

Paulina Matera

Uwarunkowania gospodarcze polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych w latach 70. XX wieku w świetle teorii międzynarodowej ekonomii politycznej

Ekonomia Międzynarodowa nr 3, 15-27

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Uwarunkowania gospodarcze polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych w latach 70. XX wieku w świetle teorii międzynarodowej ekonomii politycznej

Paulina Matera¹

W latach 70. XX wieku coraz częściej dyskutowano na temat roli czynnika gospodarczego w kształtowaniu się polityki zagranicznej. Badacze ogłaszający teorie mające tłumaczyć znaczenie tego wymiaru stosunków międzynarodowych często posługiwali się przykładem Stanów Zjednoczonych. Wtedy też miała miejsce debata naukowa między zwolennikami różnych nurtów międzynarodowej ekonomii politycznej (MEP).

Celem artykułu jest weryfikacja wybranych teorii w kontekście analizy polityki amerykańskiej wobec państw Europy Zachodniej w latach 70. Ilustrując ich zasadność przykładami transatlantyckiej współpracy i rywalizacji, chcę ukazać także konieczność łączenia elementów różnych perspektyw badawczych w analizie stosunków międzynarodowych. Zamierzam również udowodnić tezę, że wzrost znaczenia kwestii gospodarczych w polityce zagranicznej USA zainspirował powstawanie pionierskich prac w zakresie MEP, a tym samym wyodrębnił się tej ważnej subdyscypliny nauki o stosunkach międzynarodowych.

Wyodrębnienie się międzynarodowej ekonomii politycznej

Lata 70. XX wieku to czas odprężenia w rywalizacji zimnowojennej. Zmniejszyło się zagrożenie wybuchem światowego konfliktu militarnego, co spowodowało wzrost zainteresowania pozamilitarnymi czynnikami wpływającymi na relacje między państwami. Egzemplifikacją współzależności między polityką a gospodarką były dwa kryzysy: walutowy, który doprowadził do odejścia od systemu z Bretton Woods, oraz naftowy – po wojnie izraelsko-arabskiej Jom Kippur z 1973 roku (Skodlarski, Matera, s. 273)². Skutki tych wydarzeń dotknęły wszystkich państw zachodniego systemu, jednak generowały odmienne problemy dla poszczególnych gospodarek narodowych. Zróżnicowane programy walki z kryzysem, przyjmowane indywidualnie przez każdy kraj, prowadziły do nieporozumień, które często przenosiły się na polityczny obszar stosunków międzynarodowych.

¹ Paulina Matera – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Katedrze Studiów Transatlantyckich i Mediów Masowych UŁ.

² Jednym z jej skutków była decyzja państw OPEC o ograniczeniu produkcji ropy i nałożeniu embarga na dostawę tego surowca najpierw do Stanów Zjednoczonych i Holandii, a potem do innych państw uznanych za sojuszników Izraela. W ciągu kilku miesięcy cena ropy wzrosła niemal czterokrotnie (więcej na ten temat: Carmoy G. de (1974), *The Energy Crisis [w:] The New Europe and the US. Partners or Rivals*, Mally G. (red.), Lexington Books, Lexington).

Napięcia wynikały głównie z rywalizacji o zagraniczne rynki, warunki wzajemnego handlu i inwestycji oraz kwestie monetarne (Meier, s. 512). Umiędzynarodowienie systemu gospodarczego niosło za sobą pozytywne skutki – większą efektywność, specjalizację i konkurencję. Rządzący państwami narodowymi musieli się jednak liczyć z poważnymi ograniczeniami – zwiększyła się podatność krajowych gospodarek na wydarzenia za granicą, na które rządy nie miały wpływu. Znacząco wzrosło zainteresowanie obywateli państw demokratycznych związkami polityki z gospodarką. Przedmiotem debaty publicznej stały się polityczne przyczyny trudności gospodarczych oraz ekonomiczne przesłanki działania państw lub grup interesów na arenie międzynarodowej. Skutkowało to zwiększeniem wpływu spraw ekonomicznych na politykę państw (Gilpin 1987, s. 4). Te zjawiska przyczyniły się do wyodrębnienia się, właśnie w latach 70. XX wieku, subdyscypliny w stosunkach międzynarodowych – międzynarodowej ekonomii politycznej (MEP). Helen Milner określiła jej cel jako badanie „interakcji między rynkami i państwami, wpływ decyzji o charakterze politycznym na aktorów gospodarczych” i odwrotnie – sytuacji ekonomicznej na działania polityczne (Milner, s. 285–286). Z czasem obszar badawczy powiększał się, obejmując wpływ gospodarki na wszystkie aspekty stosunków międzynarodowych.

Przedstawiciele nurtu realistycznego (neomerkantylizmu) zakładali podporządkowanie gospodarki państwu i jego interesom – głównie związanym z dobrobytem wewnętrznym i międzynarodowym bezpieczeństwem gospodarczym. Podkreślali znaczenie potencjału gospodarczego, a nie militarnego. Według tej teorii międzynarodowe relacje ekonomiczne są konfliktogenne i zdominowane przez rosnącą ingerencję rządu w gospodarkę. Relacje gospodarcze są determinowane przez politykę, dlatego ich badanie ma sens tylko w kontekście państw (Block).

Teoria liberalna podkreśla wagę relacji państwo – społeczeństwo, a przede wszystkim międzynarodowe współzależności. Według liberałów zachowanie państw odzwierciedla ich zmienne interesy. Rządy starają się osiągnąć wyznaczone cele w stosunkach międzynarodowych za pomocą prowokowania konfliktu lub organizowania współpracy, w zależności od aktualnej sytuacji i narzędzi polityki zagranicznej, które mają do dyspozycji. Muszą się przy tym liczyć z interesami innych państw. Teoria ta odrzuca więc założenie realizmu o nieuniknionym konflikcie między państwami narodowymi. Polityka współzależności polega bowiem na równoważeniu zysków i strat w relacjach międzynarodowych (Moravcsik, s. 514–520).

