



Igor Novaković,
Jovana Bogosavljević

Evropska unija i Ruska Federacija – Pitanje sankcija

Jedno od najčešće postavljanih pitanja oko spoljnopolitičke orijentacije Srbije je odnos Evropske unije (EU) i Rusije nakon izbijanja krize u Ukrajini 2014. godine, i načina na koji se ovaj odnos reflektuje na položaj Srbije, pre svega u kontekstu procesa pristupanja EU. Naime, u okviru poglavlja 31 (zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika), Srbija je obavezna da se uskladi sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU koja se u najvećem delu sastoji od pridruživanja spoljnopolitičkim deklaracijama i merama koje iz njih proizilaze. U procesu pretpristupnih pregovora Srbije sa EU ovo poglavlje nije još otvoreno. Štaviše, EU još uvek nije dostavila Izveštaj o skriningu (analitičkom pregledu) iako su eksplanatorni i bilateralni skrining završeni još u junu odnosno septembru 2014. godine.

Restriktivne mere koje primenjuje EU su u velikoj meri koordinisane sa merama koje protiv Rusije primenjuju druge zapadne zemlje van EU: Sjedinjene Američke Države (SAD), Australija, Kanada, Novi Zeland, kao i druge evropske države Norveška, Švajcarska, Island, Crna Gora, Albanija, Moldavija, Gruzija i Ukrajina. Međutim, treba naglasiti da se restriktivne mere koje primenjuje EU i koje primenjuju druge države razlikuju po obimu.

Kako su u javnosti u Srbiji prisutne velike nepoznanice koje se tiču ove teme, u ovom dokumentu objasnićemo razloge zbog kojih je EU primenila restriktivne mere protiv Rusije, prirodu ovih mera, kao i način na koji je Ruska Federacija odgovorila na ove mere.

Zašto je EU primenila restriktivne mere protiv Ruske Federacije?

Krajem novembra 2013. godine tadašnji ukrajinski predsednik Viktor Janukovič doneo je odluku da ne potpiše Sporazum o pridruživanju EU (sporazum o bližim vezama sa EU koji ne podrazumeva perspektivu članstva u Uniji) i da se umesto toga orijentiše ka evroazijskom integracionom procesu koji predvodi Rusija. Zbog ove odluke na kijevskom trgu Majdan izbili su protesti, koji su februara 2014. godine kulminirali smenom predsednika i tadašnje vlade i uspostavljanjem privremenih organa vlasti. Međutim, u regionima na istoku Ukrajine, koji su istorijski bili orijentisani ka Rusiji, došlo je do nemira. Janukovič je početkom marta zatražio od predsednika Ruske Federacije Vladimira Putina da interveniše u cilju uspostavljanja reda, mira i legitimnosti poretka.¹ Na Krimu su već krajem februara 2014. godine počeli nemiri, u kojima su trupe bez oznaka, preuzele ključne strateške tačke, formirali pro-rusku vladu koja je 16. marta sprovela referendum o otcpljenju Krima od Ukrajine. Dva dana kasnije, Ruska Federacija je inkorporirala Krim i Sevastopolj u svoj sastav.

1) „Russia: Yanukovich asked Putin to use force to save Ukraine,” Reuters, March 4, 2014, internet (pristupljeno 9. septembra 2018), <https://goo.gl/hVsEVt>

Istovremeno širom istočne i južne Ukrajine započeti su protesti, koji su u Luganskoj i Donjeckoj oblasti (zajedno poznatiji kao Donbas) prerasli i u oružane sukobe tokom kojih je proglašena nezavisnost ove dve oblasti od Ukrajine (odnosno njihovih delova koji su pod kontrolom pro-ruskih snaga) nakon održanih referenduma 11. maja 2014. godine.

Zapadne države nisu priznale rezultate nijednog od tri referenduma, i upravo ova činjenica bila je okidač prvo za diplomatski pritisak Evropskog saveta usmeren ka Rusiji, a potom i za uvođenje restriktivnih mera zbog nasilja, aneksije Krima i umešanosti Ruske Federacije u konflikt u Ukrajini. Restriktivne mere su produžavane nekoliko puta, a od 2015. godine njihovo obustavljanje je uslovljeno potpunom primenom Sporazuma iz Minska iz februara iste godine (tzv. Minsk II). EU reaguje sa novim restriktivnim merama s vremena na vreme, a u svetlu novih događaja koji, iz perspektive EU, ne doprinose rešavanju situacije.

