

Konstruowanie interesu narodowego – przypadek sankcji Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Rosji

Paulina Matera

Uniwersytet Łódzki

W artykule przedstawiono powody utrzymywania przez Stany Zjednoczone i UE sankcji gospodarczych wobec Rosji w świetle teorii konstruktywizmu. Uzasadnienie konieczności takiej polityki opiera się w dużej mierze na postrzeganiu Rosji przez społeczeństwa Zachodu jako państwa niedemokratycznego i potencjalnego agresora. Na tej podstawie kształtowane są priorytety polityki zagranicznej, bazujące na interesie narodowym skonstruowanym w poszczególnych państwach. Także społeczeństwo rosyjskie wyrabia sobie opinię o działaniach Zachodu na podstawie doświadczeń historycznych, dzieląc w dużej mierze przekonanie rządzących o dążeniu państw nakładających sankcje do osłabienia Rosji, szczególnie jej pozycji na arenie międzynarodowej. Przyjęta perspektywa konstruktywistyczna pozwala uwzględnić, oprócz uwarunkowań międzynarodowej polityki i motywów gospodarczych, opinię społeczeństw, bardzo istotną dla formułowania interesu narodowego i możliwości kontynuowania przyjętych założeń. Pozwala także odpowiedzieć na pytania badawcze: dlaczego zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE utrzymują, a co jakiś czas nawet wzmacniają, sankcje wobec Rosji, mimo ponoszonych strat gospodarczych i politycznych? Dlaczego władze uznają, że leży to w ich narodowym interesie, a w wielu krajach ten pogląd jest podzielany przez dużą część opinii publicznej?

Słowa kluczowe: konstruktywizm, kształtowanie interesu narodowego, sankcje wobec Rosji, opinia społeczeństw Zachodu na temat Rosji, opinia społeczeństwa rosyjskiego na temat państw Zachodu.

Osiemnastego marca 2014 r. Rosja dokonała aneksji Krymu i rozpoczęła działania w celu destabilizacji sytuacji na Ukrainie. Reakcją państw UE i Stanów Zjednoczonych na takie drastyczne łamanie prawa międzynarodowego było wprowadzenie sankcji gospodarczych o charakterze celowym (ukierunkowanym) i sektorowym. Uznano, że jest to najbardziej właściwy sposób na wyrażenie dezaprobaty, jednak ich utrzymywanie jest postrzegane przez wielu komentatorów za bezzasadne. W powszechnej opinii, prezentowanej głównie w mediach, przez polityków sceptycznych wobec ich

utrzymywania, ale także przez ekspertów¹, sankcje nie są skuteczne, gdyż nie zdołały w żadnym stopniu zmienić zachowania Rosji. Trudno także stwierdzić, do jakiego stopnia mają one negatywny wpływ na rosyjską gospodarkę. Wprawdzie zaobserwowano spadek PKB w latach 2015 i 2016², jednak w tym czasie niższe były także ceny ropy, której eksport jest w tym przypadku kluczowy³. Pojawiają się również opinie, że restrykcje ograniczające relacje handlowe, inwestycyjne i finansowe z Rosją bardziej szkodzą interesom krajów, które je narzuciły, niż samej Rosji. Rodzi się więc pytanie – dlaczego zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE utrzymują, a co jakiś czas nawet wzmacniają, sankcje wobec Rosji? Dlaczego władze uznają, że leży to w ich narodowym interesie, a w wielu krajach ten pogląd jest podzielany przez dużą część opinii publicznej?

Konstruktywizm w stosunkach międzynarodowych

W niniejszym artykule zdecydowałam się na analizę polityki podmiotów nakładających sankcje w świetle teorii konstruktywizmu, która wyjaśnia w sposób najbardziej dogłębny kształtowanie tytułowego interesu narodowego. W związku z tym, że problem jest niezwykle złożony i wielowymiarowy, pominęłam szczegółową analizę interesów politycznych i ekonomicznych (choć oczywiście się do nich odnosiłam), skupiając się na kształtowaniu wizerunku Rosji wśród społeczeństw zachodnich, przez pryzmat wydarzeń historycznych i współczesnych, który jest używany do przedstawiania polityki sankcji jako ważnego elementu interesów narodowych poszczególnych państw. Również w Rosji przez lata ukształtował się określony obraz Zachodu, choć nie jest on postrzegany jako monolit. To z kolei pomaga władzom w Moskwie uzasadniać kontynuację potępianej przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską polityki.

Głównym założeniem teorii konstruktywizmu jest społeczne pochodzenie rzeczywistości oraz twierdzenie, że zasady, idee oraz stosunki międzynarodowe ulegają zmianie, tak samo jak tożsamości aktorów. Wiedza jest zasobem używanym do konstruowania społecznej rzeczywistości. W związku z tym postrzeganie świata jest dynamiczne, zależy w dużej mierze od polityki wewnętrznej formującej społeczeństwo. Rządzący państwami, media, instytucje edukacyjne nadają znaczenie zjawiskom i wydarzeniom, co wpływa na poglądy obywateli. Na tożsamość państw, rozumianą jako postrzeganie w określony sposób siebie i innych aktorów stosunków międzynarodowych, wpływają normy powszechnie uznawane w danym społeczeństwie. Dla podjęcia współpracy międzynarodowej ważne są relacje z przeszłości (czynniki historyczne) oraz przestrzeganie norm istotnych dla przynajmniej jednego lub wszystkich państw.

¹ A.E. Dragoi, A.C. Balgar, *Economic sanctions against Russia. A critical evaluation*, „Knowledge Horizons / Orizonturi ale Cunoasterii” 2016, t. 8, s. 63–67.

² Russia GDP 1989–2017, <http://www.tradingeconomics.com/russia/gdp> (data dostępu: 02.03.2017).

³ Więcej na temat wpływu sankcji na gospodarkę Rosji: P. Matera, *Koordynacja sankcji Stanów Zjednoczonych i UE wobec Rosji*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, t. 2, nr 14, s. 27–49.

Relacje z innymi państwami kształtowane są nie tylko na podstawie oceny ich siły, ale również znaczenia, jakie mają dla danego podmiotu (czyli przez pryzmat skonstruowanego społecznie wyobrażenia na ich temat). Inaczej odbierane są działania rywali czy wrogów, a inaczej państw sojusznicznych, szczególnie w kontekście zagrożeń dla bezpieczeństwa lub możliwości współpracy⁴.

Państwa podlegają socjalizacji poprzez przyjęcie norm obowiązujących w systemie międzynarodowym. Normy w systemie zakorzeniają się, kiedy państwa je akceptujące osiągną przewagę, tzw. masę krytyczną, co pozwala oczekiwać, że aktorzy systemu będą ich przestrzegać. Następnym etapem jest instytucjonalizacja norm – wyartykułowanie i przyjęcie ich przez organizacje międzynarodowe. Gdy tak się dzieje, zostają one uznane za oczywiste przez instytucje wewnętrzne i społeczeństwa państw narodowych. Jeśli są one łamane lub kwestionowane przez jakieś państwo, wywierany jest na nie nacisk, by dostosowało się do ogólnie przyjętych zasad⁵. Państwa mogą być wtedy gotowe zrezygnować z realizowania interesów bardziej materialnych (np. korzyści gospodarczych), by ich bronić. Może się to wtedy wydawać nieracjonalne, jednak w dłuższej perspektywie przyczynia się do stabilności światowego systemu. Państwo działa więc w ten sposób, realizując jeden ze swoich żywotnych, jak najbardziej racjonalnych interesów – zapewniania bezpieczeństwa narodowego. Choć również pojęcie bezpieczeństwa jest społeczną konstrukcją: każde państwo inaczej je definiuje i inaczej postrzega zagrożenia dla niego. W związku z tym poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia jest subiektywne. Ważną normą jest także suwerenność. Jej instytucjonalizacja w ramach społeczności międzynarodowej daje państwom zapewnienie przestrzegania zasad, takich jak „autonomia, integralność terytorialna i zakaz interwencji”⁶.

