

Jadwiga Stachura

MIEJSCE EUROPY W GLOBALNEJ STRATEGII USA

Stany Zjednoczone, które po zakończeniu zimnej wojny jako jej zwycięzca były niekwestionowanym hegemonem, by utrzymać przewagę nad resztą świata w XXI w. muszą korygować swą strategię, dostosowując ją do zmieniających się warunków i wyzwań. Osłabieniu supermocarstwowej pozycji USA towarzyszy wzrost znaczenia innych potęg, zwłaszcza Chin, i przesuwanie się punktu ciężkości światowej polityki ku regionowi Azji i Pacyfiku. Aneksja Krymu, przeprowadzona w marcu 2014 r. przez Federację Rosyjską i sięgające dalej próby podważenia przez nią *status quo* w Europie pociągają za sobą modyfikację amerykańskiej strategii, zarówno globalnej, jak i w odniesieniu do kontynentu europejskiego. Prezentowany artykuł jest poświęcony roli, jaką w tej strategii odgrywają państwa europejskie, z których większość tworzy ze Stanami Zjednoczonymi partnerstwo transatlantyckie – bardzo gęstą i skomplikowaną siecią wzajemnych powiązań między członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz pomiędzy USA i członkami Unii Europejskiej. Charakter i skala tych powiązań, bezprecedensowych w skali globalnej, czynią ze Stanów Zjednoczonych mocarstwo europejskie, zwiększając ich możliwości oddziaływania na Rosję i inne państwa starego kontynentu, nienależące do UE i NATO. Rosja (wraz ze swą azjatycką częścią) jest nadal podobnie, jak w czasach zimnej wojny, uważana przez Waszyngton za aktora w pierwszej kolejności sceny europejskiej.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej z nich, poświęconej globalnej strategii USA, określanej mianem *deep engagement*, wskazano na jej trwałe elementy oraz na zmiany wprowadzone przez administrację Baracka Obamy

w odniesieniu do priorytetów bezpieczeństwa narodowego oraz koncepcji amerykańskiego przywództwa. Zwrócono uwagę na ideę partnerstwa jako kluczową w podejściu B. Obamy do międzynarodowej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Zmiany w globalnej strategii znalazły odzwierciedlenie w stosunku Białego Domu do europejskich sojuszników, w oczekiwaniach pod ich adresem o większe zaangażowanie w zwalczanie zagrożeń dla bezpieczeństwa i przyspieszenie procesu integracji rynków po obu stronach Atlantyku, umacniającej pozycję Zachodu w wymiarze globalnym. Kwestiom tym poświęcono drugą część artykułu, wskazując przy tym na dynamikę różnorodnych czynników, sprzyjających zarówno zacieśnieniu stosunków transatlantyckich, jak i ich dezintegracji. Trzecią część artykułu skoncentrowano na konsekwencjach aneksji Krymu przez Rosję, rozpatrywanych z punktu widzenia strategii globalnej USA i konieczności jej modyfikacji, skutków rosyjskiego wyzwania dla porządku międzynarodowego opartego na amerykańskim przywództwie oraz wpływu tego wyzwania na transatlantyckie partnerstwo i rolę Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Ciągłość i zmiana w globalnej strategii USA

Od ponad sześćdziesięciu lat strategia polityki zagranicznej (*grand strategy*) Stanów Zjednoczonych jest oparta na przeświadczeniu o fundamentalnym znaczeniu środowiska zewnętrznego dla zapewnienia bezpieczeństwa, dobrobytu i wolności społeczeństwu. Celem *grand strategy* jest ograniczenie bieżących i długofalowych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, promocja liberalnego systemu ekonomicznego, przyczyniającego się do rozwoju światowej gospodarki i wzrostu gospodarczego w USA oraz dzięki utworzeniu i wzmocnieniu globalnego porządku instytucjonalnego skuteczne oddziaływanie na stosunki międzynarodowe, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa¹. Te założenia były fundamentem doktryny *containment* podczas zimnej wojny, są nadal przedmiotem *consensusu* w amerykańskim establishmentie, realizowanego przez kolejnych „pozimnowojennych” prezydentów. Kluczową rolę odgrywają powiązania sojusznicze i partnerskie z państwami w Europie, w Azji Wschodniej i na Bliskim Wschodzie. Regiony te są bowiem nadal – mimo zakończenia zimnej wojny – ważne dla bezpieczeństwa globalnego i Stanów Zjednoczonych.

Wśród amerykańskich teoretyków i praktyków w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego dominują rzecznicy zakrojonej na dużą skalę globalnej aktywności USA, określanej mianem *deep engagement*². Obok tego

¹ W ten sposób podstawowe interesy USA sformułowano m.in. w *National Security Strategy* opublikowanej w maju 2010 r. przez administrację Baracka Obamy (www.whitehouse.gov).

² Obszerny wykaz publikacji zwolenników *retrenchment* w: S.G. Brooks, G.J. Ikenberry, W.C. Wohlforth, *Don't Come Home, America. The Case against Retrenchment*, „International Security” 2012, Vol. 37, No. 3, s. 7–51; C. Craig, B.H. Friedman, B. Rittenhouse Green, J. Logan,

głównego nurtu w kręgach akademickich aktywni są też badacze, którzy kwestionują stawianie znaku równości między interesem narodowym Ameryki a „głębkim zaangażowaniem” w świecie. Reprezentanci tego nurtu, zwanego *retrenchment*, czyli wycofania się, są zdania, że rosnące koszty strategii *deep engagement* przewyższają płynące z niej korzyści. W XXI w. względne osłabienie pozycji USA wobec potencjalnych rywali zwiększa obciążenia Waszyngtonu z tytułu zobowiązań sojuszniczych, podczas gdy sojusznicy, zdolni do samodzielnego ponoszenia kosztów swej obrony, nie muszą być „subsydowani” przez Amerykanów. Co więcej, wycofanie się USA z dotychczasowej aktywności w skali globalnej lub jej ograniczenie przyczyniłoby się – ich zdaniem – do zmniejszenia fali antyamerykanizmu w świecie, zmniejszyłoby oczekiwania na udział Ameryki w operacjach, niezwiązanych z jej interesami bezpieczeństwa, w konsekwencji oszczędziłoby nie tylko jej „krew i pieniądze”, ale i uczyniłoby ją bezpieczniejszą. Poglądy zwolenników *retrenchment* poddali krytyce na łamach „International Security” czolowi amerykańscy badacze stosunków międzynarodowych – Stephen G. Brooks, John Ikenberry, William C. Wohlforth.

Polemizując ze zwolennikami *retrenchment*, podkreślają oni, że właśnie wzmocnione sojuszami zaangażowanie globalne decyduje o potencjale amerykańskiego przywództwa, kształtującego międzynarodowy porządek instytucjonalny, zgodnie ze swymi interesami. Podnoszone przez reprezentantów *retrenchment* wydatki na utrzymanie wojsk amerykańskich w świecie nie są – ich zdaniem – nadmiernym obciążeniem dla budżetu USA, ponieważ koszty infrastruktury za granicą pokrywają, przynajmniej w części, państwa sojusznicze. Kwestionując pogląd, że aktywność Waszyngtonu jest źródłem antyamerykanizmu w świecie, autorzy artykułu wskazują, iż adwersarze USA nie są w stanie stworzyć koalicji, zdolnej rzucić wyzwanie amerykańskiej dominacji – nie powstała ona m.in. za prezydentury George’a W. Busha, dość powszechnie krytykowanego za unilateralizm. To właśnie *deep engagement*, wspierane przez potęgę militarną USA i sojusze w najważniejszych regionach opóźnia, a nie przyspiesza, powstanie takiej koalicji. Sprzyja kreowaniu warunków, które odpowiadają amerykańskiemu interesom, utrudniając próby jej formowania. Amerykańska przewaga wojskowa jest w stanie powstrzymać rywali, na USA i ich sojuszników przypada bowiem 80% światowych wydatków na zbrojenia, a współdziałając z sojusznikami Waszyngton jest w stanie ograniczać dostęp potencjalnych rywali do najnowocześniejszych technologii militarnych.

