



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
PAPER

Polski/Polish

EUROPA PO DOMINACJI AMERYKAŃSKIEJ: PRZEGLĄD STOSUNKÓW MIĘDZY STANAMI ZJEDNOCZONYMI I EUROPA

STRESZCZENIE

Jeremy Shapiro and Nick Witney

**Towards a Post-American Europe:
a power audit of EU-US Relations**

Jeremy Shapiro and Nick Witney



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Rozpoczyna się era “końca dominacji amerykańskiej na świecie”. Zimna Wojna odchodzi do historii, a dzięki globalizacji równowaga siła przesuwana się na Południe i Wschód. Stany Zjednoczone zrozumiały to i pracują nad zastąpieniem krótkiego epizodu globalnej dominacji takim układem relacji, który sprawi, że nadal pozostaną “niezastąpionym krajem”. W takim razie, jaki będzie los relacji transatlantycznych? Czy nieuchronnie staną się mniej istotne? Jeżeli tak, czy to ma jakieś znaczenie? W jaki sposób powinni zareagować Europejczycy?

W niniejszym raporcie argumentujemy, iż prawdziwym zagrożeniem dla relacji transatlantycznych nie jest zmiana amerykańskiej strategii globalnej, ale brak umiejętności akceptacji przez rządy europejskie zmian zachodzących na świecie oraz konieczności przystosowania relacji do tych zmian. Nasz audyt (oparty na obszernych rozmowach i uporządkowanych danych ze wszystkich 27 państw członkowskich Unii Europejskiej) ujawnia, iż państwa członkowskie UE, jak do tej pory, nie pozbyły się nastawienia, zachowań i strategii przyjętych przez dziesięciolecia amerykańskiej hegemonii. USA szybko traci zainteresowanie taką Europą. W świecie po erze amerykańskiej dominacji, relacje transatlantyczne korzystne dla obydwu stron uzależnione są od wyłonienia się Europy po tej erze.

W czasach Zimnej Wojny rządy europejskie wykazywały solidarność ze swoim patronem-supermocarstwem w

zamian za zapewnienie bezpieczeństwa i rolę niższej rangi w relacjach światowych. Taki układ dawał im przynajmniej poczucie władzy bez wielkiej odpowiedzialności. Jednak 20 lat po upadku muru berlińskiego uporczywie trwanie przy założeniach będących podstawą systemu zimnowojennego zniekształca i gmatwa sposób myślenia o relacjach transatlantyckich.

Pośród iluzji, które rządowi europejskim szczególnie trudno odrzucić, określiliśmy cztery szczególnie szkodliwe – wiara, że:

- bezpieczeństwo Europy nadal zależy od ochrony ze strony Ameryki;
- interesy Ameryki i Europy są u podstaw takie same – a oczywiste dowody, które temu przeczą, tylko podkreślają potrzebę zwracania większej uwagi przez USA na rady udzielane przez Europę;
- potrzeba bliskich i harmonijnych relacji nie pozwala dążyć do bardziej konkretnych celów, które Europejczycy pragnęliby osiągnąć; oraz
- “zmowa” przeciwko USA byłoby niestosowna – i w rzeczywistości przyniosłaby efekt przeciwny do zamierzonego – biorąc pod uwagę, że większość państw europejskich wierzy, iż ma “szczególne relacje” z Waszyngtonem.

W niniejszym sprawozdaniu pragniemy wykazać, jak te iluzje wywołują w rządach europejskich i elitach niezdrową mieszkankę samozadowolenia i nadmiernego poważania dla USA – nastawienia, które przyczynia się do przyjęcia zupełnie nieskutecznej strategii przypochlebiania się. Takie nastawienie i strategię nie zabezpieczają interesów Europy; USA nie znajduje również partnera transatlantyckiego, którego teraz potrzebuje i w konsekwencji podważają relacje, którymi Europejczycy są tak zatroskani.

Zestawiamy tę sytuację polityki zagranicznej i obronnej z całkowicie zdrowymi relacjami, które teraz mamy z USA w zakresie polityki gospodarczej i uzasadniamy, iż rozwiązanie szerszego problemu nie jest sprawą innowacji instytucjonalnych, ale koniecznością zmiany fundamentalnego podejścia Europy. Wysuwamy wniosek, iż rządy europejskie muszą zastąpić swoje nawyki okazywania szacunku twardszym, ale w rezultacie bardziej produktywnym podejściem.