Priroda restriktivnih mera EU prema Ruskoj Federaciji

Mere koje proizilaze iz deklaracija i koje EU primenjuje protiv drugih država/entiteta su uglavnom tzv. „pametne“ restriktivne mere, koje nemaju za cilj da pogode čitavu populaciju već samo one koje su, prema EU, odgovorni za ili su na neki način povezani sa situacijom zbog koje su mere i uvedene. Restriktivne mere koje je uvela EU prema Ruskoj Federaciji se dele u tri osnovne grupe: diplomatske mere, restriktivne mere koje su uvedene za pojedince i privredne subjekte u vidu zamrzavanja imovine i zabrane putovanja, te ograničavanje privredne saradnje sa Ruskom Federacijom u određenim sektorima. U posebnu grupu mera spadaju one koje su uvedene prema Krimu, uključujući i Sevastopolj (koja je poseban region zbog prisustva ruske Crnomorske flote).

1. Diplomatske mere:

a) Obustavljeni su redovni samiti EU-Ruska Federacija koji su se od 2009. godine održavali dva puta godišnje, i na kojima je vođen stalan dijalog o dogovorenim oblicima saradnje između dve strane. Između ostalog, obustavljeni su i razgovori oko pitanja ukidanja viza, kao i razgovori oko sklapanja novog partnerskog sporazuma koji je trebalo da zameni postojeći Ugovor o partnerstvu i saradnji iz 1994. godine. Takođe, države članice EU su obustavile praksu redovnih bilateralnih sastanaka.

b) Suspendovana je praksa sastanaka Grupe 8 u kojima je učestvovala i Ruska Federacija.² Takođe, države članice EU su podržale obustavljanje razgovora oko prijema Rusije u OECD i Međunarodnu energetska agenciju.

2. Ključne restriktivne mere

a) Mere protiv pojedinaca: EU je zamrzla imovinu i zabranila putovanje u EU za više od 150 osoba.³

b) Mere protiv privrednih subjekata: EU je zamrzla imovinu oko 40 kompanija iz Ruske Federacije.

c) Mere ekonomskih ograničenja koje se primenjuju prema Ruskoj Federaciji:

- Građani i kompanije iz EU ne mogu da trguju finansijskim instrumentima (obveznice, kapital i sl.) kojima je period dospeća preko 30 dana, a koje izdaju vodeće ruske banke, energetske kompanije, kompanije iz domena odbrambene industrije, kao i direktno ili indirektno povezana pravna lica. Takođe, građanima i pravnim licima iz EU je zabranjeno pružanje pomoći prethodno navedenim entitetima prilikom izdavanja ovih finansijskih instrumenata, kao i pružanje kredita čiji je period dospeća duži od 30 dana.

2) Grupa 8 je bila međudržavni politički forum u kojem su učestvovala članice dotadašnje Grupe 7 najrazvijenijih zemalja (SAD, Francuska, Kanada, Velika Britanija, Nemačka, Japan, Italija) i Rusija i koji je formiran 1997. Nakon izbacivanja Rusije, format je vraćen na Grupu 7.

3) Za kompletnu listu građana i privrednih subjekata iz Ruske Federacije, Krima i Sevastopolja koje podležu restriktivnim merama vidi: <https://goo.gl/BvhYDV>

- Zabrana uvoza i izvoza oružja i druge vojne opreme i materijala.
- Zabrana izvoza roba i tehnologija dvostruke namene koje mogu imati vojnu primenu.
- Ograničen je izvoz određene opreme i tehnologije koja se koristi u sektoru energetike i nadležna tela država članica EU moraju da ga prethodno odobre. Izvoz je zabranjen za opremu i tehnologiju koja se koristi za istraživanje i eksploataciju nafte u vodama Arktičkog kruga dubljim od 150 metara, kao i za projekte koji mogu biti usmereni na proizvodnju nafte tehnologijom tzv. „frekinga“ iz naftnih škriljaca. Takođe, ograničava se i pružanje usluga za ove vrste projekata.

d) Mere koje se tiču ograničavanja ekonomske saradnje:

- Evropska investiciona banka i Evropska banka za obnovu i razvoj su obustavile nove finansijske operacije u Ruskoj Federaciji.
- Većina programa bilateralne i regionalne saradnje između EU i Rusije je obustavljena, sem projekata koji su vezani za prekograničnu saradnju i civilno društvo.

