

Prof. dr hab. Danuta Hübner
Parlament Europejski

Wyzwania dla nowej amerykańskiej administracji

Igrzyska Wolności 2020

Łódź

14 listopada 2020

Wybory w Stanach Zjednoczonych zawsze budzą wielkie emocje. Mamy skłonność do doszukiwania się w amerykańskim systemie wyborczym podobieństw proceduralnych, a przedstawiciele władz państwowych nie są w stanie zaakceptować faktu, że media ogłaszają wyniki głosowania.

W amerykańskiej demokracji, a szczególnie w systemie wyborczym, wielką rolę odgrywa tradycja. Tradycja w służbie demokracji. Jesteśmy dzisiaj dziesięć dni po wyborach. Nie na wszystkie pytania o wytłumaczenie ich rezultatów są już dzisiaj przekonujące odpowiedzi.

Co mnie zaskoczyło w tych wyborach? Po pierwsze ogromny wzrost partycypacji. Zarówno w sensie ogólnym, w głosowaniu listowym, jak i w odniesieniu do ilości wyborców głosujących na obecnego prezydenta, a przy okazji na republikańskich kandydatów do senatu i izby reprezentantów.

Drugim zaskoczeniem jest to, że tyle ludzi głosowało korespondencyjnie. Miało to miejsce także w roku 2016 (30 mln). Czasem zapominamy, że w Stanach Zjednoczonych tradycja głosowania korespondencyjnego ma długą historię. Tradycję tę rozpoczęto w czasie wojny secesyjnej, gdy żołnierze nie mogli opuścić armii i wydano rozkaz głosowania przez pocztę. Również w systemie elektorów można doszukać się rozwiązań poza prawnych. Tylko w 33 stanach istnieje prawo regulujące funkcjonowanie elektorów, w pozostałych stanach są nimi po prostu lokalni partyjni działacze.

Zaskoczeniem było także i to, że transmisja wystąpienia prezydenta w telewizji może być przerwana z uwagi na kłamstwa. Zaskoczeniem jest także i to, że niszczące demokrację działania obecnego prezydenta kwestionujące rzetelność procesu wyborczego odbywają się przy braku reakcji ze strony partii republikańskiej. Powstaje naiwne pytanie, czy republikanie w ogóle wiedzą, co zrobić z kończącym swą kadencję Prezydentem Trumpem. W końcu nie jest przecież republikaninem. W 2016 zdecydował, że korzystniej będzie mu pójść z partia republikańską niż z demokratami. Wyciągnął z domów swoich zwolenników, którzy przy okazji zagłosowali na republikańskich kandydatów do Kongresu. Podobnie w 2020 roku. Nie całkiem bezpodstawne jest pytanie, czy może on założyć swoją partię i przeciągnąć do niej wyborców republikańskich. Inne pytanie, a mianowicie czy może założyć własną telewizję z uwagi na pogorszenie relacji z Fox, także nie jest bezpodstawne. Piątym zaskoczeniem jest dla mnie słabość sondażowni. Chyba po raz kolejny nie zdały egzaminu. Oczywiście trudno przeprowadzić wiarygodne exit polls przy takiej skali głosowania listownego. Jednak zastanawia, czy niezbyt szybko zniknęły po 2016 roku rzetelne analizy klęski demokratów i zwycięstwa Donalda Trumpa, zastąpione różnymi teoriami spiskowymi, m.in. dotyczącymi zewnętrznej interwencji, wyjaśniającym, co się kryje za tak znaczącym zwycięstwem Trumpa. Dość szybko zaniechano prób zrozumienia, dlaczego ludzie poparli Trumpa. Równie szybko pojawiły się ze strony przeciwnej zapowiedzi, że wszystko, co Prezydent Trump zrobi, zostanie wycofane po następnych wyborach, co dodatkowo konsolidowało jego zwolenników.

