

Paulina Matera*

**KOORDYNACJA SANKCJI
STANÓW ZJEDNOCZONYCH I UNII EUROPEJSKIEJ
WOBEC ROSJI**

**THE COORDINATION OF AMERICAN AND EUROPEAN UNION
ECONOMIC SANCTIONS AGAINST RUSSIA**

Abstract

The aim of this article is to demonstrate the necessity of close cooperation between the United States and the European Union in respect of the maintenance and introduction of new sanctions against Russia. The EU has got much closer and better developed economic relations with Russia than the US. So the Europeans possess the capability to make their sanctions more efficacious than those imposed by the US. On the other hand, the American restrictions and leadership provide crucial support for the European actions, especially in the circumstances of divided opinions of EU member countries.

Key words: sanctions towards Russia, effectiveness of sanctions, transatlantic cooperation

Wprowadzenie

Po aneksji Krymu przez Rosję 18 marca 2014 r. i rozpoczęciu przez ten kraj działań w celu destabilizacji sytuacji na Ukrainie reakcja państw zachodnich była konieczna. Zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w państwach europejskich rozważano różne opcje. Ostatecznie zdecydowano, że najbardziej realnym i adekwatnym rozwiązaniem są sankcje gospodarcze o charakterze celowym (ukierunkowanym) i sektorowym. Celem artykułu jest przedstawienie powodów i skutków zastosowania tych środków w sposób skoordynowany przez Stany Zjednoczone i UE. Zostanie również podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy sankcje mają jedynie znaczenie symboliczne, czy dzięki nim istnieją realne szanse na

* Katedra Amerykanistyki i Mass Mediów, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Uniwersytet Łódzki, ul. Lindleya 5A, 90-131 Łódź, e-mail: paulina-matera@uni.lodz.pl

zmianę polityki Rosji. Czy jest możliwe, by przekonać lub zmusić dodatkowymi środkami inne państwa, by przyłączyły się do sankcji, zwiększając ich efekt gospodarczy i stwarzając atmosferę powszechnego potępienia dla Rosji? Czy na zachowanie innych ważnych aktorów stosunków międzynarodowych w tej kwestii ma wpływ stosunek do państw Zachodu, a do światowej roli USA w szczególności? W tym kontekście ważne jest również pytanie, jak USA mogą zachęcić UE, by podtrzymała sankcje i była skłonna w razie potrzeby wprowadzić bardziej restrykcyjne środki. Należy przy tym podkreślić, że konsultacje pomiędzy przedstawicielami Stanów Zjednoczonych i UE mają charakter nieformalny, dlatego nie ma dokumentów, na podstawie których można odtworzyć ich przebieg. Na podstawie podjętych przez Zachód działań można jednak stwierdzić, że są one skoordynowane, a sojusznicy do tej pory dążą do utrzymania sankcji.

Znaczenie międzynarodowej współpracy

Sankcje gospodarcze definiowane są jako użycie instrumentów ekonomicznych, by państwo, wobec którego zostaną one zastosowane, odczuło polityczną lub gospodarczą stratę. Celem tych działań jest zmuszenie rządów do zawieszenia, zmiany lub nieprzyjmowania określonej polityki (Barber 1979: 370). Współpraca międzynarodowa, jako ważny czynnik przyczyniający się do podniesienia skuteczności sankcji, jest szczególnie podkreślana przez zwolenników teorii liberalnej. Według założeń tego podejścia, sankcje powinny być skoordynowaną karą dla kraju, który łamie zasady obowiązujące w społeczności międzynarodowej. Podstawą do ich wprowadzenia jest więc prawo międzynarodowe lub ocena zachowania danego państwa przez pryzmat powszechnie przyjętych norm. Liberalni instytucjonalisci twierdzą, że poprzez kompleksową współzależność i działania w ramach organizacji rośnie wzajemne zaufanie, przejrzystość, przewidywalność i tym samym zmniejszają się koszty działań na arenie międzynarodowej – koszty transakcji (Brecher, Harvey 2009: 36). Uważają także, że zarówno idee społeczne, interesy poszczególnych grup, jak i formalne instytucje i organizacje kształtują preferencje państw i mają decydujący wpływ na ich działania na arenie międzynarodowej (Moravcsik 1997: 529).

Robert Axelrod przeprowadził badania symulacyjne, w wyniku których doszedł do wniosku, że państwa, będąc racjonalnymi egoistami, poprzez powtarzanie mechanizmów współpracy przekonują się o korzyściach z niej płynących i nieopłacalności kosztów wynikających z niepodporządkowania się decyzjom organizacji, szczególnie, jeżeli są

współzależne i stwierdzają, że dzięki jednolitej polityce utrzymają korzystne dla siebie więzy (Axelrod 1984: 35).

Kenneth Abbott i Duncan Snidal zauważyli, że w ramach organizacji można ustalić mechanizmy równomiernego dzielenia kosztów nakładania sankcji między jej członków. Jest to bardzo ważne, gdyż niektóre kraje mają silniejsze związki gospodarcze z karanym państwem, w związku z czym ich straty powinny być solidarnie rekompensowane. Poza tym, jeśli przynależność do danej organizacji jest istotna dla poszczególnych krajów, będą one bardziej skłonne podporządkować się decyzji większości, by nie utracić profitów związanych z członkostwem, które są zazwyczaj większe niż koszty sankcji (Abbott, Snidal 1998: 3, 27).

Daniel Drezner twierdził, że sankcje wielostronne nie mają sensu, gdy nie są koordynowane przez organizację międzynarodową. W przeciwieństwie do nieformalnego porozumienia, to właśnie instytucja ogranicza możliwość wyłamania się sankcjonujących z ustalonych działań, gdyż posiada mechanizmy ich koordynacji i zapewnienia lojalności, dostarcza informacji oraz może zaproponować rekompensaty za poniesione straty. Środki monitorowania przestrzegania sankcji powodują, że wykrycie wyłamania się ze wspólnych ustaleń jest łatwiejsze, wobec czego państwa rezygnują z takich praktyk. Forum organizacji dostarcza również wielu okazji do częstych spotkań na różnych szczeblach, co pozwala na przekazywanie informacji i wprowadzanie ewentualnych modyfikacji w miarę rozwoju sytuacji (Drezner 2000: 73–83). Działanie w ramach organizacji pozwala też utrzymać współpracę poprzez wstępne negocjacje między sankcjonującymi, którzy mogą precyzyjnie określić cele sankcji, żądania wraz z kryteriami oceny ich spełniania przez sankcjonowanego. Punktem wyjścia powinno być wyartykułowanie wspólnych norm i zasad, które są powodem wprowadzenia restrykcji (Drezner 2000: 75).

UE jako organizacja międzynarodowa o charakterze regionalnym ma możliwość wprowadzania sankcji w ramach „Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”¹. Decyzje w tej sprawie podejmuje Rada UE „większością kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisji” (art. 215). Państwa członkowskie są zobowiązane do solidarnego przestrzegania tych postanowień (Traktat o UE). Decyzja o wprowadzeniu sankcji wobec Rosji była wynikiem kompromisu państw narodowych, a podjęła ją Rada UE. Fakt, że działania te zostały zainicjowane

¹ Podstawą prawną do przyjęcia sankcji jest artykuł 29 Traktatu o UE i artykuł 215 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Teksty traktatów: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> (28.09.2015).

przez organizację, a nie poszczególne państwa, jest dużą wartością, gdyż niektóre kraje członkowskie samodzielnie zapewne nie zdecydowałyby się na ich wprowadzenie ze względu na odmienne interesy i różny stopień powiązań gospodarczych z Rosją.

Niezwykle istotne są także istniejące reżimy międzynarodowe, które są trwalsze niż porozumienia, a tym samym ułatwiają zawieranie konsensusu między państwami (Krasner 1993: 2)². Andrew Moravcsik dodał, że szerokie poparcie międzynarodowe jest istotnym argumentem dla rządzących państwami, aby przekonać opinię publiczną i rodzimych przedsiębiorców, których interesy mogą być zagrożone, o celowości poniesienia kosztów (Moravcsik 1997: 530). Margaret Doxey rekomendowała określenie statusu norm, których łamanie spowodowało wprowadzenie sankcji (Doxey 1972: 528). Agresywna polityka Rosji była ewidentnym pogwałceniem podstawowych norm ONZ. Wobec niemożności podjęcia działań przez Radę Bezpieczeństwa jedyną organizacją reagującą na te wydarzenia była UE. Stany Zjednoczone są ważnym partnerem, który zdecydował się zainicjować sankcje, uznając zbieżność swoich interesów z europejskimi sojusznikami. Celem władz USA jest ukaranie Rosji za łamanie prawa międzynarodowego oraz skłonienie jej do zmiany polityki zagrażającej stabilności i bezpieczeństwu na Starym Kontynencie.

