



 **KONFERENCJA
AMBASADORÓW RP**

DR RYSZARD SCHNEPF

CZAS NA REAKTYWACJĘ.

USA – POLSKA – UE

RAPORT



Wstęp

Aktualne problemy polityczne, gospodarcze i społeczne przesłaniają na ogół fakt, że po upadku komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej, USA, UE i Polska doświadczyły długiego okresu efektywnej współpracy, względnej stabilności, ekonomicznego wzrostu i postępu społecznego. Stosunki Europy, w tym Polski, ze Stanami Zjednoczonymi mają więc długą, na ogół pozytywną historię oraz ważny dla bezpieczeństwa i rozwoju cywilizacyjnego kontekst współczesny. Współpracę Polski z USA słusznie zalicza się do priorytetów polskiej polityki zagranicznej, wskazując na takie wspólne wartości jak demokracja, praworządność, prawa człowieka, czy ochronę etnicznych i religijnych mniejszości, ale także wagę tych relacji dla bezpieczeństwa Państwa w niestabilnym otoczeniu międzynarodowym oraz postęp technologiczny, jako kluczowy warunek rozwoju gospodarczego. Trwała, oparta na wartościach i interesach podstawa tych kontaktów nie jest dziś oczywista i uległa osłabieniu. Plastycznie ujmując, relacje te można zilustrować rysunkiem człowieka stojącego nie na dwóch, lecz na jednej nodze, a więc osobę chwiejną i podatną na upadek. Od 2016 roku, wraz ze zmianami politycznymi w obu krajach, kwestionowaniem porządku konstytucyjnego, wzrostem tendencji populistycznych, nacjonalistycznych i autorytarnych, stosunki obu sojuszników nabrały innego, intensywnego wprawdzie, ale mniej zrównoważonego, a jednocześnie nieprzewidywalnego charakteru. Pomimo deklaracji, rządzące w USA i Polsce siły, uosabiane przez prezydenta Donalda Trumpa i prezesa Jarosława Kaczyńskiego, przyjęły postawę krytyczną, a niekiedy nawet wrogą wobec Unii Europejskiej, najważniejszego obszaru aktywności RP. Kontynuowane są próby rozbijania jedności Unii, a nawet NATO. Zwrot w kierunku nacjonalizmu, rozumiany w polityce zagranicznej jako prymat interesu narodowego nad wspólnotowym, ale także dominująca rola krajowych rozgrywek politycznych wobec spraw zewnętrznych, wywołały po obu stronach działania o doraźnym, często propagandowym i mało perspektywicznym charakterze. Aktualnie, w obliczu kampanii wyborczych w Polsce i USA, sytuacja wewnętrzna de facto decyduje o działaniach w obszarze międzynarodowym, w tym także w relacjach dwustronnych.

Wybory do Parlamentu Europejskiego i powołanie nowych władz UE stwarzają nową perspektywę, która może stwarzać szansę poprawy stosunków UE – USA. Wiele zależy jednak od retoryki przyjętej przez Donalda Trumpa w jego kampanii. Na obecną chwilę, sygnały, które dochodzą zza oceanu nie budzą optymizmu.

Poza oceną aktualnych stosunków na linii USA – Polska – Unia Europejska, raport podejmuje próbę zarysowania perspektywy relacji w ramach Wspólnoty Transatlantyckiej oraz zdefiniowania najważniejszych obszarów możliwej współpracy.

Stan spraw

1. Relacje Stanów Zjednoczonych z Europą, w tym z Polską, miały kluczowe znaczenie w krytycznych momentach naszej historii. W okresie I i II wojnę światową, czasach „zimnej wojny”, a także w trakcie i po rozpadzie ZSRR, sojusz „zachodnich” demokracji miał kluczowe znaczenie dla kształtowania europejskiej przestrzeni nie tylko w sensie militarnym, ale także ekonomicznej i socjalnej. Obecnie również, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa, ale także powiązań gospodarczych, rola USA w polityce europejskiej jest nie do przecenienia. Nie do przecenienia, ale też nie do przewidzenia. Słowo „nieprzewidywalny” zrobiło w ciągu 3 lat światową karierę.

2. W minionych okresach wszyscy w zasadzie prezydenci USA potwierdzali jedność rozumianego jako obszar transatlantycki Zachodu, którego fundamentem była wspólnota wartości i interesów. Tak myślała i działała większość amerykańskich przywódców: Woodrow Wilson, Franklin D. Roosevelt, Harry Truman, Jimi Carter, Ronald Reagan, Bill Clinton, George W.H. Bush i Barack Obama. Nie zmienia to faktu, że w tej rodzinie Zachodu też zdarzały się różnice zdań i konflikty. Poczucie wspólnotowości jednak zwyciężało.

