

Sankcje to tylko taktyka

Daniel Fried w rozmowie z Pawłem Kowalem¹

Jakie były cele amerykańskich sankcji przeciwko Rosji w 2014 r.? Odpowiadał Pan za tę kwestię w administracji prezydenta Baracka Obamy, koordynował je w Departamencie Stanu.

Zdaliśmy sobie sprawę, że reagowanie, i to szybkie reagowanie, było potrzebne. Nie była możliwa ingerencja wojskowa, natomiast działania dyplomatyczne nie byłyby wystarczające. Dlatego też braliśmy pod uwagę nałożenie sankcji. Nie byliśmy pewni, czy możemy sami je nałożyć na Rosję, więc postanowiliśmy działać wspólnie z Europejczykami, z Unią Europejską (UE). Wewnątrz administracji Obamy toczyły się dyskusje, czy Europejczycy są gotowi do zastosowania prawdziwych, mocnych sankcji. Byłem w tej sprawie optymistą, uważałem bowiem, że w Unii kształtuje się grupa państw z roztropnym, zdecydowanym podejściem do tego tematu: Wielka Brytania, Polska, Niemcy (rządząca kanclerz i CDU), Szwedzi, kraje bałtyckie i w pewnym sensie Francja. Opierając się na tych państwach, stworzyliśmy wspólny obóz zwolenników mocnych sankcji. Zależało nam na wspólnym działaniu, więc negocjowaliśmy. To był dla nas, Amerykanów, krok wyjątkowy, ponieważ wcześniej w historii w podobnych sytuacjach najpierw wprowadzaliśmy sankcje, a potem rozmawialiśmy z partnerami w Europie. Tym razem postanowiliśmy negocjować wspólne działanie już od samego początku i udało się to nam. W tym procesie ustalania stanowiska kluczowa była rola polskiego rządu.

Kto po polskiej stronie był zwolennikiem sankcji, kto koordynował proces ustalania wspólnego działania?

Ministerstwo Spraw Zagranicznych pod kierownictwem Radosława Sikorskiego odgrywało oczywiście ważną rolę, ale w tej sprawie panował polityczny konsensus. Opozycja, którą wówczas stanowiło PiS, również popierała sankcje. Udział Donalda Tuska w tej sprawie na forum Unii Europejskiej był znaczący. Pracę ułatwiała nam zgoda głównych graczy politycznych w Polsce.

¹ Rozmowa została przeprowadzona w Collegium Europejskim w Natolinie podczas konferencji „Revolution, War and Consequences”, która odbywała się 16 i 17 marca 2018 r. w ramach projektu 3 Rewolucje (ukraińskie).

Panie Ambasadorko, czy gdy na początku 2014 r. pojawiła się kwestia dobrożenia Ukrainy, duży wpływ na mechanizm decyzyjny w USA miały think tanki? Słynny był raport na ten temat kilku think tanków m.in. Atlantic Council, z którym Pan obecnie blisko współpracuje. Czy podobnie było z sankcjami, dlatego tak ważny był nacisk środowisk eksperckich?

W sprawie pomocy wojskowej dla Ukrainy rola think tanków, włączając w to Atlantic Council (nie pracowałem jeszcze wtedy dla niej), była znacząca, ale nie do końca skuteczna. Ich rekomendacja nie została zaakceptowana przez administrację Obamy. Niestety. Pamiętam, jak Atlantic Council i Strobe Talbott publicznie popierali dostarczenie broni Ukrainie. To była bardzo mocna, ale nieudana kampania. Jedną z dobrych decyzji administracji Donalda Trumpa było zwiększenie pomocy zbrojnej dla Ukrainy. W kwestii sankcji w administracji Obamy działaliśmy nawet bez rekomendacji think tanków, wspólnie z Polakami, bardzo zdecydowanie z Brytyjczykami. Postanowiliśmy, że sankcje będą dotyczyły ograniczeń w dostawach do Federacji Rosyjskiej technologii wojskowej, energetyki oraz kwestii finansowych. Plus, co interesujące, a być może wcale nie mniej ważne, postanowiliśmy wprowadzić sankcje przeciwko osobom z otoczenia Władimira Putina. Było to ciekawe posunięcie i sądzę, że takie podejście do sankcji ma potencjał na przyszłość, oceniam takie działanie jako efektywne.

Czy wewnątrz administracji amerykańskiej ścierały się różne stanowiska co do tego, czy wprowadzać sankcje i jaki powinien być ich zakres?

Były podziały, jak w każdej administracji. Zdecydowanie „za” była grupa twardych „*hawks*” – Victoria Nuland, wtedy *assistant secretary* do spraw europejskich, i ja. Zajmowano też odmienne stanowiska. Byli tacy, którzy nie rozumieli, dlaczego mamy państwowy, strategiczny interes we wspieraniu Ukrainy. Toczyła się wewnątrz administracji ostra debata. Ostatecznie prezydent Obama uznał, że mamy interes w zaangażowaniu po stronie przestrzegania prawa międzynarodowego na Ukrainie i postanowił, że będziemy aktywnie popierać Ukrainę.