Można stwierdzić, że Stany Zjednoczone, wprowadzając sankcje jako pierwsze, przyjęły rolę lidera. Wiarygodność i siła przywódcy determinuje skuteczność współpracy międzynarodowej. W przypadku decyzji o wprowadzeniu sankcji gospodarczych to przede wszystkim państwo je inicjujące musi być gotowe na poniesienie kosztów, także politycznych, takich działań. Osiągnięcie zamierzonych celów jest w dużym stopniu zdeterminowane zdolnością do zorganizowania międzynarodowej współpracy. Zbudowanie stabilnej koalicji państw jest bardzo trudne. Przede wszystkim, podstawowy cel sankcji musi być bardzo ważny dla wszystkich jej członków. W większości przypadków są to kwestie bezpieczeństwa (Bapat, Morgan 2009: 1078).

Pojedyncze państwa nie mają bowiem całkowitej kontroli nad towarem lub usługą, której chcą odmówić danemu krajowi. Mają także odmienne interesy i rolę lidera jest przekonanie partnerów do jego planów, łącznie z zabezpieczeniem ich priorytetów w momencie poparcia dla jego polityki. Nie zawsze osiągnięcie tego celu jest możliwe: wtedy lider może zdecydować się na kroki unilateralne, jeśli dojdzie do przekonania, że nie może sobie pozwolić na zaniechanie działania (Martin 1993: 411).

² Stephen Krasner zdefiniował je jako „zbiór pośrednich i bezpośrednich zasad, norm, reguł i procedur, wokół których kształtują się oczekiwania aktorów stosunków międzynarodowych”.

Sankcje celowe i ocena ich skuteczności

Stosowanie sankcji celowych umożliwia większą elastyczność we wprowadzaniu restrykcji – znoszenie ich części bądź nakładanie nowych, w zależności od zmian polityki „celu”. Można ustalić ich zakres w sposób, by były dotkliwe dla osób odpowiedzialnych za łamanie prawa międzynarodowego, a jak najmniej dla obywateli danego państwa. Uderzają one za to w sektory kluczowe dla rozwoju objętego nimi kraju, co ma skłonić jego władze do negocjacji, a w dalszej perspektywie zmiany polityki (Eriksson 2011: 5).

Amerykański naukowiec James Barber wyróżnił trzy typy celów sankcji:

- 1) zmianę polityki atakowanego państwa lub zmianę rządów,
- 2) wysłanie informacji o dezaprobaty dla jego polityki,
- 3) wywarcie wpływu na system międzynarodowy (Barber 1979: 370).

Ponieważ zarówno drugi, jak i trzeci typ są trudne do zbadania pod względem efektywności, ocena skuteczności dotyczy najczęściej pierwszej grupy celów. Dlatego przeważnie, także przez specjalistów z zakresu stosunków międzynarodowych, sankcje postrzegane są jako nieskuteczne. Peter Wallensteen twierdził, że jedynym możliwym do zrealizowania celem jest okazanie dezaprobaty dla poczynań danego państwa. Władze decydują się na zastosowanie sankcji, kierując się założeniami polityki wewnętrznej, żeby zaspokoić żądania własnej opinii publicznej (lub społeczności międzynarodowej), w przypadku drastycznego łamania zasad współistnienia międzynarodowego. Jest to tzw. strategia *do something*, demonstrująca siłę i możliwości działania aktora stosunków międzynarodowych, odstrasżająca państwa stanowiące zagrożenie dla bezpiecznego funkcjonowania systemu (Wallensteen 1968: 250).

Francesco Giunelli, na podstawie analizy przykładów sankcji nakładanych przez UE w latach 1992–2012, proponuje szersze spojrzenie na skuteczność sankcji. Stwierdza, że ich jedynym celem nigdy nie jest zmiana konkretnej polityki danego państwa, ale poddanie go przymusowi, ograniczenie możliwości podjęcia określonych działań w polityce wewnętrznej i zagranicznej oraz wyrażenie potępienia i nałożenie kary. Zauważa również, że należy brać pod uwagę wszystkie okoliczności, które kształtują sposób wprowadzania sankcji i ich charakter – ważne w tym przypadku są cele, ale także specyfika państwa, które jest przedmiotem sankcji. Podkreśla również, że skala strat gospodarczych, jakie ono ponosi, nie jest równoznaczna z sukcesem sankcji. W tym przypadku należy również ocenić, czy dotyczy to jedynie pogorszenia warunków życia obywateli i wskaźników ekonomicznych, czy ma skutki długoter-

minowe, w postaci zablokowania możliwości rozwoju w przyszłości. Ważne jest również, czy dane państwo przejawia wolę kompromisu w trakcie prowadzonych w tym czasie negocjacji (Giumelli 2013: 11–14).

Należy wziąć także pod uwagę tezę Davida Baldwina, który twierdził, że cele sankcji są zawsze różnorakie i złożone, wobec tego skuteczność może być planowana i oceniana tylko w długim okresie. Ważnym kryterium są jednakże koszty poniesione przez aktorów wprowadzających sankcje (Baldwin 1985: 207–213). Można założyć, że mimo starań o ich zminimalizowanie dla państw nakładających restrykcje, są one przeważnie duże. W związku z tym należy postawić hipotezę, że zachodni przywódcy zakładają osiągnięcie głównego celu, jakim jest zmiana agresywnej polityki Rosji, choć zdają sobie sprawę, że nie zostanie to osiągnięte natychmiast.

Charakter i proces wprowadzania sankcji nałożonych przez Stany Zjednoczone i UE

Należy podkreślić, że odpowiadając na agresywną politykę Rosji wobec Ukrainy, Stany Zjednoczone i UE przyjęły podobną strategię, starając się również ściśle koordynować swoje działania. Na polu dyplomatycznym potępiono aneksję Krymu i wezwano Rosję do zaprzestania podsywania ruchów separatystycznych we wschodniej i południowej Ukrainie. Podjęto również kroki w celu dyplomatycznej izolacji Rosji. Nie oznacza to, że zaprzestano wszelkich rozmów. Choć Stany Zjednoczone nie wysyłały przedstawicieli na negocjacje w sprawie zawieszenia broni między separatystami a władzami w Kijowie, we wrześniu 2014 r. i w lutym 2015 r. uczestniczyli w nich prezydent Francji François Hollande i kanclerz Niemiec Angela Merkel. Zawieszono jednak spotkania na szczycie UE – Rosja. Na spotkaniu G7 24 marca 2014 r. w Brukseli (miało się odbyć w Soczi w czerwcu 2014 r.) zawieszono uczestnictwo Rosji w tej nieformalnej instytucji (*G7 Leaders' Communiqué...*, 2014). Także na szczycie G20 w Brisbane w listopadzie 2014 r., po serii indywidualnych rozmów prezydenta Rosji Władimira Putina z zachodnimi liderami, którzy potępiali go za destabilizowanie sytuacji na Ukrainie, opuścił on spotkanie wcześniej (*Vladimir Putin leaves G20...*, 2014).

Uzależnienie Rosji od handlu z UE było bardzo duże. Wymiana z państwami członkowskimi stanowiła ok. 50% rosyjskiego importu i eksportu. W 2012 r. 75% importu EU z Rosji stanowiły produkty energetyczne. Rosja jest trzecim co do wielkości (po Stanach Zjednoczonych i Chinach) partnerem handlowym UE: stamtąd pochodzi 7% jej importu,

a wysyła do Rosji 12% swego eksportu (tabela 1). Wymiana między Stanami Zjednoczonymi a Rosją była natomiast znikoma (tabela 2).

Tabela 1. Handel towarami UE – Rosja (w mld euro)

	2011	2012	2013	2014
Eksport	108,5	123,4	119,4	103,2
Import	201,3	215,1	206,9	181,8

Źródło: European Commission, European Union, Trade with Russia. Total goods: EU Trade flows and balance, annual data 2005 – 2014, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf (23.02.2015)

Tabela 2. Handel towarami USA – Rosja (w mld USD)

	2011	2012	2013	2014
Eksport	8,3	10,6	11,1	10,7
Import	34,6	29,3	27,0	23,6

Źródło: United States Census Bureau, Trade in Goods with Russia, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html> (23.02.2015)

Stany Zjednoczone łączyły z Rosją poważne inwestycje: kilka wielkich firm, takich jak Boeing, Ford, General Motors czy ExxonMobil, było bardzo silnie obecnych na rosyjskim rynku (*Who will threatened sanctions hit most...*, 2014). Można więc stwierdzić, że zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE narażały się na straty i niezadowolenie społeczne, głównie przedstawiciele biznesu zaangażowanych w Rosji. Podjęcie współpracy i próba koordynacji działań były więc kluczowe zarówno dla podniesienia skuteczności sankcji, jak i przekonania wyborców o ich konieczności.