Amerykańska obecność w kluczowych regionach powstrzymuje państwa aspirujące do regionalnej hegemonii od realizacji swych ambicji, zniechęcając inne kraje, w tym także partnerów USA, do podejmowania działań, inspirowanych dylematem bezpieczeństwa. Tym samym obecność ta przyczynia się do obniżenia poziomu rywalizacji, zmniejszając zagrożenie wyścigiem zbrojeń. Natomiast „wycofanie się” Ameryki spowodowałoby znaczące pogorszenie bezpieczeństwa co

najmniej w kilku ważnych regionach, sprzyjałoby nasileniu się rywalizacji, przyczyniając się do wzrostu niestabilności i zagrożeń, m.in. proliferacją broni masowej zagłady. Funkcjonując w mało stabilnym środowisku Ameryka ponosiłaby koszty większe niż przy sprawowaniu globalnego przywództwa. Część zwolenników *retrenchment* za optymalną dla Waszyngtonu uważa koncepcję *off-shore balancing* (równoważenie zza oceanu). Zakłada ona kontrolowanie kluczowych regionów za pośrednictwem lokalnych partnerów, którzy prowadziliby politykę opartą na równowadze sił. USA przystępowałyby do działania dopiero w razie niekorzystnych zmian w regionalnym układzie sił. S.G. Brooks, G.J. Ikenberry i W.C. Wohlforth zwracają jednak uwagę, że w tak ważnym regionie, jak Azja Wschodnia, siły amerykańskich sojuszników są za słabe, by zrównoważyć potęgę Chin i w związku z tym amerykańska obecność wojskowa w tym regionie jest niezbędna. Agresywne działania Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy wskazują, że zapotrzebowanie na amerykańską obecność wzrasta również w Europie Środkowej i Wschodniej.

Autorzy artykułu dowodzą, że amerykańskie przywództwo przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa w skali globalnej, zaś wspierając ekspansję liberalnego systemu ekonomicznego, ułatwia ono kształtowanie go zgodnie z interesami USA. Sojusze sprzyjają interesom amerykańskiego biznesu, ułatwiają komunikację polityczną, zwiększając możliwości oddziaływania na partnerów pomagając w zacieśnieniu, korzystnej dla Waszyngtonu, współpracy w innych dziedzinach, odgrywają także niebagatelną w kształtowaniu powiązań instytucjonalnych w wymiarach regionalnym i globalnym.

Poglądy S.G. Brooksa, G.J. Ikenberry'ego i W.C. Wohlforth są reprezentatywne dla większości amerykańskiego establishmentu, analogiczną do przedstawionej przez nich argumentację można znaleźć w najważniejszych dokumentach administracji Baracka Obamy dotyczących polityki zagranicznej. Opublikowana w maju 2010 r. „Strategia bezpieczeństwa narodowego”³ deklaruje „zaangażowanie w świecie, czyli aktywny udział Stanów Zjednoczonych w stosunkach poza granicami, przeciwieństwo dobrowolnie narzuconego sobie izolacjonizmu, pozbawiającego je wpływu na rozwój wydarzeń”. Stwierdza przy tym, że wycofanie się z aktywnej polityki międzynarodowej byłoby destrukcyjne dla bezpieczeństwa, tak amerykańskiego, jak i globalnego. Dając wyraz gotowości do sprawowania przywództwa, wskazuje na potencjał Ameryki (militarny, ekonomiczny, ideowy), uprawniający ją do przewodzenia światu, ale też wymagający wzmocnienia pod wieloma względami, jeśli jej przywództwo ma przetrwać wiele dziesięcioleci. Zwraca też uwagę na przemiany w stosunkach międzynarodowych, zmieniające warunki sprawowania przywództwa przez Stany Zjednoczone. W „Strategii” w przemówieniu B. Obamy w Oslo z okazji przyznania mu nagrody Nobla, a także w programowym wystąpieniu sekretarz stanu Hillary Clinton⁴ podkreślano, że

³ *National Security Strategy*...

⁴ H. Rodham Clinton, *Remarks on United States Foreign Policy*, Council on Foreign Relations, Washington, September 8, 2010, www.state.gov; B. Obama, *Remarks by the President at the*

podstawy współczesnego porządku powstały po II wojnie światowej dzięki zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych, które „nadal mogą, muszą i będą one przewodzić światu w XXI w.” Zastrzegano przy tym, że Ameryka nie może wyłącznie na swych barkach dźwigać ciężaru utrzymania porządku międzynarodowego, ponieważ żadne państwo nie jest w stanie samodzielnie sprostać globalnym wyzwaniom, ale też żaden z globalnych problemów nie może być rozwiązany bez udziału Stanów Zjednoczonych lub wbrew nim. Zatem, jeśli współczesny porządek ma przetrwać, inne kraje powinny wziąć na siebie część współodpowiedzialności, dzieląc z Ameryką koszty jego funkcjonowania. Adresatem tych postulatów Waszyngtonu są jego przyjaciele i sojusznicy oraz państwa będące, jak je określono, ośrodkami wpływu – Chiny, Indie, Rosja oraz nowi partnerzy w obu Amerykach, Afryce, na Bliskim Wschodzie i w Azji Południowowschodniej.

Gotowość Waszyngtonu do dzielenia się odpowiedzialnością wynika z przekonania, przedstawionego w prognozie *Global Trends 2030*⁵, opracowanej przez amerykańską National Intelligence Council, że zmiany w układzie sił na arenie globalnej, obserwowane od początku XXI w. będą się nasilały i do 2030 r. nastąpią „tektoniczne zmiany” – Azja stanie się potężniejsza od Ameryki Północnej i Europy pod względem wielkości GDP, liczby ludności, wydatków na zbrojenia i inwestycji w nowoczesne technologie. Na początku drugiego ćwierćwiecza XXI w. świat nie będzie miał hegemonu, ponieważ w skali globalnej władza będzie w znacznym stopniu rozproszona w amorficznych i wielowymiarowych sieciach (*network*), złożonych z podmiotów państwowych i niepaństwowych, które w konkretnych sprawach mogą ograniczać swobodę działania mocarstw. Osłabienie pozycji USA względem innych wielkich potęg i schyłek dominacji w formule *pax americana* autorzy prognozy uważają za nieuniknione. Zaznaczają jednak, że nawet wtedy, gdy pod względem wskaźników makroekonomicznych Chiny prześcigną Stany Zjednoczone, te ostatnie dzięki wielowymiarowości swej potęgi zachowają pozycję „pierwszego wśród równych”, pozostając państwem najbardziej otwartym, innowacyjnym i elastycznym. Sojusznicze więzy z państwami europejskimi będą nadal odgrywały ważną rolę w amerykańskiej strategii, a w nowej kształtującej konfiguracji globalnej zjednoczona Europa będzie jedna z potęg.

Teza o przesuwaniu się punktu ciężkości światowej gospodarki i polityki ku Azji Wschodniej znalazła odzwierciedlenie w dokonanej podczas pierwszej kadencji Baracka Obamy reorientacji (*rebalancing*) amerykańskiej strategii, polegającej na przyznaniu priorytetowego znaczenia regionowi Azji i Pacyfiku⁶. W ogłoszo-

Acceptance of the Nobel Peace Prize, Oslo, 10 December 2009, www.whitehouse.gov/the-press-office; R. Singh, *Barack Obama's Post-American Foreign Policy. The Limits of Engagement*, London 2012, s. 39 i nast.; Z. Laidi, *Limited Achievements Obama's Foreign Policy*, New York 2012, s. 35.

