



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Jeśli wygra Biden: konsekwencje dla Polski

Komentarz

Piotr Buras

Prawdopodobne zwycięstwo Joe Bidena w wyborach prezydenckich 2020 roku w USA byłoby dobrą wiadomością dla Europy i Polski. Ale nawet jeśli pójdą za tym dążenia do zawarcia nowego partnerstwa transatlantyckiego, odbudowa tego sojuszu oznaczać będzie szereg trudnych decyzji. Podczas gdy prezydentura Bidena wpłynie na stan bilateralnych relacji polsko-amerykańskich, to bardziej istotne mogą okazać się jej skutki dla polskiej polityki europejskiej.

Miejsce Polski w polityce Stanów Zjednoczonych zawsze było funkcją ich strategii wobec Europy. Inne czynniki odgrywały tylko podrzędną rolę. Polska była beneficjentem amerykańskiego zaangażowania na rzecz stabilizacji Europy po 1989 roku, czego efektem było rozszerzenie NATO i poparcie Waszyngtonu dla przyjęcia nowych członków przez Unię Europejską. Symbioza między USA a Europą zakłócona została wojną w Iraku,

ale do czasów Trumpa nie doszło do rozbratu między nimi. Przez cały okres do 2016 roku proatlantyckie nastawienie Warszawy było ważne dlatego, że Waszyngtonowi nie tylko zależało na bliskiej współpracy z Europą, ale Europa stanowiła (nawet jeśli w malejącym stopniu) kluczowy punkt ciężkości w amerykańskiej polityce zagranicznej.

W ostatnich czterech latach Polska była na swój sposób beneficjentką zupełnie innej strategii USA wobec Starego Kontynentu: wymierzonej w jedność Unii Europejskiej i mającej antyniemieckie ostrze. Trump starał się – choć był w tym nie w pełni skuteczny – rozgrywać i wykorzystywać napięcia między krajami członkowskimi UE, spośród których Polska była dla niego szczególnie przydatnym partnerem. Ciepłe relacje z rządem i prezydentem PiS (związane też z powinowactwem ideowym) kontrastowały ze stosunkiem Waszyngtonu do Berlina i Brukseli,

służąc uwydatnieniu podziału Europejczyków na „lepszycy” i „gorszych” (dla USA). Polska pomagała Waszyngtonowi realizować inicjatywy polityczne krytycznie postrzegane przez partnerów w UE (konferencja bliskowschodnia), ale mogła liczyć na przychylność w kwestiach o tak dużym dla siebie znaczeniu, jak obecność amerykańskiego wojska w Polsce, kwestia wiz dla obywateli RP czy sankcje wobec Nord Stream 2.

Prawdopodobne zwycięstwo Joe Bidena w wyborach prezydenckich będzie oznaczało początek zupełnie nowego etapu w relacjach między Europą a Stanami Zjednoczonymi, co istotnie wpłynie na pozycję Polski. Jeśli Warszawa będzie chciała zachować status ważnego sojusznika Waszyngtonu, to nie wystarczy w tym celu odwołanie się do tradycyjnego atlantycyzmu. Konieczne będą zarówno zmiany w polityce wewnętrznej, jak i reorientacja w polityce europejskiej.

W kierunku nowego partnerstwa transatlantyckiego

Jeśli rzeczywiście w tym roku dobiegnie końca era Donalda Trumpa, zostanie prawdopodobnie zapamiętana nie jako anomalia w stosunkach transatlantyckich, lecz swego rodzaju burzliwy okres przejściowy: między dawnym partnerstwem Europy ze Stanami Zjednoczonymi a jego nowym modelem, którego kształtu na razie nie znamy. Powód jest prosty. Jakkolwiek napięcia między Unią a USA spowodowane były konfrontacyjnym stylem polityki Trumpa, wyznawanym przez niego podejściem *America first* i tendencją do podejmowania niezgodzonych z sojusznikami (lub nawet wrogich im) kroków, to zmiany definicji interesów amerykańskich w świecie nie są produktem ostatniej kadencji. Konieczność przeformułowania tych relacji oczywista była już za czasów Baracka Obamy. Prezydentura Trumpa charakteryzowała się niemożnością realizacji tego celu, ale go nie unieważniła. Co więcej, w drastyczny sposób ukazała także możliwość rozjęcia się dróg Europy i Stanów Zjednoczonych

oraz skalę problemów, jakie częściej dzielą niż łączą obu partnerów.

