



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

5/05

Tomasz Paszewski

Ameryka i Europa – od zakończenia sporu do partnerstwa?

Raport powstał w ramach programu transatlantyckiego German Marshall Fund of the United States.

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

Główne tezy:

- Dokonane w ostatnich miesiącach zakończenie kryzysu w stosunkach transatlantyckich było możliwe dzięki ewolucji, jaka nastąpiła w amerykańskiej polityce zagranicznej w ostatnim roku pierwszej kadencji prezydenta Busha. Wyrażała się ona przede wszystkim w stopniowym odchodzeniu od dominujących wcześniej tendencji unilaterialistycznych, ponownym docenieniu roli międzynarodowych instytucji (głównie ONZ i NATO), a także działaniami na rzecz odbudowy dobrych stosunków politycznych z Europą. Jednocześnie zakończenie stanu napięcia w relacjach transatlantyckich leżało w interesie Europy, włącznie z Niemcami i Francją – głównymi europejskimi oponentami Waszyngtonu.
- Administracja Busha w sposób jednoznaczny poparła proces integracji europejskiej, odrzucając tym samym opinie części amerykańskich konserwatywnych środowisk, które w procesie politycznego jednoczenia się Europy w ramach Unii Europejskiej widzą zagrożenie dla interesów USA. Jednakże, poparcie to jest warunkowe – Ameryka chce Europy silnej i zjednoczonej, o ile będzie ona jednocześnie partnerem USA. Otwarte pozostaje też pytanie, na ile, w opinii Waszyngtonu, odrodzony sojusz atlantycki ma być sojuszem dwóch mniej lub bardziej równorzędnych partnerów. Zdaniem bardzo wielu amerykańskich polityków i ekspertów amerykańsko-europejskie partnerstwo powinno mieć charakter asymetryczny – z wyraźną przewagą USA, jako jedyne globalnego mocarstwa.
- Po stronie Unii Europejskiej istnieje, choć różna w różnych krajach, wola polityczna zachowania transatlantyckiej wspólnoty. Występują jednak różnice zdań co do jej przyszłego zakresu i charakteru. Pytanie zasadnicze brzmi, czy Unia Europejska ma stworzyć z Ameryką ścisłe i trwałe partnerstwo, aby wspólnie przeciwstawiać się głównym międzynarodowym wyzwaniom, czy też „partnerstwo à la carte”, zakładające współpracę obu potęg jedynie w wybranych kwestiach.
- Obecna dobra atmosfera w relacjach transatlantyckich utrzyma się tylko wówczas, jeśli Stanom Zjednoczonym i Europie uda się osiągnąć zbliżenie stanowisk w odniesieniu do przynajmniej części aktualnych międzynarodowych problemów i wyzwań. Szczególnie dwie kwestie będą w najbliższym czasie bardzo ważne dla przyszłości wzajemnych stosunków: sprawa irańskiego programu atomowego oraz problem zniesienia przez UE zakazu dostaw sprzętu wojskowego do Chin.
- Jednym z najważniejszych obszarów ścisłej współpracy Ameryki i Unii Europejskiej może stać się stabilizacja i stopniowa demokratyzacja potencjalnie zapalnych regionów świata. Współpraca ta może być szczególnie intensywna w Afryce Północnej, na Bliskim Wschodzie oraz w krajach b. ZSRR – obszarach znajdujących się w geograficznym sąsiedztwie Unii Europejskiej i jednocześnie ważnych z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych.

Ameryka i Europa – od zakończenia sporu do partnerstwa?

Niedawna wizyta prezydenta George'a W. Busha w Brukseli i Moguncji, poprzedzona wcześniejszą podróżą po Europie sekretarz stanu Condoleezy Rice, doprowadziła do zakończenia trwającego dwa lata stanu napięcia w stosunkach transatlantyckich. Pytanie jednak brzmi, jakie będą długotrwałe skutki obserwowanego obecnie ocieplenia dla przyszłych relacji między Ameryką a Europą. Czy stanowi ono początek budowy nowego atlantyckiego partnerstwa, które w sposób trwały połączyłoby Amerykę i Europę w pierwszych dekadach XXI wieku, czy też jedynie otwiera możliwość współpracy w wybranych obszarach; zaś drogi obu światowych potęg, jak przewidują niektórzy eksperci, nieuchronnie będą się coraz bardziej rozchodzić. Na ostateczną odpowiedź na to pytanie jest jeszcze za wcześnie. Będzie ona bowiem zależęć od tego, czy Ameryce i Europie, posiadającym zasadniczo podobne długofalowe cele w polityce międzynarodowej, uda się wypracować wspólne strategie, służące ich realizacji. Dlatego też obecnie najważniejsze jest to, że dialog transatlantycki w odniesieniu do wielu międzynarodowych wyzwań już się rozpoczął, a nawet zaczął przynosić pierwsze pozytywne efekty.

Jeszcze pod koniec 2004 r. nic nie wskazywało na to, że okres animozji w stosunkach transatlantyckich zostanie zakończony. Zdecydowane zwycięstwo George'a W. Busha w listopadowych wyborach prezydenckich zostało bardzo chłodno przyjęte w wielu państwach europejskich¹. Z tonu niektórych komentarzy wynikało, że reelekcja obecnego prezydenta doprowadzi do dalszego utrwalenia, a nawet pogłębienia rozdźwięku pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a UE. Jednak rzeczywistość wkrótce zaprzeczyła tego typu przepowiedniom. Prezydent Bush już na swojej pierwszej powyborczej konferencji prasowej oznajmił, że odbudowa dobrych stosunków z Europą będzie jednym z jego priorytetów. Stwierdzenie to znalazło niebawem potwierdzenie między innymi w szeregu nominacji na ważne stanowiska w administracji, zwłaszcza w Departamencie Stanu. Płynące z Waszyngtonu przychylne sygnały były w europejskich stolicach początkowo traktowane z rezerwą, jednak z czasem zaczęły spotykać się z coraz przychylniejszym przyjęciem². Niezależnie bowiem od wciąż silnej nieufności, żywionej przez wielu europejskich polityków wobec amerykańskiego przywódcy i jego administracji, polityczne interesy przemawiały za tym, aby przyjąć wyciągniętą przez Amerykę rękę do zgody.

