



# BIULETYN

Nr 44 (1281), 30 kwietnia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Dariusz Kałan  
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

## Krucha jedność Unii: perspektywy utrzymania polityki sankcji wobec Rosji

Elżbieta Kaca, Hélène Galewicz

*Unijna solidarność w obliczu kryzysu ukraińskiego może wkrótce się załamać, gdyż coraz więcej państw kontestuje restrykcje wobec Rosji. Grozi to zmniejszeniem zaangażowania UE w rozwiązywanie konfliktu. W tej sytuacji Bruksela powinna znacznie wzmocnić dyplomację na rzecz utrzymania jedności UE.*

Porozumienie Mińsk II z lutego br. nie przyniosło całkowitej stabilizacji na wschodzie Ukrainy, a sytuacja w Donbasie grozi kolejną eskalacją. Brak perspektyw na szybkie przezwycięzenie kryzysu sprawia, że wiele państw członkowskich UE, które nie postrzegają Rosji jako zagrożenia, postuluje stopniową normalizację wzajemnych relacji, szczególnie gospodarczych. Chodzi o istotny czynnik: w 2014 r. Rosja była trzecim partnerem UE pod względem wymiany handlowej z 8-procentowym udziałem w handlu zagranicznym. Rosnący sceptycyzm niektórych państw wobec polityki sankcji może spowodować załamanie się unijnej jedności.

**Krytycy polityki sankcji.** Państwa, które głośno krytykują unijną politykę restrykcji względem Rosji (Węgry, Cypr, Grecja, Austria), łączy z nią gęsta sieć powiązań gospodarczych, a ich przywódcy mają bliskie kontakty z Władimirem Putinem. Moskwa stara się je przekonać do osłabiania unijnego ostracyzmu i do własnej interpretacji wydarzeń na Ukrainie, używając ekonomicznych narzędzi. Władimir Putin w czasie lutowej wizyty w Budapeszcie zapowiedział zwolnienie Węgier z klauzuli *take-or-pay*, ale strony nadal nie podpisały nowego kontraktu gazowego (stary obowiązuje do końca br.), co otwiera Moskwie drogę do kolejnych nacisków. Potwierdzono za to uzgodnienia ze stycznia 2014 r. w sprawie rozpoczęcia przez Rosatom budowy dwóch nowych reaktorów w elektrowni jądrowej w Paks oraz udzielenia pożyczki Węgom w wysokości 10 mld euro. Nietransparentny sposób zawarcia umowy (bez przetargu, utajnienie treści na 10 lat) prowokuje spekulacje o prawdziwej cenie, jaką Węgry będą musiały zapłacić za zblizenie z Rosją.

Cypr – kolejne państwo kojarzone z dobrymi stosunkami z Moskwą – zawarł w trakcie wizyty prezydenta Nikosa Anastasiadisa w lutym br. w Moskwie umowę o współpracy wojskowej, zakładającą m.in. możliwość tymczasowego stacjonowania rosyjskiej marynarki wojennej w cypryjskich portach. Jednocześnie Rosja obniżyła stopy procentowe (z 4,5% do 2,5%) pożyczki w wysokości 2,5 mld euro udzielonej Cyprowi w 2011 r., przedłużając termin spłaty do 2021 r.

Moskwa może też liczyć na przyjazne nastawienie Grecji. Ateny mogą podpisać – w rezultacie kwietniowej wizyty premiera Grecji Aleksisa Tsiprasa w Moskwie – memorandum o udziale w inwestycji gazociągu Turecki Potok, w zamian otrzymując zniżkę na gaz. Zapowiedziały także negocjacje serwisu i zakupu nowych rakiet dla systemów S-300PMU1. W kwestii nowego gazociągu Rosja prowadzi rozmowy z Austrią, Turcją, Macedonią, Serbią i Węgrami. Austria jeszcze w czerwcu 2014 r. przyjęła w Wiedniu prezydenta Putina, a OMV i Gazprom podpisały kontrakt w sprawie Południowego Potoku (projekt niezrealizowany). W styczniu 2015 r. oba koncerny zawarły umowę o długoterminowej współpracy, co ma na celu zachowanie strategicznej roli w UE hubu gazowego Baumgarten.

