



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 148 (1896), 23 października 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska

Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Ryzyko „selektywnego zaangażowania” UE we współpracę z Rosją

Agnieszka Legucka

Chociaż od czasu rosyjskiej agresji na Ukrainę relacje między Unią Europejską i Federacją Rosyjską pozostają w impasie, UE utrzymuje ograniczoną współpracę w oparciu o zasadę selektywnego zaangażowania. Brak precyzyjnie określonego zakresu kooperacji oraz uzależnienia jej od zmiany polityki Rosji może prowadzić do osłabienia spójności w polityce wschodniej UE i zagrażać bezpieczeństwu europejskiemu.

Zasada „selektywnego zaangażowania”. W odpowiedzi na rosyjskie działania destabilizacyjne i hybrydowe Unia Europejska wprowadziła wobec FR szereg sankcji, m.in. gospodarczych i personalnych. W marcu 2016 r. państwa członkowskie wraz z wysoką przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa uzgodniły pięć zasad polityki UE wobec Rosji: pełne wdrożenie porozumień mińskich jako warunek zniesienia sankcji gospodarczych, wzmocnienie relacji ze wschodnimi sąsiadami UE, zwiększenie odporności UE na rosyjskie zagrożenia, selektywne zaangażowanie na arenie międzynarodowej oraz wsparcie dla rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego. Sелеktywne zaangażowanie miało polegać na współpracy z Rosją w obszarach, w których UE jako całość miałaby „wrażliwe interesy”. Pojęcia tego nie sprecyzowano, wskazano natomiast m.in. na walkę z terroryzmem, nielegalną migrację, przeciwdziałanie zmianom klimatu, utrzymanie porozumienia z Iranem (JCPOA), sytuację na Bliskim Wschodzie. Kooperacja w tych obszarach była jednak dotychczas znikoma. Często też działania Rosji, jak chociażby jej rosnące zaangażowanie na Bliskim Wschodzie, nie pokrywały się z interesami UE. FR stała się w tym regionie konkurentem dla państw członkowskich w kontaktach dyplomatycznych, przemyśle zbrojeniowym, energetyce i pozyskiwaniu minerałów. Dodatkowo rosyjskie operacje wojskowe w Syrii (np. bombardowanie Aleppo w listopadzie–grudniu 2016 r.) przyczyniały się do napływu uchodźców z tego państwa do UE.

Nowe propozycje. Chociaż selektywne zaangażowanie we współpracę z Rosją jak dotąd nie przyniosło Unii korzyści, we wrześniu br. szef przedstawicielstwa UE w Rosji Markus Ederer wskazał na pięć nowych obszarów kooperacji UE–Rosja. Wyróżnił Arktykę, sferę cyfrową, Euroazjatycką Unię Gospodarczą, regionalną infrastrukturę i Wymiar Północny (regionalny format współpracy między UE, Rosją, Norwegią i Islandią).

Propozycje te wychodzą poza obszary pierwotnie uzgodnione przez państwa członkowskie w ramach pięciu zasad polityki UE wobec Rosji. Wpisują się natomiast w dążenia niektórych państw UE do ponownej intensyfikacji współpracy z Rosją mimo braku zmiany rosyjskiej polityki. Stanowią uzupełnienie niemieckiej koncepcji Neue Ostpolitik (polityki sankcji i dialogu), zabiegów prezydenta Francji Emmanuela Macrona o poprawę relacji z Rosją, włoskich i węgierskich propozycji zniesienia sankcji wobec Rosji czy też austriackich starań o pogłębienie kontaktów ekonomicznych UE z FR. Dla tych państw Rosja jawi się jako atrakcyjny partner w obliczu napięć transatlantyckich (np. między USA a Francją i Niemcami) oraz alternatywa dla rosnącej pozycji Chin w UE. Liczą one też na zyski gospodarcze z potencjalnej ekspansji firm na rynek rosyjski.

Ryzyko. Propozycje wypracowane przez przedstawicielstwo UE w Rosji niosą za sobą ryzyko dla Unii i jej państw członkowskich, gdyż dotyczą spraw wrażliwych z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego i obejmują obszary, w których UE jako całość niekoniecznie ma „wyraźny interes” we współpracy z FR.

