



■ Czy będzie „reset” w stosunkach Stany Zjednoczone – Unia Europejska?

Jadwiga Kiwerska

Wizyta amerykańskiego sekretarza stanu Mike’a Pompeo w Brukseli w dniach 2 i 3 września br. skłania do refleksji nad stanem relacji amerykańsko-europejskich. Już samo stwierdzenie Gordona Sondlanda, amerykańskiego ambasadora przy Unii Europejskiej, że celem wizyty Pompeo jest „reset” stosunków z UE, wskazywało, że nawet administracja Donalda Trumpa ma świadomość kryzysu na linii Stany Zjednoczone-Europa/UE, choć – zgodnie z naturą obecnej administracji – raczej nie ona uważa się odpowiedzialną za ten stan rzeczy.

Jest faktem, że nagromadzenie sporów w relacjach między USA a Europą/UE ma charakter bezprecedensowy, a jedną z głównych przyczyn – wydaje się fundamentalną – jest demonstrowana przez obecnego gospodarza Białego Domu niechęć do UE. Jest on pierwszym amerykańskim prezydentem, który w zjednoczonej Europie widzi nie ogromny sukces polityczny Europejczyków i gwarancję jej stabilnego rozwoju, ale zagrożenie i wyzwanie dla amerykańskich interesów – wąsko zresztą pojmowanych. Ponieważ zgodnie z hasłem „America First” głównym miernikiem stosunków z sojusznikami europejskimi stał się obecnie bilans ekonomiczny, a nie fakt – jak to było dotychczas – że ich podstawę stanowiły wspólne wartości i zasady, pozytywne doświadczenia i wzajemne zobowiązania, UE jest więc dzisiaj traktowana w Waszyngtonie jako groźny konkurent gospodarczy i handlowy. Ponadto większość państw członkowskich UE, w tym najsilniejsze Niemcy, skapo łożąc na wspólną obronę w ramach NATO, nie spełnia oczekiwań obecnej administracji w zakresie *burden sharing*. Pogłębia to jeszcze bardziej kryzys we wspólnocie transatlantyckiej, rzutujący na całość kształt stosunków amerykańsko-europejskich.

Elementem takiego traktowania UE jest konsekwentne poparcie administracji Trumpa dla wyjścia Wielkiej Brytanii z UE – *Brexit* oceniany jest w Waszyngtonie niemal entuzjastycznie,

Redakcja:

Radosław Grodzki

Jacek Kubera

(redaktor naczelny)

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 28(402)/2019

16.09.19

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne

także dzięki:

NEWSLETTER IZ

FACEBOOK

SCRIBD

LINKEDIN

TWITTER

gdyż osłabia potencjał projektu europejskiego. Po decyzji Brytyjczyków w referendum 23 czerwca 2016 r. o opuszczeniu UE, ubiegający się wówczas o urząd prezydenta Trump nie krył satysfakcji, nazywając ten fakt „wspaniałym krokiem”. Z nieskrywaną nadzieją oczekiwał też kolejnych *exitów*. Podczas pierwszego spotkania z nowym amerykańskim prezydentem, pod koniec maja 2017 r. w Brukseli, Donald Tusk, przewodniczący Rady Europejskiej, na powitanie usłyszał pytanie, kto następny opuści UE.

Szybko też Londyn stał się obiektem zabiegów strony amerykańskiej, które miały utwierdzić Brytyjczyków w słuszności ich decyzji o *Brexicie*. Te zabiegi trwają zresztą do dzisiaj. „The United States will be on Britain’s doorstep, pen in hand to sign a trade deal as soon as possible after the U.K. leaves the European Union” – zapewniał Pompeo w rozmowie z brytyjskim ministrem spraw zagranicznych Dominikiem Raabem, gdy ten pojawił się w Waszyngtonie na początku sierpnia 2019 r., tuż po powołaniu rządu Borisa Johnsona. Frazę o rychłym podpisaniu umowy handlowej z Wielką Brytanią kilkanaście dni później, podczas spotkania z Johnsonem przy okazji szczytu G7 w Biarritz, powtórzył prezydent Trump.