Pragniemy zilustrować, co takie nowe podejście może oznaczać w praktyce, w odniesieniu do trzech szczególnych, aktualnie ważnych spraw: Afganistanu, Rosji i Bliskiego Wschodu. Na koniec sugerujemy, jak – opierając się na przewidywaniach, że ratyfikacja Traktatu Lizbońskiego jest ostatecznie w zasięgu ręki – prezydencja hiszpańska w UE musi spróbować pobudzić konieczne zmiany w sposobie myślenia i podejścia.

Europa w konflikcie ...

Kraje europejskie przejawiają w stosunku do USA rozszczepienie osobowości. Po pierwsze, każdy z krajów ma dwustronne stosunki z USA. Po drugie, większość krajów utrzymuje relacje obronne z USA poprzez NATO. Będąc w UE, większość krajów europejskich uzyskała trzecią osobowość – jedyną, która na zewnątrz pozostaje “w trakcie opracowywania”. Pierwsza połowa wieku stała dla UE pod znakiem integracji ekonomicznej, a niedawne prawie dwukrotne podwojenie liczby państw członkowskich to dodanie do UE15, która powoli przyjmuje ideę wspólnego globalnego wizerunku, 12 nowych członków bez tradycji międzynarodowego zaangażowania.

Znacząca liczba państw europejskich – do których zaliczają się między innymi Wielka Brytania, Holandia i Portugalia – myślą o sobie jako “moście” pomiędzy Europą i USA, tak jakby “europeizm” i “atlantyzm” były przeciwnymi polami siłowymi szarpiącymi lojalnością państw europejskich. Jednak w praktyce okazuje się, że kraje europejskie nie ustawiają się w linii prostej z Brukselą na jednym końcu spektrum politycznego i Waszyngtonem na drugim. Większość naszych respondentów postrzega swoje kraje jako ponadprzeciętnie zaangażowane w kwestie obydwu społeczności.

Tymczasem jakiegokolwiek jest ich miejsce w tym układzie, państwa członkowskie UE, nawykłe do agregowania swoich interesów gospodarczych, nie mają problemów w relacjach z USA w zakresie handlu, przepisów lub polityki konkurencyjności, jako gigant gospodarczy, którego wspólnie stanowią, a konkretnie oddelegowaniu Komisji Europejskiej, która robi to za nie. W tych obszarach relacje transatlantyckie są solidne, a nawet waleczne – i ogólnie działają ku obopólnej, wielkiej korzyści. W aspekcie finansowym euro może jeszcze nie dorównywać dolarowi, ale kierownictwo Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych wie, że Europejski Bank Centralny jest zasadniczym partnerem. Na polu polityki zagranicznej i obronnej państwa członkowskie zachowują jednak silne poczucie narodowej niezależności – angażując się w działania NATO jako indywidualni sojusznicy i rzadko oddając kierownictwo swojemu wysokiemu przedstawicielowi w UE, Javierowi Solanie (pomimo oczywistych korzyści płynących z tego, na przykład w sprawie Iranu).

Dlatego niemożność wykształcenia się Europy jako skutecznego elementu bezpieczeństwa międzynarodowego, czyli działania jako potęga, którą potencjalnie jest, a nie jakaś wielka organizacja pozarządowa, jest całkiem znajomą historią. Ale istnieje jeszcze szczególnie problem w stosunkach z Ameryką. Podczas gdy w większości stolic europejskich wzrasta świadomość, że skuteczne działania wobec Rosji i Chin wymagają od państw członkowskich zajęcia wspólnego stanowiska – jakkolwiek trudne może to okazać się w praktyce – ciągle jednak w stosunkach z USA nie uznaje się podobnego wspólnego podejścia do obszarów

innych niż gospodarce za konieczne, a nawet pożądane. Generalnie europejskie podejście do relacji transatlantycznych zmieniło się zaskakująco niewiele w ciągu 20 lat od czasu upadku muru berlińskiego. Nasz audyt wykazuje, iż pomimo rozszerzenia i ewolucji UE oraz, w szczególności, rozwoju swojej tożsamości zewnętrznej – pomimo upadku Związku Radzieckiego i globalnego rozproszenia władzy – państwa członkowskie nadal myślą o relacjach transatlantycznych w kategoriach NATO, bezpieczeństwa i relacji obustronnych, przy czym większość rządów europejskich sędzi, iż ma „specjalne relacje” z Waszyngtonem, co daje im szczególną narodową przewagę. Napotkaliśmy prawie powszechną niechęć, by dostrzec, że rola UE w relacjach z USA wychodzi poza handel i problematykę konkurencji, za wyjątkiem tak bliskiego tematu jak zmiany klimatyczne.