3. Restriktivne mere usmerene ka Krimu i Sevastopolju

Kako EU ne priznaje referendum, i potonje pripajanje Krima i Sevastopolja u sastav Ruske Federacije, Savet EU je uveo rigidnije ekonomske sankcije prema ovoj teritoriji.

- Sav uvoz robe koja dolazi sa Krima i Sevastopolja je zabranjen, osim ukoliko roba poseduje ukrajinske sertifikate.
- Građanima i kompanija iz EU je zabranjeno da investiraju na Krimu, da pružaju usluge i da finansiraju kompanije sa Krima. To uključuje i sektor turizma, obuhvatajući i zabranu pristajanja u krimske luke.
- Zabranjen je izvoz roba i tehnologije u sektorima energetike, telekomunikacija i saobraćaja.
- Zabranjeno je pružanje tehničke podrške, posredničkih usluga, projektantskih i građevinskih usluga.

Takođe, uvedene su i restriktivne mere prema nekoliko pojedinaca i privrednih subjekata sa ove dve teritorije.

Kao što se vidi iz prethodno navedenog, EU nije značajno ograničila komercijalni izvoz u i uvoz iz Rusije (sem u slučaju Krima i Sevastopolja, koje EU ne priznaje kao delove Ruske Federacije). Sankcije su usmerene na specifične ekonomske sektore (pre svega finansije, odbrana i energetika) i same po sebi ne pogađaju većinu populacije u Rusiji. Sve vrste restriktivnih mera Savet EU u ciklusima obnavlja i proširuje ukoliko dođe do novih događaja, koji prema mišljenju EU imaju negativne posledice po situaciju u Ukrajini, odnosno Krimu i Sevastopolju.. Poslednji put (pre pisanja ovog papira) Evropski Savet je obnovio restriktivne mere prema Ruskoj Federaciji 5. jula 2018. godine i koje su predviđene da traju do 31. januara 2019, ukoliko ponovo ne budu obnovljene.⁴

Restriktivne mere Ruske Federacije ka EU.

U srpskoj javnosti se mere koje primenjuje EU uglavnom smatraju sličnim onima koje su UN primenile prema SR Jugoslaviji tokom devedesetih godina XX veka. I zaista, u medijima se uglavnom čuje o značajnom umanjenu trgovinske saradnje između EU i Rusije, ali je činjenica da je to posledica i snažnih uzvratnih restriktivnih mera Ruske Federacije prema EU.

4) „Russia: EU prolongs economic sanctions by six months“, Council of the EU, July 5, 2018, internet (pristupljeno 10. oktobra 2018), <https://goo.gl/Jn4Snb>

Naime, nakon početnog stava da neće odgovarati istom merom, sem diplomatskih mera i zabrana ulazaka na teritoriju Rusije za određene zapadne političare, ruski predsednik Vladimir Putin je 6. avgusta 2014. godine doneo dekret o „Uvođenju specijalnih ekonomskih mera u cilju osiguravanja bezbednosti Ruske Federacije“ kojim je ograničen uvoz određenih roba iz EU i drugih zapadnih država. Zabranjen je uvoz pre svega prehrambenih proizvoda iz EU, što je otvorilo šansu za treće zemlje da nadomeste manjak robe iz EU, i posledično stimulisalo domaću proizvodnju poljoprivrednih proizvoda. Međutim, sankcije EU i drugih zapadnih država, kao i drastičan pad cena nafte veoma su pogodile Rusku privredu i rezultovale padom BDP-a⁵, deviznih rezervi ove zemlje i opadanjem vrednosti nacionalne valute.⁶ EU, a naročito neke od država članica (uključujući ključne poput Nemačke), takođe su veoma pogođene ruskim restriktivnim merama, međutim EU istrajava na svojim odlukama, bez obzira na povremene disonantne tonove koji dolaze od pojedinih država članica.⁷ Analitičari se ne slažu u kojoj meri su sankcije EU doprinele padu ruske privrede, ističući da je verovatno pad cena nafte imao veći uticaj.⁸ Čini se i da su ruske uzvratne sankcije doprinele oslanjanju na sopstvene snage i posledično rastu poljoprivredne proizvodnje, tako da je, na primer, Rusija postala najveći svetski izvoznik pšenice 2017.⁹

