



IV. Russie : quelles options politiques et stratégiques ?

La France, l'Union européenne et les États-Unis face à la Russie

Maxime Lefebvre

(Janvier 2009)

Résumé

Depuis la fin de la guerre froide, la Russie et l'Occident n'ont pas réussi à construire un partenariat solide. A une phase de coopération relative dans les années 1990 a succédé une phase de confrontation croissante, dont la crise géorgienne a constitué un moment paroxystique.

Il faut tirer les leçons du conflit de Géorgie, et reconstruire une unité transatlantique sur la Russie, à la fois par une remise à plat dans la nouvelle Administration américaine, et par un dépassement des divergences intra-européennes.

Trois réflexions majeures peuvent nous aider à avancer : la valorisation d'une stratégie de coopération et non de confrontation, la consolidation de l'architecture européenne de sécurité, l'association de la Russie à la gestion des enjeux globaux.

Le conflit en Géorgie, à l'été dernier, a constitué le paroxysme de la tension entre l'Occident et la Russie. Il ouvre une ère nouvelle que nous devons préparer par une réflexion approfondie entre les Européens et la nouvelle Administration américaine.

1. Une leçon à méditer : l'incapacité de l'Occident et de la Russie à construire un partenariat solide depuis la fin de la Guerre froide

1.1. L'échec des offres occidentales à une Russie affaiblie

Entre novembre 1989 (chute du mur de Berlin) et décembre 1991 (éclatement de l'URSS), tout l'Empire soviétique s'écroule. La politique des Occidentaux combine alors l'optimisme et la prudence. Ils se persuadent, un peu facilement, que la démocratie va succéder au communisme dans un « nouvel ordre mondial » en gestation. Mais, par réalisme, ils s'efforcent en priorité de gérer les risques d'instabilité, en visant le retrait des troupes russes des anciennes démocraties populaires (achevé en 1994), la dénucléarisation des républiques non russes de l'URSS (1992-1996), et des accords de désarmement nucléaire et conventionnel (traité sur les forces conventionnelles en Europe en 1990, révisé en 1992 ; traités START I et START II en 1991 et 1993) qui laissent augurer un nouvel ordre de sécurité en Europe.

La Russie cependant ne se résigne pas facilement au rétrécissement de ses frontières étatiques et stratégiques. Elle doit abandonner dans des États désormais étrangers (États Baltes, Ukraine, Kazakhstan...) un grand nombre de russophones (environ 20 millions de « pieds rouges »). Cette situation n'aboutit pas, comme en Yougoslavie, à des affrontements militaires sanglants.

Mais la Russie maintient des emprises stratégiques au-delà de ses frontières. Elle s'impose, dans les années 1992-1994, comme médiatrice dans les conflits qui éclatent en Moldavie (Transnistrie), en Géorgie (Abkhazie et Ossétie du Sud), ou entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (Haut Karabakh). Elle conserve une présence militaire à Sébastopol, en partageant la flotte de la mer Noire avec l'Ukraine, et elle favorise un statut d'autonomie pour la Crimée, que Khrouchtchev avait rattachée à l'Ukraine en 1954 (à l'occasion du 300e anniversaire de l'union entre la Russie et l'Ukraine), mais qui est peuplée surtout de russophones. La Russie tente aussi de s'imposer comme la force organisatrice de l'espace post-soviétique, dans ce qu'elle appelle son « étranger proche » (création de la Communauté des États indépendants en décembre 1991 et de l'Organisation du traité de sécurité collective en 1992 ; projet d'une union douanière avec la Biélorussie et le Kazakhstan en 1995).

Les années qui suivent voient en Europe l'affrontement de deux courants contraires et de force inégale. D'un côté, l'Union européenne (1993) puis l'OTAN (1994) se lancent dans une politique d'élargissement visant à consolider la stabilisation démocratique à l'Est de l'Europe. D'un autre côté, la Russie maintient une influence privilégiée dans l'ancienne URSS, mais sans réussir à mettre en place un modèle d'intégration efficace. Les Occidentaux, sans se laisser détourner de leurs objectifs, essaient de mettre en place une relation de coopération et de confiance avec Moscou, malgré l'indignation causée par la première guerre de Tchétchénie (1994-1996). La participation de la Russie au « groupe de contact » sur les Balkans renforce les pressions de la communauté internationale sur les Serbes durant la guerre de Bosnie, ce qui conduit ces derniers à accepter la paix de Dayton en 1995. Et la décision d'élargissement de l'OTAN à la Pologne, à la Hongrie et à la République tchèque en 1997 s'accompagne de la conclusion d'un « Acte fondateur » OTAN-Russie, qui vise à rassurer Moscou et à l'associer à la politique de l'OTAN. Des troupes russes participent d'ailleurs à la force de paix de l'OTAN en Bosnie. Et la confiance est renforcée par des déclarations mutuelles sur le déciblage des missiles nucléaires.

Une première crise survient cependant avec l'affaire du Kosovo. La Russie, de plus en plus affaiblie par la transition post-communiste (comme en témoigne la grande crise financière de 1998), prend le parti de Belgrade mais ne peut influencer sur le cours des événements, au-delà de sa capacité d'empêchement au Conseil de sécurité de l'ONU. Les Occidentaux, de leur côté, convaincus qu'ils n'arrêteront que par la force un nouveau nettoyage ethnique de la part de Milosevic, utilisent l'OTAN pour faire la guerre à la Serbie, en dépit de l'absence d'autorisation de l'ONU. La Russie se résigne pourtant à rentrer dans le jeu pour mettre un terme au conflit, dans le cadre du G8 et du Conseil de sécurité (résolution 1244), en passant une forme de compromis : le Kosovo est arraché à l'autorité de Belgrade et mis sous protection de l'ONU et de l'OTAN, mais l'intégrité territoriale de la Yougoslavie (Serbie – Monténégro) est réaffirmée (juin 1999). L'éclatement de la Seconde guerre de Tchétchénie (qui durera de 1999 à 2005) alourdit malgré tout le climat entre Moscou et les Occidentaux.

Cette crise de 1999 est surmontée durant les premières années de l'Administration de G. W. Bush. Celui-ci prétend avoir « lu l'âme de Poutine dans ses yeux » et s'allie avec la Russie dans la guerre contre le terrorisme. Moscou soutient l'intervention militaire américaine en Afghanistan et ne s'offusque pas de voir l'Amérique installer des bases militaires dans les pays d'Asie centrale, anciens territoires soviétiques. Une Charte OTAN-Russie est conclue en 2002, alors que l'OTAN décide de s'élargir à 7 nouveaux États anciennement communistes (dont les trois pays baltes, qui furent annexés à l'URSS et comprennent d'importantes minorités russes). Mais si les Occidentaux offrent à la Russie une relation de partenariat et de coopération très poussée, ils ne vont pas jusqu'à lui offrir une perspective d'adhésion qui lui donnerait un droit de veto. La confiance a ses limites.

1.2. Les années 2003-2008 : une confrontation croissante

Si l'adhésion à l'OTAN est vue, par les Occidentaux et par les États est-européens qui y aspirent, comme un moyen de renforcer la stabilité et la démocratie en Europe, il est perçu par la Russie comme une opération hostile visant à l'isoler et à rétrécir sa sphère d'influence. Après l'élargissement de 2002, entré en vigueur en 2004, l'OTAN compte une longue frontière commune avec la Russie et les pays de l'ex-URSS. L'élargissement de l'OTAN précède et accompagne l'élargissement de l'Union européenne : celle-ci passe en effet, en mai 2004, de 15 à 25 États membres (puis à 27 en 2007).

