

Stany Zjednoczone 2021: rok zawiedzionych nadziei

Po burzliwej prezydenturze Donalda Trumpa (2017–2020) i jej dramatycznym zakończeniu atakiem na Kapitol w styczniu 2021 r. przejęcie władzy przez Joeego Bidena oraz demokratów w Kongresie, przynajmniej dla części Amerykanów i sojuszników USA, stwarzało nadzieję na stabilizację oraz odbudowę międzynarodowej pozycji Stanów Zjednoczonych. Jednak duża część społeczeństwa amerykańskiego była rozczarowana wynikami wyborów lub je negowała, manifestując swoje niezadowolenie na różne sposoby. Przed nową administracją stały więc ogromne wyzwania – z jednej strony realizacja ambitnej agendy wyborczej, a z drugiej konieczność zajęcia się problemami pozostawionymi przez odchodzącą administrację Donalda Trumpa. Celem tego rozdziału jest analiza pierwszego roku prezydentury Joeego Bidena ze zwróceniem szczególnej uwagi na kondycję amerykańskiej demokracji po ataku na Kapitol oraz efektywność działań nowej administracji w kontekście realizacji głównych planów i projektów z kampanii wyborczej w sferze polityki krajowej i międzynarodowej. Po roku można stwierdzić, że prezydentowi nie udało się zniwelować podziałów, a większość wyborców rozczarowana jest działaniami nowej administracji, czego przejawem są bardzo niskie notowania poparcia dla nowego prezydenta. Pojawia się zatem pytanie o przyczyny tak słabych ocen dla doświadczonej i profesjonalnej administracji, która w zasadzie w minionym roku nie konfrontowała się z żadną zaskakującą i nieprzewidywaną sytuacją. Przyjęto hipotezę, że niezależnie od obiektywnych trudności, z którymi musiała się ona zmierzyć, w 2021 r. zabrakło silnego i zdecydowanego przywództwa i skutecznej komunikacji z opinią publiczną, a rządzący rozproszyli swoje działania na zbyt wiele kwestii jednocześnie, zamiast skupić się na kilku, najważniejszych zadaniach. Główną metodą badawczą była analiza materiałów źródłowych, opracowań naukowych, jak również informacji dostępnych w mediach.

Sytuacja wewnętrzna – krajobraz po bitwie z nadzieją na zmiany

Punktem wyjściowym dla sytuacji wewnętrznej w USA w 2021 r. był atak na Kapitol przeprowadzony 6 stycznia przez grupę około 2 tys. radykalnych

zwolenników Trumpa. Miał on na celu uniemożliwienie zatwierdzenia wyboru Joego Bidena na nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych, co ostatecznie potwierdziłoby przegraną Donalda Trumpa. Było to wydarzenie o bezprecedensowym charakterze, uznane przez Federalne Biuro Śledcze za „akt wewnętrznego terroryzmu”¹. W jego wyniku zginęło 5 osób, kilkaset zostało rannych, a wobec ponad 400 wszczęto postępowania prokuratorskie². Ponadto przedstawiciele Partii Demokratycznej (PD) zainicjowali w Izbie Reprezentantów drugą procedurę impeachmentu wobec prezydenta Trumpa, tym razem stawiając mu zarzut podżegania do powstania³. Wniosek został ostatecznie odrzucony przez Senat USA 27 stycznia, jednak Donald Trump przeszedł do historii jako pierwszy amerykański prezydent, wobec którego dwukrotnie wszczęto tę procedurę. W efekcie ataku na Kapitol w czerwcu 2021 r. administracja przedstawiła pierwszą w historii Narodową Strategię Walki z Terroryzmem Krajowym (*National Strategy for Countering Domestic Terrorism*)⁴. Amerykanie, którzy zaatakowali własny parlament, podważyli podstawy funkcjonowania amerykańskiej demokracji oraz obnażyli słabości i problemy, z którymi Stany Zjednoczone zmagają się już od dłuższego czasu⁵. Niezależnie więc od tego, że sytuacja została opanowana w kilka godzin i ostatecznie Kongres zatwierdził wybór nowego prezydenta tego samego dnia, to jednak cały świat mógł obserwować konsekwencje wewnętrznego „pęknięcia” w Stanach Zjednoczonych. Dramatyczne wydarzenia z 6 stycznia były także zapowiedzią trudności czekających nową administrację w pierwszym oraz najprawdopodobniej także w kolejnych latach.

Przejmując władzę 21 stycznia 2021 r., Joe Biden stanął przed licznymi wyzwaniem, zarówno wewnętrznymi, jak i międzynarodowymi, z których najważniejsze to: walka z pandemią COVID-19, zażegnanie niepokoju

¹ E. Tucker, M. C. Jalonick, „WATCH: FBI chief Chris Wray calls Jan. 6 ‘domestic terrorism,’ defends intel”, *PBS*, 2 marca 2021, <https://www.pbs.org/> (dostęp: 21.01.2022).

² K. Evelyn, „Capitol attack: The five people who died”, *The Guardian*, 8 stycznia 2021 r., <https://www.theguardian.com>; US attorney Office, District of Columbia, „One Year Since the Jan. 6 Attack on the Capitol”, US Department of Justice, 30 grudnia 2021 r., <https://www.justice.gov/> (dostęp: 21.01.2022).

³ Więcej na temat impeachmentu Donalda Trumpa zob. np. *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 221.

⁴ Strategia obejmuje cztery filary walki z terroryzmem krajowym, którego trzon stanowią ruchy rasistowskie oraz ekstremistyczne ugrupowania antyrządowe. Zob. White House, *National Strategy for Countering Domestic Terrorism*, czerwiec 2021, <https://www.whitehouse.gov/> (dostęp: 21.01.2022).

⁵ W jednej z pierwszych pogłębionych analiz ataku na Kapitol Andrew H. Kydd odniósł się do jego głównych przyczyn, podkreślając znaczenie relatywnego upadku i radykalizacji amerykańskich konserwatystów, co prowadzi do wzrostu przemocy, a co z kolei było efektem „polaryzacji partyjnej, polaryzacji medialnej, pojawienia się mediów społecznościowych i związanych z nimi teorii spiskowych oraz powstawania zbrojnych grup pravicowych”. Zob. więcej: A.H. Kydd, „Decline, radicalization and the attack on the US Capitol”, *Violence: An International Journal* 2012, t. 2 (1), 12 maja 2021 r., s. 3–32, doi:10.1177/26330024211010043.

społecznych i niwelowanie podziałów politycznych oraz ekonomicznych, opanowanie gospodarczych skutków walki z pandemią, kwestie klimatyczne, jak również konieczność poprawy pozycji międzynarodowej USA, a w tym odbudowanie zaufania sojuszników i partnerów do Stanów Zjednoczonych. Najważniejsze zadania dla administracji prezydent Biden przedstawił w swoim przemówieniu inauguracyjnym 20 stycznia 2021 r.⁶

W skład nowej administracji weszli doświadczeni politycy i urzędnicy, z których wielu współpracowało wcześniej z administracją Baracka Obamy i Joego Bidena (w latach 2009–2016)⁷. Po roku można stwierdzić, że administracja Bidena jest zdecydowanie bardziej stabilna niż Trumpa w tym samym okresie⁸. Zgodnie z badaniami prowadzonymi przez Brookings Institution rotacja na poziomie 8% (5 osób na 66, bez zmian na najwyższych stanowiskach szefów departamentów) w pierwszym roku nowej administracji plasuje ją na trzecim miejscu (za George'em H.W. Bushem i George'em W. Bushem) od czasów Ronalda Reagana⁹. Jednak niezależnie od nieznacznej rotacji w pierwszym roku wiele newralgicznych stanowisk nie było obsadzonych (szczególnie w sferze bezpieczeństwa narodowego oraz polityki zagranicznej), co utrudniało podejmowanie decyzji oraz realizację podstawowych zadań¹⁰. Problemy z obsadzaniem stanowisk wynikały najczęściej z blokowania nominacji w Senacie, w którym głosy rozłożone są po równo (50/50) między republikanów a demokratów, a rozstrzygający głos (przy pełnej reprezentacji senatorów) ma przewodnicząca Senatu, wiceprezydent Kamala Harris¹¹.

⁶ White House, *Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.*, Speeches and Remarks, 20 stycznia 2021 r., <https://www.whitehouse.gov/>. Oficjalnie na stronie Białego Domu zdefiniowano siedem priorytetów dla obecnej administracji – COVID-19; zmiany klimatyczne; równość rasowa; gospodarka; opieka zdrowotna; imigracja; przywrócenie globalnej pozycji USA. Zob. więcej: White House, *The Biden–Harris Administration Immediate Priorities*, 2021, <https://www.whitehouse.gov/priorities/> (dostęp: do wszystkich: 21.01.2022).