Czyli w badaniach opinii publicznej przegapiono czynniki budujące elektorat Trumpa. Przeciwnicy Trumpa odrzucali go jako prezydenta, ale to odrzucenie miało miejsce tylko poza ultra konserwatywną społecznością. W rezultacie mam wrażenie, że nie było presji, by demokraci dostosowali dostatecznie wcześniej swoją ofertę polityczną dla sfrustrowanej części Amerykanów. Skupienie na głównym nurcie tradycyjnych wyborców nie było wystarczająco silną strategią dla zmiany. Tym niemniej i mimo wszystko analizy bardziej szczegółowe już w tej chwili pozwalają na stwierdzenie, że wystąpiły zmiany w stanach tradycyjnie czerwonych. Demokraci pozyskali nowych wyborców.

Zaskoczeniem jest dla mnie też potwierdzenie przez wybory wielkiej zmiany w społeczeństwie amerykańskim. Jest ono coraz młodsze. Nie ma już aktywnej generacji zimnej wojny. Jest internet i są media społecznościowe. Ludzie młodzi oczekujący zmiany nie mają partyjnej afiliacji, związani są raczej z celami, sprawami, które są dla nich ważne. Wśród tych spraw jest zmiana technologiczna, ucyfrowienie życia, prawa człowieka, w tym prawa LGBT, zmiany klimatu, znaczenie świata dla ich życia, rola organizacji międzynarodowych. Chociaż świadomość mniejszości wzmocniła się, są one jednocześnie bardziej zróżnicowane. Podsumowując, fala niebieska jednak nadeszła, chociaż niektórzy oczekiwali tsunami a konserwatyzm społeczeństwa okazał się silniejszy niż demokraci myśleli. Dziesięć dni po wyborach lista pytań na najbliższą przyszłość jest długa i raczej rośnie. Po pierwsze, czy trumpizm jako swoista doktryna odejdzie w zapomnienie. Czy Biden jest prezydentem na chwilę, na jedną kadencję, która nie odmieni Ameryki. Czy też jest to prezydencja będąca przejściem do nowej Ameryki, której zadaniem jest zbudowanie podstaw dla odnowionej Ameryki w sensie substancji polityki i sposobu uprawiania polityki.

Prezydent Trump zostawił wielu własnych nominatów w sądach na różnych poziomach. Wprowadził mocne akcenty ideologiczne do systemu demokracji, niszczonej przez cztery lata i niszczonej teraz, w okresie przejściowym. Podważając bez uzasadnienia proces wyborczy podważa to, co w demokracji jest dla Amerykanów najważniejsze, wybory jako fundament demokracji.

Pojawia się pytanie, czy Senat pozwoli nowemu prezydentowi realizować obietnice wyborcze. Republikanie mogą ulec pokusie udowodnienia, że Prezydent Biden nie jest w stanie realizować programu. W szczególności nie spełni obietnic złożonych wobec progresywnych liberałów, skrzydła radykalnego, osobiście Benniego Sandersa.

W niektórych sprawach, jak te związane z Covidem, ze wsparciem dla gospodarki być może współpraca okaże się możliwa. Jednakże rzeczywistość, w której z jednej strony będzie miała miejsce możliwa blokada ze strony Senatu, z drugiej żywe i ogromne oczekiwania wyborców i złożone obietnice, taka rzeczywistość stworzy duże niebezpieczeństwo polityczne dla demokratów, którzy i tak będą musieli włożyć wiele wysiłku w budowanie własnej jedności. Pytanie, czy Joe Biden zdecyduje się w

związku z tym na styl uprawiania polityki Donalda Trumpa, czyli naginanie reguł, politykę siły. Czy będzie zmuszony do prowadzenia polityki przez dekrety. W wielu jednak obszarach decyzje podjęte w ten sposób z pominięciem Senatu mogą mieć krótkie nogi. Warto pamiętać, że Prezydent Trump ma prawo do wydawania dekretów także i w obecnym okresie.

Nie od rzeczy jest zapewne pytanie i o to, co Donald Trump może zrobić w okresie „lame duck”. Istnieje wiele możliwości wprowadzenia chaosu. Wielka rola tradycji w amerykańskim uprawianiu polityki, szczególnie w wyborach, ale także w okresie przejściowym stworzyła jako normę gładkie przejście. Nie jest jednak jeszcze dzisiaj jasne, jak zostanie wykorzystane przez Prezydenta prawo do ułaskawień. Prezydent Obama podjął bardzo dużo takich decyzji ułaskawiając osądzonych za małe wykroczenia związane z narkotykami. Prezydent Trump nalegał, iż ma prawo do ułaskawienia samego siebie.