3. W okresie współczesnym stosunki USA – Europa – Polska bazowały na przekonaniu o wyższości systemu demokratycznego, w którym fundamentalną rolę odgrywa wolność jednostki, prawo do wyboru, praworządność w funkcjonowaniu państwa oraz wolny rynek, nad modelem

autorytarnym, opartym na primacie woli przywódcy i rządzącej partii nad wolą społeczeństwa. Pomimo sporadycznych wybuchów nacjonalizmu lub prób rozwiązań metodą twardej ręki, przesłanki te, oparte na wieloletnim doświadczeniu liberalnej demokracji, uprawniały do myślenia o wspólnocie Zachodu jako układzie stabilnym i perspektywicznym.

4. Obecnie możemy o takiej współpracy mówić jedynie w czasie przeszłym, choć nie bez nadziei, że w dłuższej perspektywie polityka transatlantyckiej jedności wróci na poprzednie tory. Cykliczne kryzysy gospodarcze, rosnące gwałtownie rozwarstwienie społeczne, fale migracyjne wyzwoliły, podobnie jak przed 90 laty, narodowe egoizmy, rasizm oraz izolacjonizm.

5. W tym kontekście rok 2016 stanowi wyrazistą cezurę w relacjach Stanów Zjednoczonych z Unią Europejską, ale także w stosunkach Polski z europejskimi i amerykańskimi partnerami. Ma to związek ze zmianą politycznego przywództwa w USA, ale także w Polsce, która, w ślad za Węgry, podjęła program zmian w kierunku „demokracji kontrolowanej” i dominacji interesu partii nad Państwem, z ograniczoną rolą społeczeństwa obywatelskiego. Obie wizje, polska i amerykańska, wizje państwa, opartego na „zdrowym, narodowym tronie”, ksenofobicznego i jednoznacznie zwróconego ku sobie, stworzyło podstawy do nierównego sojuszu, w którym Warszawa zaczęła odgrywać rolę „konja trojańskiego” i posłannika złych wiadomości, także w relacjach z UE. O ile rząd polski – poddany unijnej krytyce za demontaż praworządności - chciał zrównoważyć słabnącą pozycję w Brukseli specjalnymi kontaktami z Białym Domem, o tyle podstawowym celem polityki amerykańskiej, także w relacjach z UE, stało się utrzymanie hegemonistycznej pozycji w świecie oraz reelekcja prezydenta Trumpa w przyszłorocznych wyborach.

UE-USA. Bezpieczeństwo i gospodarka

Relacje europejsko-amerykańskie skoncentrowane są na dwóch obszarach: bezpieczeństwa i szeroko pojętej współpracy gospodarczej.

1. W obszarze bezpieczeństwa fundamentem spajającym oba obszary pozostaje w dalszym ciągu NATO. Inicjatywa europejskiego

systemu obrony tworzy szansę na praktyczne zwiększenie zaangażowania UE w globalne bezpieczeństwo i winna stanowić jeden z priorytetów nowej Komisji Europejskiej.

2. Wspólnotowe bezpieczeństwo obszaru Euro-Ameryki od początku jego istnienia definiowane było jako obrona suwerennych krajów, które łączy systemy wartości i podobieństwo ustrojowe. W 1994 r. sekretarz obrony USA, William Perry sformułował zasady przyjmowania nowych członków do NATO. Perry's Principles wymieniały cywilny nadzór nad wojskiem, kompatybilność, konsensualne podejście, ale także demokratyczny ustrój, ochronę praw mniejszości, transparentność i praworządność. Dziś można powiedzieć, że o ile wcześniej zasady te były niekiedy przedmiotem kompromisu i czasem omijane, o tyle obecnie w zasadzie już nie istnieją.

3. Rola i jedność Sojuszu Północnoatlantyckiego nie były do niedawna kwestionowane. Co więcej, nie pojawiały się wątpliwości odnośnie do wzajemnych zobowiązań wynikających z Art. 5 Traktatu. Jedyne przypadek jego użycia miał miejsce po terrorystycznym ataku na wieże WTC 11/09.

Ostrze krytyki ze strony Prezydenta Trumpa i jego administracji skierowane zostało na poziom wydatków wojskowych w budżecie niektórych członków sojuszu. Pogłębione analizy CSIS - jednego z najpoważniejszych amerykańskich think tanków, wykazują jednak, że ulokowanie budżetu obronnego na poziomie 2% nie musi się wiązać z efektywnością ich wykorzystania. W niektórych krajach, w tym także w Polsce, wzrosły wydatki na biurokrację, bieżącą obsługę (np. loty VIP-ów), a przede wszystkim propagandę (grające ławeczki, banery, spoty filmowe), podczas gdy 3 główne elementy wzmocnienia NATO: modernizacja, wspólne ćwiczenia i misyjność, zajmują dość odległe miejsce w budżetowym planowaniu.