¹ Zob. m.in. Gerard Baker, *Bush's European Itinerary*, *Weekly Standard*, 29 listopada 2004; Thomas L. Friedman, "Read My Ears", *New York Times*, 27 stycznia 2005.

W tym kontekście ważna jest ewolucja, jaka nastąpiła w europejskiej polityce po kryzysie irackim. Spór wokół Iraku pokazał, że próby budowania Unii Europejskiej i jej wspólnej polityki zagranicznej na fundamencie opozycji wobec Stanów Zjednoczonych mogą zakończyć się dramatycznym podziałem starego kontynentu. Wprawdzie od zimy 2003 r. poparcie dla Stanów Zjednoczonych i ich polityki spadło praktycznie w całej Europie, również w najbardziej proamerykańsko nastawionych krajach, to jednak nie zmienia faktu, że dla wielu państw członkowskich UE sojusz z USA jest wciąż kluczowym elementem ich polityki bezpieczeństwa i sytuacja ta w przewidywalnej przyszłości raczej nie ulegnie zmianie. Dlatego też, jak się wydaje, w obecnej sytuacji nikt w Europie nie chciałby być oskarżony o odrzucenie amerykańskiej oferty pojednania ani też o otwarte dążenie do rozbitcia transatlantyckiej wspólnoty.

Warto również podkreślić, że główni oponenci Stanów Zjednoczonych z okresu sporu o Irak – Francja i Niemcy – mieli własną motywację, aby naprawić stosunki z Waszyngtonem. Dla Niemiec dobre relacje z USA są korzystne zarówno z punktu widzenia ich pozycji w Europie, jak i w świecie, choćby w kontekście zabiegów o stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Paryż zaś, jak twierdzi redaktor naczelny *Die Zeit* Josef Joffe, bardzo pilnował, aby w procesie rekonyliacji z Ameryką nie pozostać zbyt daleko od Berlinem, z którym Amerykanie już od dłuższego czasu starali się naprawić stosunki³. W przeciwnym wypadku Francja mogłaby się znaleźć poza głównym nurtem relacji transatlantyckich, a do tego nie mogła w żadnym razie dopuścić. Trzeba wreszcie pamiętać, że, jak pokazała to choćby niedawna kwestia usunięcia wojsk syryjskich z Libanu, w niektórych sprawach Paryż sam bardzo chętnie współpracuje z Waszyngtonem, a stan otwartego konfliktu z USA może raczej utrudnić niż ułatwić realizację wielu francuskich interesów.

Jednakże, z punktu widzenia relacji transatlantyckich, od zmian zachodzących w ciągu ostatnich lat w Europie ważniejsze były te, jakie nastąpiły po drugiej stronie Atlantyku. Przyjęcie tuż po reelekcji przez prezydenta Busha nowej koncyliacyjnej postawy wobec europejskich sojuszników wynikało z ewolucji polityki zagranicznej USA, dającej się zaobserwować już od drugiej połowy 2003 r. Polityka ta, choć oficjalnie prezydent nigdy nie przyznał się do konieczności wprowadzenia w niej korekt, faktycznie uległa istotnym zmianom. Wyrażały się one przede wszystkim w przychylniejszym stosunku do lekceważonej dotąd ONZ, odkryciu na nowo użyteczności współpracy w ramach NATO, bardziej

² Keith Richburg, "Europeans Ready to 'Turn the Page' on Disputes With U.S.", *Washington Post*, 20 lutego 2005.

³ Joffe: Bush Scored on Style and Substance, wywiad Bernarda Gwertzmana z Josefem Joffe, 24 lutego 2005, http://www.cfr.org/pub7871/josef_joffe_bernard_gwertzman/joffe_bush_scored_on_style_and_substance.php.

powściągliwej i ugodowej retoryce, a także w ponownym docenianiu Europy jako najważniejszego globalnego sojusznika USA.

Czynnikiem, który w największym stopniu wpłynął w ostatnich latach na myślenie Waszyngtonu o Ameryce i jej pozycji w świecie, a tym samym na amerykańską politykę zagraniczną, była trudna i kosztowna okupacja Iraku po obaleniu Saddama Husajna. W trakcie misji irackiej stało się jasne, że amerykańska potęga, w tym również jej siła militarna, jest znacznie bardziej ograniczona, niż to zakładali stratedzy administracji Busha. W praktyce oznaczało to, że w przyszłości Waszyngton, choćby ze względu na ograniczone możliwości polityczne, finansowe i wojskowe, będzie musiał w dużo większym stopniu realizować swoje cele przy pomocy sojuszników i partnerów.