Idea, jakoby UE mogła wspólnie występować wobec USA, wydaje się w jakiś sposób nieprzyzwoita. Europejski establishment polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stroni od odpowiedzi na pytania, czego właściwie oczekuje od relacji transatlantycznych lub jakie strategie mogłyby w najlepszy sposób doprowadzić do realizacji takich celów.

Zamiast tego rządy europejskie wolą z bezkrytycznym uwielbieniem traktować relacje transatlantyczne, ceniąc dobre stosunki i harmonię jako cel sam w sobie, próbując wywierać wpływ na Waszyngton przez uwodzenie lub przyprochlebianie się. Przeanalizowaliśmy różne warianty:

Oddawanie cześci relacjom transatlantycznym – wielkie przemowy na temat wspólnej historii i wartości, z aluzjami, jakoby Europa pozostawała naturalnym partnerem USA w czuwaniu nad całym światem, chociaż sam prezydent Obama mówi, że to USA i Chiny będą „kształtować XXI wiek”.

Sprytne okrążanie – przekonywanie do zalet multilateralizmu i próba uwikłania USA w sieć spotkań na szczycie, „dialogów” i konsultacji.

Okazywane szacunku – czynienie symbolicznych gestów w sprawach bliskich sercu Amerykanów, bez zastanowienia, czy państwa europejskie są lub powinny angażować się we własnym imieniu. Afganistan jest przykładem, dokąd prowadzi skupianie się na wywieraniu wpływu w Waszyngtonie, a nie na samym problemie.

Powoływanie na przysługi – naciski celem uzyskania wynagrodzenia za pomoc wyświadczoną w przeszłości; na przykład Brytyjczycy próbujący wykorzystać swoje domniemane zasługi w Iraku, by uzyskać większe zaangażowanie administracji Busha w porozumienie pokojowe na Bliskim Wschodzie lub lepszy dostęp do amerykańskiej technologii obronnej. Jednak Europejczycy przekonali się, że Amerykanie nie będą świadczyć nieuzasadnionych przysług.

Dawanie dobrego przykładu – tak jak Europejczycy próbowali robić w przypadku zmian klimatycznych.

Na podstawie bieżących dowodów, USA- a zwłaszcza Kongres, którego roli Europejczycy uparcie nie doceniają - rozstrzyga takie kwestie mając na uwadze interes USA, bez poważniejszego odniesienia do jakiegokolwiek europejskiej samozwańczej „roli przywódczej”.

Ale w rzeczywistości Amerykanie uważają takie metody za irytujące, a nie przekonujące – natomiast problem z europejskim szacunkiem dla USA jest prostu taki, że zwyczajnie nie działa.

... pragmatyczna Ameryka

Koniec bardzo szkodliwej prezydentury Busha i obiecujące nadejście administracji Obamy paradoksalnie nie ułatwiły Europejczykom sformułowania realistycznej wizji relacji transatlantycznych. Prezydent Obama ma zbyt sympatyczną osobowość, jest zbyt „europejski” w swoich wyborach politycznych, by przyjąć porównanie ze swoim poprzednikiem (chyba, że w Europie Wschodniej). Z tego względu Europejczycy nie zauważają konsekwencji zadeklarowanego pragmatyzmu jego administracji. Jego program, zarówno w zakresie polityki wewnętrznej jak i zagranicznej, jest ogromny i przytłaczający. Niezależnie, czy wyzwaniem stanowi globalna gospodarka czy nierozprzestrzenianie broni jądrowej, celem administracji jest współpraca z każdym, kto skutecznie pomoże osiągnąć oczekiwane rezultaty. Administracja Obamy wierzy, że stworzenie sieci relacji międzynarodowych jest najlepszym sposobem, aby nawet w zglobalizowanym świecie Ameryka pozostała „niezastąpionym krajem”.

To sugeruje realistyczne podejście do rozdysponowania zasobów i uwagi. Dla Waszyngtonu Europa nie jest już obiektem obaw o bezpieczeństwo, jak było to w czasach zimnej wojny i zaraz po niej. Dlatego w oczach Ameryki nadszedł czas, aby relacje transatlantyczne wyewoluowały w coś o bardziej praktycznym znaczeniu. Jak prezydent Obama ujął to w swojej pierwszej podróży za Atlantyk: „Chcemy mieć silnych sojuszników. Nie chcemy być patronami Europy. Oczekujemy, że będziemy partnerami Europy.” To nie było tylko wyciągnięcie ręki do Europy – to było również wyzwanie. Tak naprawdę nowa administracja tylko przejmuje stanowisko, które zajął już George W. Bush na początku swojej drugiej kadencji. Jego wizyta w Brukseli w 2005 roku miała pokazać, że USA uważa, iż Europa działająca jako jedność jest bardziej użyteczna dla Ameryki.

