

DANIEL FRIED

---

## AMERYKA I ŚWIAT 2021

Prezydent elekt Joe Biden i jego zespół jasno określili swoją wizję świata i priorytety: najogólniej rzecz ujmując, będą dążyli do odbudowania amerykańskich sojuszy, opierając się na wspólnych demokratycznych wartościach, aby skuteczniej rywalizować z głównymi autorytarnymi reżimami: Chinami i Putinowską Rosją. Biden, przedstawiając Antony’ego Blinkena (kandydata na sekretarza stanu) i Jake’a Sullivana (kandydata na doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego), ujął to następująco: „Ameryka powraca”. Hasło to miało zapewne sygnalizować powrót Stanów Zjednoczonych do roli przywódcy świata respektującego normy prawa, zapewniającego odpowiednie warunki do rozwoju demokracji, innymi słowy – przywódcy liberalnego porządku międzynarodowego, zwanego też „wolnym światem”.

Zespół Bidena dał również jasno do zrozumienia, że nie jest zainteresowany powrotem do „starych dobrych czasów”. Politycy twierdzą, że USA muszą obecnie stawić czoło nowym wyzwaniom, nie tylko pandemii i zmianom klimatycznym, ale także trwającym od lat procesom gospodarczym, które napędzają wzrost ekstremistycznego populizmu. W pierwszym wywiadzie po informacji o wyznaczeniu go na stanowisko prezydenckiego doradcy Sullivan dał do zrozumienia, że jest zainteresowany polityką zagraniczną, która wspiera Amerykanów, zwłaszcza amerykańską klasę średnią<sup>1</sup>. Nie jest to wersja *America First* w wydaniu Partii Demokratycznej, ale oczekiwany powrót do podstawowego założenia polityki zagranicznej obu głównych partii

---

**DANIEL FRIED**, AMERYKAŃSKI DYPLOMATA. W LATACH 1997–2000 AMBASADOR STANÓW ZJEDNOCZONYCH W POLSCE

<sup>1</sup> N. Bertrand, *The inexorable rise of Jake Sullivan*, „Politico”, 27 listopada 2020 r., [www.politico.com](http://www.politico.com).

po II wojnie światowej. System międzynarodowy oparty na zasadach, w tym także dotyczących handlu i finansów, z większą przestrzenią dla innowacji i wzrostu, a mniejszą dla skorumpowanych oligarchów, taniej spekulacji i drapieżnych, monopolistycznych zachowań, jest w interesie zarówno świata, jak i Amerykanów.

Polityka zagraniczna jest często konsekwencją krajowych priorytetów. Prezydent Harry Truman, który po 1945 r. zbudował instytucje wolnego świata pod amerykańskim przywództwem, próbował zapobiec nacjonalizmom, depresji gospodarczej i politycznym ekstremizmom, które doprowadziły do wybuchu II wojny światowej. Opierał się agresywnej polityce Stalina, stosując w polityce zagranicznej zasady Nowego Ładu Franklina Delano Roosevelta. Ta demokratyczna alternatywa dla stalinizmu i faszystów oznaczała wzmocnienie międzynarodowego zarządzania za pomocą norm i systemów regulacyjnych, co miało zapobiegać lub wyrównywać destrukcyjne, powodujące nacjonalizmy nierówności społeczne i gospodarcze. Myślenie stojące za Nowym Ładem doprowadziło do powstania planu Marshalla, MFW, Banku Światowego, GATT (obecnie WTO) i tego, co ostatecznie stało się Unią Europejską.

Administracja Bidena nie będzie miała wystarczającego poparcia politycznego w Kongresie, aby wprowadzić w Stanach Zjednoczonych własny Nowy Ład. Wykorzysta jednak swój reformatorski zapał za granicą. Poszuka tam państw demokratycznych chętnych do współpracy, razem z którymi będzie mogła mierzyć się z najważniejszymi wyzwaniem, nie poprzez niszczenie dotychczasowego systemu, ale jego reformowanie. W ten sposób spróbuje powstrzymać zapędy autorytarnych reżimów i stworzyć warunki do trwałego i bardziej sprawiedliwego rozwoju.

Oczywiście bez względu na to, co zespół Bidena zamierza osiągnąć, jego działania – podobnie jak wszystkich poprzednich administracji – będą determinowane przez wydarzenia, w tym niespodziewane. Zarysowane powyżej idee będą jednak stanowiły punkt odniesienia dla działań Białego Domu.