Problemy w Iraku były najważniejszym, lecz nie jedynym sygnałem świadczącym, że unilateralna polityka zagraniczna USA natrafia na poważne rafy, mogące wyrządzić istotne szkody amerykańskiej pozycji w świecie. Jak zauważył Fareed Zakaria, były redaktor naczelny *Foreign Affairs*, ulubionym słowem prezydenta Busha w okresie jego pierwszej kadencji było słowo „oczekuję”, po którym następowały polityczne postulaty kierowane pod adresem różnych krajów i rządów. Problem polegał na tym, że nie zawsze adresaci tych wystąpień zamierzali spełniać oczekiwania Ameryki i jej prezydenta. Stało się z czasem jasne, że możliwości wpływania przez USA na decyzje i postępowanie innych państw są znacznie mniejsze, niż to zakładali stratedzy administracji Busha. Działo się tak nawet pomimo gotowości Ameryki do poparcia słów czynami. Polityczna presja czy gospodarcze sankcje Waszyngtonu w wielu wypadkach nie wystarczały, aby skłonić innych do ustępstw. Jeśli chodzi o najsilniejszy środek oddziaływania – użycie siły lub groźbę jej użycia – to, z oczywistych względów, ma on zastosowanie jedynie w bardzo ograniczonej liczbie przypadków. Zresztą możliwości jego zastosowania bardzo zmalały w wyniku amerykańskiego militarnego zaangażowania w Afganistanie i Iraku. Osłabiło to znacznie skłonność administracji Busha do działań jednostronnych, bez brania poważnie pod uwagę zdania innych państw. Ameryka zaczęła dokładać starań, aby, jak często podkreślał prezydent Bush, mówić „jednym głosem” razem z innymi, zwłaszcza z Europą.

Zmiana nastawienia do Europy była jednak czymś więcej, niż tylko próbą zalecenia ran po sporze o interwencję w Iraku i wcześniejszych kłótniach o odrzucony przez USA Protokół z Kioto czy Międzynarodowy Trybunał Karny. Faktycznie stanowiła ona również odwrócenie długotrwałego trendu obniżania się notowań Europy po drugiej stronie Atlantyku, który narastał w Ameryce od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych. Już w 1998 r. Jan Zielonka i William Wallace starali się na łamach *Foreign Affairs* przeciwstawić temu, co określali jako panujące w Waszyngtonie rosnące lekceważenie starego kontynentu⁴. Po

⁴ William Wallace, Jan Zielonka, „Misunderstanding Europe”, *Foreign Affairs*, listopad–grudzień 1998.

wyborze George'a W. Busha znaczenie Europy w oczach nowej administracji było jeszcze mniejsze i stanu tego nie zmieniła nawet solidarność i gotowość pomocy, z jaką wystąpili wszyscy europejscy sojusznicy po zamachach na World Trade Center i Pentagon. W maju 2002 r. Fred Barnes, jeden z redaktorów neokonserwatywnego tygodnika *Weekly Standard*, pisał, że dla administracji Busha Europa jest trochę jak Kanada – „zasadniczo przyjazna, okazjonalnie denerwująca i rzadko warta, aby się nią przejmować”⁵. To podejście uległo zmianie dopiero w trakcie konfliktu o interwencję w Iraku. Postawa Francji i Niemiec zaskoczyła i poważnie rozgniewała Waszyngton, zaś w kręgach amerykańskich konserwatystów i neokonserwatystów zwyczajowe lekceważenie Europy coraz częściej zaczęły zastępować ostrzeżenia przed wrogim Ameryce „europejskim superpaństwem”, zdominowanym przez francusko-niemiecki tandem⁶. Jednak stan wrogości wobec kilku europejskich sojuszników nie trwał w Waszyngtonie długo. Dość szybko zaczął ustępować stopniowym i początkowo dość niekonsekwentnym wysiłkom na rzecz naprawy stosunków z Europą, w tym również z Niemcami i Francją. Potrzebująca wojskowej pomocy w Iraku i Afganistanie administracja Busha stała się też pod koniec 2003 r. wielkim orędownikiem współpracy w ramach NATO. Powyborcza polityka zbliżenia z Europą była więc faktycznie kontynuacją trwających już od roku starań amerykańskiej administracji, cieszących się aprobatą zarówno demokratów, jak i republikanów. Obecnie wszystkie ważniejsze siły i środowiska polityczne w USA opowiadają się za odbudową dobrych, a przynajmniej poprawnych, stosunków z Europą.

Problem jednak polega na tym, że w Stanach Zjednoczonych ścierają się zasadniczo różne wizje tego, jak odrodzone stosunki transatlantyckie miałyby wyglądać. Można wyróżnić co najmniej dwie wzajemnie powiązane kwestie, dotyczące relacji z Europą, które dzielą amerykański polityczny establishment. Pierwszą jest sprawa stosunku USA do procesu integracji europejskiej; druga dotyczy układu sił w relacjach amerykańsko-europejskich oraz ich znaczenia w globalnej polityce Stanów Zjednoczonych.

Integracja europejska, choć zasadniczo konsekwentnie popierana przez Stany Zjednoczone od samego początku, od czasu do czasu wzbudzała w Ameryce falę obaw. Ostatnia taka fala nastąpiła po kryzysie irackim oraz pojawieniu się, w związku z projektem europejskiej konstytucji, perspektywy umocnienia UE jako podmiotu w polityce zagranicznej. Wielu znanych konserwatywnych komentatorów zaczęło wprost wzywać prezydenta Busha do zerwania z tradycją popierania przez USA jednoczenia się Europy, upatrując w tym procesie zagrożenie dla amerykańskich interesów⁷. Ostatnie miesiące pokazały jednak, że

⁵ Fred Barnes, „Why Bush Has Given Up on Europe”, *The Weekly Standard*, 24 maja 2002.

⁶ Gerard Baker, „Against United Europe”, *Weekly Standard*, 22 września 2003.

⁷ Zob. m.in. John C. Hulsman, „European Arrogance and Weakness Dictate Coalitions of the Willing”, *Heritage Lectures*, 19 grudnia 2002; www.heritage.org/research/europe/h1777.cfm oraz J. C. Hulsman, „Cherry-Picking:

administracja postanowiła nie słuchać tych rad. Najpierw nowa sekretarz stanu Condoleezza Rice powiedziała w Paryżu, że Ameryka wita rosnącą jedność Europy, ponieważ „... może tylko zyskać na posiadaniu silniejszej Europy jako partnera w budowaniu bezpieczniejszego i mocniejszego świata”. Następnie sam prezydent, niemal w identycznych słowach, poparł europejską integrację podczas swojej wizyty w Brukseli, gdzie jako pierwszy amerykański prezydent gościł w siedzibie Rady Unii Europejskiej⁸. Kroki te spotkały się błyskawicznie z otwartą krytyką konserwatywnych ekspertów i publicystów – pod adresem sekretarz stanu padł nawet zarzut, że, wspierając integrację europejską, miesza się w wewnętrzne sprawy Europy⁹. Obecnie wydaje się jednak pewne, że stosunek administracji Busha do zacieśniania integracji europejskiej został już jasno określony, co niewątpliwie dobrze wpłynie na stosunki Ameryki z UE.