⁷ Nowa administracja prezydenta Joego Bidena została zaprezentowana w *Roczniku Strategicznym* 2020/21, s. 235–238 (wg stanu na luty 2021 r.). Zob. także informacje dotyczące członków administracji oraz proces zatwierdzania: D. Wolfe, K. Sullivan, J. Boschma, „Here’s where President Biden’s cabinet nominees stand. Delivering on his ambitious agenda will depend on getting his team up and running”, CNN Politico, ostatnia aktualizacja 4 czerwca 2021 r., <https://edition.cnn.com/> (dostęp: 20.01.2022).

⁸ W pierwszym roku administracji Trumpa rotacja wyniosła 35% i obejmowała główne stanowiska personelu Białego Domu oraz kluczowych departamentów. Więcej na temat jego administracji zob. *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 221–222.

⁹ K. Dunn Tenpas, „A-Team’ turnover in the Biden administration: A return to normalcy”, 20 stycznia 2022 r., Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/> (dostęp: 24.01.2022).

¹⁰ Na przykład ambasador USA w Polsce Mark Brzezinski został zaprzysiężony dopiero 20 stycznia 2022 r.

¹¹ Problemy z obsadzaniem stanowisk w administracji wynikały najczęściej z blokowania nominacji w Senacie USA. Zob. np.: B. O’Toole, „Biden’s empty posts are a national security problem”, *New Atlanticist*, 10 sierpnia 2021 r., <https://www.atlanticcouncil.org/> (dostęp: 24.01.2022).

W efekcie wyborów w 2020 r. doszło do rzadko spotykanej sytuacji nazywanej „trifecta”, w której jedna partia kontroluje zarówno władzę wykonawczą, jak i obie izby Kongresu. Jednak aktualny podział miejsc w Kongresie – niemal równa liczba miejsc dla demokratów i republikanów w obu izbach – przełożył się na niską skuteczność procesu legislacyjnego w pierwszym roku nowej administracji¹². Niezależnie od ambitnej agendy i przedłożenia wielu nowych ustaw większość z nich nie została zatwierdzona przez obie izby lub nadal czeka na ratyfikację w Senacie¹³. W 2021 r. z najważniejszych planowanych ustaw udało się zatwierdzić zaledwie kilka, z czego aktami o kluczowym znaczeniu były: ustawa o planie ratunkowym dla gospodarki (*American Rescue Plan Act*) o wartości 1,9 bln USD¹⁴ oraz tzw. ustawa infrastrukturalna – czyli pakiet przepisów dotyczących inwestycji infrastrukturalnych i zatrudnienia (*Infrastructure Investment and Jobs Act*) o wartości 1,2 bln¹⁵. Prezydentowi nie udało się natomiast przeforsować głównej ustawy *Build Back Better* – BBB¹⁶, zakładającej przeznaczenie około 2 bln USD na realizację programów socjalnych oraz ochronę środowiska¹⁷. Z innych istotnych aktów prawnych, których na razie nie zatwierdzono, można wskazać przede wszystkim: kolejne podejście do reformy systemu imigracyjnego w postaci *American Dream and Promise Act*¹⁸, federalną ustawę o zaniechaniu kary śmierci¹⁹, jak również ustawę o podniesieniu płacy minimalnej do 15 USD²⁰.

Jako triadę priorytetów nowej administracji można bez wątplenia wskazać trzy tematy: COVID-19, klimat oraz imigrację. Zdecydowanym numerem jeden była walka z pandemią COVID-19 i poprawa sytuacji względem poprzedniego roku. W momencie przejmowania rządów przez Bidena w USA z powodu COVID-19 zmarło ponad 400 tys. ludzi, a poziom wyszczerpienia był bardzo niski. Nowa administracja skupiła się głównie na akcji

¹² Rozkład głosów w Kongresie wg stanu na styczeń 2022 r.: Izba Reprezentantów 222 demokratów – 51,2%, do 212 republikanów – 48,8%; w Senacie: 50 republikanów – 50% do 48 demokratów, plus dwa mandaty niezależnych, głosujących z demokratami – 50%.

¹³ Co ciekawe, wiele ustaw było blokowanych bardziej przez demokratów niż republikanów z uwagi na silne tarcia wewnętrzne w łonie obozu demokratycznego w Kongresie.

¹⁴ H.R.1319 – American Rescue Plan Act of 2021, <https://www.congress.gov/> (dostęp: 24.01.2022).

¹⁵ H.R.3684 – Infrastructure Investment and Jobs Act, <https://www.congress.gov/> (dostęp: 24.01.2022).

¹⁶ H.R.5376 – Build Back Better Act, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376> (dostęp: 24.01.2022).

¹⁷ Problemy z zatwierdzeniem tej ustawy w Senacie wiązały się głównie z postawą demokratycznego senatora Joego Manchina, który zdecydował się głosować przeciwko. Zob. więcej: A. Słabisz, „Senator z Wirginii postawił pod znakiem zapytania wielki projekt Bidena”, *Rzeczpospolita*, 26 grudnia 2021 r., <https://www.rp.pl/> (dostęp: 24.01.2022).

¹⁸ H.R.6 – American Dream and Promise Act of 2021, <https://www.congress.gov/> (dostęp: 24.01.2022).

¹⁹ H.R.97 – Federal Death Penalty Abolition Act of 2021, <https://www.congress.gov/> (dostęp: 24.01.2022).

²⁰ S.53 – Raise the Wage Act of 2021, <https://www.congress.gov/> (dostęp: 24.01.2022).

szczepień (stawiając sobie za cel zaszczepienie 100 mln obywateli w ciągu pierwszych 100 dni) oraz na wprowadzeniu jasnych wytycznych dotyczących pandemii²¹. Prezydent powołał White House COVID-19 Response Team, wydał szereg rozporządzeń wykonawczych, a podstawowym dokumentem była Narodowa Strategia w Odpowiedzi na COVID-19 (*National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness*), ogłoszona już w styczniu 2021²². W ramach włączania się do działań międzynarodowych już na początku roku USA powróciły do struktur World Health Organization (WHO), a w połowie roku zgodziły się na uwolnienie patentów na szczepionki (co miało umożliwić produkowanie szczepionek generycznych), jak również na eksport szczepionek za granicę. W efekcie podjętych działań w pierwszym półroczu 2021 r. udało się zwiększyć efektywność szczepień oraz opanować rozprzestrzenianie się wirusa, jednak nadal dużym problemem pozostawał silny ruch przeciwników szczepień oraz działania dezinformacyjne rozpowszechniane głównie za pośrednictwem mediów społecznościowych. W drugiej połowie roku intensywność szczepień zdecydowanie spadła, natomiast drastycznie zwiększyła się zachorowalność z uwagi na nowe odmiany wirusa – delta i omikron, ponadto administracja zaczęła gubić się w kwestii zaleceń pandemicznych, co z kolei wywołało falę krytyki i oskarżenia o brak efektywności w walce z pandemią. Po roku od objęcia urzędu przez Bidena 900 tys. Amerykanów zmarło z powodu COVID-19 (lub w powiązaniu z wirusem), a 250 mln było zaszczepionych przynajmniej jeden raz²³.

Dwa kolejne priorytety administracji to klimat i imigracja. W sprawie zmian klimatycznych Joe Biden już w pierwszych dniach prezydentury odwołał większość decyzji Donalda Trumpa – w tym np. zadeklarował powrót do porozumienia paryskiego, wstrzymał budowę rurociągu Keystone XL oraz wprowadził ograniczenia wydobycia ropy i gazu na terenie USA. W pierwszym roku administracja pracowała także intensywnie nad realizacją planu klimatycznego²⁴. W dziedzinie polityki imigracyjnej

²¹ W efekcie osiągnięto 200 mln zaszczepionych. Zob. więcej: B. Naylor, „Biden says goal of 200 million COVID-19 vaccinations in 100 days has been met”, NPR, 21 kwietnia 2021 r., <https://www.npr.org/> (dostęp: 24.01.2022). Stan na luty 2022 r.: 64% amerykańskiego społeczeństwa jest w pełni zaszczepione.

²² Więcej informacji na temat działań administracji w zakresie zwalczania pandemii na stronie Białego Domu w zakładce COVID Plan (<https://www.whitehouse.gov/covidplan/>) oraz w: White House, *National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness*, 12 stycznia 2021 r., <https://int.nyt.com/> (dostęp: 24.01.2022).

²³ White House, *Statement by President Joe Biden on 900,000 American Deaths from COVID-19*, 4 lutego 2022 r., Statements and Releases, <https://www.whitehouse.gov/> (dostęp: 05.02.2022).

²⁴ White House, *FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies*, Briefing Room, 22 kwietnia 2021 r., <https://www.whitehouse.gov/> (dostęp: 24.01.2022).