Ce « bond vers l'Est » des institutions occidentales « euro-atlantiques » rétrécit l'espace tampon avec la Russie, désormais réduit à la Biélorussie, à l'Ukraine, à la Moldavie, et aux trois pays du Caucase. Ces six pays sont couverts par la « politique de voisinage » lancée par l'Union européenne depuis 2003, qui leur offre non l'adhésion mais un rapprochement maximal avec l'Union européenne. Or c'est justement dans cet espace tampon que se produisent les « révolutions de couleur » qui installent, en Géorgie (« révolution des roses », 2003) puis en Ukraine (« révolution orange », 2004), des régimes pro-occidentaux méfiants vis-à-vis de la Russie.

Ces évolutions sont ressenties avec hostilité par Moscou. Peut-être contribuent-elles au raidissement autoritaire et nationaliste qui s'opère là-bas : le Président Poutine, réélu confortablement en 2004, restaure l'autorité de l'État russe (la « verticale du pouvoir »), s'appuie sur les « services spéciaux » (l'ex-KGB, dont il est lui-même issu) et sur les structures de force pour gouverner, réprime brutalement la révolte tchéchène et les attentats terroristes (Moscou en 2002, Beslan en 2004), nationalise les richesses pétrolières en expropriant les oligarques, limite la liberté de la presse et des ONG, et prend des accents de plus en plus nationalistes et critiques vis-à-vis de l'Occident. Ce retour à l'ordre est en même temps populaire dans le pays car il met fin à la période anarchique des années Eltsine, et s'accompagne d'un véritable redressement économique, il est vrai favorisé par la montée des prix de l'énergie exportée plus que par une véritable diversification de l'économie.

La tension entre « l'Occident » (pris comme un tout) et la Russie ne se développe pas d'un coup. En 2002-2003, lorsque l'Administration Bush en pleine crise d'unilatéralisme prétend faire la guerre à l'Irak, la France et l'Allemagne sont gouvernées par des dirigeants qui ont à la fois de la sympathie pour la Russie poutinienne et de la méfiance pour les nouveaux dirigeants américains. Les trois pays font cause commune contre Washington pour tenter de l'empêcher d'attaquer l'Irak. Et comme la France est celle qui s'y oppose le plus frontalement, c'est à elle que Condoleezza Rice, encore Conseillère nationale pour la sécurité du Président Bush, réserve sa vindicte après la victoire contre l'Irak (son mot d'ordre est alors de « pardonner l'Allemagne, ignorer la Russie, punir la France »). La force de l'axe Paris-Berlin-Moscou est telle que l'Union européenne lance en 2003, sur une proposition franco-allemande, la négociation des « quatre espaces » de coopération UE-Russie (économie ; sécurité intérieure ; sécurité extérieure ; culture, éducation et recherche), qui s'achève en 2005 par la mise au point de quatre feuilles de route (sous la forme de catalogues de coopérations concrètes). Ce partenariat UE-Russie, parallèle à la coopération OTAN-Russie, contribue peut-être à rassurer la Russie sur l'élargissement des institutions occidentales vers l'Est.

La situation change cependant à partir de 2005. Le deuxième mandat de G. W. Bush s'ouvre sur une relance du partenariat transatlantique sous le signe de la croisade pour la liberté. Washington s'appuie sur les ressentiments anti-russes de la « nouvelle Europe » (qui l'a soutenu sans faillir dans la crise irakienne) pour rétablir le schéma d'un partenariat transatlantique uni contre un ennemi commun, voire une menace commune. Le soutien à l'Ukraine et encore plus à la Géorgie devient un credo pour les tenants de cette ligne washingtonienne, qu'on trouve aussi en Europe occidentale, y compris parfois en France, voire en Allemagne. Même la politique énergétique n'échappe pas à ce schéma : Washington pousse les projets de diversification énergétique qui permettraient de protéger le talon d'Achille de l'Europe (sa dépendance

énergétique par rapport à la Russie), en lui faisant accéder directement aux ressources en hydrocarbures de la Caspienne (via les pipelines traversant le Caucase, prolongés notamment par le gazoduc Nabucco traversant les Balkans).

Il serait malgré tout caricatural de considérer que toute la « nouvelle Europe » s'est laissée prendre à cette politique. La Suède y a participé de plus en plus activement, tout en n'ayant jamais été dans l'OTAN ni dans l'orbite russe. La Pologne a joué le rôle de fer de lance, en mettant seule son veto, entre la fin 2006 et le printemps 2008, au lancement de la négociation d'un nouvel accord cadre entre l'Union européenne et la Russie destiné à succéder à l'accord de partenariat et de coopération. La Pologne et la République tchèque sont d'ailleurs des pays tellement proches de Washington qu'ils n'ont pas hésité à braver Moscou en accueillant sur leur sol des éléments du bouclier anti-missiles américain. La Lituanie s'est montrée des plus actives pour durcir la politique de l'Union européenne face à la Russie et renforcer son engagement aux côtés de la Géorgie. L'Estonie et la Lettonie ont également une sensibilité à vif dans la relation avec Moscou. Mais à l'inverse, des pays comme la Hongrie, la Slovaquie, la Bulgarie ou la Slovénie ont adopté une stratégie beaucoup plus modérée, faisant passer au premier plan le renouvellement de leurs contrats d'approvisionnement gazier.

Ces différences s'expliquent sans doute par une gradation des sentiments de vulnérabilité : les Tchèques, les Polonais et les Baltes ont subi beaucoup plus fortement à la fois l'impérialisme soviétique d'hier et l'impérialisme nazi d'avant-hier. Leurs frontières sont d'ailleurs moins sûres historiquement (territoires tchèques et polonais autrefois peuplés d'Allemands ; forte présence de minorités russophones dans les pays Baltes aujourd'hui). Il n'est pas étonnant, par conséquent, qu'ils éprouvent davantage le besoin de s'appuyer sur le garant de l'ordre international et européen que sont les Etats-Unis.

1.3. La crise géorgienne : un tournant

Le conflit en Géorgie est moins la manifestation conquérante du nouvel impérialisme russe, que la réaction courroucée et brutale d'une puissance qui a été trop poussée dans ses retranchements. Il est vrai que la Russie n'a rien fait pour changer le statu quo en Géorgie, qui lui assurait deux gages dans le Caucase et en particulier sur son petit voisin géorgien. Mais il est vrai aussi que l'agressivité russe a été réveillée par la « révolution des roses » et la « révolution orange » (qui ne sont pas sans évoquer, mutatis mutandis, la « révolution cubaine » de 1959 dans la sphère d'influence américaine), et encore davantage par la volonté de plus en plus affirmée des dirigeants géorgiens et occidentaux (en particulier des Etats-Unis et de leurs meilleurs alliés de la « nouvelle Europe ») de forcer la réintégration de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud à la Géorgie. La reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, qui avait pourtant été clairement et publiquement considérée par Moscou comme un précédent possible pour le règlement d'autres conflits gelés dans l'ex-Union soviétique, a évidemment joué un rôle, de même que la promesse de l'OTAN, en avril 2008, d'intégrer à terme la Géorgie. On pourra longuement discuter entre historiens sur le point de savoir dans quelle mesure la Géorgie a déclenché son entreprise de reconquête de l'Ossétie du Sud en réaction à la posture de plus en plus menaçante de la Russie, et dans quelle mesure c'est la Russie qui a réagi à une posture de plus en plus belliqueuse de la Géorgie. Les faits ne sont en tout cas pas contestés : l'offensive russe contre la Géorgie est survenue au lendemain de l'offensive militaire géorgienne sur l'Ossétie du Sud.