Jednak zdania w tej kwestii podczas transatlantyckich rozmów były zróżnicowane. Amerykańscy wysocy urzędnicy wielokrotnie publicznie podkreślali, że sankcje na Rosję powinny być sukcesywnie nasilane we współpracy z UE, gdyż tylko w ten sposób kraj ten mógł odczuć ich skutki. Europejscy ambasadorzy zostali zaproszeni 14 lipca do Białego Domu, gdzie mieli możliwość zapoznania się z nowymi danymi wywiadowczymi, z których wynikało, że Rosja nie wstrzymuje napływu żołnierzy i broni dla prorosyjskich separatystów. Prezydent przekonywał, że UE powinna wprowadzić bardziej zdecydowane środki (Lakshmanan 2014).

Rada Europejska przyjęła jednak bardzo ograniczone działania. Najbliżsi sojusznicy USA: Wielka Brytania, Polska oraz państwa bałtyckie, naciskały na ostre sankcje i izolację Rosji. Inne kraje europejskie, szczególnie Niemcy, były raczej sceptyczne, biorąc pod uwagę koszty gospodarcze, a także polityczne (Brenton 2014: 20).

Stany Zjednoczone obawiały się, że postawa państw europejskich zniweluje efekt wprowadzonych przez nie restrykcji. Był to tym bardziej poważny problem, że w Stanach Zjednoczonych trwała debata nad opcjami reakcji na wydarzenia na Ukrainie. Amerykańskie grupy biznesowe sprzeciwiały się unilateralnym sankcjom, argumentując, że ich skutkiem będą straty dla rodzimego biznesu, a europejscy rywale w tym czasie zwiększą swoje zyski. *The National Association of Manufacturers* (Narodowe Stowarzyszenie Producentów) wydało oświadczenie o następującej treści: „to rozczarowujące, że Stany Zjednoczone rozszerzają sankcje w sposób coraz bardziej unilateralny, co zniszczy amerykańskie możliwości handlowe i osłabi efektywność wprowadzanych środków” (Mc Gregor 2014).

Mimo to 16 lipca prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama wprowadził dekretem prezydenckim nową transzę sankcji. Ograniczały dostęp do amerykańskich rynków kapitałowych takim przedsiębiorstwom, jak Rosneft czy Gazprombank, które działają na całym świecie. Restrykcje te objęły też państwowe instytucje: VEB – państwowy bank rozwoju gospodarczego, i Novatek – producenta naturalnego gazu. Wprowadzono również zakaz kontaktów biznesowych z ośmioma państwowymi firmami obronnymi i czterema urzędnikami rosyjskiej administracji. Cztery banki i firmy energetyczne nie mogły dostać pożyczek dłuższych niż na 90 dni (US Department of the Treasury 2014).

Następnego dnia po ogłoszeniu przez amerykańskiego prezydenta sankcji doszło do katastrofy samolotu Malaysian Airlines nad wschodnią Ukrainą, w wyniku której zginęło 298 osób. Wywiad USA ogłosił, że został on zestrzelony przez ukraińskich separatystów rakieta dostarczoną im przez Rosję. Liderzy Stanów Zjednoczonych i UE wezwali do przeprowadzenia dokładnego śledztwa i ponownie zażądali zatrzymania dostawy broni dla separatystów. Gdy Rosja nie odpowiadała na te apele, państwa europejskie dostrzegły konieczność nałożenia bardziej restrykcyjnych sankcji. 22 lipca UE dodała do listy osób, które miały zakaz wstępu na jej terytorium i zamrożone aktywa, więcej nazwisk, także po raz pierwszy z najbliższego otoczenia prezydenta Putina. Tydzień później UE osiągnęła porozumienie dotyczące nałożenia sankcji na rosyjski sektor finansowy, obronny i energetyczny (European Council).

Dodatkowe ograniczenia w tym zakresie weszły w życie 12 września 2014 r., gdy nie było już żadnych wątpliwości co do udziału żołnierzy rosyjskich w walkach na Ukrainie. Stany Zjednoczone i UE zawarły porozumienie dotyczące zniweczenia rosyjskich wysiłków w celu wykorzystania zasobów ropy na Arktyce. Zabroniono zachodnim firmom dostaw zaawansowanej technologii do eksploatawania złóż podmorskich,

arktycznych i łupkowych, a także eksportu towarów wspierających wydobycie i produkcję na tych obszarach. Zakazane zostało także świadczenie usług związanych z tym sektorem, np. odwiertów (Archick, Mix 2015). UE nie zastosowała restrykcji wobec sektora gazowego – Niemcy i inne kraje europejskie, bardzo od niego zależne, obawiały się działań odwetowych Rosji. Natomiast Stany Zjednoczone nałożyły ograniczenia również na ten sektor (*Unijne sankcje w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie...*).

Sankcje nałożone przez USA dotyczyły nie tylko przyszłych kontraktów, ale zawieszały już obowiązujące. Departament Skarbu dał firmom czas do 26 września na zakończenie współpracy. Natomiast firmy europejskie mogły realizować zawarte umowy; zakaz dotyczył tylko podpisywania nowych. Zdecydowano się na ten krok mimo potencjalnych kosztów dla firm takich, jak ExxonMobil. Miał on podpisane porozumienie z Rosneftem, rosyjskim państwowym gigantem w przemyśle naftowym, w ramach którego rozpoczęto już odwierty na Morzu Karskim. Kontrakt ten został anulowany (Baker, Cowell, Kanter 2014).

Straty odczuwały także kraje europejskie. Niemiecki eksport do Rosji spadł w styczniu o 35% w porównaniu ze styczniem 2014 r. Było to spowodowane ograniczonym dostępem do kredytów rosyjskich firm i słabością rubla. Niemieccy biznesmeni naciskali na rząd, żeby uregulował relacje z Rosją – byli też przeciwni przedłużaniu sankcji (*Sankcje przeciw Rosji...*, 2015).

Nowe sankcje w większym stopniu ograniczyły dostęp do amerykańskich i europejskich rynków kapitałowych. Amerykańskie i europejskie instytucje nie mogą udzielać nowych pożyczek na dłużej niż 30 dni rosyjskim bankom, firmom energetycznym i zbrojeniowym. (sankcje z lipca ograniczały je do 90 dni). Do listy banków objętych sankcjami dołączono nowe, a także przedsiębiorstwa sektora energetycznego i obronnego.

Wprowadzono również zakaz importu i eksportu broni. EU zabroniła także sprzedaży towarów podwójnego zastosowania i technologii dla rosyjskich odbiorców z sektora militarnego. Natomiast Stany Zjednoczone nie wprowadziły formalnego zakazu. Ponieważ administracja wydaje firmom licencje na sprzedaż broni, posługuje się tym narzędziem, odmawiając ich firmom amerykańskim w konkretnych przypadkach (*Sankcje i Rosja*: 42).

EU zakazała podróżowania i zamroziła aktywa 24 dodatkowym osobom (łącznie na liście znajduje się 199 osób), w tym mającym wpływ na ustanawianie rosyjskiego prawa i tym, które poparły prezydenta Putina w sprawie Ukrainy. Stany Zjednoczone zablokowały ponadto aktywa 5 państwowym firmom zajmującymi się rozwojem technologii militarnej (Baker, Higgins 2014).

Trzeba zauważyć, że europejskie sankcje sektorowe były dobrane tak, by chronić europejskie interesy i podzielić negatywne skutki gospodarce tego przedsięwzięcia na wszystkie kraje członkowskie. Przewidywano poza tym możliwość stopniowego znoszenia sankcji w zależności od polityki Rosji wobec konfliktu na Ukrainie. Wobec wspomnianego już sprzeciwu niektórych jej członków UE może zmieniać swoje postanowienia w tej kwestii, argumentując to pozytywnymi sygnałami lub działaniami ze strony Rosji. Co prawda, Rosja nie dała do tej pory żadnego pretekstu do złagodzenia restrykcji, jednakże utrzymująca się niepewność w kwestii europejskiej polityki wzbudza niepokój w USA, a także otwiera Rosji drogę do prób pogłębienia podziałów w ramach UE.

Koordinacja sankcji i wyzwania dla współpracy

Od lipca 2014 r. można mówić o koordynacji polityki sankcji między Stanami Zjednoczonymi a UE. 29 lipca 2014 r. prezydent Obama ogłosił nowe sankcje przeciwko Rosji w tym samym dniu, w którym uzgodnili je europejscy liderzy (Pawlak, Beech 2014). Również 12 września tego roku wspólnie ogłoszono nową transzę bardziej restrykcyjnych środków.