Biden wstrzymał budowę muru na południowej granicy, zniósł zakaz podróżowania do USA obywateli z wybranych krajów muzułmańskich, jak również przywrócił lub znowelizował wiele projektów w tej dziedzinie, prowadzonych jeszcze w czasie administracji Baracka Obamy. Jednak kolejna próba zatwierdzenia *American Dream and Promise Act* utknęła w Kongresie. W październiku administracja wydała strategię imigracyjną wobec Ameryki Środkowej (*U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America*), mającą na celu ograniczenie kolejnych fal imigracyjnych z tego obszaru²⁵.

Polityka gospodarcza Joego Bidena, nazywana potocznie „bidenomiką” (*bidenomics*), oznacza odejście od realizowanej od lat 70. XX w. filozofii neo-liberalizmu gospodarczego na rzecz zwiększenia udziału państwa w gospodarce, rozbudowy programów socjalnych oraz zwiększenia obciążeń dla przedsiębiorstw i najbogatszych (plan zwiększenia CIT z 21 do 28% czy podatku dochodowego dla najbogatszych z 37 do 39,6%), czyli koncepcji zbliżonych do myśli Johna Maynarda Keynesa czy Jamesa Tobina²⁶. W 2021 r. nowa administracja zaczęła realizację zapowiedzianego już w kampanii wyborczej wielkiego planu gospodarczego nazywanego *Build Back Better*²⁷. Zakładał on zatwierdzenie pakietu ustaw, które z jednej strony przyczyniłyby się do odbudowy gospodarki amerykańskiej po kryzysie pandemicznym z roku 2020, jednak z drugiej miały znacznie szerszy zakres, obejmujący rewitalizację oraz unowocześnienie amerykańskiej infrastruktury, wprowadzenie oraz rozszerzenie programów społecznych, jak również dostosowanie gospodarki do wyzwań klimatycznych, poprawę innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw amerykańskich i umocnienie pozycji USA w gospodarce światowej. Początkowo program obejmował pakiet trzech ustaw: *American Rescue Plan* (1,9 bln USD); *American Jobs Plan* (2,3 bln USD) oraz *American Family Plan* (1,8 bln USD) rozłożonych nawet na dziesięć lat. W toku prac legislacyjnych (o czym wspomniano powyżej) udało się zatwierdzić (z pewnymi modyfikacjami) dwie pierwsze ustawy, trzecia natomiast – nazwana ostatecznie *Build Back Better* – czeka na ratyfikację w Senacie (jednak z całą pewnością ulegnie znaczącym modyfikacjom przed ostatecznym głosowaniem).

²⁵ White House, *U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America*, październik 2021, <https://www.whitehouse.gov/> (dostęp: 02.02.2022).

²⁶ Zob. komentarze i interpretacje, np.: Goldman Sachs, „Bidenomics: Evolution or revolution?”, *Global Macro Research*, nr 99, 29 czerwca 2021 r., <https://www.goldmansachs.com/>; P. Markiewicz, „Wyzwania polityki gospodarczej USA”, *Biuletyn PISM*, nr 109 (2307), 2 czerwca 2021 r., <https://pism.pl/publikacje/> (dostęp do wszystkich: 15.01.2022).

²⁷ Program wyborczy: *Build Back Better: Joe Biden's Jobs and Economic Recovery Plan for Working Families*, <https://joebiden.com/build-back-better/> oraz komentarz do wyborczej koncepcji gospodarczej Bidena: „Bidenomics: The good the bad and the unknown”, *The Economist*, 3 października 2020 r., <https://www.economist.com/> (dostęp: 20.01.2022).

Kondycja amerykańskiej gospodarki w 2021 r. była stosunkowo dobra, jednak wysoka inflacja w drugiej połowie roku wpłynęła negatywnie na nastroje Amerykanów. Po załamaniu gospodarczym w roku 2020, spowodowanym pierwszą falą pandemii i kilkumiesięcznym lockdownem, stan amerykańskiej gospodarki zaczął się poprawiać już w drugiej połowie roku 2020, a wyraźna poprawa nastąpiła w kolejnym roku. W efekcie w 2021 r. wzrost PKB wyniósł 5,7%, bezrobocie zmniejszyło się do 4% (w porównaniu z 6,4% w 2020 r.), deficyt budżetowy, choć nadal bardzo wysoki (2,8 bln USD), był niższy od tego z 2020 r. o 2,6 punktu procentowego, jak również niższy od założeń budżetowych o 897 mld USD²⁸. Na amerykańskiej giełdzie odnotowano kolejny rekord – indeks S&P 500 wzrósł do listopada o 37,4%. Głównym problemem okazała się jednak inflacja, która pod koniec 2021 r. osiągnęła poziom 7,1% (najwięcej od 40 lat), ponadto nadal zwiększał się dług publiczny, który w 2021 r. wyniósł 23,6 bln USD (wzrost o 8,8%)²⁹.

Atak na Kapitol ze stycznia 2021 r. był swego rodzaju kulminacją wewnętrznych **problemów społecznych w USA**. Podziały w społeczeństwie amerykańskim (zarówno te o charakterze politycznym, ekonomicznym, jak i rasowym) narastają od lat i nasiliły się znacząco za prezydentury Baracka Obamy oraz Donalda Trumpa. Jednak to rządy Trumpa doprowadziły do nienotowanego od lat wzrostu polaryzacji politycznej oraz narastania agresji społecznej w USA. Zgodnie z ocenami głównych ośrodków badania opinii publicznej polaryzacja polityczna w USA jest najwyższa od 80 lat i stale się pogłębia³⁰, Amerykanie podzielili się na dwa obozy, zwolenników republikanów i demokratów (lub patrząc na to nieco inaczej – na zwolenników i przeciwników prezydenta Trumpa), które nie mają szansy na porozumienie, choć należy też zauważyć, że obozy te także nie są spójne wewnętrznie³¹. Ponadto działania i ostra retoryka Trumpa podczas prezydentury i już po jej zakończeniu, w połączeniu z kampaniami dezinformacyjnymi

²⁸ Dane za Bureau of Economic Analysis, <https://www.bea.gov/>; Statista, <https://www.statista.com/>, US Department of Treasury, *Joint Statement by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen and Acting Director of the Office of Management and Budget Shalanda D. Young on Budget Results for Fiscal Year 2021*, 22 października 2021 r., <https://home.treasury.gov/> (dostęp: 20.01.2022).

²⁹ Ibidem; <https://www.bea.gov/>.

³⁰ FiveThirtyEight Chat, „Why has Biden's approval rating gotten so low so quickly?“, FiveThirtyEight.com, 12 października 2021 r., <https://fivethirtyeight.com/> (dostęp: 21.01.2022).

³¹ Więcej na temat wewnętrznych podziałów w obozach politycznych w analizach Pew Research Center, np. „Beyond red vs. blue: The political typology“, 9 listopada 2021 r.; T. van Green, „Republicans and Democrats alike say it's stressful to talk politics with people who disagree“, 23 listopada 2021 r.; A. Connaughton, „Americans see stronger societal conflicts than people in other advanced economies“, 13 października 2021 r.; „Voters' attitudes about race and gender are even more divided than in 2016“, 10 września 2020 r.; raporty dostępne na stronie: <https://www.pewresearch.org/> (dostęp do wszystkich: 23.01.2022).

i powszechnym wykorzystaniem mediów społecznościowych³², skutkowały nasileniem się ruchów ekstremistycznych, zarówno o charakterze prawicowym, jak i lewicowym, oraz ich radykalizacją (np. ultraprawicowe – QAnon czy Proud Boys oraz lewicowe – Antifa czy radykalizujący się ruch Black Lives Matter). Choć ruchy te nie mają masowego charakteru, to jednak ich aktywność i widoczność w mediach społecznościowych prowadzi w konsekwencji do wzbudzania nienawiści oraz przemocy społecznej. Zdaniem Jareda Holta z *The Atlantic*: „[...] zagrożenie przemocą polityczną w Stanach Zjednoczonych może być rozproszone, ale stale rośnie. [...] Chociaż ruchy ekstremistyczne są coraz lepiej przebadane i kontrolowane, to zagrożenia, jakie stwarzają dla bezpieczeństwa narodowego i demokracji, pozostają nadal głównym problemem”³³. Zatrważające jest jednak to, że w efekcie wydarzeń na Kapitolu zaczęły pojawiać się komentarze i głosy mówiące o możliwości wybuchu zamieszek na szerszą skalę, a nawet wojny domowej w Stanach Zjednoczonych³⁴. I choć trudno sobie dziś wyobrazić wojnę domową w USA, to realnym zagrożeniem dla Amerykanów oraz amerykańskiej demokracji jest dążenie części republikanów do ponownego wyboru Trumpa i związanych z tym konsekwencji. Zdaniem Thomasa L. Friedmana, odwołującego się do słów Stevena Levitsky’ego (współautora książki *Tak umierają demokracje*), „najlepszym sposobem [uratowania amerykańskiej demokracji – przyp. autorki] jest budowanie szerokiej platformy jedności narodowej, która pozwoli jak najliczniejszym republikanom porzucić sektę Trumpa bez konieczności przejścia do obozu Demokratów przez duże »D«”³⁵. Choć proponowane rozwiązanie wydaje się dość radykalne, to bez wątpienia Amerykanie muszą podjąć pilne poszukiwania skutecznego sposobu na przezwycięzenie podziałów i przywrócenie „normalności” społeczno-politycznej.