Zwolennicy neoliberalizmu, zwanego też liberalnym instytucjonalizmem, zakładają konieczność współpracy państw w ramach instytucji międzynarodowych. Uznają kluczowe znaczenie państw, podkreślając jednocześnie wpływy niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych takich jak organizacje międzynarodowe, korporacje wielonarodowe, kościoły, związki zawodowe, organizacje pozarządowe itp. Według nich anarchię konkurujących interesów wielu aktorów stosunków międzynarodowych mogą okiełznać międzynarodowe reżimy. Wzrost poziomu powiązań gospodarczych i zobowiązań wobec organizacji międzynarodowych powoduje zmniejszenie się autonomii państw. Są one narażone na coraz więcej negatywnych zewnętrznych efektów ekonomicznych i mają coraz mniejszą możliwość panowania nad nimi (Cooper).

Strukturaliści analizowali rozwój światowej polityki ekonomicznej jako całości, nie skupiając się na poszczególnych państwach. Zakładali, że najbogatsi kształtują i podtrzymują struktury światowego systemu w celu maksymalizacji zysków, co odbywa się kosztem peryferii (Petras). Kwestie gospodarcze i polityczne również trakto-

wano jako całość, ale skupiano się na światowym systemie kapitalistycznym, a nie na państwach funkcjonujących w tym systemie (Baran).

Zagraniczna polityka gospodarcza Stanów Zjednoczonych w badaniach MEP

Analizie zagranicznej polityki gospodarczej Stanów Zjednoczonych poświęcono jeden z tomów prestiżowego czasopisma „International Organization” („International Organization”, Winter 1988). Autorzy wprowadzenia – John Ikenberry, David Lake i Michael Mastanduno – wyróżnili trzy podejścia naukowców analizujących to zagadnienie. W pierwszym z nich podkreślana jest rola światowego systemu gospodarczo-politycznego (*system-centered approach*). Kreatorzy amerykańskiej polityki zagranicznej działają w oparciu o przywileje i ograniczenia, jakie on stwarza. Zwolennicy takiej perspektywy abstrahują w dużym stopniu od polityki wewnętrznej i koncentrują się na opisie interakcji między państwami narodowymi (Ikenberry, Lake, Mastanduno, s. 1–6) Jednak bez uwzględnienia wewnętrznych uwarunkowań obraz tych relacji wydaje się niepełny.

Druga grupa badaczy polityki handlowej USA zakładała, że jej kształt jest wynikiem zmagania między grupami społecznymi lub partiami politycznymi w danym państwie (*society-centered approach*). Mogą one zawierać ze sobą sojusze, jeśli mają wspólny cel. Urzędnicy i instytucje są jedynie wykonawcami polityki postulowanej przez najbardziej wpływowe środowiska. Państwo jawi się więc jako podmiot pasywny. Krytycy tego podejścia argumentowali, że porozumienia między poszczególnymi grupami interesów są płynne. Przyznawali, że państwo musi się liczyć z ich naciskiem, ale jest zdolne do panowania nad zgłaszanymi przez nie postulatami i do ich łagodzenia, jeśli są niezgodne z szerszymi celami jego polityki zagranicznej (Ikenberry, Lake, Mastanduno, s. 1–6).

Wielu naukowców analizowało zagraniczną politykę gospodarczą Stanów Zjednoczonych, opierając się na podejściu państwowocentrycznym (*state-centered approach*). Państwo określano jako „silne” lub „słabe”, biorąc pod uwagę stopień centralizacji władzy i uprawnienia urzędników państwowych, uznawanych za niezależnych uczestników procesu politycznego. Z tej perspektywy postrzegano Stany Zjednoczone jako państwo „słabe”. Było bowiem zdecentralizowane pod względem instytucjonalnym, a urzędnicy mieli niewielką autonomię: byli kontrolowani przez społeczeństwo i musieli liczyć się z silną opozycją (Ikenberry, Lake, Mastanduno, s. 1–6). Z tą tezą zgadzał się Stephen Krasner. Wykazywał, że po zakończeniu II wojny światowej priorytetem Stanów Zjednoczonych było ustanowienie reżimu minimalizującego zakłócenia przepływu towarów i kapitału. Udało się to zrealizować dzięki sile zewnętrznej, pozwalającej narzucać swoją koncepcję partnerom. Jednak słabość wewnętrznego systemu politycznego (w porównaniu z innymi uprzemysłowionymi państwami), przejawiająca się dużymi wpływami grup interesów na rząd, ograniczała swobodę jego działania. Było to widoczne szczególnie w latach 70., kiedy Stany Zjednoczone traciły hegemonię w gospodarce światowej. Ze względu na wewnętrzne problemy ekonomiczne i spadek konkurencyjności produktów niektórych sektorów na rynkach zewnętrznych, nasiliły się żądania wprowadzenia środków protekcyjnych. Polityka gospodarcza Stanów Zjednoczonych stała się przez to niespójna, co prowadziło do destabilizacji światowego systemu (Krasner, s. 635–653).

Judith Goldstein podkreślała, że polityka handlowa USA, mimo wewnętrznych problemów ekonomicznych i nacisków na wprowadzanie środków protekcyjnych, była oparta przede wszystkim na instytucjonalnej idei wolnego handlu. Zauważyła, że instytucje, także te nieformalne, są trwalsze niż wpływy i koalicje grup interesów. Jednak autorka podkreśliła również obecność tradycji ochrony amerykańskiego rynku przez państwo, które wspierało mało konkurencyjne sektory w dostosowywaniu się do reguł wolnego rynku (Goldstein, s. 179–217). Z kolei David Lake ukazywał dylematy władzy wykonawczej, która jednocześnie musi liczyć się z oczekiwaniami elektoratu i regułami rządzącymi międzynarodowym systemem gospodarczym. Tak tłumaczy często występujące napięcia między amerykańską administracją a Kongresem, który wyrażał oczekiwania społeczeństwa (Lake, s. 33–58).

