



■ Rozejście się dwóch światów? Wspólnota transatlantycka po szczycie NATO w Brukseli

Jadwiga Kiwerska

Zasadnicze pytanie, jakie nasuwa się w związku z przebiegiem szczytu NATO w Brukseli (11-12.07.2018), dotyczy kondycji układu transatlantyckiego. Czy atmosfera spotkania przywódców państw członkowskich Sojuszu wytworzona w dużej mierze przez zachowanie prezydenta Donalda Trumpa służyła wizerunkowi NATO jako silnej, skutecznej i zjednoczonej wokół wspólnych celów organizacji? Czy ostre tyrady amerykańskiego prezydenta, skierowane do tradycyjnie najbliższych sojuszników Ameryki, a także jego generalny stosunek do niektórych zasad współpracy międzynarodowej nie podważają jedności, zaufania i solidarności, czyli tych atrybutów, na których oparte jest NATO? Czy wobec tego możemy jeszcze mówić o wspólnocie transatlantyckiej? Może ten świat wspólnych wartości i standardów rozpada się na naszych oczach?

Już samo stawianie takich pytań wydaje się groźne, gdyż sugeruje, że słabną lub wręcz zanikają czynniki bezpieczeństwa świata transatlantyckiego. To, co dotychczas stanowiło niekwestionowaną gwarancję bezpieczeństwa - zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w Europie oraz ich ścisła współpraca z sojusznikami, stanęło pod znakiem zapytania. NATO zaś jako główny filar układu transatlantyckiego, którego istnienie bez obecności amerykańskiej traci sens, znalazło się w ogromnym zagrożeniu. Trzeba mieć nadzieję, że są to wnioski idące zbyt daleko i szczyt w Brukseli nie będzie miał w żadnym przypadku takich konsekwencji, jednak warto poddać analizie niektóre groźne przesłanki i niebezpieczne zjawiska, których staliśmy się ostatnio świadkami. Ocenic ich ewentualne skutki dla świata euroatlantyckiego.

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 352/2018
16.07.18

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Nie ulega wątpliwości, że prezydentura Trumpa stała się wielkim wyzwaniem dla wspólnoty transatlantyckiej. Istota problemu polega na tym, że obecny gospodarz Białego Domu nie traktuje zobowiązań wobec Europy jako elementu *constants* w swoich działaniach zewnętrznych. Odeszliśmy więc daleko od tego, co kolejne amerykańskie administracje po II wojnie światowej (a wcześniej prezydent Thomas Woodrow Wilson) przyjmowały jako uzasadnienie dla zaangażowania USA w świecie - obrona i promowanie (czasami nawet przy użyciu siły) wartości uniwersalnych oraz wspieranie swoich sojuszników bez względu na koszty („pay any price” - mówił prezydent John F. Kennedy). Wręcz dowodzą, że taka polityka - owe postannictwo, w którym interes amerykański traktowany był bardzo szeroko - przyczynia się do wzmocnienia pozycji i rangi USA. W rzeczywistości więc kierowano się też względami pragmatycznymi, a argumentacja moralna/idealistyczna miała na celu sankcjonowanie różnych globalnych interwencji Ameryki i jej zaangażowania w sprawy dalekiej zagranicy, pozostając jednakże też uzasadnieniem dla działania w świecie.

W przypadku Trumpa jakiegokolwiek względy moralne - obrony wartości i zasad - nie mają znaczenia, podobnie jak nie liczą się tradycyjne zobowiązania czy poczucie odpowiedzialności. A już zwłaszcza poświęcenie się bez względu na koszty nie istnieje w jego świadomości i praktyce politycznej, nawet w odniesieniu do tradycyjnych sojuszników. Odwoływanie się do transakcyjnego podejścia Trumpa do relacji na arenie międzynarodowej stało się już niemal banałem, ale jest faktem niepodważalnym - *America First* oznacza nie tylko bardzo wąskie pojmowanie interesu amerykańskiego, ale także działanie na zasadzie „coś za coś”. Wszystko musi się opłacić i nieść wymierne korzyści dla Ameryki. Nie liczą się czynniki dotąd wiążące w sposób szczególny Amerykę z Europą: historia, emocje, tożsamość, doświadczenie, wartości.