⁵ *Global Trends 2030. Alternative Worlds*, National Intelligence Council, December 2012, www.dni.gov, por. *Global Trends 2025. A Transformed World*, National Intelligence Council, November 2008, www.dni.gov.

⁶ W wstąpieniu w australijski parlament w listopadzie 2011 r. prezydent B. Obama oznajmił o podjęciu przemyślanej, strategicznej decyzji – jako naród, który żyje nad Pacyfikiem

nych w styczniu 2012 r. strategicznych wytycznych w sprawie obronności USA stwierdzono, że „interesy ekonomiczne i bezpieczeństwa USA są nierozzerwalnie związane z rozwojem na łuku rozciągającym się od zachodniego Pacyfiku i Azji Wschodniej do Oceanu Indyjskiego i Azji Południowej, stwarzając mieszaninę postępujących szans i wyzwań”⁷. To region najbardziej dynamicznie rozwijający się, z szybko rosnącą liczbą potęg, w którym pierwszoplanową rolę odgrywają Chiny. Przez Waszyngton są one uważane za najważniejszego rywala i zarazem partnera, ponieważ sprzecznościom wzajemnych interesów w wielu dziedzinach towarzyszy współzależność (*interdependence*) w innych. Jest to także obszar o bardzo dużej koncentracji zagrożeń dla bezpieczeństwa.

Regionem o priorytetowym znaczeniu jest nadal Bliski Wschód z uwagi na charakter amerykańskiego zaangażowania w tej części świata, jego rolę w gospodarce globalnej i wywodzące się stamtąd zagrożenia dla interesów USA i pokoju międzynarodowego. W strategicznych wytycznych Europę uznano za głównego partnera w działaniach na rzecz światowego bezpieczeństwa (militarnego i ekonomicznego).

Reorientacja strategicznych priorytetów następuje w warunkach obniżenia nakładów na zbrojenia w związku z koniecznością redukcji wydatków z budżetu federalnego. W 2011 r. B. Obama zapowiedział zmniejszenie budżetu Pentagonu o 400 mld dol. w ramach ograniczania deficytu budżetowego w ramach o 4 bln dolarów w okresie 12 lat. Za konsekwencję tych ograniczeń można uznać rezygnację z gotowości wojsk amerykańskich do prowadzenia dwóch wojen jednocześnie (w okresie pozimnowojennym – jednej dużej i drugiej mniejszej) na rzecz zdolności do udziału w operacji militarnej na dużą skalę w jednym regionie i uniemożliwienie przeciwnikowi w innym regionie wykorzystania sytuacji (lub zmuszenie go do poniesienia kosztów nie do zaakceptowania)⁸. Ograniczenia finansowe nie dotkną amerykańskiej obecności wojskowej w regionie Azji i Pacyfiku, która ulegnie wzmocnieniu. Bardziej konkretne plany dotyczące wdrażania polityki oszczędnościowej w siłach zbrojnych na tle kierunków ich rozwoju przedstawiono w opublikowanym na początku marca 2014 r. „Czteroletnim przeglądzie obronnym” (QDR 2014)⁹.

(*Pacific nation*), Stany Zjednoczone będą odgrywać większą, długofalową rolę w kształtowaniu regionu, jego przyszłości, zgodnie z wartościami i w ścisłym partnerstwie z sojusznikami i przyjaciółmi (*Remarks by President Obama to the Australian Parliament*, White House, Office of Press Secretary, 17 November 2011; www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/17/0); H. Clinton, *America's Pacific Century*, „Foreign Policy”, November 2011, *A Speech by US Defense Secretary Chuck Hagel to the Shangri-la Dialogue in Singapore*, 01.06.2013, www.defense.gov.

⁷ *Utrzymanie światowego przywództwa USA: priorytety polityki obronnej w XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 21.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Quadrennial Defense Review 2014*, www.defense.gov/qdr.

W „Przeglądzie” i w strategicznych wytycznych z 2012 r. wiele uwagi poświęcono, występującej również w „Przeglądach obronnych” z lat 2006 i 2010¹⁰, koncepcji partnerstwa z innymi państwami. W strategicznych wytycznych deklarowano: „będziemy dążyć do pełnienia roli preferowanego partnera w dziedzinie bezpieczeństwa w całym świecie, zawiązując nowe partnerstwa z coraz większą liczbą krajów – włączając kraje Afryki i Ameryki Łacińskiej – których interesy i punkty widzenia wpisują się we wspólną wizję wolności, stabilności i pomyślności”¹¹. Tak rozumiane partnerstwo jest uznane przez administrację B. Obamy za dogodną formułę współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, optymalną dla realizacji amerykańskiego przywództwa. Sama koncepcja, choć nie jest nowa¹², nigdy nie została jednoznacznie sformułowana. Nie jest jasne, do jakiego stopnia jej celem ma być rozszerzanie zasięgu amerykańskiego przywództwa, czy bardziej chodzi o położenie nacisku na modyfikację zasad podziału kosztów między hegemonem i partnerami, czy też raczej o zwiększenie możliwości przekazywania zarządzania kryzysami sojusznikom i partnerom. W dyskusjach i w praktyce polityki zagranicznej USA zacierają się różnice między tymi trzema podejściami do partnerstwa. Jest ono wykorzystywane w formule bilateralnej i multilateralnej, w tym także regionalnej, w odniesieniu nie tylko do sojuszników, ale na coraz większą skalę w stosunkach z innymi państwami, z różnych powodów zainteresowanymi współpracą z USA. Pragmatycznie nastawiona i unikająca ideowych deklaracji administracja B. Obamy „nie włącza” partnerstwa w sztywne ramy, które ograniczałyby jej w swobodę w dostosowaniu jego formuły, zarówno do potrzeb związanych z bieżącą dynamiką polityki międzynarodowej, jak i w odniesieniu do długofalowych priorytetów¹³.

Z „Przeglądów obronnych” z lat 2006, 2010 i 2014 wynika, że wbrew potocznemu rozumieniu pojęcia partnerstwa, sugerującemu równorzędność partnerów, partnerstwo w ich wydaniu jest asymetryczne. Milcząco zakłada uznanie przez partnerów przywódczej pozycji Waszyngtonu i akceptację przez nich strategicznych założeń jego polityki, a w konsekwencji niekwestionowanie jego kierowniczej roli w kształtowaniu potencjału (*capabilities*) partnera, przy podejmowaniu decyzji o strukturze tego potencjału oraz zasadach i celach jego wykorzystania¹⁴.

¹⁰ *Quadrennial Defense Review Report*, 6 February 2006, www.defense.gov/qdr, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, www.defense.gov/qdr.

¹¹ *Utrzymanie światowego przywództwa...*

¹² Początki koncepcji partnerstwa sięgają 1989 r, gdy wraz z ułatwieniami w dostępie do amerykańskiego uzbrojenia niektóre państwa otrzymały status *major non-NATO ally*. Pod koniec pierwszej dekady XXI w. do tej kategorii zaliczano 14 państw, m.in. Argentynę, Pakistan, Filipiny. W latach 90. ubiegłego stulecia XX w. odnosząc partnerstwo przede wszystkim do stosunków z państwami postkomunistycznym, wykorzystywano je do rozszerzania amerykańskich wpływów w Europie Środkowej i Wschodniej oraz do konsolidacji amerykańskiego przywództwa z systemem międzynarodowym (szerzej *NATO: The Power of Partnership*, eds. H. Edström, J.H. Matlary, M. Petersen, New York 2011).

¹³ S. Kay, *Partnership and Power in American Grand Strategy*, [w:] *NATO: The Power of Partnership...*

¹⁴ C. Dale, *In Brief: Clarifying the Concept of “Partnership” in National Security*, „CRS Report”, May 4, 2012, www.crs.gov; C. Dale, *The 2014 Quadrennial Defense Review (QDR) and Defense Strategy: Issues for Congress*, „CRS Report”, 24 February 2014, www.crs.gov.