Jednakże, podkreślając bezsporne znaczenie poparcia amerykańskiej administracji dla procesu jednoczenia się Europy, trzeba zrobić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, poparcie to jest warunkowe, co zresztą można było również wyczytać ze słów zarówno prezydenta Busha, jak i Condoleezy Rice. Ameryka jest za silną i zjednoczoną Europą, o ile będzie ona partnerem Stanów Zjednoczonych w rozwiązywaniu najważniejszych międzynarodowych problemów i realizacji takich strategicznych zamierzeń, jak szerzenie demokracji w świecie (...America supports a strong Europe because we need a strong partner in the hard work of advancing freedom in the world – mówił m.in. prezydent Bush w Brukseli). Jeśli Unia Europejska będzie starała się raczej odgrywać rolę przeciwwagi dla Ameryki niż jej sojusznika, amerykańskie poparcie dla politycznej integracji Europy ustanie. Po drugie, pozytywny stosunek USA do integracji europejskiej nie oznacza, że Waszyngton wyrzeknie się ścisłej współpracy dwustronnej z poszczególnymi krajami europejskimi, zwłaszcza swoimi najwierniejszymi sojusznikami. Współpraca taka jest jednak czymś absolutnie naturalnym. To, że Ameryka pragnie mieć w Unii Europejskiej wpływ, bynajmniej nie oznacza, że chce ją podzielić.

Znacznie większym wyzwaniem dla odradzających się relacji transatlantyckich niż kwestia integrowania się Europy będzie zdefiniowanie na nowo zasad współpracy pomiędzy obu stronami. Może to być trudne, bowiem Amerykanie i Europejczycy postrzegają zarówno samych siebie, jak i partnera, w zasadniczo różny sposób. Dlatego też często zupełnie inaczej wyobrażają sobie nowy model stosunków euroatlantyckich. Główny problem polega

US and European Relations” House Committee on International relations, Subcommittee on Europe, 11 czerwca 2003; www.heritage.org/research/europe/tst061103.cfm.

⁸ Zob. Condoleezza Rice, Remarks at the Institut d’ Etudes Politiques de Paris – Sciences Po, Paris, 8 lutego 2005, <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/41973.htm> oraz George W. Bush, President Discusses American and European Allinace in Belgium, Concert Noble, Brussels, 21 lutego 2005. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/print/20050221.html>.

⁹ Nile Gradiner and John Hulsman, “The Bush Administration Should Not Back the European Constitution”, 16 lutego 2005, www.heritage.org.

na tym, na ile sojusz Europy i Ameryki ma być sojuszem dwóch mniej lub bardziej równorzędnych partnerów.

Otóż, wiele wskazuje, że z punktu widzenia Ameryki raczej mniej niż bardziej. Jak pisał wytrawny znawca amerykańskiej polityki zagranicznej Walter Russell Mead „...czasem odnosimy wrażenie, że Europejczycy (...) mają na myśli mglistą koncepcję euroamerykańskiego globalnego kondominium, w którym Europa i Ameryka ustalałyby wspólnie międzynarodową, gospodarczą i instytucjonalną agendę dla reszty świata. Stany Zjednoczone nigdy nie się na to nie zgodzą”¹⁰. W jego opinii, Ameryka jest globalnym mocarstwem, Europa zaś jest i pozostanie potęgą regionalną, choć posiadającą istotne ponadregionalne interesy. Oznacza to, że Stany Zjednoczone mogą traktować Europę na równi ze swoimi sojusznikami np. w dalekowschodniej Azji, ale nie na równi z samymi sobą. Ostrzega też, że „jeśli Europa oczekuje czegoś innego, będzie stale przeżywać rozczarowanie”. Podobne postrzeganie relacji transatlantyckich jest w USA dość powszechne, nie tylko wśród będących u władzy republikanów i ich konserwatywnych doradców. Zbigniew Brzeziński, konsekwentny krytyk unilateralistycznych tendencji w polityce obecnej administracji i gorący zwolennik strategicznego sojuszu z Europą, zdecydowanie podkreśla, że sojusz ten byłby asymetryczny – z przewagą Stanów Zjednoczonych¹¹. Takie podejście raczej nie spotka się ze zrozumieniem u wielu europejskich elit politycznych, w opinii których Ameryka ma tendencję do przeceniania własnej siły i niedoceniaenia lub wręcz lekceważenia znaczenia Unii Europejskiej.

Kolejną kwestią jest znaczenie Europy w globalnej sieci amerykańskich sojuszy i powiązań politycznych i wojskowych. W Waszyngtonie nie brakuje głosów przeciwnych zbytniemu poleganiu w polityce bezpieczeństwa USA na Europie, i podkreślających zarazem, że Stany Zjednoczone mają też sojuszników w innych częściach świata. „Jednym z najbardziej błędnych przekonań europejskich polityków jest to, że Stany Zjednoczone potrzebują swoich europejskich partnerów” – pisał Thomas Donnelly, ekspert American Enterprise Institute, kiedy prezydent Bush podróżował po Europie¹². Jego zdaniem, Europejczycy uważają, że są bardziej atrakcyjni, niż to jest w rzeczywistości. Owszem, utrzymanie transatlantyckiego sojuszu byłoby pożądane, ale obecnie Ameryka może bardziej potrzebować sojuszników spoza Europy. W tym kontekście Donnelly wskazuje na przykład Japonii, która ostatnio wyraźnie stara się zacieśnić swój sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, a kwestię Tajwanu uznała za przedmiot zainteresowania swojej polityki bezpieczeństwa¹³.

