



BIULETYN

Nr 120 (1096), 13 listopada 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Strategia Rosji przed szczytem Partnerstwa Wschodniego: groźby i zachęty

Piotr Kościński, Jewgen Worobiow

Przed przewidzianym na koniec listopada szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie Rosja stara się przekonać swych sąsiadów – Ukrainę, Mołdawię i Gruzję – by nie podpisywali lub nie parafowali układów stowarzyszeniowych z UE. Stosuje przy tym raczej groźby niż zachęty. Jak dotąd zdołała przekonać jedynie Armenię. 9 listopada Rosję nieoczekiwanie odwiedził prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz, ale jak wynika z nieoficjalnych informacji, podczas jego rozmów z rosyjskim prezydentem Władimirem Putinem nie doszło do porozumienia. Unia Europejska, w tym Polska, powinna uważnie analizować rosyjskie działania i starać się ochronić kraje PW przed ewentualnymi negatywnymi skutkami realizacji rosyjskich groźb.

Umowy stowarzyszeniowe – łącznie ze stanowiącymi ich część umowami o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) – które Unia Europejska oferuje krajom Partnerstwa Wschodniego (PW), oznaczają daleko idące zbliżenie. Tymczasem Rosja forsuje swój projekt Unii Eurazjatyckiej, której zaczątkiem jest Unia Celna z Białorusią i Kazachstanem. Chce w niej widzieć wszystkie byłe republiki radzieckie – państwa PW, którym UE zaoferowała stowarzyszenie.

Oczekuje się, że trakcie szczytu w Wilnie dojdzie do podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą oraz do parafowania umowy z Mołdawią i Gruzją. Wywołuje to w Rosji różnorodne reakcje – m.in. pojawiają się głosy, że nie jest to dla niej niekorzystne. Niektórzy z analityków i opozycyjnych polityków uważają, że wejście Ukrainy do Unii Celnej (i później Eurazjatyckiej) byłoby dla Rosji zbyt kosztowne, a na dodatek Ukraińcy chcieliby tam uzyskać szczególną pozycję i przywileje. Jednak władze rosyjskie zdają się uznawać inne argumenty – że jest to zagrożenie dla tzw. koncepcji bliskiej zagranicy, a zwłaszcza dla realizacji projektów integracyjnych prezydenta Władimira Putina. Starają się więc przeciwdziałać zbliżeniu krajów Partnerstwa z Unią we wszystkich trzech sferach PW: integracji gospodarczej, mobilności społeczeństw i współpracy sektorowej. Działania rosyjskie dotyczą też bezpieczeństwa, którymi Unia zajmuje się w znacznie mniejszym stopniu lub wcale.

Nacisk ekonomiczny. Rosja wywiera nacisk ekonomiczny głównie na Mołdawię i Ukrainę, używając do tego dwóch narzędzi. Pierwszym z nich jest asymetryczna wymiana handlowa z tymi krajami. Rosja jest znacznie mniej uzależniona od dochodów z eksportu gotowych wyrobów do krajów tzw. bliskiej zagranicy, niż te kraje – od eksportu do Rosji. Rosja może więc pogodzić się ze stratami finansowymi, jeśli któryś z jej sąsiadów zastosuje wobec niej środki odwetowe. Drugim narzędziem Rosji są restrykcje, ograniczone do niektórych sektorów gospodarki. Dotyczą one zazwyczaj tych grup produktów, które można łatwo pozyskać z innych źródeł. Bariery stawiane ukraińskiemu eksportowi przetworzonych produktów spożywczych i stali raczej nie stworzą poważnych problemów dla rosyjskiego przemysłu czy handlu. W przypadku Mołdawii rosyjskie ograniczenia koncentrują się na eksporcie owoców i warzyw, a także napojów alkoholowych – w obu przypadkach jest to ok. 10% całkowitego eksportu z Mołdawii.