Stany Zjednoczone i UE starają się prezentować spójną politykę wobec Rosji. Choć panuje powszechna opinia, że aneksja Krymu jest faktem nieodwracalnym, jest on konsekwentnie nieuznawany i potępiany. Podobnie jednolite stanowisko jest prezentowane w kwestii udziału tego państwa w destabilizacji Ukrainy (Baker, Cowell, Kanter 2014). Jedność Zachodu jest jednak wystawiona na trudne próby. Głównie dotyczy to rozbieżności wewnątrz UE, gdyż gospodarka amerykańska nie jest tak silnie powiązana z rosyjską. Jest to tym bardziej trudne, że niektóre kraje UE, np. Grecja, przeżywają poważne problemy gospodarcze. Sytuację komplikują także nałożone przez Rosję środki odwetowe. 6 sierpnia 2014 r. wprowadzono roczne embargo na import mięsa, ryb, serów, owoców, warzyw i produktów mlecznych z EU i USA. Przed embargiem wartość ich eksportu z Europy wynosiła prawie 12 mld euro – 10% eksportu UE (Dolidze 2015). Jednak KE wystąpiła z programem rekompensat, w pomoc producentom żywności zaangażowały się też rządy poszczególnych państw (Euractive.pl 2014).

Władze rosyjskie, choć utrzymują, że bez trudu poradzą sobie ze zniwelowaniem skutków sankcji, działają aktywnie, by rozbić jedność EU w tej kwestii. Prezydent Putin próbuje przekonać za pomocą środków finansowych, powoływania się na silne związki gospodarcze, historyczne i wspólne cele strategiczne kraje przeżywające poważne trudności ekonomiczne. Należy pamiętać, że każde z 28 państw two-

rzących UE ma odmienne interesy i różny stopień współzależności gospodarczych z Rosją. Niektóre z nich kwestionują zasadność sankcji, wskazując na ich nikłą skuteczność i duże straty dla europejskiej gospodarki. Rosyjski prezydent liczy, że dzięki takim działaniom w ramach UE powstanie grupa państw zdecydowanie opowiadających się za zmianą wspólnej polityki (Higgins 2015).

Szczególnie istotne w tej kwestii jest stanowisko unijnych mocarstw: Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji. Na spotkaniu G7, które odbyło się w dniach 6–7 czerwca 2015 w Elmau w Niemczech, przywódcy zgodnie oświadczyli, że utrzymają sankcje, a nawet w razie potrzeby je zaostrożą. Angela Merkel wyraźnie zaznaczyła, że „konflikt na Ukrainie może zostać rozwiązany wyłącznie środkami politycznymi, na podstawie porozumień pokojowych podpisanych w lutym w Mińsku”, co jest zgodne ze stanowiskiem urzędującej administracji USA. Przywódcy stwierdzili, że powrót Władimira Putina do ich grona jest obecnie niemożliwy (*Państwa G7 grożą Rosji...*).

Nie można jednoznacznie stwierdzić, czy Stany Zjednoczone wywierają naciski na UE, aby, mimo wewnętrznych różnic, utrzymywała sankcje. Pytany o to podczas konferencji prasowej przedstawiciel Departamentu Stanu Mark C. Toner unikał odpowiedzi, podkreślając jednocześnie ogromne znaczenie współpracy z UE dla polityki USA wobec Rosji. Publiczne wypowiedzi kongresmenów potwierdzające takie działania administracji określił jako opinie konkretnych osób (US Department of State 2016a).

Jednak amerykańscy dyplomaci są zaniepokojeni licznymi przypadkami ignorowania przez rządy europejskie nieprzestrzegania sankcji przez niektóre firmy działające na ich terytorium. Z kolei przedstawiciele państw europejskich wskazują, że ponoszą o wiele większe straty w wyniku sankcji niż Stany Zjednoczone. Amerykańscy politycy przyznają, że cena, jaką płać kraje UE, szczególnie w niektórych sektorach (np. rolnictwo) jest wysoka, lecz podkreślają, że trzeba ją zapłacić, by bronić najważniejszych wartości i prawa międzynarodowego. Nie ogłoszono jednak żadnych inicjatyw, by zrekompensować straty UE. Stany Zjednoczone utrzymują, że ich gospodarka również ucierpiała. Jest to najpoważniejsza rozbieżność w stosunkach transatlantyckich w kwestii sankcji wobec Rosji. Jednak dla obu stron jest ważne, by zostały one utrzymane, a Niemcy – mimo licznych protestów przedsiębiorców, pełnią rolę lidera w przekonywaniu państw członkowskich, by bezpodstawnie ich nie łagodzić. Zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE stoją na stanowisku, że ich celem nie jest poważne osłabienie gospodarki rosyjskiej ani izolacja tego państwa na arenie międzynarodowej. Domagają się jednak, by zaprzestano działań destabilizacyjnych we wschodniej Ukrainie oraz odmawiają uznania aneksji Krymu (Schatz 2015).

Bezpieczeństwo energetyczne

Blokowanie dostarczania zaawansowanej technologii wydobycia surowców, którą posiadają zachodnie firmy, może okazać się kluczowe dla skuteczności sankcji. Jest to czynnik, którego nie da się łatwo zastąpić. Choć Rosja pozyskała duże inwestycje chińskie, Pekin nie jest w stanie wspomóc jej technologicznie (Shea 2014: 31).

Stany Zjednoczone już przed wprowadzeniem przez EU embarga na import ropy i gazu z Iranu w 2012 r. wywarły wpływ na sojusznicze państwa OPEC, by zwiększały produkcję w celu obniżenia cen ropy. Poza tym Amerykanie rozwinęli nowoczesną technologię wydobycia ropy i gazu z łupków (Bowler 2015). W 2014 r. rezerwy ropy USA od 2012 r. wzrosły o 4 mld baryłek (czyli o 12%). W 2012 r. produkcja ropy wzrosła o 14% w porównaniu z rokiem poprzednim. Jeśli chodzi o gaz, efekty są jeszcze bardziej imponujące: nastąpiło zwiększenie rezerw od 2002 r. o 3,2 trylion metrów sześciennych, co stanowi 60% wzrostu (Meyer 2014: 83–85).

Oprócz pozytywnego wpływu tego faktu na gospodarkę amerykańską, można wywnioskować, że doprowadzi do zmian w polityce zagranicznej USA: ich gospodarka nie będzie uzależniona od dostaw z regionów, w których toczą się konflikty, będą mogły wspierać swoich sojuszników – np. pomóc im uniezależnić się od dostaw surowców, zwiększając ich chęć współpracy we wprowadzaniu sankcji (Blackwill, O'Sullivan 2014: 102–114). Dla Stanów Zjednoczonych tradycyjnie bezpieczeństwo energetyczne miało wymiar wewnętrzny. Amerykańskie koncerny wysyłały gaz do państw, z którymi miały umowy o wolnym handlu, eksport do innych krajów wymagał zgody Departamentu Energii, a w przypadku ropy – zgody prezydenta. Takie ustawy zostały przyjęte w latach 70. XX w., w czasie kryzysów energetycznych. Obecnie Stany Zjednoczone stały się największym producentem gazu i ropy na świecie (US Energy Administration USA Information 2013). Wobec potrzeby ekspansji na rynki zewnętrzne amerykański Kongres zdecydował o zniesieniu restrykcji na eksport ropy 18 grudnia 2015 r. (Micco 2016: 3).

W związku z koordynacją sankcji wobec Rosji trwa debata, w jaki sposób amerykańska „rewolucja łupkowa” może uniezależnić UE od dostaw z tego kraju, co wydaje się jednym z najważniejszych powodów odmiennych stanowisk w sprawie utrzymywania sankcji. Ze względu na wspomniane wcześniej niskie ceny ropy główny problem stanowi import rosyjskiego gazu. Najmniej korzystają z niego takie państwa, jak Wielka Brytania, Holandia i Hiszpania, ale Niemcy importują 40% tego surowca, Polska – 60%, a Ukraina – 100%. Jednak w najbliższym

czasie jest mało prawdopodobne, że kraje europejskie będą, korzystając z amerykańskiej technologii, eksploatować swoje łupki. Po pierwsze, Stany Zjednoczone nie są skłonne do dzielenia się swoimi osiągnięciami. Po drugie, ze względu na kwestie ochrony środowiska (grunty w Europie są państwowe, a nie prywatne, tak jak w USA), rządy miałyby trudności z przekonaniem społeczeństw do takiego rozwiązania (Meyer 2014: 85).