W omawianym przypadku polityka Rosji wobec Ukrainy jest odmiennie odbierana w różnych krajach, ze względu na wizerunek tego kraju w poszczególnych społeczeństwach, ale także postrzeganie norm, takich jak integralność terytorialna, suwerenność czy demokracja. Inne jest również poczucie zagrożenia dla bezpieczeństwa. Nie można zaprzeczyć przy tym, że stosunek wobec sankcji na poziomie rządów państw zachodnich zależy w dużej mierze od powiązań politycznych i gospodarczych z Rosją. Jednak przed decyzją o nałożeniu sankcji państwa powinny oceniać koszty i korzyści wynikające z ich wprowadzenia lub zaniechania działań dla ich interesu narodowego.

Konstruowanie interesu narodowego

Zwolennicy konstruktywizmu podkreślają wagę czynników związanych z tożsamością i przekonaniem. Postrzeganie, kto jest przyjacielem, a kto wrogiem, uczciwe zasady i sprawiedliwość, mają tłumaczyć zachowanie państw na arenie międzynarodowej. Nie

⁴ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, PWN, Warszawa 2008, s. 306–307.

⁵ *Ibidem*, s. 314–315.

⁶ *Ibidem*, s. 322.

oznacza to, że konstruktywiści nie uważają państw za racjonalnych aktorów, dbających o swój interes narodowy. Jednak twierdzą, że interes narodowy poszczególnych państw jest konstruowany. Jutta Weldes wskazuje, że rządzący, określając cele prowadzonej polityki zagranicznej, często argumentują, że przez ich realizację będą bronić interesu narodowego. Robią to w celu przekonania opinii publicznej do słuszności swoich poczynań, co odgrywa kluczową rolę w działaniach na arenie międzynarodowej. Zanim określą te cele, muszą skonstruować interpretacje sytuacji i określić, jak się zachować zgodnie z interesem narodowym. Używają przy tym języka, który może trafić do przekonania społeczeństwu, szczególnie tych jego grup, w których interesy godzi przyjęta polityka. Rządzącym zależy, żeby obywatele zaakceptowali ich decyzje w imię wyższej konieczności: obrony interesu narodowego. Jego pojęcie jest zatem konstruowane zgodnie z aktualnymi potrzebami w dążeniu do celu, który decydenci uznają za słuszny⁷.

Według koncepcji Alexandra Wendta polityka zależy nie tylko od struktury systemu (jak twierdzą zwolennicy neorealizmu), ale także od znaczeń, które są nadawane konkretnym wydarzeniom, i od tego, jak państwo widzi siebie w tej intersubiektywnie skonstruowanej strukturze tożsamości i interesów⁸. Weldes zwraca uwagę, że Wendt widzi państwa jako homogenicznych aktorów, nie uwzględniając ich złożoności – różnic interesów w ich ramach. Dlatego podkreśla, że proces tworzenia i określania interesu narodowego jest wewnętrzny, zachodzi w obrębie danego społeczeństwa. Rządzący mogą go rozumieć inaczej niż większość obywateli, dlatego podejmują wysiłki w celu jego precyzowania i przekonania ich do słuszności przyjętych założeń. Trzeba przy tym brać pod uwagę fakt, że również postrzeganie własnego i innych państwa przez decydentów tworzy się na podstawie znaczeń wypracowanych w danym kraju, w specyficznym kontekście kulturowym i historycznym. Kreatorzy polityki zagranicznej oceniają określoną sytuację na podstawie przypisywanego wizerunku (tożsamości) i konsekwencji działań decydentów w innych państwach lub aktorów niepaństwowych (organizacji pozarządowych, społeczeństw, korporacji itp.). Nadają im cechy pokojowe bądź agresywne, określają jako silnych bądź słabych, przyjaciół lub wrogów. W tym procesie bardzo często szukają analogii w wydarzeniach z przeszłości, np. używają porównania do ustaleń konferencji w Jałcie, paktu Ribbentrop–Mołotow czy wydarzeń z czasów zimnej wojny. Ma to na celu dodatkowe uzasadnienie przyjęcia określonej polityki, by uniknąć znanych z historii negatywnych konsekwencji. Podobne skutki ma przynieść wykorzystywanie głęboko zakorzenionych wyobrażeń o pozycji, obowiązkach i ideałach reprezentowanych przez własne państwo. Na przykład w przypadku Stanów Zjednoczonych jest to wizerunek lidera wolnego świata, który może i chce stać na straży demokracji i wolności. W związku z tymi zobowiązaniami,

⁷ J. Weldes, *Constructing national interest*, „European Journal of International Relations” 1996, t. 2 (3), s. 276.

⁸ A. Wendt, *Constructing international politics*, „International Security” 1995, t. 20 (1), s. 72–73.

a także koniecznością obrony sojuszników, rządzący powinni reagować na łamanie fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego. Wynika to ze świadomości własnej tożsamości, jak również postrzegania wrogich aktorów i ich potencjalnych działań, szkodliwych dla społeczności międzynarodowej. Na tej podstawie jest kształtowane pojęcie interesu narodowego i polityki zagranicznej⁹.

Są to czynniki ulegające zmianie. Trzeba ponadto pamiętać, że postrzeganie interesu narodowego może być odmienne w różnych ośrodkach władzy – np. w Stanach Zjednoczonych inaczej zagrożenia może definiować prezydent, a inaczej wyglądają one w ocenie poszczególnych departamentów i agencji rządowych. Sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana w UE, gdzie ścierają się dodatkowo interesy państw członkowskich. W tym samym czasie adwersarze tworzą swoje konstrukcje, które mają uzasadnić ich działania, również na podstawie postrzegania własnego interesu narodowego. Biorąc to pod uwagę, liczy się potencjał państw, które chcą przeforsować swoją wizję i przekonać do niej potencjalnych sojuszników, współpracujących przy rozwiązaniu danego problemu.

Według Weldes konstruowanie interesu narodowego ma dwa wymiary: artykulatoryjny i interpelacyjny. Jego skuteczna artykulacja zależy od tego, jakich słów używa się na określenie pewnych zjawisk i jakie mają konotacje, np. rządy autorytarne społeczeństwom państw demokratycznych kojarzą się z przemocą, agresją i łamaniem praw człowieka. Określając rządzących danym państwem jako autokratów, powtarzając to wiele razy, także w przekazie medialnym, ich działania na arenie międzynarodowej niezgodne z interesem narodowym postrzegamy automatycznie jako agresywne, grożące bezpieczeństwu. Z czasem ten obraz jest przyjmowany przez społeczeństwo jako prawdziwy opis rzeczywistości. Oczywiście może to ulegać modyfikacjom w wyniku zmian politycznych, np. Polska była postrzegana za Zachodzie jako integralna część wrogiego bloku państw w czasie zimnej wojny, a po jej wstąpieniu do NATO i UE jest częścią rodziny państw demokratycznych. Łącuch konotacji, jaki ludzie przypisują danemu państwu, zjawisku, ruchowi społecznemu, zależy od używanego języka, jak się o nich mówi w określonym kontekście historycznym i kulturowym.

Drugą częścią konstruowania jest przyporządkowanie (*interpellation*), czyli przypisywanie cech przedmiotom, państwom, ludziom i zjawiskom. Różne sposoby ich przedstawiania pociągają za sobą różne tożsamości, co z kolei implikuje różne sposoby funkcjonowania w świecie, lokuje je w obrębie różnych relacji władzy i wytwarza odmienne interesy. Poszczególne aktorzy są pozycjonowani np. w relacjach my – oni, nasze państwo – obce państwo. Przeważnie własne państwo jest sytuowane w centrum i według niego określa się pozycje innych. Staje się ono podmiotem, z własną tożsamością i interesami, reprezentującym w teorii homogeniczną wspólnotę. Przypisuje się jej cechy pozytywne, więc działania podjęte przez rządzących w jej imieniu są

⁹ J. Weldes, op. cit., s. 280.

uzasadniane w taki sam sposób, jako podejmowane w obronie istotnych dla niej wartości, np. wolności czy bezpieczeństwa¹⁰.