Il importe à présent de tirer toutes les leçons du conflit géorgien.

Première leçon : sur la politique de la Russie elle-même. Elle a montré qu'elle continue de raisonner en État nationaliste, en sphères d'influence, en jeux géopolitiques à somme nulle. La Russie n'est pas allée jusqu'à renverser le régime du Président Saakachvili, mais elle a refusé d'abandonner le contrôle de l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. Et tout en voulant conserver et consolider ses positions, elle se montre peu capable de proposer une relation d'intégration

régionale et de coopération avec l'Union européenne qui permettrait de dépasser les conflits avec ses voisins. Sa proposition de rééditer l'Acte final d'Helsinki (qui avait posé les règles d'une coexistence pacifique en Europe en 1975) paraît d'ailleurs viser davantage à consolider ses positions stratégiques qu'à ouvrir la voie à une véritable coopération paneuropéenne bénéfique pour tous. Ce comportement pose un défi fondamental aux Occidentaux : sont-ils capables d'influencer cette perception et cette conduite de la Russie, et comment ?

Seconde leçon : sur la politique des Occidentaux. L'Administration Bush s'est pour le moins montrée imprudente en encourageant (ou en ne décourageant pas) le président Saakachvili dans ses postures offensives : son incapacité à venir au secours de son allié lorsque celui-ci s'est fait envahir par l'armée russe a révélé que le roi était nu. L'Union européenne, quant à elle, a fait prévaloir son penchant pour la diplomatie, la stabilité, le soft power : elle a pu arrêter le conflit par sa médiation, mais n'a pas évité une consolidation des positions russes sur le terrain, puisque la totalité de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie ont désormais échappé à la souveraineté géorgienne. L'OTAN, enfin, voit sa crédibilité entamée, car la promesse d'adhésion faite à la Géorgie (ainsi qu'à l'Ukraine) a plutôt eu pour effet d'attiser l'agressivité russe que de renforcer la sécurité de la Géorgie.

Troisième leçon : sur la place que doivent occuper les questions du « voisinage commun » dans notre relation avec la Russie. Le conflit du mois d'août 2008 a créé un fait accompli qui sera difficile à renverser, alors que la Russie a désormais reconnu l'indépendance des deux nouveaux « États » : on peut anticiper, au mieux, une situation à la chypriote qui sera gelée pour longtemps ; au pire, la multiplication d'incidents sur le terrain, dans lesquels les observateurs européens risquent de se retrouver impliqués, et qui pourrait conduire à une reprise des hostilités. Les options sont limitées et il s'agit de décider, tant pour les États-Unis que pour les Européens, laquelle est la plus souhaitable. Mais d'autres conflits potentiels peuvent dégénérer dans l'espace post-soviétique : par exemple en Transnistrie, que la Russie ne laissera pas se réunifier avec la Moldavie sans arracher au pays un statut fédéral et de neutralité, et en Ukraine, où habitent d'importantes minorités russophones (un cinquième de la population totale). Le conflit géorgien doit nous rappeler que, compte tenu des positions russes dans la région, tout scénario d'escalade risque d'aboutir à une conflagration tragique et contre-productive.

2. La relation avec la Russie : quels intérêts en jeu pour le partenariat transatlantique ?

Il faut analyser les choses à la fois du point de vue américain et du point de vue de l'Union européenne et des États membres.

2.1. Du point de vue américain

Il s'agit de se demander quelle place occupera la Russie dans l'agenda global de l'Administration Obama.

Depuis la fin de la Guerre froide, le monde n'est plus dominé par la relation entre les deux Grands. Les États-Unis ont encore longtemps maintenu un partenariat privilégié avec la Russie, notamment dans le domaine de la parité nucléaire stratégique et des accords de désarmement, mais cette relation n'est allée qu'en s'atténuant, alors que la puissance américaine s'affirmait de plus en plus et que d'autres pôles émergeaient (Europe, Chine, Inde, etc.).

Mais même si les États-Unis ne sont plus enclins à voir dans la relation américano-russe un partenariat global essentiel à la stabilité du monde, ils ont quand même besoin de Moscou dans de nombreux dossiers : la gestion de son arsenal nucléaire qui reste considérable ; la lutte contre la prolifération ; et tous les enjeux globaux pour lesquels une coopération entre les grandes puissances reste indispensable (maintien de la paix à l'ONU, gestion des approvisionnements

énergétiques, préservation de l'environnement et lutte contre le réchauffement climatique, etc.).

En même temps, Washington va sans doute garder les « fondamentaux » de sa politique à l'égard de la Russie, qui sont à peu près les mêmes que ceux qui guidaient sa politique hier à l'égard de l'URSS : en particulier une forte méfiance à l'égard de cette puissance trop peu démocratique qui domine « l'Eurasie », et une volonté d'endiguer sa possible expansion (containment), tout en consolidant la stabilité et la sécurité euro-atlantiques via l'OTAN.

2.2. Du point de vue européen

Les choses sont beaucoup plus compliquées car les dernières années ont montré la difficulté à définir une politique unie à l'égard de la Russie (cf. le veto mis par la Pologne puis la Lituanie au démarrage de la négociation d'un nouvel accord de partenariat UE-Russie).

Schématiquement on pourrait considérer qu'il y a en fait deux politiques russes dans l'Union européenne. La politique de ce qui constitue grosso modo la « vieille Europe » (France, Allemagne, Italie, Espagne, Benelux, Grèce, Chypre, Finlande, etc.) met en avant les intérêts économiques et le souci de stabilité ; alors que la politique de la « nouvelle Europe » (en y incluant le Royaume-Uni et la Suède, mais pas forcément tous les nouveaux États membres, comme on l'a vu plus haut) est prompte à voir dans la Russie une menace qu'il faut prévenir par une attitude ferme. Cette opposition recoupe un peu, mais imparfaitement, l'opposition géopolitique traditionnelle entre les pays maritimes et continentaux. Elle reflète surtout le positionnement des États membres par rapport à la politique américaine et à sa stratégie du containment : le Royaume-Uni est traditionnellement attaché à un partenariat transatlantique fort ; la « nouvelle Europe » a été le fer de lance de la croisade démocratique de l'Administration Bush (elle fait partie, tout comme la Turquie, la RFA, le Japon, la Corée du Sud au temps de la Guerre froide, du rimland, « l'anneau terrestre » sur lequel s'appuie la puissance maritime américaine pour contenir la Russie) ; quant à la Suède, elle a un positionnement dur face à la Russie qui est tout à fait singulier, puisque ce pays n'est pas membre de l'OTAN, mais qui peut s'expliquer par l'histoire (le vieil antagonisme suédo-russe), par l'attachement aux droits de l'Homme et à l'environnement, voire par un sentiment de supériorité morale, à quoi s'ajoute un facteur politique plus conjoncturel