Jak do tej pory administracja Obamy postrzega rządy krajów Europy jako zasadniczo nie spełniające jej oczekiwań. Zastała Europę słabą i podzieloną – gotową do szczerzej rozmowy, ale niechętną do ubrudzenia sobie rąk. Patrząc z punktu widzenia Waszyngtonu, jest coś infantylnego w zachowaniu rządów krajów europejskich w stosunku do Ameryki – połączenie dążenia do zwrócenia na siebie uwagi i uchylania się od odpowiedzialności.

Chociaż jest to irytujące dla amerykańskich globalnych strategów, jednak ma swoje zalety. W zależności od stanowisk zajmowanych przez różne kraje europejskie i instytucje w kwestii danego tematu, w określonych przypadkach amerykańscy decydenci korzystają z wachlarza narzędzi europejskich zupełnie inaczej. Mają cztery zasadnicze taktyki postępowania z Europą:

- *Ignorować*: W sprawach takich jak Chiny, kiedy Europa wyrzeka się przyjęcia roli geopolitycznej, generalnie ignorują Europę.
- *Obejść*: W sprawach, takich jak Irak i Bliski Wschód, kiedy stanowisko Europy jest ważne, a opozycja - dość silna, obchodzą temat próbując marginalizować Europę.
- *Zaangażować*: W sprawach takich jak Afganistan i Iran, w których osiągają w dużym stopniu konsensus z Europą, starają się angażować ją przez dowolny kanał (NATO, UE lub grupy doraźne), który zagwarantuje najbardziej efektywne wyniki.
- *Podzielić i rządzić*: W kwestiach takich jak Rosja, gdzie stanowisko Europy jest niezwykle istotne, ale nie ma konsensusu, najczęstszym podejściem jest "podzielić i rządzić".

Żadna z tych taktyk nie stanowi strategicznego podejścia w stosunku do Europy lub do idei integracji europejskiej. Raczej odzwierciedla opinię USA w kwestii najlepszego podejścia do zapewnienia sobie w każdym przypadku pomocy ze strony Europy (lub przynajmniej przyzwolenia).

Ameryka liczy na powstanie bardziej zjednoczonej i skutecznej Europy, ale nadzieja to nie to samo co przewidywanie. Amerykanie będą zbyt zajęci, aby przemyśleć na temat tego, czy Europejczycy staną na wysokości zadania i sprostają ofercie partnerstwa, spędzili im sen z powiek. Amerykanom zawsze będzie trudno oprzeć się nadarzającym się okazjom podzielenia Europy w konkretnych kwestiach, nawet jeżeli zaakceptują, że zjednoczona Europa jest w ich długoterminowym interesie. Przecież nikt nie może oczekiwać, że Amerykanie będą bardziej sprzyjać integracji niż sami Europejczycy. Dlatego określenie, w jakim stopniu relacje transatlantyckie będą miały znaczenie w nowym stuleciu – jak skutecznie Europa może znaleźć swoje miejsce w relacjach pomiędzy USA i Chinami, które Obama zadeklarował jako "kształtujące XXI wiek" – jest w dużej mierze zależne od Europy.

Krzywe zwierciadło

Zdezorientowane, ale w zasadzie uległe podejście Europy do stosunków transatlantyckich frustruje Amerykanów, ale także podkopuje ich własne interesy. Konsekwencje odczuwalne są nie tylko w bezpośrednich kontaktach transatlantyckich, ale także w sposobie radzenia lub nieradzenia sobie rządów europejskich z innymi problemami

międzynarodowymi. Aby to zilustrować, spojrzmy na trzy konkretne kwestie, w których nawyk patrzenia na świat przez pryzmat stosunków transatlantyckich zniekształca europejską politykę zagraniczną:

Afganistan stanowi bieżący przykład konsekwencji tego, że rządy europejskie nie potrafią wziąć na siebie odpowiedzialności za konflikt, który, ich zdaniem, ma kluczowe znaczenie dla narodowych interesów bezpieczeństwa. Na różne sposoby zdecydowały się one koncentrować w mniejszym stopniu na kampanii wojskowej niż na znaczeniu ich indywidualnych ról w dwustronnych stosunkach z Waszyngtonem. Do roku 2008, państwa i instytucje UE zaoferowały Afganistanowi prawie tyle samo pomocy co Stany Zjednoczone (\$4,7 miliarda w porównaniu z \$5,0 miliardami). W tym samym roku państwa UE zaoferowały więcej oddziałów wojskowych na rzecz Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa niż Stany Zjednoczone i ustanowiły około 37% zagranicznych sił w Afganistanie. (Stany Zjednoczone, które także rozlokowały siły w ramach oddzielnej misji antyterrorystycznej nie będącej pod kontrolą NATO, zaoferowały 54% łącznych sił zagranicznych).¹ Jednakże Europa ma minimalny wpływ na określanie strategii rozwojowych w Afganistanie i na to, jak prowadzona jest wojna, w zasadzie poddając się przywództwu Stanów Zjednoczonych. Europejscy politycy zadeklarowali, iż Afganistan jest kluczowym aspektem bezpieczeństwa, ale w praktyce nadal traktują go jak odpowiedzialność Stanów Zjednoczonych. W kontekście słabnącej kampanii, jej wynik drenuje poparcie opinii publicznej; wzajemne transatlantyckie rozczarowanie oraz niepowodzenie Europy w sprawdzeniu się jako zaangażowany i odpowiedzialny partner, którego Stany Zjednoczone wyraźnie potrzebowały w ciągu ostatnich ośmiu lat.

Rosja to inny przypadek. Nie brakuje europejskiej debaty lub akceptacji potrzeby przyjęcia bardziej jednorodnej europejskiej analizy i metod, ale europejska nieodparta chęć spoglądania przez ramię na Stany Zjednoczone wielokrotnie podważała wysiłki zbliżenia różnorodnych metod. Pokłóciwszy się między sobą o to, czy wspierać agresywną politykę Busha w kwestii demokratyzacji i rozszerzenia NATO, Europejczycy są teraz równie niezgodni w sprawie tego, czy cel Obamy "zresetowania" stosunków z Rosją może zostawić ich na lodzie. Co zaskakujące, Europa była najlepiej zjednoczona w okresie bezkrólestwa pomiędzy administracjami Busha i Obamy, radząc sobie z następstwami wojny w Gruzji oraz późniejszym zimowym kryzysem gazowym z niezwykłą spójnością i powodzeniem.

Stany Zjednoczone chcą Europy zjednoczonej i pewnej siebie, skutecznie radzącej sobie z Rosją oraz aktywnie oferującej państwom ze "wschodniego sąsiedztwa" alternatywę dla dominacji Moskwy. Jednakże bez względu na to jaką politykę Stany Zjednoczone przyjmują wobec Rosji zdaje się ona wpędzać Europę w nowe podziały i zwątpienie.

Bliski Wschód to region, w którym Europejczycy są silnie

zaangażowani ze względu na ich strategiczne interesy oraz ze względu na rodzimy wpływ tamtejszych konfliktów, szczególnie pomiędzy Izraelem i Palestyną. Jednakże pomimo determinacji, by zaangażować się dyplomatycznie w "Proces Pokojowy na Bliskim Wschodzie", jako osobne państwa lub poprzez UE, Europejczycy w praktyce ograniczyli swoją rolę do nawoływania, by Stany Zjednoczone były bardziej aktywne, oraz do wypisywania czeków (ponad jeden miliard euro rocznie w ostatnich latach).

Europejczycy dysponują znacznymi gospodarczymi i dyplomatycznymi środkami nacisku, które mogliby wykorzystać (w tym również kluczową rolę w powiązonym dylemacie ambicji nuklearnych Iranu). Podziały wewnętrzne są po części przyczyną tego, że Europejczycy woleli założyć ręce i pocieszać się członkostwem UE w Kwartecie – uszpionej grupy międzynarodowej, której pierwotnym zadaniem było doprowadzenie od porozumienia Izraela i Palestyny w 2005 roku. Ale prawdziwą przeszkodą jest pewna amerykańska uraza przy jakiegokolwiek próbie Europejczyków odegrania niezależnej roli, co mogłoby w przerażającej dla Europejczyków perspektywie doprowadzić do transatlantyckiego starcia się stosowanej polityki. Jednakże bieżąca sytuacja, w której Amerykanie prowadzą grę, a Europejczycy doradzają z boku i finansują impas, generuje wysokie bezpośrednie i pośrednie koszty.

