isolation by the Western countries ineffective and perhaps contributed to the escalation of rivalries within the PNA. Russia's increasing involvement in the region is certainly used as a bargaining chip in the relations with the U.S. but its impact on EU policy is limited⁶⁶.

⁶⁶ BOURTMAN, *op.cit.*, p. 12.

3.

Russia's role in EU policy towards international crises

The role of the EU in the crises described above ranged from crucial (as was the case in the Kosovo Crisis), to significant (Iran) to marginal (the Israeli-Palestinian Conflict).

3.1. RUSSIA: PARTNER OR RIVAL IN EU POLICY TOWARDS CRISES

As shown by the above case studies, the EU and Russia share a rather similar approach to international crises. Both actors are advocates of multilateral cooperation in the crisis resolution process and reject both the use of force and unilateral actions on the part of the U.S. Meanwhile, the actual resolution of a given crisis is not an aim in and of itself, or at least not so in both EU and Russian policies. What is equally important for both of these actors is demonstrating their capacity for effective action in the global dimension as well as elevating their prestige as global actors. Thus, the EU and Russia found themselves on the same side of the argument – and in opposition to the United States – in a number of individual cases. Given this, it would be natural to expect that the Russian Federation would make an obvious partner for the EU in resolving individual crises.

At the declaratory level the EU and Russian positions were close in the Iranian and the Middle East crises; they were, however sharply different (in verbal and actual terms) in the Kosovo Crisis. At the same time, both actors were convinced that in the latter crisis the prestige

stakes were higher and that it was more like a test. In fact, each of the crises discussed was perceived by both the EU and Russia as significant largely for prestige reasons; in the case of the EU they were to demonstrate EU capacity for independent action on the international arena as well as an opportunity to offer alternative solutions to those proposed by the U.S. For the EU, the Iranian Crisis especially was a sort of a show-piece, particularly in its initial stage. For Russia, it was supposed to have been an opportunity to act the part of a perfect intermediary. In the case of the Iranian Crisis the differences in positions taken were not evident initially, although Moscow positioned itself more unambiguously as an intermediary favorable to Iran. The positions taken with regard to the final resolution of the crises are similar in the case of the Middle East and the Iranian crises, even if the EU and Russia differed as to the approach and the means of reaching the solution. In the case of the former, both actors attempted as best as they could to maintain impartiality, which positioned them both in opposition to the U.S. as an unequivocal ally of Israel. At the same time, the EU and Russia tried to diminish the American role in the conflict.

The approaches to the crises taken by the EU and Russia revealed the differences existing between them. The source of these differences can best be discovered in the motivations of both actors behind their involvement in the crises as well as the actual aims they tried to accomplish by the means of their “crisis diplomacy”.

Each of the crises described was of greater import – from the point of view of its implications – to the EU than to Russia. This was most clearly seen in the case of the Kosovo Crisis, which was vitally important to the EU while having a largely opportunistic significance to Russia. The EU was deeply involved in the situation in Kosovo in particular and in the Balkans in general, while Russia’s involvement was minimal. At the same time, in each of the crises Russia demonstrated a greater readiness to prolong the talks rather than to impose

a solution favorable to one side (the EU was more decisive in this regard both in Kosovo and in Iran). Russia is much more interested in sustaining frozen conflicts than in resolving them while the EU is prepared to resolve disputes even at the cost of foregoing symmetry in a given conflict.

The EU often had a dual motivation for such an approach. On the one hand, the EU would become involved in those crises that were directly or indirectly linked with its broadly defined security and its position in the neighboring regions. On the other hand, by taking part in the crises the EU attempted to demonstrate that it has become an actor on a global scale, prepared to assume responsibility for co-managing the international order.

In the case of Russia, involvement in the crises was above all dictated by a broader foreign policy context and the totality of its relations with the West, with the security interests taking second stage. In the case of the Kosovo Crisis, Russian involvement was determined first and foremost by supraregional interests – both those within the CIS itself and beyond, reflecting Russia's desire to compete with the West. In the case of the Iranian Crisis, regional interests and the rivalry with the U.S. were of paramount importance. As regards the Middle East Conflict it would appear that Russian involvement was a result of global interests only, that is to say of a desire to enhance its prestige, to engage in limited scale competition with the U.S. and to improve its standing in the eyes of the Arab states.