³² Na temat roli mediów w polaryzacji społeczeństw zob. np.: E. Kubina, Ch. von Sikorski, „The role of (social) media in political polarization: a systematic review”, *Annals of the International Communication Association* 2021, t. 45, nr 3, s. 188–206, <https://doi.org/10.1080/23808985.2021.1976070> (dostęp: 23.01.2022).

³³ J. Holt, „After the insurrection. How domestic extremists adapted and evolved after the January 6 US Capitol attack”, Atlantic Council (DFRLab), styczeń 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/> (dostęp: 21.01.2022).

³⁴ Zob. np.: W.G. Gale, D.M. West, „Is the US headed for another civil war?”, Brookings Institution, 16 września 2021 r., <https://www.brookings.edu/>; S. Marche, *The Next Civil War: Dispatches From the American Future*, Avid Reader Press, New York 2021 (oraz recenzja tej książki: F. O’Toole, „Beware prophecies of civil war”, *The Atlantic Online*, 2022, <https://www.theatlantic.com/>); O. Koren, „Civil war in the US is unlikely because grievance doesn’t necessarily translate directly into violence”, *The Conversation*, 14 stycznia 2022 r., <https://theconversation.com/> (dostęp do wszystkich: 28.02.2022).

³⁵ T.L. Friedman, „Biden-Cheney 2024? Dlaczego nie, w Izraelu to się udało”, *Magazyn Wolna Sobota, Gazeta Wyborcza*, 5 lutego 2022 r., s. 23.

Polityka zagraniczna – *America is back*, czyli powrót z przeszkodami

W sferze polityki zagranicznej nowa administracja także stanęła przed wieloma wyzwaniami oraz problemami pozostawionymi przez Donalda Trumpa i jego współpracowników. Joe Biden nie tylko musiał zmierzyć się ze słabą pozycją USA w świecie oraz spadkiem zaufania wśród sojuszników, lecz także z narastającą presją głównie ze strony Chin i Rosji, które, widząc słabości supermocarstwa, chciały wykorzystać tę sytuację³⁶. Nowa administracja była dobrze przygotowana do działań w sferze polityki zagranicznej z uwagi na to, że zarówno prezydenta, jak i większość członków jego gabinetu wyróżnia długoletnie doświadczenie w polityce (w tym międzynarodowej), które zdobyli, współpracując z poprzednimi administracjami³⁷. Niezależnie jednak od tego, że główne stanowiska w sferze polityki zagranicznej były obsadzone, to przez cały rok prezydent miał problemy z mianowaniem urzędników poszczególnych departamentów oraz ambasadorów, co zdecydowanie utrudniało pracę na poziomie operacyjnym³⁸.

Dowodem na gotowość podjęcia konkretnych działań międzynarodowych było zaprezentowanie już w marcu 2021 r. Tymczasowych Wytycznych dotyczących Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (*Interim National Security Strategic Guidance – INSSG*)³⁹. Założenia tymczasowej strategii były spójne z programem wyborczym Joego Bidena⁴⁰. Wśród priorytetów dla USA w sferze polityki zagranicznej wyliczono: odzyskanie międzynarodowej pozycji wraz z przywróceniem roli sojuszy, opanowanie pandemii COVID-19 oraz kryzysu klimatycznego; wzmocnienie demokracji w świecie i zwalczanie autorytaryzmów, przywrócenie znaczenia i roli organizacji międzynarodowych. Jako państwa stanowiące największe zagrożenie dla USA oraz stabilności na świecie na pierwszym miejscu wskazano Chiny, które określono jako „asertywnego rywala” (i przywołano je w INSSG aż 18 razy), oraz Rosję, która została nazwana „rywalem destabilizującym” (i wspomniano o niej 5 razy)⁴¹. Iran i Koreę Północną uznano za regionalne zagrożenia dla USA, ich partnerów i stabilności regionalnej. W INSSG

³⁶ Zgodnie z badaniami Pew Research Center, w 2020 r. 63% (z badanych 12 krajów) postrzegało USA negatywnie, tylko 34% pozytywnie, a ocena polityki międzynarodowej prezydenta Trumpa była jeszcze bardziej krytyczna (83% ocen negatywnych i zaledwie 17% pozytywnych). Zob. więcej: R. Wike, J. Poushte, L. Silver, J. Fetterolf, M. Mordecai, „America’s image abroad rebounds with transition from Trump to Biden”, Pew Research Center, 10 czerwca 2021 r., <https://www.pewresearch.org/> (dostęp: 23.01.2022).

³⁷ Więcej na temat współpracowników prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej zob. *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 235–238.

³⁸ Zob. więcej: B. O’Toole, „Biden’s empty posts are a national security problem”, op. cit.

³⁹ White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, op. cit.

⁴⁰ Joseph R. Biden, Jr., „Why America must lead again. Rescuing U.S. foreign policy after Trump”, *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień 2020.

⁴¹ White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, op. cit.

stwierdzono: „Stoimy w obliczu świata rosnącego nacjonalizmu, słabnącej demokracji, rosnącej rywalizacji z Chinami, Rosją i innymi państwami autorytarnymi oraz rewolucji technologicznej, która zmienia każdy aspekt naszego życia”⁴².

Aby podkreślić odejście od koncepcji Trumpa *America first* (Po pierwsze Ameryka), motywem przewodnim nowej wizji polityki zagranicznej zostało hasło *America is back* (Ameryka powróciła), a celem – wskrzeszenie amerykańskiej dyplomacji, która miała być podstawowym narzędziem w relacjach zagranicznych, nie wykluczając jednak użycia siły, jeśli okaże się to konieczne. W opinii zwolenników administracji Bidena nowa koncepcja polityki zagranicznej oraz jej roczna realizacja dają nadzieję na naprawę błędów poprzednika i odbudowę pozycji USA w świecie dzięki zastosowaniu pragmatycznego podejścia, przeciwnicy wskazują jednak na błędy i zbyt duże rozproszenie działań USA oraz mało konkretną wizję nowej polityki⁴³.

Realizację ambitnej agendy w zakresie polityki zagranicznej utrudniała pandemia oraz jej skutki, jak również liczne wyzwania w polityce wewnętrznej o priorytetowym znaczeniu. W efekcie w 2021 r. prezydent odbył tylko dwie podróże zagraniczne, wynikające z wcześniej ustalonego kalendarza wydarzeń i spotkań na forach organizacji międzynarodowych. Większość spotkań „zagranicznych” (zarówno tych na poziomie multilateralnym, jak i bilateralnym) Biden zrealizował wirtualnie, z fotela w Białym Domu. Niemniej jednak nowa administracja podjęła intensywne działania w wielu kluczowych dziedzinach: rewitalizacji współpracy wielostronnej i bilateralnej; ułożenia relacji z głównymi adversarzami oraz rozwiązania najbardziej palących problemów, w tym zakończenia amerykańskiej interwencji w Afganistanie.

W zakresie odnawiania współpracy wielostronnej oraz „odwracania” decyzji Donalda Trumpa Joe Biden już w pierwszych miesiącach urzędowania ogłosił powrót do porozumienia paryskiego, wstrzymał wyjście USA z WHO (które jeszcze nie weszło w życie po decyzji Trumpa) i z Rady Praw Człowieka ONZ (z której administracja Trumpa wycofała się w 2018 r.). Zdecydował również o podjęciu rozmów na temat powrotu do porozumienia nuklearnego z Iranem (JPCOA), a negocjacje w tej sprawie toczyły

⁴² Ibidem.