Polityczna niemoc może objąć także decyzje personalne. Wiele kluczowych stanowisk w gabinecie wymaga zatwierdzenia przez Senat, też podlegają takiej procedurze ambasadorowie. Reforma ochrony zdrowia jest bez Senatu niemożliwa. Oczywiście będą pola dla współpracy. Biden jest również politykiem, który jak mało kto zna Senat. Zapewne na początku będzie skupiony na wewnętrznym bezpieczeństwie, inkluzywnym wzroście, korzyściach dla wszystkich, trzymaniu się zasady, iż system pracuje dla ludzi, a nie przeciw nim. Niewątpliwie ważne będzie, by Kongres dał mu przestrzeń do realizacji agendy polityka, który wygrał wybory prezydenckie. Na pytanie o pierwszą decyzję on sam odpowiedział, iż będzie to przywrócenie obecności Stanów Zjednoczonych w porozumieniu klimatycznym z Paryża. Zapewne dopilnuje szybkiej zmiany polityki migracyjnej, szczególnie w odniesieniu do dzieci oddzielonych do tej pory od rodziców. Zapowiada znalezienie rozwiązań dla ludzi młodych, którzy studiując zadłużają się, może to być umorzenie długów, umożliwienie studiów na państwowych uczelniach bez opłat.

Niewątpliwie wielkim przełomem prezydencji Bidena jest wybór Kameli Harris na wiceprezydenta. Jest niechybnie kandydatką na następnego prezydenta.

Dzisiaj jednak mamy po raz pierwszy nowego prezydenta, który przez blisko cztery dekady był głęboko zaangażowany w relacje amerykańskie ze światem, w sprawy powiązane z polityką zagraniczną. Wybór Joe Bidena jest dobrą wiadomością i dla US

i dla świata także ze względu na liczne relacje z liderami politycznymi na całym świecie. Myślę, że wnosi wielki kapitał polityczny tkwiący w tych osobistych relacjach, na których może budować wyjście z niedobrego okresu izolacjonizmu amerykańskiego. Jest amerykańskim politykiem, który rozumie wyzwania tego świata, głębokie zmiany geopolityczne i strukturalne.

Jest oczywiste, iż priorytetem Bidena są sprawy wewnętrzne. Niektóre bardzo trudne. Z dotychczasowych wystąpień wynika wyraźnie, iż to na sukcesie wewnętrznym, szczególnie związanym z bezpieczeństwem i odnową gospodarki, będzie budował zaangażowanie międzynarodowe.

Można w sporym uproszczeniu założyć, że jest w tym zapowiedź swoistego powrotu do amerykańskiego przywództwa, ale z większym nastawieniem na słuchanie i współpracę z innymi. Można powiedzieć, że na ogół politycy nie wygrywają w wyborach na podstawie obietnicy liberalizacji handlu. W tych wyborach polityka zagraniczna nie była według badań opinii publicznej priorytetem Amerykanów. W rzeczywistości znajdowała się gdzieś na końcu listy tych priorytetów. Jest jednak również oczywiste, iż transakcjonalizm i izolacjonizm w polityce zewnętrznej Trumpa, wojny handlowe, a także potyczki, które były esencją jego strategii, nie przekładały się na obiecane korzyści dla Amerykanów, na przykład w postaci powrotu miejsc pracy. Dla Prezydenta Bidena kluczowym wyzwaniem będzie w kontekście relacji ze światem przywrócenie zaufania do Ameryki. Chodzi nie tylko o sojusze bilateralne. Chodzi też i o to, że jest wiele wyzwań, rozwiązanie których wymaga współpracy Stanów Zjednoczonych z wieloma innymi państwami. Zbiorowe przywództwo, oparte na współpracy i zaufaniu wymaga amerykańskiej obecności. Przykładem potrzeby budowy takiego aliansu międzynarodowego są na pewno wyzwania związane z polityką i modelem rozwoju Chin. Mam wrażenie, że Biden rozumie potrzebę zdefiniowania związku między wyzwaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Ma również świadomość tego, że w tym momencie siła zewnętrzna Stanów zależy także od jego sukcesu w polityce wewnętrznej. Jednocześnie nie trzeba nagrody Nobla, by widzieć, że międzynarodowe zobowiązania klimatyczne, powrót do paryskiego porozumienia, może być znaczącą siłą polityczną ułatwiającą wewnętrzny postęp w sprawach klimatycznych.