## EUROPA

Administracja Bidena jest prawdopodobnie najbardziej proeuropejska od czasów George'a H.W. Busha, oddana NATO i wspierająca Unię Europejską. To, jak będzie wyglądała początkowa polityka Bidena wobec Europy, można wywnioskować z jego pierwszego przemówienia na temat polityki zagranicznej,

które wygłosił jako wiceprezydent USA podczas monachijskiej konferencji bezpieczeństwa w lutym 2009 r. (przygotowanego przez Antony'ego Blinkena)<sup>2</sup>. Biden oświadczył wtedy, że po okresie administracji George'a W. Busha Stany Zjednoczone powracają jako lojalny sojusznik i odpowiedzialny zarządca systemu opartego na wspólnych wartościach. Wezwał Europę do zwiększenia jej wkładu w ten system i nakreślił priorytety, z którymi USA i Europa muszą się wspólnie zmierzyć, współpracując z innymi demokracjami.

Biden prawdopodobnie wyśle teraz podobny komunikat, zwiększając nacisk na wysiłki Stanów Zjednoczonych i Europy w celu skorygowania nieprawidłowości, które także w państwach demokratycznych doprowadziły do problemów gospodarczych i niezadowolenia społecznego, podsycaly demagogię i ułatwiały autorytarnym reżimom zakwestionowanie globalnego porządku. Ten apel będzie skierowany do demokratycznych mocarstw, by sprzeciwiły się drapieżnemu podejściu Chin do międzynarodowego systemu gospodarczego i ich agresywnym próbom realizowania swoich celów. Biden może wezwać USA i Europę do objęcia przywództwa w procesie globalnej zmiany, co byłoby międzynarodową wersją jego hasła wyborczego „Odbudujmy jeszcze lepiej” (*Build back better*)<sup>3</sup>.

W związku z tym Biden może z zadowoleniem przyjąć apel prezydenta Francji Emmanuela Macrona, by Europa odgrywała większą rolę w świecie, akceptując jednocześnie część retorycznej ekstrawagancji związanej z koncepcją „europejskiej autonomii strategicznej”. Niemal na pewno potwierdzi, podobnie jak niemiecka minister obrony Annegret Kramp-Karrenbauer, fundamentalne znaczenie więzi transatlantyckich, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa – czyli w NATO. Jednocześnie będzie wzywał Niemców i inne państwa Europy, aby zgodnie ze swoim potencjałem wsparły te więzi odpowiednimi zdolnościami, tak jak to czyni Wielka Brytania.

Krótko mówiąc, Biden prawdopodobnie wezwie Europę, aby razem z USA i innymi demokracjami dzieliła pozycję lidera. Zaproponuje jej partnerstwo, obiecując bardziej słuchanie niż przewodzenie, a jednak pozostanie na straży wspólnych demokratycznych wartości.

<sup>2</sup> *Remarks by Vice President Biden at 45th Munich Conference on Security Policy*, The White House, President Barack Obama, 7 stycznia 2009 r., <https://obamawhitehouse.archives.gov>.

<sup>3</sup> D. Fried, B. Haddad, *Biden Knows Europe, and Europe Knows Biden: That's Not Enough*, „Foreign Policy”, 19 listopada 2020 r., <https://foreignpolicy.com>.

## EUROPA WSCHODNIA I ROSJA

Jest mało prawdopodobne, aby Biden i jego zespół ds. polityki zagranicznej, którzy już raz tego próbowali (za czasów Obamy), spieszyli się do nowego resetu z Putinowską Rosją. Tony Blinken odegrał istotną rolę w poparciu przez administrację Obamy sankcji nałożonych na Rosję po jej agresji na Ukrainę, Mike Carpenter – jeden z ekspertów ds. Europy w zespole Bidena – był urzędnikiem Departamentu Stanu w Gruzji podczas wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. To oni właśnie i inni członkowie zespołu odpowiadającego za sprawy międzynarodowe opracują politykę, która nie będzie dążyć do jakiegoś wielkiego, strategicznego kompromisu z Putinem (i słusznie). Amerykanie przeciwstawiają się rosyjskiej agresji, będą starać się stabilizować relacje np. poprzez unikanie prowokacji wojskowych, współpracować tam, gdzie to możliwe (np. przy kontroli zbrojeń), ale nie kosztem przyjaciół, sojuszników i wartości, oraz inwestować w lepszą przyszłość poprzez wzmacnianie relacji z rosyjskim społeczeństwem.