Pronounced differences could also be seen in the aims both sides wanted to accomplish – excepting the desire to demonstrate their capacities as global actors, which they both shared. The EU was interested in actually resolving the crises to a much greater extent than Russia. This was also a consequence of genuine interests – in the domain of security in the case of the Kosovo and the Middle East crises and energy in the Iranian Crisis. The EU had more to gain from actually

resolving each of these crises than from mere participation in the negotiation process.

Meanwhile, Moscow approached the crises in a considerably more opportunistic manner, as a means to accomplish other aims. According to Russian policy, resolving the crises (as a process elevating Russia's rank) seemed more important than getting them resolved. In the case of Kosovo, the crisis was initially considered by Russia as a bargaining chip but later, when it became apparent that the hopes for extracting concessions from the Western countries – either in this crisis or in other matters – were dim, Moscow chose systematic obstinacy. In the case of the Iranian Crisis, Russia is not interested in a permanent solution; in fact, maintaining tension without it reaching the boiling point suits Moscow well. Indeed, limited Russian influence on Tehran makes using Iran as a bargaining chip difficult. Finally, in the case of the Middle East Conflict Moscow is interested in strengthening its role because its influence still remains marginal. Russia does however possess the capacity to hinder or help the West, which plays the first fiddle in “managing” these crises.

Moscow has repeatedly declared that it is interested in a strong EU on the international arena while also referring to its preferred model of relations in the Russia-EU-USA triangle. Moreover, Russia often interprets the strengthening of the EU as an automatic weakening of American influence in Europe. From this perspective it is clear that Russia should be interested in an independent EU on the international scene. Meanwhile, the approach actually taken by Russia towards crises – which present an opportunity to cooperate with the EU, and which are the best occasion for the EU to demonstrate uniformity – does not corroborate this hypothesis.

In the case of the Kosovo Crisis, Russian actions did not impede EU initiatives; in fact, the Russian interference could have been ig-

nored, which is what actually happened. Moscow attempted to influence the EU stance in two ways – first, by blocking the resolution of the crisis (while the EU tried to reach an agreement with Russia) and second, by giving extra weight to the Kosovo issue in bilateral relations and supporting those countries that opposed independence. This could have in effect led to the breakdown of the fragile consensus within the EU. Ultimately, however, Russia was unsuccessful in its attempts to damage EU integrity and so its actions proved ineffective. As regards the Iranian Crisis, it is impossible to unambiguously determine the importance of Russian actions for the effectiveness of EU policy. For unlike the case of Kosovo, Moscow did not directly impede EU actions there; on the contrary, it lent its support, at least until the matter wound up before the Security Council. It would seem that at this juncture the determining factor behind EU failure was the tactics employed by Iran. The situation changed when the question came up for debate in the UN Security Council. Even if one assumes that the role of the EU did not diminish precisely at that point, it is a fact that the Russian opposition to sanctions had an impact on China's stance and caused Iran to temper its posture. Moscow was using the tensions between the EU and the U.S. while indirectly blocking the former. This is therefore where Moscow's influence was the greatest. In the case of the Middle East Conflict, the EU appears to limit its role all by itself and remains undecided, as the maneuvering around Hamas would suggest. While the EU is not Israel's patron it is Russia that is perceived as the Arab states' ally. At the same time, Russian support of Hamas had the same effect as in the Iranian Crisis, precipitating the lack of compromise in the international community, which in turn led to the inability to apply pressure on the parties to the conflict to resolve it.

It is hardly possible to unambiguously state whether Russia was the EU's rival or partner in the crisis resolution processes. For Moscow's aim was not to impede the EU's efforts or diminish its role. Meanwhile, by

involving itself in the crises in a rather opportunistic manner Moscow frequently sabotaged EU efforts. In a sense, this was collateral damage, as the position taken by Russia in individual crises was above all a consequence of its global rivalry/competition with the United States, which makes every crisis a good opportunity to bargain with Washington on other global issues.