Warto w tym miejscu odwołać się do słów prezydenta Baracka Obamy, który przebywając na Wyspach Brytyjskich w kwietniu 2016 r., krótko przed feralnym referendum, apelował do Brytyjczyków o pozostanie w UE i przestrzegał, że po ewentualnym *Brexicie* znajdą się oni na końcu kolejki oczekujących na nowy układ handlowy z USA. Widać więc, że diametralnie zmieniło się podejście w Białym Domu do wyzwania, jakim dla wspólnoty europejskiej jest *Brexit*. Odnotujmy jeszcze, że w tym samym czasie, gdy Pompeo składał swemu brytyjskiemu koledze deklaracje o nowym układzie handlowym, to Nancy Pelosi, przewodnicząca Izby Reprezentantów z Partii Demokratycznej, zapowiedziała zablokowanie przez Kongres każdego porozumienia handlowego z Wielką Brytanią, które byłoby sprzeczne z umową o wyjściu, wynegocjowaną z UE, lub nie uwzględniało *backstopu*, czyli mechanizmu awaryjnego dotyczącego granicy irlandzkiej. Kwestia *Brexitu* dzieli więc i amerykańską scenę polityczną.

Poparcie dla *Brexitu* jest jednym z elementów strategii administracji Trumpa rozbijania jedności UE i jej osłabiania. W ten sposób USA, zamiast wspierać projekt europejski, co było niejako tradycją powojennej strategii amerykańskiej wobec Europy, stały się czynnikiem destabilizującym jej sytuację polityczną. Zamiast być pomocne dla wspólnoty europejskiej w przewyciężaniu wyzwań, same stanowią dla UE poważne zagrożenie. Cóż można sądzić o słowach Richarda Grenella, amerykańskiego ambasadora w Niemczech, który tuż po przybyciu do Berlina, w maju 2018 r., zapowiedział wsparcie dla sił konserwatywnych i antysystemowych w Europie? Ambasador Grenell deklarował: „I absolutely want to empower other conservatives throughout Europe, other leaders”. A przecież ruchy populistyczne i antyeuropejskie stanowią zagrożenie dla kondycji i spójności unijnej.

Należy też wspomnieć o wysiłkach Steve’a Bannona, byłego głównego stratega Białego Domu, nadal cieszącego się sympatią Trumpa, próbującego zbudować w Europie koalicję ruchów populistycznych i antyeuropejskich, która miała wystąpić wspólnie w tegorocznych wyborach do Parlamentu Europejskiego. W tym celu Bannon przyjeżdżał do Europy i spotykał się z przedstawicielami głównych sił populistycznych i skrajnie prawicowych w różnych państwach członkowskich UE. Zamysł się nie powiódł – trudno było zjednoczyć pod jednym sztandarem partie o różnych i sprzecznych interesach,

ale sytuacja, gdy to próbuje się zza Atlantyku wzmacniać w Europie ruchy populistyczne, nie tylko była bezprecedensowa w relacjach amerykańsko-europejskich, ale i potwierdzała destrukcyjne intencje Białego Domu wobec projektu europejskiego.

Zawirowania na linii administracja Trumpa-UE dotyczą tak fundamentalnych kwestii, dotąd spajających wspólnotę transatlantycką, jak relacje handlowe, stosunek do porozumień i sojuszy międzynarodowych, bezpieczeństwo w szerokim rozumieniu, sposób działania na arenie międzynarodowej. Największe napięcia spowodował manifestowany protekcjonizm obecnej administracji, podważający liberalny system handlu międzynarodowego. Walka z wysokim deficytem handlowym USA, którego przyczyną – zdaniem Trumpa – są głównie nieuczciwe praktyki kontrahentów, polegająca na wprowadzeniu wyższych ceł, skutecznie zakłóciła stosunki Waszyngtonu z Brukselą.

