



### ■ Relacje transatlantyckie po Trumpie – wyzwania dla prezydentury Bidena

Jadwiga Kiwerska

Gdy w 2008 r. zwycięstwo w amerykańskich wyborach prezydenckich odniósł Barack Obama, było to spełnienie nadziei i oczekiwań wielu Europejczyków. Po prezydenturze George'a W. Busha, który ewidentnie przyczynił się do pogorszenia relacji transatlantyckich, nowy gospodarz Białego Domu miał być panaceum na tę sytuację. W dużej mierze udało mu się przywrócić rangę i siłę układu transatlantyckiego, jakkolwiek Europa nie do końca spełniła oczekiwania Obamy, zwłaszcza w kwestii przejęcia większej odpowiedzialności za porządek międzynarodowy. Pod koniec jego urzędowania można było jednak mówić o silnym partnerstwie na linii USA-Europa, szczególnie w relacjach amerykańsko-niemieckich. Nasz kontynent stał się ponownie bardzo ważnym zobowiązaniem Ameryki w zakresie bezpieczeństwa, a Unia Europejska doceniona jako czynnik stabilizujący i wzmacniający europejski filar wspólnoty transatlantyckiej.

#### Spuścizna Trumpa

Nie będzie przesady w stwierdzeniu, że dzisiaj oczekiwania sojuszników europejskich związane ze zwycięstwem wyborczym Josepha R. Bidena są znacznie większe niż były w 2008 r. Powodem jest kondycja, w jakiej znalazł się układ transatlantycki po 4 latach urzędowania Donalda Trumpa w Białym Domu. Jest to stan kryzysu we wzajemnych relacjach, wyrażający się m.in. utratą zaufania do amerykańskiego przywództwa i osłabieniem sojuszniczej wiarygodności USA. Ale też wynikający z demonstrowanej niechęci prezydenta Trumpa do powiązań sojuszniczych z Europą oraz jego tendencji osłabiania UE. Czas prezydentury Trumpa to ciągłe spory i napięcia w relacjach transatlantyckich, których siła nie służyła żadnej ze stron.

#### Redakcja:

Radosław Grodzki  
Karol Janoś  
(redaktor naczelny)  
Piotr Kubiak  
Krzysztof Malinowski

#### Korekta:

Hanna Różanek

Nr 32(452)/2020  
12.11.2020

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

Dochodząc przyczyn tego stanu rzeczy, podkreślmy skalę odpowiedzialności administracji Trumpa, która dokonała zmiany strategii wobec Europy, nadając jej charakter transakcyjny, w którym liczył się wąsko pojmowany interes amerykański („America First”). Nie liczyły się natomiast zasady i wartości spajające dotąd wspólnotę Zachodu i stanowiące fundament współpracy. W nowym podejściu do spraw międzynarodowych dominowała niechęć do porozumień i sojuszy, a także organizacji międzynarodowych, traktowanych jako obciążenie dla USA oraz ograniczenie ich działań. Elementem nowej strategii stał się protekcjonizm jako sposób walki z ujemnym bilansem handlowym USA. Zaczęto więc podważać zasady wolnego handlu, tworzone kiedyś przez Amerykanów i określające globalny porządek na polu gospodarki.

Nastąpiła również zmiana taktyki działania na arenie międzynarodowej. Charakteryzowały ją nieprzewidywalność i chaos wynikające z typu osobowości Trumpa, łatwo poddającego się emocjom, a równocześnie pozbawionego umiejętności myślenia strategicznego. Efektem był unilateralny sposób działania, nie tylko bez konsultacji z sojusznikami, ale nawet wbrew ich stanowisku. Trump poruszał się na arenie międzynarodowej w sposób niestandardowy, często łamiąc ustalone reguły oraz przekreślając wcześniej podjęte zobowiązania.

W takiej konstelacji przyczyn i uwarunkowań pojawiły się w stosunkach amerykańsko-europejskich liczne punkty zapalne, a niektóre dotychczasowe spory czy problemy nabrały niebywalej ostrości. Dotyczyły one takich fundamentalnych kwestii, jak: bezpieczeństwo transatlantyckie, sposób działania na arenie międzynarodowej (multilateralizm *versus* unilateralizm), sprawy gospodarcze, zwłaszcza relacje handlowe, stosunki bilateralne z poszczególnymi stolicami europejskimi.

