



### ■ Prezydentura Trumpa i perspektywy dla układu transatlantyckiego

Jadwiga Kiwerska  
Jacek Kubera  
Tomasz Morozowski

Dotychczasowe doświadczenia z prezydenturą Donalda Trumpa dowodzą, że prawdopodobnie następuje zmiana obowiązującego od wielu dziesięcioleci paradygmatu bliskich relacji między Stanami Zjednoczonymi i Europą. Stosunki te dotyczyły zakresu polityki, bezpieczeństwa i gospodarki, a także obejmowały sferę kultury i kwestie społeczne. Zbudowany po II wojnie światowej i umocniony doświadczeniem oraz skutecznością układ transatlantycki w efekcie działań nowej administracji, ale też reakcji po stronie europejskiej znalazł się obecnie w stanie niepewności. Jego demontaż nie jest jeszcze przesądzony, niewykluczone, że po okresie zawirowań i pewnego chaosu, spowodowanych zmianą w Białym Domu, wspólnota transatlantycka odzyska swą siłę.

Przewidywanie przyszłości stosunków amerykańsko-europejskich jest jednak obarczone wyjątkowo dużą dozą niepewności. Wynikają one z nieprzewidywalności prezydenta Trumpa, stylu jego zachowań i sposobu podejmowania decyzji. Trudno jednoznacznie wskazać ośrodki, siły i osoby, które są w stanie skutecznie wpływać na decyzje nowego prezydenta oraz oddziaływać na kształt i kierunek amerykańskiej polityki zagranicznej, w tym wobec Europy. Tym bardziej że ekipę Trumpa tworzą osoby o skrajnie różnych poglądach, niektórzy o wręcz niebezpiecznym spojrzeniu na kwestie amerykańskiej odpowiedzialności, interesów i priorytetów (*vide* Stephen Bannon, główny strateg Białego Domu). Z drugiej strony mamy też urzędników o niekwestionowanym doświadczeniu i kompetencjach (np. gen. James Mattis, sekretarz obrony czy Herbert R. McMaster, szef Rady Bezpieczeństwa Narodowego).

#### Redakcja:

Radosław Grodzki  
Jacek Kubera  
(redaktor naczelny)  
Piotr Kubiak  
Krzysztof Malinowski

#### Korekta:

Hanna Różanek

Nr 315/2017

30.06.17

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

W efekcie polityka zagraniczna administracji Trumpa jest nadal zdominowana swego rodzaju chaosem, nagłymi „zwrotami akcji”, sprzecznymi wypowiedziami prezydenta oraz niektórych wysokich urzędników jego administracji, zmuszonych tłumaczyć i uzupełniać wypowiedzi prezydenta. Mamy więc obraz stylu działania nowego gospodarza Białego Domu (np. „taktyka tweetów”), natomiast możemy mieć wiele wątpliwości co do kształtu i kierunków polityki obecnej administracji amerykańskiej, co do jej strategii. Niczego tutaj nie można być pewnym. Jedyne, co można powiedzieć z pełną odpowiedzialnością, jest to, że nastawienie Trumpa wydaje się bardziej antyeuropejskie niż prezydentów ostatnich czasów. Czyni to Stany Zjednoczone dość niepewnym sojusznikiem Europy w trudnych czasach. Zwłaszcza że coraz więcej jest dowodów potwierdzających aktualność hasła „America First” określającego jako priorytet działań Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej ich własny interes żywotny. Pojmowany bardzo wąsko, w niemal XIX-wiecznym czy z początku XX stulecia ujęciu izolacjonistycznym.

Można się zatem spodziewać, że w stosunkach amerykańsko-europejskich ujawnią się nowe rozbieżności i konflikty interesów. Nie będzie ich łagodzić - tak jak było to w przeszłości - silne po stronie amerykańskiej „postannicze” poczucie odpowiedzialności za świat Zachodu, tożsamy pod względem wartości i zasad, a także wspólne doświadczenia z historii. Transakcyjne podejście Trumpa do relacji z sojusznikami i partnerami będzie eliminować lub znacząco osłabiać poczucie wspólnoty wartości. Trudno też zakładać, że na pojawiające się napięcia w relacjach transatlantyckich łagodzący wpływ będą miały bliskie, osobiste relacje Trumpa z przywódcami europejskimi. Ci, których nowy prezydent preferował i wspierał w walce o władzę, odnieśli porażki (*vide* Marine Le Pen we Francji). Zaś Wielka Brytania, z której premierem Theresą May amerykański prezydent nawiązał - jak się wydaje - bliskie porozumienie, już wkrótce znajdzie się poza głównym nurtem wydarzeń wiązanych z Unią Europejską.