Stany Zjednoczone zdają sobie jednak sprawę, że by utrzymać solidarność we wprowadzaniu sankcji, muszą poprawić współpracę energetyczną z Europą. W oświadczeniu po szczycie USA – UE w Brukseli w marcu 2014 r. przywódcy zadeklarowali rozpoczęcie dialogu w tej sprawie. Głównie chodzi o dostawy gazu na Ukrainę i do jej sąsiadów z UE. Przywódcy UE chcą ułatwić dla importu gazu z USA i włączenia tej kwestii do negocjacji na temat Transatlantyckiego Partnerstwa w Dziedzinie Handlu i Inwestycji (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP). W amerykańskim Kongresie takie rozwiązanie zyskuje coraz więcej zwolenników, choć restrykcje eksportowe nadal obowiązują. Od dawna za liberalizacją sprzedaży gazu za granicę opowiadają się Republikanie, obecnie skłaniają się do niego również niektórzy członkowie Partii Demokratycznej, m.in. Mary Landrieu, szefowa senackiego komitetu energii. Przeciwnicy argumentują, że podwyższy to ceny gazu w USA, a zwiększenie wydobycia spowoduje protesty ekologów. Obecnie cena gazu w Stanach Zjednoczonych wynosi 150 USD za 1000 m sześciennych, a w Europie – 360 USD. Eksperci obliczają, że skroplenie i transport gazu do Europy może podwoić jego cenę, co i tak byłoby opłacalne dla państw Starego Kontynentu. Poza tym niektóre z istniejących terminali przesyłowych są zlokalizowane na zachodnim wybrzeżu USA (tam też planowana jest budowa nowych), co może dodatkowo zmniejszyć koszty (Micco 2016: 7–8). Jednak Stany Zjednoczone nie mają zamiaru zastąpić Rosji jako głównego importera gazu do UE. Budowanych jest tam aktualnie pięć terminalów przesyłowych, a tylko jeden z nich jest zakontraktowany dla Europy. Trzy razy więcej tego surowca będzie sprzedawane do Indii i Japonii (Rapoza 2015a).

Same państwa UE nie uwzględniają też „opcji amerykańskiej” w swoich planach, podpisując z Rosją nowe kontrakty. Najbardziej aktywne są w tej kwestii Niemcy. Sytuacja wygląda inaczej w przypadku Litwy i Polski – te dwa państwa chcą zdecydowanie zmienić dostawcę. Na Litwie i w Polsce powstały już nowe terminale. Sąsiedzi Rosji liczą także na dostawy z USA, ale Polska głównie na kontrakt z Katarzem (Rapoza 2015).

Dyskusje na temat współpracy energetycznej zostały reaktywowane także na forum UE. Rada Europejska, obradująca w dniach 19–20 marca 2015 r., uzgodniła, że wytyczy pierwsze kroki w projektowaniu unii energetycznej (*Unia energetyczna...*, 2015). Jednym z ważnych punktów jest ustalenie jednolitej ceny zakupu gazu dla wszystkich członków, by wzmocnić pozycję przetargową wobec Rosji (Smale 2015).

Skutki sankcji dla gospodarki rosyjskiej – próba oceny konsekwencji

Rosja od wielu lat intensyfikowała kontakty z Zachodem, co stworzyło współzależności gospodarcze i polityczne. W związku z tym wprowadzone sankcje mają duży wpływ na jej gospodarkę. Według danych z lutego 2015 r. rosyjskie płynne rezerwy walutowe zmniejszyły się z 257 mld USD w lipcu 2014 r. do 153 mld w lutym 2015 r. Biorąc pod uwagę, że zagraniczny dług Rosji wynosi 600 mld USD, a według szacunków wyda w tym roku na jego obsługę 100 mld USD, sytuacja jest bardzo trudna. Płace realne spadły o 8% od stycznia 2014 r. do stycznia 2015 r., a inflacja wyniosła 15%. Z powodu sankcji odwetowych wzrosły też ceny żywności – o blisko 17%. Sytuację gospodarczą pogarszają utrzymujące się niskie ceny ropy (Aslund 2015). Jak już wcześniej wspomniano, bardzo dotkliwe są ograniczenia w dostępie do pożyczek, a przede wszystkim wycofanie się zachodnich inwestorów.

Ponieważ Rosja jest ważnym aktorem na arenie międzynarodowej, dużym rynkiem i potężnym producentem surowców, niektóre państwa chcą wykorzystać jej trudną sytuację. Są to tzw. czarni rycerze (*black knights*) – państwa, które są mniej ważnymi partnerami handlowymi kraju poddanego sankcjom, ale używają ich jako okazji do zdobycia nowego rynku, gdy więksi gracze się wycofują. Rosja sama aktywnie poszukuje alternatywnych rozwiązań, co z pewnością osłabia skuteczność sankcji. Nie jest to jednak proste – przede wszystkim traci silną pozycję negocjacyjną w rozmowach handlowych i musi liczyć się z długotrwałymi skutkami politycznymi.

Rosja próbuje wykonać swoisty „zwrot ku Azji”, szukając tam odbiorców dla swoich surowców energetycznych, a także sojuszników politycznych. 21 maja 2014 r. w Szanghaju Chiny i Rosja podpisały wartość 400 mld USD porozumienie gazowe na 30 lat, największe w historii kontraktów na dostawy naturalnego gazu. Układ ma też implikacje polityczne: zbliżenie Rosji i Chin w celu równoważenia wpływów Zachodu w regionie. Jednak Rosja musiała się zgodzić na niższą cenę

gazu. Pekin udzielił Rosji również 50 mld USD pożyczki na finansowanie rozwoju pól gazowych i budowę gazociągu przez Rosję do granicy chińskiej (Perlez 2014). Chiny wykazały się też przychylnością polityczną wobec Rosji, wstrzymując się od głosu na forum RB ONZ w marcu 2014 r. w sprawie odrzucenia legalności referendum na Krymie (MacFarquhar, Herszenhorn 2014). Rosja może współpracować z Chinami, ale we wzajemnych stosunkach wciąż istnieje nieufność, np. na tle rywalizacji o wpływy w Azji Środkowej czy chińskie wpływy na wschodniej granicy Rosji. Poza tym sama Rosja jest mocarstwem, trudno sobie więc wyobrazić, że zaakceptuje popadnięcie w zależność od Chin (Cabestan 2013: 276–281).

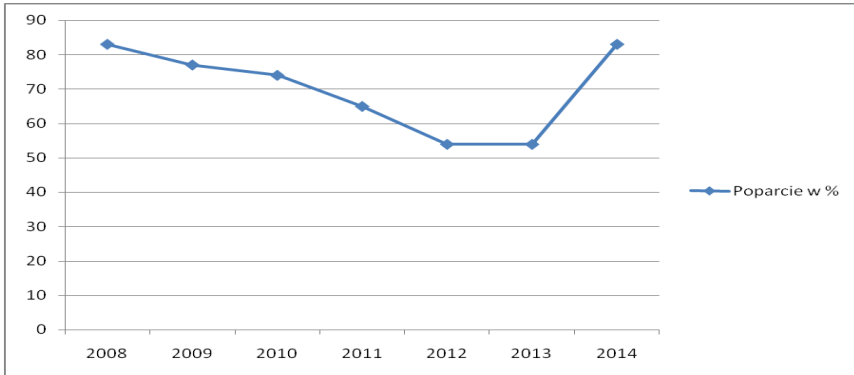
Do „czarnych rycerzy” można też zaliczyć kraje, które korzystając z odcięcia dostawców zachodnich, eksportują na rosyjski rynek więcej produktów żywnościowych: są to kraje z Ameryki Łacińskiej (przede wszystkim Brazylia i Argentyna), ale także Pakistan i Iran (Meacham 2014). Należy jednak zauważyć, że niektóre kraje przyłączyły się do sankcji: Norwegia, Szwajcaria, Japonia, Kanada, Australia, Nowa Zelandia, Liechtenstein, Albania i Czarnogóra (*Sankcje i Rosja*: 41).

Większość empirycznych analiz wykazuje, że bardziej restrykcyjne sankcje mają większą szansę doprowadzenia do osiągnięcia celu. Jednak mogą one spowodować również polityczną konsolidację zaatakowanego kraju, gdy ograniczenia gospodarcze silnie uderzają w całe społeczeństwo, a nie tylko w establishment. W Rosji obserwujemy wzrost poparcia dla polityki prezydenta Putina, krytyki państw zachodnich i rozbudzenie nastrojów nacjonalistycznych. Otworzyło to możliwości dla rządowej propagandy, a poparcie własnych obywateli usztywniło stanowisko władz. Podtrzymywane jest przekonanie, że mimo przejściowych trudności Rosja sobie poradzi, a społeczeństwo jest w stanie oprzeć się wrogowi Zachodowi.