Skoro mówi Pan, że prezydent Obama tak zdecydował, to czy pamięta Pan może jakiś moment, w którym podjął taką decyzję? Jak wyglądał proces decyzyjny, czy był jakiś moment, kiedy nastąpił przełom w myśleniu Obamy?

Były dwa momenty. Pierwszy, kiedy Obama postanowił zastosować sankcje, a drugi, po zestrzeleniu samolotu MH17 17 lipca 2014 r. Kiedy

Europejczycy zdecydowali się poszerzyć sankcje, prezydent popierał takie podejście i rozmawiał o tym przede wszystkim z Włochami i przedstawicielami innych państw w ramach G7. To było bardzo ważne. Wolałbym, aby administracja Obamy zdecydowała się wysłać na Ukrainę broń przeciwpancerną, na przykład rakiety Javelin. Lepiej by było, gdyby sankcje nie były jedynym mocnym narzędziem naszego reagowania przeciwko agresji rosyjskiej, ale dobrze, że tak postąpiliśmy. Warto dodać, że prezydent Obama w ramach NATO doprowadził do tego, że wojska amerykańskie stacjonują teraz na terenie Polski i krajów bałtyckich. Był to krok dramatyczny. Przecież od trzydziestu lat wycofywaliśmy nasze wojska z Europy, a Obama zmienił to, postanowił iść w innym kierunku. Była to przełomowa decyzja. Późno, dla Polaków późno, ale, dzięki Bogu, nie za późno.

Jak wyglądała kwestia sankcji w kontekście relacji z Japonią?

Rozmawialiśmy z przywódcami japońskimi od samego początku. Byłem odpowiedzialny za prowadzenie „dyplomacji sankcji”. Postanowiłem, że Japonia i Korea Południowa muszą uczestniczyć w tym procesie i muszą zdać sobie sprawę, czego on dotyczy, i wziąć za niego część odpowiedzialności. Postawienie Japończyków przed faktem dokonanym nie przyniosłoby nic dobrego, więc ciągle prowadziłem konsultacje z rządem japońskim i kilkakrotnie odwiedzałem w Tokio w tym okresie. Japończycy okazali się dobrymi sojusznikami w tej sprawie.

Nie miał Pan czasami wrażenia, że rząd japoński nie chciał za bardzo wchodzić w konflikt z Rosją?

Była ta kwestia terytoriów północnych...

Tak. I był to czas, gdy odbywały się negocjacje między premierem Japonii Shinzō Abem a prezydentem Putinem.

Ma Pan rację. Pamiętam ten okres, rozmawiałem z przedstawicielami Japonii. Publicznie nie byli bardzo stanowczy wobec Moskwy, ale utrzymywali sankcje. Postanowiliśmy z UE i Japonią, że sankcje nie będą dotyczyły sektora gazowego. Zarówno wtedy, jak i dzisiaj byliśmy i jesteśmy przeciwko gazpromowskiemu projektowi Nord Stream 2. Mimo wszystko jednak postanowiliśmy nie używać sankcji jako broni w tej kwestii. Japonia jest uzależniona od dostaw gazu z Rosji, tak więc podjęcie takich działań byłoby dla niej trudne. Mam nadzieję, że w przyszłości pozycja Rosji ulegnie osłabieniu w energetyce dzięki Liquefied Natural Gas (LNG).

Nie ma Pan może wrażenia, że Pańskie podejście do sankcji, że to musi być też element budowania powiązań euroatlantyckich, jest już trochę oldskulowe w Ameryce? Może nikt już nie będzie kładł na to nacisku? Mam wrażenie, że idzie Pan klasyczną drogą, która jest dzisiaj mocno krytykowana, że dla Pana sankcje miały być także kolejnym instrumentem wzmocnienia sojuszu euroatlantyckiego i budowania zaufania w jego ramach. Dzisiaj mamy jednak odwrotne trendy.

Kiedy dotyczy to wielkiej strategii Ameryki, to jestem zdecydowanie konserwatywny i oldskulowy. Obchodzimy stulecie odzyskania przez Polskę niepodległości i 14 punktów Thomasa Woodrow Wilsona. Jestem zwolennikiem właśnie tej amerykańskiej wielkiej strategii i przeciwnikiem strategii jednostronności. Strategia jednostronności, czyli unilateralizmu, nie prowadzi do niczego dobrego. Wskutek tej złej strategii nie byliśmy obecni na terytorium Europy w latach trzydziestych. Doprowadziło to do tragedii Polski i problemów całego świata. Jestem wręcz dumny z tego okresu w naszej historii dyplomatycznej, gdy Ameryka interesowała się światem, i nie chcę wracać do bezsensownej strategii jednostronności. W tym sensie jestem konserwatywny, wierzę w sojusze na rzecz wolnego świata. Zgoda, oldskulowy. To taka strategia doprowadziła Europę i cały Zachód do pokoju i dobrobytu. I demokracji. Jestem dumny z tego, że my, Amerykanie, mieliśmy szansę wspierać Polskę w dążeniu do wolności. Biorąc pod uwagę naszą odpowiedzialność za ustalenia w Jałcie, nasza nieobecność w Europie doprowadziła nas do takich wniosków. Czuję się odpowiedzialny za to, żebyśmy jako Amerykanie nigdy nie powtórzyli tego błędu.