Nowe uwarunkowania wynikają zresztą nie tylko ze zmian w polityce USA. Unia Europejska jest dzisiaj także w innym punkcie niż w 2016 roku: w związku z brexitem, kryzysem rządów prawa, ale także z nowymi wysiłkami na rzecz wzmocnienia jej od wewnątrz, czego świadectwem jest nowy budżet na lata 2021–2027 i fundusz odbudowy. Unia stawiająca na Zielony Nowy Ład i silniej nastawiona na obronę swojego porządku (np. za pomocą instrumentów polityki konkurencji) jest już innym partnerem niż kilka lat temu.

Ewentualne zwycięstwo demokracji Joe Bidena nastąpi więc w zupełnie nowych warunkach: osłabionych fundamentów partnerstwa USA–Europa i przekonania, że jego filary trzeba ustawić na nowo. Nie należy oczekiwać zatrzymania się ewolucji w kierunku większej asertywności USA, ich mniejszego zaangażowania w rolę strażnika ładu międzynarodowego czy skupienia uwagi na Chinach (a nie na Europie). Wygrana Bidena prowadziłaby bez wątpienia do znaczącego obniżenia napięć między USA a Europą i do powrotu współpracy przynajmniej w wielu istotnych obszarach (polityka klimatyczna, prawa człowieka, dyplomacja wielostronna, prawdopodobnie też Iran). Oczywiście zwycięstwo kandydata demokratów nie będzie jednak oznaczało prostego powrotu do normalności w stosunkach transatlantyckich. Co najważniejsze, dopiero prezydentura Bidena może okazać się prawdziwym sprawdzianem, czy Unia Europejska potrafi zbudować nowe relacje z USA, oparte nie tylko na wzajemnym zaufaniu, lecz także na innym podziale odpowiedzialności i przyjęciu na siebie większej liczby zadań. Wiążą się z tym duże szanse, lecz także nie mniejsze oczekiwania pod adresem Europejczyków.

Paradoksalnie prezydentura Trumpa była z tej perspektywy łatwiejszym wyzwaniem, bo „zwolniła” Europejczyków z konieczności podchodzenia do takiego testu. Otwarta wrogość Trumpa wobec Unii jako takiej i Niemiec w szczególności uczyniła opcję odnowy partnerstwa iluzoryczną.

Większości ważnych decyzji Trump nie konsultował z Europejczykami (np. wycofania wojsk z Syrii) albo podejmował je wbrew ich interesom (wypowiedzenie porozumienia z Iranem). W tym kontekście wysuwane przez Trumpa oczekiwania – dotyczące tak ważnych spraw, jak wydatki zbrojeniowe czy kwestie handlowe – mogły być traktowane z dystansem lub jako kolejny przejaw niechętniej niedawnym sojusznikom polityki. Innymi słowy, prezydentura Trumpa dostarczała Europejczykom (zwłaszcza Niemcom oraz Francji) dobrego pretekstu, aby odsuwać od siebie także te kwestie w relacjach transatlantyckich, które wymagają nowego ułożenia niezależnie od tego, kto rządzić będzie w Waszyngtonie.