**Koalicja sceptyków.** Aktywna jest również grupa państw członkowskich UE (Francja, Włochy, Hiszpania, Czechy, Słowacja, Finlandia), która postuluje wprowadzenie normalizację relacji z Rosją, ale jak dotychczas prezentuje wyważone stanowisko w sprawie sankcji. Te państwa obawiają się zaostrzenia restrykcji ze względu na możliwe skutki długotrwałej wojny gospodarczej z Rosją dla ich gospodarek. Dla Finlandii jest ona trzecim partnerem handlowym

(w 2014 r. udział handlu z Rosją wyniósł 8% w eksporcie oraz 15% w imporcie); oba państwa współpracują w zakresie energii: fiński parlament zgodził się w grudniu 2014 r. na budowę przez Rosatom reaktora jądrowego w nowej elektrowni w Pyhäjoki. W Słowacji i Czechach w latach 2009–2013 nastąpił znaczny wzrost eksportu do Rosji – odpowiednio 80% i 130% (rosyjski udział w eksporcie wynosi odpowiednio 5% i 4%). Problemy gospodarcze Rosji, m.in. na skutek sankcji, mogą wpłynąć na spadek obrotów handlowych. Restrykcje oznaczają również straty dla Francji i Włoch, których koncerny rozwijają w Rosji działalność inwestycyjną (np. Total, Danone, Renault, Safran, Fiat, ENF, ENEL i Saipem). W 2014 r. włoski eksport zmalał o 1,2 mld euro.

Dla trzech największych krajów południa UE (Francja, Włochy i Hiszpania) utrzymanie dobrych relacji z Rosją jest ważne również ze względu na jej rolę w polityce bezpieczeństwa, głównie w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. W marcu premier Matteo Renzi odbył wizytę w Moskwie, próbując pozyskać rosyjskie wsparcie dla stabilizacji sytuacji w Libii. Dla Francji ważne jest z kolei porozumienie z Rosją w kwestii irańskiego programu nuklearnego. Ze względu na rolę tych państw w polityce europejskiej, Rosja także próbuje pielegnować dobre stosunki z południowymi państwami unijnymi – np. Gazprom, pomimo problemów finansowych, zapłacił w kwietniu br. konsorcjum zrzeszającemu włoskie Eni, francuskie EDF i niemieckie Wintershall za udziały w niezrealizowanym projekcie gazociągu South Stream (ok. 1 mld euro).

**Coraz trudniej osiągalny kompromis.** Obawa przed kolejnymi stratami gospodarczymi państw członkowskich zachęca do podejmowania prób normalizacji stosunków z Rosją. W styczniu br. wysoki przedstawiciel Federica Mogherini przygotowała dokument strategiczny nawołujący do polityki zachęt dla Moskwy. W związku z eskalacją konfliktu na Ukrainie powrócono do debaty nad zaostrzeniem sankcji gospodarczych i wówczas Grecja, Włochy i Austria wyraziły sprzeciw. Przedłużono obowiązywanie sankcji personalnych o pół roku oraz rozszerzono ich listę (o 19 osób i 9 podmiotów), co miało wyłącznie znaczenie symboliczne.

Rusy widać także na politycznej interpretacji wydarzeń na Ukrainie. Po pierwsze, niektóre państwa obwiniają Partnerstwo Wschodnie i jego ambitną politykę, a nie Rosję, za wybuch kryzysu ukraińskiego i domagają się zmniejszenia unijnych ambicji w tym regionie. Po drugie, konieczność podejmowania współpracy z Rosją uzasadniana jest jej możliwą destabilizacją w związku z odcięciem od Zachodu. Po trzecie, podważana jest skuteczność dotychczasowych sankcji oraz sensowność walki z rosyjską propagandą.