⁴³ Zob. np.: J. Shiffrinson, S. Wertheim, „Biden the realist. The president’s foreign policy doctrine has been hiding in plain sight”, *Foreign Affairs*, 9 września 2021 r.; H. Brands, „The overstretched superpower. Does America have more rivals than it can handle?”, *Foreign Affairs*, 22 stycznia 2022 r.; E. Ashford, „America needs a bolder Biden”, *Foreign Affairs*, 20 stycznia 2022 r.; R. Haass, „The age of America first. Washington’s flawed new foreign policy consensus”, *Foreign Affairs*, listopad/grudzień 2021; S.M. Walt, „Biden’s 2022 foreign-policy to-do list. A preview of the challenges the U.S. president should prepare for in the year ahead”, *Foreign Policy*, 28 grudnia 2021 r., <https://foreignpolicy.com/> (dostęp: 23.01.2022).

się cały rok (na razie bez efektów). W 2021 r. nowa administracja zadbała także o odnowienie współpracy na forach międzynarodowych, czego efektem były m.in.: rewitalizacja współpracy w ramach G-7 (pierwsze spotkanie zapoznawcze online w lutym, a potem szczyt w czerwcu w Kornwalii oraz szczyt G-20, który odbył się w hybrydowej formie w Rzymie w październiku); powrót USA do aktywności w zakresie ochrony klimatu i aktywny udział w szczycie COP26 w Glasgow; jak również wzmożenie działań wielostronnych na rzecz ochrony demokracji w ramach organizacji wirtualnego Szczytu dla Demokracji w grudniu 2021 r.⁴⁴ W kwestii wzmacniania amerykańskich sojuszy Biden potwierdził dotychczasowe zobowiązania wobec partnerów, w tym szczególną uwagę poświęcił Sojuszowi Północnoatlantycznemu (NATO), zmarginalizowanemu za prezydentury Trumpa. Natomiast we wrześniu doprowadził do zawarcia nowego sojuszu z Australią i Wielką Brytanią – AUKUS, co z jednej strony zintensyfikowało amerykańską współpracę strategiczną i wojskową w regionie Indo-Pacyfiku, z drugiej jednak wywołało rozczarowanie i niezadowolenie w Europie, a szczególnie we Francji, która straciła kontrakt wojskowy z Australią.

W kontekście polityki regionalnej USA w INSSG wskazano: „nasze żywotne interesy narodowe wymagają jak najgłębszego zaangażowania w regionie Indo-Pacyfiku, w Europie i na zachodniej półkuli”⁴⁵. Tym samym nowa administracja podkreśliła, że **region Indo-Pacyfiku** (nazwa wprowadzona przez Trumpa) jest głównym obszarem zainteresowania i działań dla Stanów Zjednoczonych. W ramach realizacji koncepcji wzmacniania współpracy wielostronnej oraz więzi sojuszniczych Biden już w pierwszych dniach urzędowania potwierdził amerykańskie sojusze i zobowiązania wobec państw regionu w rozmowach telefonicznych z przywódcami Japonii, Korei Południowej, Indii oraz Australii. Premier Japonii Yoshihide Suga był pierwszym przywódcą zagranicznym, z którym Joe Biden spotkał się osobiście, natomiast drugim był prezydent Korei Południowej Moon Jae-in. W 2021 r. prezydent brał też udział (głównie wirtualnie) w spotkaniach głównych instytucji współpracy regionalnej, czyli w szczytach: APEC, USA-ASEAN oraz Azji Wschodniej, w czasie których dyskutowano o głównych wyzwaniach dla regionu oraz ustalono priorytety działań na najbliższe lata. Efektem pierwszego roku polityki nowej administracji wobec regionu Indo-Pacyfiku jest także wzmocnienie współpracy w ramach struktury

⁴⁴ Szczyt dla Demokracji został oceniony dość krytycznie, a najwięcej kontrowersji wzbudziła lista zaproszonych gości, wśród nich bowiem znalazły się zarówno państwa, których polityka rodzi poważne zastrzeżenia w kontekście przestrzegania praw człowieka i poszanowania demokracji (np. Turcja, niektóre państwa afrykańskie czy azjatyckie), jak i podmioty nieuznawane przez ONZ (np. Tajwan czy Kosowo). Zob. White House, *Summit for Democracy: Invited Participants*, grudzień 2021, <https://www.state.gov/> (dostęp: 23.01.2022).

⁴⁵ White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, op. cit., s. 10.

regionalnej Quad, obejmującej USA, Indie, Australię i Japonię, jak również (wspomniane wyżej) podpisanie nowego układu strategicznego AUKUS i pogłębienie trójstronnej współpracy USA-Japonia-Korea Południowa. Pod koniec roku przedstawiciele administracji (sekretarz stanu Antony Blinken oraz koordynator regionalny Kurt Campbell) przedstawili główne założenia amerykańskiej strategii wobec regionu (zarysowane wcześniej w INSSG)⁴⁶. Zgodnie z nimi potwierdzono, że Stany Zjednoczone „są i zawsze będą narodem Indo-Pacyfiku” i opowiadają się za „otwartym i wolnym” regionem, gdzie będą: zapobiegać agresywnym i niebezpiecznym działaniom innych państw (w tym przede wszystkim Chin), wzmacniać więzi w regionie z tradycyjnymi sojusznikami (Australia, Nowa Zelandia, Japonia, Korea Południowa) oraz z nowymi partnerami (wskazano na: Indie, Filipiny, Tajlandię, Singapur, Wietnam, Malezję oraz Indonezję); promować dobrobyt poprzez handel, inwestycje i poprawę infrastruktury; stawiać czoła wyzwaniom takim jak pandemia oraz zmiany klimatyczne; jak również wzmacniać bezpieczeństwo w ramach nowej strategii nazwanej „zintegrowanym odstraszaniem”⁴⁷.

Choć mogłoby się wydawać, że wybór Bidena na prezydenta będzie gwarancją rewitalizacji **relacji transatlantyckich** (m.in. dzięki jego długoletnim i dobrym relacjom z przywódcami europejskimi z czasów wiceprezydentury, ale również z uwagi na świadomość roli i znaczenia relacji z Europą dla USA podczas zimnej wojny), to jednak po roku od objęcia urzędu można stwierdzić, że na razie efekty współpracy są nieco rozczarowujące⁴⁸. W ramach realizacji relacji transatlantyckich USA prowadziły dialog zarówno z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, jak i z Wielką Brytanią. W 2021 r. ożywieniu kontaktów sprzyjał kalendarz wydarzeń międzynarodowych, w ramach którego główne spotkania światowych przywódców odbyły się w Europie (G-7 w Kornwalii, G-20 w Rzymie, COP26 w Glasgow), jak również zrealizowano wiele inicjatyw typowo transatlantyckich, takich jak np. Konferencja Bezpieczeństwa w Monachium (wirtualna), szczyt NATO w Brukseli czy pierwszy od 2017 r. szczyt USA-UE (także w Brukseli). Głównymi tematami w relacjach USA-UE w roku 2021 były: rola NATO i kwestie

⁴⁶ A. Blinken, „A free and open Indo-Pacific”, Secretary of State Speech, Universitas Indonesia, Jakarta, 14 grudnia 2021 r., <https://www.state.gov/>; V. Jackson, „America’s Asia strategy has reached a dead end”, *Foreign Policy*, 9 stycznia 2022 r. (dostęp: 30.01.2022).

⁴⁷ A. Blinken, „A free and open Indo-Pacific”, op. cit.

⁴⁸ Więcej na temat współpracy transatlantyckiej w roku 2021 zob. np.: C. Adebahr (i inni eksperci), „How the Transatlantic relationship has evolved, one year into the Biden administration”, Carnegie Europe Commentary, 20 stycznia 2022 r., <https://carnegieeurope.eu/>; B. Stokes, „All is not well in the transatlantic relationship”, Politico, 10 stycznia 2022 r., <https://www.politico.eu/>; B. Stokes, R. Tausendfreund, „A Transatlantic rating of Biden’s first year in office”, German Marshall Fund of the United States, 18 stycznia 2022 r., <https://www.gmfus.org/> (dostęp do wszystkich: 02.02.2022).

bezpieczeństwa, w tym cyberterroryzm, reakcja na wyzwanie chińskie, dokończenie budowy i uruchomienie rurociągu Nord Stream 2 (łączącego Niemcy z Rosją), pandemia, zmiany klimatyczne, zagrożenia dla demokracji oraz relacje z Chinami, Rosją i Iranem. Wymiernym efektem rocznej współpracy USA-UE jest wzmocnienie dialogu między przywódcami, ale przede wszystkim intensyfikacja działań na poziomie operacyjnym – nawiązywanie współpracy technologicznej i powołanie Rady ds. Handlu i Technologii USA-UE (Trade and Technology Council), normalizacja relacji handlowych dzięki zniesieniu ceł nałożonych przez administrację Trumpa, jak również podjęcie działań mających na celu koordynowanie stosunków z Chinami. W roku 2021 zintensyfikowano także współpracę między USA i Wielką Brytanią (pozostającą poza UE, ale kluczową dla polityki europejskiej USA). Przejawem było m.in. odnowienie Karty Atlantyckiej po 80 latach i uzupełnienie jej o nowe wyzwania, jak również podpisanie porozumienia AUKUS. Bez wątpienia wielkim testem dla trwałości oraz efektywności współpracy transatlantyckiej, w tym przede wszystkim dla NATO, jest „wyzwanie ukraińskie”, czyli przedstawiona pod koniec 2021 r. przez Rosję groźba dokonania inwazji na Ukrainę. Na razie działania te doprowadziły do zintensyfikowania współpracy USA-UE i pokazały jedność transatlantycką wobec wspólnego zagrożenia ze strony rosyjskiej⁴⁹. W tym sensie Rosja „znów” jednoczy partnerów transatlantyckich, jak ZSRR w okresie zimnej wojny.