¹⁰ Walter Russell Mead, “Goodbye to Berlin? Germany Looks Askance at Red State America”, *The National Interest*, Spring 2004, str. 19–28.

¹¹ Zbigniew Brzeziński, “The Choice. Global Domination or Global Leadership”, New York, 2004.

¹² Thomas Donnelly, “Allies and Allies: Its worth remembering that America has important friends outside of Europe”, *The Weekly Standard*, 23 marca 2005.

¹³ Anthony Faiola, “Japan to Join U.S. Policy on Taiwan”, *Washington Post*, 18 lutego 2005.

To, jaki model euroatlantyckich stosunków będzie chciał kształtować prezydent George W. Bush, nie jest jeszcze w pełni jasne. Poparcie dla silnej i zjednoczonej Europy wskazuje, że podczas obecnej kadencji jego polityka wobec starego kontynentu niekoniecznie będzie zbieżna z radami ekspertów z Heritage Foundation czy innych konserwatywnych waszyngtońskich ośrodków. Wydaje się, że w stosunkach z Europą Ameryka będzie w najbliższym czasie poszukiwać przede wszystkim intensywnego dialogu na temat szeregu kluczowych międzynarodowych problemów i wyzwań, przy jednoczesnym pozostawieniu dotychczasowych ram transatlantyckiej współpracy, przynajmniej na razie, w niezmiennym kształcie. Ani bowiem w wystąpieniu Condoleezy Rice w Paryżu, ani w brukselskim przemówieniu prezydenta Busha, nie znalazły się wzmianki, które dotyczyłyby potrzeby jakichkolwiek zmian instytucjonalnych. Jak stwierdziła szefowa amerykańskiej dyplomacji, przemawiając w paryskim instytucie Sciences Po, czas skończyć rozmawiać o stosunkach transatlantyckich, czyli o sobie nawzajem, a zacząć dialog na temat problemów, które stoją przed Stanami Zjednoczonymi i Europą.

Jeśli chodzi o zakres spraw, w jakich administracja Busha zamierza poszukiwać współpracy z Europą, to wśród najważniejszych z nich jest z pewnością fundamentalna kwestia szerzenia demokracji w świecie, której zarówno on sam, jak i jego sekretarz stanu poświęcili bardzo dużo miejsca w swoich europejskich wystąpieniach. Amerykański prezydent najwyraźniej pragnie, aby Europa stała się aktywnym partnerem Ameryki w tym długofalowym przedsięwzięciu. W krótszym okresie ważniejsze będą m.in. takie kwestie, jak program atomowy Iranu, bliskowschodni proces pokojowy, plany zniesienia przez UE embarga na eksport broni do Chin czy polityka wobec Rosji oraz Ukrainy, Gruzji i innych krajów postradzieckich. Wydaje się natomiast, że dla administracji Busha relatywnie mniejsze znaczenie będzie mieć w przyszłości współpraca militarna z Europą, stanowiąca tradycyjnie podstawę transatlantyckiego sojuszu. Pośrednio wskazuje na to choćby opublikowana przez Pentagon w marcu 2005 nowa Narodowa Strategia Obronna, w której NATO nie jest wymienione ani razu¹⁴.

Po drugiej stronie Atlantyku, choć utrzymania w jakiejś formie transatlantyckiego sojuszu chcą praktycznie wszystkie państwa UE, również nie można mówić jeszcze o pełnej zgodności opinii co do pożądanego kształtu relacji transatlantyckich. W Europie ścierają się obecnie zasadniczo rozbieżne poglądy na temat przyszłego kształtu i zakresu relacji Unii Europejskiej z Ameryką.

Zgodnie z wizją „wielobiegunowego świata”, najbardziej lansowaną przez Paryż, Stany Zjednoczone i Unia Europejska stanowiłyby w nim dwa niezależne filary, a Zachód w sensie politycznym praktycznie przestałby istnieć. Nie znaczy to, oczywiście, że obie strony

nie współpracowałyby ze sobą politycznie i wojskowo przy rozwiązywaniu niektórych międzynarodowych problemów. „To misja określa koalicję” – mówi cytowany przez *Washington Post* François Heisbourg, szef Fundacji Badań Strategicznych w Paryżu i jeden z czołowych francuskich ekspertów ds. stosunków międzynarodowych, celowo powtarzając pamiętne słowa amerykańskiego sekretarza obrony¹⁵. Jego zdaniem, obecnie mamy do czynienia nie tyle z ukształtowanym po II wojnie światowej partnerstwem atlantyckim, co z „partnerstwem à la carte”, czyli sytuacją, w której Ameryka i Europa współpracują w jednych sprawach, w innych zaś zajmują przeciwstawne stanowiska. Zgodnie z tą koncepcją, przypominającą do pewnego stopnia model stosunków francusko-amerykańskich, Unia Europejska wchodziłaby czasem w koalicję z Ameryką, czasem zaś z innymi potęgami, również po to, aby przeciwstawić się polityce USA. Ten model relacji transatlantyckich, choć posiadający dość licznych zwolenników w Europie, zwłaszcza we Francji, praktycznie nie ma szans, aby uzyskać akceptację całej Unii Europejskiej – nie odpowiada on po prostu interesom bezpieczeństwa bardzo wielu członków UE. Ponadto, zdaniem wielu komentatorów, zawiera on zbyt wiele podobieństw do dziewiętnastowiecznego „koncertu mocarstw”, który bynajmniej nie jest na starym kontynencie wspominany z nostalgią.