Ces classifications sont imparfaites et évolutives. La politique russe fait débat à l'intérieur des différents pays : en Allemagne, par exemple, la gauche est plus pro-russe (comme on l'a vu sous le chancelier Schröder) et la CDU plus atlantiste ; en Pologne, le départ d'un des frères Kaczynski s'est traduit par un assouplissement de la politique russe de Varsovie. Il n'empêche que les continuités sont frappantes, de la gauche à la droite italienne, ou de Chirac à Sarkozy, qui se veut en rupture avec son prédécesseur mais s'est empressé de nouer une relation privilégiée avec Moscou. La volonté de bonnes relations avec Moscou n'interdit pas d'ailleurs un attachement sincère à un partenariat transatlantique efficace et solide : c'est là aussi une constante de la politique italienne, c'est plus net de la part de la droite espagnole et allemande que de la gauche, alors qu'en France ces préférences dépassent souvent les clivages politiques (il y a un continuum de De Gaulle à Chirac en passant par Mitterrand sur les États-Unis et la Russie, et une certaine inflexion atlantiste de la part de Sarkozy, qui reste cependant à préciser, par exemple sur le retour dans la structure militaire de l'OTAN).

Quoi qu'il en soit, l'Administration Bush a été tellement polarisante qu'elle ne pouvait qu'attiser ces positionnements. Que fera l'Administration Obama ? Elle jouit d'un préjugé très favorable en Europe, et cela peut être une opportunité à saisir pour reconstruire une politique nouvelle et plus efficace à l'égard de la Russie, qui permettrait peut-être de transcender les divergences passées.

3. Comment construire un agenda transatlantique renouvelé sur la Russie ?

Trois questions fondamentales doivent être posées.

3.1. Changera-t-on la Russie par la confrontation ou par la coopération ?

Bien sûr, on peut considérer que la Russie s'est elle-même éloignée des canons démocratiques : c'est ce que prétendent les tenants de la ligne dure, en dédouanant l'Occident de toute responsabilité dans le raidissement autoritaire et nationaliste en Russie.

Il est fondamental de partir d'une analyse juste et fine, plutôt qu'idéologique, des réalités. La Russie d'aujourd'hui, même si elle prétend peser sur l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses voisins immédiats, n'est pas l'URSS de 1945-1948. Elle n'a probablement ni la volonté, ni les moyens, de relancer un projet impérial. Sa situation économique est fragile (retards technologiques, corruption, dépendance aux exportations de produits primaires et à quelques secteurs économiques isolés, tels que l'armement ou le spatial). Sa situation démographique l'est encore plus (elle perd entre 0,5 et 1 millions d'habitants par an, même si Poutine a réussi à relancer un peu la natalité). Bien sûr, si elle devenait plus menaçante, la question d'une stratégie de dissuasion se poserait sous un jour nouveau. Ce scénario ne peut être totalement exclu. Mais il ne faut pas le présupposer et l'encourager dans une sorte de prophétie auto-réalisatrice. La leçon du conflit géorgien doit être méditée à cet égard : à vouloir bouger les lignes par la force, on joue les apprentis sorciers.

Quant à la démocratie et aux droits de l'Homme, c'est une question difficile et qui le restera, comme le vieux débat sur la place de la morale dans la politique internationale. La Russie n'est pas le seul pays problématique à cet égard. Mais à la vision d'un pays despotique qui ne pourra jamais fonctionner autrement, on peut opposer une vision plus optimiste (trop naïve ?) d'une transition autoritaire qui était peut-être nécessaire, pour reprendre en main une situation d'anarchie politique et économique, mais qui peut déboucher demain sur un véritable processus de modernisation économique, sociale et politique. Les jeunes Russes d'aujourd'hui n'ont-ils pas envie de voyager et de s'ouvrir, comme les Occidentaux de leur génération ? La libéralisation du régime de visas est d'ailleurs l'un des rares sujets sur lesquels les autorités russes se montrent véritablement quémandeuses à l'égard de l'Union européenne.

Le choix entre la confrontation et la coopération doit être bien pesé. Avec la Russie, une dose de rapport de forces est inévitable, et le dialogue de la part de l'Union européenne et des États-Unis ne doit pas être interprété comme un signe de faiblesse dans la défense de nos intérêts et de nos valeurs. Mais la confrontation est une stratégie risquée, qui alimente en retour l'autoritarisme et le nationalisme, alors que le dialogue, l'ouverture et la coopération offrent la perspective d'une modernisation progressive de l'économie, de la société et des élites russes. Certains disent que nous aurons la Russie que nous mériterons ; en tout cas il pourrait être bénéfique de ne pas s'enfermer dans une vision manichéenne du partenaire / adversaire, et de tenter de se mettre à sa place, de le comprendre, d'approfondir un dialogue, tout difficile qu'il soit. Les États-Unis et l'Union européenne pourraient essayer d'en définir ensemble les termes, à condition de revenir à une approche réaliste et raisonnée.

3.2. Comment reconstruire la sécurité en Europe ?

L'architecture européenne de sécurité repose aujourd'hui principalement sur deux piliers.

L'OSCE est le legs de la conférence d'Helsinki (1973-1975). Elle offre potentiellement la légitimité d'un cadre pan-européen de sécurité, mais son efficacité est aujourd'hui très limitée. Elle fait surtout de l'observation électorale, ce qui occasionne des tensions entre les démocraties occidentales et les pays plus éloignés des canons démocratiques (Russie, Biélorussie, Asie centrale...). Elle joue encore un rôle dans les questions de respect des minorités nationales. Son

régime de maîtrise des armements est en crise, du fait des contentieux sur le stationnement de troupes russes dans les « conflits gelés », de la querelle des boucliers anti-missiles, et de la suspension par la Russie du traité FCE.

L'OTAN a joué un rôle croissant en occupant largement l'espace laissé vide par la disparition du Pacte de Varsovie, et en se transformant en organisation chargée de maintenir la paix (d'abord dans les Balkans, et depuis 2003 en Afghanistan, c'est-à-dire en dehors de son champ géographique traditionnel). L'OTAN n'a pas jugé que la Russie était un partenaire suffisamment fiable pour mériter une perspective d'adhésion, qui lui donnerait un droit de veto paralysant. Mais il ne faut pas s'étonner, a contrario, que la Russie perçoive l'OTAN comme une organisation qui lui est au mieux étrangère, au pire hostile.

Quant à l'Union européenne, elle a développé elle aussi une fonction de plus en plus affirmée de maintien de la paix à travers sa « politique européenne de sécurité et de défense » (PESD), dans les Balkans et en Afrique, mais aussi ailleurs (Indonésie, Irak, Palestine). Cependant l'autonomie de l'UE par rapport à l'OTAN est limitée, car la défense territoriale de l'Europe repose en premier lieu sur l'OTAN (article 5 du traité de Washington), et la puissance de la structure militaire de l'OTAN est telle que toute opération d'envergure de l'Union européenne doit s'appuyer sur elle.

La situation d'ensemble est instable, encore un peu dans les Balkans, mais plus encore dans l'espace post-soviétique. Il y a en fait deux scénarios possibles d'évolution. Le scénario de la confrontation pourrait voir le renforcement de l'OTAN dans sa fonction de défense territoriale contre la peur que suscite encore la Russie, ce qui se traduirait par la relance d'une course aux armements en Europe, par une dépendance croissante de l'UE par rapport à l'OTAN et aux États-Unis sous l'angle de la sécurité, voire par une guerre froide ou même par des affrontements armés aux confins de la zone d'influence russe (Caucase, Moldavie, Ukraine).

