



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 107 (1549), 8 listopada 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Polityka zagraniczna USA w rok po zwycięstwie Donalda Trumpa

Andrzej Dąbrowski

Donald Trump zapowiadał głęboką zmianę w polityce zagranicznej USA, ale jak dotąd głównie kontynuuje politykę prezydenta Obamy. Zdecydowały o tym wewnętrzne konflikty w administracji, narastający spór między prezydentem i Kongresem oraz brak szczegółowej strategii działania w polityce zagranicznej.

Donald Trump oparł swój przekaz dotyczący polityki zagranicznej głównie na krytyce działań administracji Obamy. Do głównych zarzutów wobec poprzednika zalicza m.in. powiększenie deficytu w handlu zagranicznym, porażkę w walce z terroryzmem, otwarcie się na Iran i Kubę – wrogie wobec USA, niedofinansowanie sił zbrojnych i erozję globalnej pozycji kraju. Założeniem polityki Trumpa pozostaje uchylanie tych decyzji Obamy, które ocenia jako niekorzystne dla USA. Jednocześnie brak doświadczenia politycznego oraz konfrontacyjny styl komunikowania się prezydenta w mediach społecznościowych podważają wiarygodność amerykańskiej dyplomacji.

Polityka USA w kluczowych obszarach. Zapowiedź zmian w polityce zagranicznej USA wynikała nie tyle ze spójnych poglądów prezentowanych przez Trumpa, ile z retoryki wyborczej oraz z osobistej niechęci do liberalnej wizji ładu międzynarodowego Obamy. Stała się zobowiązaniem Trumpa, które trudno jest mu realizować. W polityce wobec trzech obszarów, którym przez ostatni rok USA poświęciły najwięcej uwagi, tzn. transatlantyckiego, Azji Południowo-Wschodniej i Bliskiego Wschodu, kontynuacja dotyczy najbardziej skomplikowanych kwestii, a zmiana dokonała się tylko w tych dziedzinach, w których było łatwo ją przeprowadzić.

Mimo ostrej krytyki europejskich członków NATO za niewystarczające wydatki obronne i mimo sugestii, że amerykańskie przywiązanie do NATO może być warunkowe, Trump podtrzymał decyzje Obamy dotyczące zwiększenia obecności sił USA w Europie, w tym o przetrzuceniu ciężkiej brygady pancerniej na wschodnią flankę NATO. Zaproponował zwiększenie budżetu Europejskiej Inicjatywy Wzmocnienia (ERI) z 3,4 mld dol. do 4,8 mld dol. w 2018 r., co pozwoli na jeszcze więcej ćwiczeń wojsk amerykańskich z europejskimi sojusznikami w regionie.

Znaczniejsza zmiana objęła relacje z UE. Zawieszeniu uległy rozmowy na temat umowy TTIP. Wprawdzie administracja pozytywnie odniosła się do propozycji kanclerz Niemiec Angeli Merkel, by wznowić negocjacje, zapowiedziała jednak przy tym podniesienie amerykańskich ceł na import stali i aluminium, co uderzyłoby w niemiecki przemysł. Relacje USA z częścią państw UE pogorszyła ustawa o sankcjach przeciwko Rosji, która pozwala nakładać kary m.in. na europejskie firmy angażujące się finansowo w rosyjskie projekty energetyczne. Ustawa uderza w realizację gazociągu Nord Stream 2, w którego finansowaniu biorą udział m.in. niemieckie, brytyjskie i francuskie spółki. W przeciwieństwie do Obamy, Trump zdecydował się podkreślić znaczenie Europy Środkowo-Wschodniej. Sygnałem wsparcia dla regionu był udział prezydenta USA w szczycie Inicjatywy Trójmorza (TSI) w Warszawie, na którym promował on import amerykańskiego LNG do Europy oraz wskazał na Rosję jako źródło destabilizacji.

W Azji Wschodniej głównym wyzwaniem dla USA stało się przyspieszenie północnokoreańskiego programu jądrowego i raketowego, zagrażającego bezpieczeństwu sojuszników USA – Japonii i Korei Płd. USA ogłosiły zakończenie dotychczasowej polityki „strategicznej cierpliwości” wobec KRLD i rozpoczęły starania o zaostrenie sankcji ONZ, relatywnie łatwo uzyskując poparcie stałych członków RB i społeczności międzynarodowej, dzięki czemu rezolucja 2375 została przyjęta jednogłośnie. Jednocześnie USA rozmieściły w Korei Płd. dodatkowe systemy przeciwrakietowe THAAD i zwiększyły skalę oraz częstotliwość ćwiczeń w regionie. Działania te jednak kontrastowały z agresywnymi wypowiedziami Trumpa w mediach społecznościowych, eskalującymi napięcie i mogącymi prowadzić do konfliktu.