Skrajny pragmatyzm Trumpa i transakcyjne traktowanie sojuszników zaowocowało wyjątkową presją w zakresie *burden-sharing*. Nie jest to żądanie bezprecedensowe - można powiedzieć, że apele Waszyngtonu o większe zaangażowanie Europy w zdolności obronne NATO, zwłaszcza o wzrost nakładów PKB na obronność w poszczególnych państwach członkowskich były kierowane już od lat 70. ubiegłego wieku. Dzisiaj często przywoływane jest głośne wystąpienie sekretarza obrony Roberta Gatesa w czerwcu 2011 r., gdy to dotknął on istoty sprawy, mówiąc, że Europa słabnie pod względem potencjału militarnego i pozostaje w roli aktywnego kibica. Dość powszechnie też przyznaje się słuszność takim oczekiwaniom strony amerykańskiej.

Problemem jest jednak forma, skala i rzeczywiste intencje oraz skutki obecnej presji wywieranej przez Waszyngton. W działaniach tych nie uwzględnia się chociażby faktu, że zobowiązania sojuszników ze szczytu w Newport dotyczące zwiększenia nakładów na obronność do 2% PKB mają być zrealizowane do 2024 r. (wprawdzie Niemcy już dzisiaj deklarują, że w 2025 r. ich nakłady wyniosą jedynie 1,5% PKB, czyli aż ok. 60 mld euro). Dominującym trendem w polityce bezpieczeństwa państw członkowskich NATO jest też wzrost wydatków na obronę, aby dopełnić wymagane 2% PKB - prawdopodobnie już 8 państw w 2018 r. osiągnie pułap 2% PKB. Nie są to jednak argumenty, które w jakikolwiek sposób mogłyby zmienić bezkompromisowe podejście Trumpa do problemu.

Zarówno ostry w tonie list (nie wspominając już o licznych wpisach na Twitterze), jaki krótko przed szczytem w Brukseli prezydent Trump wystosował do przy-

wódców niektórych państw członkowskich NATO, zarzucając im niewystarczający udział w *burden-sharing*, co nie było dobrym prognostykiem dla samego szczytu, jak i zachowanie Trumpa w Brukseli potwierdzały, że kwestia nakładów na obronność stanowi jego priorytet w relacjach transatlantyckich. Co więcej, jest niemalże traktowana jak wyznacznik jego podejścia do Europy. Nasuwa się przykra refleksja, że temat *burden-sharing* stanowi uzasadnienie dla nieprzychylnego stosunku Trumpa do sojuszników. I druga myśl: NATO w optyce Trumpa nie jest organizacją służącą bezpieczeństwu, ale ma za pieniądze to bezpieczeństwo gwarantować. Tymczasem - w jego przekonaniu - europejscy sojusznicy dalej „jadą na gapę”, wykorzystując zasoby amerykańskie.

Być może chodzi też o coś innego - obecny prezydent ani nie ceni wspólnoty transatlantyckiej, ani nie ma dla niej większego zainteresowania (pamiętamy przymiotnik „obsolete”, którym kandydat Trump określił NATO). Jest to zresztą pokłosiem jego generalnej wizji działań na arenie międzynarodowej, wykluczającej instytucje i umowy multilateralne. Stąd odrzucenie przez administrację Trumpa ważnych porozumień międzynarodowych (NAFTA, porozumienie z Iranem, paryskie porozumienie klimatyczne). Jako organizacja multilateralna NATO nie pasuje do koncepcji Trumpa niezależnego, unilateralnego, transakcyjnego, a *de facto* pełnego chaosu i nieprzewidywalności postępowania na arenie międzynarodowej. Dlatego kwestia niewystarczającego udziału sojuszników w potencjale NATO stanowi pretekst zarówno do potąjanek wobec Europejczyków, jak i możliwego zmniejszenia zaangażowania Ameryki w NATO i Europie. To nie jest wykluczone.