Najważniejszą kwestią sporną było bezpieczeństwo transatlantyckie, gdzie prezydenta Trumpa i sojuszników europejskich różniło podejście do NATO: dla Europy filar jej bezpieczeństwa, natomiast dla 45. prezydenta obciążenie dla amerykańskiego budżetu. Stąd eskalowany przez administrację Trumpa, jakkolwiek uzasadniony i pojawiający się już wcześniej, argument o nierównym podziale kosztów wspólnej obrony, a także uzależnienie amerykańskiej pomocy od własnych korzyści. Oznaczało to w jakimś stopniu podważenie przez Trumpa fundamentalnego dla NATO art. 5 traktatu waszyngtońskiego o wzajemnej obronie. Nie służyły też bezpieczeństwu w Europie takie decyzje, jak ta o wycofaniu części amerykańskich żołnierzy z Niemiec. I to bez konsultacji z sojusznikami z NATO.

Ta silna skłonność do działania unilateralnego, bez uzgodnień z sojusznikami, spowodowała wycofanie się USA z paryskiego porozumienia klimatycznego. Oznaczało to osłabienie walki z efektem cieplarnianym, tak ważnej dla większości państw europejskich. Z kolei konsekwencje zarówno dla bezpieczeństwa w skali globalnej, jak i w sensie gospodarczym miała decyzja o usunięciu amerykańskiego podpisu pod porozumieniem nuklearnym z Iranem, czemu z ogromnym zapalem usiłowali zapobiec przywódcy państw europejskich – sygnatariuszy JCPOA. Akt prezydenta Trumpa skutkował wzrostem napięcia w regionie bliskowschodnim, nie przynosząc w zamian oczekiwanego przez stronę amerykańską ukorzenia się państwa ajatollahów. Europa/świat był zaskakiwany woltami Trumpa także w relacjach z autorytarnymi przywódcami, w tym z Władimirem Putinem.

Dążenie Trumpa do zmniejszenia ujemnego bilansu handlowego spowodowało, że Unia Europejska, obok Chin, stała się groźnym konkurentem, którego należało osłabić i rozbić. Inaczej niż poprzednie administracje, które – choć miały zatargi handlowe z UE – to jednak doceniały jej jednoczący i konstruktywny charakter, Trump był zdecydowanie zainteresowany jej rozpadem. Nakładanie nowych, wyższych ceł na towary sprowadzane z Europy traktował jak instrument wywierania nacisku oraz realizowania swej polityki wymierzonej w UE i niektóre jej państwa członkowskie. Ta niewypowiedziana wojna handlowa z państwami europejskimi – te bowiem reagowały cłami odwetowymi, silnie uderzyła w spójność sojuszu transatlantyckiego.

Traktując UE jako groźnego rywala i dążąc do jej osłabienia, administracja Trumpa realizowała politykę różnicowania stosunków z państwami członkowskimi. Z jednej strony było uznanie dla decyzji Brytyjczyków o Brexicie i oczekiwanie na kolejne wyjścia z UE, a także zacieśnianie więzi z Europą Środkowo-Wschodnią, z drugiej zaś napięcia w relacjach z Niemcami, najsilniejszym państwem członkowskim UE i dlatego uważanym za groźnego konkurenta gospodarczego. Zresztą Berlin ułatwiał ataki Trumpa, nie wywiązując się w dostatecznym i odpowiadającym ich sile ekonomicznej stopniu z zobowiązań w ramach *burden-sharing*.

## Zadania dla Bidena

Nowy gospodarz Białego Domu stanie więc wobec kompleksu trudnych i pilnych problemów, których rozwiązanie będzie decydowało nie tylko o przyszłości relacji transatlantyckich, ale także o sile i pozycji USA w świecie. Najważniejszym zadaniem dla nowej administracji, podobnie zresztą jak było to 12 lat temu, gdy do Białego Domu wprowadzał się Obama, będzie poprawa atmosfery na linii Ameryka-Europa, eliminacja napięcia towarzyszącego w ostatnich 4 latach relacjom amerykańsko-europejskim. Służyć temu będzie nie tylko zmiana retoryki, ale przede wszystkim przywrócenie amerykańskim działaniom na arenie międzynarodowej standardów i zasad obowiązujących przed Trumpem. Oznaczały one dbanie o wiarygodność, ciągłość i odpowiedzialność amerykańskiej polityki.