Rosja w oczach Zachodu, Zachód w oczach Rosji

W momencie sporu międzynarodowego dochodzi do zderzenia różnych wizji. W przypadku działań Rosji wobec Ukrainy, Stany Zjednoczone podkreślają swoją tożsamość obrońcy wolności, demokracji, mającego obowiązek reakcji na łamanie prawa do integralności terytorialnej. Rosja natomiast jest przedstawiana jako dążąca do zniewolenia sąsiednich narodów. Prezydent Barack Obama, po aneksji Krymu przez Rosję, wygłosił przemówienie, w którym stwierdził, że Rosja pogwałciła podstawowe zasady prawa międzynarodowego, takie jak suwerenność i integralność terytorialna¹¹. Amerykański prezydent w jednym z wywiadów stwierdził, że Putin mentalnościowo jest ukształtowany przez doświadczenia z czasów ZSRR i jego służbę w KGB, dlatego postrzega relacje międzynarodowe przez zimnowojenny pryzmat. Wybiera zachowania agresywne, a nie działania zmierzające w kierunku modernizacji Rosji, także poprzez tworzenie przyjaznych i partnerskich relacji z sąsiadami. Obama podkreślał w sposób szczególnie słabość gospodarczą Rosji w kontekście dalszego pogorszenia sytuacji po wprowadzeniu sankcji¹². Także przedstawiciele rządów państw europejskich starali się uzasadnić konieczność ich zastosowania. Minister spraw zagranicznych Niemiec Frank-Walter Steinmeier po agresji rosyjskiej na Krym stwierdził, że „Europa przeżywa bez wątpienia najpoważniejszy kryzys od czasu upadku muru berlińskiego”¹³. Rząd niemiecki na czele z Angelą Merkel, dostrzegając szansę odegrania kluczowej roli w tym konflikcie, zaangażował się w obronę podstawowych wartości dla Zachodu, biorąc udział (wspólnie z Francją) w rozmowach dyplomatycznych między przedstawicielami Rosji i Ukrainy oraz cementując solidarność UE w kwestii utrzymania sankcji, dopóki Moskwa nie zdecyduje się na zmianę polityki. W przypadku UE sytuacja jest bardziej skomplikowana. Zarówno organizacja, jak i poszczególni jej członkowie podzielają wartości ważne także dla Stanów Zjednoczonych¹⁴, ale poszczególne rządy i społeczeństwa postrzegają Rosję odmiennie. Na przykład według badań Instytutu Gallupa

¹⁰ Ibidem, s. 285–287.

¹¹ Statement by the President on Ukraine, White House Office of the Press Secretary, 17.03.2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/17/statement-president-ukraine> (data dostępu: 23.03.2014).

¹² P. Engel, *Obama describes how he views Putin and Russia*, 11.02.2015, www.businessinsider.com/obama-describes-how-he-views-putin-and-russia-2015-2-11 (data dostępu: 23.03.2015).

¹³ P. Wittrock, G.P. Schmitz, *Angela Merkel plays central role in Russia Diplomacy over Crimea*, „Der Spiegel”, 4.03.2014, <http://www.spiegel.de/international/world/angela-merkel-plays-central-role-in-russia-diplomacy-over-crimea-a-956834.html> (data dostępu: 23.03.2014).

¹⁴ W listopadzie 1990 r. Stany Zjednoczone i Wspólnota Europejska wydały wspólną deklarację, w której zapisano chęć pogłębienia partnerstwa oraz potrzebę konsultacji we wszystkich możliwych dziedzinach. Podkreślono przy tym wzajemne związki historyczne, polityczne, ekonomiczne i kulturowe oraz istniejącą wspólnotę cywilizacyjną opartą na wartościach uwzględniających poszanowanie praw człowieka, wolność

opublikowanych w 2015 r. więcej badanych obywateli greckich było skłonnych poprzeć przywództwo Rosji (35%) niż UE (23%)¹⁵. Natomiast według badań Pew Research Center aż 81% Polaków wyrażało w 2014 r. negatywną opinię o Rosji (w 2013 r. taki stosunek miało jeszcze tylko 54% obywateli)¹⁶.

Stany Zjednoczone są postrzegane w Rosji jako państwo aroganckie, chcące rozszerzać swoje wpływy, ingerujące w tym celu w strefę bezpieczeństwa Rosji, osłabiając jej pozycję na arenie międzynarodowej. Putin porównywał Rosję do niedźwiedzia, którego państwa zachodnie chcą „zakuć w łańcuchy, wyrwać mu zęby i pazury, czyli zredukować zdolność do odstraszenia nuklearnego”¹⁷. Podczas przemówienia wygłoszonego w grudniu 2014 r. stwierdził, że Zachód dąży do słabienia Rosji „na dekady, jeśli nie na wieki”, i gdyby nawet Rosja nie dokonała aneksji Krymu, Zachód znalazłby inny pretekst, by zrealizować ten cel. Odwołał się przy tym do sytuacji w latach 90. XX w. w byłej Jugosławii, kiedy podjęto działania w celu wyparcia wpływów rosyjskich z Bałkanów. Podkreślił również znaczenie dumy narodowej dla społeczeństwa rosyjskiego, która – jego zadaniem – nie była tak ważna dla obywateli państw europejskich¹⁸.

Z pewnością doświadczenia historyczne mają duży wpływ na postrzeganie zagrożenia, szczególnie te pochodzące z okresu, który dobrze pamięta duża część społeczeństwa. W przypadku państw Zachodu i Rosji jest to zimna wojna, podczas której uważali siebie wzajemnie za głównych wrogów. Po jej zakończeniu, w momentach niewralgicznych, gdy relacje między nimi osiągały szczytowy poziom napięcia, wielu analityków i dziennikarzy używało w swych publikacjach terminu „nowa zimna wojna”, co dodatkowo napawało niepokojem opinię publiczną. Poczucie zagrożenia przenosi się również na rządzące elity, wpływając na ich decyzje. W takich okolicznościach, według konstruktywistów, mniej liczą się fakty, takie jak siła militarna, a bardziej wyobrażenia o nich i konotacje istniejące w świadomości – fakty społeczne. Inaczej działania Rosji i wzrost jej siły militarnej są postrzegane np. w Serbii, która ma tradycyjnie dobre relacje z Moskwą, a inaczej w krajach bałtyckich, których terytoria należały kiedyś do ZSRR.

Koniec zimnej wojny i rozpad ZSRR nie spowodował automatycznie ustanowienia normalnych relacji między Rosją a Zachodem. Zaistniało wiele okoliczności, które powodowały duże wahania: ocieplenia i ochłodzenia ich stosunków. Do czynników

intelektualną i gospodarczą, funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznych instytucji (Tekst Deklaracji Transatlantycznej: www.eurunion.org/partner/transatldec.htm; data dostępu: 12.02.2017).

¹⁵ P. Dong, C. Rieser, *More Greeks approve of Russia's leadership than EU's*, Gallup, 2.02.2015, <http://www.gallup.com/poll/181460/greeks-approve-russia-leadership.aspx> (data dostępu: 17.05.2016).

¹⁶ K. Devlin, *Anti-Russian views on the rise in Poland*, Pew Research Center, 19.03.2015, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/03/19/anti-russian-views-on-the-rise-in-poland/> (data dostępu: 17.05.2016).

¹⁷ P. Engel, op. cit.

¹⁸ Vladimir Putin: West has tried to contain Russia for decades, „Guardian”, 4.12.2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/04/vladimir-putin-west-contain-russia-state-nation-speech-president> (data dostępu: 10.03.2017).

pozytywnych możemy zaliczyć chęć współpracy w rozwiązywaniu problemów na arenie międzynarodowej, ale także zainteresowanie przedsiębiorców kontaktami handlowymi i inwestycjami. Niechęć do Rosji jest oparta na dwóch faktach: rosyjskim ekspansjonizmie i łamaniu praw człowieka. Zachód krytycznie odnosi się także do rosyjskiego systemu politycznego, który ma coraz mniej wspólnego z demokracją, oraz do wynikającej z tego faktu niestabilności gospodarczej, co często oznacza kłopoty zachodnich firm działających w Rosji¹⁹. Z tych powodów na Zachodzie nie powstało żadne znaczące prorosyjskie lobby (choć po wprowadzeniu sankcji uaktywnili się przedstawiciele biznesu, a także lobbyści wynajęci przez stronę rosyjską)²⁰. Jak to ujął David Wedgwood Benn, „Komunizm się skończył, ale negatywny wizerunek Kremla i rosyjskiego niedźwiedzia przetrwał”²¹ w świadomości społeczeństw i w kalkulacjach rządzących. Trwa wśród nich debata, czy z Rosją należy prowadzić dialog i starać się unormować relacje, opierając się na istniejących wspólnych celach, czy konieczna jest konfrontacja²².