Dlatego też najprawdopodobniej w Unii Europejskiej przeważa wizja zdecydowanie ściślejszego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi. To odnowione partnerstwo, zgodnie z dominującymi dziś w UE opiniami, powinno być jednak bardziej równorzędne i w dużo większym stopniu niż dotychczas uwzględniać fakt jednoczenia się Europy, również w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W ten sposób myślenia wpisują się niedawne sugestie Gerharda Schroedera, dotyczące gruntownej reformy Sojuszu Północnoatlantyckiego, który, nie tylko zresztą w opinii niemieckiego kanclerza, nie pełni już roli podstawowego forum dialogu pomiędzy USA a Europą. Propozycji przemodelowania stosunków transatlantyckich i ich nowej instytucjonalizacji jest zresztą coraz więcej, zarówno w Europie, jak i w USA¹⁶. Do nich należy między innymi zgłoszony przez European Policy Centre pomysł podpisania w 2007 r., w sześćdziesiątą rocznicę Planu Marshalla i pięćdziesięciolecie Traktatów Rzymskich, traktatu pomiędzy UE a USA, przewidującego m.in. powołanie permanentnych euroatlantyckich instytucji (Rada Transatlantycka, Sekretariat), stałą współpracę amerykańskiego Kongresu i Parlamentu Europejskiego, a być może także transatlantycką strefę wolnego handlu¹⁷. Już od dość dawna w debacie o stosunkach transatlantyckich pojawia się postulat powołania wspólnych grup roboczych ds.

¹⁴ National Defense Strategy of the United States, *US Department of Defence*, March 2005, www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa_mar2005.htm.

¹⁵ Zob. Glenn Kessler, „An ‘A La Carte’ Coalition Between U.S. and Europe”, *Washington Post*, 24 lutego 2005

¹⁶ Zob. m.in. Charles Grant i Mark Leonard, „What New Transatlantic Institutions?” April/May 2005 – CER Bulletin, Issue 41, www.cer.org.uk.

poszczególnych kwestii (jak np. Chiny, Iran, liberalizacja światowego handlu), będących aktualnie przedmiotem wspólnego zainteresowania Ameryki i Europy¹⁸.

Realizacja większości pojawiających się koncepcji przebudowy struktury instytucjonalnej transatlantyckiej wspólnoty nie jest jednak kwestią najbliższej przyszłości, obie strony nie są z różnych przyczyn do tego gotowe. To, czy z czasem niektóre z nich staną się bardziej realne będzie w ogromnym stopniu zależec od powodzenia obecnie prowadzonych rozmów pomiędzy USA a ich europejskimi partnerami. Wachlarz spraw jest bardzo szeroki – Iran, Chiny, bliskowschodni proces pokojowy, globalne ocieplenie, reforma ONZ, liberalizacja światowego handlu, Rosja, Ukraina, Bliski Wschód, problemy krajów rozwijających się to tylko niektóre tematy. Jednak dwa z nich – kwestia programu atomowego Iranu oraz sprawa zniesienia przez UE embarga na dostawy broni do Chin – mogą w najbliższym czasie w szczególny sposób, tak pozytywny, jak negatywny, zaważyć na przyszłości relacji transatlantyckich.

Blisko dwa lata Stany Zjednoczone z jednej strony i Europa, a ściślej mówiąc Francja, Niemcy i Wielka Brytania mające poparcie całej UE, z drugiej, prowadziły w kwestii irańskiego programu atomowego zupełnie odmienną politykę, pomimo tego, że przyświecał im podobny cel. Europejczycy zdecydowali się podjąć z Teheranem rozmowy, aby skłonić go do rezygnacji z części programu atomowego w zamian za gospodarcze i polityczne korzyści, podczas gdy administracja Busha przez bardzo długi czas kwestionowała zasadność dialogu z irańskimi władzami. Stany Zjednoczone do niedawna wychodziły z założenia, że Iran nie zasługuje na żadne dodatkowe „zachęty” w zamian za rezygnację z programu wzbogacania uranu. Przeciwnie, raczej powinien być przedmiotem sankcji za niewypełnienie ciężących na nim międzynarodowych zobowiązań¹⁹. W efekcie Ameryka przez długi czas bezskutecznie starała się przekonać kraje europejskie do przekazania sprawy Iranu Radzie Bezpieczeństwa ONZ, strona europejska zaś, widząc nieustępliwość Teheranu, wzywała Amerykanów do zaangażowania się w jej dyplomatyczne wysiłki. Jeszcze do niedawna wydawało się, że obu stronom nie uda się wyjść z tego grożącego porażką impasu.

Jednakże, po rozmowach z kanclerzem Niemiec Gerhardem Schroederem 22 lutego br. w Moguncji, prezydent Bush nieoczekiwanie postanowił, że po powrocie do kraju zastanowi się wspólnie ze swoimi doradcami nad propozycjami Europejczyków, aby również USA zgodziły się zaoferować Iranowi pewne zachęty, w celu nakłonienia Teheranu do

¹⁷ Ideas Factory. Europe, “Towards a Renewed Transatlantic Community”, luty 2005, Idea 6, European Policy Centre.

¹⁸ Zob. m.in. Charles A. Kupchan, Ivo H. Daalder, “Dubya Does Europe”, Los Angeles Times, 20 lutego 2005.