Sposobem działania powinny być w większym stopniu konsultacje i rozmowy pozwalające wypracować – wspólnie z sojusznikami – decyzje, zwłaszcza wobec kluczowych kwestii i problemów. Trzeba mieć świadomość, że w dzisiejszym świecie nawet silne mocarstwo musi mieć lojalnych sojuszników i sprawdzonych partnerów. Pozyskuje się ich nie presją i groźbami, ale siłą zaufania i niekwestionowaną wiarygodnością. W ostatecznym rozrachunku chodzi przecież o odbudowę przywódczej roli Stanów Zjednoczonych, nadwerżonej chaotyczną i nieprzewidywalną, skoncentrowaną na wąskim interesie amerykańskim, polityką Trumpa. Takie natomiast posunięcia, jak zapowiadany przez Bidena podczas kampanii wyborczej powrót do paryskiego porozumienia klimatycznego czy odwołanie członkostwa Stanów Zjednoczonych w WHO, stanowiąc będą naturalny czynnik przywracający zaufanie do amerykańskiego sojusznika i dobrą atmosferę w relacjach z Europą.

Wydaje się, że nowy prezydent, doświadczony politycznie dzięki latom pracy w Senacie amerykańskim i lojalnego urzędowania jako wiceprezydent w administracji Obamy, posiada potrzebne do tego predyspozycje i kompetencje. Inaczej niż było to w przypadku potentata na rynku nieruchomości Trumpa. To właśnie doświadczenie Bidena pozwala nam sądzić, że Europa powróci do optyki amerykańskiej przede wszystkim jako ważny i potrzebny sojusznik. Biden powszechnie uchodzi za zwolennika utrzymania silnych więzi transatlantyckich. Opowiadał się za tym nawet bardziej niż Obama, który przecież podczas swojej pierwszej kadencji w Białym Domu odsunął Europę na dalszy plan, ogłaszając w 2011 r. „zwrot ku Pacyfikowi” i uznając tamten region za najważniejsze zobowiązanie USA w zakresie bezpieczeństwa. Dopiero agresja Rosji na Ukrainę w 2014 r. przywróciła wagę bezpiecznej Europy do polityki administracji Obamy.

Atlantycka orientacja Bidena oznacza poparcie dla NATO jako filara zarówno bezpieczeństwa Europy, jak i pozycji globalnej USA. Warto w tym kontekście przypomnieć, że senator Biden odegrał ważną rolę w procesie ratyfikacji przez izbę wyższą Protokołów Akcesyjnych, oznaczających członkostwo Polski, Czech i Węgier w NATO. Gdy w 1998 r. trwała debata w Senacie i grupa przeciwników rozszerzenia NATO na Wschód – wcale nie miała – próbowała uniemożliwić ten proces, Biden jako przywódca demokratycznej mniejszości ostro z nimi polemizował, dowodząc np., że znacznie więcej Amerykanów chciałoby wysłania wojsk dla obrony Warszawy niż Ankary.

Nie znaczy to bynajmniej, że Europejczycy w kwestii swojego bezpieczeństwa mogą znowu przyjąć rolę „pasażera na gapę”. Konieczne będzie wypełnienie przez wszystkich członków zobowiązań w zakresie *burden-sharing*, przecież decyzja o osiągnięciu 2% PKB na obronę zapadła podczas szczytu NATO w Newport, w 2014 r., czyli jeszcze za Obamy. Konieczne będzie też zwiększenie siły i odpowiedzialności europejskiego elementu Sojuszu za bezpieczeństwo własne i porządek międzynarodowy, tak aby możliwe było zbudowanie zrównoważonego partnerstwa. Czasy bowiem, gdy Stany Zjednoczone w tak dużym stopniu ponosiły ciężary obrony Europy, minęły i sojusznicy europejscy powinni – przynajmniej do 50% – zwiększyć swój udział w zdolnościach obronnych NATO. Trudno założyć, że administracja Bidena, bez względu na jej poparcie dla Sojuszu, będzie mniej konsekwentna w tej kwestii, jakkolwiek na pewno nie tak rygorystyczna, jak to było w czasie urzędowania Trumpa, gdy nawet uciekano się do szantażu i podważano zasadność istnienia NATO.

