



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

BIULETYN

Nr 150 (1723), 13 listopada 2018 © PISM

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

Anna Maria Dynier • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal
Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Amerykańska scena polityczna i polityka zagraniczna po wyborach do Kongresu

Andrzej Dąbrowski

Partia Demokratyczna wygrała wybory do Izby Reprezentantów, jednak Partia Republikańska utrzymała większość w Senacie. Porażka Republikanów osłabi pozycję Donalda Trumpa, który będzie musiał szukać porozumienia z Demokratami m.in. przy uchwalaniu budżetu. Demokraci będą się starali podważyć politykę Trumpa, wykorzystując uprawnienia Kongresu do kontroli działań administracji i utrudniając republikańskiej większości w Senacie prowadzenie inicjatyw ustawodawczych.

W styczniu 2019 r. Partia Demokratyczna przejmie władzę w Izbie Reprezentantów (IR) po raz pierwszy od 2010 r. Demokraci uzyskają kontrolę nad komisjami IR. Będą mogli wzywać urzędników prezydenta do składania wyjaśnień dotyczących działań rządu. Będą też odpowiedzialni za uchwalenie ustaw budżetowych, co doprowadzi do sporów z kontrolowanym przez Republikanów Senatem. Rezultat wyborów nie ograniczy natomiast zdolności prezydenta do realizacji polityki zagranicznej. Korzystając z konstytucyjnych prerogatyw, Trump będzie mógł nadal decydować o zagranicznej polityce handlowej, w tym nakładać cła, wypowiadać umowy, których stroną są USA (jak w przypadku porozumienia paryskiego), oraz prowadzić zagraniczną politykę bezpieczeństwa, co wynika z jego funkcji zwierzchnika sił zbrojnych.

Demokraci skracają w lewo. Porażka w 2016 r. nasiliła zmiany wewnątrz Partii Demokratycznej. Jej wyborcy zaczęli oczekiwać od swoich przedstawicieli w Kongresie odważnych ruchów w zakresie m.in. polityki społecznej, ochrony zdrowia oraz kwestii finansowania kampanii politycznych i kandydatów przez lobbystów i biznes. Pojawiło się również oczekiwanie, że partia zweryfikuje rolę USA jako globalnie zaangażowanego mocarstwa. Założenia te chcą realizować tzw. progresywiści, których grupa zdobyła mandaty w IR. Skupieni wokół niezależnego senatora Berniego Sandersa, politycy „progresywni” forsują hasła związane z reformą partii, która ich zdaniem powinna przyjąć bardziej prospołeczny i lewicowy kierunek. Od ich aktywności w pracach IR i skuteczności w realizacji postępowych projektów (zwłaszcza reformy systemu opieki zdrowotnej i rozwoju polityki socjalnej) będzie zależał sukces ruchu i wpływ na program partii przed wyborami w 2020 r.

„Progresywiści”, którzy dostali się do IR, reprezentują zwłaszcza mniejszości etniczne i religijne oraz niedoreprezentowane dotychczas w Kongresie kobiety. Politycy ci, promując postulaty m.in. podniesienia kwoty federalnie ustalonej płacy minimalnej, reformy finansowania szkolnictwa wyższego i ubezpieczeń zdrowotnych, uzyskali poparcie przede wszystkim młodego elektoratu z dużych miast (Detroit, Nowy Jork, Boston). Po ukonstytuowaniu się nowej IR nowo wybrani i w większości niemający doświadczenia w polityce na szczeblu federalnym progresywni kongresmani zasilą działającą w ramach Partii Demokratycznej Kongresową Grupę Progresywistów (Progressive Caucus), która w mijającej kadencji liczyła ok. 80 kongresmanów.

Republikanie w nowej rzeczywistości. Mimo sprzyjającej koniunktury gospodarczej, rekordowo niskiego bezrobocia oraz obniżki podatków Partia Republikańska nie zdołała utrzymać większości w IR. Winę za porażkę wyborczą ponosi częściowo prezydent Trump, którego retoryka i dzielący społeczeństwo sposób uprawiania polityki przyczyniły się do utraty poparcia wśród umiarkowanych Republikanów. W kampanii politycy Partii Republikańskiej unikali bezpośredniej konfrontacji z opozycją. Wycofali się z głosowania nad ustawą, która ostatecznie zlikwidowałaby stworzony przez Baracka Obamę system ubezpieczeń zdrowotnych (tzw. Obamacare). Złamali tym samym jedną ze swoich najważniejszych obietnic od chwili wprowadzenia reformy w 2010 r. Utrzymujący większość w Senacie Republikanie będą wspierali administrację Trumpa, m.in. wykorzystując prerogatywy izby do zatwierdzania prezydenckich urzędników oraz sędziów sądów federalnych i Sądu Najwyższego. Trump, który pozostaje popularny wśród lojalnego elektoratu partii, będzie obarczał Demokratów w IR winą za ewentualne niepowodzenia legislacyjne swojego środowiska.