Jednak decydenci mieli możliwość niwelowania wpływów grup społecznych, stosując określone strategie. Państwo mogło stwarzać nowe instytucje, przekazując określone prerogatywy władzy wykonawczej. Przykładem takiego działania były ustawy handlowe (z 1962 roku i z 1974 roku), które dawały prezydentowi większe uprawnienia do regulowania warunków wymiany podczas negocjacji na forum GATT. Władze państwowe, odpowiedzialne za bezpieczeństwo i prowadzenie polityki zagranicznej, zyskały dzięki temu specjalne uprawnienia do regulowania zagranicznych relacji gospodarczych. Dlatego administracja mogła definiować sprawy wewnętrzne jako istotne dla stosunków międzynarodowych, przejmując tym samym prawo podejmowania ostatecznej decyzji. Przykładem przyjęcia takiej strategii jest kwestia polityki energetycznej, przedstawiona przez Ikenberry'ego (Ikenberry, s. 151–178), czy sprawa handlu z blokiem komunistycznym jako istotna dla bezpieczeństwa narodowego, poruszona w artykule Mastanduno (Mastanduno, s. 121–150). Państwo miało też największe możliwości mobilizowania grup społecznych do popierania jego celów, by stworzyć przeciwwagę dla opozycji.

Istotną kwestią rozważaną przez badaczy MEP była sytuacja wewnętrzna w poszczególnych krajach. Wzrost poziomu inflacji i bezrobocia był dla rządów problemem zarówno gospodarczym, jak i politycznym. W Stanach Zjednoczonych działały różne grupy interesów, mające stosunkowo otwarty dostęp do procesu politycznego (szczególnie poprzez naciski na kongresmenów, którzy mogli być odwołani w drodze demokratycznych wyborów). Politycy liczyli na ich pomoc w zbieraniu pieniędzy na kampanie wyborcze. Poza tym Stany Zjednoczone były krajem emigrantów, należało więc również uwzględniać oczekiwania grup etnicznych. Starając się poprawić wewnętrzną sytuację gospodarczą, podejmowano decyzje często niekorzystne dla pozostałych uczestników międzynarodowego systemu gospodarczego, np. manipulowano kursem walut czy jednostronnie wprowadzano reguły regulujące import bądź eksport (Stern, s. XI–XII).

Bergsten, Keohane i Nye zauważyli, że w latach 70. politykę gospodarczą Stanów Zjednoczonych kształtował wewnętrzny nacisk grup interesów. Na drugi plan schodził argument wspierania sojuszników w realizacji priorytetowego celu: bezpieczeństwa narodowego. W szczytowym okresie zimnej wojny powoływanie się na współzależność bezpieczeństwa pozwalało promować rozwój Europy Zachodniej i Japonii. Nie brano pod uwagę faktu, że w ten sposób tworzyła się silna konkurencja dla amerykańskiej gospodarki. Koszty wydawały się akceptowalne, gdyż dzięki temu rozszerzano wpływy polityczne (zapobiegano rozprzestrzenianiu się komunizmu, tworzone amerykańskie bazy wojskowe i warunki działania dla wywiadu) oraz gospodarcze (zapewniano rynki zbytu i korzystne środowisko dla inwestorów). W dobie odprężenia koncep-

cja umacniania bezpieczeństwa narodowego poprzez wspieranie sojuszników traciła w powszechnym odbiorze na znaczeniu, ustępując miejsca krótkoterminowym celom: utrzymaniu siły dolara, dodatniego bilansu handlowego czy zapobieganiu wzrostowi bezrobocia (Bergsten, Keohane i Nye, s. 23–30).

Również w latach 70. trwała debata o tym, czy USA zaangażowały się tak aktywnie na świecie po to, by zapewnić sobie bezpieczeństwo, czy żeby nawiązać jak najszerze kontakty handlowe. Bergsten, Keohane i Nye stwierdzili, że nie można tego rozstrzygnąć, bo są to obszary ściśle powiązane. Utrzymywali, że międzynarodowy system polityczny jest w dużym stopniu kształtowany przez system gospodarczy i vice versa (Bergsten, Keohane i Nye, s. 24). Gilpin uważał, że światowy porządek polityczny ustanowiony przez dominujące mocarstwo w celu zapewnienia bezpieczeństwa stworzył przyjazne środowisko dla współzależności gospodarczych i ekspansji przedsiębiorstw międzynarodowych. Udowadniał, że dominację USA, a także pochodzących stamtąd gigantycznych korporacji można było tłumaczyć połączeniem właściwych czynników politycznych i gospodarczych (Gilpin 1975, s. 84).

Baldwin zauważył, że narzędziem polityki ekonomicznej mocarstw, na które zwraca się największą uwagę, jest pomoc zagraniczna – bardziej nagłaśniana przez propagandę. Przyznał, że w latach 1944–1962 była ona główną techniką dyplomacji gospodarczej stosowanej przez rząd Stanów Zjednoczonych. Przyczyniła się do odbudowy Europy Zachodniej (plan Marshalla) i miała na celu wspomaganie rozwoju państw Trzeciego Świata. Baldwin podkreślał jednak, że głównym celem tej pomocy było wprowadzenie w tych krajach reguł wolnego handlu. Twierdził, że to polityka handlowa jest najważniejsza. Amerykanie używali jej, by stworzyć system oparty na liberalizacji wymiany i eliminacji dyskryminujących praktyk (Baldwin, s. 21–24).

Przedstawione powyżej poglądy w debacie na temat gospodarczych uwarunkowań polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych pozwalają na szersze spojrzenie na ten problem. Autorzy, uwypuklając kluczowe znaczenie jednego z czynników (światowego systemu gospodarczo-politycznego, działań grup interesów i opinii publicznej czy siły władz państwowych), nie negowali znaczenia pozostałych. Najbardziej zasadne jest zatem analizowanie decyzji rządów z uwzględnieniem wszystkich możliwych aspektów. W następnej części artykułu wybrane teorie MEP zostaną zilustrowane przykładami – wydarzeniami w relacjach między Stanami Zjednoczonymi a Europą.