Czas na Europę po amerykańskiej dominacji

Nasz nadrzędny wniosek jest taki, że rządy europejskie muszą wreszcie przebudzić się i zdać sobie sprawę z nadejścia świata po amerykańskiej dominacji i odpowiednio dostosować swoje działania – nie tylko w odniesieniu do interakcji ze Stanami Zjednoczonymi. Muszą odnieść się do stosunków transatlantyckich w sposób bardziej przejrzysty i realistyczny, podchodząc do pozostałych aspektów relacji z większym zdecydowaniem, które już teraz wykazują w sprawach handlu i polityki gospodarczej.

Nie ma to nic wspólnego z manifestowaniem europejskiej potęgi w stosunku do Stanów Zjednoczonych. Pogląd, że świat chce lub potrzebuje europejskiej "przeciwwagi" dla hegemoni Stanów Zjednoczonych, nie przetrwał klapy beznadziejnie podzielonego podejścia Europy do inwazji na Irak. Stosunki transatlantyckie są wyjątkowo bliskie, ale muszą ulec jeszcze większemu zbliżeniu, jeżeli Amerykanie i Europejczycy mają poradzić sobie z wyzwaniem XXI wieku i mieć wpływ na postępującą transformację porządku międzynarodowego w pożądanym kierunku.

Jednakże utrzymanie i wzmocnienie relacji transatlantyckich będzie zależało od przyjęcia przez rządy europejskie innego podejścia i odmiennej strategii robienia interesów za oceanem. Cechy tego odmiennego podejścia są odwrotnością iluzji, które, jak argumentowaliśmy, leżą obecnie u podstaw niepowodzenia Europy w uczynieniu związku z Ameryką tego, czym mógłby być. W skrócie są to:

Odpowiedzialność, nie uzależnienie. Nie ma żadnego obiektywnego uzasadnienia dla przekonania Europejczyków, że bez Wujka Sama staliby się bezbronni w niebezpiecznym świecie. Oczywiście przychylnie nastawionych sojuszników nigdy za wiele – szczególnie, gdy mają najpotężniejszą armię na świecie, jednakże ciągle przywiązywanie przez Europejczyków ogromnej wagi do Sojuszu Północnoatlantyckiego to jedno, a uznanie, że "ostatecznie to Stany Zjednoczone są gwarantem naszego bezpieczeństwa", to drugie. Wierząc w to Europejczycy nie tylko unikają wzięcia na siebie odpowiedzialności za swoje własne bezpieczeństwo, ale także postawienia się po przeciwnej stronie Stanów Zjednoczonych, gdy wymaga tego ich własny interes.

Kompromis, a nie jednoduśność. Amerykanie z irytacją reagują na Europejczyków, którzy zamiast działać, ciągle mówią i próbują "angażować" Stany Zjednoczone zamiast robić interesy. Europejczycy muszą przyjąć do wiadomości, że w sprawach zagranicznych i obrony w nie mniejszym stopniu niż gospodarczych, Stany Zjednoczone często stosują politykę, która nie podoba się Europejczykom i że dzieje się tak nie dlatego, że polityka ta jest zła, lecz dlatego, że amerykańskie interesy są inne. Odpowiedzią nie jest wyklócać się z nimi lub próbować namówić ich, by patrzyli na świat oczami Europejczyków, tylko zaakceptować, że Amerykanie myślą inaczej – i starać się wypracować możliwy do osiągnięcia kompromis. Oczywiście takie podejście wymaga od Europejczyków zaoferowania przy stole negocjacyjnym czegoś więcej niż tylko dobrych pomysłów czy bystrych analiz. Należy mieć przy sobie karty do gry – innymi słowy wiarygodne argumenty motywacyjne, pozytywne lub negatywne, pozwalające Stanom Zjednoczonym zmodyfikować swoje stanowisko. Bez takiej motywacji nie uda się przełamać lodów.

Domaganie się uznania, nie pochlebianie. Europejska tendencja do fetyszyzmu w relacjach transatlantyckich, postrzegania ich jako cel sam w sobie, oraz cenięcia harmonijnych stosunków ponad korzyści, które można z nich czerpać, nie jest owocna ani odwzajemniana. Przypochlebianie – w dowolnej odmianie – po prostu nie działa. Europejczycy muszą przejrzeć przez mgłę trwożnego respektu i sentymentu (i niekiedy zazdrości), aby właściwie dostrzec współczesne Stany Zjednoczone – przyjazny, ale pragmatyczny naród, od którego nie można oczekiwać żadnych bezinteresownych przysług. Stany nie są skłonne złożyć interes narodowy na ołtarzu nostalgii i sentymentów – i mają niewielkie poważanie dla tych, którzy to robią.