Na liście „unfair trading partners”, tuż za Chinami, znalazła się UE, a wśród jej państw członkowskich na pierwszym miejscu – Niemcy (w 2018 r. deficyt USA w handlu z UE wyniósł nieco ponad 110 mld dol., a z Chinami – blisko 200 mld dol.). Ze strony amerykańskiego prezydenta padały słowa, że „UE wyrządza tyle samo szkody co Chiny”, a państwa członkowskie „bardzo źle” traktują Amerykę. Nie odmawiając Trumpowi racji w jego krytycznej ocenie niektórych działań eksporterów, zwłaszcza Chin, to niewątpliwie rozpoczął on wojnę handlową, której stroną stała się także UE. Wprowadzenie w maju 2018 r. wyższych taryf celnych na import stali (25%) i aluminium (10%), obejmujących państwa unijne (wcześniej wyższe cła nałożono na import z Chin), spowodowało wzrost napięcia na linii USA-EU. Tym bardziej że wcześniej przedstawiciele Brukseli i przywódcy unijni, w tym kanclerz Angela Merkel, prowadzili intensywne negocjacje z administracją Trumpa, walcząc o kompromis. Bez powodzenia. Zastosowanie retorsji ze strony Europy i objęcie wyższymi cłami wielu towarów z USA (łącznie o wartości 3,3 mld dol.), jeszcze bardziej zaogniło stosunki amerykańsko-europejskie.

Spoglądając z dzisiejszej perspektywy, można by powiedzieć, że główny atak administracji Trumpa w tej wojnie handlowej wymierzony jest w Chiny i – pomimo gróźb – strona amerykańska nie wprowadziła jeszcze wyższych ceł na import europejskich samochodów. Jest to jednak tylko pozorne osłabienie napięcia na linii USA-UE. Rację ma szef niemieckiej dyplomacji Heiko Maas, gdy mówi, że z konfliktów handlowych nikt nie wychodzi zwycięsko. Wystarczy też prześledzić zachowanie prezydenta Trumpa podczas spotkań formatów G7 czy G20. Nawet jeśli przystał on na zawarte w dokumentach końcowych zapisy o utrzymaniu otwartych rynków i zwalczaniu protekcjonizmu, jak wydawało się podczas szczytu G20 w Hamburgu na początku lipca 2017 r., to jego decyzja wprowadzająca wyższe cła na import stali i aluminium z UE pogrzebała nadzieję na wyciszenie wojny handlowej. Były też inne, mało konstruktywne dla relacji USA-UE doświadczenia, jak choćby ze szczytu G7 w kanadyjskiej La Malbaie na początku czerwca 2018 r. Prezydent Trump nie tylko utrzymał swe stanowisko w sprawie podnoszenia ceł, ale w sposób bezprecedensowy wycofał nagle swój podpis spod wynegocjowanego wcześniej komunikatu końcowego, w którym znalazły się wyjątkowo łagodne zapisy o „wolnym, sprawiedliwym i wzajemnie korzystnym handlu” oraz walce z protekcjonizmem.

Nie udało się uniknąć amerykańsko-europejskich zgrzytów w czasie ostatniego szczytu G7 we francuskim Biarritz, pod koniec sierpnia br. Wprawdzie temat relacji handlowych został zdominowany przez inne kwestie, nie mógł też przejść bez echa

wyjatkowy afront Trumpa wobec Danii, gdy to niezadowolony z reakcji Kopenhagi na jego pomysł zakupu Grenlandii, amerykański prezydent odwołał swą wizytę w tym kraju, niemniej jednak sporne problemy handlowe w dyskusji powróciły. Zwłaszcza że gospodarz szczytu – Francja stała się krótko przed jego rozpoczęciem przedmiotem ostrej krytyki płynącej z Białego Domu. Odpowiadając na opodatkowanie przez Paryż technologicznych gigantów (Google, Apple, Facebook, Amazon), Trump zagroził sankcjami, które miałyby objąć np. eksportowane do USA francuskie wina (USA stanowią główny rynek dla francuskich win – w 2018 r. ich eksport do USA osiągnął wartość 1,68 mld euro). Tradycyjnie, na Twitterze, amerykański prezydent pisał: „Niedługo ogłosimy naszą odpowiedź na głupstwa Macrona. Może będzie to dotyczyć wina, może czegoś innego”.