Wybrane teorie MEP a stosunki transatlantyckie za prezydentury Richarda M. Nixona

Badacze MEP, tworząc teorie dotyczące kształtowania się polityki zagranicznej, wielokrotnie przywoływali przykład Stanów Zjednoczonych. Rozważano pozycję tego mocarstwa w stworzonym przez nie systemie. Większość naukowców słusznie zakładała, że USA, mimo wewnętrznych trudności gospodarczych, wciąż były dominującą siłą w gospodarce światowej. Działania tego państwa w międzynarodowym handlu, transferze technologii czy polityce monetarnej w dużym stopniu oddziaływały na inne kraje zachodniego systemu. Dlatego warto prześledzić, czy ogłaszane w latach 70. XX wieku teorie były adekwatne do wydarzeń z tamtego okresu i czy można je zastosować do tłumaczenia mechanizmów podejmowania decyzji przez administrację Stanów Zjednoczonych w relacjach z krajami europejskimi.

Analizując uwarunkowania polityki zagranicznej państw, najczęściej posługiwano się perspektywami związanymi z realizmem. Teoria państwocentryczna – statyzm (*statism*) – zakładała, że państwo narodowe jest zintegrowane, zamykające się na kontakty zewnętrzne, co je wewnętrznie spaja i umacnia. Działa ono na arenie międzynarodowej, by wypracować dla siebie jak najkorzystniejsze warunki. Teoretycznie państwo jest jedyną instytucją polityczno-gospodarczą posiadającą suwerenność zewnętrzną i wewnętrzną. Jednak realnie te atrybuty są ograniczone. Stephan Krasner podkreślał, że interesy ekonomiczne jednostek często pozostają w sprzeczności z interesem państwa (Krasner 1978).

O ile można się zgodzić ze stwierdzeniem, że władze państw narodowych starają się uzyskać korzyści dla swoich obywateli, o tyle trudno utrzymać tezę o zamykaniu się na kontakty zewnętrzne. Stany Zjednoczone, jako lider obozu demokratycznego podczas zimnej wojny, nie mogły sobie pozwolić na ignorowanie interesów sojuszników. Administracja Nixona, choć skutecznie blokowała ich wpływ na negocjacje z ZSRR czy z Chinami, również na tym polu potrzebowała pewności, że Europejczycy nie będą samodzielnie działać na arenie międzynarodowej – mogłoby to torpedować amerykańską strategię. W dobie współzależności gospodarczych Stany Zjednoczone potrzebowały współpracy państw europejskich w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych: reformy systemu walutowego i stopniowej likwidacji barier handlowych. Dlatego przy podejmowaniu decyzji brano pod uwagę również ich interesy, rezygnując z części postulatów przedsiębiorców amerykańskich.

Przykładem może być stosunek USA do Wspólnej Polityki Rolnej EWG. Choć ograniczała ona dostęp amerykańskich produktów do rynków Wspólnoty, administracja Nixona, mimo nacisku lobby farmerskiego i Kongresu, nie nalegała na jej zmiany. Zdawano sobie sprawę, że polityka ta była postrzegana jako ważny filar integracji europejskiej, dlatego nie chciano ryzykować wywołania sporu na forum GATT. Władze amerykańskie obawiały się, że mogłoby to spowodować poważne napięcia polityczne z sojusznikami, a modyfikacje Wspólnej Polityki Rolnej były i tak mało prawdopodobne (NARA 1970a)³. Przypadek ten jest z kolei potwierdzeniem tezy Krasnera mówiącej o tym, że interesy państwa są niekiedy sprzeczne z dążeniami jego obywateli.

W teorii polityki biurokratycznej (*bureacratic politics*) podkreślano rolę administracji i biurokracji w kształtowaniu polityki. Również polityka zagraniczna państwa miała być efektem kompromisu między wieloma urzędami, a nawet ludźmi odpowiedzialnymi za jej kształtowanie. Różne ośrodki władzy forsują bowiem odmienne rozwiązania. Dlatego kwestionowano istnienie jednolitej polityki zagranicznej państwa. Zwolennicy tej teorii nie zakładali, że interesy polityczne państwa zawsze dominują nad siłami gospodarczymi. Zauważali raczej skomplikowane współzależności między tymi dwoma obszarami. Patrząc przez pryzmat państwa, starali się wyjaśnić, w jakich okolicznościach interesy polityczne dominują nad gospodarczymi i odwrotnie (*The Theoretical Evolution*, s. 13).

Analiza procesu podejmowania decyzji w czasie rządów Nixona pokazuje, że w amerykańskiej polityce ścierały się dwie koncepcje: prymatu spraw gospodarczych lub politycznych. Pierwsza z nich była reprezentowana przez przedstawicieli Departamentów skarbu, handlu i rolnictwa oraz Biura Zarządzania i Budżetu. Ich dążenia

³ Dyskusja na ten temat odbyła się pomiędzy przedstawicielami departamentów administracji Nixona wobec perspektywy poszerzenia EWG o Wielką Brytanię (więcej na ten temat: Matera P. (2009), Stany Zjednoczone Ameryki wobec członkostwa Wielkiej Brytanii w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, „Politeja” nr 1 (11), s.195–214, Kraków).

do stosowania nacisków politycznych tonował przede wszystkim Departament Stanu i Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Członkowie Kongresu ulegali presji swych wyborców – grup interesów, łączyli więc często zagraniczną politykę gospodarczą z uwarunkowaniami wewnętrznymi. Administracja natomiast częściej podporządkowywała decyzje w tych kwestiach długofalowym celom polityki zagranicznej. Decydenci mieli świadomość współzależności tych dwóch obszarów, lecz inną koncepcję priorytetów w stosunkach transatlantyckich. Sprzeczność stanowisk skłoniła Nixona do powołania w styczniu 1971 roku Rady ds. Międzynarodowej Polityki Gospodarczej (*Council on International Economic Policy* – CIEP). W jej skład weszli szefowie departamentów politycznych i gospodarczych, którzy mieli współpracować w podejmowaniu najważniejszych decyzji. Potwierdza to założenia teorii polityki biurokratycznej głoszącej, że polityka zagraniczna jest efektem kompromisu między różnymi ośrodkami władzy.