Wybór Bidena na prezydenta położy kres tej polityce: Unia Europejska będzie musiała przystąpić do poważnej rozmowy ze Stanami Zjednoczonymi o podziale obowiązków w świecie i o nowym ułożeniu relacji wzajemnych. Świadomość większej wspólnoty interesów i wartości będzie bez wątpienia kluczową zmianą w stosunku do ery Trumpa. Ale w równym stopniu pewne jest, że warunkiem bliskiej i opartej na odbudowanym zaufaniu współpracy z administracją Bidena, jakiej życzyła by sobie większość krajów UE, powinna być gotowość Europy do wyjścia naprzeciw USA w szeregu kluczowych dla nich spraw. Takie nowe partnerstwo tym przede wszystkim różnić będzie się od poprzedniego, że amerykański parasol bezpieczeństwa się skurczy, zaś Europa część ważnych dla siebie problemów będzie musiała rozwiązywać sama lub przy ograniczonym zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych. Wyznacznikiem postawy proatlantyckiej przestanie być już tylko przywiązanie do NATO i amerykańskiego przywództwa w świecie. Kluczowym jej miernikiem okaże się wkład w budowę takiej Unii Europejskiej, która będzie w stanie efektywnie odciążać USA na arenie międzynarodowej w rozwiązywaniu problemów globalnych. Ta ewolucja przyniesie szereg wyzwań dla Polski.

Sojusz demokratów

Słowa Joe Bidena, który w debacie prezydenckiej jednym tchem wymienił Białoruś, Polskę i „reżim totalitarne”¹, nie były wymierzone bezpośrednio w Polskę, lecz odczytywać je należy jako odzwierciedlenie priorytetu jego agendy politycznej: obrony demokracji przed tendencjami autorytarnymi i antyliberalnymi. „Triumf demokracji i liberalizmu nad faszyzmem i autokracją legł u podstaw wolnego świata. Ale ta walka nie definiuje tylko naszej przeszłości. Będzie ona definiować także naszą przyszłość” – napisał Biden w programowym artykule na temat swojej planowanej polityki zagranicznej na łamach „Foreign Affairs”². W oczywisty sposób tak sformułowany cel jest pochodną problemów amerykańskiej polityki wewnętrznej i zagrożeń dla porządku demokratycznego związanych z działaniami Donalda Trumpa. Wezwanie do odnowy demokracji w USA i postawienia jej wzmocnienia na agendzie globalnej to związane ze sobą i wzajemnie warunkujące się cele. Biden zamierza zorganizować międzynarodowy Szczyt Demokracji, chcąc „wzmocnić instytucje demokratyczne i otwarcie wystąpić przeciwko narodom, które nie przestrzegają reguł [backsliding]”. I zapowiada, że pod jego przywództwem Stany Zjednoczone będą chciały wymóc na uczestnikach takiego szczytu dalsze zobowiązania dotyczące trzech obszarów: walki z korupcją, obrony przed autorytaryzmem oraz promowania praw człowieka w tych państwach i poza ich granicami.

Demokratyczna ofensywa Bidena w oczywisty sposób stanowić będzie problem dla rządu Prawa

1 Joe Biden wymienia Polskę razem z Białorusią, Węgrami i „totalitarnymi reżimami”, <https://www.onet.pl/informacje/onetiwiadomosci/wybory-w-usa-joe-biden-wymienia-polske-razem-z-bialorusia-i-wegrami/2fgzkt7,79cfc278>, dostęp 20 października 2020.

2 J. Biden, *Why America Must Lead Again*, Foreign Affairs, March/April 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

i Sprawiedliwości. Biden określa w swoim tekście Trumpa jako przedstawiciela obozu przeciwnego, który „układa się z autokratami, a okazuje pogardę dla demokratów”. Trudno sobie wyobrazić, by Polska – depcząca rządy prawa, pozostająca pod prężaniem organizacji monitorujących przestrzeganie demokracji i praw człowieka oraz sympatyzująca z Orbánem – mogła być postrzegana przez Bidena jako ważny partner w realizacji jego kluczowego zadania. Pod przywództwem Bidena Stany Zjednoczone będą raczej uwiarygodniać (jeśli nie otwarcie wspierać) działanie takich instytucji, w tym Unii Europejskiej, które mają na celu przywrócenie standardów demokracji liberalnej w Polsce. Pryncypialność Bidena w tej kwestii może sugerować, że Waszyngton nie będzie ograniczał się do interwencji dyplomatycznych tylko w wypadkach, gdy zagrożone są amerykańskie interesy biznesowe (np. kwestia własności mediów w Polsce). Podczas gdy regres demokracji w Polsce nie zaważył na relacjach z USA za czasów Trumpa, w przypadku Bidena stanie się to kluczowym wyzwaniem – nadmierna bliskość z osuwającą się ku rządów niedemokratycznym Warszawą podważałaby wiarygodność agendy politycznej amerykańskiego prezydenta.