Europejscy przywódcy najbardziej uprzemysłowionych państw starali się jednak „ułagodzić” Trumpa, podejmując w Biarritz rozmowy na temat reformy krytykowanej przez niego Światowej Organizacji Handlu (WTO). Jednak sam fakt, że po raz pierwszy spotkanie w tym formacie zakończyło się wydaniem tylko ogólnej informacji, a nie podpisaniem porozumienia czy deklaracji końcowej, potwierdzało brak zgody – nawet we wspólnocie zachodniej – w wielu sprawach.

Łagodzeniu sporu nie służyły także nieustające, ostre tyrady Trumpa w związku z napływającymi z Europy różnymi towarami, np. hiszpańskimi oliwkami, których dotowanie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej nazwano „niegodziwym”, bo obniżającym konkurencyjność amerykańskich rolników; USA wprowadziły więc cła wyrównawcze. Jakkolwiek stosowanie takich określeń i zabiegów wydaje się w stosunku do rangi towaru kuriozalne, to jednak zmusza UE do działania. Z inicjatywy Brukseli w styczniu 2019 r. wszczęto przeciwko USA postępowanie w WTO, gdyż „środki podejmowane przez USA mogą mieć poważne konsekwencje dla modelu rolnictwa UE”. Już sam fakt złożenia skargi do WTO, uważanej przez Trumpa za arbitralnego regulatora niesprawiedliwych praktyk handlowych, musiało zirytować amerykańskiego prezydenta. W połowie lipca br. strona amerykańska opublikowała listę produktów o łącznej wartości 4 mld dol., na które nałożono podwyższone opłaty. Znalazły się na niej najróżniejsze produkty – od holenderskich serów oraz unijnych warzyw i owoców, poprzez włoską oliwę i whisky, do surowców i składników chemicznych. Wszystko po to, aby zmusić europejskich partnerów do rezygnacji z dotowania dużych samolotów firmy Airbus, konkurencyjnych dla amerykańskiej produkcji. Mamy więc w tej wojnie handlowej nieustannie nakręcającą się spiralę.

Spór handlowy między USA a UE, jakkolwiek bardzo ważny dla kondycji gospodarki europejskiej, nie wyczerpuje otwartych frontów walki. Inne pole konfliktu USA-UE wyznacza sposób traktowania przez administrację Trumpa zobowiązań międzynarodowych i jego podejście do istniejących porozumień wielostronnych. Różne motywy, w tym brak wiary w istnienie efektu cieplarnianego oraz wąsko pojmowany interes Ameryki, kierowały Trumpem, gdy w czerwcu 2017 r. wycofał USA z paryskiego porozumienia klimatycznego, podpisanego w 2015 r. Dla UE, której główne państwa członkowskie od lat były zaangażowane w walkę ze zmianami klimatycznymi, traktując ją priorytetowo, decyzja Trumpa była nie tylko groźna ekologicznie, ale i podjęta kontra europejskim sojusznikom. Państwa członkowskie UE, takie jak Niemcy, Francja,

Włochy, także Wielka Brytania uważały porozumienie paryskie za kamień milowy w ich wysiłkach na rzecz ochrony klimatu.

Prezydent Trump, działając unilateralnie, nie licząc się z przyjętymi przez poprzednią administrację zobowiązaniami, nie zważając, że stawia pod znakiem zapytania amerykańską wiarygodność i naraża swe stosunki z sojusznikami, powziął wówczas bulwersującą dla UE decyzję. Kanclerz Merkel oceniła ją krótko: „krańcowo godna pożałowania”. Mimo że jeszcze wielokrotnie i przy różnych okazjach zarówno przywódcy poszczególnych państw europejskich, jak i szefowie UE apelowali do Trumpa o powrót do porozumienia klimatycznego i podjęcie przez administrację amerykańską działań systemowych na rzecz ochrony klimatu, nie udało się przelamać jej oporu. Nie słychać było głosu Trumpa, gdy w Biarritz inni przywódcy europejscy oraz reprezentujący UE przewodniczący Tusk apelowali o ratowanie płonących lasów Amazonii.