Niepewność co do układu transatlantyckiego wynika ze stosunku Trumpa do NATO - filara tej wspólnoty. Chodzi zatem o bezpieczeństwo Europy i jej stabilność, czyli kwestie podstawowe. Pozytywnym sygnałem jest realizacja ustaleń ze szczytów NATO w Newport i Warszawie, dotyczących bezpieczeństwa wschodniej flanki Sojuszu. Jest to zasługa zarówno strony amerykańskiej i administracji Trumpa, która nie wykonała żadnego zasadniczego „zwrotu akcji” i kontynuuje to, co rozpoczęło się jeszcze za prezydentury Baracka Obamy - dyslokację amerykańskich żołnierzy wraz ze sprzętem na wschodnią flankę NATO, ale docenić należy także wkład strony europejskiej. Pozytywnie trzeba też postrzegać decyzję nowej administracji o zwiększeniu nakładów na obronę. Zwłaszcza gdy pamiętamy o drastycznych cięciach zarządzonych przez prezydenta Obamę. To w końcu ma znaczenie dla siły całego Sojuszu Atlantyckiego.

Pozostaje jednak problem *burden sharing*, stawiany dość bezkompromisowo przez nową administrację. Jakie mogą być konsekwencje dla strony europejskiej w przypadku niewypełnienia zobowiązań dotyczących 2 proc. PKB, podjętych w Newport, których finalizacja - przypomnijmy - powinna nastąpić dopiero w 2024 r.? Jest to pytanie o ewentualną reakcję USA, gdy nie zostaną spełnione żądania Trumpa, bo tak należy to nazwać. Można założyć najgorszy scenariusz, że nowy prezydent, chcąc potwierdzić swą konsekwencję i dbałość o interes amerykańskiego podatnika, zawiesi

dotychczas bezwarunkowe zobowiązanie Stanów Zjednoczonych do wypełnienia art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Byłoby to zakwestionowanie istoty NATO, podważenie sensu jego istnienia. Nie jest trudno przewidzieć, że oznaczałoby to powstanie zupełnie nowej sytuacji dla bezpieczeństwa europejskiego. Sytuacji ze wszech miar groźnej, bo otwierającej Europę na zagrożenia z zewnątrz, ze Wschodu. Jedyne pięć państw (w tym - obok USA - Polska), które spełniają kryterium 2 proc. PKB, to zbyt mało, aby przekonać Trumpa o rzeczywistej trosce Europy o swe własne bezpieczeństwo.

Problemem będzie również niechętny stosunek Trumpa do Unii Europejskiej. Dotąd wydawało się, że integracja europejska jest projektem z natury transatlantyckim, gdyż wzmacnia stabilizację Europy i zapewnia jej rozwój gospodarczy. Służy więc bezpieczeństwu europejskiemu, co legło u podstaw budowanej po II wojnie światowej wspólnoty transatlantyckiej. Tymczasem krytyczne pod adresem UE wypowiedzi Trumpa, nie zawsze skutecznie łagodzone przez innych urzędników nowej administracji, dowodzą, że traktuje on Unię Europejską bardziej jako konkurenta niż sojusznika Ameryki i nie dostrzega jej walorów.

Wobec takiego nastawienia do Unii Europejskiej nie jest wykluczone, że jednak Trump podejmie próby dyferencjacji jej państw członkowskich, starając się wykorzystać spory między nimi, różne ambicje, a także specjalne podejście do Ameryki, traktowanej zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej jak wymarzony sojusznik.

Nawet jeśli taki scenariusz się nie spełni, to nie unikniemy komplikacji w wielu większych i małych sprawach na linii Europa-Stany Zjednoczone. Ewentualne niepowodzenie negocjacji w sprawie *TTIP* miałyby silne symboliczne znaczenie jako fiasko projektu kluczowego dla wzmocnienia stosunków transatlantyckich.

Ze względu na protekcjonizm Trumpa problemy występują w relacjach handlowych, zwłaszcza między USA a Niemcami. Bezkompromisowe podejście nowej administracji do kwestii obniżenia wysokiego deficytu handlowego Stanów Zjednoczonych może się okazać głównym wyznacznikiem polityki Waszyngtonu wobec Berlina. Dodajmy, dotąd jednego z najbardziej lojalnych i znaczących sojuszników Ameryki, z którym administracja Obamy budowała „partnerstwo w przywództwie”.