¹⁹ Państwa będące stronami układu NPT mają prawo do wzbogacania uranu w celu pozyskania paliwa do elektrowni atomowych. Muszą one natomiast czynić to pod kontrolą Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, Iran natomiast, jak wyszło na jaw w 2002 roku przez wiele lat ukrywał przed społecznością międzynarodową część swojego programu atomowego, co było złamaniem prawa.

ustępstw dotyczących jego programu atomowego²⁰. Było to tym bardziej zaskakujące, że jeszcze na krótko przed wizytą prezydenta Busha w Europie sekretarz stanu Condoleezza Rice, zgodnie z prezentowanym konsekwentnie od dwóch lat przez USA stanowiskiem, odrzucała taką możliwość²¹. Mimo to, niecałe trzy tygodnie po wizycie prezydenta w Europie, zmiana amerykańskiego stanowiska w sprawie Iranu stała się faktem. Po rozmowach zastępcy sekretarza stanu Roberta Zoellika z przedstawicielami Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec, Stany Zjednoczone postanowiły wesprzeć prowadzone przez państwa europejskie negocjacje z Teheranem, oferując Iranowi pewne niewielkie zachęty ekonomiczne (zgoda na wejście Iranu do WTO, możliwość zakupu przez ten kraj amerykańskich części zamiennych do samolotów pasażerskich). W zamian europejska trójka wyraziła gotowość – w razie niepowodzenia rozmów z władzami irańskimi – do przekazania całej sprawy do Rady Bezpieczeństwa ONZ²².

To raczej nieoczekiwane zbliżenie stanowisk Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej było niewątpliwie ważnym sygnałem, świadczącym, że obie strony są w stanie porozumiewać się w kluczowych międzynarodowych kwestiach, co dobrze wróży dalszej transatlantyckiej współpracy²³. Trzeba jednak pamiętać, że w kwestii irańskiej Amerykanie i Europejczycy uczynili wspólnie dopiero pierwsze kroki, a cała sprawa, choć trwa już ponad dwa lata, jest nadal w początkowej fazie. Teheran momentalnie odrzucił wspomnianą amerykańską ofertę, a to, czy ostatecznie zdecyduje się spełnić żądania Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, będzie prawdopodobnie zależęć od przebiegu dalszych negocjacji, a także od tego, czy USA i Europa będą w stanie w przyszłości utrzymać wspólne stanowisko w tej sprawie, tak jak to miało miejsce przez pierwsze dwa miesiące od chwili zawarcia przez USA i kraje europejskie porozumienia.

Drugą niezwykle ważną, a zarazem groźną dla wzajemnych stosunków kwestią, są plany zniesienia przez UE embarga na dostawy sprzętu wojskowego dla Chin. Według zapewnień strony europejskiej, dotychczasowe embargo – nie mające zresztą mocy prawnej – zostałyby zastąpione zaostrożnym „kodeksem postępowania”, czyli reżimem kontroli eksportu sprzętu i technologii wojskowych do Chin. Lista zakazanych technologii, włącznie z technologiami „podwójnego zastosowania”, byłaby konsultowana z USA i Japonią. Jednak,

²⁰ Zob. Elisabeth Bumiller, „Bush May Weigh the Use of Incentives to Dissuade Iran”, *The New York Times*, 24 lutego 2005; James Harding and Hugh Williamson, „Bush to look again at European stand on Iran”, *Financial Times*, 23 lutego 2005.

²¹ Steven R. Weisman, Elaine Sciolino and David E. Sanger, „Rice Says U.S. Won’t Aid Europe on Plans for Incentives to Iran”, *New York Times*, 4 lutego 2005.

²² Robin Wright and Peter Baker, „U.S. to Back Europeans on Incentives for Iran”, *Washington Post*, 11 marca 2005.

²³ Jak słusznie wskazuje Philip H. Gordon, ekspert ds. europejskich Brookings Institution, zmiana stanowiska prezydenta Busha w kwestii polityki wobec Iranu stanowi najważniejszy jak do tej pory zwrot w jego polityce zagranicznej od początku drugiej kadencji, który może być zwiastunem dalszych pozytywnych zmian. Philip H. Gordon, „Bush’s Conversion on the Road to Tehran”, *YaleGlobal*, 18 marca 2005.

pomimo tych zapewnień, Stany Zjednoczone pozostają zdecydowanie przeciwne zniesieniu przez UE embarga²⁴.

Dla Ameryki szybki wzrost Chin jako politycznego, gospodarczego i militarnego mocarstwa stanowi, niezależnie od okresów cieplejszych stosunków pomiędzy Waszyngtonem i Pekinem, jedno z najpoważniejszych strategicznych wyzwań. Dodatkowo coraz częściej pojawiają się w USA obawy dotyczące bezpieczeństwa Tajwanu. Na kilka dni przed przyjazdem prezydenta George'a W. Busha do Europy, dyrektor CIA ostrzegł, że na skutek szybkiego tempa chińskich zbrojeń militarna równowaga sił w regionie Zatoki Tajwańskiej zaczyna przechylać się na stronę ChRL²⁵. Dlatego też Amerykanie postrzegają zamiary państw europejskich jako potencjalne zagrożenie dla stabilności regionu dalekowschodniej Azji, a tym samym dla interesów własnego bezpieczeństwa narodowego. Stany Zjednoczone traktują ten problem niezwykle poważnie, czemu zarówno administracja jak i Kongres wielokrotnie dawali wyraz. Rezolucja Izby Reprezentantów, ostro sprzeciwiająca się planom zniesienia przez UE embarga, została przyjęta stosunkiem głosów 411 do 3, jednocześnie wpływowi kongresmani ostrzegli przed możliwością nałożenia nowych restrykcji na transfer nowoczesnych amerykańskich technologii wojskowych do Europy²⁶.

Pomimo to, do niedawna było niemal przesądzone, że Unia Europejska zdecyduje się do połowy 2005 r. na zniesienie zakazu eksportu uzbrojenia do Chin. Obecnie jednak sytuacja uległa zmianie. Widząc zdecydowany sprzeciw Waszyngtonu Wielka Brytania, a także niektóre inne kraje członkowskie UE, zaczęły opowiadać się za odłożeniem decyzji w tej sprawie do przyszłego roku²⁷. Choć Francja i Niemcy nadal naciskają na zniesienie embarga jeszcze przed końcem prezydentury Luksemburga, czyli do końca czerwca 2005 r., to najprawdopodobniej decyzja taka nie zostanie przez UE podjęta.