Chórem, a nie solo. Jeżeli państwa członkowskie UE chcą coś znaczyć w świecie postrzeganym przez Waszyngton, muszą przede wszystkim mówić i działać razem, wywierając wspólny nacisk. Jest to tak samo ważne w przypadku Stanów Zjednoczonych, jak i relacjach z Rosją lub Chinami – tylko jeszcze trudniejsze. Obecna praktyka liczenia na jakieś dwustronne "szczególne relacje" w europejskim konkurowaniu o względy Waszyngtonu to po prostu

proszenie się o to, by Stany nadal dzieliły i rządziły. Co gorsza, poprzez paraliżowanie Europejczyków jako skutecznych partnerów dla Stanów Zjednoczonych, podważa ona również stosunki transatlantyckie jako całość.

Jak takie podejście i strategia “Europy po amerykańskiego dominacji” sprawdziłyby się w praktyce? Stosunki transatlantyckie są tak rozległe, że wyczerpująca odpowiedź na to pytanie musiałaby obejmować prawie każdą bieżącą istotną kwestię w stosunkach międzynarodowych, jednakże ze studiów przypadku przedyskutowanych powyżej wyłaniają się trzy przykładowe elementy działań. Europa powinna:

- **Opracować europejską strategię dla Afganistanu.** To może oznaczać wyjście, większe zaangażowanie lub tylko zmianę taktyki, ale najbardziej bezpośrednio oznacza to zastąpienie amerykańskich uśmiechów czy grymasów niezadowolonego europejskim interesem, ku któremu należałoby zmierzać. To oznacza właściwą debatę w UE lub wśród stron najbardziej zaangażowanych, aby określić, co dokładnie Europa chce uzyskać w Afganistanie. Niedawne wezwanie przez Europejską Wielką Trójkę do zwołania międzynarodowej konferencji być może wskazuje na spóźnione podjęcie tematu.
- **Wziąć na siebie odpowiedzialność za relacje z Rosją.** To będzie oznaczać nie tylko włożenie więcej wysiłku w europejską inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, ale także wprowadzenie zwyczaju dyskusowania na forum UE zupełnie różnych ocen bezpieczeństwa oczywistych w różnych częściach kontynentu. Saga tarczy antyrakietowej ujawniła głęboki brak wiary u wielu nowych członków NATO i UE w kwestii solidarności i łącznej siły, jakie te społeczności mają zapewniać. Ten brak zaufania może być nieuzasadniony, ale nadszedł czas, by państwa członkowskie zajęły się problemem bezpośrednio między sobą, nie czekając, aż USA podpowiedzą, czy Europie Środkowej i Wschodniej potrzebne jest silniejsze NATO oraz czy jest ona nadmiernie uzależniona od rosyjskiego gazu. Europa, która nie potrafi zająć się tymi sprawami, cieszy Moskwę i rozczarowuje Waszyngton.
- **Podjąć działania na Bliskim Wschodzie.** Kryzys nuklearny w Iranie oraz kwestia izraelsko-palestyńska zadają się zmierzać ku punktowi krytycznemu w nadchodzących tygodniach. Izrael podkreślił związek między obiema sprawami. Gdyby Europa była gotowa działać niezależnie od USA, mogłaby spróbować odwrócić to powiązanie i wykorzystać swój potencjał gospodarczy do zwiększenia nacisku na Iran, by nakłonić go do porzucenia ambicji broni nuklearnej i na Izrael, by wstrzymał rozbudowę osiedli.

W tych i wielu innych obszarach – od zmian klimatycznych poprzez stosunki w przemyśle obronnym po regulacje finansowe – wymagane jest to samo: odejść od jedynie przedstawiania argumentów i późniejszego oczekiwania w nadziei, że USA “zrobią to co właściwe”, a w zamian przyjąć

bardziej rzeczową i realistyczną metodykę – analizowania interesów, ewaluacji czynników motywacyjnych, twardej negocjacji, oraz jeżeli potrzeba i nie osiągnięto satysfakcjonującego kompromisu, podjęcia działań obciążających USA kosztami.

