



## Możliwości UE w zakresie ograniczenia eksportu uzbrojenia przez Rosję

Patryk Kugiel

W odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę Unia Europejska może rozważyć nałożenie sankcji wtórnych w postaci embarga na eksport broni z Rosji. Celem sankcji byłoby zniechęcenie państw trzecich do zakupu uzbrojenia z Rosji i zmniejszenie zysków rosyjskich firm zbrojeniowych. Mogłoby to przełożyć się na mniejsze dochody do budżetu Rosji oraz ograniczenie jej wpływów na świecie. UE powinna koordynować działania z USA i ich sojusznikami, m.in. przyjęc wspólny program wsparcia w procesie zastępowania rosyjskiego uzbrojenia w państwach będących jej tradycyjnymi odbiorcami.

**Znaczenie handlu uzbrojeniem dla Rosji.** Rosja jest drugim największym eksporterem uzbrojenia i sprzętu wojskowego na świecie – za USA, a przed Francją i Chinami. Według szwedzkiego instytutu SIPRI w latach 2017–2021 odpowiadała za 19% wartości eksportu broni na świecie, co oznacza jednak spadek o 5 pkt. proc. w stosunku do okresu 2012–2016. Rosja eksportuje uzbrojenie do 45 państw – najważniejszym kierunkiem jest Azja (61% wartości eksportu) a największymi odbiorcami – Indie (28% w latach 2017–2021), Chiny (21%), Egipt (18%) i Algieria (16%). Główne rodzaje sprzedawanego sprzętu to samoloty (48% wartości eksportu), silniki (16%) i pociski raketowe (12%). Rosja dokonuje większości transakcji za pośrednictwem firmy Rosobronexport, części państwowego konglomeratu zbrojeniowego Rostec. O popularności rosyjskiej broni decydują m.in. relacje handlowe z czasów zimnej wojny, korzystny stosunek jakości do ceny, łatwość utrzymania i obsługi, gotowość do transferu technologii i wspólnej produkcji w kraju nabywcy, a także atrakcyjne i elastyczne warunki finansowania. Ważny jest też brak warunków dotyczących polityki wewnętrznej – przestrzegania praw człowieka czy stanu demokracji, co czyni Rosję głównym dostawcą dla państw autorytarnych, np. do Mjanmy, Wenezueli czy Erytrei. Z drugiej strony głównymi problemami są opóźnienia w dostawie sprzętu, jego pogarszająca się jakość i rosnące koszty zamówień.

Eksport uzbrojenia ma dla Rosji znaczenie zarówno ekonomiczne, jak i polityczne. W pierwszym wymiarze

przekłada się na dochody budżetowe, zwiększenie rezerw walutowych, finansowanie przemysłu zbrojeniowego i możliwości rozwoju technologii wojskowych. Od 2000 r. średnie roczne dochody z tego tytułu wynosiły 13–15 mld dol. Choć uzbrojenie odpowiada jedynie za ok. 4,5% eksportu z Rosji (wartego 332 mld dol. w 2020 r.) jest czwartą największą pozycją wśród produktów sprzedawanych za granicę (po ropie naftowej, gazie i złocie). Dużo ważniejsze jest jednak znaczenie polityczne handlu uzbrojeniem, co pokazała postawa wielu państw wobec agresji na Ukrainę. Uzależnienie odbiorców od dostaw sprzętu wojskowego pozwala Rosji zyskiwać ich wsparcie i ograniczać krytykę swoich działań. Państwa, które 2 marca zagłosowały przeciwko rezolucji ONZ potępiającej rosyjską agresję na Ukrainę (np. Białoruś) lub wstrzymały się od głosu (np. Indie czy Chiny), należą do największych importerów rosyjskiej broni i w największym stopniu są uzależnione od jej dostaw (Białoruś w 100%, Kazachstan – 91%, Algieria i Chiny – 81%, Wietnam – 56%, Indie – 46%). Część tych państw tłumaczyła tym swoje stanowisko.

Ograniczenie eksportu uzbrojenia z Rosji jest więc ważne z kilku powodów. Samo ogłoszenie sankcji jest już sygnałem politycznym zniechęcającym państwa trzecie do zakupu rosyjskiego uzbrojenia i wskazującym na kolejny obszar izolacji międzynarodowej Rosji. Po drugie, utrudniając handel, rozliczenia i dostawy, przyczyni się do zmniejszenia wpływów budżetowych Rosji i uderzy w przedsiębiorstwa zbrojeniowe. Po trzecie – przyczyni się do spadku zaufania do Rosji jako

dostawcy uzbrojenia i może zmniejszyć podatność państw trzecich na rosyjskie naciski.