Tabela 3. Opinie na temat relacji z Ukrainą

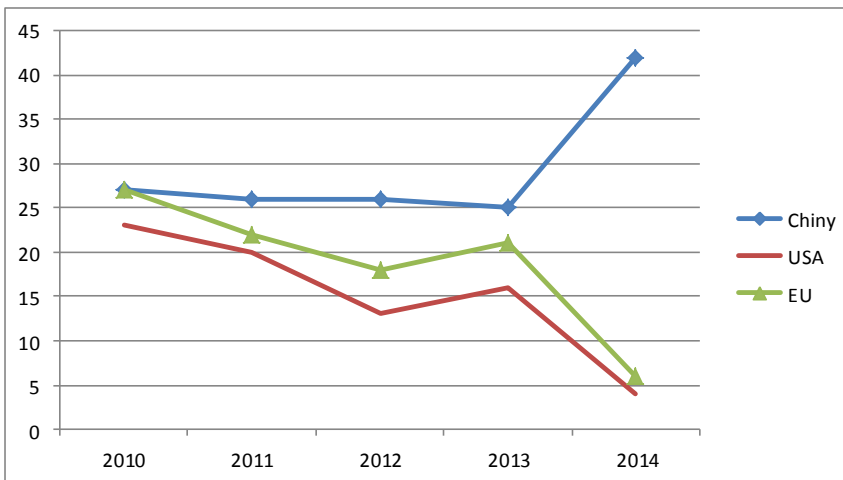
	Rosja powinna utrzymywać za wszelką cenę dobre relacje z Ukrainą	Rosja powinna utrzymać nieugięte stanowisko wobec Ukrainy	Rosja powinna zerwać wszystkie relacje z Ukrainą	Inne odpowiedzi/ odmowa odpowiedzi
Dorośli Rosjanie	21%	63%	4%	11%

Źródło: GALLUP: J. Ray, N. Esipova, *Russians Back Strong Stance on Ukraine. Nearly all who are following the news support Crimea joining Russia*, July 31, 2014, <http://www.gallup.com/poll/174239/russians-back-strong-stance-ukraine.aspx>



Wykres 1. Poparcie dla Władimira Putina

Źródło: GALLUP: J. Ray, N. Esipova, *Russian Approval of Putin Soars to Highest Level in Years Ratings of U.S., European Union leadership sink to record lows, in single digits*, July 18, 2014, <http://www.gallup.com/poll/173597/russian-approval-putin-soars-highest-level-years.aspx>



Wykres 2. Poparcie dla polityki i przywództwa Chin, USA i UE (w %)

Źródło: GALLUP: J. Ray, N. Esipova, *Russian Approval of Putin Soars to Highest Level in Years Ratings of U.S., European Union leadership sink to record lows, in single digits*, July 18, 2014, <http://www.gallup.com/poll/173597/russian-approval-putin-soars-highest-level-years.aspx>

W sondażu przeprowadzonym przez niezależną rosyjską firmę Levanda Center w lutym 2015 r., na pytanie: „Jak Rosja powinna odpowiedzieć na zachodnie sankcje”, 69% ankietowanych odpowiedziało, że należy kontynuować dotychczasową politykę, a 21% uważało, że trzeba

szukać kompromisu i być gotowym na ustępstwa. Tylko 1/3 ankietowanych przyznało, że sankcje mają negatywny wpływ na ich życie (*Poll: Third of Russians...*, 2015).

Ivan Krastev i Mark Leonard postawili tezę, że im bardziej rosyjska gospodarka ucierpi, tym trudniej będzie UE zrealizować długofalowe cele wobec wschodnich sąsiadów. Rosja odsunie się bowiem coraz bardziej od Zachodu i plany, żeby stawała się wiarygodnym sojusznikiem, zakończą się fiaskiem. Krastev i Leonard twierdzą, że właśnie do tego dąży prezydent Putin – stworzenia silnej Rosji, niezależnej od Zachodu. Uważają również, że bez współpracy z Rosją nie będą możliwe do zrealizowania projekty UE, takie jak np. Partnerstwo Wschodnie, nie mówiąc już o inicjatywach Zachodu na arenie międzynarodowej, takich jak powstrzymanie programów nuklearnych Iranu czy Korei Północnej (Krastev, Leonard 2014).

Trudno się zgodzić z tymi twierdzeniami. Rosja, także przed nałożeniem sankcji, nieprzychylnie postrzegała europejską politykę wschodnią. Jeśli chodzi o współpracę w rozwiązywaniu problemów globalnych, należy zauważyć, że państwa zachodnie nie zerwały relacji dyplomatycznych z Rosją, więc może ona być kontynuowana. Rosyjscy dyplomaci brali udział np. w negocjacjach z Iranem w sprawie ograniczenia przez to państwo programu nuklearnego (Katzman 2015).

Argumentem Krasteva i Leonarda, który należy wziąć pod uwagę, jest predykcja, że mało konkurencyjna gospodarczo Rosja może postawić na modernizację armii i prowadzenie agresywnej polityki. Trudno jednak stwierdzić, że jest to państwo zdolne zorganizować w jeden blok wschodzące gospodarki, które chcą zmienić istniejący światowy system gospodarczy i są niezadowolone ze sposobu, w jaki Zachód realizuje swoją politykę. Na szczycie BRICS latem 2014 r. rosyjski prezydent zaproponował przyjęcie wspólnej strategii, by uodparniać wschodzące gospodarki na zachodnie sankcje i zapobiegać szkodzeniu krajom, które nie zgadzają się z polityką Zachodu (Krastev, Leonard 2014). Jednak solidarność krajów BRICS jest dość iluzoryczna – każdy z nich ma odmienne interesy, nie chcą także doprowadzać do konfrontacji z Zachodem – zarówno z USA, jak i z UE łączą je wspólne interesy. Poza tym trudno założyć, że Brazylia, Chiny, Indie czy RPA przyjmą przywództwo i punkt widzenia Rosji.

Wnioski

Należy stwierdzić, że sankcje były dla krajów Zachodu optymalnym środkiem podjętym w odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę. Obserwowana determinacja w kontynuowaniu sankcji, mimo licznych prze-

szkód, a także wola ich wzmocnienia, przy jednoczesnym zaangażowaniu państw europejskich w negocjacje z Rosją dowodzi, że nie jest to polityka o charakterze jedynie symbolicznym.

Najbardziej oczywistym celem sankcji jest zmuszenie Rosji do zaprzestania wspierania separatystów we wschodniej Ukrainie. Państwa zachodnie potępiają również aneksję Krymu, lecz postulat oddania półwyspu Ukrainie nie pojawiał się w porozumieniach z Mińska zawartych we wrześniu 2014 r. i w lutym 2015 r. Te cele mogłyby zostać zrealizowane, gdyby nastąpiła zmiana władz w Moskwie. Restrykcje są wymierzone w instytucje państwowe i najbliższych współpracowników prezydenta. Sankcje sektorowe miały przynieść straty oligarchom mającym duży wpływ na władzę. Liczono, że to oni zmuszą Władimira Putina do zmiany polityki. Nie można w przyszłości wykluczyć takiego scenariusza, ale trzeba wziąć pod uwagę wysokie poparcie społeczne dla prezydenta i jego działań. Poza tym oligarchowie nie są grupą jednolitą, ich interesy są odmienne, a przypadki aresztowań wysoko postawionych osób, które sprzeciwiały się władzy, nie są w Rosji odosobnione. Rzadko zdarza się, że państwo sankcjonowane zmienia swoje postępowanie zgodnie z oczekiwaniami nakładających restrykcje. Zwykle postrzega bowiem realizowane działania za bardzo istotne dla własnego interesu narodowego. Brak tego typu dowodów skuteczności sankcji osłabia koalicję. Cele władz rosyjskich dotyczą prestiżowych kwestii dla państwa: rządowa propaganda odwołuje się do poczucia dumy narodowej, pojawiają się twierdzenia o imperialnej ekspansji Zachodu, która ma na celu zniszczenie pozycji Rosji na arenie międzynarodowej i osłabienie jej bezpieczeństwa.