Mając tego świadomość, szczególnie groźnie brzmią żądania Trumpa sformułowane podczas szczytu w Brukseli, że nie wystarczy już 2% PKB, ale nakłady na obronność powinny wzrosnąć do 4% PKB. Takie postawienie sprawy potwierdza, że *burden-sharing* to swego rodzaju pretekst. Gwoli prawdy, przypomnijmy jednak, że w ubiegłym roku amerykańskie nakłady wyniosły 3,57% PKB i właściwie spadają od 2013 r., gdy to osiągnęły pułap 4% PKB. Zważmy też, że zobowiązania USA w zakresie bezpieczeństwa dotyczą nie tylko Europy, ale także innych części świata, w tym przede wszystkim Dalekiego Wschodu - przywództwo światowe wymaga kosztów.

Jeszcze groźniej wygląda inny incydent ze szczytu w Brukseli, gdy to prezydent Trump na zamkniętej dla postronnych sesji zagroził możliwością opuszczenia NATO („go it alone”). Wprawdzie nie znalazło to oficjalnego potwierdzenia, ale podczas konferencji prasowej amerykański prezydent nie wahał się powiedzieć, że byłby gotów - wbrew Kongresowi - wyprowadzić USA z Sojuszu. Nawet uwzględniając niebywałą skłonność Trumpa do napuszonych i pełnych ekscytacji fraz, to jednak takie stwierdzenie, padające z ust światowego przywódcy, musi niepokoić.

Jest jeszcze jeden aspekt sprawy, dowodzący owego transakcyjnego podejścia prezydenta Trumpa do relacji na arenie międzynarodowej. Presja wobec państw sojusznicznych, w tak dużym stopniu uzależnionych na polu bezpieczeństwa od Stanów Zjednoczonych, ma bezpośrednie przełożenie na kwestie gospodarcze. Spór z Unią Europejską, traktowaną przez Trumpa jako konkurentka na polu gospodarczym i handlowym, został obecnie ściśle powiązany z relacjami transatlantyckimi i NATO. Wprawdzie Kay Bailey Hutchison, ambasador USA przy NATO, tuż przed szczytem w Brukseli starała się rozwiać obawy, że napięcia na linii UE-USA, związane z wprowa-

dzonymi przez stronę amerykańską cłami, nie będą miały przełożenia na jego agendę i przebieg rozmów. Rzeczywistość ostro zweryfikowała te optymistyczne opinie.

Ostry atak prezydenta Trumpa w Brukseli na Niemcy, symbolizujące - w jego przekonaniu - przykład nieuczciwych praktyk handlowych, dowodził, że w gruncie rzeczy chodzi o kwestie gospodarcze i Republikę Federalną jako głównego rywala na polu wymiany. Dlatego to kanclerz Angela Merkel była adresatem najbardziej agresywnego w tonie listu, skierowanego wcześniej przez Trumpa do przywódców państw członkowskich NATO w sprawie *burden-sharing*. Wręcz stwierdzono, że to Niemcy są odpowiedzialne za niedostateczny udział państw członkowskich w potencjale Sojuszu.

Perorując zaś w Brukseli na temat Niemiec podczas spotkania z sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem, prezydent amerykański sprowadził problem do realizowanego przez niemieckie/europejskie i rosyjskie firmy projektu *Nord Stream 2* i zarzucił, że Niemcy są kontrolowane przez Rosję: „(„totally controlled by Russia”). Jakkolwiek kontrowersyjność projektu *Nord Stream 2* nie podlega dyskusji i zwłaszcza dla gospodarki energetycznej Polski oraz innych państw naszego regionu niesie groźne konsekwencje, to jednak intencje Trumpa miały też inny podtekst. Była to okazja do kolejnego już uderzenia w Niemcy, zagrażające wąsko pojmowanym gospodarczym interesom Stanów Zjednoczonych - w tym przypadku sprzedaży ich gazu łupkowego.

Trudno też nie zgodzić się z opinią, że Niemcy - w optyce obecnej administracji - najlepiej utożsamiają ów niedobry, a trwający długie lata, trend w Europie: korzystnego rozwoju pod amerykańskim parasolem ochronnym aż do uzyskania dominującej pozycji w UE i nadmiernego bilansu handlowego w wymianie z USA. I z tego powodu Trump pozwolił sobie na ostrą tyradę pod adresem Berlina, nie biorąc pod uwagę faktu, że na terytorium Niemiec stacjonuje ok. 30 tys. amerykańskich żołnierzy, a zaangażowanie Bundeswehry na wschodniej flance NATO, a także podejmowanie przez stronę niemiecką innych wyzwań militarnych w ramach solidarności sojuszniczej powinny raczej skłaniać do uznania.