Oczywiście jest dzisiaj jasne, iż prowadzenie rozumnej polityki zagranicznej we wszystkich obszarach nie będzie łatwe. Współpraca z Kongresem, szczególnie rola

republikańskiego Senatu, będzie kluczowa. Trade Promotion Authority wygasa w połowie przyszłego roku. Uzyskanie nowego oznaczałoby zaangażowanie znaczącego kapitału politycznego. Uprawianie polityki zagranicznej, w tym handlowej, poprzez dekrety jest skuteczne krótkookresowo. Przykładem może być nuklearne porozumienie z 2015 roku z Iranem, którego Kongres nie ratyfikował, co ułatwiło Donaldowi Trumpowi opuszczenie tej umowy. Biden będzie też musiał przyjrzeć się skuteczności amerykańskich extraterytorialnych sankcji. One z pewnością pozostaną narzędziem, do którego Stany Zjednoczone będą sięgać. Tym niemniej ich niezamierzone konsekwencje w postaci na przykład coraz bardziej skutecznego unikania przez firmy z różnych krajów uzależnienia od waluty amerykańskiej, czy od firm amerykańskich stają się coraz bardziej widoczne.

Jest też oczywiste, iż wykorzystywanie ceł w relacjach handlowych nie przynosi pozytywnych zmian w gospodarce, co jest dostrzegane przez opinię publiczną. Potrzebna będzie konstruktywna agenda w polityce handlowej. Pomoże w tym wyraźnie większa świadomość tego, że dążenie do korzyści ekonomicznych nie może oznaczać wypowiedzania wojny gospodarczej.

Pytanie zasadnicze w tych sprawach dotyczy tego, jak wiele politycznego kapitału będzie Joe Biden mógł zaangażować, w trudnym politycznie środowisku krajowym, w sprawy, które nie przekładają się łatwo, jeśli w ogóle, na wygraną w wyborach. Joe Biden ma świadomość konieczności odbudowy zaufania do Ameryki także w Unii Europejskiej.

Nasze wzajemne relacje to nie tylko drobne „mini deals”, ulubiona strategia Prezydenta Trumpa. Chodzi o kwestie interesów strategicznych i systemowych. Od czterech lat UE podejmowała wysiłki idące w stronę deeskalacji w tych w zasadzie dysfunkcyjnych relacjach, szczególnie handlowych. Strategia Donalda Trumpa opierała się na propozycjach, które nie wymagały zaangażowania Kongresu. Polityka oparta na obsesji merkantylistycznego podejścia, wykorzystywania ad absurdum taryf celnych, najprawdopodobniej nie będzie kontynuowana. Pozostanie jednak, mam wrażenie, myślenie w kategoriach tego, co jest wykonalne.

Nacisk na partnerstwo z Europą wydaje się oczywisty. Także oczywista jest świadomość, że partnerem jest Unia jako całość. Znikną usiłowania rozbijania jej jedności i radość z Brexitu. Nastąpi przejście do bardziej kooperatywnych relacji.

Nie oczekujemy jednak zasadniczej zmiany włącznie z powrotem do idei TTIP. Biden, mam wrażenie, może jednak wykorzystać to, że społeczeństwo młodsze lepiej rozumie, iż świat zewnętrzny jest źródłem szans. Stąd oczekuję jednak, że pojawi się pozytywna agenda transatlantycka.