W polityce zagranicznej Bidena **Bliski Wschód** nadal jest ważnym, choć już nie priorytetowym regionem. Głównym zadaniem dla administracji pozostaje utrzymanie dotychczasowych sojuszy, w tym przede wszystkim z Izraelem i Arabią Saudyjską (jednak już nie tak bezkrytycznie jak za czasów Trumpa), oraz zapewnienie możliwie największej stabilności w regionie⁵⁰. W relacjach z Arabią Saudyjską nowa administracja zachowuje znacznie więcej powściągliwości i przywiązuje dużo większą wagę do kwestii praw człowieka. Jedną z pierwszych decyzji Bidena było wstrzymanie dostaw broni dla Arabii Saudyjskiej oraz Zjednoczonych Emiratów Arabskich do czasu przeglądu wojskowego oraz wycofanie poparcia dla ofensywy Arabii Saudyjskiej w Jemenie. W przypadku Izraela nowa administracja potwierdziła dotychczasowe zobowiązania i szczególne relacje łączące oba kraje, jednak aktualna polityka wobec tego państwa jest zdecydowanie bardziej

⁴⁹ Zob. np. A. Brzozowski, „EU-US to start new defence and security dialogue in early 2022”, www.euractiv.com, 3 grudnia 2021 r., <https://www.euractiv.com/> (dostęp: 30.01.2022).

⁵⁰ Więcej na temat polityki bliskowschodniej w 2021 r. zob. np.: S.A. Cook, „Biden’s Middle East strategy is ruthless pragmatism”, *Foreign Policy*, 7 stycznia 2022 r., <https://foreignpolicy.com/>; J. Norman, „Middle East balance key to Biden’s foreign policy aims”, Chatham House, 26 kwietnia 2021 r., <https://americas.chathamhouse.org/> (dostęp do wszystkich: 30.01.2022).

powściągliwa niż poprzednika⁵¹. Z jednej strony utrzymano decyzję Trumpa o przeniesieniu ambasady USA do Jerozolimy i uznaniu jej za stolicę Izraela, USA potwierdziły poparcie dla tzw. porozumień Abrahamowych (czyli porozumień normalizacyjnych Izraela z wybranymi krajami arabskimi), a z drugiej powróciły do bardziej tradycyjnego i bezstronnego podejścia wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Nowa administracja opowiada się za rozwiązaniem dwupaństwowym, a ponadto przywróciła relacje z Autonomią Palestyńską i wznowiła pomoc dla Palestyńczyków.

Zmianie uległo także podejście USA do Iranu. Niezależnie od tego, że nadal traktowany jest on jako państwo wrogie i jedno z głównych zagrożeń dla stabilności w regionie, to jednak nowa administracja poświęciła niemal cały rok na negocjacje mające na celu powrót do porozumienia nuklearnego – Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA, z którego USA wycofały się decyzją Trumpa⁵². Na razie jednak rozmowy nie przyniosły rozstrzygnięć, można się więc spodziewać ich kontynuacji w kolejnych latach. Jeśli chodzi o stosunki z Turcją, to niepokoić może umacnianie się autorytarnej władzy Recepca Erdoğan oraz jego zbliżenie z Rosją, czego efektem była finalizacja kontraktu na dostawę systemu obrony powietrznej z Rosji, czemu z kolei sprzeciwiały się Stany Zjednoczone przez nakładanie kolejnych sankcji na Turcję⁵³. W odniesieniu do bezpośredniego zaangażowania wojskowego w regionie stanowisko nowej administracji jest jednoznaczne – USA nie będą wysyłać wojsk do miejsc konfliktów, co m.in. przełożyło się na bierność w polityce wobec konfliktu syryjskiego i w efekcie umocnienie władzy Baszara al-Asada oraz otwarcie nowych przestrzeni dla aktywności Rosji i Chin. W regionie Bliskiego Wschodu Stany Zjednoczone podejmują także działania w zakresie przeciwdziałania rozwojowi bliskowschodniego terroryzmu i zwalczania ISIS oraz innych ugrupowań terrorystycznych.

Dla Ameryki Łacińskiej i Afryki, po latach zaniedbań i marginalizacji, wybór Bidena na prezydenta dawał nadzieje na rewitalizację i intensyfikację relacji oraz zneutralizowanie działań i wpływów Chin i Rosji, które szybko wypełniły przestrzeń pozostawioną przez USA w tych regionach. Jednak po roku można stwierdzić, że mimo planów oraz deklaracji na razie USA wykazują w obu regionach znacznie niższą aktywność od oczekiwanej.

⁵¹ Więcej na temat relacji USA z Izraelem w 2021 r. zob np.: N. Toosi, „Biden’s balancing act in the Middle East has a problem: Israel”, *Politico*, 19 listopada 2021 r., <https://www.politico.com/>; K. Robinson, „What is U.S. policy on the Israeli-Palestinian conflict?”, *Council on Foreign Relations*, 27 maja 2021 r., <https://www.cfr.org/> (dostęp do wszystkich: 30.01.2022).

⁵² K. Katzman, „Iran: Internal politics and U.S. policy and options”, *Congressional Research Service*, 29 czerwca 2021 r., <https://sgp.fas.org/>; S. Toossi, „U.S. policymakers are misreading Iran”, *Foreign Policy*, 5 listopada 2021 r., <https://foreignpolicy.com/> (dostęp: 30.01.2022).

⁵³ Więcej: „Turkey’s Russian air defence systems and U.S. response”, *Reuters*, 1 października 2021 r., <https://www.reuters.com/> (dostęp: 30.01.2022).

W przypadku polityki wobec zachodniej hemisfery, która została uznana za jeden z trzech priorytetowych regionów dla USA, administracja skupiła się przede wszystkim na odbudowaniu relacji z najbliższymi sąsiadami – Kanadą i Meksykiem, pozostawiając pozostałe kraje regionu nadal nieco na marginesie⁵⁴. Przywódcy Kanady i Meksyku (tradycyjnie) byli pierwszymi przedstawicielami zagranicznych rządów, z którymi skontaktował się prezydent zaraz po objęciu urzędu, a w listopadzie odbył się Szczyt Ameryki Północnej, co potwierdziło wagę wzajemnych więzi i dało zapowiedź rewitalizacji współpracy w ramach północnoamerykańskiego trójkąta w kolejnych latach. W ramach relacji w regionie USA skupiły się przede wszystkim na Ameryce Środkowej i zażegnaniu problemu nasilonej imigracji (w październiku ogłoszono strategię wobec imigrantów z Ameryki Środkowej⁵⁵), relacjach z Brazylią oraz Argentyną oraz kontynuacji twardej polityki wobec Wenezueli, potępiając autorytarne rządy Nicolasa Maduro i wyrażając poparcie dla Juana Guido. W kwestii Kuby nie zanotowano wielkich zmian w kontekście możliwości ponownego zbliżenia, głównie z uwagi na wewnętrzną sytuację na wyspie i sprzeciw USA wobec brutalnie tłumionych protestów antyrządowych. W roku 2022 w USA ma odbyć się dziewiąty Szczyt Obu Ameryk, co stwarza nadzieję na zintensyfikowanie aktywności USA wobec regionu.

Jeśli chodzi o Afrykę, to podobnie jak w przypadku Ameryki Łacińskiej już w kampanii wyborczej Biden zapowiadał zmianę podejścia do kontynentu afrykańskiego i wdrożenie „odważnej strategii”, która miała opierać się na wzajemnym szacunku, zaangażowaniu i ożywionej dyplomacji. Po pierwszym roku można jednak stwierdzić, że mimo nieco zwiększonego zainteresowania tym regionem, czego przejawem były liczne deklaracje prezydenta oraz wizyta sekretarza stanu w Nigerii, Kenii i Senegalu, nadal daleko jeszcze do realizacji zapowiedzi wyborczych i intensyfikacji kontaktów (np. rozczarowująca reakcja USA na konflikt w Etiopii)⁵⁶. Pewną

⁵⁴ Więcej na temat polityki nowej administracji wobec Ameryki Łacińskiej zob. np.: WOLA Staff, „Biden’s first year policies toward Latin America”, WOLA Commentary, 18 stycznia 2022 r., <https://www.wola.org/>; A. Main, „Biden and Latin America”, Center for Economic and Policy Research, 2 kwietnia 2022 r., <https://cepr.net/>; R.E. Feinberg, „Biden in Latin America: A modest start”, *The Global Americans*, 27 stycznia 2022 r., <https://theglobalamericans.org/> (dostęp: 29.01.2022).