Tematem, który zdominował szczyt G7 w Biarritz, był niewątpliwie kryzys wokół Iranu. Przypomnijmy, że u podłoża obecnego etapu sporu z Teheranem leży inna, bulwersująca wspólnotę europejską decyzja administracji Trumpa z maja 2018 r. o wycofaniu USA z porozumienia nuklearnego z Iranem (*JCPOA*) i ponowne objęcie tego kraju sankcjami gospodarczymi – uzasadnieniem była teza Trumpa, że umowa ma zbyt ograniczony charakter, a Teheran nie przestrzega jej zapisów, czemu przeczyli eksperci. W efekcie wzrosło napięcie w regionie grożące – wskutek nawet przypadku – wybuchem wojny o nieobliczalnych skutkach. Teheran powrócił bowiem do programu nuklearnego, wzbogacając uran, zademonstrował też możliwość zamknięcia cieśniny Ormuz, przez którą płynie 1/5 światowego wydobycia ropy. Dla UE, która była jednym z sygnatariuszy *JCPOA* i uważała je za swój wielki sukces dyplomatyczny, dowodzący roli, jaką może odgrywać na arenie międzynarodowej, unilateralny akt Trumpa był działaniem nieprzyzwoitym wobec pozostałych sygnatariuszy porozumienia, w tym sojuszników europejskich (oprócz UE jako wspólnoty, *JCPOA* podpisały też inne państwa członkowskie: Wielka Brytania, Francja i Niemcy).

Co gorsza, administracja Trumpa wywarła skuteczną presję na firmy z UE, aby – odpowiadając na amerykańskie sankcje – zakończyły swą działalność w Iranie, dopiero co zresztą rozpoczętą na nowo. Początkowo europejscy sygnatariusze *JCPOA* robili wiele, aby ratować porozumienie z Iranem (i działalność własnych firm) oraz zapobiec odmrożeniu jego programu nuklearnego. UE próbowała wdrożyć mechanizm pozwalający, obchodząc sankcje amerykańskie, handlować z Iranem. To się nie udało, bo presja i groźby Waszyngtonu były zbyt silne – firmy europejskie, nie chcąc narażać się na Amerykanom, związały swoje interesy w Iranie i z Iranem.

Tym większy podziw należy się prezydentowi Emmanuelowi Macronowi, który na ostatnim szczycie G7 dokonał wyjątkowej ekwilibrystyki dyplomatycznej, zapraszając do Biarritz szefa irańskiej dyplomacji Mohammeda Zarifa, objętego wcześniej sankcjami amerykańskimi (nie jest jasne, czy zaproszenie było wystarczająco konsultowane z Trumpem). W ten sposób Macron nie tylko potwierdził swą silną, wręcz dominującą rolę w Europie jako kreatora jej działań zewnętrznych (w miejsce osłabionej politycznie kanclerz Merkel), ale też udało mu się postawić amerykańskiego prezydenta w sytuacji przymusowej dzięki wykorzystaniu pewnej słabości Trumpa do swojej osoby. Efekt był taki, że amerykański przywódca, dotąd prowadzący ostrą kampanię antyirańską, w Biarritz zadeklarował gotowość spotkania z irańskim prezydentem Hassanem

Rouhanim. Gdyby złagodzenie tonu przez Trumpa było rzeczywiście początkiem normalizacji sytuacji wokół Iranu, to można by mieć nadzieję na zamknięcie przynajmniej jednego frontu sporu administracji Trumpa z Europą. Niewielki postęp w Biarritz niczego jednak nie mógł gwarantować ani przesądzić, zwłaszcza pamiętając o nieprzewidywalności obecnego gospodarza Białego Domu i jego niekonwencjonalnym sposobie uprawiania polityki. Dynamika wydarzeń idzie też własnym torem.