Należy zakładać, że zmieni się również podejście nowej administracji do UE, która znowu będzie traktowana jak partner do współpracy, a nie groźny rywal, z którym prowadzi się wojnę handlową i wobec którego uprawia się politykę dyferencjacji w nadziei rozbicia wspólnoty. Bliższa będzie więc Bidenowi postawa prezydenta Obamy, który po pewnym okresie sceptycyzmu wobec UE jako projektu dość mgławicowego docenił jej potencjalne możliwości i uznał za najważniejszego partnera Ameryki. Zakładając, że taktyka nowej administracji będzie wyraźnie multilateralna, to naturalnym sojusznikiem w wielu przedsięwzięciach będzie Europa. W każdym razie kwestia deficytu handlowego USA z państwami europejskimi, chociaż nie zniknie, to jednak nie będzie traktowana tak doktrynalnie, jak czynił to Trump.

Wiąże się z tym bardzo realna perspektywa poprawy relacji amerykańsko-niemieckich. Potencjał Niemiec i ich ranga we wspólnocie europejskiej będą uznawane raczej za atut, a nie podstawa do postrzegania go jako przeciwnika. Może więc nastąpić powrót do „partnerstwa strategicznego”, o którym kiedyś mówił prezydent George H. W. Bush, a które wieńczyło prezydenturę Obamy i jego relacje z kanclerz Angelą Merkel. Pozostaje jednak pytanie o następcę Merkel na stanowisku szefa rządu federalnego po przyszłorocznych wyborach do Bundestagu. Dzisiaj można zakładać, że u władzy – może w innej konstelacji koalicyjnej – pozostanie chadecja, tradycyjnie opowiadająca się za układem transatlantyckim i uznająca znaczenie dobrych relacji z USA. Będzie to stanowiło gwarancję utrzymania bliskich więzi amerykańsko-niemieckich czy transatlantyckich. Choć nie należy wykluczyć, że w amerykańskiej ocenie roli i znaczenia partnerstwa z Niemcami nie będzie brany pod uwagę ich wkład do *burden-sharing*, w powszechnym przekonaniu daleki od możliwości niemieckiego budżetu. W tym sensie Niemcy stoją przed koniecznym do rozwiązania problemem.

Biorąc pod uwagę fakt, że najważniejszym wyzwaniem dla amerykańskiej polityki pozostaną Chiny i co do tego nie ma wątpliwości, to należy się liczyć z oczekiwaniami administracji Bidena wobec UE/Europy. Podobnie jak było to w końcówce prezydentury Trumpa, gdy Waszyngton coraz silniej zabiegał o utworzenie antychińskiego frontu UE-USA, także administracja Bidena będzie takie oczekiwania kierowała wobec sojuszników europejskich. Wobec wysiłków Trumpa strona europejska pozostawała wstrzemięźliwa, co wynikało nie tylko z niechęci do urzędującego prezydenta, ale dbałości o utrzymanie gospodarczych związków z Pekinem. Wydaje się jednak niemożliwe, aby Europa, chcąc zachować rangę lojalnego sojusznika USA i wobec nacisków ze strony administracji Bidena, zdołała zachować neutralność w narastającym konflikcie amerykańsko-chińskim. Będzie to w każdym razie dużym wyzwaniem dla UE.

## Konkluzje

Zmiana gospodarza w Białym Domu to szansa na odbudowę relacji transatlantyckich, które po 4 latach urzędowania Trumpa znalazły się w stanie kryzysu. Można się spodziewać powrotu do dobrej atmosfery we wzajemnych stosunkach. Służyć temu będzie nie tylko zmiana retoryki, ale przywrócenie amerykańskiej polityce odpowiedzialności i wiarygodności, poszanowania dla standardów i wartości. W relacjach z Europą liczyć się będzie pozytywny stosunek Bidena do NATO i amerykańskich zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa, a także wobec UE, traktowanej jako sojusznik, a nie groźny rywal. Równocześnie trzeba mieć świadomość, że także europejski filar układu transatlantyckiego musi przejąć na siebie więcej odpowiedzialności i silniej zaangażować się w stabilizowanie sytuacji międzynarodowej. Przed UE stoi także rozstrzygnięcie kwestii, jaką postawę przyjąć wobec Chin, po czyjej stronie opowiedzieć się w narastającym konflikcie amerykańsko-chińskim. Może to bowiem być potraktowane przez administrację Bidena jako swego rodzaju papierek lakmusowy lojalności i solidarności europejskiej.



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorki.

**Jadwiga Kiwerska** - prof. dr hab., pracownik Instytutu Zachodniego i Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, historyki i politolog, specjalista w zakresie stosunków międzynarodowych, zwłaszcza polityki amerykańskiej.