⁵⁵ White House, *U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America*, op. cit.

⁵⁶ Więcej na temat afrykańskiej polityki nowej administracji zob. np.: W. Schneidman, „Will Biden deliver on his commitment to Africa in 2022?”, Brookings Institution, 10 stycznia 2022 r., <https://www.brookings.edu/>; R. Rattner, B. Whitmore, „President Biden’s Africa policy”, London School of Economics, Strategic Update, maj 2021, <https://www.lse.ac.uk/>; H.A. Schwartz, „Africa reacts to Biden’s first 100 days in office”, Center for Strategic and International Studies, 29 kwietnia 2021 r., <https://www.csis.org/> (dostęp do wszystkich: 24.01.2022).

nadzieję na zwiększenie zaangażowania Amerykanów w regionie daje zapowiedź organizacji szczytu przywódców państw afrykańskich z udziałem USA w roku 2022.

Chiny oraz Rosja to dwa państwa, którym poświęcono najwięcej uwagi w INSSG, oraz dwa najważniejsze wyzwania dla nowej administracji. W INSSG Chiny zostały określone jako „asertywny rywal” oraz „jedyne konkurent potencjalnie zdolny do połączenia swojej potęgi gospodarczej, dyplomatycznej, wojskowej i technologicznej, aby rzucić trwale wyzwanie stabilnemu i otwartemu systemowi międzynarodowemu”⁵⁷. W 2021 r. administracja Bidena zaprezentowała ostre i stanowcze stanowisko wobec tego kraju, koncentrując się na takich kwestiach jak: wzrost agresywnych działań Chin w regionie (np. prowokacje militarne wobec Tajwanu oraz wysp Senkaku), łamanie praw człowieka (m.in. brutalne tłumienie protestów w Hongkongu oraz Sinkiangu), pandemia oraz zmiany klimatyczne, rywalizacja w sferze gospodarczej i technologicznej (w tym: stosowanie zasad nieuczciwej konkurencji, kradzież praw własności intelektualnej, łamanie zasad handlowych itp.), intensyfikacja zbrojeń w połączeniu z wyścigiem innowacyjno-technologicznym wymierzonym przeciw USA. Stany Zjednoczone prowadziły także intensywną politykę wzmacniania sojuszy w regionie przeciw Chinom (czego przejawem było zawarcie porozumienia AUKUS) oraz wywierania presji dyplomatycznej w ramach współpracy na forach międzynarodowych. Podczas spotkania G-7, z inicjatywy USA, wydano wspólną deklarację potępiającą działania Chin za łamanie praw człowieka, agresywną politykę wobec Tajwanu, nieuczciwe praktyki handlowe oraz niejasną politykę wobec pandemii. W 2021 r. kontakty przywódców obu państw nie były intensywne. Joe Biden odbył dwie rozmowy telefoniczne oraz jedno wirtualne spotkanie z Xi Jinpingiem. Celem tego ostatniego miało być załagodzenie napięć i ustalenie wstępnej agendy na przyszłość. W efekcie prezydent Biden potwierdził poparcie dla polityki „jednych Chin”, a obaj przywódcy zapowiedzieli rozpoczęcie dialogu na temat zbrojeń strategicznych oraz ułatwień wizowych dla dziennikarzy⁵⁸. Komentatorzy wskazywali, że polityka administracji Bidena *de facto* niewiele różni się od poprzednika (np. sankcje nałożone przez Trumpa nadal nie zostały zniesione), a ponadto nowej administracji brakuje wyraźnej wizji strategicznej i pomysłu na Chiny⁵⁹. Niezwykle interesująca debata na temat strategii

⁵⁷ White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, op. cit., s. 8.

⁵⁸ „FAST THINKING: Breaking down the Biden-Xi virtual summit”, Atlantic Council, 16 listopada 2021 r., <https://www.atlanticcouncil.org/> (dostęp: 29.01.2022).

⁵⁹ Zob. np. J.A. Bader, „Biden’s China policy needs to be more than just Trump lite”, Brookings Institute, 25 stycznia 2022 r., <https://www.brookings.edu/>; R.A. Manning, „The U.S.-China relationship has entered a new phase. Diplomacy post-Biden-Xi summit is a test of intentions”, *Foreign Policy*, 6 grudnia 2021 r., <https://foreignpolicy.com/>; B. Davis, „Biden promised

USA wobec Chin, w której udział brali m.in. John Mearsheimer oraz G. John Ikenberry, toczyła się na łamach czasopisma *Foreign Affairs*⁶⁰.

Relacje między Joem Bidenem a Władimirem Putinem były napięte od pierwszego dnia po zaprzysiężeniu, a nowa administracja przyjęła ostry kurs wobec Rosji. Kluczowymi kwestiami w 2021 r. w relacjach amerykańsko-rosyjskich były: odnowienie układu Nowy START; łamanie praw człowieka przez Rosję oraz cyberterroryzm, sprawa rurociągu Nord Stream 2 (który w momencie objęcia rządów przez Bidena był już w zasadzie na ukończeniu), jak również wzrost agresji w polityce zagranicznej Rosji. Co prawda jedną z pierwszych wspólnych decyzji przywódców było przedłużenie o kolejnych pięć lat wygasającego układu Nowy START z 2010 r., jednak dalsze działania USA były zdecydowanie bardziej stanowcze i konfrontacyjne. W kolejnych miesiącach USA potępiły Rosję i nałożyły nowe sankcje za łamanie praw człowieka (w związku ze sprawą Aleksieja Nawalnego i innych działaczy opozycyjnych) oraz w efekcie wzmożonych cyberataków dokonywanych na amerykańską infrastrukturę informatyczną przez rosyjskie siły specjalne. Szczyt Biden–Putin, który odbył się w czerwcu w Genewie, nie tylko nie doprowadził do poprawy relacji i nie przyniósł konkretów, a wręcz jeszcze bardziej podkreślił napięcia między obu krajami⁶¹. Sytuacja między USA a Rosją uległa zdecydowanemu pogorszeniu pod koniec roku 2021, kiedy Rosja rozpoczęła przygotowania do inwazji na Ukrainę. Stanowisko USA w tej sprawie było od początku jednoznaczne, a zostało dodatkowo potwierdzone podczas spotkania sekretarza stanu Antony’ego Blinkena z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem. Blinken stwierdził: „USA i ich sojusznicy niezachwianie wspierają suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy i jeżeli jakiegokolwiek jednostki rosyjskiego wojska wkroczą na Ukrainę, to będzie to oznaczało ponowną inwazję i spotka się ze zdecydowaną, solidarną i szybką odpowiedzią USA i ich sojuszników”⁶².

Przełomowym wydarzeniem, a zarazem punktem zwrotnym w pierwszym roku administracji Bidena było **wycofanie wojsk amerykańskich z Afganistanu** i zakończenie 20-letniej interwencji wojskowej w tym kraju

to confront China. First he has to confront America’s bizarre trade politics”, *Politico*, 31 stycznia 2022 r., <https://www.politico.com/> (dostęp do wszystkich: 29.01.2022).

⁶⁰ J.J. Mearsheimer, „The inevitable rivalry. America, China, and the tragedy of great-power politics”, *Foreign Affairs*, listopad/grudzień 2021; G.J. Ikenberry, A.J. Nathan, S. Thornton, Sun Zhe, J.J. Mearsheimer, „A rival of America’s making?. The debate over Washington’s China strategy”, *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień 2022.

⁶¹ V. Soldatkin, S. Holland, „Far apart at first summit, Biden and Putin agree to steps on cybersecurity, arms control”, *Reuters*, 17 czerwca 2021 r., <https://www.reuters.com/> (dostęp: 29.01.2022).

⁶² B. Lewicki (oprac.), „Ławrow po spotkaniu z Blinkenem. Padła jasna deklaracja w sprawie Ukrainy”, *Dziennik.pl*, 21 stycznia 2022 r., <https://wiadomosci.dziennik.pl/> (dostęp: 29.01.2022).