Wracając więc do punktu wyjścia – czy krótka wizyta szefa amerykańskiej dyplomacji w Brukseli może rzeczywiście oznaczać „reset” w stosunkach z UE? Wiele mówi fakt, że Pompeo swoje spotkania ograniczył tylko do kierownictwa UE, które dopiero stanie na czele wspólnoty europejskiej (wyjątek stanowił David Sassoli, urzędujący już jako przewodniczący Parlamentu Europejskiego). Pominięcie Tuska czy Jeana-Claude’a Junckera, przewodniczącego Komisji Europejskiej, lub Frederiki Mogherini, odpowiedzialnej za unijną dyplomację, mogło sprawiać wrażenie, że administracja Trumpa właśnie ich czyni odpowiedzialnymi za obecne turbulencje we wzajemnych relacjach. To ich asertywność wobec USA lub podejmowane próby przeciwstawienia się działaniom Trumpa miałyby wpłynąć decydująco na stan stosunków amerykańsko-europejskich. Przypomina to również stosowaną przez Władimira Putina i nieobcą Trumpowi taktykę dyferencjacji, gdy to próbuje się układać „na stronie”, różnicując i klasyfikując wedle kryterium własnej korzyści poszczególne człony układanki. Rozpoczynanie resetowania stosunków od dyplomatycznego *faux pas* może i pasuje do Trumpowskiego sposobu działania, ale nie powinno być akceptowane i skuteczne w świecie tradycyjnej dyplomacji.

Mało też wiarygodnie brzmiały zapewnienia ambasadora Sondlanda, że administracja Trumpa pozostaje w kontaktach z Junckerem, Tuskiem, Mogherini i będzie z nimi współpracowała do końca ich kadencji, a chodzi jedynie o stworzenie warunków dla łagodnego przejścia do współpracy z nowym kierownictwem UE. Komentatorzy ze sceptycyzmem przyjmowali te uzasadnienia. Zwłaszcza że choćby z Ursulą von der Leyen, przyszłą przewodniczącą Komisji Europejskiej, sekretarz stanu Pompeo miał już okazję się spotykać, gdy pełniła ona funkcję szefa niemieckiego resortu obrony. Zastanawia również fakt, że unijne instytucje i ich przedstawiciele prawie milczeli na temat efektów spotkań Pompeo z von der Leyen i Sassolim, a także Charles’em Michelem, przyszłym przewodniczącym Rady Europejskiej oraz Josepem Borrellem, który obejmie stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Z kolei ambasador Sondland, odnosząc się do przebiegu rozmów, użył bliskiego narracji Trumpa określenia, że przebiegły one „extraordinarily well”, nie wchodząc już w żadne szczegóły i konkrety.

Trudno jednak zakładać, aby zmiany na najwyższych stanowiskach w UE spowodowały zasadniczy przelom w relacjach amerykańsko-europejskich. Między administracją Trumpa a UE i to bez względu na to, kto będzie nią kierował, utrzymają się różnice w fundamentalnych kwestiach: handlu międzynarodowego, sposobu działania na arenie światowej, zwłaszcza podejścia do zobowiązań międzynarodowych, zmian klimatycznych, kwestii bezpieczeństwa. Mówił o tym przyszły „szef unijnej dyplomacji”, odczytując – chyba trafnie – intencje administracji Trumpa, „kokietującej” przyszłe kierownictwo unijne. Michel zapowiadał, że „EU should not be the victim of U.S.-China tensions. Europe has its own interests and should be building strong partnerships. But

it is very difficult to combine forces when important partners questioning today's multi-lateral system". Stając więc w kontrze do unilateralnych działań Trumpa, deklarował, że UE będzie rzecznikiem i obrońcą multilateralizmu jako najlepszego sposobu działania we wspólnocie międzynarodowej.

Z drugiej strony zaś mamy wciąż nakręcającą się spiralę w wojnie handlowej. Odpowiadając na wprowadzone w lipcu europejskie cła na różne towary amerykańskie, Trump powrócił do groźby obłożenia samochodów z Europy/Niemiec aż 20-procentowymi cłami, czego konsekwencje byłyby odczuwalne niemal w każdej części UE, gdzie nie tylko produkuje się samochody, ale i wytwarza części do nich. To z pewnością nie służyłoby obniżeniu temperatury napięć na linii UE-USA. Wzajemnym stosunkom nie służą też mnożące się oskarżenia Trumpa, choćby takie, że dbając o niższy kurs euro, kontrahent europejski szkodzi amerykańskiemu eksportowi. W tej sytuacji trudno raczej mówić o resetowaniu wzajemnych stosunków.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

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