Taką ambiwalencję można zauważyć w polityce Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny. George H. Bush starał się prowadzić z Moskwą dialog, przede wszystkim w celu uregulowania kwestii rozbrojenia nuklearnego i uzgodnień dotyczącego nowego ładu światowego. Politykę włączenia Rosji w „nowy światowy porządek”²³ jako partnera w jego kształtowaniu kontynuował także jego następcą – Bill Clinton. Jednak relacje te uległy pogorszeniu, szczególnie podczas prowadzonej przez Rosję interwencji w Czeczenii, a potem w dobie operacji NATO w Kosowie w 1999 r. W czasie prezydentury George’a W. Busha doszło do zbliżenia obu mocarstw po atakach terrorystycznych na Stany Zjednoczone z 11 września 2001 r. Jednak interwencja USA w Iraku w 2003 r., otwarta krytyka stanu demokracji w Rosji przez amerykańskiego prezydenta, plany rozmieszczenia elementów amerykańskiej tarczy rakietowej na terenie Polski i Czech, a w końcu wojna rosyjsko-gruzińska z 2008 r. sprawiły, że pod koniec kadencji Busha relacje amerykańsko-rosyjskie były bardzo napięte. Badania opinii publicznej w USA w czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej z 2008 r. wykazały, że znacznie zwiększył się odsetek respondentów uważających Rosję za państwo nieprzyjazne lub za wroga: w 2007 uważało tak 24%, a w 2008 r. – już 51%. Warto zauważyć,

¹⁹ A. Kuchins, *Putin's return and Washington's reset with Russia*, „Foreign Affairs”, 29.09.2011.

²⁰ D.W. Drezner, *The five most amazing facts about Russian lobbying in the United States*, „Washington Post”, 6.01.2015, https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2015/01/06/the-five-most-amazing-facts-about-russian-lobbying-in-the-united-states/?utm_term=.3ef616fce751 (data dostępu: 20.05.2015); A. Rettman, *Gazprom lobbyists get to work in EU capital*, 21.04.2015, <https://euobserver.com/foreign/128403> (data dostępu: 20.05.2015).

²¹ D. Wedgwood Benn, *On re-examining Western attitudes to Russia*, „International Affairs” 2014, t. 90(6), s. 1320.

²² Ibidem. Więcej na temat kreowania wizerunku Rosji w Stanach Zjednoczonych: M. Raś, *Kreowanie wizerunku Federacji Rosyjskiej w Stanach Zjednoczonych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2014, t.50, nr 2, s. 251–261.

²³ G.H. Bush, *Address before a joint session of the Congress on the State of the Union*, 29.01.1991, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253> (data dostępu: 10.03.2017).

że negatywną opinię o Rosji miały przede wszystkim osoby śledzące wiadomości na temat wojny w mediach, gdyż podawane wiadomości przekonywały znaczną większość z nich (70%), że to Rosja była odpowiedzialna za rozpoczęcie konfliktu²⁴.

Barack Obama, zauważając możliwość współpracy na istotnych dla obu stron obszarach (w kwestiach redukcji zbrojeń, sytuacji w Afganistanie, programu nuklearnego Iranu), próbował naprawić tę sytuację²⁵. Jednak rozwój wypadków był podobny jak w przypadku jego poprzednika – poważny kryzys w relacjach nastąpił w momencie aneksji przez Rosję Krymu i udziału rosyjskich żołnierzy w walkach na wschodzie Ukrainy po stronie separatystów.

W Stanach Zjednoczonych, szczególnie wśród elit politycznych, istnieje świadomość, że Rosja nie chce zrezygnować ze swojej pozycji mocarstwowej i próby zdobywania sojuszników na obszarach uważanych przez Moskwę za jej strefę wpływów kończą się znacznym pogorszeniem relacji dwustronnych. Już od czasów George'a H. Busha starano się raczej włączać Rosję we wspólne działania niż ją antagonizować, przekonując ją, że NATO nie jest już wrogiem blokiem. Przykładem strategii mającej na celu realizację tego celu było stworzenie forum szerokiej współpracy, w postaci Rady NATO–Rosja, powstałej w 2002 r. Amerykanie nie godzą się jednak na spełnianie wszystkich postulatów Rosji i wspierają dążenia państw byłego bloku radzieckiego bądź tych, które zyskały niepodległość po rozpadzie ZSRR, do integracji z Zachodem. Mimo niechętnego stosunku rządu w Moskwie, NATO przyjmuje nowych członków, należących w czasie zimnej wojny do Układu Warszawskiego.

Analiza polityki UE wobec Rosji jest o wiele bardziej skomplikowana, gdyż jej członkowie mają odmienne doświadczenia historyczne związane z tym państwem. Wpływają na to również takie czynniki, jak bezpośrednie sąsiedztwo czy stopień powiązań gospodarczych²⁶. Coraz mniej osób w krajach Zachodu postrzega pozytywnie Rosję – trend spadkowy można zaobserwować już od 2007 r. W badaniach opinii publicznej przeprowadzonych przez Pew Research Center w 2013 r. w większości krajów członkowskich UE opinie negatywne przeważały nad pozytywnymi (najbardziej niechętni byli respondenci francuscy – 64% z nich określiło swój stosunek do tego państwa jako nieprzychylny). Wyjątkiem była Grecja, gdzie 63% obywateli deklarowało dobrą opinię na temat Rosji²⁷.

²⁴ O. Bayulgen, E. Arbatli, *Cold War redux in US-Russia relations? The effect of US media framing and public opinion of the 2008 Russia-Georgia war*, „Communist and Post-Communist Studies” 2013, t. 46 (4), s. 521–523.

²⁵ Symbolem poprawy stosunków miało być naciśnięcie przycisku z napisem „reset” przez ówczesną sekretarz stanu USA Hillary Clinton i ministra spraw zagranicznych Rosji Siergieja Ławrowa podczas spotkania w Genewie w marcu 2009 r.

²⁶ Więcej na temat postrzegania Rosji w krajach UE: A. Szeptycki, *Rosja w odbiorze państw Unii Europejskiej*, w: S. Bielen, A. Skrzypek (red.), *Wizerunki międzynarodowe Rosji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 123–161.

²⁷ *Global opinion of Russia mixed*, Pew Research Center, 3.09.2013, www.pewglobal.org/2013/09/03/global-opinion-of-russia-mixed/ (data dostępu: 10.03.2017).

Żeby zrozumieć niechęć Rosji do zmiany polityki wobec Ukrainy i konflikt z państwami Zachodu na tym tle, trzeba wziąć pod uwagę rosyjską kulturę polityczną, politykę wewnętrzną, a także historyczne uwarunkowania postrzegania Zachodu. Po zakończeniu zimnej wojny i upadku ZSRR Rosja przejawiała chęć do współpracy z państwami byłego wrogiego obozu, chociażby w kwestii rozbrojenia i eliminowania zagrożeń dla światowego pokoju. W samej Rosji wprowadzano reformy, które miały prowadzić do demokratyzacji tego państwa i przestawienia jego gospodarki na funkcjonowanie według zasad wolnorynkowych. Także Stanom Zjednoczonym i państwu europejskim zależało na włączeniu Rosji do współpracy, uczynienie z tego państwa strategicznego i odpowiedzialnego partnera na arenie międzynarodowej. Nie oznacza to, że w nowych relacjach Wschód–Zachód nie pojawiały się wcześniej wspomniane poważne różnice zdań, jednak można je było uznać za poprawne.

Wydarzeniem, które wzbudziło zaniepokojenie w Moskwie w kontekście ekspansji Zachodu, była inwazja amerykańska na Irak w 2003 r. Przed tym, w ramach walki z terroryzmem, Rosja zaakceptowała obecność wojsk amerykańskich w bazach na terytorium Uzbekistanu i Kirgistanu – państwach uznawanych, także nieformalnie przez Zachód, za strefę jej wpływów/bezpieczeństwa. Jednak z czasem uznano, że zwiększenie zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Azji Środkowej zagraża rosyjskim interesom. Podjęto więc wysiłki w celu skłonienia wyżej wymienionych państw do wypowiedzenia umów o użyczeniu baz, także na forum Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SOW). Było to ułatwione przez wsparcie należących do SOW Chin, również niezadowolonych z rozszerzania się wpływów amerykańskich w tym regionie²⁸.