Co w niej może być? Na pewno sprawy, dla których można znaleźć szybko rozwiązanie. Więc także różne drobne służące dalszej deeskalacji konfliktów. Ważna na pewno będzie zmiana narracji na temat Europy. Ameryka będzie bliżej Europy w sprawach ochrony środowiska, szczególnie klimatu. Niestety nie sposób dzisiaj przewidzieć stosunku polityki amerykańskiej do europejskiego projektu granicznej opłaty klimatycznej.

W relacjach naszych jest jednak długa lista spraw trudnych. Po obu stronach Atlantyku rosną pomysły, wzmocnione konsekwencjami Covidu, sterujące gospodarką w kierunku strategicznej autonomii. Powinnismy to robić razem. To wielki obszar dla współpracy i nowe wyzwanie dla polityki konkurencji. Po obu stronach rozrastają się instrumenty służące ochronie przed nieuczciwą konkurencją, tworzone są narzędzia wzmacniające skuteczność prowadzonej polityki handlowej, w powiązaniu z polityką przemysłową, i zwiększające bezpieczeństwo gospodarcze w obszarze łańcuchów podaży. Nowością może być zrozumienie, że lepiej byłoby, gdyby podstawą takich działań była współpraca regulacyjna. Jest trwający od kilkunastu lat konflikt dotyczący subsydiowania przez obie strony przemysłu lotniczego. Ten długi konflikt w sprawie Airbusa and Boeinga wyczerpał procedury WTO. Wykorzystanie wyroku WTO dla wzajemnego okładania się cłami według logiki, że za politykę subsydiów dla potęg przemysłu lotniczego powinni obecnie płacić producenci wina czy oliwek, jest absurdalne.

Jestem przekonana, że możemy w tej chwili sięść do stołu i wynegocjować inne rozwiązanie. Bez takich negocjacji korzyści z wyroku WTO odniosą chińscy producenci. Istnieje też ryzyko, iż bez takich negocjacji, wielkie środki pomocy publicznej wpompowywane obecnie w gospodarkę, otworzą drzwi dla ogromnej ilości konfliktów i oskarżeń.

Jest też znacząca wspólnota interesu w sprawie Chin. I jest to też dobry moment na współpracę w tej sprawie. Istnieje głębszy konsensus w tym obszarze niż poprzednio.

Mamy różne taktyki, ale substancja jest wspólna. Jest więcej krajów gotowych w poszukiwanie wspólnie rozwiązania.

Myślę, że będzie wola zbudowania aliansów dla multilateralnych rozwiązań co najmniej z Kanadą i Japonią. To byłoby coś w rodzaju plurilateralnego rozwiązania. Takie podejście może być preferowane przez Stany Zjednoczone. W relacjach z Chinami są nie tylko kwestie strukturalnych zagrożeń dla handlu i inwestycji, co do których musimy wypracować wspólne spojrzenie. Stany Zjednoczone wprowadziły też dużo taryf wobec Chin. Prawdopodobnie Joe Biden je zweryfikuje. Ale ważne będą przede wszystkim sprawy strukturalne, nie taryfy celne. Jeśli Chiny nie zgodzą się na zmiany modelu rozwoju i polityki, wtedy razem musimy zaproponować skuteczne rozwiązanie. Łączy nas rozczarowanie Chinami, nie stały się gospodarką rynkową. Unia musi jednak mówić jednym językiem w sprawie Chin.

Wielką i trudną sprawą dla naszych relacji jest cały obszar gospodarki cyfrowej, gdzie konieczne jest uniknięcie bałkanizacji internetu, a szczególnie pilną kwestią wyjście Stanów ze współpracy w sprawie podatku od usług cyfrowych w ramach OECD.

Kolejna kwestia to potrzeba, a właściwie konieczność, współpracy w sprawie reformy WTO. Amerykanie będą prawdopodobnie kontynuować linię poprzedniej administracji, ale otwarcie na dialog będzie miało miejsce. Zapewne zobaczymy większe zróżnicowanie opinii współpracowników Bidena, a więc i szansa na znalezienie rozwiązania może wzrosnąć. Reforma i modernizacja WTO jest koniecznością. Nowy dyrektor może ułatwić wejście w dialog. Mam jednak wrażenie, że o ile EU wyraźnie zmierza do wzmocnienia wielostronności WTO, Stany Zjednoczone będą chciały widzieć WTO raczej jako parasol dla plurilateralnych umów niż sparaliżowany multilateralizm.