Položaj Srbije

Naročito je interesantno pitanje položaja Srbije u ovom kontekstu, pošto su neki od domaćih predstavnika 2014. godine promovisali ideju da sankcije koje su dve strane uvele jedna drugoj u stvari predstavljaju šansu za Srbiju.¹⁰ Predstavnicima EU su 2014. godine bili veoma jasni, i otvoreno su naglašavali da Srbija kao partnerska država koja je u procesu pristupanja u punopravno članstvo EU treba da se solidariše sa EU, te da ne treba da teži da „popuni“ mesto koje su države EU izgubile na tržištu Rusije (tzv. backfilling), pošto će time podržati političku efikasnost sankcija.¹¹ Srbija se, prema nezvaničnim informacijama, trudi da ne podriva sankcije EU, iako je zabeležen rast izvoza, pre svega poljoprivrednih proizvoda, ali i drugih artikala. Međutim, pitanje je koliko je ovaj nivo izvoza održiv na dugi rok, imajući u vidu političke ciljeve Srbije, ali i odnose EU i Rusije. Izvesno je da je nivo izvoza u Rusiju pre svega posledica političkog trenutka, i da lako može da opadne ukoliko dođe do okončanja međusobnih sankcija.

Takođe, Srbija je među onim državama koje EU stalno poziva da se usaglasi sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama, uključujući tu i deklaracije i restriktivne mere usmerene protiv Ruske Federacije, Krima i Sevastopolja, što do sada nije učinila. Stoga bi bilo poželjno, u cilju sticanja bolje pozicije u pogledu pregovara u Poglavlju 31, da vladajuća politička elita počne da upozna građane sa činjenicama vezanim za odnose EU i Ruske Federacije, uključujući tu i prirodu restriktivnih mera koje su dve strane uvele jedna drugoj.

5) Sa 16,007 američkih dolara po glavi stanovnika 2013. godine, ruski BDP je pao na 14,125 2014. godine, a potom na 9,329 2015. i 8,748 2016. godine. Oporavak je usledio tek 2017. kada je je BDP po glavi stanovnika iznosio 10,743. Izvor: baza podataka World Development Indicators (podaci od 21. septembra 2018.)

6) Na primer u 2013. godini jedan američki dolar je vredeo 30 ruskih rublji, 2016. 75 rublji, dok 2018. prosečan kurs iznosi 65,5 rublji. Izvor: <https://www.marketwatch.com/investing/currency/usdrub>

7) Npr, sve sankcije zajedno su uticale na ukupno smanjenje izvoza EU u Rusiju za 11% (u odnosu na nivo pre 2014), gde je najveći gubitnik Nemačka, koja je i jedan od najsnažnijih zagovornika principijelnog održanja postojećeg nivoa sankcija do ispunjenja sadržaja Minska II. Vidi Iikka Korhonen, Heli Simola and Laura Solanko: *Sanctions, counter-sanctions and Russia – Effects on economy*, Bank of Finland, BOFIT Institute for Economies in Transition, trade and finance, 2018, p. 100

8) Ibid

9) „Russia is an emerging superpower in food supply“, The Japan Times, September 17, 2017, internet (pristupljeno 10. oktobra 2018), <https://goo.gl/TkxwjD>

10) „Šansu imamo, imamo li robu za Ruse?“, B92, 7. avgust 2014, internet (pristupljeno 10. oktobra 2018), <https://goo.gl/w8V25p>

11) „EU candidate Serbia says will not exploit Russian embargo“, Reuters, August 22, 2014, internet (pristupljeno 10. oktobra 2018), <https://goo.gl/HNJ3qn>