Nie ma w tym żadnego wizjonerstwa. Jest to kurs realistyczny, uwzględniający naturę późnego putinizmu, który, podobnie jak okres stagnacji w ZSRR za czasów Breżniewa, pozostawia niewiele miejsca na kreatywną współpracę, jeżeli nie odbywa się ona na warunkach Kremla<sup>4</sup>. Biden jako senator i wiceprezydent ma w swojej historii długotrwałe popieranie państw na wschód od Niemiec i na zachód od Rosji, które próbowały wyrwać się rosyjskiej dominacji i szukały oparcia w Europie i wspólnocie transatlantyckiej. Podąża za tradycją Woodrowa Wilsona, F.D. Roosevelta (z okresu ogłoszenia Karty atlantyckiej), Harry’ego Trumana i Ronalda Reagana, nie planując brać przykładu z Roosevelta z czasów Jałty, Richarda Nixona i jego sekretarza stanu Henry’ego Kissingera z epoki „odprężenia” z ZSRR czy niektórych członków administracji Trumpa.

Biden wspierał rozszerzenie NATO o Polskę, Czechy i Węgry w latach 90. oraz o państwa bałtyckie i inne kraje Europy Środkowej w czasie administracji Busha i później. Niezłomnie wspierał euroatlantyckie aspiracje Ukrainy i Gruzji. On i jego zespół nie zrobią raczej nagłego zwrotu i nie zaczną patrzeć na kraje Europy Środkowej i Wschodniej z perspektywy Kremla – jak na rzeczy, którymi można handlować. Niemal na pewno będą konsekwentnie wspierać demokrację na Białorusi. Poparciu dla suwerenności Ukrainy,

<sup>4</sup> Dodatkowe rekomendacje dotyczące polityki USA wobec Rosji, zob. *Report launch: How the West should deal with Russia*, Atlantic Council, 23 listopada 2020 r., <https://atlanticcouncil.org>.

Gruzji czy Mołdawii będzie jednak towarzyszyła presja na kontynuowanie wewnętrznych reform w tych państwach.

Narzędzia, które zastosuje Biden, będą obejmować dalsze wzmacnianie wschodniej flanki, skoordynowane sankcje w celu zapobieżenia dalszej agresji na Ukrainę lub Białoruś, zachęty do wypracowania ugody w sprawie Donbasu (który zgodnie z porozumieniami mińskimi powinien powrócić pod suwerenną kontrolę Ukrainy), wspólne wysiłki na rzecz osłabienia rosyjskiej dezinformacji i wspierania niezależnego, wolnego dziennikarstwa rosyjskiego i rosyjskojęzycznego. Zespół Bidena zaplanował też nasilone działania w celu ograniczenia przepływu „brudnych pieniędzy” kleptokratów i oligarchów stanowiących podstawę rządów Putina.

## INICJATYWA TRÓJMORZA I NORD STREAM 2

Nowe administracje często odrzucają inicjatywy polityczne wprowadzone przez poprzedników lub z nimi powiązane, zespół Bidena może jednak kontynuować wspieranie Inicjatywy Trójmorza. Poparcie USA dla ograniczenia dominacji i presji energetycznej Rosji w Europie, a zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej, co jest jednym z celów Trójmorza, sięga czasów Clintona. Zespół Bidena może próbować wpłynąć na kształt tej inicjatywy, np. uzupełniając ją o wymiar „zielonej energii” i wzmacniając jej związki z UE, ale pierwsze sygnały wskazują, że będzie ją popierać.

Administracja Bidena może też postrzegać Trójmorze jako jeden ze sposobów łagodzenia zagrożeń, jakie dla bezpieczeństwa energetycznego Europy stwarza gazociąg Nord Stream 2. Administracja Obamy, w której Amos Hochstein, bliski współpracownik Bidena, pełnił funkcję zastępcy sekretarza stanu ds. energii, od początku odnosiła się sceptycznie do Nord Stream 2 ze względu na stworzenie możliwości odcięcia przez Rosję dostaw surowców dla Ukrainy i państw Europy Środkowej, utrzymanie dostaw do Niemiec i naruszanie integralności rynku gazu w UE. Administracja Bidena stanie przed wyzwaniem utrzymania sprzeciwu wobec gazociągu, a jednocześnie odbudowania relacji z Niemcami. Może więc nie być skłonna do nakładania sankcji na niemieckie firmy zaangażowane w budowę gazociągu. Choć Nord Stream 2 (podobnie jak Nord Stream 1) to polityczny błąd niemieckich władz, możliwe jest ograniczenie ryzyka związanego z tym projektem, np. poprzez zwiększenie przepustowości LNG, budowę większej liczby rurociągów umożliwiających przesył gazu z Niemiec na wschód i na północny

wschód od Adriatyku, lub z innych miejsc, które nie są kontrolowane przez Rosję, egzekwowanie antymonopolowych przepisów trzeciego pakietu energetycznego i inne działania. Inicjatywa Trójomorza może być użytecznym narzędziem dla Niemiec i UE, zwiększającym wsparcie dla niezależności energetycznej Europy Środkowej i spójności rynku gazu w UE, dzięki czemu Nord Stream 2, jeśli rzeczywiście zostanie ukończony, będzie stanowić mniejsze ryzyko strategiczne.