Ponieważ RB ONZ nie może potępić polityki rosyjskiej ani nałożyć żadnych sankcji, chęć przyłączenia się innych państw do działań Zachodu jest ograniczona. Jest to również spowodowane mocarstwową pozycją Rosji i jej znaczeniem jako dostawcy surowców energetycznych. Zapewne ma na to wpływ zastosowanie mniej restrykcyjnych środków w porównaniu np. do nałożonych na Iran oraz „kruchy konsensus” UE w tej sprawie. Także Stany Zjednoczone nie zdecydowały się na podjęcie działań zmuszających inne państwa do ograniczenia wymiany z Rosją. Niweluje to negatywny wpływ restrykcji Zachodu na gospodarkę rosyjską. Na niechęć innych państw, szczególnie „wschodzących gospodarek”, do przyłączenia się do sankcji, ma wpływ chęć podważenia dominacji Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej i niezgoda na stosowanie przez to państwo środków przymusu w celu zmiany polityki suwerennych państw. Należy jednak zauważyć, że agresja Rosji na Ukrainie, szczególnie wymuszona zmiana granic, wzbudza niepokój, także intensyfikujących stosunki z Rosją Chin.

Sankcje mają na celu zniweczyć plany prezydenta Putina stworzenia „państwowego kapitalizmu” na wzór chiński. Rosja jest bardzo zależna od Stanów Zjednoczonych i Europy w rozwijaniu nowych źródeł energii – dlatego można stwierdzić, że celem sankcji nie jest zmniejszenie obecnej produkcji, ale znaczne utrudnienie rozwoju przemysłu energetycznego w przyszłości. W tych kategoriach należy rozpatrywać skuteczność nałożonych sankcji na tym obszarze. Według raportu Banku Światowego gospodarka Rosji zmniejszyła się o 3,7% (*Russia Economic Report 35...* 2016). Drugi rok z rządu spadnie też wartość inwestycji – rząd rosyjski zawiesił realizację dużych projektów infrastrukturalnych, wstrzymali je także prywatni inwestorzy. Za najbardziej szkodliwy skutek sankcji eksperci uznali spadek FDI (*Russia Overview 2015*).

Warunkiem koniecznym zwiększenia skuteczności sankcji jest bez wątpienia wola utrzymania restrykcji i koordynacja działań wszystkich państw je nakładających. W przypadku łamania przez Rosję wynegocjowanych porozumień muszą one być automatycznie zaostrzane. Żeby wesprzeć UE w zadaniu utrzymywania i ewentualnego rozszerzania zakresu sankcji, Stany Zjednoczone powinny zwiększyć współpracę w dziedzinie energetyki: kluczową sprawą jest zapewnienie dostaw gazu w celu zmniejszenia uzależnienia sojuszników od dostaw tego surowca z Rosji. UE ponosi większe straty gospodarcze w wyniku sankcji, a brak wyraźnej rekompensaty ze strony Stanów Zjednoczonych może osłabiać jej solidarność w tej dziedzinie. Można przewidywać także działania firm europejskich mające na celu łamanie sankcji bądź realizację nowych kontraktów z Rosją, jak np. budowę kontrowersyjnego gazociągu Nord Stream II. Wielu przedstawicieli biznesu w krajach Europy Zachodniej twierdzi, że sankcje utrzymywane są pod presją amerykańską, a rządy europejskie powinny dbać przede wszystkim o swoje interesy gospodarcze. Pojawiają się opinie, że Rosja nie zmieni swej polityki, a konflikt z Ukrainą zostanie „zamrożony”, wobec czego należy znieść nieskuteczne restrykcje (Adomeit 2016).

Nie ma dowodów, że Stany Zjednoczone wywierają określony nacisk na swoich europejskich sojuszników. Konsultacje w sprawie koordynacji sankcji mają bowiem charakter nieoficjalny. Jednak z wypowiedzi urzędników Departamentu Stanu można wywnioskować, że są one stale prowadzone, a utrzymanie solidarności UE w tej kwestii jest jednym z priorytetów polityki amerykańskiej. Wzmacnia to bowiem pozycję negocjacyjną USA w kontaktach z Rosją.

Koalicja sankcjonujących może zostać rozbita, jeśli UE zdecyduje o zawieszeniu sankcji sektorowych. To niebezpieczeństwo zostało oddalone, gdyż 10 marca 2016 r. UE zdecydowała się na ich przedłużenie do

15 września 2016 r. (*European Sanctions* 2016). Potwierdza to założenie liberalnego instytucjonalizmu, że działanie w ramach organizacji jest kluczowe dla utrzymania współpracy. W tym samym dniu Departament Stanu wydał oświadczenie utrzymujące istniejące sankcje, dopóki Rosja nie wypełni zobowiązań zawartych w porozumieniach z Mińska i nie zrezygnuje z aneksji Krymu (US Department of State 2016b). Można więc stwierdzić, że współpraca transatlantycka w tej kwestii wciąż obowiązuje. Stany Zjednoczone, nakładając bardziej restrykcyjne środki niż UE oraz przekonując państwa członkowskie tej organizacji do przyłączenia się do sankcji, przyjęły rolę lidera. Ponoszą również duże koszty tych działań. Niektórzy europejscy przywódcy pod naciskiem grup interesów, które tracą na ograniczeniu kontaktów z Rosją, oczekują zniesienia sankcji bądź rekompensat ze strony amerykańskiej. Transatlantyckie współzależności – polityczne, gospodarcze, a także obronne – stanowią jednak silny bodziec do kontynuowania współpracy w tej kwestii.

Reasumując, współpraca Stanów Zjednoczonych i UE jest kluczowa dla możliwości wywierania nacisków gospodarczych na Rosję. Sankcje nałożone przez same USA nie będą miały większego wpływu na rosyjską gospodarkę, a bez wsparcia Stanów Zjednoczonych „kruchy konsensus” w ramach UE będzie bardzo trudny do utrzymania.

Bibliografia

- Abbott K.W., Snidal D., 1998, *Why States Act through Formal International Organizations*, „The Journal of Conflict Resolution”, vol. 42, nr 1. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0022002798042001001>
- Adomeit H., 2016, *Germany's Russia Policy: From Sanctions to Nord Stream 2?*, Transatlantic Academy 2015–2016, Paper Series, No.3, March 2016, <http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Adomeit%20-%20web.pdf> (22.03.2016).
- Archick K., Mix D.E. 2015, *U.S.-EU Cooperation on Ukraine and Russia*, CRS Insights, January 23, 2015, <https://www.hsdl.org/?view&did=762007> (30.04.2015).
- Artykuł 215 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> (28.09.2015).
- Aslund A., 2015, *Russia in Free Fall*, Peterson Institute for International Economics, Peterson Institute of International Economics, February 25, 2015, <http://piie.com/publications/opeds/oped.cfm?ResearchID=2756> (23.05.2015).
- Axelrod R., 1984, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.
- Baker P., Cowell A., Kanter J. 2014, *Coordinated Sanctions Aim at Russia's Ability to Tap Its Oil Reserves*, „New York Times”, July 29, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/07/30/world/europe/european-sanctions-russia.html> (30.09.2014).
- Baker P., Higgins A., 2014, *U.S. and European Sanctions Take Aim at Putin's Economic Efforts*, „New York Times”, September 12, 2014, http://www.nytimes.com/2014/09/13/world/europe/european-union-details-tightened-sanctions-against-russia.html?_r=1 (29.01.2014).

- Baker P., Kanter J., 2014, *Raising Stakes on Russia, U.S. Adds Sanctions*, „New York Times”, July 16, 2014, http://www.nytimes.com/2014/07/17/world/europe/obama-widens-sanctions-against-russia.html?_r=0 (20.07.2014).
- Balwin A., 1985, *Economic Statecraft*, Princeton.
- Bapat N.A., Morgan T.C., 2009, *Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data*, „International Studies Quarterly”, vol. 53.
- Barber J., 1979, *Economic Sanctions as a Policy Instrument*, „International Affairs”, nr 1. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2615145>
- Blackwill R.D., O'Sullivan M.L., 2014, *America's Energy Edge*, „Foreign Affairs”, vol. 93, no 2.
- Bowler T., 2015, *Falling oil prices: Who are the winners and losers?* BBC News, January 19, 2015, <http://www.bbc.com/news/business-29643612> (25.04.2015).
- Brecher M., Harvey F.P., 2009, *Millennial Reflections on International Studies: Conflict, Security, Foreign Policy, and International Political Economy: Past Paths and Future Directions in International Studies*, Ann Arbor.
- Brenton A., 2014, *How Europe and the US Have Handled Post-Soviet Russia and its Sphere [w:] Transatlantic Relations: a European Perspective. The Regent's Report 2014*, London.
- Cabestan J.P. 2013, *Polityka zagraniczna Chin*, Warszawa.
- Dolidze T., 2015, *EU Sanctions Policy towards Russia: The Sanctioner-Sanctionee's Game of Thrones*, CEPS Working Document, nr 402, January 2015, <http://www.ceps.eu/system/files/WD%20402%20TD%20Sanctions.pdf> (13.02.2015).
- Doxey M., 1972, *International Sanctions: A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa*, „International Organization”, vol. 26, no 3. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S002081830000299X>
- Drezner D.W., 2000, *Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanction: When is Cooperation Counterproductive?*, „International Organization”, vol. 54, issue 1. DOI: <http://dx.doi.org/10.1162/002081800551127>
- Eriksson M., 2001, *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Farnham.
- Euractive.pl, 30 września 2014, <http://www.euractiv.pl/rolnictwowpr/artukul/dodatkowe-165-mln-euro-na-rekompensaty-dla-rolnikow-006162> (25.02.2015).
- European Council, Council of the European Union, *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>, (18.06.2015).
- European Sanctions 2016, EU renews targeted Russia sanctions for 6 months, March 15, 2016, EU renews targeted Russia sanctions for 6 months, <http://europeansanctions.com/category/russia/> (22.06.2016).
- Giumelli F., 2013, *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience*, Farnham.
- G7 Leaders' Communiqué on Foreign Policy Brussels, June 4, 2014, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2014brussels/foreign-policy.html> (21.04.2015)
- Higgins A., 2015, *Waving Cash, Putin Sows E.U. Divisions in an Effort to Break Sanctions*, „New York Times”, April 6, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/04/07/world/europe/using-cash-and-charm-putin-targets-europes-weakest-links.html> (23.04.2015).
- Katzman K., 2015, *Iran Sanctions*, August 4, 2015, Congressional Research Service, <https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf> (8.10.2015).
- Krasner S., 1993, *Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Inventing Variables [w:] International Regimes*, red. S. Krasner, Cambridge MA.