Czy kompromis jest możliwy? Generalnie, musimy się nawzajem przekonać, iż powinniśmy wykorzystać to nowe otwarcie jako szansę na budowanie wspólnego obszaru regulacyjnego w odniesieniu do nowych technologii, szczególnie w odniesieniu do cyfryzacji, ale nie tylko. Prace nad wspólną standaryzacją to uniknięcie funkcjonowania podmiotów rynkowych w paru obszarach regulacyjnych. Ryzyko powstania dodatkowego w związku z Brexitem nie jest wcale niskie. Współpraca między Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi zawsze była i

najprawdopodobniej będzie silna. Nie sędzę, by odbywała się kosztem Unii Europejskiej. Nie ma również większych szans na zakończenie negocjacji brytyjsko - amerykańskim dopóki nie pojawi się umowa Unii z Wielką Brytanią o przyszłych relacjach.

Prezydent Biden będzie przede wszystkim chciał odnowić i odświeżyć, a także przenieść na wyższy poziom, stosunki z Unią Europejską. W tym kontekście nie mam wątpliwości, że Polska będzie traktowana jako członek Unii, i , co za tym idzie, nasza pozycja w relacjach z Waszyngtonem będzie funkcją naszych relacji wewnątrz Unii. Joe Biden nie będzie pozorować, tak jak to robił Donald Trump, że Polska jest jednym z najbliższych sojuszników. Przez ostatnie cztery lata żyliśmy w iluzji, że gramy ponad naszą kategorią wagową. Teraz będziemy sprowadzeni na ziemię. Na pewno ułatwił to co najmniej niezręczny tweet polskiego Prezydenta unikający pogratulowania wygranych wyborów. Administracja Bidena będzie wyczulona na sprawę praw człowieka, praworządności i współpracy sojuszniczej w wielu wymiarach, nie tylko wojskowo-obronnej. Chodzić też będzie o współpracę klimatyczną. Te wszystkie sprawy, w których stawaliśmy okoniem w UE powrócą teraz do nas czkawką w relacjach z Waszyngtonem. No cóż, karma wraca...

To taka nauczka, aby nie wkładać wszystkich jajek do jednego koszyka. Koszyk upadł, jajka się zbiły, a omletu i tak z tego nie zrobimy. Myślę, że aby zachować sojuszniczą wiarygodność, musimy się zdecydowanie przestawić na agendę, którą będzie podzielać administracja Bidena i UE. Nasze działania muszą się w niej mieścić. Będzie nowe rozdanie wewnątrz NATO, nowe stosunki między Stanami Zjednoczonymi a UE, prawdopodobny nowy traktat o strategicznej równowadze sił USA-Rosja, powrót porozumienia paryskiego o klimacie, powrót do WHO, wzmocnienie innych traktatów i organizacji międzynarodowych, takich jak WTO – to wszystko rzeczy, które wzmocniają bezpieczeństwo Polski. Problem dla polskiego rządu jest taki, że to wszystko sprawy mieszczące się we wspólnej postawie Unii i Stanów. A Polska, w ostatnich latach postawiła na bilateralność, tak ze Stanami, jak i indywidualnymi państwami członkowskimi Unii, nierzadko w opozycji wobec Unii. Konieczna zmiana w tym obszarze to będzie zapewne ciężki orzech do zgryzienia. Szczególnie, iż dla Prezydenta Bidena nie będą priorytetem stosunki z Węgrami, tak jak są teraz dla Warszawy....

Więc to, co powinno się stać, to poważne przewartościowanie w Radzie Ministrów, MSZ, pałacu prezydenckim naszej dotychczasowej polityki amerykańskiej. Na pewno nie powinny przy tym padać takie kompromitujące wypowiedzi współpracowników Prezydenta, jak o tym, że „batalia sądowa Trumpa, to będzie druga tura wyborów prezydenckich.” To jest niezwykle szkodliwe dla Polski. Ale czy ktoś myśli o długookresowym interesie naszego kraju? Mam wątpliwości.