3.2. RUSSIAN POLICY IMPLICATION ON THE GLOBAL ROLE OF THE EU

The significance of the Russian factor on the EU's role as a global actor can be analyzed twofold. Firstly, one can consider the impact of Russian policy towards crises on EU cohesion and the latter's ability to execute policy. Secondly, one can study whether Russian policy contributed to increasing or decreasing the EU's importance as a global actor.

Essentially each of the crises discussed herein was very important to the emergence of the EU as a global actor, capable of presenting an independent and effective approach to international crises. At the same time, only in the case of the Kosovo Crisis were the internal differences sufficiently significant to threaten the paralysis of EU policy. In its attempts to prevent Kosovo's independence Moscow intended to shatter EU unity, although it was ultimately unsuccessful. In the case of the other two crises discussed, the consensus within the EU – and especially among the biggest member states – was sufficiently strong that maintaining cohesive policy was not a problem.

In the end, the influence of Russian “crisis diplomacy” on the global role of the EU should probably be viewed as having negative implications. This was first and foremost a consequence of the fact that Russian actions served to weaken EU proposals and as a result the EU was unable to effectively influence the resolution of the crises.

Having said that, it must be noted that Russian influence has had limited impact and that other factors – such as bilateral relations, for instance with regard to energy – can influence the global role of the EU to a greater extent than the policies pursued by Russia in international crises.

Conclusion

Although Russia does not treat the EU as a geopolitical rival in the global dimension, it is nonetheless able to significantly weaken EU efforts to resolve crises. And although this may merely be collateral damage of Russian actions, it does serve to demonstrate how far apart both actors really are in their approaches to international crises, some similarities notwithstanding. Both sides get involved in crises for different reasons; this fact defines their actions and is the reason behind the differences observed. The Russian factor is of import to the policies pursued by the EU towards international crises, but its importance is limited and if anything its impact is probably negative. Moscow is unable to support the EU in its global ambitions because the visions of international order of both actors are too different. At the same time, the EU's weaknesses and its low effectiveness in resolving crises are not a result of Russian policy but are instead a consequence of well-known EU vulnerabilities of which the most fundamental is the inability to convert its economic potential into political results.

Bibliography

- ARAS BULENT, FATI H OZBAY, "Dances With Wolves: Russia, Iran And The Nuclear Issue", *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 4, Winter 2006, pp. 132-147
- ARBATOV ALEXEI G., "The Inexorable Momentum of Escalation", [in:] PATRICK M. CRONIN (ed.), *Double Trouble. Iran and North Korea as Challenges to International Security*, London: Praeger Security International 2008, pp. 63-76
- BALCER ADAM, MARCIN KACZMARSKI, WOJCIECH STANISŁAWSKI, *Kosowo - przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowego - uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji*, Prace OSW, No. 27, February 2008
- BONO GIOVANNA, "EU Approaches to Conflict Management: A "Distinctive" Contribution?", [in:] PAOLO FORADORI, PAOLO ROSA, RICCARDO SCARTEZZINI (ed.), *Managing a Multilevel Foreign Policy. The EU in International Affairs*, Plumouth: Lexington Books 2007, pp. 159-179
- BOURTMAN ILYA, "Putin And Russia's Middle Eastern Policy", *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 10, No. 2, June 2006, pp. 1-15
- D'ASPREMONT JEAN, „Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20 (2007), pp. 649-668
- DELPECH THÉRÈSE, *Iran and the Bomb. The Abdication of International Responsibility*, London: Hurst&Company 2007