- Krastev I., Leonard M., 2014, *The New European Disorder*, European Council of Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_new_european_disorder322 (25.02.2015)
- Lakshmanan I., 2014, *U.S. Said to Press EU Envoys for Added Russia Sanctions*, „Bloomberg Business”, July 15, 2014, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-15/u-s-said-to-press-eu-envoys-for-added-russia-sanctions> (30.05.2015)
- MacFarquhar N., Herszenhorn D.M., 2014, *Ukraine Crisis Pushing Putin Toward China*, „New York Times”, May 19, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/05/20/world/europe/ukraine-crisis-pushing-putin-toward-china.html> (25.02.2015).
- Martin L.L., 1993, *Credibility, Costs, and Institutions. Cooperation on Economic Sanctions*, „World Politics”, vol. 45. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2950724>
- McGregor R., 2014, *US Business Groups Attack Russia Sanctions*, „Financial Times”, June 26, 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e76ed66a-fcbd-11e3-81f5-00144feab7de.html#axzz3eizLsvLz> (20.05.2015).
- Meacham C., 2014, *What Does the Russian Food Import Ban Mean for Latin America?*, Center for Strategic and International Studies, September 23, 2014, <http://csis.org/publication/what-does-russian-food-import-ban-mean-latin-america> (25.02.2015)
- Meyer C., 2014, *Energy Security on Both Sides of the Atlantic: One Concept – Different Meanings [w:] Transatlantic Relations: A European Perspective. The Regent's Report 2014*, [http://www.regents.ac.uk/pdf/TransatlanticRelations-%20AEuropean Perspective.pdf](http://www.regents.ac.uk/pdf/TransatlanticRelations-%20AEuropean%20Perspective.pdf) (17.03.2015).
- Micco P. de, 2016, *Could US Oil and Gas Exports be a Game Changer for EU Energy Security?*, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/570462/EX_PO_IDA%282016%29570462_EN.pdf (17.03.2016).
- Moravcsik A., 1997, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organization”, vol. 51, no 4. DOI: <http://dx.doi.org/10.1162/002081897550447>
- Państwa G7 grożą Rosji dalszymi sankcjami*, http://wyborcza.pl/1,75477,18080320,Państwa_G7_groza_Rosji_dalszymi_sankcjami.html#ixzz3cV9BBVXo (14.06.2015).
- Pawlak J., Beech E., 2014, *EU and U.S. announce new sanctions on Russia over Ukraine*, Reuters, July 30, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/07/30/us-ukraine-crisis-east-idUSKBN0FY00X20140730> (23.09.2014).
- Perlez J., 2014, *China and Russia Reach 30-Year Gas Deal*, „New York Times”, May 21, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/05/22/world/asia/china-russia-gas-deal.html> (25.02.2015).
- Poll: Third of Russians Say Sanctions Causing Problems*, „Voice of America”, February 3, 2015, <http://www.voanews.com/content/poll-says-third-of-russians-say-sanctions-causing-problems/2625963.html> (25.02.2015).
- Rada Europejska, *Unijne sankcje w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (19.06.2015).
- Rapoza K., 2015, *Can Europe Really Kick Russia's Gazprom To The Curb?*, „Forbes”, April 29 2015, <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/04/29/can-europe-really-kick-russias-gazprom-to-the-curb/> (17.06.2015).
- Rapoza K., 2015a, *The U.S. Cannot Compete With Russia In Europe's Natural Gas Market*, „Forbes”, May 5, 2015, www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/05/05/the-u-s-cannot-compete-with-russia-in-europes-natural-gas-market/ (17.06.2015).
- Russia Economic Report 35: the Long Journey to Recovery, The World Bank, no. 35, April 2016, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/>

- WDSP/IB/2016/04/15/090224b08429dcfe/1_0/Rendered/PDF/Russia0reconomi0jo urney0to0recovery.pdf
- Russia Overview, World Bank, April 17, 2015, <http://www.worldbank.org/en/country/russia/overview> (23.05.2015).
- Sankcje i Rosja 2015, red. J. Ćwiek-Karpowicz, S. Secieru, Warszawa.
- Sankcje przeciw Rosji. Głębokie załamanie niemieckiego eksportu do Rosji i na Ukrainę w styczniu, http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artykul/sankcje-przeciw-rosji-glebokie-zalamanie,64,0,1744704.html#utm_source=money.pl&utm_medium=referral&utm_term=redakcja&utm_campaign=box-podobne (24.03.2015).
- Schatz J., *The Transatlantic Cost of Russia Sanctions*, „Politico”, December 9, 2015, <http://www.politico.eu/article/transatlantic-unity-russia-sanctions-united-states-europe-ukraine/> (23.01.2016).
- Shea J., *NATO: The Challenges of Being Back in Business [w:] Transatlantic Relations: A European Perspective. The Regent's Report 2014*, <http://www.regents.ac.uk/pdf/TransatlanticRelations-%20AEuropeanPerspective.pdf> (17.03.2015).
- Smale A., 2015, *Gazprom Warns Europe Over Price of Natural Gas*, „New York Times”, April 13, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/04/14/business/international/gazprom-warns-europe-over-price-of-natural-gas.html> (23.05.2015).
- Traktat o UE tytuł V, rozdział II, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t5 (28.09.2015).
- Transatlantic Relations: A European Perspective. The Regent's Report 2014*, <http://www.regents.ac.uk/pdf/TransatlanticRelations-%20AEuropeanPerspective.pdf> (17.03.2015).
- UE-Ukraine Relation Fact Sheet*, http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140514_02_en.pdf (30.05.2015).
- Unia energetyczna. Europa liczy na zmniejszenie zależności gazowej wobec Rosji*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/unia-energetyczna-europa-liczy-na,64,0,1721152.html> (25.02.2015).
- US Department of State 2016a, Mark C. Toner, Deputy Spokesperson, Daily Press Briefing, Washington, DC, March 16, 2016, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2016/03/254764.htm#RUSSIA> (17.03.2016).
- US Department of State 2016b, Press Statement John Kirby Assistant Secretary and Department Spokesperson, Bureau of Public Affairs, Washington, DC, March 15, 2016, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/03/254750.htm> (17.03.2016).
- US Department of the Treasury 2014, Announcement of Treasury Sanctions on Entities Within the Financial Services and Energy Sectors of Russia, Against Arms or Related Materiel Entities, and those Undermining Ukraine's Sovereignty, July 16, 2014, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2572.aspx> (20.07.2014).
- US Energy Administration Information 2013, International Energy Statistics, <http://www.eia.gov/beta/international/rankings/#?product=53-1&cy=2013> (21.09.2015).
- Vladimir Putin leaves G20 after leaders line up to browbeat him over Ukraine*, „Guardian”, November 16, 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/16/vladimir-putin-leaves-g20-after-leaders-line-up-to-browbeat-him-over-ukraine> (24.02.2015).
- Wallensteen P., 1968, *Characteristics of Economic Sanctions*, „Journal of Peace Research”, vol. 5. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/002234336800500303>
- Who will threatened sanctions hit most? US-EU-Russia trade in numbers*, April 7, 2014, <http://rt.com/business/us-eu-russia-sanctions-590/> (17.03.2015).