Wydaje się jednak, że prezydent Trump nie zamierza się z nikim dzielić przywództwem - jakiegokolwiek by to przywództwo miało być. Na przykład aroganckie, pozbawione empatii wobec sojuszników i dlatego ledwo co tolerowane przez stronę europejską. Takiej sytuacji układ transatlantycki już doświadczył w okresie prezydentury George'a W. Busha i dla żadnej ze stron nie okazało się to dobrym rozwiązaniem. Jedynie osłabiło wspólnotę transatlantycką, nadwerężając też rangę Stanów Zjednoczonych w świecie oraz osłabiając ich skuteczność. Teraz - ze względu na skalę i charakter zagrożeń oraz wyzwań na arenie międzynarodowej - mogłoby być tylko gorzej.

Nie można jednak odmówić racji tym państwom z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polsce, które doświadczone przeszłością, gdy znajdowały się po drugiej stronie „żelaznej kurtyny”, dostrzegają nadal w Ameryce oraz administracji Trumpa ważnego i cennego sojusznika. Z tej perspektywy wizyta amerykańskiego prezydenta w Warszawie i jego spotkanie z państwami regionu może stać się sygnałem wartościowym, potwierdzającym utrzymanie zainteresowania Waszyngtonu dla spraw europejskich.

Ważne, aby wizyta ta nie stała się elementem procesu różnicowania przez nową administrację Europy na tę lepszą - proamerykańską i gorszą - niechętną Ameryce.

Dla państw wschodniej flanki NATO liczy się także i to, że wbrew niepokojom wywołanym retoryką wyborczą Trumpa, a także podejrzewaniem o powiązania nowej administracji z Kremlą, nie nastąpiła zasadnicza poprawa stosunków amerykańsko-rosyjskich. Obawiano się, że stanie się tak kosztem bezpieczeństwa europejskiego i interesów Ukrainy oraz za cenę osłabienia wschodniej flanki NATO. Na razie nic na to nie wskazuje.

Pytanie zasadnicze dotyczy zatem tego, jak zmiany paradygmatu transatlantyckiego, wywołane działaniami Trumpa, wpłyną na zachowanie państw europejskich. Czy zostanie zdynamizowana i pogłębiona dyskusja na temat większej autonomii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa? Czy uda się zmobilizować państwa europejskie do większego zaangażowania we własną obronność, choćby poprzez utrzymanie trendu wzrostu nakładów w PKB na obronę? Trzeba natomiast stwierdzić, że stosowana przez Trumpa ostra retoryka już w pewnym stopniu wywarła zamierzony efekt - w ramach NATO zapadają stosowne ustalenia.

Scenariusze dotyczące dalszego przebiegu tego procesu można podzielić ze względu na sposób, w jaki państwa europejskie będą rozwijać politykę w zakresie bezpieczeństwa (jednostronny lub wspólnotowy) i czy towarzyszyć temu będzie pogłębienie integracji także w innych dziedzinach.

Przyjmując pierwszy wariant, można przewidzieć dalsze podnoszenie poziomu wydatków oraz rozwijanie zdolności obronnych przez każde państwo z osobna, co oznaczałoby generalne zwiększenie potencjału sojuszników europejskich w ramach NATO i bardziej sprawiedliwy, z punktu widzenia USA, podział obciążeń. Przyczyn takiego rozwoju sytuacji należałoby się dopatrywać w ewentualnym fiasku prób wypracowania wspólnej, europejskiej polityki na polu bezpieczeństwa lub w wyniku rozwarstwienia wspólnoty europejskiej na mniejsze grupy państw, mocno zróżnicowanych pod względem zaangażowania w proces integracji.

W Unii Europejskiej występują duże problemy w koordynowaniu planów i zdolności obronnych wszystkich państw członkowskich, a dotychczasowa współpraca militarna oparta była na inicjatywach bilateralnych lub regionalnych. Indywidualne lub „blokowe” postrzeganie bezpieczeństwa przez państwa unijne mogłoby stworzyć kontekst zachęcający je do poszukiwania wsparcia ze strony USA na drodze tworzenia bilateralnych powiązań.

Szczególnie dotyczy to państw wschodniej flanki NATO, w sposób bezpośredni odczuwających zagrożenie ze strony Rosji, z którym - w przeciwieństwie do wyzwań takich jak napływ imigrantów czy terroryzm - Europa nie jest obecnie w stanie poradzić sobie bez wsparcia USA. Na tym polu niektóre państwa wschodniej flanki zawarły indywidualne partnerstwa ze stroną amerykańską. Natomiast mechanizm zawierania tego rodzaju partnerstw w szerszej skali i na innych polach niż bezpieczeństwo, zapewne zaakceptowany przez Trumpa, wnioskuje z jego dotychczasowych deklaracji, miałby destrukcyjny wpływ na UE i mógłby doprowadzić do jej fragmentaryzacji lub wręcz do dezintegracji. Pesymistyczna wersja tego scenariusza zakłada powrót



sity militarnej jako decydującego czynnika w kształtowaniu stosunków międzynarodowych, także między państwami europejskimi.