L'autre scénario (stabilisateur) consisterait à restaurer une relation de confiance et de coopération avec la Russie. Il devrait passer par une pause dans la politique d'élargissement de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine, par la relance des discussions sur le désarmement en Europe (y compris les discussions russo-américaines sur le désarmement nucléaire et les systèmes anti-missiles), et par un rôle accru de l'Union européenne. Celle-ci, en renforçant ses relations avec ses voisins orientaux mais aussi avec la Russie, peut jouer un rôle majeur dans l'amélioration du climat de confiance. L'UE est pourvoyeuse de sécurité collective dans une logique de soft power (maintien de la paix) tandis que l'OTAN est davantage pourvoyeuse de hard security (défense territoriale, interventions armées lourdes). L'établissement d'un véritable partenariat entre l'UE et la Russie dans le domaine de la PESD, de même que le rétablissement d'une coopération OTAN-Russie dans le maintien de la paix, nous éloigneraient d'une guerre froide en Europe, et nous rapprocheraient d'une gestion coopérative de la sécurité, non seulement en Europe dans le cadre d'une OSCE revitalisée, mais aussi dans le monde dans le cadre de l'ONU. Cela pourrait s'accompagner du règlement, négocié avec la Russie, de certains conflits gelés comme ceux de Transnistrie ou du Haut Karabakh.

Le second scénario est possible, mais il suppose une volonté suffisante de la part de quelques pays moteurs en Europe (en premier lieu la France et l'Allemagne, mais aussi le Royaume-Uni) ainsi qu'une bonne disposition de la part de Washington. Quant à la Russie, il faut faire le pari qu'elle ne souhaite pas fondamentalement un scénario de confrontation auquel elle a beaucoup à perdre, et il faut lui parler et être à l'écoute de ses intérêts de sécurité. Au fond d'eux-mêmes, la majorité des Européens préféreraient le dialogue à l'escalade. Les États-Unis ont su faire ce choix à certaines périodes de la guerre froide, ne le pourraient-ils plus aujourd'hui ?

3.3. Comment créer un partenariat avec la Russie sur les enjeux globaux ?

C'est une question qui est liée, tout simplement, à l'avenir du multilatéralisme. Pour les Européens, le choix est clair et c'est un choix de nature : si l'Union européenne reconnaît sa dette aux États-Unis avec lesquels elle partage un fonds de valeurs communes, occidentales, démocratiques, ainsi qu'une solidarité de destin, elle est elle-même d'essence multilatérale et elle sera d'autant plus forte que le multilatéralisme sera plus fort au niveau mondial. Ce choix s'est exprimé on ne peut plus clairement dans la stratégie européenne de sécurité de 2003, à un moment où les États-Unis étaient gagnés par le « moment néo-conservateur », et a été réaffirmé lors de la révision de la stratégie de sécurité à la fin 2008. Pour les États-Unis, les choses sont moins nettes : leur puissance leur donne le choix ; leur attachement au système multilatéral ne va pas jusqu'à se priver des moyens d'action que peut leur donner l'utilisation unilatérale de leur puissance. Mais on a des raisons d'espérer qu'une Administration Obama se montrera plus universaliste, plus multilatéraliste, que l'Administration précédente.

Cela doit passer par une redécouverte de la place des enjeux globaux : le désarmement et la lutte contre la prolifération, la refondation d'un système mondial de sécurité collective, la consolidation d'une base universelle de défense des droits de l'Homme et de lutte contre la pauvreté, une meilleure régulation de la mondialisation dans tous ses aspects (économie, finance, marchés de matières premières, crime organisé, environnement). Dans tous ces domaines, la Russie est un partenaire incontournable. Elle est, avec les États-Unis, l'Union européenne, la Chine, l'Inde et le Japon, un des grands pôles du monde. Son statut de géant énergétique (un quart des réserves mondiales de gaz, mais aussi pétrole et nucléaire) en fait un partenaire indispensable pour sécuriser les approvisionnements, comme l'ont montré les crises gazières avec l'Ukraine en janvier 2006 et janvier 2009. Il faut s'efforcer de l'inclure dans des règles communes, ne pas chercher à l'exclure du G8, et commencer par régler son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce, qui n'a que trop tardé.

Une stratégie d'intégration de la Russie dans l'économie globale serait triplement bénéficiaire : pour lutter contre ces défis communs ; pour rétablir un climat de confiance et de coopération ; et pour ouvrir et moderniser l'économie et la société russes.

C'est dire que les Européens et la nouvelle Administration américaine sont, pas moins que la Russie elle-même, devant un choix fondamental. Nous pouvons contribuer à un raidissement accru. Mais nous pouvons aussi modifier ensemble le cours des choses. Car la politique, c'est le réalisme des rapports de force mais aussi la liberté du choix.

American Priorities for a Transatlantic Strategy on Russia

Celeste A. Wallander

(January 2009)

Summary

American interests in Russia are straightforward: security of Russia's nuclear weapons, materials, and technologies; Russia's constructive participation in Eurasian geopolitics, including restraint in conventional weapons deployments and sales; stability and sustainability of Russia's energy supply; Russia's constructive participation in global economic and financial markets; and evolution of Russian domestic politics toward a more stable, inclusive, and sustainable system.

While the priority ordering might be different for Europe, there is nothing on this list that contradicts European interests in Russia. Disagreements on Russia were among the most damaging areas of dispute within the transatlantic community in the past 8 years, but they were rooted in disagreements about strategy and priorities, not in fundamental interests.

An American strategy to pursue security, political, and economic interests on Russia should be based on three key components:

- Democracy, sovereignty, and territorial integrity in Eurasia: Russia has proposed a new security architecture for Eurasia. From a transatlantic point of view, revisiting the Helsinki commitments should be welcome, viewed as an opportunity for their renewal. Re-commitment to territorial integrity, sovereignty, democracy, human rights, and economic development throughout Eurasia only reinforces transatlantic common interests.
- Serious negotiations on arms control, reductions, and Eurasian security. America and Russia have an enduring interest in reducing nuclear weapons and preventing them from falling into the wrong hands. The U.S. should immediately secure Russia's agreement to extend essential monitoring and verification provisions of the START I Treaty before it expires in December 2009, and launch serious strategic nuclear arms control talks with the goal of bringing Russian back into arms control regimes, including the CFE.
- Strengthen the Euroatlantic community to find a common strategy on Russia and keep the door open to Russian Integration. America's national security interests require improved ties with European allies and stronger Euro-Atlantic institutions. Integrating Russia and the other countries of Eurasia into a peaceful, prosperous and rules-based community of nations remains an American strategic interest. Only a transatlantic approach can make such a strategy effective.

President-Elect Barack Obama will face the challenge of high expectations and deep concerns for U.S.-Russia relations in 2009. Relations between the two countries are at their worst point since the end of the Cold War -- perhaps even worse than during its last years, when the Soviet Union (under Gorbachev) and U.S. (under first Reagan and then Bush I) were successfully negotiating a broad and deep array of agreements in the security/defense, political, economic, and social/cultural spheres. Not only has arms control stalled, it is at risk of being unraveled: existing strategic arms treaties are set to expire, Russia threatens to withdraw from the Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, it has suspended its membership in the Conventional Forces in Europe Treaty, and there is a small but dangerous risk that the U.S. and Russia may be embarking on a new arms race in anti-ballistic missile systems, the avoidance of which was one of the most important security achievements during the Cold War.