Bliska politycznemu realizmowi jest teoria hegemonicznej stabilności (*hegemonic stability*). Hegemonem nazwano bogate i silne militarnie państwo, które podejmuje wysiłek dostarczenia dóbr publicznych systemowi międzynarodowemu. Te dobra to stabilna waluta, bezpieczeństwo i system wolnego handlu, który dobrze działa tylko wtedy, gdy należy do niego jak najwięcej państw. Zapewnienie trwania takiego systemu wymaga wielu nakładów, ale jest opłacalne dla hegemonu nawet wtedy, gdy ponosi on samodzielnie nieproporcjonalnie duże koszty – korzysta bowiem z dominującej pozycji w systemie światowym. Inne państwa uznają dominację hegemonu z powodu jego prestiżu i statusu w międzynarodowym systemie politycznym. Akceptują również reprezentowaną przez niego ideologię. Hegemon jest niezbędny do tego, by powstrzymać inne państwa od nieuczciwego wykorzystywania istniejącego systemu, np. w wyniku odmowy ponoszenia części kosztów jego funkcjonowania lub zabezpieczania interesów kosztem innych uczestników. Na polu ekonomicznym hegemon używa wpływów do stwarzania międzynarodowych reżimów, określających prawne i bezprawne zachowania, w celu ograniczenia potencjalnych konfliktów, zapewnienia równości uczestników systemu lub ułatwienia zawierania umów. Poza tym wzrost gospodarczy hegemonu jest siłą napędową dla wzrostu pozostałych państw. Jeżeli inne państwa zaczynają postrzegać działania hegemonu jako służące wyłącznie jego interesom i uznają je za sprzeczne z ich własnymi celami, system hegemonii zostaje osłabiony. Dzieje się tak również wtedy, gdy obywatele mocarstwa-hegemonu dojdą do przekonania, że inne kraje nie wywiązują się z warunków umowy, lub że koszty przywództwa zaczynają przeważać nad korzyściami (Gilpin 1987, s. 66–73). Gdy przewaga mocarstwa ulega załamaniu – zgodnie z teorią hegemonicznej stabilności – stworzony przez nie międzynarodowy system pogrąża się w chaosie i konflikcie, co z kolei zagraża bezpieczeństwu i dobrobytowi. Wynika to z tego, że hegemonia jednego państwa stwarza i obala międzynarodowe zasady współpracy (Veseth).

Teoria ta idealnie pasuje do opisu roli Stanów Zjednoczonych w systemie zachodnim po zakończeniu II wojny światowej. USA zdobyły wtedy bezprecedensową pozycję na arenie międzynarodowej. Jako jedyne państwo biorące udział w wojnie wyszły z niej wzmocnione gospodarczo. Były inicjatorem powstania najważniejszych instytucji powojennej gospodarki światowej: GATT, MFW i Banku Światowego. Porozumienie z Bretton Woods, zawarte w lipcu 1944 roku, polegało na tym, że waluty przystępujących do niego państw mogły być wymienialne na złoto dopiero po ich wymianie na dolary. Wymienialność na złoto, w relacji 35 USD za uncję, zastrzeżono jedynie dla dolara amerykańskiego. System ten, zapewniając gospodarce światowej międzynarodowy środek płatniczy, ułatwiał obrót towarów i kapitału między poszczególnymi

krajami. Oparcie go na dolarze amerykańskim utwierdzało hegemonię Stanów Zjednoczonych. Ważnym czynnikiem umocnienia stosunków transatlantyckich był tzw. Plan Marshalla – pomoc udzielona przez USA w celu odbudowy gospodarczej Europy. Stany Zjednoczone, po podpisaniu w kwietniu 1949 roku traktatu waszyngtońskiego powołującego do życia NATO, wzięły również odpowiedzialność za bezpieczeństwo swoich sojuszników.

W latach 70. Stany Zjednoczone zaczęły zwracać większą uwagę na koszty polityki zagranicznej. Niepokojono się deficytem w bilansie płatniczym i handlu zagranicznym. Europejczycy zaś chcieli zakończenia hegemonii dolara na światowych rynkach finansowych, przede wszystkim jako waluty rezerwowej. Wciąż jednak trwała zimna wojna, więc zarówno Stany Zjednoczone, jak i kraje Europy Zachodniej musiały brać pod uwagę – oprócz powiązań gospodarczych – również uwarunkowania polityczne.

Na początku lat 70. można zaobserwować objawy kryzysu hegemonii Stanów Zjednoczonych. Mocarstwo to zaczęło przeżywać trudności gospodarcze, na które nałożyły się skutki porażki w Wietnamie. W tych warunkach USA próbowały scedować część odpowiedzialności za utrzymywanie systemu na sojuszników. Europejczycy nie byli jednak skłonni do zwiększania wydatków na obronę ani rezygnowania z przywilejów, które dawała im integracja. Zauważali za to nadmierną dominację Stanów Zjednoczonych w sferze politycznej, byli zaniepokojeni skalą inwestycji w europejską gospodarkę oraz kwestionowali przywileje USA związane z pozycją dolara. Poza tym amerykańskie trudności gospodarcze wpływały na pogorszenie się koniunktury w krajach Europy Zachodniej, których rządy, korzystając z osłabienia pozycji USA, decydowały się na odstępstwa od ustalonych zasad. Musiały się liczyć z wymaganiami obywateli oczekujących poprawy sytuacji nawet kosztem naruszania interesów innych państw. Z kolei Stany Zjednoczone były bardziej skłonne do podejmowania kroków chroniących własne interesy. Obywatele USA doszli do wniosku, że koszty przywództwa były dla nich zbyt duże i szkodziły ich gospodarce. Zaczęli domagać się od rządzących zwiększenia wymagań wobec Europejczyków. W Stanach Zjednoczonych nie widziano powodu, by pozwalać na zachowanie przywilejów krajom, które odzyskały siłę gospodarczą, a nie były skłonne wspierać USA w Wietnamie czy na Bliskim Wschodzie ani przyznać im koncesji gospodarczych. Nasuwał się wniosek, że pozostali uczestnicy systemu korzystali z niego bardziej niż sam hegemon. Zgodnie z teorią hegemonicznej stabilności osłabienie pozycji Stanów Zjednoczonych sprawiło, że zachwiało się także stworzony przez nie międzynarodowy system gospodarczy, a nieporozumienia transatlantyckie przekładały się na opóźnianie reform międzynarodowych instytucji gospodarczych.