Rosja była także zaniepokojona planami rozszerzenia NATO na wschód, szczególnie dotyczącymi Ukrainy i Gruzji²⁹. W sierpniu 2008 r. po raz pierwszy użyła sił militarnych, by zniechęcić Zachód do takich działań. Wojna z Gruzją spowodowała jedynie ograniczoną reakcję Zachodu, w postaci zawieszenia spotkań Rady NATO–Rosja. Skutkiem konfliktu było ogłoszenie niepodległości przez Abchazję i Osetię Południową, które zostały uznane przez Rosję.

Bardzo ważnym powodem zadrażnienia stosunków Wschód–Zachód było przedstawienie przez George’a W. Busha planów rozmieszczenia elementów tarczy antyrakietowej na terenie Polski i Czech – Rosja postrzegala te działania jako skierowane przeciwko sobie. Przypominano, że umowa pomiędzy Rosją a NATO z 1997 r. gwarantowała nieumieszczanie stałych sił Sojuszu na terytorium państw byłego Układu Warszawskiego. Wprawdzie Barack Obama na początku swej prezydentury wycofał się

²⁸ M. Falkowski, J. Lang, *Hostages to Moscow, clients of Beijing. Security in Central Asia as the role of the West diminishes*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Eastern Center Studies, nr 51, październik 2014, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_51_ang_hostages_to_moscow_3.pdf (data dostępu: 22.02.2017).

²⁹ Obawy rosyjskie przed ekspansją Zachodu w jej „strefę wpływów” trafnie uchwycił John Mearsheimer, stwierdzając, że zachęcając do zbliżenia z Zachodem strategicznie bardzo istotną dla Rosji Ukrainę, Zachód mógł się spodziewać takiej reakcji Kremla (J. Mearsheimer, *Why the Ukraine crisis is the West's fault*, „Foreign Affairs”, wrzesień/październik 2014).

z planów poprzednika, jednak zaproponował inną formę budowy tarczy antyrakietowej w Europie, co stało się ponownie przedmiotem zacieklego sporu po działaniach Rosji na terytorium Ukrainy w 2014 r. Jego dalsza eskalacja nastąpiła po decyzji NATO podjętej na szczycie w Newport we wrześniu 2014 r. o utworzeniu Immediate Alliance Assurance Force i baz na terytoriach wschodnich członków NATO.

Stosunek społeczeństw i rządów wobec wprowadzonych sankcji gospodarczych

Wprowadzenie argumentów konstruktywistów do analizy międzynarodowych sankcji gospodarczych jest bardzo istotne. Pozwala zrozumieć, dlaczego mimo strat gospodarczych, a czasem także politycznych ponoszonych przez aktorów nakładających sankcje, są one utrzymywane. Sankcje powinny być rozumiane nie tylko jako narzędzie polityki zagranicznej państw i organizacji, ale także jako swoiste fakty instytucjonalne. Należy analizować więc ich znaczenie jako sprzeciw wobec łamania ważnych norm, co wynika z tożsamości aktorów w nie zaangażowanych i wzajemne postrzeganie państw zarówno karających, jak i karanych³⁰. Zwolennicy konstruktywizmu przywiązują największą wagę do procesów instytucjonalnych i ideologicznych w działaniach aktora, który operuje w określonym kontekście. Choć stałe normy łączą aktorów stosunków międzynarodowych, jednak nie zawsze ich łamanie powoduje automatyczną reakcję. Przede wszystkim państwa chcące bronić ich przestrzegania muszą uznać, że brak reakcji będzie bardziej szkodliwy dla ich interesu narodowego niż ryzyko strat na polu politycznym lub gospodarczym.

W teorii konstruktywizmu podkreślona jest rola instytucji i organizacji międzynarodowych. Nie są one postrzegane jako narzędzie realizacji interesów najsilniejszych państw, ale aktorzy, którzy mogą również realizować własne cele. Biurokracja wygenerowana przez daną organizację jest niekiedy zobowiązana występować w obronie norm, do obrony których dana instytucja jest powołana. Dzieje się tak nawet wtedy, kiedy są one łamane przez należące do niej mocarstwa. Nasuwającym się przykładem jest sprzeciw ONZ wobec inwazji Stanów Zjednoczonych na Irak w 2003 r.

W przypadku reakcji na agresywną politykę Rosji kluczowa instytucja mająca za zadanie egzekwowanie przestrzegania norm, takich jak suwerenność i integralność terytorialna, czyli ONZ, była częściowo sparaliżowana. Rada Bezpieczeństwa nie mogła podjąć żadnych działań powstrzymujących Rosję, gdyż jest ona jej członkiem z prawem weta. Zgromadzenie Ogólne ONZ przegłosowało za to 27 marca 2014 r. rezolucję „Integralność terytorialna Ukrainy” (przy 100 głosach za, 11 przeciw i 58 wstrzymujących się) stwierdzającą nieważność referendum przeprowadzonego

³⁰ Y. Koga, *Constructivist approach of international sanctions: Realism, liberalism, cosmopolitanism, and hegemonism*, s. 49–56, <http://www.sanctio.jp/wordpress/wp-content/uploads/2010/06/Constructivist-Approach-of-International-Sanctions-by-Yoshifumi-KOGA1.pdf> (data dostępu: 13.08.2015).

na Krymie 16 marca, w którym głosujący opowiedzieli się za przyłączeniem półwyspu do Rosji. Wszystkie państwa europejskie (naturalnie oprócz Rosji, a także Bośni i Hercegowiny oraz Serbii, których przedstawiciele byli nieobecni podczas głosowania) poparły rezolucję³¹.

Rosja została ukarana przez instytucję nieformalnie. Zaprzeszano spotkań na szczycie UE–Rosja. Na szczycie G8, 24 marca 2014 r. w Brukseli (miało się odbyć w Soczi w czerwcu 2014 r.), zawieszono uczestnictwo Rosji w tej instytucji, skupiającej najbardziej uprzemysłowione i demokratyczne państwa świata³². Miało to duże znaczenie symboliczne – był to jasny sygnał, że Rosja nie wykorzystwała kredytu zaufania państw G7. Przyjmując ją do tego grona, pozostali członkowie mieli nadzieję, że będzie ona w miarę upływu czasu niwelować różnice w systemie politycznym i gospodarczym, stając się w pełni wiarygodnym partnerem na arenie międzynarodowej. Także na szczycie G20 w Brisbane w listopadzie 2014 r., po serii indywidualnych rozmów z zachodnimi liderami, którzy potępiali go za destabilizowanie sytuacji na Ukrainie, prezydent Rosji Władimir Putin wcześniej opuścił spotkanie³³.

Zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE dostrzegały wiele korzyści współpracy z Rosją. W obszarze polityki międzynarodowej była ona ważnym partnerem w rozwiązywaniu problemów, np. w zwalczaniu tzw. państwa islamskiego – organizacji terrorystycznej działającej na terenie Syrii i Iraku, istotną stroną w negocjacjach z Iranem na temat zatrzymania jego programu nuklearnego czy uczestnikiem rozmów sześciostronnych z Koreą Północną. Na polu gospodarczym 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 była trzecim co do wielkości (po Stanach Zjednoczonych i Chinach) partnerem handlowym UE: stamtąd pochodziło 7% jej importu, a wysyłała do Rosji 12% swego eksportu³⁴. Wymiana między Stanami Zjednoczonymi a Rosją była natomiast znikoma³⁵, natomiast łączyły je z Rosją poważne inwestycje: kilka wielkich firm, takich jak Boeing, Ford, General Motors czy ExxonMobil, było bardzo silnie obecnych na rosyjskim rynku. Można więc stwierdzić, że zarówno Stany Zjednoczone, jak i UE narażały się na straty i niezadowolenie społeczne, głównie przedstawiciele biznesu

³¹ *General Assembly adopts resolution calling upon states not to recognize changes in status of Crimea Region*, 27.03.2014, <https://www.un.org/press/en/2014/ga11493.doc.htm> (data dostępu: 10.04.2014).

³² Więcej na ten temat: R. Matera, *Wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego na szczytach G7/G8*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, t. 2, nr 13, s. 126.