... jak to osiągnąć

Spojrzenie na relacje transatlantyckie w sposób bardziej przejrzysty i realistyczny będzie wymagać determinacji politycznej. Traktat Lizboński zapewni pomoże, zapewniając mocniejsze przywództwo i narzędzia instytucjonalne, by Europejczycy uzgodnili wspólne stanowisko, a następnie skuteczniej je reprezentowali. Same narzędzia jednak to nie wystarczą - potrzebna jest chęć ich stosowania. Najbliższa okazja nadarzy się, kiedy Hiszpania obejmie prezydenturę w UE, czyli na początku 2010 roku. Kraj ten już zadeklarował zamiar uczynienia z relacji transatlantyckich swojego priorytetu.. Zapowiedź powrotu do “Nowego programu transatlantyckiego” z 1995 roku jest jednak niepokojące. Podejście oparte na nakreśleniu deklaracji, sporządzeniu list i uruchomieniu procesów może trafić na nagłówki gazet i stworzyć okazję do wspólnego pozowania do zdjęć, lecz potwierdzając coraz bardziej sceptyczne oceny administracji Obamy na temat faktycznych działań Europejczyków, w przeciwieństwie do rozmów, podejście takie raczej zaszkodzi wiarygodności Europy w Waszyngtonie i nie wzmocni relacji transatlantyckich.

Poprawki instytucjonalne nie zastąpią polityki. Relacje transatlantyckie nie wymagają kolejnych spotkań na szczycie, forów czy dialogów. Szczyt w Pradze, podczas którego Prezydentowi Obamie przyszło zająć się 27 interwencjami zgromadzonych głów państw i rządów krajów UE otworzył oczy administracji USA: wysokie rangą osoby wyraźnie zaznaczyły, iż obawiają się, aby inicjatywa Hiszpanii nie doprowadziła do tak zwanego “Procesu madryckiego”.

Zamiast tego potrzebna jest poważna dyskusja europejska na temat faktycznie ważnych kwestii z punktu widzenia stosunków transatlantyckich i w których z tych kwestii Europejczycy mogą przedstawić Amerykanom wspólne stanowisko. Prezydencja francuska w UE zapoczątkowała ten kierunek w drugiej połowie 2008 roku, przeprowadzając dwie ministerialne dyskusje celem wyłonienia priorytetów i programów, które Europejczycy mogą wspólnie przedstawić nowej administracji USA. (Tak jak w przypadku polityki wobec Rosji, wydaje się, że nic nie wyzwala Europejczyków z transatlantyckich zahamowań, jak bezkrólowie w Białym Domu.) Efekty w dużej mierze rozplynęły się w turbulencjach okresu przejściowego w USA i gąszczu porad dla nowej administracji kłębiącym się wokół Waszyngtonu. Ale uczestnicy ze wszech miar uznali całe doświadczenie za nowe i kształcące. Pora je powtórzyć.

Hiszpania musi poprowadzić dalsze wewnętrzne debaty w UE, przygotowując się do szczytu UE-USA w połowie 2010 roku, mając na celu wyodrębnienie dwóch lub trzech

kluczowych tematów, w których UE może dojść do zgody, a sam szczyt może być okazją do faktycznego załatwienia interesów. Trzy główne problemy przeanalizowane w naszych studiach przypadku mogą być poważnymi kandydatami; podobnie mogą to być zmiany klimatyczne, reforma globalnych rządów i regulacji finansowych. Uplywające miesiące wyjawiają kolejne. Najważniejsze, aby nie przygotowywać się na “wymianę poglądów” dla samej sztuki lub sporządzać listy ważnych tematów, ale skupić się na sprawach, w których Europejczycy ustalili swoje poglądy, mają w ręce karty do gry i mogą z wyprzedzeniem ustalić, co będzie oznaczać dobry wynik szczytu - konkretnie, a nie w kryteriach reprezentacyjnych. Taki szczyt Amerykanie byliby chętni powtórzyć.

W kontekście tego, jak Europejczycy woleliby traktować relacje transatlantyckie, takie podejście wydaje się niewygodne -ale jest również niezbędne. W chaotycznym świecie, który nadejdzie, partnerstwo transatlantyckie wyrażone nie tylko poprzez NATO i stosunki dwustronne, ale również poprzez silniejsze i bardziej skuteczne relacje pomiędzy USA i UE, będzie potrzebne zarówno Amerykanom jak i Europejczykom jak nigdy dotąd. Utrzymywanie tego rodzaju partnerstwa będzie wymagało od Europejczyków zaakceptowania niewygody i paradoksalnie bardziej kłótlivej relacji z Amerykanami.

The full report ‘Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations’ by Jeremy Shapiro and Nick Witney may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR November 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE, UK.

Contact: london@ecfr.eu