Waszyngton – Berlin – Warszawa

Joe Biden uchodzi za prawdopodobnie ostatniego amerykańskiego prezydenta, który przywiązywać będzie wyjątkowe znaczenie do relacji z Europą³. Inaczej niż Trump widzi w Unii Europejskiej nie przeciwnika, lecz potencjalnego partnera w rozwiązywaniu problemów, które mają dla Stanów Zjednoczonych kluczowe znaczenie. Nawet jeśli część wyzwań definiuje podobnie lub tak samo jak Trump (konieczność zdecydowanego wystąpienia przeciwko Chinom, ograniczenie zaangażowania wojskowego w świecie czy nałożenie na sojuszników większych zobowiązań w dziedzinie

3 J. Kirkegaard, *Europe Needs to Be Prepared to Jump through a “Biden Window of Opportunity”*, <https://www.gmfus.org/blog/2020/10/09/europe-needs-be-prepared-jump-through-biden-window-opportunity>, dostęp 20 października 2020.

bezpieczeństwa), to jego strategia dochodzenia do tych celów będzie odmienna: nie poprzez szantaż, konfrontację i działania jednostronne, lecz dzięki dążeniu do współpracy i wykorzystywaniu instytucji multilateralnych⁴.

Takie podejście oznaczać będzie gruntowną reorientację polityki wobec Unii Europejskiej. Bidenowi zależy na silnej, nie słabej Unii, nawet jeśli w szeregu spraw różnice interesów między Europą a Stanami Zjednoczonymi nie znikną.

W tej strategii szczególną rolę odgrywają Niemcy. Julianne Smith – jedna z najbliższych doradczyń Bidena do spraw polityki zagranicznej – sugeruje, że swoją pierwszą wizytę zagraniczną nowy prezydent powinien złożyć właśnie w tym kraju⁵. Smith podkreśla, że Niemcy są krajem, który był najbardziej niesprawiedliwie krytykowany przez Trumpa. Jej zdaniem Biden powinien wygłosić w Berlinie przemówienie nakreślające wizję nowego partnerstwa transatlantyckiego, skoncentrowanego wokół idei obrony wartości demokratycznych przed autorytaryzmem oraz definiującego nie tyle obietnice USA (jak w przeszłości), lecz amerykańskie oczekiwania wobec Europy.

Stanom Zjednoczonym pod przywództwem Bidena zależać będzie na odbudowie znajdujących się w kryzysie relacji z Niemcami, nawet jeśli pozostanie wiele bilateralnych problemów i napięć – w odniesieniu do Nord Stream 2, kwestii handlowych, wydatków na obronę czy polityki wobec Chin. Tym samym Berlin powróci do roli głównego interlokutora administracji amerykańskiej w Europie jako kraj o największym wpływie na kierunek polityki Unii Europejskiej, z którą USA poszukają możliwości współpracy, a nie konfrontacji. Dla Polski oznacza to powrót do sytuacji

4 Por. J. Traub, *The Biden Doctrine Exists Already. Here’s an Inside Preview*, <https://foreignpolicy.com/2020/08/20/the-biden-doctrine-exists-already-heres-an-inside-preview/>, dostęp 20 października 2020.