Liberalna teoria współzależności pojawiła się w nauce o stosunkach międzynarodowych pod koniec lat 60. XX wieku w związku z rosnącymi powiązaniem handlowymi, inwestycyjnymi i monetarnymi gospodarek narodowych. Powodowało to zmniejszenie się autonomii państw (Cooper). Zwolennicy neoliberalizmu postulowali, by państwa chcące uniknąć konfliktów jak najmniej ingerowały w sferę ekonomiczną. Postulat ten opierał się na przekonaniu o pokojowym charakterze relacji gospodarczych. Uważano, że w stosunkach międzynarodowych nieunikniona jest sytuacja, w której siły ekonomiczne przeważają nad politycznymi (*The Theoretical Evolution*, s. 13).

Obawy rządów co do spełnienia się takiego scenariusza dotyczyły rosnącej roli przedsiębiorstw wielonarodowych w latach 70. XX wieku. Dowodem na to może być przyjęcie w lutym 1974 roku na konferencji energetycznej w Waszyngtonie postulatu wspólnych działań w celu kontrolowania korporacji naftowych. Przedstawiciele rzą-

dów państw uprzemysłowionych (Matera 2012, s. 288)⁴ twierdzili, że bez skoordynowanej, międzynarodowej akcji tracą możliwość kontrolowania własnej polityki gospodarczej (Levy, s. 236–237). Drugim przykładem może być dążenie do ograniczenia inwestycji zagranicznych. Europejscy decydenci odpowiadali na obawy społeczeństw przed zdominowaniem rodzimych przedsiębiorstw przez amerykańskie firmy, a w Stanach Zjednoczonych zauważano zbyt duży odpływ kapitału do Europy, co mogło pogłębić deficyt bilansu płatniczego (Pastor, s. 207–209).

Robert Keohane i Joseph Nye zwrócili uwagę na ważny element współzależności, jakim były międzynarodowe organizacje, powstrzymujące państwa członkowskie przed podejmowaniem działań godzących w interesy partnerów. Współzależność kreowała więc nowe źródła siły oraz sieć „wzajemnych asymetrycznych zależności” (Keohane, Nye, s. 29). W przypadku sporów między państwami i w sytuacji niewydolności systemu uniemożliwiającej ich rozwiązanie decyzje podejmują politycy. Nieuniknione jest wtedy potęgowanie się rozbieżności. Pojawia się coraz więcej kwestii spornych, wzrasta zainteresowanie tymi problemami na najwyższym szczeblu władz państwowych, co z kolei często prowadzi do pogorszenia się relacji politycznych. Dążenie do ich poprawy jest niewątpliwie czynnikiem hamującym eskalację konfliktu gospodarczego i bodźcem do podjęcia negocjacji w celu osiągnięcia kompromisu (Keohane, Nye, s. 31–36).

Ilustracją tej tezy może być stosunek USA do negocjacji Hiszpanii z EWG na temat podpisania preferencyjnego układu handlowego Madrytu ze Wspólnotą. Argumenty za jego blokowaniem przedstawił w liście do Nixona sekretarz rolnictwa Clifford M. Hardin. Stwierdzał on, że decyzja prezydenta w tej sprawie wpłynie na całą amerykańską zagraniczną politykę handlową. Przekonywał, że jeśli Stany Zjednoczone nie sprzeciwią się stanowczo zawarciu układu z Hiszpanią, nic nie powstrzyma EWG od negocjowania podobnych umów z Izraelem, Austrią, Jugosławią i krajami EFTA (NARA 1970b). Umowa między EWG a Hiszpanią ewidentnie byłaby złamaniem podstawowej zasady GATT – prowadzenia handlu ze wszystkimi członkami porozumienia na zasadzie klauzuli najwyższego uprzywilejowania⁵. Zgoda na taki precedens była bardzo niebezpieczna dla amerykańskiej polityki handlowej. Przed podjęciem decyzji o ostrym sprzeciwie powstrzymywały Amerykanów rozmowy z Madrytem o przedłużeniu umowy z 1953 roku dotyczącej korzystania z baz wojskowych na terytorium Hiszpanii. Wygasła ona we wrześniu 1970 roku, a negocjacje na ten temat prowadzono bezskutecznie od wiosny 1969 roku. Ostatecznie Nixon zdecydował się ogłosić trzyletnie moratorium na działania odwetowe USA wobec preferencyjnej umowy handlowej między EWG a Hiszpanią (NARA 1970c).

Badacze MEP widzieli konieczność zintegrowanej analizy polityki wewnętrznej i zagranicznej państw. David Baldwin i Robert Kay zauważyli, że struktura stosunków międzynarodowych wpływa na zdolność przywódców państw do utrzymania władzy. Autorzy podkreślali, że dotyczy to zarówno stosunków politycznych, jak i gospodarczych. Baldwin i Kay stwierdzili, że działania grup interesów są poważnym zagroże-

⁴ W konferencji, zwołanej z inicjatywy Stanów Zjednoczonych w celu podjęcia wspólnych działań na rzecz niwelowania skutków kryzysu energetycznego, wzięli udział szefowie dyplomacji oraz ministrowie odpowiedzialni za kwestie gospodarcze z USA, Kanady, Norwegii i państw EWG (więcej na ten temat: Matera P., *Uwarunkowania ekonomiczne polityki Stanów Zjednoczonych wobec Europy Zachodniej za prezydentury Richarda M. Nixona (1969–1974)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 288–296).