On the political security front, the Russian leadership has made clear that it views one of America's central global security commitments -- NATO -- as incompatible with and even a threat to Russia's national interests in Eurasia. The Russian leadership posits a U.S. policy of encirclement that is meant to contain, weaken and perhaps dismember the Russian Federation. The American expert and policy community, for its part, is increasingly of the view that Russian

security objectives are at least the neutralization -- and perhaps even the subordination -- of its neighbors in the former Russian/Soviet empire. Quiet concern that Russia has been using political, economic, energy, and cyber instruments to subvert the independence and sovereignty of its neighbors escalated to sharp warnings with Russia's willingness to use force in August 2008 -- invading and occupying the neighboring country Georgia. It may be that these are just a series of misperceptions and insecurities, but there is increasingly reason to believe that Russia and the U.S. are locked into incompatible security conceptions of Eurasia: an American view that sees security in terms of Euroatlantic and global integration, and a Russian view based upon a zone of its "privileged interests" in which neighbors are not free to choose their security, political, economic, or other relationships.

In the economic sphere, there is a somewhat less dire situation, but only because the thinness bordering upon emptiness of U.S.-Russia economic relations means that there is little of direct conflict of interest. The U.S. has still failed to graduate Russia from the Jackson-Vanik Amendment despite the fact that the reason for that trade restriction (Soviet restrictions on Jewish emigrants) is entirely moot, and in face of the absurdity that the U.S. executive branch has to issue a waiver of the restriction each year. Russia is still not a member of the World Trade Organization. Both of these restrictions rankle the Russian leadership (and public) who view them not without reason as gratuitous political sanctions from a country that preaches non-political economic and business theories.

The conflict between Russia and Georgia did not cause this sad state of affairs: the war and the ongoing dispute about its resolution exemplify how deep is the problem and illustrate the danger of continuing to take the challenge of Russia seriously. Getting the relationship back on a pragmatic cooperative path will be critical to the future security of Europe, since the worsening U.S.-Russia relationship has complicated European policies with Russia as well. An effective U.S. policy on Russia must have a transatlantic dimension, and an effective European relationship with Russia is more likely if the U.S. and Russia are working to solve security, political, and economic problems.

The Russia we face

Russia is not a democracy: its elections are not free and fair, political campaigns are not contested by political parties with competing or alternative policies, and the counting and conduct on election day is not monitored by credible or professional independent domestic or international observers. Why the Russia leadership is unwilling to allow free and fair elections is far from clear: with approval ratings in the 70-80% range it is highly likely that Vladimir Putin (and the political party he now leads, United Russia) would win even in genuine elections. Perhaps the Russian leadership knows something that we do not, but in any event the election process in Russia does not leave the results to chance.

The lack of a professional independent media capable of reporting on government deeds or misdeeds makes it essentially impossible for Russian citizens to hold their government accountable for policy and performance. Even without direct control and ownership, the atmosphere of intimidation is such that even independently-minded journalists tend to practice self-censorship. Editors and reporters understand that there are stories and issues that should not be pursued, and that if they are they could be consequences. While this does not stop all independent reporting, it has severely limited it.

Limits on contestation extend beyond political competitors or the media. Business and civil society are allowed to exist and operate, as long as they neither challenge political authorities nor make demands of them. The successful demonstrations by pensioners in early 2005 against the monetization of social benefits was striking precisely because it has turned out to be so unusual. Business interests are active in Russian politics, but not as independent actors making

claims on the leaders who represent them or seek their support. Instead, it is business interests and successful individuals who depend for their assets on their adherence to the rules and demands of political leaders, leading some to characterize Russia as a corporatist state.¹

Yet while Russia is not a democracy (nor even the nascent pluralism of the 1990s) it is also not the totalitarian political system of the high Soviet era, nor the repressive authoritarianism of the declining Soviet system of the 1970s and 1980s. Russia is an authoritarian system, but one that functions through corruption and selective threat rather than ideology or comprehensive political control. The government is not accountable to its citizens/society, and it rules by sharing power, privileges, and wealth within a narrow elite. This is a fundamentally brittle political system, not a strong state. Its legitimacy lies in performance in the simplest sense: as long as Russian citizens have a basic sense of stability and rising prosperity, they are willing to tolerate the leadership and its corruption.

The other key to legitimacy of the system is the danger of foreign enemies. The Putin (and now Putin-Medvedev) leadership justifies the measures it has taken to limit accountability and political freedoms by claiming external enemies seek to threaten Russia from abroad, and weaken it from within. To justify close controls on NGOs, for example, the Russian government cited external funding and foreign agents seeking to challenge the Russian political system. To justify its strategic sectors law, which restricts foreign ownership of substantial swaths of the Russian economy, the Putin leadership warned that Russia's wealth should not be owned or controlled by foreigners who would wield that ownership to weaken the country. Russia's political leadership seeks participation in the international economy and in international political structures for the access to wealth and political influence that the global world affords, but meaningful integration would undermine the role of the Russian state in business by bringing in multiple players not subject to Russian political power and operating by western business practices. To justify the leading role of the state at home, the Russian leadership warns of a hostile world abroad.²

The shift toward a corporatist authoritarian state has rested on Russia's high-yield but vulnerable economy. On the high-yield side, Russia's economy has been one of the most successful in the world over the past decade. Its growth rates have ranged from 6 to 8% annually, and GDP per capita has quadrupled. Russians increasingly travel, have been able to buy their own homes and cars, and live a modern, European, middle class life. Until this fall, Russia held reserves foreign currency reserves of \$600 billion, ran a current account surplus, had government budgets with 5% and higher surpluses for several years, and enjoyed a stock market that was among the highest performing among emerging economies

However, the Russian economy has been fundamentally dependent on energy production and exports for these impressive numbers. World Bank figures show real growth in other sectors of the Russian economy over the past few years, notably in construction and in consumer sectors, but the funds that fueled this growth originated in huge flows of income from the energy sector. Russia's massive reserves have helped it to manage the effects of the global financial crisis, but those effects have nonetheless been severe and are likely to create economic decline in 2009. The Russian government has already spent more than \$160 billion of its reserves to provide liquidity to its strapped banks and to defend the value of the ruble. The stock market has lost two-thirds of its value since August – *Gasprom* is now worth 25% its July 2008 peak value. The World Bank has downgraded its estimate for Russian growth to 3% in 2009, and predicts a further growth in capital flight as investors seek more secure markets. Unemployment is rising as

¹ Leon Aron, "21st Century Sultanate," *The American* (online), 14 November 2008 (<http://www.american.com/archive/2008/november-december-magazine/21st-century-sultanate>).

² Celeste A. Wallander, "Russian Transimperialism and its Implications" in *Global Powers in the 21st Century: Strategies and Relations*, edited by Alexander T.J. Lennon and Amanda Kozlowski, (Cambridge MA: The MIT Press, 2008), pp. 217-235.

major growth industries – particularly construction – have seen a virtual halt because of liquidity problems as well as a decline in consumption.³

Russia is of course far from alone in facing serious consequences from the global financial crisis and potential global recession. However, because of its resource export dependence, failure to diversify the economy, dependence on foreign investment (that is to say, debt) in recent years, and the large backlog of inadequate infrastructure investment, Russia is more vulnerable than many other major economies to the difficult economic times of the next year or two.