5 J. Smith, *What the Next President Can Do to Save Our Alliances with Europe*, <https://washingtonmonthly.com/magazine/january-february-march-2020/what-the-next-president-can-do-to-save-our-alliances-with-europe/>, dostęp 20 października 2020.

z czasów prezydencji Baracka Obamy (a nawet wcześniej), kiedy to przedstawiciele Waszyngtonu wyraźnie komunikowali Warszawie, że USA oczekują ścisłej współpracy i dobrego porozumienia między Berlinem a Warszawą. Za prezydentury Bidena znaczenie Polski jako partnera USA zostanie w dużej mierze uzależnione od tego, czy zdoła ona odbudować swoje relacje z Berlinem. Aktualne napięcia w dwustronnych relacjach z Niemcami będą postrzegane jako niepotrzebnie komplikujące politykę europejską Waszyngtonu.

Bezpieczeństwo nie tylko na wschodzie

Prezydentura Bidena – którego krytyczny stosunek do Rosji i przywiązanie do NATO są dobrze znane – pozytywnie wpłynie na bezpieczeństwo Polski. Nie należy się spodziewać, aby cofnięte mogły zostać decyzje o wzmocnieniu obecności wojskowej USA w Polsce podjęte przez administrację Trumpa. Biden może natomiast doprowadzić do rezygnacji z zapowiedzianego przez Trumpa zmniejszenia amerykańskiego kontyngentu w Niemczech, co miałoby negatywny wpływ na bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO. Także w kwestii przyszłości gazociągu Nord Stream 2 nie należy spodziewać się istotnej zmiany stanowiska Waszyngtonu – krytyczny stosunek Bidena do tego projektu nie skłoni go do wycofania się z polityki sankcji skierowanych przeciwko tej inwestycji, tym bardziej, że kluczową rolę odgrywa tutaj Kongres, a nie administracja prezydencka.

Podczas gdy kierunek polityki wschodniej Waszyngtonu zgodny będzie z interesami Polski, zaś zmiana na stanowisku prezydenta zredukuje nieprzewidywalność polityki amerykańskiej, nie mniej ważny jest jej inny aspekt: polityka wobec Rosji i wschodniego sąsiedztwa UE nie stanie się znowu głównym obszarem rozmów i współpracy transatlantyckiej. Po pierwsze, USA nie wrócą do roli aktywnego gracza w Europie Wschodniej (z której zrezygnowały już za Obamy). Po drugie, USA będą oczekiwały od Unii Europejskiej większego zaangażowania w regionach o strategicznym dla nich znaczeniu, czyli obszarze

Indopacyfiku. Po trzecie, USA kontynuować będą wycofywanie z obszarów o strategicznym znaczeniu dla Europy, czyli z Bliskiego Wschodu i Afryki (zgodnie ze słowami Bidena, kładąc wreszcie kres „niekończącym się wojnom”)⁶.

Tradycyjna postawa proatlantycka (wsparcie dla NATO) już nie wystarczy jako odpowiedź na te nowe okoliczności. Poważny dialog między Europą a Stanami Zjednoczonymi na temat bezpieczeństwa – teraz wreszcie możliwy – dotknie szeregu kwestii mieszczących się poza listą priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Czy i jaką rolę NATO ma pełnić poza Europą? W jaki sposób kraje Europy mogłyby wypełnić pustkę po Stanach Zjednoczonych w jej południowym sąsiedztwie? Czy odpowiedzią na nowy kontekst strategiczny ma być budowa europejskiego filaru NATO (i jak miałby on wyglądać)? A może chodzi raczej o rozwój europejskiej „autonomii strategicznej”, czyli niezależnych od USA zdolności działania?

Co istotne, należy się spodziewać, że także administracja Bidena oczekiwać będzie od Unii Europejskiej, aby ta ostatnia samodzielnie była w stanie przejąć odpowiedzialność z bezpieczeństwa tam, gdzie Amerykanie nie zamierzają się już w pełni angażować. Sojusz ze Stanami Zjednoczonymi oznacza gotowość do aktywnego zaangażowanie także w tym zakresie. Oczywiście Waszyngtonu z pewnością silniej zwrócić się ku Francji jako krajowi nie tylko mającemu interesy bezpieczeństwa w tym obszarze, lecz także dysponującemu prawdziwymi zdolnościami i wolą działania. Ta ewolucja od bezwarunkowej wspólnoty bezpieczeństwa do partnerstwa opartego w większym stopniu na interesach i podziale zadań prędzej czy później postawi pytanie o to, jaki wkład we wspólne wysiłki europejskie włożyć są w stanie inne kraje, w tym Polska.