W odpowiedzi na te ograniczenia Komisja Europejska zaproponowała anulowanie limitów na import wina z Mołdawii do UE. Ponadto UE obiecała Ukrainie wsparcie w ramach WTO, zgodę na wejście w życie postanowień DCFTA jeszcze przed ratyfikacją umowy stowarzyszeniowej i przekazanie ok. 500 mln euro pomocy finansowej.

Czynnik ludzki. Zastosowanie innego narzędzia – dostępu do rynku pracy w Rosji – jest bardziej ograniczone, ze względu na rozbieżności wśród rosyjskich decydentów. Co prawda czołowi rosyjscy politycy wyrazili niechęć do

wprowadzenia wiz dla obywateli krajów WNP, ale pojawiły się też informacje, że rosyjskie służby graniczne zabraniają wjazdu obywatelom Mołdawii.

Obostrzenia wjazdowe ze strony Rosji mogą stworzyć poważne problemy dla krajów uboższych, takich jak Mołdawia. Szacuje się, że ponad 700 tys. Mołdawian (20% populacji) pracuje za granicą, z czego ok. połowa w Rosji. Przekazy pieniężne od osób pracujących poza Mołdawią sięgają aż 15% jej PKB.

Jednak kontrola migracyjna jako forma nacisku jest niezbyt skuteczna. Jak wykazał rosyjski „eksperyment” z gruzińskimi imigrantami podczas wojny z 2008 r., nie można wywalić wszystkich przybyszy jednego dnia i zamknąć granicy z danym krajem, jeśli istnieją alternatywne drogi przez państwa, z którymi Rosja nie ma kontroli na granicach (np. Białoruś). Po drugie i może ważniejsze – wydalenie imigrantów byłoby politycznie nieproduktywne: wygnańcy z rosyjskiego rynku pracy zapewne nie będą przychylni rosyjskim projektom integracyjnym i mogą popierać proeuropejskie partie polityczne.

Bezpieczeństwo. Rosja zdołała przyciągnąć Armenię do Unii Celnej, m.in. proponując jej długoterminowe projekty infrastrukturalne i energetyczne. Co najważniejsze, mogła powtórzyć kluczowe zobowiązania w kwestiach bezpieczeństwa wobec prezydenta Armenii Serża Sargsjana. Ponieważ pojawiają się informacje, że w 2013 r. Rosja sprzedała do Azerbejdżanu broń o wartości 4 mld dol., a przedstawiciele azerskich władz mówią o zwiększaniu wydatków wojskowych, Rosja mogła użyć swego zaangażowania w Azerbejdżanie jako silnego narzędzia negocjacyjnego. Co ważniejsze, stabilność regionu ma istotne znaczenie dla realizacji kosztownych, transgranicznych projektów infrastrukturalnych. We wrześniu Rosja zaoferowała pogłębienie współpracy między swoimi przedsiębiorstwami państwowymi a ich odpowiednikami w Armenii. Rosneft rozpoczął rozmowy o budowie zakładów chemicznych z firmą Nairit. Również Rosatom obiecał pomoc w przedłużeniu czasu funkcjonowania elektrowni atomowej Metsamor, która dostarcza Armenii ok. 40% energii elektrycznej, a za kilka lat ma zostać zamknięta.

Oprócz zapewnień w kwestii bezpieczeństwa, Rosji udało się doprowadzić do uzyskania przez Armenię wiarygodnego wsparcia finansowego. Na początku września Eurazjatycki Bank Rozwoju zaoferował 100 mln dol. pożyczki z funduszu antykrzysowego (ACF), które Armenia może wykorzystać do budowy autostrady na odcinku projektowanego korytarza transportowego północ-południe, zainicjowanego przez Rosję w 2000 r. Zgodnie z limitami kredytowymi ACF, dla Armenii przeznaczono łącznie 1,1 mld dol. (ok. 13% całkowitej sumy). Armenia ma też obiecane niższe ceny gazu, co może oznaczać powrót do poprzedniej ceny 180 dol. za 1000 m³, a to powinno złagodzić problemy związane z olbrzymim deficytem Armenii w handlu zagranicznym (w 2012 r. import był dwukrotnie wyższy od eksportu).