Utrzymanie przez UE jeszcze przez jakiś czas zakazu eksportu sprzętu wojskowego do Chin byłoby z pewnością posunięciem trafnym. Otworzyłoby ono przed Europą i Ameryką możliwość wypracowania w tej sprawie jakiegoś kompromisu, który jeśliby nawet nie zadowolił w pełni Stanów Zjednoczonych, to pozwoliłby na uniknięcie kolejnego kryzysu w stosunkach transatlantyckich. Ponadto, Unia Europejska zyskałaby trochę czasu na wypracowanie wreszcie bardziej długofalowej strategii politycznej wobec Chin i Azji

²⁴ Elisabeth Bumiller, "Bush Says Europe Should Not Lift Its China Arms Embargo", *New York Times*, 23 lutego 2005.

²⁵ Edward Alden, "CIA issues warning on China's military efforts", *Financial Times*, 16 lutego 2005.

²⁶ James Harding, Daniel Dombey and George Parker, "EU plans on China provokes 'deep concern' in US", *Financial Times*, 22 lutego 2005.

²⁷ Guy Dinmore and James Harding, "EU support ebbs for ending China arms ban", *Financial Times*, 21 marca 2005; Steven R. Weisman, "European Union Said to Keep Embargo on Arms to China", *New York Times*, 22 marca 2005. Ostatnio również rzecznik niemieckiej SPD, Gernot Erler, wypowiedział się przeciwko zniesieniu embarga w obecnej sytuacji. Judy Dempsey, „Schroeder aide sees no quick end to China ban” *International Herald Tribune. The IHT Online*. 14 kwietnia 2005.

Południowo-Wschodniej. Dotychczasowe podejście bowiem, oparte głównie na realizacji bieżących ekonomicznych interesów przez poszczególne kraje członkowskie (głównie te najważniejsze), jest nawet przez samych Europejczyków coraz częściej poddawane w wątpliwość²⁸.

Pozytywne rozstrzygnięcie kwestii unijnego embarga bardzo by umocniło w Waszyngtonie wolę dalszego rozwoju stosunków z Europą, co naturalnie ułatwiłoby zacieśnienie współpracy w innych sprawach. Jedną z nich, szczególnie ważną z polskiego punktu widzenia, jest, lub raczej może być, polityka wobec Rosji, oraz ściśle z nią związana polityczna strategia wobec innych republik dawnego ZSRR.

Połączenie przez prezydenta Busha wizyty 9 maja w Moskwie na obchodach sześćdziesiątej rocznicy zakończenia II wojny światowej z podróżą do Rygi, gdzie spotkał się z przywódcami trzech państw bałtyckich, oraz do Tbilisi, świadczy, że Ameryka zamierza jednocześnie rozwijać dialog z Moskwą oraz prowadzić aktywną politykę na obszarze postradzieckim, demonstrując swoje poparcie dla tych państw, które wybrały demokratyczną drogę i prozachodnią orientację w polityce zagranicznej. Jest natomiast jeszcze sprawą otwartą, jak będzie ewoluować, zwłaszcza w kontekście ostatnich wydarzeń w byłych republikach ZSRR, polityka Unii Europejskiej wobec tego regionu. Wydaje się, że koordynacja polityki UE i Stanów Zjednoczonych w stosunku do Rosji oraz innych krajów WNP bardzo by wzmocniła skuteczność polityki Zachodu wobec tego obszaru. Jeśli istotnie tak by się stało, Polska, dzięki swoim doświadczeniom w polityce wobec państw Europy Wschodniej, mogłaby odgrywać istotną rolę w jednym z ważniejszych aspektów transatlantyckiej współpracy.

Ewentualna wspólna polityka Stanów Zjednoczonych i UE wobec obszaru postradzieckiego wpisywałaby się zresztą doskonale w szerszą, bardzo ciekawą wizję stosunków transatlantyckich, jaką pod koniec 2004 r. nakreślił Robert Kagan, autor słynnego eseju *Potęga i Słabość (Power and Weakness)* o Ameryce i Europie²⁹. Jego zdaniem, osią nowego atlantyckiego partnerstwa mogłaby stać się współpraca USA i Unii Europejskiej w stabilizacji i transformacji obszarów graniczących z UE od południa i wschodu – Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Bałkanów oraz krajów WNP. Ponieważ Europa, w opinii Kagana, nie jest i raczej nie będzie globalnym mocarstwem, zdolnym do „projekcji siły i wpływów” daleko od swoich granic, przyszłe partnerstwo łączące Amerykę i Europę powinno głównie dotyczyć obszarów znajdujących się w geograficznym sąsiedztwie UE, które są jednocześnie, choćby jako aktualne lub potencjalne źródła niestabilności i zagrożeń, bardzo ważne z punktu widzenia polityki zagranicznej USA. Biorąc pod uwagę zasadniczą

²⁸ Zob. m.in. Frank Umbach, „America’s New Political and Military Orientation Towards Asia – A Challenge to Transatlantic Ties?”, www.dgap.org; Judy Dempsey, “In Europe, public turns toward U.S. on China”, *International Herald Tribune, The IHT Online*, 25 marca 2005.

zbieżność długofalowych celów Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w odniesieniu do wspomnianych wyżej regionów, wydaje się, że wizja Roberta Kagana ma szansę się w dużej mierze spełnić.

Tomasz Paszewski

²⁹ Robert Kagan, "Embraceable EU", Washington Post, 5 grudnia 2004.

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.

Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:

UL . EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA

tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69

fax.(0048-22) 646 52 58

e-mail: info@csm.org.pl

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM:

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Fundacja im. Roberta Boscha
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- PAUCI

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych www.csm.org.pl.

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58.

„Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.