4. Aktualne wydarzenia międzynarodowe wskazują, że świat wkroczył w nowy etap mocarstwowej rywalizacji. Jako swego głównego przeciwnika Stany Zjednoczone postrzegają przede wszystkim Chiny, zwłaszcza, choć nie tylko, w sferze handlu i wysokich technologii. Rosja, pomimo swojego potencjału militarnego, pozostaje w tej rywalizacji jedynie

przedmiotem gry politycznej, której rezultat nie jest przewidywalny. Pomimo iż Unia Europejska pozostaje wciąż najważniejszym partnerem handlowym Stanów Zjednoczonych, w oczach niektórych architektów polityki amerykańskiej rola Brukseli w tym globalnym wyścigu, dotychczas partnerska i wspomagająca, powinna zostać zminimalizowana i w gruncie rzeczy sprowadzona do roli wykonawcy decyzji podejmowanych w Waszyngtonie. Zamiast wzmocnienia więzów, choćby poprzez kontynuowanie negocjacji TTIP aż do ich pozytywnego zakończenia, zastrzane są rygory celne we wzajemnej wymianie. Zamiast rozmów i próby osiągnięcia kompromisu, postanowiono sięgnąć do instrumentów nacisku, a więc zmian taryfowych.

UE – Polska – USA. Falszywe dylematy

Obecna ekipa rządząca w Polsce przedstawia swoje relacje z USA i UE jako efekt wyboru pomiędzy partnerami, z których ten pierwszy przedkłada bardziej praktyczną ofertę (środki obronne) - i co ważniejsze - nie ma ambicji kontrolowania sposobu w jaki władza realizuje swoje cele. Ze względów historycznych oraz wskutek położenia na wschodniej flance UE i NATO, relacje z USA mają dla Polski szczególne znaczenie. W przekonaniu rządu Prawa i Sprawiedliwości, ale także poważnej części społeczeństwa polskiego, Stany Zjednoczone, w obliczu umiarkowanego zaangażowania Brukseli w sprawy bezpieczeństwa i obronności, pozostają de facto jedynym sojusznikiem zdolnym i gotowym do aktywnej obrony suwerenności Polski. Paradoksalnie, nadzwyczajnym relacjom z Waszyngtonem sprzyja stopniowe poszerzanie obszaru konfliktu między Warszawą a Brukselą. Wyjątkowo bliskie kontakty rządu PiS z administracją Trumpra rozumiane są nad Wisłą jako skuteczne antidotum na prowadzone w Trybunale Europejski sprawy, bowiem pokazuje to, że rządzący nie rezygnują z bycia członkiem świata zachodniego, lecz jedynie wybierają bardziej korzystną opcję dla siebie i rzekomo dla obywateli. Stosunki polsko-amerykańskie nigdy nie miały charakteru równoważnego, co wydaje się oczywiste z racji dysproporcji ludnościowej, gospodarczej i militarnej.. Nigdy jednak nie były też tak zorientowane na doraźny, polityczny, wewnętrzny i teatralny efekt, bez dbałości o dłuższą perspektywę i stabilność szerzej pojętych sojuszków. Obecne relacje Polska -USA określane są często

jako klientelistyczne i transakcyjne. Używając bardziej stonowanego języka, stosunki te z całą pewnością możemy określić jako „jednostronnie przechylone”. Jeśli wzmocnienie obecności wojsk amerykańskich w Polsce, czy też niektóre kontrakty na sprzęt obronny można uznać za – przynajmniej w zamyśle - zjawiska pozytywne, o tyle już dystansowanie się w praktyce od polityki zewnętrznej i migracyjnej UE lub wstrzeźliwość w budowie europejskich sił obronnych stanowią niebezpieczny krok w kierunku przestrzeni niczyjej, owej mitycznej „szarej strefy”, na której nikomu nie zależy i nikt o nią nie dba.

Reaktywacja czy retrakcja? Rekomendacje

„Ameryka potrzebuje Europy tak bardzo, jak Europa potrzebuje Ameryki” – ta opinia jest wciąż popularna po obu stronach Atlantyku. Tym niemniej obecny stan stosunków zdaje się przeczyć temu, co wielu amerykańskich i europejskich ekspertów uważa za oczywiste. Obarczanie winą za taki stan rzeczy wyłącznie niektórych politycznych liderów, którzy odznaczają się niestandardowym temperamentem, nie daje odpowiedzi.