Administracja B. Obamy jest nastawiona na rozwój współpracy z wieloma partnerami w strukturach o różnym stopniu sformalizowania, zależnie od rodzaju problemów do rozwiązania. Takie podejście pociąga za sobą funkcjonowanie Ameryki w różnorodnych sieciach powiązań. W ich ramach dzieli się ona odpowiedzialnością z partnerami, skłaniając przy tym kraje do współdziałania i przyczyniając się do zmniejszania napięć, powodowanych rywalizacją. Zwiększenie grona potencjalnych partnerów Waszyngtonu ma spowolnić dynamikę kształtowania się wielobiegunowego układu sił w skali globalnej, w którym USA są tylko jednym z biegunów, aczkolwiek najpotężniejszym. Współpraca z wieloma partnerami, dopuszczonymi przez Waszyngton do udziału w rozwiązywaniu problemów globalnych i regionalnych umacnia pozycję Ameryki jako górującej nad nimi potęgi, co jest dla niej ważnym atutem w rywalizacji z innymi mocarstwami, gotowymi do rzucenia jej wyzwania¹⁵.

W stosunkach z zagranicą ekipa Obamy kładzie nacisk na stosowanie w sposób skoordynowany różnorodnych – „twardych” i „miękkich” – instrumentów, określanych przez Josepha Nye’a mianem *smart power*¹⁶. Jej stosowaniu Białe Dom zawdzięcza poprawę wizerunku Ameryki i osłabienie nastrojów antyamerykańskich w świecie. Zainteresowanie administracji współpracą wielostronną jest też – w dużej mierze wizerunkowym – odcięciem się od błędów poprzedniej administracji, wyrażonym w haśle *no more Iraqs*. Nie oznaczają jednak rezygnacji z działań unilateralnych, jeśli zostaną uznane za skuteczniejsze, m.in. w zwalczaniu terroryzmu. Raczej brak chęci do samodzielnego odgrywania kosztownej roli światowego policjanta i, jeśli pozwalają na to amerykańskie interesy, nastawienie na włączanie sojuszników i partnerów do działań w utrzymywanie pokoju i stabilności na poziomie państw i regionów przy zachowaniu przez Waszyngton ogólnej kontroli nad całością (*leading from behind*)¹⁷.

Polityka zagraniczna B. Obamy ma sporo krytyków, najostrzejszymi są republikanie, którzy zarzucają prezydentowi brak wizji i chaos w stosunkach z zagranicą, niedocenianie amerykańskiej wyjątkowości, słabość, a nawet abdykację ze światowego przywództwa¹⁸. Ostrość zarzutów, w pewnym stopniu, wiąże się z osłabieniem ponadpartyjnego *consensusu* w sprawach polityki zagranicznej i odzwierciedla polaryzację amerykańskiej sceny politycznej. Za prezydentury Obamy tradycyjna gotowość amerykańskiej elity do kompromisu w sprawach ważnych dla państwa znacznie osłabła, zastąpiono ją agresywnością wobec przeciwnika

¹⁵ Z. Laidi, *op. cit.*; R. Singh, *op. cit.*

¹⁶ J.S. Nye Jr., *The Future of Power*, New York 2011.

¹⁷ J. Mann, *The Obamians. Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, New York 2012; R. Singh, *op. cit.*; Z. Laidi, *op. cit.*; D. Tierney, *The Obama Doctrine and the Lessons of Iraq*, „Foreign Policy Institute E-Notes”, May 2012, www.fpri.org.

¹⁸ H.R. Nau, *Obama's Foreign Policy*, „Policy Review”, No. 160, April 1, 2010, www.hoover.org; B. Jones, *American Leadership in Flux*, „Opinions”, March 10, 2014, www.brookings.edu/research/opinions; *The Alternative to Foreign Policy Chaos*, „Washington Post”, May 1, 2014, www.washingtonpost.com.

i dążeniem do pokonania go za wszelką cenę. Wrogość republikanów wobec prezydenta jest przynajmniej częściowo spowodowana wpływem radykalnych nurtów w Partii Republikańskiej, które są w stanie skutecznie oddziaływać na kierownictwo partii, dysponującej większością w Izbie Reprezentantów. W konsekwencji w stosunkach między Kongresem a Białym Domem nastąpił impas, który poważnie osłabił niezbędną zdolność najważniejszych instytucji do współdziałania i pod pewnymi względami uczynił system polityczny niewydolnym. Konflikt między republikanami a prezydentem pogłębił polaryzację społeczeństwa. Spór dotyczy różnych aspektów polityki wewnętrznej, przede wszystkim budżetowej i społecznej. Kwestie polityki zagranicznej odgrywają w nim mniejszą rolę, niemniej jednak trudności we współdziałaniu głównych organów władzy odbijają się niekorzystnie również na tej dziedzinie polityki USA.

Specyfika transatlantyckiego partnerstwa

Osnowę transatlantyckiego partnerstwa tworzą bilateralne stosunki USA z europejskimi sojusznikami. Cementują je związki instytucjonalne w ramach NATO, którego przywódcą są Stany Zjednoczone, oraz coraz intensywniejsze współdziałanie USA i Unii Europejskiej, a zasięg jego oddziaływania zwiększają powiązania z regionami ościennymi (Europejska Polityka Sąsiedztwa, Unia Śródziemnomorska, Partnerstwo Wschodnie).

W XXI w. pod wpływem zmian w układzie sił w świecie w strategii globalnej USA następują przewartościowania, które powodują zmniejszenie zainteresowania Europą, choć nadal jest ona najważniejszym, „niezastąpionym” (*indispensable*) sojusznikiem Waszyngtonu w polityce międzynarodowej. W elicie amerykańskiej do niedawna dominowało przekonanie, że sytuacja na starym kontynencie jest ustabilizowana i korzystna dla interesów USA, podczas gdy zwiększonego zaangażowania wymagają inne regiony. Znalazło ono wyraz w wytycznych strategicznych z 2012 r.¹⁹, w stwierdzeniu, że „obecnie większość państw europejskich jest bardziej producentem bezpieczeństwa niż jego konsumentem”. W tym kontekście, gdy rezygnacja Pentagonu z gotowości do prowadzenia dwóch wojen jednocześnie może wpływać na amerykańską zdolność do zrealizowania – w razie konfliktu – gwarancji bezpieczeństwa jednocześnie w Azji i w Europie, państwa europejskie powinny zwiększyć nakłady na obronę, odpowiednio do rosnącej odpowiedzialności za bezpieczeństwo regionu. Do spadku zainteresowania Europą przyczyniają się też zmiany demograficzne i generacyjne w USA – malejąca liczba Amerykanów pochodzenia europejskiego i odchodzenie z polityki pokolenia, aktywnego w czasach zimnej wojny.

¹⁹ *Utrzymanie światowego przywództwa...*; J. Clapper, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, Senate Select Committee on Intelligence, 14 January 2014, www.dni.gov.

Przesuwanie się punktu ciężkości amerykańskiej strategii globalnej do regionu Azji i Pacyfiku rozniją się z oczekiwaniami europejskich sojuszników po wyborze Baracka Obamy na prezydenta. Liczono na poświęcenie Europie większej uwagi, bardziej partnerskie podejście do sojuszników i pogłębienie współpracy transatlantyckiej. Po objęciu władzy przez B. Obamę opadły rozpowszechnione za czasów jego poprzednika w Europie, zwłaszcza Zachodniej, nastroje krytyczne wobec USA. Współpraca transatlantycka cieszy się nadal niekwestionowanym poparciem społecznym po obu stronach Atlantyku, co potwierdzają m.in. coroczne badania *Transatlantic Trends*, przeprowadzane przez German Marshall Fund²⁰. Natomiast wśród elit europejskich poczucie niedoceniaenia starego kontynentu przez potężnego sojusznika przetrwało zmianę lokatora w Białym Domu – zmalało, ale nie wygasło.