The World Bank reports that this is all the more reason for the Russian government to get serious about diversification, encouraging foreign investment, and moving quickly to WTO membership and other liberalizing policies that that Russia can gain the benefits of global integration and institutionalizing liberal policies that will form the basis for future growth. The Russian leadership may or may not ultimately heed this advice, but so far Prime Minister Putin and President Medvedev have tended to blame the international community in general and the United States in particular for the crisis.⁴ It is unclear whether the Russian leadership will decide that it needs the U.S. and Europe more to manage the next difficult economic years, or whether it will attempt to isolate the country from global financial effects and increase state intervention.

Russia will have less wealth and a slowing economy at home, which may cause Russia's citizens to question their support for the current leadership. If global recession leads to difficult times at home, the government may become less popular and have fewer resources to make the case that it is delivering. It is striking that Russian officials in recent weeks have insisted that the Russian ruble will not be devalued (this was a primary theme in Dmitri Medvedev's speech to the Council on Foreign Relations in Washington DC on 15 November during the G20 summit), and that the Russian Central Bank has been spending an estimated \$10 billion per week to defend its value. For Russians, the searing memory of the crash of the ruble, devaluation, and default in August 1998 made Yeltsin so unpopular. If the Putin-Medvedev leadership's legitimacy is tied to the value of the ruble, it may face devaluation as well.

The global economic situation will coincide with a crucial period for Russia's future as Eurasia's largest energy producer. The World Bank reports that foreign investment in Russia's energy sector has already been declining as the Russian state has increased its control of that sector, and with the passing of Russia's strategic sector law limiting foreign investment. With Russian oil production growth now shrinking and Russia unable to meet its contract commitments for natural gas deliveries without its own purchases and re-deliveries of Central Asian natural gas, Russia's role as Europe's major supplier of oil and natural gas is reaching a turning point. Either Russian investors themselves will have to begin to seriously develop new fields, or foreign investors will have to be allowed to make the massive and complicated investments necessary to develop new oil and gas fields. A weakened and more vulnerable Russian economy might be the motivation for the Putin-Medvedev leadership to re-think their short-term timeframe and increase Europe's ability to negotiate more effectively with a Russian energy sector less able to dictate terms.

Or, it might make Asia a real competitor for future energy development investment in Russia. In late October, Russia and China signed an agreement by which China would lend \$20-25 billion to Russian oil companies to assist in their debt repayment to western banks and investors. In exchange, Russia's Transneft would build a pipeline spur to China that the Russian government had until the agreement resisted, with guaranteed delivery of Russian oil from far eastern fields to China as repayment for the loan. Energy analysts have explained Russia's preference for energy relations with Europe in terms of their relatively low costs and high yields, based upon existing pipeline infrastructure and the relative ease of negotiating with individual

³ World Bank, "Russian Economic Report , no. 17" (Moscow: World Bank Russia Country Office, November 2008).

⁴ See "Putin promises economic strength; blames crisis on U.S.," *International Herald Tribune*, 20 November 2008 (<http://www.ihf.com/articles/ap/2008/11/20/business/EU-Russia-Financial-Crisis.php>).

European countries and companies. In contrast, to produce energy for China Russia will have to undertake massive investments in new pipelines and new field development, as well as negotiate with a single bargainer that has resisted paying high prices for natural gas. Partly as a result, China has turned to negotiating directly with Central Asia, and is nearing completion of an oil pipeline from Kazakhstan as well as agreement on a parallel gas pipeline that may extend also to Turkmenistan. The prospect of losing its monopoly position on Central Asian gas may force a restructuring of Russia's energy policy – if Europe proves to be positioned to re-think its strategic energy relationship with Russia as well in light of shifting geopolitical dynamics and new constraints on the Russian economy.

By 2008, the Russian foreign policy built on these domestic components was one of confident assertion of power and privilege combined with resentment and multi-dimensional insecurity. Russia simultaneously sent strategic bombers and a naval task force to Venezuela, while claiming that a deployment of ten kinetic-kill missile interceptors in Poland poses an existential threat to Russia's 2000+ strategic nuclear weapons. Russian foreign policy is strikingly different from that of two other rising global powers. China and India have nurtured foreign policies and relationships meant to create external space for each country's focus on internal development and growth. China seeks to reassure great powers, and particularly the United States, by pursuing a strategy of participation in international institutions and avoidance of confrontation. Similarly, India's foreign policy in an era of extraordinary growth has been one of avoiding challenge and bluster, avoiding confrontation and challenge, finding the space to grow.⁵

Russia's foreign policy, in contrast, has sought to challenge American power and the rules-based system of international institutions rooted in a combination of the post-World War II order and in the European Helsinki process that remains one of the enduring achievements of détente. Whereas the United States has now elected a new president whose success and leadership was based in large measure on his message that the American war in Iraq was a mistake and that he would lead the U.S. back to the path of a responsible leadership that exercises power through institutions and in cooperation's with friends and allies, Russia's leadership defiantly refuses to acknowledge that it violated international law by invading Georgia, unilaterally recognizing Abkhazia and South Ossetia, and failing to live up to the ceasefire commitments Russia's leadership made to the EU (represented by France) in August and September. That the unilateral exercise of military power and disregard for reasonable leadership and responsibility has undermined America's ability to achieve security objectives seems to have been lost on Russia's leaders.

So dealing with this Russia is not going to be simple. President Medvedev welcomed President-Elect Obama's election victory with a speech on 5 November threatening to deploy Russian short-range missiles in Europe (that is Kaliningrad) – not exactly a speech signaling Russia's willingness to step up to a new chapter in U.S.-Russia relations. All the more reason to begin the work immediately in January 2009, and to have a meaningful and robust transatlantic strategy to begin to build the basis for effective problem-solving and building trust.

Interests and the potential for an effective transatlantic partnership on Russia

The list of American interests in Russia is relatively straightforward – and strikingly constant over time:

- The security of Russia's nuclear weapons, materials, and technologies
- Russia's constructive participation in Eurasian geopolitics, including restraint in conventional weapons deployments and sales
- The stability and sustainability of Russia's energy supply

⁵ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, (New York: W.W. Norton, 2008), chapters 4 and 5.

- Russia's constructive participation in global economic and financial markets
- The evolution of Russian domestic politics toward a more stable, inclusive, and sustainable system.⁶

While the priority ordering might be different for Europe, it should be apparent that there is nothing on this list that contradicts European interests in Russia. Transatlantic relations went serious wrong on many dimensions in the past eight years, and serious disagreements on Russia were among the most damaging and problematic areas of dispute within the transatlantic community. However, the problems were rooted in leadership choices and disagreements about strategy and priorities, not in these fundamental interests.