³³ *Vladimir Putin leaves G20 after leaders line up to browbeat him over Ukraine*, „Guardian”, 16.11.2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/16/vladimir-putin-leaves-g20-after-leaders-line-up-to-browbeat-him-over-ukraine> (data dostępu: 20.11.2016).

³⁴ 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 (data dostępu: 20.03.2017).

³⁵ United States Census Bureau, *Trade in goods with Russia*, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html> (data dostępu: 23.02.2015).

zaangażowanych w Rosji³⁶. Podjęcie współpracy i próba koordynacji działań były zatem kluczowe tak dla podniesienia skuteczności sankcji, jak przekonania wyborców o ich konieczności. Było to możliwe dzięki temu, że normy łamane przez Rosję były bardzo istotne dla państw demokratycznych ze względów ideologicznych, ale także działania tego państwa poważnie naruszały zasady systemu międzynarodowego bezpieczeństwa.

Analizując stosunek społeczeństw wobec sankcji, zauważamy, że w większości zbadanych przypadków stanowisko głoszone przez rząd nie różni się od poglądów społeczeństw w danym kraju. Można to uznać za potwierdzenie tezy konstruktywistów, że opinia publiczna jest kształtowana przez decydentów na podstawie określonego przez nich interesu narodowego. Jednakże można również przypuszczać, że wypowiedzi rządzących wynikają z analiz sondaży, gdyż od tej reguły występują wyjątki. Na przykład premier Węgier Viktor Orbán, stwierdzając, że „UE strzela sobie w stopę”, zdecydował się na zacieśnienie stosunków gospodarczych z Rosją: zawarto układ o budowie dodatkowego reaktora w elektrowni jądrowej 5 km od miejscowości Paks. Słowacja, chcąc zabezpieczyć swoje interesy, podpisała z Rosją 15-letni kontrakt na dostawę ropy³⁷. Grecki premier, Alexis Tsipras, w kwietniu 2015 r. podczas wizyty w Moskwie zaapelował, by UE zniosła sankcje, gdyż może to doprowadzić do nowej zimnej wojny³⁸. Warto zauważyć, że wśród państw UE to w Grecji najmniejszy odsetek obywateli – jedynie 11% – popierał wprowadzenie sankcji. Dla porównania w Polsce za takim rozwiązaniem opowiadało się 70% respondentów³⁹.

Co ciekawe, w Niemczech, w których rządzący najsilniej popierają utrzymanie sankcji i przekonują innych członków do nieugiętej postawy, społeczeństwo jest podzielone na tle postrzegania zasadności takiej polityki. W 2016 r. poparcie dla utrzymywania istniejących sankcji wynosiło 46%, 16% respondentów uważało, że powinny być zaostrome, a 27% – że złagodzone. 75% badanych stwierdziło, że relacje z Rosją są złe lub raczej złe, ale aż 18% określało je jako raczej dobre. Z kolei 44% oceniało działania rządu niemieckiego wobec konfliktu ukraińskiego jako właściwe, 19% jako zbyt prorosyjskie. Jeśli chodzi o militarne zagrożenie ze strony

³⁶ Więcej na temat lobbingu prowadzonego przez Exxon Mobile: I. Arnsdorf, E. Schor, *ExxonMobil helped defeat Russia sanctions bill*, „Politico”, 18.12.2016, <http://www.politico.com/story/2016/12/exxon-mobile-russia-sanctions-rex-tillerson-232770> (data dostępu: 10.03.2017). Więcej na temat lobbingu w państwach europejskich C. Oliver, J. Fontanella-Khan, G. Parker, S. Wagstyl, *EU sanctions push on Russia falters amid big business lobbying*, „Financial Times”, 16.04.2014, <https://www.ft.com/content/352f4f5c-c57c-11e3-97e4-00144feabdc0> (data dostępu: 20.05.2016).

³⁷ T. Dolidze, *EU Sanctions Policy towards Russia: The Sanctioner-Sanctionee's Game of Thrones*, CEPS Working Document, nr 402, styczeń 2015, <http://www.ceps.eu/system/files/WD%20402%20TD%20Sanctions.pdf> (data dostępu: 10.05.2015).

³⁸ S. Walker, *Alexis Tsipras in Moscow asks Europe to end sanctions against Russia*, „The Guardian”, 8.04.2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/08/alexis-tsipras-in-moscow-asks-europe-to-end-sanctions-against-russia> (data dostępu: 10.05.2016).

³⁹ J. Ray, N. Esipova, *Russians, EU residents see sanctions hurting their economies*, Gallup, 28.04.2016, http://www.gallup.com/poll/191141/russians-residents-sanctions-hurting-economies.aspx?g_source=sanctions+Russia&g_medium=search&g_campaign=tiles (data dostępu: 22.02.2017).

Rosji, dostrzega je w różnym stopniu 38% badanych, a nie obawia się go – 56%⁴⁰. To oznacza, że nie jest to sprawa priorytetowa dla rządu niemieckiego, który nie wkłada wiele wysiłku w konstruowanie negatywnego obrazu Rosji i jego podtrzymywanie. Głównym zagrożeniem jest obecnie problem uchodźców, a także obawa przed zamachami terrorystycznymi – szczególnie po ataku w Berlinie w grudniu 2016 r. Wobec takiej priorytetyzacji zagrożeń społeczeństwo mogłoby preferować współpracę z Rosją w Syrii⁴¹. Warto bowiem zauważyć, że zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, część opinii publicznej (w Polsce 46%, w Niemczech 33%) uważa, że współpraca z Rosją jest ważna i możliwa⁴². Moim zdaniem może to wynikać także z faktu, że ze względu na powiązania gospodarcze motywacja rządów do przedstawiania bardzo negatywnego wizerunku Rosji jest niewielka. Decydenci opowiadający się za utrzymaniem, a nawet zaostreniem sankcji zdają sobie sprawę, że kompromis w ramach UE jest bardzo kruchy. Warunkiem zniesienia sankcji jest wypełnienie postulatów wyartykułowanych w porozumieniach z Mińska, zawartych po negocjacjach (z udziałem Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji) we wrześniu 2014 r. i w lutym 2015 r. Dotyczą one zaprzestania przez Rosję wspierania separatystów we wschodniej Ukrainie. Rezygnacja z restrykcji przed spełnieniem tych warunków byłaby porażką, oznaczałoby to, że Zachód nie dysponuje narzędziami do powstrzymania polityki Rosji.

Mimo tych różnic w ramach UE należy podkreślić, że wszyscy jej członkowie zauważali większe korzyści, jakie przynosi dostosowanie się do wspólnej polityki oraz przynależności do tej organizacji niż wyłamanie się ze stosowania sankcji. Warto wziąć pod uwagę, że dodatkowym argumentem za konstruowaniem polityki wobec Rosji na poziomie UE jest fakt, że działania te są podejmowane nie tylko w interesie narodowym, ale także społeczności międzynarodowej, szczególnie państw sojuszniczych sąsiadujących z Rosją. Taka retoryka pojawiała się również w uzasadnieniach przedstawianych przez administrację amerykańską. Należy ponadto stwierdzić, że przestrzeganiu norm i zobowiązań służy fakt, że wszyscy członkowie UE to państwa demokratyczne. Mimo różnych interesów gospodarczych i postrzegania zagrożenia ze strony Rosji, mają spójny pogląd na kwestie przestrzegania prawa międzynarodowego i jego wpływ na bezpieczeństwo. Działanie przeciw państwu łamiącemu zasady w ramach organizacji pozwala im uzyskać właściwe informacje⁴³ – nie mogą w związku z tym zasłaniać się niewiedzą o działaniach Rosji we wschodniej Ukrainie.

⁴⁰ *Partnerschaft unter Spannung Wie die Deutschen über Russland denken*, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_Partnerschaft_unter_Spannung_2016_DT.pdf (data dostępu: 22.02.2017).

⁴¹ *Europeans' Attitudes towards Security. Summary*, kwiecień 2015, Special Eurobarometer 432, s. 7, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (data dostępu: 22.02.2017).

⁴² *Polacy o stosunkach polsko-rosyjskich i polityce wschodniej Polski*, oprac. B. Badora, CBOS, Warszawa, maj 2014, nr 77/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_077_14.PDF (data dostępu: 10.05.2016); *Partnerschaft unter Spannung...*, op. cit.