Administracja Baracka Obamy, w odróżnieniu od poprzedniej, przychylnie nastawiona do integracji europejskiej, spodziewała się, że poprawa klimatu politycznego, jej gotowość do konsultowania swych inicjatyw z sojusznikami ułatwi i „usprawni” akceptację amerykańskich postulatów, m.in. w sprawie zwiększenia udziału wojsk państw europejskich w Afganistanie. Postulaty dotyczące współdziałania, wcześniej w zasadzie zastrzeżone do NATO, Waszyngton formułuje teraz także pod adresem Unii Europejskiej. Prezydent Obama, wiceprezydent Joe Biden, sekretarze stanu Hillary Clinton i John Kerry²¹ podczas wizyt w Europie podkreślali jej znaczenie jako strategicznego partnera Ameryki, oczekując znacznego rozszerzenia i intensyfikacji współpracy, przede wszystkim w sprawach bezpieczeństwa globalnego, w tym przeciwdziałania proliferacji broni masowej zagłady (Iran), redukcji broni nuklearnej, zwalczania zagrożeń o zasięgu ponadnarodowym, takich jak terroryzm, cyberprzestępczość. Amerykanom odpowiadałoby, gdyby ich zwrot ku Azji otrzymał wsparcie całego Zachodu – dyplomatyczne, ekonomiczne i w sprawach bezpieczeństwa. Tymczasem europejscy sojusznicy są powściągliwi – nie chcą być postrzegani jako partnerzy Waszyngtonu w polityce „okrażania” Chin, nie podzielają też amerykańskiej percepcji Chin jako zagrożenia. Bardziej zainteresowani są utworzeniem wraz z USA strefy wolnego handlu, umacniającej pozycję Zachodu wobec azjatyckich potęg gospodarczych²². Takie

²⁰ W 2013 r. 55% respondentów z państw UE i 77% amerykańskich opowiadało się za silnym przywództwem USA w świecie, 67% ankietowanych Amerykanów i 71% w krajach Unii oczekiwało też silnego przywództwa UE. 55% respondentów w USA i 58% w krajach UE ocenia, że NATO ma podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa ich ojczyzny (*Transatlantic Trends 2013*, The German Marshall Fund of the US, trends.gmfus.org/transatlantictrends).

²¹ *Remarks by President Obama at the Brandenburg Gate-Berlin, Germany, 19 June 2013*, www.whitehouse.gov; *Remarks by Vice President Joe Biden to the Munich Security Conference, Hotel Bayerischer Hof Munich, Germany, 2 February 2013*, www.whitehouse.gov; H. Rodham Clinton, *Remarks on the Future of European Security*, 20 January 2010, www.state.gov/secretary; *Press Conference with Secretary Kerry and German Foreign Minister Westerwelle*, 26 February 2013, www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft.

²² W 2009 r. USA przystąpiły do zainicjowanego w 2003 r. przez Singapur, Nową Zelandię i Chile projektu utworzenia wielostronnej strefy wolnego handlu Trans-Pacific Partnership (TPP).

cele przyświecają inicjatywie prezydenta B. Obamy podpisania Transatlantyckiego partnerstwa w handlu i inwestycjach (Transatlantic Trade and Investment Partnership)²³.

Dla Stanów Zjednoczonych Unia Europejska jest przede wszystkim partnerem gospodarczym. Na obu partnerów (800 mln ludności, najbardziej wykształconej i najzamożniejszej w świecie) przypada 47% światowego handlu. W wymianie między nimi dominują towary wyprodukowane z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, a większość wymiany to handel wewnątrzbranżowy. Sektory finansowe w krajach po obu stronach Atlantyku są ze sobą zintegrowane. W 2012 r. transatlantycka wymiana handlowa (towary, usługi, dochody z inwestycji) osiągnęła wartość 1,5 bln dolarów. Każda ze stron jest największym inwestorem na rynku drugiej (wartość inwestycji w 2012 r. – niemal 4 bln dolarów). Transatlantycki handel odpowiada za 15 mln miejsc pracy po obu stronach Atlantyku. W 2012 r. handel z UE to 17,1% amerykańskiego eksportu (265,1 mld dolarów) i 16,7% importu (380,8 mld dolarów), deficyt po stronie amerykańskiej wyniósł 115,7 mld dolarów. Dla UE jako całości USA są największym handlowym partnerem spoza Unii. W 2012 r. na USA przypadało 17,1% jej eksportu do państw nieunijnych i odpowiednio 11,4% unijnego importu. Unia jest największym partnerem Ameryki w handlu usługami²⁴.

Od lat trwa proces stopniowego znoszenia barier oraz standaryzacji przepisów i procedur. Dopiero jednak pełna integracja rynku euroatlantyckiego umożliwiłaby lepsze wykorzystanie potencjału obu partnerów, zwiększając ich konkurencyjność wobec innych potęg. Według szacunków tego typu porozumienie przyniosłoby wzrost obrotów o 1,5–4,5%. Rokowania, które z pewnością nie są łatwe, rozpoczęto w czerwcu 2013 r. Do najtrudniejszych problemów należą kwestie rolnictwa, kultury i usług audiowizualnych, polityki konkurencyjności; mniej lub bardziej wyraźne rozbieżności interesów występują w wielu branżach. Perspektywa utworzenia strefy wolnego handlu integrującej gospodarki amerykańską i europejską wywołuje uzasadniony niepokój m.in. Chin i Indii. Natomiast fiasko rokowań w sprawie utworzenia strefy byłoby nie tylko wizerunkową porażką transatlantyckiego partnerstwa, ale przede wszystkim osłabieniem jego ekonomicznych podstaw²⁵.

Przyłączenie się USA do rokowań, w których nie uczestniczą Chiny, zwiększa ich wpływ na proces integracji ekonomicznej w makroregionie i jest próbą przeciwdziałania zagrożeniom, jakie niesie ze sobą względne zmniejszanie się ich znaczenia jako najważniejszego partnera handlowego wielu państw azjatyckich.

²³ O. Tunsjø, *Europe's Favourable Isolation*, „Survival” 2014, Vol. 55; B.D. Holt, *Strategic Choices: Why Europe Still Matters*, „American Foreign Policy Interests” 2013, Vol. 35, No. 3; R. Rosecrance, *The Resurgence of the West*, New Haven 2013.

²⁴ Skala i intensywność bilateralnej wymiany, wzajemna współzależność stron powodują, że wymiana nie jest wolna od sporów, przy czym najostrzejsze konflikty są związane z handlem artykułami rolnymi i dostępem do rynku (W.H. Cooper, *EU-US Economic Ties: Framework, Scope, and Magnitude*, „CRS Report”, 21 February 2014, www.crs.gov).

²⁵ S.I. Akhtar, V.C. Jones, *Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): In Brief*, „CRS Report”, 23 July 2013, www.crs.gov.

Tymczasem bieżącej współpracy transatlantyckiej nie ułatwia słabość przywództwa europejskiego i problemy z koordynacją polityki w ramach UE. Klimat współpracy między sojusznikami pogorszyło też ujawnienie latem 2013 r. przez Edwarda Snowdena inwigilowania państw europejskich i instytucji unijnych przez amerykańskie agencje wywiadowcze. Problemy stwarza, niedostosowana do współczesnych potrzeb, instytucjonalna struktura kontaktów USA i UE, uzgodniona w „Nowej transatlantyckiej agendzie” w 1995 r., gdy Unia miała 15 członków. Po rozszerzeniu do 27 członków szczyty USA–UE nabrały raczej fasadowego charakteru. Wrażenie to pogłębia niekompatybilność procesu podejmowania decyzji przez obie strony na szczytach. Nie ma na nich miejsca na negocjacje UE z USA, ponieważ stanowisko unijne, wcześniej uzgodnione przez jej członków, w praktyce nie podlega zmianom²⁶.