## ADMINISTRACJA BIDENA A POLSKA

Polska i Stany Zjednoczone, niezależnie od wewnętrznych uwarunkowań politycznych, współpracują od 1989 r. na rzecz wspólnych interesów strategicznych odzwierciedlających wartości demokratyczne. Oba państwa wspierały zjednoczoną Europę w sojuszu z USA, rozszerzenie NATO i UE i były gotowe nawiązać dobre stosunki z Rosją, nie ignorując jednak agresji Kremla. Wspierały też narody Ukrainy, Gruzji, Mołdawii, a ostatnio także Białorusi, które w różny sposób starały się bronić suwerenności i demokracji w obliczu presji ze strony Rosji.

Wspólna agenda stanowi solidną podstawę dalszej współpracy dwustronnej. Biden i jego zespół mają ponadto spore doświadczenie we współpracy z Polską: prezydent elekt był w latach 90. jednym z filarów Partii Demokratycznej, wspierając członkostwo Polski w NATO. Tony Blinken, autor przemówień Clintona na temat polityki zagranicznej, współpracował blisko ze mną, aby przedstawić argumenty za rozszerzeniem NATO w obliczu silnej niechęci amerykańskiego establishmentu zajmującego się sprawami międzynarodowymi. Prezydent elekt i członkowie jego zespołu mają żywe wspomnienia Solidarności roku 1989 i sukcesów Polski w budowaniu wolnorynkowej demokracji i dobrobytu po upadku zrujnowanego systemu komunistycznego. Nad tym pozytywnym obrazem unosi się jednak pytanie, czy polityka nie stanie nam na przeszkodzie. Polacy obawiają się, czy bliskie relacje rządu z administracją Trumpa nie zaszkodzą im w relacjach z administracją Bidena. Moim zdaniem tak nie będzie – otoczenie Bidena nie jest przepelnione żądzą zemsty i chociaż polscy przywódcy demonstrowali sympatię dla Trumpa, nie sięgali po retorykę, która mogła być wykorzystana w wewnętrznej walce politycznej w USA (czego nie można powiedzieć o innych rządach w Europie Środkowej).



Bardziej niepokojąca jest możliwość przeszkadzania w tworzeniu trwałej współpracy między dwoma sojusznikami przez jakąś bardziej wyrazistą polską politykę. Biden będzie wspierał silną Europę, tymczasem Polska jest postrzegana jako pozostająca w stałym konflikcie z Brukselą. Biden będzie dążył do przywrócenia silnych relacji z Niemcami, a można odnieść wrażenie, że w Polsce Niemcy są wykorzystywane jako retoryczny worek treningowy do celów wewnętrznej polityki. Polska przez dziesięciolecia słusznie naciskała na USA, aby potraktowały wsparcie dla demokracji jako jeden z najważniejszych celów strategicznych. Obecnie Polska bywa postrzegana jako państwo, które przedkłada obronę suwerenności narodowej nad obronę uniwersalnych standardów demokratycznych. Suwerenność to dobra rzecz, ale Polacy, zwłaszcza związani z ruchem Solidarności, przez lata argumentowali, że demokracji nie można ograniczać pod pretekstem powstrzymywania „zewnętrznej ingerencji w sprawy wewnętrzne”.

Zespół Bidena będzie obserwował działania Polski w nadchodzących tygodniach i miesiącach. Podejrzewam, że jeśli Polska znajdzie sposób na rozstrzygnięcie dotychczasowych sporów z UE i uniknie nowych (np. o ograniczanie wolności mediów pod pretekstem oddawania ich pod polską kontrolę czy o wymiar sprawiedliwości), zwycięży naturalna wspólnota interesów. Zespół Bidena będzie musiał rozsądnie podejść do kwestii, które uzna za priorytet w relacjach z Polską. Charakter demokratycznie wybranych władz jest tylko i wyłącznie wewnętrzną sprawą Polaków. Wolność jednak – zgodnie z polskim hasłem „za wolność naszą i waszą” – jest naszą wspólną sprawą.

Prezydent elekt Biden mówi o demokracji jako podstawowej zasadzie, na której opiera się strategia Stanów Zjednoczonych. Polska była przez lata głównym obrońcą tej zasady. Oba państwa i relacje między nimi zyskają, jeśli uda się powrócić do ich najlepszych tradycji.

Z języka angielskiego przełożył Wojciech Lorenz.