⁴³ D. Donno, *Who is punished? Regional intergovernmental organizations and the enforcement of democratic norms*, „International Organization” 2010, t. 64, nr 4, s. 594.

Warto zauważyć, że stosunek do Rosji i jej prezydenta Władimira Putina wśród społeczeństw krajów NATO jest przeważnie negatywny. Największy procent pozytywnych opinii odnotowano we Francji (30%), a najmniej w Polsce (15%). W Polsce ewentualny atak zbrojny Rosji jest wskazywany jako główne zagrożenie przez 70% respondentów, kolejny największy odsetek osób tak myślących stanowią obywatele Stanów Zjednoczonych (ale już tylko 59%). Choć większość obywateli państw NATO popiera udzielenie Ukrainie wsparcia finansowego, nie chcą oni, by ten kraj stał się w najbliższej przyszłości członkiem NATO (sprzeciwia się temu np. aż 57% Niemców)⁴⁴.

Choć zdaniem obywateli amerykańskich w 2016 r. Rosja plasowała się na drugim miejscu wśród krajów najbardziej zagrażających bezpieczeństwu USA (po Korei Północnej), jednak w 2015 r. była jeszcze na pierwszym miejscu. Można stwierdzić, że dzieje się tak dlatego, że Amerykanie oceniają jako bardziej bezpośrednie zagrożenia związane z ISIS, zamachami terrorystycznymi, kryzysem migracyjnym. Świadczy o tym również poparcie dla zwycięzcy wyborów prezydenckich w listopadzie 2016 r. Donalda Trumpa, który podczas kampanii głosił konieczność zbliżenia z Rosją w walce z poważniejszymi zagrożeniami. Retoryka ta uległa zmianie po objęciu władzy przez nową administrację. Sekretarz obrony generał Jim Mattis podczas spotkania ministrów obrony NATO w lutym 2017 r. oświadczył, że Stany Zjednoczone nie przewidują w najbliższej przyszłości możliwości współpracy wojskowej z Rosją, wzywając ją do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego⁴⁵. Także sam Trump wezwał Rosję do oddania Ukrainie Krymu⁴⁶. W lutym 2017 r. senatorowie i kongresmeni z Partii Demokratycznej i Partii Republikańskiej zaproponowali ustawę (*Russia Sanctions Review Act*), która zobowiązywała prezydenta do poinformowania o zamiarze zniesienia sankcji wobec Rosji, co mogło zostać zablokowane w Kongresie⁴⁷. Było to związane ze skandalami dotyczącymi kontaktów bliskich współpracowników Trumpa z rosyjskimi dyplomatami. W wyniku publicznej debaty na ten temat ze stanowiska doradcy prezydenta do spraw bezpieczeństwa narodowego musiał zrezygnować Michael Flynn, a Prokurator Generalny Jeff Sessions był krytykowany za zatajenie spotkań z ambasadorem Rosji w USA Siergiejem Kislakiem podczas kampanii wyborczej⁴⁸.

⁴⁴ *NATO public opinion: Wary of Russia, leery of action on Ukraine*, 10.06.2015, Pew Research Center, <http://www.pewglobal.org/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine/> (data dostępu: 10.03.2017).

⁴⁵ H. Cooper, *Mattis rejects close military ties with Russia as he reassures NATO*, „New York Times”, 16.02.2017 <https://www.nytimes.com/2017/02/16/world/europe/jim-mattis-nato-russia.html> (data dostępu: 10.03.2017).

⁴⁶ M. Landler, P. Baker, D.E. Sanger, *Trump embraces pillars of Obama's foreign policy*, 2.02.2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/02/world/middleeast/iran-missile-test-trump.html> (data dostępu: 10.03.2017).

⁴⁷ J. Dye, *US lawmakers unveil bill to give Congress say on Russia sanctions*, „Financial Times”, 15.02.2017, <https://www.ft.com/content/2961f267-a4e5-3c40-9726-abee2df53106> (data dostępu: 10.03.2017).

⁴⁸ A. Entous, E. Nakashima, G. Miller, *Sessions met with Russian envoy twice last year; encounters he later did not disclose*, „Washington Post”, 1.03.2017, <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/sessions-spoke-twice-with-russian-ambassador-during-trumps-presidential-campaign-justice->

W raporcie przygotowanym w styczniu 2017 r. przez agencje wywiadowcze stwierdzono, że z polecenia Władimira Putina przeprowadzono ataki hakerskie mające na celu zdyskredytowanie kontrkandydatki Trumpa w wyborach prezydenckich – Hilary Clinton. Stwierdzono, że mogło mieć to wpływ na wynik wyborów⁴⁹. Szerokie komentarze na ten temat w prasie i duże zainteresowanie opinii publicznej świadczą o braku zaufania do Rosji i postrzeganiu tego państwa jako zagrażającego amerykańskim interesom narodowym. Z pewnością umacnia to także przekonanie w społeczeństwie o konieczności utrzymania sankcji.

Po ataku Rosji na Ukrainę w 2014 r. we wszystkich krajach objętych badaniem więcej obywateli, w porównaniu do poprzedniego okresu, deklaroowało negatywne postrzeganie Rosji (aż 80% Polaków, 70% Niemców, Francuzów i Włochów, 66% Brytyjczyków)⁵⁰. W niektórych krajach jednak sprzeciw wobec nałożonych sankcji i rosnąca niechęć do UE przekładał się na wręcz odwrotne opinie. W Grecji 62% obywateli było przeciwnych utrzymywaniu sankcji⁵¹. Poza tym według badań opinii publicznej przeprowadzonych we wszystkich krajach UE w marcu 2015 r. tylko 8% badanych za główne zagrożenie uważało niestabilność zewnętrznych granic UE (co można również interpretować jako możliwość ataku Rosji na państwa członkowskie), a 11% – wojny, w tym domowe⁵².

W wyniku wprowadzonych sankcji gospodarczych negatywny stosunek społeczeństwa rosyjskiego do Zachodu gwałtownie wzrósł. W sondażu przeprowadzonym w czerwcu 2015 r. przez Pew Research Center 81% respondentów wyraziło negatywny stosunek wobec Stanów Zjednoczonych, podczas gdy jeszcze w 2013 r. pozytywnie postrzegało to państwo aż 51% społeczeństwa. Dobrą opinię o UE miało jedynie 31% badanych (spadek o 32 punkty procentowe)⁵³. Pogorszenie się sytuacji gospodarczej w Rosji w wyniku spadku cen ropy i nałożonych sankcji, ale przede wszystkim przekonanie, podsycane przez rządową propagandę, że Zachód dąży do upokorzenia Rosji, spowodowało zjawisko konsolidacji społeczeństwa „wokół flagi”. Wielu Rosjan uważa, że podejmowane są działania wymierzone przeciwko ich krajowi, żeby go

-officials-say/2017/03/01/77205eda-feac-11e6-99b4-9e613afeb09f_story.html?utm_term=.152b49df619a (data dostępu: 10.03.2017).

⁴⁹ K. Gilsinan, K. Calamur, *Did Putin direct Russian hacking? And other big questions*, „The Atlantic”, 6.01.2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/01/russian-hacking-trump/510689/> (data dostępu: 10.03.2017).

⁵⁰ B. Stokes, *Russia, Putin held in low regard around the World*, Pew Research Center, 5.08.2015, <http://www.pewglobal.org/2015/08/05/russia-putin-held-in-low-regard-around-the-world/> (data dostępu: 22.02.2017).

⁵¹ N. Esipova, J. Ray, *Greeks oppose economic sanctions against Russia*, Gallup, 25.08.2015, <http://www.gallup.com/poll/184811/greeks-oppose-economic-sanctions-against-russia.aspx> (data dostępu: 22.02.2017).

⁵² *Europeans' Attitudes towards Security...*, op. cit.

⁵³ K. Simmons, B. Stokes, J. Poushter, *NATO publics blame Russia for Ukrainian crisis, but reluctant to provide military aid. In Russia, anti-Western views and support for Putin surge*, czerwiec 2015, Pew Research Center, <http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/> (data dostępu: 10.05.2016).

otoczyć i izolować. Można zaobserwować wzrost poparcia dla polityki prezydenta Putina (ufa mu aż 88% badanych)⁵⁴.