Jak Pan ocenia efektywność sankcji, teraz już z pewnego dystansu.

Sankcje nie są wielką polityką samą w sobie, to nie strategia. Sankcje to taktyka, narzędzie. Są tak dobre, jak właściwa jest polityka, którą mają popierać. Sankcjami można wywierać presję, ale nie uzyska się dzięki nim wielkiego, jednostronnego zwycięstwa. To jest narzędzie polityki, nic więcej. Zastosowane w Iranie sankcje spowodowały presję na tyle, że rozpoczęto negocjacje i dyskusje na temat rozwiązań zmierzających do ograniczenia prac w dziedzinie broni jądrowej. W przypadku Rosji sankcje dały możliwości negocjacji w Mińsku, prawdopodobnie zahamowały jej ambicje, żeby całkowicie zniszczyć Ukrainę. Była przecież taka koncepcja „Noworosji”, ale Rosjanie się z niej wycofali. Sankcje są dobrym narzędziem, jeżeli nie oczekujesz zbyt dużo.

Mam jeszcze pytanie dotyczące relacji z Rosjanami w okresie sankcji. Czy do Pana obowiązków należało również prowadzenie rozmów z Rosjanami?

Nie bardzo, choć oczywiście zawsze byłem otwarty na rozmowy. Ambasador Rosji Siergiej Kisliak nie dzwonił do mnie często. Teraz od czasu do czasu otrzymuję różne sygnały od rządu rosyjskiego i zawsze jestem gotów rozmawiać. Zresztą Siergiej Ławrow często rozmawiał z Johnem Kerrym, Victoria Nuland utrzymywała kontakty z Rosjanami, ja natomiast mniej. Byliśmy oczywiście świadomi, że lepiej by było, gdyby Rosjanie zdali sobie sprawę, że byliśmy gotowi rozszerzyć nasze sankcje. Korzystaliśmy więc z różnych metod, aby Rosjanie zrozumieli, że naprawdę jesteśmy gotowi. Nie trzeba rozmawiać oficjalnymi kanałami żeby wysłać taką informację Moskwie.

Zostaje nam jeszcze Ukraina. Jak wyglądały relacje z tym państwem? Czy odczuwał Pan nacisk Ukraińców, żeby zaostrzyć sankcje?

Oczywiście. Przywódcy Ukrainy chcieli, żebyśmy zwiększyli sankcje, ale też wielokrotnie mówili, iż są wdzięczni za to, że coś w ogóle robiliśmy, że coś się jednak stało bez zbędnego czekania. Oni zawsze byli za zaostrzeniem sankcji, rozumiem ich stanowisko. Dzięki poparciu z Zachodu Ukraińcy zyskali czas – czas na przeprowadzenie reform, czas na przebudowanie państwa. Oni muszą mieć możliwość skorzystać z tego czasu.

W polityce wobec Ukrainy pojawia się nieraz porównanie „czasu Obamy” z „czasem Trumpa”. I jest pokusa, żeby powiedzieć, że niespodziewanie, może w wyniku nadmiernej pazerności ambasadora Kisłjaka, w trakcie kampanii wyborczej prezydent Trump znalazł się w takiej sytuacji, że ostatecznie to on więcej zrobił dla Ukrainy w czasie konfliktu niż prezydent Obama. Może to było nieoczekiwane, ale w końcu tak to wyszło.

Usłyszałem także podczas obecnej konferencji takie głosy. Moja odpowiedź musi być na dwóch poziomach. Pierwszy to dramat polityczny w Ameryce wokół spraw rosyjskich, nie wiemy, jak on się skończy. Drugi poziom to konkretna polityka amerykańska, polityka administracji Trumpa. Jest ona mniej więcej kontynuacją polityki Obamy, z jednym wyjątkiem, za czasów prezydenta Trumpa podjęto decyzję o wysłaniu broni na Ukrainę. Jest plus dla Trumpa, decyzja o sprzedaży Ukraińcom broni przeciwpancernej zasługuje na uznanie.

Kto w administracji się do tego przyczynił?

Rex Tillerson i sądzę, że także sekretarz obrony James Mattis byli zwolennikami tej dobrej decyzji, ale to idzie przecież na konto całej administracji. A poza tym administracja Trumpa proponowała Kongresowi, żeby zwiększyć nasz budżet na stacjonowanie wojsk amerykańskich w Polsce i inne cele związane ze współpracą wojskową z innymi krajami tego regionu. I to także jest plus. Ale jest jeszcze jeden pozytywny – to po prostu kontynuacja polityki Obamy przez Trumpa.

Dziękuję bardzo.