Kooperacja w sferze cyfrowej, obejmująca kwestie sztucznej inteligencji, wiąże się m.in. z przetwarzaniem i ochroną danych. FR nie może być uznana za wiarygodnego partnera w tym zakresie. Władze rosyjskie są oskarżane przez europejskie służby o inspirowanie ataków hackerskich (m.in. na przedstawicielstwo UE w Moskwie w 2017 r.). Ponadto wielokrotnie wykorzystywały prywatne podmioty (np. producenta oprogramowania antywirusowego Kaspersky) do celów szpiegowskich. Potencjał technologiczny w sferze cyfrowej ma służyć stworzeniu przez FR własnego internetu (tzw. Runetu), w którym władze miałyby kontrolę nad umieszczaniem treści w sieci. Technologie pozyskane w ramach współpracy z UE miałyby zatem posłużyć do dalszego ograniczania praw i swobód rosyjskiego społeczeństwa, co stoi w sprzeczności z jedną z przyjętych przez państwa członkowskie zasad polityki UE wobec FR. Współpraca z Rosją w sferze cyfrowej ma też niewielkie uzasadnienie ekonomiczne. Rosyjski rynek sztucznej inteligencji i robotyki wynosi mniej niż 1% globalnego rynku. Z kolei w przypadku sieci 5G szacuje się, że dopiero w 2025 r. technologia ta będzie mogła wyjść w Rosji poza fazy testów i wykroczyć poza obręb większych miast. Wprawdzie szwedzka firma Ericsson przeprowadziła już pierwsze testy 5G w Moskwie, jednak władze rosyjskie kładą nacisk na współpracę w tej sferze z Chinami. Podpisaniu porozumienia między rosyjskim MTS i chińskim Huawei w zakresie 5G i internetu rzeczy towarzyszyło spotkanie przywódców obu państw – Władimira Putina i Xi Jinpinga.

Obszarem współpracy, z którym wiąże się ryzyko dla bezpieczeństwa i interesów UE, jest również Arktyka. W pasie Północnej Drogi Morskiej FR już teraz dominuje militarnie i technologicznie (m.in. jako jedyna posiada flotę nuklearnych lodolamaczy). Rosyjskie władze zakładają, że utrzymają tę dominację przez najbliższe 15 lat, co pozwoliłoby im m.in. kontrolować tamtejsze szlaki handlowe i w ten sposób potencjalnie wywierać presję na państwa z nich korzystające. Rosja potrzebuje jednak inwestycji w wydobywanie surowców w tym regionie oraz poprawę infrastruktury transportowej. Dąży do ich pozyskania dzięki współpracy z państwami UE – francuski rząd przyznał kredyt na finansowanie projektu budowy Arctic LNG 2, mimo że rosyjski Novatek, do którego należy 60% udziałów projektu (10% posiada francuski Total, 30% – firmy chińskie i japońskie), obłożony jest sankcjami UE. Udział firm chińskich w tym projekcie oznacza, że dzięki wsparciu państw UE Chiny zwiększają swoją obecność w regionie Arktyki.

Zaangażowanie UE we współpracę z Euroazjatycką Unią Gospodarczą, organizacją zdominowaną przez Rosję, wiąże się z kolei z ryzykiem osłabienia kontaktów między UE a państwami Partnerstwa Wschodniego (PW), co jest sprzeczne z jedną z pięciu zasad przyjętych przez państwa członkowskie. UE może obecnie realizować swoje interesy wobec członków EUG na płaszczyźnie bilateralnej. Pogłębienie współpracy z EUG jako całością jeszcze bardziej wzmocniłoby oddziaływanie Rosji na państwa w regionie – już w 2013 r. władze rosyjskie zablokowały podpisanie przez Armenię umowy stowarzyszeniowej z UE i wymusiły integrację w ramach EUG.

Wnioski i perspektywy. Wysunięcie przez przedstawicielstwo UE w Rosji nowych propozycji współpracy utwierdza rosyjskie władze w przekonaniu, że UE nie przywiązuje wagi do polityki warunkowości i jest skłonna zaakceptować bieżącą politykę FR m.in. w zamian za obietnice zysków dla europejskich przedsiębiorstw. FR liczy, że pogłębienie współpracy gospodarczej z największymi państwami członkowskimi doprowadzi ostatecznie do zmiany ich stanowiska w sprawie konieczności utrzymywania sankcji wobec Rosji. Oznaczałoby to sprowadzenie zasady selektywnego zaangażowania do selektywnego wyboru przez Rosję zasad, na podstawie których rozwijałaby współpracę z UE. Zachęciłoby to rosyjskie władze do kontynuowania polityki niezgodnej z prawem międzynarodowym. Ograniczyłoby też skuteczność polityki warunkowości UE wobec państw PW, które mogą liczyć na większe wsparcie ze strony UE tylko pod warunkiem postępu w reformach wewnętrznych.

Propozycje dotyczące selektywnego zaangażowania we współpracę z Rosją, wypracowane przez przedstawicielstwo UE w tym państwie, nie były konsultowane ze wszystkimi państwami członkowskimi. Jako że wykraczają poza obszary, które państwa UE wspólnie uzgodniły w 2016 r. i dotyczą sfer wrażliwych dla bezpieczeństwa, najpewniej nie zyskają akceptacji członków UE. Ich promowanie może jeszcze bardziej pogłębić podziały wewnątrz UE odnośnie do polityki wobec Rosji. Kolejne propozycje zbiegają się w czasie zatwierdzeniem nowej Komisji Europejskiej, co otworzy drogę do przeglądu dotychczasowej współpracy z Rosją. Warto, aby UE wypracowała szczegółowy katalog obszarów, w których taka współpraca mogłaby być realizowana bez ryzyka dla bezpieczeństwa europejskiego. Powinny one zostać uzgodnione wspólnie przez państwa członkowskie. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że selektywna współpraca z Rosją może pośrednio wzmocniać pozycję Chin.