Administracja Baracka Obamy – po trosze podobnie jak i ekipa George’a W. Busha – preferuje kontakty bilateralne z czołowymi państwami europejskimi, częściowo kosztem bezpośrednich kontaktów z instytucjami unijnymi. Kraje te bowiem odgrywają główną rolę w kształtowaniu polityki europejskiej, na ogół skutecznie oddziałując na stanowisko mniejszych państw. Wobec każdego z nich pozycja USA jest silniejsza, żadne z nich, nawet te największe, nie ma takiego znaczenia jak UE jako całość. Z kolei każdemu z nich zależy na bardzo dobrych kontaktach z Waszyngtonem, ponieważ poprawiają one jego pozycję w polityce europejskiej i globalnej.

Głównymi partnerami USA w polityce europejskiej są – niezmiennie od czasów zimnej wojny – Wielka Brytania, Niemcy i Francja. Wielka Brytania, ideowo najbliższa Waszyngtonowi, jest głównym obok niego rzecznikiem anglosaskiego modelu liberalnego. Jest najbardziej zainteresowana, by wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE nie osłabiła Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jest też ważnym partnerem USA w polityce globalnej. Niemcy są kluczowym partnerem Ameryki w Europie. Odgrywają ważną rolę w procesie integracji gospodarczej regionu euroatlantyckiego, w partnerstwie z USA chcą być bardziej samodzielni niż w czasach zimnej wojny i bezpośrednio po zjednoczeniu. Francji zależy zwiększeniu swego potencjału w stosunkach międzynarodowych dzięki umocnieniu pozycji UE jako samodzielnego aktora. Słabość unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony skłoniła Paryż do powrotu w 2009 r. do struktur wojskowych NATO. Wśród państw europejskich Francja jest drugim, po Wielkiej Brytanii, partnerem USA w polityce globalnej

²⁶ Ku rozczarowaniu europejskich polityków w 2010 r. fasadowość szczytów skłoniła amerykańskiego prezydenta do rezygnacji z tego rytuału. Zob. M. Zaborowski, *Jakie stosunki transatlantyckie w XXI wieku?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, R. LXIII, nr 4.

Konsekwencje agresji Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy

Aneksja Krymu przez Rosję i jej destabilizacyjne działania na wschodzie Ukrainy mają poważne skutki dla ładu międzynarodowego, bezpieczeństwa w Europie, polityki Zachodu, w tym również strategii amerykańskiej. Działania Moskwy naruszają zasady Karty Narodów Zjednoczonych, podważają zasady pozimnowojennego porządku międzynarodowego. Naruszają również podstawy bezpieczeństwa europejskiego, ukształtowane po II wojnie światowej. Uczyniły one stabilnym kontynent, który w XX w. odgrywał kluczową rolę w dwóch wojnach o zasięgu globalnym. Dla innych części świata Europa stała się wzorem w przezwyciężaniu zadawnionych konfliktów i przełamywaniu pozornie nieprzekraczalnych barier, co stworzyło warunki dla rozwoju gospodarczego, czyniącego z niej oazę dobrobytu. Federacja Rosyjska naruszyła wypracowane w czasach zimnej wojny zasady poszanowania suwerenności państw, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, pogwałciła wynegocjowane na przełomie lat 80. i 90. porozumienia o budowie środków zaufania i ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych w Europie (CFE) oraz zobowiązania, wynikające z jej członkostwa w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Ujawnione w toku działań przeciwko Ukrainie imperialne ambicje Moskwy, brutalność, z jaką są wcielane w życie, zaprzeczają rozpowszechnionemu, zwłaszcza w odniesieniu do pozimnowojennej Europy, pogładowi o spadku znaczenia siły militarnej w stosunkach międzynarodowych. Zmierzają do przywrócenia stref wpływów na starym kontynencie, podważając realizowaną od lat 90. przez USA i ich europejskich sojuszników koncepcję „budowy demokratycznej, w pełni zintegrowanej, żyjącej w pokoju i dobrobycie Europy”, której częścią jest nie tylko Rosja, włączona w europejskie struktury bezpieczeństwa i współpracująca z NATO, ale i inne państwa powstałe na gruzach radzieckiego imperium²⁷. Po upadku ZSRR dawnym adwersarzom – Rosji i Chinom – USA zaoferowały partnerską współpracę i udział w kształtowaniu porządku międzynarodowego. Uznały bowiem, że korzyści z integracji z systemem globalnym, skłonią ich do zaakceptowania układu sił ukształtowanego po zimnej wojnie, zniechęcając do rzucania wyzwania Ameryce.

Przywódcy FR, którzy liczyli na zachowanie – dzięki arsenałowi nuklearnemu – pozycji najważniejszego partnera Ameryki, rozszerzanie Sojuszu Północnoatlantyckiego i jego wpływów na kontynencie uważają za naruszenie ich żywotnych interesów. Podejrzliwie odnoszą się do bliższego współdziałania z Zachodem państw określanych jako poradzieckie – do wspierania przez Zachód reform demokratycznych w tych krajach. W XXI w. „pielęgnowająca” głębokie urazy

²⁷ *National Security Strategy for a New Century*, White House Washington 1999, s. 29; *Remarks by Vice President Joe Biden at the Atlantic Council's Toward a Europe Whole and Free Conference*, Atlantic Council, 30 April 2014, www.atlanticcouncil.org. Zob. J. Stachura, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy w okresie pozimnowojennym*, „Studia Europejskie” 1998, nr 2.

wobec Zachodu, a dzięki dobrej koniunkturze na surowce energetyczne umocniona w aspiracjach do statusu jednej z głównych potęg globalnych, Rosja przystąpiła do odbudowy strefy wpływów. Powołuje do życia różne organizacje polityczne i gospodarcze, oferując ich członkostwo państwom położonym na terenie dawnego ZSRR. Próbę zacieśnienia przez władze w Kijowie stosunków z Zachodem i podpisanie przez nie umowy stowarzyszeniowej z UE Kreml potraktował jako *casus belli* w stosunkach i z Ukrainą i z Zachodem.

Prezydentowi B. Obamie, który na początku 2009 r. postanowił przełamać impas w pogarszających się od kilku lat stosunkach z Rosją, dokonując ich „resetu”²⁸, przeciwnicy polityczni zarzucają naiwność. Białemu Domowi zależy na współpracy z Moskwą, m.in. w związku z zapotrzebowaniem na transport przez Rosję i kraje Azji Środkowej do Afganistanu, staraniami o zmniejszenie zagrożenia bronią nuklearną (Iran, Korea Północna) oraz w polityce bliskowschodniej (Syria). Działania Moskwy prowadzące do dezintegracji państwa ukraińskiego są końcem „resetu”, ale nie oznaczają powrotu do zimnej wojny²⁹. W przeciwieństwie do ZSRR, Federacja Rosyjska nie jest wrogiem nr 1 Ameryki, jest państwem znacznie od niej słabszym, a w rywalizacji obu państw nie ma charakteru ideologicznego, który ułatwiłby Moskwie uzyskanie poparcia części społeczności międzynarodowej. Zdaniem B. Obamy Rosja jest jedynie mocarstwem regionalnym, które z powodu swych słabości, a nie siły, zagraża najbliższym sąsiadom. Nie stanowi natomiast istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa USA.