Większość europejskich przywódców przyjęło w stosunku do koncepcji i pragmatyki Ameryki Trumpa postawę cierplivej współmałżonki, który czeka aż partner dojrzeje lub odejdzie sam. Ta metoda przeczekania sprawdziła się w Biarritz podczas szczytu G7, który zapowiadał się jako kolejna odsłona walki z multilateralizmem na wzór poprzedniego spotkania w Kanadzie, a który – dzięki skutecznym wysiłkom prezydenta Macrona – zapamiętamy jako spokojne i w gruncie rzeczy przyjazne zgromadzenie liderów światowych gospodarek.

Szansą dla UE, w której interesie jest utrzymanie dobrych relacji z USA, pozostaje zdywersyfikowana i dyplomatycznie subtelna aktywność nowo wybranych Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej, którą pokieruje była minister obrony Niemiec, Ursula von der Leyen. Doświadczenie, dynamika i cierpliwość, ale jednocześnie determinacja i konsekwencja w działaniu to prawdopodobnie mocne punkty szefowej europejskiego rządu, które tworzą szansę i jednocześnie nadzieję na przetrwanie transatlantyckiego sojuszu nawet w nieprzyjaznych okolicznościach, a nawet jego wzmocnienie. Liderzy po obu stronach Atlantyku odpowiadają za osobiste

relacje przywódców, ale kształtowanie więzi transatlantyckich wyłącznie na poziomie liderów byłoby znaczącym zubożeniem wielopłaszczyznowej współpracy. Wielką rolę w zakresie wzmocnienia dialogu mogą odegrać amerykański Kongres oraz Parlament UE, ale także organizacje pozarządowe, zwłaszcza te, zaangażowane w kwestie klimatyczne.

Dobra współpraca wymaga dobrej, wzajemnej wiedzy oraz zrozumienia. Dla wielu obywateli amerykańskich jednak istota Unii Europejskiej jest mglista, a nawet nieznana. Zdecydowana większość Amerykanów niemal automatycznie porównuje „europejski wynalazek” z kształtem ich własnego kraju. Znacząca część z nich dochodzi do wniosku, że Unia Europejska jest marną kopią tego, co Ojcowie Założyciele zbudowali prawie 250 lat temu. Wiele języków, niby-granice dzielące kontynent, kilka systemów monetarnych z jednym dominującym, wreszcie niejasne kompetencje krajowych i wspólnotowych instytucji, wszystko to czyni UE tworem odległym od amerykańskiego systemu pojęciowego. Wiele mediów i polityków, zwłaszcza lokalnych, podziela ten brak zrozumienia i czyni działania Brukseli obcymi. Z tego powodu potrzebą chwili jest podjęcie wysiłku nakierowanego na promocję i nauczanie idei Roberta Schumana, idei europejskości i rzeczywistej roli UE w relacjach z USA i polityce globalnej. Rola wspólnoty wartości w europejskim etosie, polityka klimatyczna, migracyjna, bezpieczeństwa, kulturalna i naukowa, prezentowane w lokalnych uniwersytetach i think tankach, mają możliwość zbudować, w dłuższym przedziale czasowym, bardziej masową świadomość związków Ameryki z Europą.

Przed wieloma laty Henry Kissinger zapytał o właściwy numer telefonu do Europy. Pytanie miało w oczywisty sposób charakter symboliczny i odzwierciedlało oczekiwanie Waszyngtonu na europejską jednomyślność i skuteczność w realizacji unijnych decyzji. To oczekiwanie jest wciąż aktualne. Wzmocnienie i przyspieszenie procesu kształtowania i implementacji polityk UE może sprawiać wrażenie „syzyfowej pracy”, ale, z drugiej strony, jakikolwiek pozytywny rezultat będzie znaczącym osiągnięciem. Nowe, stojące w obliczu szekspirowskiego dylematu „być, albo nie być”, kierownictwo Unii Europejskiej ma szansę i możliwości poprawy skuteczności i efektywności unijnych instytucji, a przy okazji udowodnić partnerom, że opinie o upadającym duchu zjednoczonej Europy nie mają potwierdzenia w realiach. Nie ma jakichkolwiek wątpliwości, że Ameryka i społeczeństwo amerykańskie, niezależnie od przyszłego politycznego przywództwa, uszanuje nie tylko wyrazistość i wykonawczą

dyscyplinę nowych instytucji europejskich, ale także determinację w obronie rządów prawa, tolerancji i bezpieczeństwa.

Raport został współfinansowany ze środków Komisji Europejskiej Przedstawicielstwa w Polsce. Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu, nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w niniejszym raporcie. Poglądy wyrażone w raporcie są poglądami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.