Wariant drugi dotyczy wspólnotowego rozwijania potencjału na polu bezpieczeństwa przez państwa członkowskie UE, czyli wzmacniania i pogłębiania współpracy w ramach WPBiO. Inicjatywy francusko-niemieckie, przedstawione w reakcji na *Brexit*, mogą wskazywać na odbudowę silnika napędowego tego procesu, który znowu tworzyć będą Paryż i Berlin. Ożywienie mechanizmu PESCO umożliwiłoby włączenie kolejnych zainteresowanych państw do procesu zacieśniania integracji na polu bezpieczeństwa. Efektem byłoby powstanie dwóch lub kilku poziomów integracji w ramach UE. Scenariusz optymistyczny, ale mocno wątpliwy, zakłada wypracowanie systemu wspólnotowego, angażującego wszystkie państwa członkowskie w budowanie europejskiej obronności.

Procesowi rozwijania WPBiO mogłoby także towarzyszyć, w trzecim wariantcie, pogłębianie integracji na innych płaszczyznach - ekonomicznej i politycznej. Podobnie, jak to miało miejsce wcześniej, liderzy europejscy mogą uznać, że odpowiedzią na kryzysy we wspólnocie europejskiej powinna być realizacja hasła „więcej Europy”. Zakładając uzyskanie porozumienia między należącymi do strefy euro państwami południowymi, reprezentowanymi przez Francję, a tymi z północy, z Niemcami na czele, nie wykluczając też konsensusu wszystkich pozostałych państw członkowskich UE, to taka Unia Gospodarcza i Walutowa mogłaby być wzmocniona różnymi elementami.

Mówi się o wprowadzeniu specjalnych mechanizmów finansujących inwestycje (także w przemyśle zbrojeniowym), wspomagających reformy gospodarcze, wreszcie wspierających państwa dotknięte kryzysem. Może zrealizowany zostałby postulat Francji, obecny także w programie jej nowego prezydenta Emmanuela Macrona, dotyczący utworzenia budżetu strefy euro zarządzanego przez ministra europejskiego i kontrolowanego przez posłów Parlamentu Europejskiego z krajów strefy.

W każdym razie konsolidacja Unii Europejskiej i zdynamizowanie jej działań, a szczególnie na rzecz wzmocnienia własnego bezpieczeństwa, wydają się najlepszą odpowiedzią Europy na sygnały płynące z Waszyngtonu i rosnącą niepewność co do strategii administracji Trumpa. Bez względu na to, czy spełni się najgorszy scenariusz zakładający powstanie świata postatlantyckiego, czy nie, wzrost odpowiedzialności Unii Europejskiej/Europy na arenie międzynarodowej i w zakresie bezpieczeństwa staje się warunkiem *sine qua non*.

Wypada też jasno powiedzieć, że w dzisiejszym świecie, pełnym wyzwań i problemów, partnerstwo transatlantyckie jest potrzebne zarówno Stanom Zjednoczonym, jak i stronie europejskiej. Utrzymanie tej wspólnoty będzie jednak wymagało od Europy większej aktywności i odpowiedzialności, umiejętności prezentowania wspólnej wizji, zaś od USA - dalszego zaangażowania w sprawy Europy w poczuciu wspólnoty interesów i wartości, także uznania dla rangi Unii Europejskiej i konieczności wspólnego z nią działania. Tylko taki wysiłek zagwarantuje, że układ transatlantycki przetrwa jako skuteczny kreator sytuacji międzynarodowej.



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorów.

**Jadwiga Kiwerska** - prof. dr hab., pracownik Instytutu Zachodniego i Europejskiej Wyższej Szkoły Biznesu, historyk i politolog, specjalista w zakresie stosunków międzynarodowych, zwłaszcza polityki amerykańskiej.

**Jacek Kubera** - dr, socjolog i romanista, pracownik Instytutu Zachodniego. Autor prac z zakresu socjologii migracji, narodu i stosunków etnicznych, zajmuje się polityką zagraniczną Francji, zwłaszcza stosunkami francusko-niemieckimi.

**Tomasz Morozowski** - politolog, pracownik Instytutu Zachodniego. Obszary badawcze: niemiecka polityka zagraniczna, globalna rola Niemiec, Unia Europejska, Niemcy w UE.