- DURIC MIRA, TOM LANSFORD, "US-Russian Competition in the Middle East: Convergences and Divergences in Foreign Security Policy", [in:] JACK COVARRUBIAS, TOM LANSFORD (ed.), *Strategic Interests in the Middle East. Opposition and Support for US Foreign Policy*, Aldershot: Ashgate 2007, pp. 63-78
- European Union, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003
- European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11 December 2008
- FAWN RICK, „The Kosovo-and Montenegro-effect”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 2 (2008), pp. 269-294
- FITZPATRICK MARK, "Is Iran's Nuclear Capability Inevitable?", [in:] PATRICK M. CRONIN (ed.), *Double Trouble. Iran and North Korea as Challenges to International Security*, London: Praeger Security International 2008, pp. 23-46
- GREVI GIOVANNI AND ALVARO DE VASCONCELOS (ed.), *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*, Chaillot Paper № 109, May 2008, Paris: Institute for Security Studies
- KATZ MARK N., „Russian-Iranian Relations in the Ahmadinejad Era”, *The Middle East Journal*, Vol. 62, No. 2, Spring 2008, pp. 202-216
- MOUSAVIAN SEYYED HOSSEIN, *Iran-Europe Relations. Challenges and opportunities*, London, New York: Routledge 2008
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Obzor wnieszniej politiki Rossijskoj Federacii*, March 2007
- ÖZCAN MESUT, *Harmonizing Foreign Policy. Turkey, the EU and the Middle East*, Aldershot: Ashgate 2008
- PAPADIMITRIOU DIMITRIS, PETAR PETROV, LABINOT GREIÇEVCI, "To Build a State: Europeanization, EU Actorness and State-Building in Kosovo", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12 (2007), pp. 219-238

- RYNNING STEN, "Europe's emergent but weak strategic culture. The case of the EU, Iran, and nuclear weapons diplomacy", [in:] KJELL ENGELBREKT, JAN HALLENBERG (ed.), *The European Union and Strategy. An emerging actor*, London, New York: Routledge 2008, pp. 94-110
- SMITH MARK, "Russian Perceptions on the Iranian Nuclear Issue", *Middle East Series*, 07/33, Defence Academy of the United Kingdom: October 2007
- TIM GULDIMANN, „The Iranian Nuclear Impasse”, *Survival*, Vol. 49, No. 3, pp. 169-178
- TOCCI NATHALIE, *The European Union as a Normative Foreign Policy Actor*, CEPS Working Document No. 281, January 2008, Brussels: Centre for European Policy Studies
- YACOBI HAIM, DAVID NEWMAN, "The EU and the Israel-Palestine conflict", [in:] THOMAS DIEZ, MATHIAS ALBERT, STEPHAN STETTER (ed.), *The European Union and Border Conflict. The Power of Integration and Association*, Cambridge: Cambridge University Press 2008, pp. 173-202

About the Author

Marcin Kaczmarek – a Ph.D. degree in political science in 2007; an associate professor at the Institute of International Relations, Warsaw University; an analyst in the Centre for Eastern Studies; a commentator of “Polska Zbrojna” weekly. His research interests focus on foreign and security policy of the Russian Federation; an author of numerous publications on those topics.

Laboratorium Badawcze Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego jest wspólnym projektem Centrum Europejskiego NATOLIN (CEN) w Warszawie oraz Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego (EIU) we Florencji.

Przedsięwzięcia podejmowane pod egidą Laboratorium mają na celu promowanie w Polsce działalności dydaktycznej i badawczej Instytutu, wspieranie badań naukowych podejmowanych w Polsce przez jego profesorów i doktorantów oraz badań podejmowanych w Instytucie przez przedstawicieli polskiego środowiska naukowego. Raporty z badań letnich prowadzonych w EIU przez przedstawicieli polskiego środowiska akademickiego w oparciu o granty przyznawane przez CEN są publikowane w serii „Zeszyty Natolińskie”.

W ramach Laboratorium organizowane są również seminaria naukowe z udziałem przedstawicieli EIU oraz konkursy na granty im. I.J. Paderewskiego promujące tematykę polską w badaniach i pracach doktorskich studentów EIU.

European University Institute Research Laboratory is a joint project of the European Centre NATOLIN (ECN) in Warsaw and the European University Institute (EUI) in Florence.

Promotion in Poland of the EUI educational and scientific research activity, support of the research taken up in Poland by the professors and doctoral students from the Institute and the Polish researchers in the EUI are the objectives of the joint ventures initiated under the auspices of the Laboratory. The reports by the Polish Summer Fellows from their research conducted in the EUI based on ECN grants are published in the series “Zeszyty Natolińskie” (Natolin Booklets).

Seminars with the participation of the EUI representatives and competitions for I. J. Paderewski grants with the aim to promote Polish topics in the EUI students’ research and doctoral thesis are also initiated in the framework of the Laboratory.