In addition to disagreements about policies, however, the U.S. and Europe (and Europeans among themselves) have been uncertain about Russia's commitment to common interests and Western integration. It was easier to have a constructive transatlantic policy when there seemed to be great clarity in Russia's commitment to integration. During the 1990s, Russian leaders seemed committed to the promise of democratic reform, free markets, and Western integration. Indeed, as Stephen Sestanovich demonstrates in a careful review of the first years of Putin's presidency, the potential for Russian-American cooperation was very great, and there was a series of successes and agreements. The Putin leadership did not view NATO as a hostile force, and succeeded in gaining a stronger role in joint deliberations on security problems that Russia and NATO saw a common interest in resolving. Despite disagreement with the Bush Administration's abrogation of the Anti-Ballistic Missile Treaty, Russia and the U.S. concluded a new strategic arms treaty in 2002, all of this contributing to constructive progress in Russian-European relations.⁷

The United States and Russia have many mutual interests, and Russia has the potential to become a constructive stakeholder in the international system. But Russia's recent choices are threatening the potential for security and prosperity based upon cooperation and international rule of law. Where do we go from here? A new American strategy to pursue our security, political, and economic interests with Russia should be based on four key components:

- (1) establish the terms for security in Eurasia (most fundamentally, reaffirming independence and sovereignty of all the post-Soviet states)
- (2) anchor Russia in Europe in close coordination with European allies
- (3) develop a common transatlantic approach to the politics of energy in Eurasia
- (4) launching effective bilateral and multilateral arms control negotiations.

These goals have to be achieved in a manner consistent with our values, at a time when values/interests priorities are a complicating issue in transatlantic relations. Integrating Russia and the other countries of the former Soviet Union into a peaceful, prosperous and rules-based community of nations remains an American strategic interest. Russia still has the potential to emerge as an important partner and a contributor to solving some of our most urgent global and regional challenges. The U.S. has a strong interest in signing a commercial nuclear agreement with Russia and in seeing Russia as a member of the World Trade Organization (WTO) and the OECD. But to enjoy the benefits of membership, Russia must accept in full the terms and responsibilities. Closer cooperation between NATO and a democratic Russia, including membership, should remain a long-term strategic goal.

The U.S. should not preclude the potential for Russia to choose to reengage with the international community responsibly and credibly. This is Russia's choice to make, but it

⁶ Adapted from the excellent analysis by Eugene Rumer, "Mind the Gap: Russian Ambitions vs. Russian Reality," in *Strategic Asia: Challenges and Choices*, edited by Ashley J. Tellis, Mercy Kuo, and Andrew Marble, (Washington DC: The National Bureau of Asian Research, 2008), pp. 167-196, at p. 190.

⁷ Stephen Sestanovich, "What has Moscow Done? Rebuilding U.S.-Russian Relations," *Foreign Affairs*, vol. 87, number 6 (November/December 2008), pp. 12-28.

America's responsibility to continue to make possible. Neo-containment is not the right strategy. Although the challenge is much greater than it appeared two decades ago, the right strategy is a recommitment to meaningful and effective Russian integration. And only a transatlantic approach can make such a strategy effective.

Biographies

- **Maxime LEFEBVRE**

Maxime Lefebvre est diplomate et professeur en questions internationales à l'Institut d'études politiques de Paris. Ancien élève de l'ENA, diplômé de l'École des hautes études commerciales et de Sciences Po Paris, et titulaire d'une maîtrise d'histoire, il a commencé sa carrière au ministère des Affaires étrangères. Il a été conseiller technique au cabinet d'Hubert Védrine, en charge des questions stratégiques, des Balkans et des pays de l'ex-URSS, conseiller à l'ambassade de France à Berlin, puis chargé des affaires européennes à l'Institut français des relations internationales (IFRI). Il est actuellement conseiller « Europe orientale et Asie centrale » à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Il a notamment publié *Le jeu du droit et de la puissance. Précis de relations internationales* (PUF Major, 3e édition, 2007), *la politique étrangère américaine* (PUF « Que sais-je ? », 2e éd., 2008), *La diplomatie. Les dessous des relations entre les États* (en collaboration avec Yves Doutriaux, éditions Autrement, 2008). Il a également publié de nombreux articles sur les questions européennes et coordonné une étude « *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie* » (IFRI/CEES, 2004).

- **Celeste WALLANDER**

Celeste A. Wallander is Visiting Associate Professor in the School of Foreign Service at Georgetown University. She previously was Director and Senior Fellow of the Russia and Eurasia Program at the Center for Strategic and International Studies, and Associate Professor of Government at Harvard University. She is a member of the Council on Foreign Relations, where she served as a Senior Fellow from 2000-2001. She has authored over 70 scholarly and public interest publications and currently is writing *Global Russia: Economics, Politics, and Security* and *The Geopolitics of Energy in Eurasia*. She has frequently testified before Congress and serves as a media analyst on Russia, Ukraine, Belarus, and Eurasian security issues.

Présentation du Center for Transatlantic Relations et de la Fondation Robert Schuman

▪ Center for Transatlantic Relations

The Center for Transatlantic Relations has sponsored several activities related to U.S.-French relations including strong cooperation with the Fondation Robert Schuman. For example, in 2004 the Fondation published the French translation of Joe Quinlan's CTR monograph as *Dérive ou rapprochement? La Prééminence de l'économie transatlantique*. We co-hosted a conference in 2005 that resulting in the publication of the widely-distributed volume *Changing Identities and Evolving Values: Is There Still a Transatlantic Community?*

In 2003, SAIS hosted French Ambassador Jean-David Levitte for a public address. In 2005, CTR hosted Defense Minister Michèle Alliot-Marie also for a public address. CTR hosts an annual symposium with faculty from SAIS and the Sorbonne. CTR has co-sponsored two conferences and a book project with Professor Serge Sur and Université Paris II.

CTR regularly engages senior officials, opinion-shapers and experts, diplomats and the media. CTR serves the secretariat assisting the Congressional Caucus on the European Union (for Members of Congress) and the Congressional Staff Roundtable on the European Union (for congressional staff).

▪ Fondation Robert Schuman

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman est devenue une référence en matière d'information européenne en France, en Europe et dans le monde. Principal centre de recherches français sur l'Europe, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse et la qualité de ses publications. Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses sur l'Union européenne et ses politiques apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion. Vecteur permanent d'informations, elle propose des documents électroniques uniques : une Lettre hebdomadaire (+ 200 000 abonnés, 5 langues), des « policy papers : Question d'Europe », et un Observatoire des élections en Europe.

The Robert Schuman Foundation, created in 1991 and acknowledged by State decree, promotes the construction of Europe and publishes studies on the EU and its policies. It has become the principal institution in this field not only in France but also across Europe and indeed worldwide. The Foundation is distinguished by the quality of its publications and its numerous contributions. Its independence allows it to address topical subjects in a detailed and objective manner. Its studies and analyses provide decision-makers with arguments and insights that are highly esteemed for their concrete utility and scientific quality. Its website provides a wide range of electronic documents: a weekly newsletter (5 languages, 200,000 subscribers), policy papers called 'Question d'Europe', and the 'European Election Monitor'.

Center for Transatlantic Relations
The Paul H. Nitze School of Advanced
International Studies (SAIS)
The Johns Hopkins University
1717 Massachusetts Avenue, NW
Washington, D.C. 20036
Tel: +1 202-663-5880
<http://transatlantic.sais-jhu.edu/>

Fondation Robert Schuman
29, bd Raspail - F-75007 Paris
Tel : +33 1 53 63 83 00
Rond-Point Schuman 6 / Schumanplein 6
B-1040 Bruxelles / B-1040 Brussel
Tel : +32 2 234 78 26
<http://www.robert-schuman.eu>