**Możliwości i ograniczenia.** Po aneksji Krymu w 2014 r. Rosja została przez szereg państw zachodnich, w tym UE, objęta sankcjami zakazującymi sprzedaży uzbrojenia. Embargo UE obejmuje zakaz eksportu i importu uzbrojenia z Rosji, udziału w jego transporcie i finansowaniu, sprzedaży technologii podwójnego zastosowania i świadczenia usług dla rosyjskiej armii. Ograniczenia dotyczą transakcji zawartych po 1 sierpnia 2014 r. i obejmują też towary przeznaczone na reeksport do państw trzecich. USA w 2014 r. wprowadziły własne sankcje, w tym zakaz handlu bronią i technologiami militarnymi. Szczególne miejsce w ograniczeniu handlu uzbrojeniem odgrywa Ustawa o przeciwdziałaniu wrogom Ameryki przez sankcje (CAATSA) przyjęta przez Kongres w lipcu 2017 r. Daje ona możliwość nałożenia sankcji wtórnych (eksterytorialnych) – 12 rodzajów restrykcji (w tym finansowych) na osoby i podmioty zaangażowane „w znaczące transakcje” z rosyjskim sektorem obronnym lub wywiadem. Na tej podstawie USA wprowadziły do tej pory sankcje na podmioty z Chin (wrzesień 2018 r.) z powodu zakupu 10 samolotów SU-35 i elementów systemu S-400, a także z Turcji (grudzień 2020 r.) w wyniku zakupu S-400 (rozważają jednak udzielenie wyjątku Indiom, które w 2018 r. także kupiły S-400). Wobec istniejących już regulacji USA i UE oraz braku możliwości nałożenia sankcji przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (z uwagi na pewne weto Rosji, a być może także Chin) dalsze ograniczenia handlu rosyjskim uzbrojeniem musiałyby w UE przyjąć formę sankcji podobnych do przewidzianych w ustawie CAATSA.

Aby wprowadzić to rozwiązanie, konieczne jest przewyższenie trzech rodzajów wyzwań: technicznych, prawnych i politycznych. Trzeba stworzyć przepisy możliwe do efektywnego wdrożenia, w tym do monitoringu i weryfikacji. Firmy, instytucje lub osoby importujące broń z Rosji powinny spodziewać się utrudnień we współpracy gospodarczej z UE. Głównym problemem będzie skłonienie do podporządkowania się regulacjom tych państw, które już mają ograniczone więzi ekonomiczne z Zachodem (np. Mjanmy). Po drugie, istnieje wątpliwość, czy takie sankcje są zgodne z prawem międzynarodowym i europejskim. UE dotychczas sprzeciwiała się (np. w tzw. statusie blokującym z 1996 r.) [podobnym działaniom USA wobec Iranu czy Rosji](#). Wydaje się, że obecnie nadzwyczajne środki mogłyby być uzasadniane paraliżem RB ONZ i pogwałceniem podstawowych zasad Karty ONZ przez stałego członka RB – Rosję. Po trzecie, sankcje wtórne niosą ryzyko polityczne w relacjach z krajami importującymi rosyjskie uzbrojenie, które będą odbierały to jako uderzenie w ich bezpieczeństwo.

**Wnioski i rekomendacje.** Ograniczenie możliwości sprzedaży uzbrojenia ma istotne znaczenie dla zmniejszenia wpływów budżetowych i zdolności militarnych Rosji. Sankcje wprowadzone w 2022 r. (np. częściowe odłączenie Rosji od systemu transakcyjnego SWIFT) będą mieć wpływ na opóźnienia realizacji zawartych już kontraktów zbrojeniowych i zmniejszenie atrakcyjności Rosji jako dostawcy uzbrojenia. Jednak dopiero maksymalne odcięcie rosyjskich firm zbrojeniowych od środków pochodzących z zagranicy może pogorszyć ich kondycję finansową, utrudnić naprawy i modernizację istniejącego uzbrojenia oraz opracowywanie jego nowych typów.

Wprowadzenie przez UE dodatkowego embarga na rosyjskie uzbrojenie będzie trudne technicznie i kontrowersyjne politycznie, także w relacjach UE z dotychczasowymi importerami rosyjskiego uzbrojenia. By ograniczyć krytykę z ich strony, można rozważyć działania dwojakiego rodzaju. Z jednej strony należy umożliwić elastyczne stosowanie sankcji, uwzględniające ważne interesy strategiczne i bezpieczeństwa partnerów, dopuszczając wyjątki, okresy przejściowe i zwolnienia. Z drugiej, USA i UE powinny bardziej zaangażować się we współpracę obronną z państwami zainteresowanymi zwiększeniem dostaw broni z alternatywnych źródeł i zmniejszeniem uzależnienia od Rosji.

Chociaż całkowite zatrzymanie sprzedaży rosyjskiej broni wydaje się niemożliwe, Polska może zaproponować państwu członkowskiemu UE rozpoczęcie dyskusji na ten temat i zasugerować zlecenie służbom prawnym Rady UE analizy wprowadzenia sankcji wtórnych wzorowanych na amerykańskiej ustawie CAATSA. Do czasu przyjęcia tych nadzwyczajnych środków UE może zaoferować pełną współpracę z USA w szerokim wdrażaniu amerykańskich restrykcji na handel rosyjską bronią, wzmacnianiu presji politycznej na państwa trzecie oraz pomocy w zwalczaniu przemytu. Działanie to powinno utrudnić Rosji eksport uzbrojenia, powodując straty polityczne i gospodarcze. Aby zminimalizować kontrowersje polityczne i zmniejszyć napięcia z państwami trzecimi, UE powinna wcześniej podjąć dialog z odbiorcami rosyjskiego sprzętu, wprowadzić regulacje ułatwiające elastyczne stosowanie sankcji i zaoferować państwu demokratycznemu (np. Indiom) alternatywne dostawy z Europy. Ofertę europejską wzmocniłoby np. stworzenie atrakcyjnych możliwości finansowania zakupów i gotowość do dzielenia się technologiami i przeniesienia części produkcji do partnerów UE chcących uniezależnić się od dostaw broni z Rosji.