Tymczasem biznesowe/kupieckie podejście do relacji z sojusznikami, raczej nieprzystające do tego typu stosunków, antagonizuje i podważa to, co było istotą układu transatlantyckiego - spójność, zaufanie, wiarygodność i odpowiedzialność. Wątpliwe przywiązanie Trumpa do wartości i zasad, leżących u podstaw sojuszu transatlantyckiego, osłabia jego spoiwo. Traktowanie innych państw członkowskich nie w kategorii partnerów i sojuszników, ale potencjalnych konkurentów, których się nawet szantażuje, zabija otwarty dialog we wspólnocie. Podobnie jak mało dyplomatyczne zachowania amerykańskiego prezydenta, nie tylko świadczące o jego nieprzewidywalności, ale przede wszystkim wprowadzające chaos i zamieszanie do układu, który ma jakieś ustalone reguły, nie służy umocnieniu jego siły i skuteczności.

Można odnieść wrażenie, że prezydent Trump nie docenia znaczenia NATO i wspólnoty transatlantyckiej dla szeroko pojętych interesów amerykańskich. NATO jest nie tylko instrumentem amerykańskiej polityki w Europie, ale również ważnym filarem roli i rangi Stanów Zjednoczonych w świecie. Uchodzący za najbardziej skuteczny w historii sojusz polityczno-wojskowy stanowi naturalne wsparcie dla różnych

amerykańskich inicjatyw w zakresie bezpieczeństwa i stabilizacji. Trump jakby tego nie widział.

Układ transatlantycki przechodził trudne momenty, jak choćby związane ze stosunkiem Europejczyków do wojny wietnamskiej w latach 60. i 70. czy oporem części sojuszników wobec interwencji w Iraku w 2003 r. Był czas trudny związany z wystąpieniem Francji ze zintegrowanych struktur NATO czy poszukiwaniem nowej roli dla Sojuszu po upadku komunizmu. Amerykanom nie zawsze udawało się przeforsować swoje racje, jak choćby w 2008 r., gdy podczas szczytu w Bukareszcie prezydent George W. Bush nie przekonał Francji i Niemiec do objęcia Gruzji i Ukrainy planem przygotowawczym akcesji do NATO. Nie były to jednak spory o fundamentalnym znaczeniu, podważające podstawowe zasady, na których zbudowano sojusz transatlantycki - często miały one charakter ambicjonalny lub taktyczny.

Teraz natomiast mamy do czynienia z zakwestionowaniem znaczenia układu transatlantyckiego - jeśli najważniejszy i najsilniejszy jego udziałowiec nie widzi w nim wspólnoty wartości, zadań i celów, a jedynie obciążenie dla budżetu amerykańskiego i realizatora nie swoich, a europejskich interesów, to mamy do czynienia z kryzysem fundamentalnym. Jeśli sojuszników traktuje się jak konkurentów/rywali w biznesie, a nie partnerów do realizacji zadań o znaczeniu globalnym i w wymiarze dla każdego państwa członkowskiego kluczowym - bezpieczeństwa, to jest to groźne dla utrzymania siły i skuteczności NATO. Wszystko to zaś zagraża porządkowi międzynarodowemu. Ktoś podsumował krótko szczyt w Brukseli, nawiązując do spotkania Trumpa z prezydentem Rosji, że „Putin już wygrał”.

Pozostaje mieć nadzieję, że ważne i konkretne ustalenia dotyczące funkcjonowania NATO i wzmocnienia jego siły, zawarte w porozumieniu końcowym szczytu w Brukseli, okażą się trwalsze i ważniejsze niż niejedna wypowiedź, zachowanie i *tweet* prezydenta Trumpa. Że mimo wszystko umocni się solidarność sojusznicza będąca niekwestionowanym atrybutem NATO i potwierdzona zostanie jego skuteczność, co przecież zapisano w dokumencie ze spotkania w Brukseli. Wreszcie, że siła wspólnoty transatlantyckiej i jej wartość przeważą nad ewentualnymi skutkami działań administracji Trumpa.

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.