(2001–2021). Niezależnie od tego, że termin i warunki operacji były wynegocjowane z talibami przez Trumpa (porozumienia z Dauhy z lutego 2020 r.), to ostateczna decyzja co do terminarza i formy jej przeprowadzenia należały do prezydenta Bidena. Wbrew opiniom przedstawicieli amerykańskich sił zbrojnych prezydent zdecydował o całkowitym wycofaniu wojsk USA do 11 września 2021 r.⁶³ Faktycznie większość wojsk została wycofana do lipca 2021 r., co przyspieszyło ofensywę talibów i doprowadziło do zajęcia Kabulu i przejęcia kontroli nad Afganistanem 15 sierpnia 2021 r. przy bierności rządu i armii afgańskiej⁶⁴. Skutkiem tych wydarzeń była konieczność przeprowadzenia ewakuacji pozostałych w Afganistanie obywateli amerykańskich oraz Afgańczyków, którzy musieli opuścić kraj w obawie o swoje życie. Chaotyczna i dramatyczna ewakuacja transmitowana przez dwa tygodnie przez światowe media pokazała światu słabość USA oraz wyeksponowała błędy decyzyjne administracji. W efekcie pozostawienie Afganistanu w rękach talibów doprowadziło do zaprzepaszczenia wszystkiego, co udało się ogromnym kosztem osiągnąć tam przez poprzednie dwie dekady (tj. modernizacja kraju, zręby demokracji, podniesienie poziomu szkolnictwa, poprawa sytuacji kobiet i przestrzegania praw człowieka), i przyczyniło się do dramatycznego pogorszenia kondycji państwa i warunków do życia dla ludności⁶⁵. Po ponad pół roku od wycofania z Afganistanu bilans tej operacji dla administracji Bidena jest niekorzystny, zarówno z perspektywy krajowej, jak i międzynarodowej. Amerykańska opinia publiczna na razie nie doceniła decyzji administracji o zakończeniu trwającej dwie dekady „niekończącej się wojny”, która pochłonęła ponad 172 tys. ofiar, w tym 2,5 tys. wśród żołnierzy amerykańskich, oraz obciążyła budżet amerykański ponad 2 bln USD⁶⁶. Od sierpnia 2021 r. notowania Bidena zaczęły szybko spadać i w styczniu 2022 r. osiągnęły dramatycznie niski poziom zaledwie około 40% akceptacji dla prezydenta (w zależności od badania)⁶⁷. Ponadto,

⁶³ Więcej: H. Cooper, E. Schmitt, „Military officials say they urged Biden against Afghanistan withdrawal”, *New York Times*, 28 września 2021 r.; „Top military officials testify on Afghanistan withdrawal | full video”, Youtube, wrzesień 2021, <https://www.youtube.com/> (dostęp: 29.01.2022).

⁶⁴ T. Clayton, „U.S. military withdrawal and Taliban takeover in Afghanistan: Frequently asked questions”, Congressional Research Service, 17 września 2021 r., <https://crsreports.congress.gov/>; „Collapse in Afghanistan: Early insights from RAND researchers”, The RAND Blog, 17 sierpnia 2021 r., <https://www.rand.org/> (dostęp: 23.01.2022).

⁶⁵ Więcej: M.E. O’Hanlon, R. Stewart, O. Younossi, „It’s time for the West to engage with the Taliban”, Brookings Institution, 16 grudnia 2021 r., <https://www.brookings.edu/> (dostęp: 23.01.2022).

⁶⁶ VOA News, „The cost of America’s longest war: Thousands of lives, trillions of dollars”, VOA News za Associated Press, 30 sierpnia 2021 r., <https://www.voanews.com/> (dostęp: 23.01.2022).

⁶⁷ G. Skelley, J. Yi, „One year in, Biden has the second-lowest approval rating of any president”, *FiveThirtyEight*, 14 stycznia 2022 r., <https://fivethirtyeight.com/>; RealClearPolitics, „President Biden job approval”, RealClearPolitics (aktualizowane na bieżąco, stan z 22 stycznia 2022 r.), <https://www.realclearpolitics.com/> (dostęp: 22.01.2022).

z międzynarodowego punktu widzenia, operacja ta ukazała słabości strategiczne i operacyjne obecnej administracji, co zostało wykorzystane przez Chiny i Rosję – odpowiednio w kwestii zaostrzenia polityki i agresywnych działań wobec Tajwanu oraz Ukrainy. Choć na razie nie można ocenić, jakie będą długoterminowe skutki wycofania USA z Afganistanu, zdaniem wielu komentatorów i ekspertów było to symboliczne zamknięcie trzech dekad pozimnowojennej polityki zagranicznej USA i zakończenie ery liberalnego interwencjonizmu⁶⁸. Ivan Krastev i Mark Leonard idą nawet o krok dalej, wieszcząc koniec amerykańskiej ery: „Epoka, która rozpoczęła się po zakończeniu zimnej wojny, dobiegła końca. Przejmujący widok afgańskich cywilów w desperacji chwytających się odlatujących samolotów na lotnisku w Kabulu to wymowny obraz, który może symbolizować koniec ery zdominowanej przez Stany Zjednoczone”.

*

Przejmując władzę od Donalda Trumpa, Joe Biden i nowa demokratyczna administracja stanęli przed ogromnymi wyzwaniem, którym na razie nie udało się sprostać⁶⁹. Po roku od objęcia rządów wskaźniki akceptacji prezydenta są na bardzo niskim poziomie (około 40% ocen pozytywnych i nieco ponad 50% negatywnych), a niezadowolenie z działań administracji jest duże, nawet wśród wyborców demokratycznych i niezależnych⁷⁰. Wśród przyczyn tej sytuacji można z pewnością wskazać cztery czynniki: niezadowalające efekty walki z pandemią (mimo początkowych sukcesów), wysoką inflację, która negatywnie wpływa na nastroje społeczne, oraz chaotyczną i dramatyczną operację wycofania wojsk z Afganistanu, jak również zbyt nie rozproszenie działań na wiele dużych projektów równocześnie (wielkie projekty legislacyjne w ramach realizacji agendy *Build Back Better*, ale też rozproszona na wiele spraw jednocześnie aktywność międzynarodowa). Bez wątpienia punktem zwrotnym dla nowej administracji była źle przeprowadzona akcja wycofania wojsk amerykańskich z Afganistanu – od tego momentu notowania Bidena zaczęły drastycznie spadać i do tej pory nie widać poprawy. Perspektywy na 2022 r. nie są optymistyczne. Wobec

⁶⁸ Zob np.: „From Saigon to Kabul: What America’s Afghan fiasco means for the world”, *The Economist*, 21 sierpnia 2021 r., <https://www.economist.com/>; J. Freedland, „Biden will survive the Afghan withdrawal, but it seals the fate of liberal interventionism”, *The Guardian*, 3 listopada 2021 r., <https://www.theguardian.com/>; I. Krastev, M. Leonard, „Kto teraz będzie rządzić światem”, *Gazeta Wyborcza*, 27 grudnia 2021 r., <https://wyborcza.pl/> (dostęp do wszystkich: 29.12.2021).

⁶⁹ Zgodnie z obliczeniami The Poynter Institute, wg stanu ze stycznia 2022 r. prezydentowi udało się zrealizować 16% ze stu wyborczych obietnic, 46% jest nadal procedowanych, a 24% zostało na razie wstrzymanych. Więcej zob. „Biden promise tracker”, Polifact, styczeń 2022, <https://www.politifact.com/> (dostęp: 28.01.2022).

⁷⁰ FiveThirtyEight Chat, „Why has Biden’s approval rating gotten so low so quickly?”, FiveThirtyEight, 12 października 2021 r., <https://fivethirtyeight.com/> (dostęp: 28.01.2022).

słabości Stanów Zjednoczonych w wymiarze międzynarodowym oraz bardzo niskiej akceptacji działań administracji Bidena można spodziewać się nasilenia problemów wewnętrznych (w tym także możliwej klęski wyborczej demokratów w tegorocznych wyborach do Kongresu) oraz coraz bardziej asertywnej, a nawet agresywnej polityki innych państw, czego przejawem są podjęte na początku roku działania Rosji wobec Ukrainy czy zwiększenie aktywności Chin na morzu Południowochińskim.

United States 2021: The year of failed hopes

The tumultuous presidency of Donald Trump (2017–2020) and the unprecedented attack on Capitol Hill in January 2021 that marked its ending posed enormous challenges to the new Joe Biden administration. The primary concern of the new administration was to deliver on an ambitious electoral agenda, while also addressing the troublesome legacy of the previous administration of Donald Trump. This chapter analyzes the first year of Joe Biden's presidency, focusing primarily on the condition of American democracy after the attack on the U.S. Capitol and the effectiveness of the new administration's domestic and international policy measures in fulfilling campaign commitments. It can be concluded that Biden's first year in office as President has failed to bridge internal political and social divides, while the majority of the respondents are dissatisfied with the new administration's performance. This is evidenced by the very low presidential approval ratings, which began to deteriorate after the U.S. withdrawal from Afghanistan. This chapter attempts to answer why such an experienced and professional administration, that in principle did not experience any unexpected and unpredicted developments in the past year, is rated so unfavorably. Despite the objective obstacles faced by the new administration, 2021 lacked strong leadership and effective communication with the public. Moreover, the administration has tackled too many problems simultaneously instead of focusing on a few key issues.

Keywords: United States, Donald Trump, Joe Biden, foreign policy, Republicans, Democrats, US economy, Europe, China, Russia

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, Donald Trump, Joe Biden, polityka zagraniczna, republikanie, demokraci, gospodarka USA, Europa, Chiny, Rosja