Polityka zagraniczna po wyborach. Demokraci będą dysponować w IR ograniczonym wachlarzem instrumentów, które wykorzystają do ataków na prezydenta. Ze względu na brak większości w Senacie nie będą w stanie przeprowadzić procedury usunięcia Trumpa z urzędu, jednak mogą skutecznie osłabić jego pozycję polityczną. W szczególności nowa większość w IR może skorzystać z prawa do wznowienia śledztwa ws. ingerencji Rosji w wybory w 2016 r. i związków ekipy Trumpa z rosyjskimi władzami. Jego zagraniczne interesy także staną się częścią dochodzenia.

Kwestie sporne w polityce zagranicznej USA posłużą Demokratom przede wszystkim jako narzędzie wewnętrznej walki politycznej z prezydentem. IR może więc wzywać jego urzędników do składania publicznych wyjaśnień w sprawach m.in. wystąpienia z porozumienia paryskiego, umowy nuklearnej z Iranem, polityki handlowej oraz relacji z Rosją i sojusznikami w NATO.

Działania Partii Demokratycznej w IR będą osłabiały szanse na zbliżenie USA z Rosją, co wydaje się wciąż aktualnym celem Trumpa. Przez ostatnie dwa lata Demokraci niezmiennie podkreślali, że jest ona zagrożeniem strategicznym dla amerykańskich interesów. W nowej IR [będą więc jak do tej pory czuwać nad utrzymaniem nałożonych na Rosję sankcji](#), zwłaszcza tych będących odpowiedzią na rosyjską ingerencję w wybory w 2016 r.

Demokraci tradycyjnie opowiadają się za mocniejszym zaangażowaniem USA w NATO i wspieraniem sojuszników w Europie. Krytykowali Trumpa za jego podejście do NATO, a zwłaszcza za sposób podnoszenia kwestii niskiego poziomu wydatków obronnych europejskich sojuszników. Jednocześnie poparli prezydencką propozycję kolejnego zwiększenia budżetu [Europejskiej Inicjatywy Odstraszania \(EDI\)](#) na 2019 r., która finansuje rotacyjną obecność sił amerykańskich na wschodniej flance NATO. W kwestii relacji z UE większość polityków demokratycznych jednoznacznie sprzeciwia się nakładaniu ceł na europejskie towary. Istnieje jednak grupa, która popiera twardą politykę handlową Trumpa, wskazując na [konieczność porozumienia się z UE](#) na nowych, bardziej korzystnych dla USA zasadach. Dlatego presja na Trumpa, by pozytywnie rozwiązał zaostrzający się spór handlowy z UE, będzie wciąż relatywnie niewielka. Demokraci akceptują zbliżenie USA z państwami Europy Środkowo-Wschodniej przede wszystkim ze względu na perspektywę powiększenia rynków zbytu dla amerykańskich towarów, w tym LNG.

Jednym z nielicznych obszarów porozumienia między Demokratami i Republikanami jest polityka Trumpa wobec Chin. Są one postrzegane przez obie partie jako strategiczny rywal USA w dziedzinie interesów gospodarczych i bezpieczeństwa.

Wnioski. Krótkoterminowo zmiana polityczna w Kongresie nie wpłynie istotnie na politykę zagraniczną Trumpa, zwłaszcza na stosunki transatlantyckie. Jednak w średnim okresie – biorąc pod uwagę, że Demokraci upatrują w swoim wyniku do IR początek drogi do objęcia władzy w całym Kongresie i do zwycięstwa swojego kandydata w wyborach prezydenckich w 2020 r. – nie można wykluczyć zmian w programie polityki zagranicznej tej partii w obszarze m.in. polityki handlowej czy obecności wojskowej USA na świecie.

Odpowiadają za to wewnętrzne przemiany związane z ruchem progresywnym. Demokraci mogą z czasem częściej uwzględnić np. rzadko pojawiające się postulaty ograniczenia finansowania sił zbrojnych USA, w tym amerykańskich baz za granicą, na rzecz programów polityki socjalnej. Demokraci pozostają przychylni obecności sił amerykańskich na wschodniej flance NATO. Niemniej wdrożenie ewentualnej decyzji USA w zakresie stałej obecności, która może być podjęta najwcześniej w połowie 2019 r., będzie leżało w gestii kolejnej administracji i następnych kadencji Kongresu. Dlatego w swojej polityce wobec współpracy strategicznej z USA Polska powinna uwzględnić długofalowe zmiany w strukturze Partii Demokratycznej i idące za nimi przemiany filozofii polityki zagranicznej jej przedstawicieli przy jednoczesnych staraniach o budowanie silnych relacji z Republikanami. Polska może rozważyć stworzenie dodatkowych narzędzi lobbingsowych (np. Political Action Committee), niezbędnych do skutecznego wywierania wpływu na polityków obu partii. Aby pogłębić relacje między USA i Europą Środkowo-Wschodnią oraz uzupełnić zaangażowanie administracji federalnej, Polska mogłaby zainicjować – wspólnie z państwami Inicjatywy Trójmorza – powołanie grupy kongresmanów (*caucus*) sprzyjających tej sprawie.