6 Por. M. Overhaus et al., *Sieben Trends, die die Innen- und Außenpolitik der USA prägen werden*, <https://www.swp-berlin.org/publikation/usa-langfristige-trends-in-der-innen-und-aussenpolitik/>, dostęp 20 października 2020.

Wnioski

Niezależnie od wyniku wyborów prezydenckich 2020 roku, Stany Zjednoczone pozostaną w nadchodzących latach krajem silnie skupionym na narastających problemach polityki wewnętrznej, a w wymiarze międzynarodowym na rywalizacji z Chinami. Europa i jej problemy wewnętrzne odgrywać będą mniej istotną rolę, niewspółmierną do rangi, jaką miały w przeszłości. Niemniej spodziewana prezydentura Joe Bidena będzie dla Polski i Europy ogromną, być może ostatnią, szansą na odnowę i wzmocnienie partnerstwa transatlantyckiego. Wystawi ona jednak i Unię Europejską, i Polskę na trudną próbę. Szczególnie w interesie Polski jest to, aby nowy kształt partnerstwa z USA okazał się trwałą i nośną konstrukcją. Ale sprostanie oczekiwaniom USA oraz stawienie czoła konsekwencjom długofalowych trendów w polityce amerykańskiej wymaga reorientacji w wielu ważnych obszarach polityki. Dla Warszawy pierwszym problemem staną się kwestie demokracji i rządów – bez zmiany kursu Polska z hołubionego partnera Waszyngtonu zmieni się w przedmiot krytyki i nacisków. Ale niezależnie od tego fundamentalne znaczenie będzie miała dyskusja w ramach Unii Europejskiej, jaką uruchomi konieczność nowego ułożenia relacji z USA.

Perspektywa rządów przyjaznej Europie administracji w Waszyngtonie może do pewnego stopnia osłabić zwolenników budowy „suwerenności europejskiej” (zdolności UE do niezależnego, także od USA, działania na arenie międzynarodowej), do których Polska dotąd nie należała⁷. Ostatecznie jednak tylko taka Unia Europejska, która jest samodzielnym i skutecznym podmiotem w relacjach międzynarodowych, będzie przydatnym partnerem, jakiego Stany Zjednoczone mogą traktować poważnie. Nawet jeśli Biden wygra, Europa nie uniknie poważnej dyskusji o tym, jak do tego doprowadzić. Tym samym odnowa partnerstwa transatlantyckiego i budowa europejskiej suwerenności będą musiały postępować równoległe – i wzajemnie się warunkować. Nowy model polskiego atlantycyzmu oraz znaczenie Polski dla USA są nieodłącznie związane z odpowiedziami, jakich udzielimy na trudne pytania dotyczące przyszłości Unii.

7 J. Puglierin, *Touching the elephant: European views of the transatlantic relationship*, https://www.ecfr.eu/article/commentary_touching_the_elephant_european_views_of_the_transatlantic_relati, dostęp 20 października 2020.

październik, 2020

Piotr Buras – dyrektor Warszawskiego Biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznej (ECFR) i *non-resident fellow* w Instytucie Nauk o Człowieku (IWM) w Wiedniu. Jest dziennikarzem, autorem i ekspertem do spraw polityki europejskiej i Niemiec. W latach 2008–2012 korespondent „Gazety Wyborczej” w Berlinie. Wcześniej pracował w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, Instytucie Germanistyki na University of Birmingham i na Uniwersytecie Wrocławskim. Był visiting fellow w Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-44-7

Warszawa 2020