Amerykański prezydent jest zdecydowanie przeciwny sięganiu po siłę militarną w działaniach wobec Rosji. Opowiada się za udzielaniem pomocy politycznej i ekonomicznej zagrożonym przez Rosję krajom Europy Wschodniej i nałożeniem na Rosję – we współdziałaniu z sojusznikami – sankcji politycznych, dyplomatycznych i ekonomicznych. Amerykańskie sankcje, wprowadzane od 6 marca 2014 r. i stopniowo zaostrzane, obejmują zakaz wjazdu do USA dla wybranych wysokich rosyjskich funkcjonariuszy państwowych, współpracowników Władimira Putina i byłych ukraińskich funkcjonariuszy, zawieszenie rokowań z Rosją w sprawie handlu i inwestycji oraz bilateralnych kontaktów wojskowych, wykluczenie jej z G-8, ograniczenie dostępu rosyjskich banków do amerykańskiego systemu finan-

²⁸ Na konferencji w sprawie bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2009 r. wiceprezydent Joe Biden deklarował, że „USA chcą współpracować z Rosją tam, gdzie to możliwe, choć nie we wszystkim się z nią zgadzają”, a mówiąc o zwrocie w stosunkach z FR porównał je do komputerowej komendy *reset* (J. Biden, *Speech at the 45th Munich Security Conference*, www.securityconference.de. Zob. J. Stachura, *Dynamika stosunków amerykańsko-rosyjskich na tle zmian w układzie globalnym*, [w:] *Ze studiów nad polityką zagraniczną Federacji Rosyjskiej*, red. M. Pietrasiak, Piórków Trybunalski 2013).

²⁹ *Remarks by the President Obama and Prime Minister Rutte of the Netherlands in a Joint Press Conference*, Gemeentemuseum Den Haag, The Haag, The Netherlands, 25 March 2014; *Remarks by the President Obama in Address to European Youth*, Palais des Beaux Arts, Brussels, Belgium, 26 March 2014, www.whitehouse.gov; E. Rumer, A.S. Weiss, U. Speck, L. Khatib, G. Perkovich, D.H. Paal, *What Are the Global Implications of the Ukraine Crisis*, Carnegie Endowment for International Peace, 27 March 2014, carnegieendowment.org.

sowego. Mają one doprowadzić do politycznej izolacji Rosji i zmusić ją do zmiany postępowania³⁰.

Agresywne działania Kremla mają znaczenie dla stosunków międzynarodowych w skali globalnej i najprawdopodobniej spowodują korektę globalnej strategii Białego Domu, skoncentrowanej na Azji Wschodniej i Bliskim Wschodzie, opartej na założeniu, że w innych regionach, zwłaszcza w Europie, sytuacja jest względnie stabilna. Wymagają poświęcenia Europie większej niż zakładano uwagi i środków, być może nawet kosztem aktywności na Dalekim Wschodzie. Już w listopadzie 2013 r. zapowiadano ogłoszenie „Narodowej strategii bezpieczeństwa” na drugą kadencję prezydenta B. Obamy, ale prace nad nią nadal trwają³¹.

Reakcja Stanów Zjednoczonych (i Zachodu) na działania Moskwy jest uważnie obserwowana w państwach azjatyckich, położonych w cieniu potęgi Chin i analizowana przez nie pod kątem amerykańskiej wiarygodności w odpowiedzi na asertywność Pekinu, w szczególności w odniesieniu do kwestii, jak Amerykanie mogliby postępować w razie ewentualnej agresji Pekinu, jeśli nie udało im się skłonić Rosjan do rezygnacji z zajęcia Krymu, jakich środków byliby gotowi użyć wobec Chin w obronie poszczególnych sojuszników? Niepewność co do skuteczności Amerykanów może przyczynić się do przyspieszenia wyścigu zbrojeń w regionie³². Ewentualne wątpliwości B. Obama starał się rozwiać, gdy podczas wizyty pod koniec kwietnia 2014 r. w kilku sojuszniczych państwach azjatyckich potwierdził amerykańskie zaangażowanie w regionie Azji i Pacyfiku.

Otwarte jest pytanie, w jakim stopniu Amerykanie będą zdolni do sprawowania przywództwa w razie wybuchu jednoczesnych kryzysów w dwóch (a nawet trzech) makroregionach? W Azji sytuacja kryzysowa mogłaby być bardziej skomplikowana niż w Europie ze względu na koncentrację zagrożeń dla bezpieczeństwa w tej części świata, związanych z aspiracjami państw regionu, konfliktami o bardzo różnym charakterze i natężeniu, w tym ze sporami terytorialnymi i dążeniami do pozyskania surowców. Zaangażowanie Waszyngtonu i jego europejskich sojuszników w konflikt z Moskwą przyczyni się do zwiększenia swobody działania Chin, do zacieśnienia bieżącej współpracy częściowo izolowanej Moskwy i Pekinu, co może tworzyć przeciwwagę dla wpływów Zachodu.

Połączona z zastosowaniem siły, demonstracja imperialnych ambicji Kremla ujawniła słabość Zachodu, przede wszystkim jego niezdolność do szybkiej reak-

³⁰ Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference, 28 April 2014, www.whitehouse.gov; szerzej nt. sankcji J. Nichol, *Russian Political, Economic and Security Issues and Interests*, „CRS Report”, 31 March 2014, www.crs.gov.

³¹ S. Wilson, *Obama to issue a new statement of the U.S. national security strategy*, „Washington Post”, 30 November 2013, www.washingtonpost.com; J. Smith, J. Stokes, *Obama Needs a New National Security Strategy*, „Politicomagazine”, 10 March 2014, www.politico.com/magazine/story.

³² R. Medcalf, Seong-hyon Lee, B. Chellaney, A. Chieh-cheng Huang, T. Kotani, *Crimea: A Silver Lining for the United States' Asian Allies*, The National Bureau of Asian Research, 22 April 2014, www.nbr.org; E. Rumer et al., *op. cit.*

cji i przeciwstawienia się biegowi wydarzeń³³. Problemem jest uzgodnienie przez członków UE pakietu sankcji, które mogłyby boleśnie dotknąć gospodarkę rosyjską i skłonić Kreml do zmiany postępowania. Interesy ekonomiczne państw UE w odniesieniu do Rosji są zróżnicowane. W zglobalizowanym świecie ich gospodarki są powiązane z gospodarką rosyjską, uzależnione od dostaw rosyjskiego gazu. Zwiększa to wpływ biznesu, niechętnego uderzającym w jego interesy sankcjom, na kształtowanie polityki poszczególnych państw wobec Rosji, m.in. w Niemczech i we Francji. Ponadto rosyjskie zagrożenie jest inaczej postrzegane w odległych od FR częściach zachodniej Europy (w Hiszpanii i Portugalii), a inaczej w Europie Środkowej i Wschodniej – w Polsce i w krajach nadbałtyckich. Różnice w podejściu do Rosji występują również wśród członków Grupy Wyszehradzkiej. Słabość UE w sytuacji kryzysowej potwierdziła zapotrzebowanie na amerykańskie przywództwo w stosunkach transatlantyckich. Przebieg wizyty prezydenta B. Obamy w Europie w marcu 2014 r. dowiódł, że inicjatywa w poszukiwaniu rozwiązania kryzysu na Ukrainie należy do Białego Domu. Zaproponowane przez Amerykanów sankcje mają szerszy zasięg i są ostrzejsze od unijnych.

Stanowisko Waszyngtonu zdecydowało o zwiększeniu obecności militarnej Sojuszu Północnoatlantyckiego w krajach członkowskich w Europie Środkowej i Wschodniej³⁴. Ta decyzja może skorygować ewolucję Sojuszu, który w XXI w. coraz bardziej angażuje się daleko poza terytoriami państw członkowskich. Świadomość znaczenia amerykańskich gwarancji dla bezpieczeństwa Europy i własnej słabości militarnej skłania bowiem europejskich polityków do uczestnictwa w realizacji strategicznych celów USA, także poza formalnie obszarem aktywności Sojuszu. Część członków NATO, przede wszystkim państwa, położone w Europie Środkowej Wschodniej (w tym Polska), nastawione do FR bardziej nieufnie niż wielu „starych” członków Sojuszu, kładzie nacisk na konieczność utrzymania obrony terytoriów państw członkowskich jako podstawowej funkcji Sojuszu. Niepokoją ich plany Pentagonu zmniejszenia liczebności wojsk amerykańskich stacjonujących w Europie. Liczą, że do wzmocnienia funkcji obrony terytoriów państw członkowskich przyczyni się zapowiedziana w Koncepcji Strategicznej z 2010 r.³⁵ budowa przez Sojusz systemu obrony antyrakietowej.