⁵ Oznaczało to obowiązek stworzenia takich samych warunków wszystkim partnerom handlowym i zakaz dyskryminacji. Nie dotyczyło to krajów połączonych układem o wolnym handlu lub unią celną. Artykuł XXIV określał tryb tworzenia preferencyjnych porozumień handlowych w formie unii celnej i strefy wolnego handlu (tekst GATT dostępny na: www.wto.org).

niem dla wolności handlu, w związku z czym rządy muszą interweniować i szukać kompromisowych rozwiązań, gdyż koszty wprowadzenia środków doraźnych mogą być szkodliwe dla gospodarki narodowej w dłuższym okresie. Mogło to prowadzić do powstawania protekcyjnych bloków handlowych (Baldwin, Kay, s. 30).

13 sierpnia 1970 roku Kongres uchwalił bardzo restrykcyjną ustawę celną zgłoszoną przez wpływowego szefa Komisji Budżetowej Izby Reprezentantów (*House Ways and Means Committee*) Wilbura Millsa. Ustalono w niej wysokie bariery na import tekstyliów, butów, ropy i futer. Poza tym przewidywano możliwość wprowadzenia restrykcji importowych, jeśli import naruszałby interesy amerykańskiego przemysłu (Bergsten, s. 620)⁶. W odpowiedzi EWG zagroziła działaniami odwetowymi, skierowanymi przeciw amerykańskim produktom rolniczym. Była to niebezpieczna sytuacja, tym bardziej że od 1967 roku eksport tych dóbr do krajów EWG spadł o 47% (FRUS 2002). Latem i jesienią 1970 roku mówiono nawet o możliwości „wojny handlowej” między EWG a USA. Jednak pod presją administracji Nixona ustawa Millsa została odrzucona przez Kongres w grudniu 1970 roku (Bossuat).

Podsumowanie

Subdyscyplina nauki o stosunkach międzynarodowych – MEP – powstawała na podstawie obserwacji zmian w polityce i gospodarce światowej w latach 70. XX wieku. Ich ważnym elementem było osłabienie hegemonii Stanów Zjednoczonych. Badacze stosunków międzynarodowych zauważyli, że w dużym stopniu wynikało to z wewnętrznych problemów gospodarczych tego państwa, jednak Stany Zjednoczone wciąż odgrywały rolę lidera systemu zachodniego. We wszystkich regionach świata prowadziły politykę, która podlegała różnorodnym uwarunkowaniom. W dobie odprężenia w stosunkach Wschód – Zachód większe znaczenie zyskiwał czynnik ekonomiczny. Warto odnotować, że pierwsze teorie MEP powstawały na podstawie obserwacji realiów współpracy i rywalizacji Stanów Zjednoczonych z partnerami gospodarczymi, głównie z Europą Zachodnią.

Tym, co kształtowało aktywność amerykańskiego rządu na arenie światowej – oprócz zobowiązań i interesów zagranicznych – były działania różnych grup nacisku i uwarunkowania polityki wewnętrznej. Było to szczególnie widoczne w dobie kryzysów: monetarnego i energetycznego, kiedy to polityka USA, prowadzona w celu ochrony interesów narodowych, powodowała rozbieżności w stosunkach z sojusznikami i zmiany w wykreowanym przez Amerykanów światowym systemie gospodarczym. Dlatego wielu naukowców zajęło się analizą polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, uwzględniając ważną rolę jej ekonomicznych przesłanek. Powstały wtedy nowe teorie, które są stosowane również współcześnie w badaniu stosunków międzynarodowych.

Kształtowanie się stosunków transatlantyckich w czasie rządów Nixona potwierdza tezę o wzroście znaczenia kwestii gospodarczych w polityce USA. W stosunkach z Europą Zachodnią tradycyjne zagadnienia – obrona i dyplomacja – zostały przyćmione przez nieporozumienia na tym polu, które zdawały się charakteryzować ich relacje.

⁶ Za naruszenie tych interesów uznano przypadki, w których import stanowił ponad 15% konsumpcji wewnętrznej danego produktu lub wzrósł o 3 punkty procentowe w ciągu ostatniego roku lub o 5 punktów w ciągu 2 lat oraz gdy import doprowadził do redukcji zysków lub wzrostu bezrobocia w danym przemyśle (Bergsten C.F., *Crisis in U.S. Trade Policy*, Foreign Affairs, vol. 42, no. 4 (July 1971), s. 620, New York).

W polityce USA wobec europejskich sojuszników pojawiły się nowe elementy: dążenie do ściślejszego zinstytucjonalizowania współpracy transatlantyckiej, spadek poparcia dla integracji europejskiej (w tym domaganie się rekompensat strat związanych z przyjęciem nowych członków), próby ograniczania ekspansji gospodarczej EWG, nacisk na sprawiedliwsze dzielenie kosztów obrony, stosowanie presji politycznej w celu uzyskania koncesji gospodarczych, unilateralne działania szkodzące interesom partnerów gospodarczych.

Jednym z powodów takiej sytuacji było zmniejszenie w dobie *détente* prawdopodobieństwa użycia siły militarnej przez obie strony zimnowojennego konfliktu. Kwestie polityczne i militarne nie stały się mniej ważne z powodu ekonomicznych uwarunkowań stosunków międzynarodowych, ale polityka zagraniczna państw uległa zasadniczym przekształceniom. Można potwierdzić w tym przypadku zasadność koncepcji złożonej współzależności, według której relacje między państwami opierały się na sprzężonych ze sobą interesach gospodarczych, politycznych i obronnych. Poważny konflikt między Stanami Zjednoczonymi a Europą Zachodnią był trudny do wyobrażenia w dobie zimnej wojny. Należy również brać pod uwagę to, że aktorami w światowej gospodarce były nie tylko rządy, ale także korporacje ponadnarodowe. Interesy Ameryki i Europy były tak bardzo intratne i powiązane, że obie strony chciały uniknąć konfliktów. Chociaż politycy mogli ulegać emocjom i hołdować narodowym interesom, w końcu musieli rozważyć konsekwencje rozłamu.

Przyglądając się relacjom transatlantyckim w latach 70. XX wieku, bez trudu można znaleźć przykłady potwierdzające teorie zarówno realistyczne, jak i liberalne. Aby przedstawić jak najpełniejszy obraz uwarunkowań polityki zagranicznej państw, należy zatem uwzględnić różne czynniki, np. historię relacji, otoczenie międzynarodowe, potencjał poszczególnych państw, łączące je interesy polityczne i gospodarcze, czynniki społeczne, kulturowe, wpływ wewnętrznych grup interesów i wiele innych. Podporządkowanie analizy jednej teorii stwarza niebezpieczeństwo wyciągnięcia niewłaściwych lub niekompletnych wniosków.