Inaczej niż w przypadku Armenii, wobec Mołdawii i Ukrainy oraz (w mniejszym stopniu) Gruzji Rosja stosuje jak dotąd głównie groźby. Zapewne właśnie z tego powodu jej dotychczasowe działania nie przynoszą efektów. Przykład Gruzji, a zwłaszcza sankcji nałożonych na ten kraj i niejasnej przyszłości obu gruzińskich separatystycznych republik, odstrasza i powoduje, że propozycje Rosji nie są właściwą alternatywą wobec stowarzyszenia z UE. Wydaje się więc, że pewne wypowiedzi gruzińskich polityków, przychylnie wobec Unii Celnej, miały raczej poprawić pozycję negocjacyjną przed szczytem w Wilnie, niż wyrażać zainteresowanie rosyjskimi projektami integracyjnymi.

Nie licząc słabo zawaolowanych gróźb przerwania zimą dostaw gazu do Mołdawii lub niedawnych prób zaoferowania zniżek prywatnej firmie handlującej gazem na Ukrainie (co mylnie interpretowano jako próby wpływania na rząd tego kraju), Rosji nie udało się wpłynąć na militarne i energetyczne bezpieczeństwo tych państw.

Wnioski i rekomendacje. Próby „zapobiegawczego karania” przez Rosję krajów chcących stowarzyszenia z Unią Europejską okazały się mieć ograniczenia. Żeby groźby były skuteczne, musiałyby nieść ze sobą rzeczywiste zagrożenia dla elit tych państw. Musiałyby też towarzyszyć im zachęty, równoważące korzyści oferowane przez UE. W przypadku Armenii to się udało, jednak jest mało prawdopodobne, by przed wileńskim szczytem podobnie stało się z innymi państwami PW. Zagrożenia wobec stosunkowo niewielkiej gospodarki Mołdawii mogą być względnie łatwo zrekomensowane przez UE. W przypadku Ukrainy sytuacja jest bardziej skomplikowana, ale też kraj ten ma bardziej zdywersyfikowaną gospodarkę. Jednak przedłużające się rosyjskie restrykcje byłyby niebezpieczne również dla niej. Tymczasem wydaje się, że w razie podpisania umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą Rosja, już po szczycie, będzie chciała zastosować daleko idące i długoterminowe obostrzenia.

Unia Europejska, w tym Polska, powinna analizować politykę rosyjską i brać pod uwagę różne scenariusze, w tym te najbardziej niekorzystne. Musi być gotowa do podjęcia działań, które w razie realizacji rosyjskich gróźb pozwolą wesprzeć zarówno Ukrainę, jak i Mołdawię oraz Gruzję. Konieczne jest również pilne przygotowanie się do zdecydowanego reagowania na ewentualny kryzys w stosunkach unijno-rosyjskich, a także na problemy gospodarcze i w następstwie – możliwe protesty społeczne na Ukrainie i w Mołdawii.

UE powinna dostosować mechanizmy wejścia w życie DCFTA jeszcze przed ratyfikacją umów stowarzyszeniowych, tak by były korzystne dla sektorów szczególnie zagrożonych ze względu na rosyjskie restrykcje handlowe, zwłaszcza w przypadku Ukrainy i Gruzji. Obok planowanej liberalizacji reżimu wizowego państwa Unii mogą przedyskutować kwestię otwarcia ich rynków pracy dla niektórych grup Mołdawian (tak jak obecnie Polska wobec Ukraińców). Europejski Bank Inwestycyjny powinien natomiast przyspieszyć implementację projektów energetycznych i transportowych w Mołdawii i Gruzji w ramach EPF. Trzeba przekonywać rosyjskie władze za pomocą dyplomacji, że stowarzyszenie jej sąsiadów z UE nie stanowi zagrożenia dla Rosji – a także, że ewentualne restrykcje oznaczają poważne pogorszenie stosunków Rosji z Unią i długofalowo są szkodliwe dla samej Rosji.