Jednak Koncepcja jest wyrazem kompromisu i w zasadzie kwestie relacji między głównymi funkcjami Sojuszu pozostawia otwartymi. Do niedawna część polityków i ekspertów uważało, że ze względu na zmianę charakteru i zasięgu za-

³³ P. Sullivan, *Barreling Toward a Negative Sum Game: the US, the EU and Russia*, American Institute for Contemporary German Studies, 21 March 2014, www.aicgs.org, E. Rumer et al., *op. cit.*

³⁴ P. Belkin, D.E. Mix, S. Woehrel, *NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe*, „CRS Report”, 16 April 2014, www.crs.gov.

³⁵ *Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie*, www.bbn.gov.pl; A.D. Rotfeld, *NATO 2020: nowa koncepcja strategiczna*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, R. LXIII, nr 4; B.J. Knutsen, *Europe, the US and the Creation of a Multilayered NATO*, [w:] *Issues in EU and US foreign policy*, ed. M. Cebeci, Lanham 2011.

groźen położenie przez NATO nacisku na jego tradycyjne funkcje, jest anachroniczne i grozi mu marginalizacją.

Być może zagrożenie rosyjskie przyczyni się do zwiększenia budżetów wojskowych europejskich członków NATO. Nierozwiązanym od lat problemem jest bowiem asymetria nakładów na zbrojenia w USA i państwach europejskich, która w okresie kryzysu pod koniec pierwszej dekady XXI w. uległa pogłębieniu. Pod tym względem sytuację w Sojuszu krytyczne oceniał były sekretarz obrony Robert Gates, który w czerwcu 2011 r. ostrzegwał przed wyczerpaniem się cierpliwości Waszyngtonu. Jego zdaniem w przyszłości przywódcy USA mogą uznać, że nie warto wydawać olbrzymich sum na bezpieczeństwo państw, które nie są skłonne do zwiększenia nakładów na obronność³⁶.

* * *

Partnerstwo transatlantyckie jest sojuszem wyjątkowym, umacnia on pozycję każdej ze stron w skali globalnej. Dzięki niemu mają one większy niż inne potęgi wpływ na kształtowanie porządku międzynarodowego. Dla amerykańskiej *grand strategy*, nadal wytyczającej główne cele Waszyngtonu w stosunkach z zagranicą, sojusz ten ma szczególnie znaczenie. Ze względu na swą specyfikę Unia Europejska nie jest i nie będzie strategicznym rywalem Ameryki, będzie ją nadal wspierać, a nie rzucać jej wyzwanie. Żadne z pozostałych mocarstw nie ma takiego lojalnego sojusznika.

Współcześnie współpracy transatlantyckiej brak takiej skuteczności, która jeszcze pod koniec poprzedniego stulecia miała niemały udział w zapewnieniu Stanom Zjednoczonym hegemonii. Dla osiągnięcia zamierzonych celów Ameryka w coraz większym stopniu potrzebuje również innych partnerów z tym, że wobec nasilającej się rywalizacji między USA i Chinami oraz wyzwania, jakie rzuca Zachodowi Federacja Rosyjska, europejscy sojusznicy są dla Waszyngtonu nadal bardzo cenni. Nowy porządek międzynarodowy, który zaczyna się kształtować „na gruzach” pozimnowojennego ładu, ma – przynajmniej częściowo – znamiona układu wielobiegunowego. W takim układzie, charakteryzującym się znacznie większą niż w poprzednio dynamiką współpracy i rywalizacji między głównymi aktorami, USA i sprzymierzona z nimi UE będą pod wieloma względami nadal dysponowały przewagą nad pozostałymi potęgami. Umocnieniu pozycji Waszyngtonu (i Zachodu) w gospodarce światowej sprzyjałoby zakończenie rokowań w sprawie Transatlantyckiego partnerstwa w handlu i inwestycjach i utworzenie euroatlantyckiej strefy wolnego handlu. Ważną kwestią jest lepsze wykorzystanie potencjału NATO i UE w zapobieganiu konfliktom, ich rozwiązywaniu, stabilizowaniu terenów objętych konfliktami. Obie organizacje współpracują ze sobą, ale z powodu braku

³⁶ Gates Calls on NATO to Do More on Libya, 8.06.2011; Gates: NATO has become Two-Tiered Alliance, 10.06. 2011, www.defence.gov.

odpowiedniego porozumienia między NATO i UE raczej na szczeblu roboczym niż politycznym. Liczne cywilne, cywilno-wojskowe i stabilizacyjne operacje UE wspierają bądź uzupełniają działania Sojuszu w regionach konfliktów, m.in. w Afganistanie i na Bałkanach³⁷.

Zagrożenia dla pokoju zwiększają zapotrzebowanie na amerykańskie przywództwo w stosunkach transatlantyckich. Wzmocnienie amerykańskiego przywództwa będzie wiązało się z oczekiwaniem od sojuszników większej gotowości do współdziałania również w innych regionach, zwłaszcza w Azji. Te tendencje prawdopodobnie przyczynią się do osłabienia czynników, zagrażających spójności partnerstwa i sprzyjających dezintegracji wspólnoty. W stosunkach transatlantyckich występują wprawdzie mniej lub bardziej widoczne napięcia na tle różnic interesów, rozbieżności w odniesieniu do preferowanych kierunków, środków i metod działania. Ale nie one określają charakter współpracy, który jest zdeterminowany przez poczucie zbieżności, a nawet tożsamości, podstawowych wartości i strategicznych interesów oraz współzależności między krajami po obu stronach Atlantyku.

Europe in US global strategy

For more than sixty years American grand strategy is based on the conviction that external environment is of fundamental importance for US core interests in security, prosperity and domestic liberty. There was the foundation for containment policy and after the cold war succeeding presidents on this conviction have based their deep engagement in world affairs. In XXI century as American supremacy has been steadily diminished, Washington is still ready to lead the world, but wants to share with partners the burdens of keeping it in order. The idea of partnership isn't put into words explicitly. It emphasizes burden-sharing between US and the partners, sometimes is about the transfer of crisis-management capacity and it has sought to advance American leadership as well. European states – NATO and EU members – are seen as indispensable Washington's allies, densely connected with the US through transatlantic partnership. Due to community of values and the convergence of strategic interests, and because of its own peculiarity EU is not and won't be America's strategic rival. After few years of diminished interest in old continent, when president B. Obama focused his attention on domestic policy and on problems in other world's regions, since March 2014 he has decided to take the initiative in European affairs. Russia's aggression towards Ukraine has serious consequences for Washington's European and global strategy. In Europe there is increased request for US leadership. From American point of view it might come with expectations, that the allies will be eager to strengthen their cooperation with Washington in other regions, especially in Asia.

Key words: US global strategy, international security, transatlantic partnership, Russian Federation

³⁷ Zapotrzebowanie na współpracę NATO i UE znaczenie przewyższa możliwości współdziałania, jakie oferuje podpisany w 2003 r. pakiet porozumień „Berlin plus”, dotyczący operacji ratunkowych w warunkach kryzysu. Konkretyzację deklaracji zawartej w Koncepcji Strategicznej NATO z 2010 r. o zacieśnieniu współpracy UE utrudnia Turcja, skonfliktowana z Cyprzem, nie należącym do Sojuszu; częściowo negatywną rolę odgrywają także interesy biurokracji unijnej i natowskiej. D.E. Mix, *The European Union: Foreign and Security Policy*, „CRS Report”, 8 April 2013; A.K. Cianciara, *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie. Szanse czy wyzwania dla systemu euroatlantyckiego*, Warszawa 2012; S. Frölich, *The New Geopolitics of Transatlantic Relations. Coordinated Responses to Common Dangers*, Washington 2012.