Poparcie własnych obywateli usztywniło stanowisko władz. Podtrzymywane jest przekonanie, że mimo przejściowych trudności Rosja sobie poradzi, a społeczeństwo jest w stanie oprzeć się wrogiemu Zachodowi. Aż 59% obywateli pytanym przez niezależny rosyjski ośrodek badań opinii publicznej – Yuri Levada Analytical Center – uważa, że nie powinno się brać pod uwagę krytyki stamtąd pochodzącej, gdyż państwa sprzeciwiają się Rosji, postrzegając ją jako rywala, nie rozumieją jej priorytetów, a w związku z tym są jej niechętni⁵⁵. Rosjanie są również zdania, że rosyjska kultura i historyczna tożsamość są ignorowane, a jej pozycja na arenie międzynarodowej kwestionowana. Sami postrzegają swój kraj jako mocarstwo i nie chcą zaakceptować tego, że mogą odgrywać na arenie międzynarodowej drugorzędą rolę. Dlatego aż 87% Rosjan popiera aneksję Krymu. W rosyjskiej propagandzie nie przedstawia się jej jednak jako kroku w kierunku odbudowy imperium, ale raczej jako odpowiedź na postulaty mieszkających tam Rosjan. „Odzyskanie” Krymu podbudowało także dumę narodową, przywróciło poczucie bycia zwycięzcą, wiarę w siłę Rosji – wartości, które zdaniem wielu obywateli utracono po upadku ZSRR. Aż 79% procent ankietowanych stwierdziło, że ten fakt oznacza powrót Rosji do jej tradycyjnej roli supermocarstwa i umocnienie wpływów na obszarze postradzieckim. Z badań tych wynika także, że Rosjanie nie przejmują się oceną polityki ich państwa wobec Ukrainy przez Zachód (71%), a 81% nie zgadza się z opinią, że aneksja Krymu była pogwałceniem prawa międzynarodowego⁵⁶. Choć jednocześnie organizuje się protesty wobec działań rządzących, jednak opozycjoniści są w zdecydowanej mniejszości, z powodu obaw przed represjami, ale przede wszystkim ze względu na utrzymujące się wysokie poparcie dla polityki prezydenta Putina

Oczywiście społeczeństwo rosyjskie przewiduje negatywne konsekwencje sankcji, takie jak utrudnienia w kontaktach biznesowych z Zachodem i związane z tym generujące dodatkowe koszty szukanie pośredników, duże wydatki na utrzymanie Krymu, zapóźnienie technologiczne, wzrastającą liczbą ofiar śmiertelnych wśród żołnierzy walczących na wschodzie Ukrainy, jeśli prezydent zechce destabilizować ten kraj do momentu, gdy porzuci on dążenia do integracji z Zachodem⁵⁷.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ *Sanctions*, 16.12.2016, Yuri Levada Analytical Center, <http://www.levada.ru/en/2016/12/02/sanctions-4/> (data dostępu: 10.03.2017).

⁵⁶ *Crimea: two years later*, 10.06.2016, Yuri Levada Analytical Center, <http://www.levada.ru/en/2016/06/10/crimea-two-years-later/> (data dostępu: 10.03.2017).

⁵⁷ L. Gozman, *Why Russians liked Americans better during the Cold War*, 7.04.2015, Politico, <http://www.politico.com/magazine/story/2015/04/russians-cold-war-116736> (data dostępu: 22.02.2017).

Konkluzje

Stanowisko rosyjskiej opinii publicznej jest kluczowe w utrzymywaniu poparcia dla polityki Putina. W związku z tym interes narodowy Rosji jest łatwiej konstruować. Społeczeństwo jest nawet bardziej wrogie w stosunku do Stanów Zjednoczonych, a także do Amerykanów niż w czasach zimnej wojny⁵⁸. Sankcje nie przynoszą zmian w polityce rosyjskiego prezydenta, gdyż nie mają one negatywnego wpływu na jego pozycję jako lidera. Mimo ostracyzmu Zachodu Rosja odgrywa wciąż ważną pozycję w polityce międzynarodowej, starając się dowieść, że to ona narzuca jej reguły. Kryzys na Ukrainie został przez nią wywołany świadomie, w celu powstrzymania rozszerzania się wpływów Zachodu, co do tej pory jest realizowane. Zaangażowanie militarne w Syrii pozwoliło jej stać się jednym z najważniejszych graczy na Bliskim Wschodzie. Stara się również zacieśnić kontakty gospodarcze z Chinami, szukając alternatywnego rynku zbytu dla surowców energetycznych. Odbudowując swoją mocarstwowość, nie waha się wracać do rywalizacji z Zachodem, co duża część społeczeństwa rosyjskiego przyjmuje bardzo pozytywnie⁵⁹. Można więc stwierdzić, że prezydent Putin – decydujący o polityce Rosji – uznaje, że korzyści z odmowy dostosowania się do warunków Zachodu, które mogłyby przynieść zniesienie sankcji, są mniejsze niż korzyści z utrzymania dotychczasowej polityki⁶⁰. Obywatele państw zachodnich (głównie europejskich) widzą, że sankcje nie przynoszą oczekiwanych zmian, mimo ponoszonych przez nich strat, przejawiają w związku z tym ambiwalentny stosunek do ich utrzymywania. Ujawnia się wtedy skłonność do bagatelizowania zagrożenia i trudniej utrzymać obraz Rosji jako wroga. Należy wziąć również po uwagę fakt, że rządzący Rosją kontrolują media, łatwiej więc im manipulować opinią publiczną. Na Zachodzie obywatele mają dostęp do różnorodnych informacji i komentarzy, a także są wystawieni na działania rosyjskiej propagandy, która przebija się z przekazem do Stanów Zjednoczonych i państw UE. Wydarzenia w Stanach Zjednoczonych związane z ingerencją Rosji w wybory odwróciły tę tendencję, a administracja prezydenta Trumpa, podzielona zresztą w tej kwestii, nie zaproponowała nowej strategii przekonania społeczeństwa o konieczności współpracy z Rosją, konstruując priorytety związane z interesem narodowym.

Jednak sankcje wobec Rosji, zarówno amerykańskie, jak i te nałożone przez UE, wciąż obowiązują. Wpływa na to nie tylko postrzeganie wzajemne społeczeństw, ale także przekonanie większości rządów o złamaniu przez Putina ważnych norm prawa międzynarodowego, co uznają za realne zagrożenie dla bezpieczeństwa. Na tej podstawie określają własny interes narodowy. Fakt, że dzieje się tak w państwach

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ K. Simmons, B. Stokes, J. Poushter, op. cit.

⁶⁰ Ciekawą teorię analizującą, w jakich okolicznościach państwa sankcjonowane są skłonne zmieniać politykę pod wpływem sankcji, można odnaleźć w: J.M.F. Blanchard, N.M. Ripsman, *Economic Statecraft and Foreign Policy. Sanctions, Incentives, and Target State Calculations*, Routledge, New York 2013.

najsilniejszych, mających możliwość narzucania swoich poglądów partnerom, ma kluczowe znaczenie. Dlatego interesy gospodarcze i polityczne (dotyczące współpracy z Rosją w rozwiązywaniu innych problemów globalnych) schodzą na drugi plan.

Constructing National Interests – The Case of US and EU Sanctions against Russia

The article presents the reasons why the United States and the European Union maintain sanctions against Russia in light of the theory of constructivism. The justification of the need for these sanctions is based to a large extent on Western societies' perception of Russia as a non-democratic country and a potential aggressor. In this context foreign policy priorities are developed, based on the national interest constructed in the individual countries. But the Russian society is also developing an opinion of the West's actions on the basis of historical experience, to a large extent sharing their government's belief that the countries imposing sanctions on Russia seek to weaken it, especially in terms of its position in the international arena. The constructivist perspective adopted here makes it possible to take into account, apart from the determinants of international politics and economic motives, the opinion of societies, which is very important for the construction of national interest and for continuing the adopted principles. This makes it also possible to answer the research questions: why do both the United States and the European Union maintain and from time to time also increase the sanctions against Russia despite the economic and political losses it entails for them? Why do governments believe that this is in their national interest, and why is this belief shared in many countries by a large part of public opinion?

Keywords: constructivism, shaping of national interest, sanctions towards Russia, Western societies' opinion of Russia, Russian society's opinion of Western countries.