W polityce wobec Chin nie spełniły się groźby z kampanii, dotyczące obłożenia chińskich towarów dodatkowymi cłami. Trump przyznał, że brakuje podstaw do stwierdzenia, że Chiny manipulują kursem walutowym. Mimo ostrej retoryki doszło do polepszenia relacji między oboma państwami i zawarcia umowy otwierającej chiński rynek usług finansowych dla firm z USA. Zbliżenie to wpłynęło pośrednio na wsparcie Chin we wdrażaniu sankcji ONZ na Koreę Płn. Jednak administracja Trumpa wciąż nie przedstawiła wyczerpującej strategii polityki wobec Chin, opierając swoje doraźne stanowisko na wynikach kwietniowego szczytu przywódców obu państw. Zgodnie z zapowiedziami Trump wycofał się natomiast z Porozumienia Transpacyficznego (TPP), deklarując prymat dwustronnych porozumień handlowych z partnerami z regionu, np. z Japonią.

Na Bliskim Wschodzie kontynuację polityki Obamy widać w zaangażowaniu USA w zwalczanie tzw. Państwa Islamskiego (PI). Trump podtrzymał decyzję o obecności żołnierzy sił specjalnych w Syrii, zwiększając ich liczbę do 500. Udało mu się też skłonić członków NATO do decyzji o formalnym przyłączeniu się Sojuszu do globalnej koalicji przeciwko PI (choć bez faktycznego zwiększenia wkładu bojowego). Jednocześnie nasiliły się bombardowania pozycji PI przez amerykańskie lotnictwo. Administracja nie ogłosiła planu zaangażowania USA w odbudowę Syrii po zakończeniu działań zbrojnych. Milczy też na temat „strategii wyjścia” z konfliktu. Wbrew zapowiedziom z kampanii, prezydent nie wycofał USA z porozumienia nuklearnego zawartego z Iranem. Doprowadził jedynie do tzw. decertyfikacji tej umowy, przekazując Kongresowi możliwość określenia dalszej polityki wobec Iranu. Przedstawił też jedynie zarys nowej strategii działań zbrojnych w Afganistanie, zakładający zwiększenie nakładów dla misji USA oraz możliwość wzmocnienia misji w zależności od sytuacji bezpieczeństwa.

Konflikty w obozie władzy. Trump, jako człowiek spoza politycznych kręgów Waszyngtonu, oparł swoje wyobrażenie o polityce zagranicznej na fałszywym założeniu, że urząd prezydenta przewyższa znaczeniem Kongres oraz że USA mają nieograniczoną zdolność do projekcji siły politycznej, ekonomicznej i wojskowej. Prezydent uwikłał się w konflikt z Kongresem, wskutek czego ograniczył swoje możliwości realizowania własnych planów. Dowodem antagonizmu na linii Biały Dom – Kapitol jest ustawa zmniejszająca zdolność prezydenta do wprowadzania i znoszenia sankcji m.in. wobec Rosji. Niepowodzenie starań Trumpa o poprawę relacji z Rosją było pochodną niesprzyjającego mu kontekstu wewnątrzpolitycznego, potęgującego jedynie różnice interesów w Syrii czy na Ukrainie. Powtarzające się oskarżenia o kontakty współpracowników Trumpa z okresu kampanii z rosyjskimi biznesmenami i dyplomatami, w świetle doniesień amerykańskich służb wywiadowczych o ingerencji Rosji w przebieg wyborów prezydenckich, wydatnie ograniczyły swobodę działania administracji.

Skuteczność tych działań w pierwszych miesiącach urzędowania osłabiły ponadto konflikty wewnętrzne wśród najbliższych współpracowników Trumpa. O wpływ na proces podejmowania decyzji rywalizowały dwie grupy. Po dymisji Steve’a Bannona, głównego stratega Białego Domu, większy wpływ na Trumpa uzyskali szef prezydenckiej administracji John Kelly, sekretarz obrony James Mattis i doradca ds. bezpieczeństwa H.R. McMaster, oceniani jako przeciwnicy radykalnych zwrotów w polityce zagranicznej. Zmarginalizowali oni jednocześnie sekretarza stanu Rexa Tillersona i kierowany przez niego Departament Stanu, osłabiony blokadą nominacji dla kluczowych urzędników wyższego szczebla ze strony Senatu.

Wnioski. Jak dotąd polityka zagraniczna Trumpa cierpi na brak strategii regionalnych i jest prowadzona w oparciu o doraźnie podejmowane decyzje i równie doraźne sugestie najbliższych współpracowników prezydenta. Utrudnia to wdrażanie ustaleń i komplikuje współpracę z sojusznikami. Ponadto zaogniający się konflikt z Kongresem i brak wzajemnego zaufania ograniczają zdolność USA do wprowadzania nowych rozwiązań i odbijają się negatywnie na wiarygodności amerykańskiej polityki zagranicznej.

Konfrontacyjna retoryka prezydenta co prawda wywołała pogorszenie relacji transatlantyckich, ale mimo to kontuuje on umacnianie bezpieczeństwa na wschodniej flance NATO. Udział Trumpa w szczycie TSI pokazał z kolei gotowość do wspierania projektów, których efekt może być korzystny dla amerykańskich interesów gospodarczych. Przykład TSI potwierdza także, że wobec asymetrii zarówno potencjałów (politycznego, wojskowego, gospodarczego), cechującej relacje amerykańsko-środkowoeuropejskie, jak i poświęcanej tym stosunkom uwagi, to od aktywności państw regionu będzie zależał poziom zaangażowania administracji Trumpa.