Ponieważ warunki rozejmu wynegocjowanego przez Niemcy i Francję w lutym br. nie były dotrzymane, powrócono do kwestii sankcji gospodarczych na marcowej Radzie Europejskiej. Państwa członkowskie zadeklarowały ich przedłużenie do końca 2015 r., ale odłożyły podjęcie wiążących prawnie decyzji w tym zakresie prawdopodobnie do czerwcowej Rady Europejskiej. Co więcej, kilka państw wyłamało się z nieformalnego unijnego bojkotu spotkań na wysokim szczeblu z Rosją: w planowanych obchodach zakończenia II wojny światowej 9 maja w Moskwie udział zapowiedzieli prezydent Cypru, premier Grecji oraz premier Słowacji.

**Szanse utrzymania polityki sankcji.** Unijna solidarność w postępowaniu względem Rosji jest coraz bardziej krucha. Unia wyczerpała już swój asortyment środków restrykcyjnych, które nie uderzałyby jednocześnie istotnie w gospodarkę państw członkowskich. Jeśli dojdzie do zaostrzenia sytuacji na Ukrainie, trudno będzie uzyskać zgodę wszystkich państw na zaostrzenie obecnych sankcji gospodarczych. Już kolejne przedłużenie obecnych restrykcji będzie kłopotliwe. Aby zachować twarz, Unia może zawsze przedłużać sankcje personalne, które mają znaczenie wizerunkowe, ale nie przyczynią się do ograniczenia rosyjskich działań.

Rezygnacja z polityki sankcji nie byłaby dobrym rozwiązaniem politycznym. Niesie ze sobą groźbę długotrwałej destabilizacji na wschodzie Ukrainy, ponieważ Rosja podejmowałaby nowe próby zwiększania swojej strefy wpływów, być może nawet kosztem innych krajów Europy Wschodniej. Dotychczasowe restrykcje gospodarcze powstrzymały Rosję i skłoniły ją do rozmów przy negocjacyjnym stole. Jeśli Bruksela chce ten wpływ utrzymać, powinna formalnie przedłużyć obecne sankcje o co najmniej rok, pod warunkiem realizacji ustaleń w sprawie rozejmu. Gdyby doszło do zaostrzenia konfliktu na Ukrainie, UE powinna zaostrzyć sankcje ekonomiczne, w szczególności wprowadzić restrykcje finansowe. Konsensus w tej sprawie będzie wymagał jednak dodatkowych narzędzi politycznych. Mogą się nimi stać unijne rekompensaty dla państw, które poniosłyby znaczne straty gospodarcze: kryzys ukraiński stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa niektórych członków, stąd UE powinna wykazać większe zaangażowanie niż w odniesieniu do innych konfliktów.

W sytuacji osłabienia unijnej jedności w sprawie sankcji Polsce przypada ważna funkcja. Po pierwsze, polski rząd powinien wspierać Niemcy, które odgrywają główną rolę w negocjacjach, w zabiegach o kontynuację polityki sankcji i jednolite stanowisko UE w tej kwestii. Szczególnie ważne będą decyzje Berlina w zarządzaniu kryzysem w Grecji, gdyż sposób wychodzenia z niego może wpłynąć na relacje Aten z Moskwą. Po drugie, należy rozszerzyć akcję informacyjną w Brukseli na temat sytuacji na Ukrainie i w regionie Partnerstwa Wschodniego (wykorzystując przegląd polityki sąsiedztwa). Po trzecie, należy przekonywać przeciwników sankcji i odpowiadać na ich krytyczne argumenty przy okazji unijnych spotkań i we współpracy bilateralnej (głównie z Hiszpanią, Włochami i Francją). Polska może wykazywać zainteresowanie ich problemami w polityce europejskiej i popierać postulaty w zakresie polityki migracyjnej. Po czwarte, Polska powinna zaproponować nowe narzędzia polityki wobec Rosji i znaleźć dla nich wsparcie wśród krajów sceptycznych wobec sankcji. Mowa tu między innymi o zwiększeniu pomocy finansowej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego (w postaci programów edukacyjnych, wymiany studentów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych) i o prowadzeniu dialogu na temat wiz. Polityka ta powinna być uzupełniona strategią komunikacji UE w społeczeństwie rosyjskim, głównie w mediach internetowych.