Bibliografia

- Baldwin D.A. (1985), *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton.
- Baldwin D.A., Kay R.E. (1975), *International Trade and International Relations* [w:] *World Politics and International Economics*, eds. Bergsten C.F., Krause L.B., The Brookings Institution, Washington.
- Baran P. (1957), *The Political Economy of Growth*, Monthly Review Press, New York.
- Bergsten C.F. (1971), *Crisis in U.S. Trade Policy*, Foreign Affairs, vol. 42, no. 4 (July 1971), s. 617–632, New York.
- Bergsten C.F., Keohane R., Nye J. (1975), *International Economics and International Politics. A Framework for Analysis* [w:] *World Politics and International Economics*, eds. Bergsten C.F., Krause L.B., The Brookings Institution, Washington.
- Block F.L. (1977), *The Origins of International Economic Disorder*, University of California Press, Berkeley.
- Bossuat G. (2006), *Europe and United States, 1944–2006: Two Destinies in an Uncertain World*, Institute of European Studies (University of California, Berkeley), Paper 060530, eScholarship Repository, University of California, <http://repositories.cdlib.org/ies/060530> [data dostępu: 22.04.2011].

- Carmoy G. de (1974), *The Energy Crisis [w:] The New Europe and the US. Partners or Rivals*, ed. G. Mally, Lexington Books, Lexington.
- Cooper R. (1968), *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, McGraw Hill, New York.
- Foreign Relations of the United States (FRUS 2002) 1969–1976, vol. 3 – Foreign Economic Policy, 1969–1972; International Monetary Policy, 1969–1972, 2002, Hardin do Rogersa, 18 lipca 1970, dok. 42, Government Printing Office, Washington D.C.
- Gilpin R. (1975), *U.S. Power and the Multinational Corporation. The Political Economy of Foreign Direct Investment*, Basic Books, New York.
- Gilpin R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton.
- Goldstein J. (1988), *Ideas, Institutions, and American Trade Policy*, International Organization, vol. 42, no. 1. (Winter, 1988), s. 179–217, Toronto.
- Ikenberry G.J. (1988), *Market Solutions for State Problems: the International and Domestic Politics of American Oil*, International Organization, vol. 42, no. 1. (Winter, 1988), s. 151–177, Toronto.
- Ikenberry G.J., Lake D.A., Mastanduno M. (1988), *Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy*, International Organization, vol. 42, no. 1. (Winter, 1988), s. 1–14, Toronto.
- International Organization, vol. 42, no. 1. (Winter, 1988), Toronto.
- Keohane R., Nye J. (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little, Brown & Company, Boston.
- Krasner S. (1977), *US Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness*, International Organization, vol. 31, no. 4. (Autumn 1977), s. 635–671, Toronto.
- Krasner S. (1978), *Defending the National Interest: Raw Materials, Investment and American Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton.
- Lake D. (1988), *The State and American Trade Strategy in the Pre-hegemonic Era*, International Organization, vol. 42, no. 1. (Winter, 1988), s. 33–58, Toronto.
- Levy W.J. (1974), *An Atlantic-Japanese Energy Policy [w:] The New Europe and the US. Partners or Rivals*, ed. Mally G., Lexington Books, Lexington.
- Mastanduno M. (1988), *Trade as the Strategic Weapon: American and Alliance Export Control Policy in the Early Postwar Period*, International Organization, vol. 42, no. 1. (Winter, 1988), s. 121–150, Toronto.
- Matera P. (2009), *Stany Zjednoczone Ameryki wobec członkostwa Wielkiej Brytanii w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, „Politeja” nr 1 (11), s.195–214, Kraków.
- Matera P. (2012), *Uwarunkowania ekonomiczne polityki Stanów Zjednoczonych wobec Europy Zachodniej za prezydentury Richarda M. Nixona (1969–1974)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Meier G.M. (1980), *International Economics. The Theory of Policy*, Oxford University Press, New York Baldwin D.A. (1980), *International Political Economy and International Monetary System*, International Organization, vol. 34, no.4 (Autumn,1980), s. 471–506, Toronto.
- Milner H. (2004), *The Analysis of International Relations: International Political Economy and Formal Models of Political Economy [w:] Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods*, eds. Sprinz D.F., Wolinsky Y., University of Michigan Press, Ann Arbor.

- Moravcsik A. (1997), *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, International Organization, vol. 57, no. 4. (Autumn, 1997), s. 513–553, Toronto.
- NARA (1970a): National Archives and Record Administration, College Park, MD (NARA), Nixon Presidential Materials Staff (NPMS), National Security Council (NSC) Institutional „H” Files, Senior Review Group Meetings, polityka USA wobec Europy, 23 stycznia 1970, box H-041.
- NARA (1970b): NPMS, NSC Institutional „H” Files, Study Memorandums, Hardin do Nixona, 29 stycznia 1970.
- NARA (1970c), NPMS, NSC Institutional „H” Files, Study Memorandums, Bergsten do Kissingera, 9 marca 1970, box H-170.
- Pastor R.A. (1980), *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy (1929–1976)*, University of California Press, Berkeley.
- Petras J. (1978), *Critical Perspectives on Imperialism and Social Class in the Third World*, Monthly Review Press, New York.
- Skodlarski J., Matera R. (2005), *Gospodarka światowa. Geneza i rozwój*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stern P. (1979), *Water’s Edge. Domestic Politics and the Making of American Foreign Policy*, Greenwood Press, Westport.
- The Theoretical Evolution of International Political Economy: A Reader* (1997), eds. Crane G.T., Amawi A, Oxford University Press, Oxford.
- Veseth M. (2004), *International Political Economy*, artykuł z UNESCO International Encyclopedia Project, 2004, <http://pugetsound.redu/x12490.xml> [data dostępu: 08.06. 2009].