

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Władza monetarna w stosunkach transatlantyckich

*Studium relacji polityki gospodarczej i geopolityki
w Unii Europejskiej*



Monetary Power in Transatlantic Relations

*Study of the relationship between economic policy
and geopolitics in the European Union*



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

Władza monetarna w stosunkach
transatlantyckich
*Studium relacji polityki gospodarczej i geopolityki
w Unii Europejskiej*

Monetary Power in Transatlantic Relations
*Study of the relationship between economic policy and
geopolitics in the European Union*

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

redakcja w języku polskim

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

redakcja w języku angielskim

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

tłumaczenie na język angielski

AGENCJA TŁUMACZY ZAWODOWYCH LETTERMAN SP. Z O.O.

skład i druk

HOBODRUK, UL. LUTOSŁAWSKIEGO 18, 05-080 IZABELIN

projekt graficzny

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,

UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA

TEL. 022 545 98 00 · FAX 022 649 12 99

FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

WARSZAWA 2009

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Władza monetarna w stosunkach transatlantyckich

*Studium relacji polityki gospodarczej i geopolityki
w Unii Europejskiej*



Monetary Power in Transatlantic Relations

*Study of the relationship between economic policy
and geopolitics in the European Union*



Spis treści

1. Wprowadzenie.....	5
2. Co to jest geopolityka?	8
3. Znaczenie systemu geopolitycznego	14
4. Gospodarka jako instrument geopolityki	22
5. Władza monetarna	33
6. Zmiana władzy monetarnej w stosunkach międzynarodowych	40
7. Władza monetarna w relacjach transatlantyckich	51
8. Podsumowanie	60
O Autorze	66

Table of contents

1. Introduction.....	69
2. What is geopolitics?	71
3. Importance of the geopolitical system	77
4. Economy as an instrument of geopolitics.....	86
5. Monetary power	97
6. Change in monetary power in international relations	104
7. Monetary power in transatlantic relations	115
8. Summary.....	124
About the Author.....	130

I

Wprowadzenie

Po upadku dwubiegunowego ładu zimnowojennego mogło się wydawać, że kategorie geopolityczne będą traciły na znaczeniu w analizie stosunków międzynarodowych. Tym bardziej że coraz bardziej wyraźnie kształtował się system jednobiegunowy z dominującą pozycją Stanów Zjednoczonych Ameryki. Zamiast geopolityki coraz większe znaczenie uzyskiwała globalizująca się liberalna gospodarka, a także powiązane z nią procesy, takie jak osłabianie kontroli władz politycznych nad procesami ekonomicznymi, malejąca znaczenie granic państwowych dla wymiany gospodarczej, rosnące znaczenie ponadnarodowych korporacji i rynków finansowych itp. Jednak wraz z kryzysem gospodarki amerykańskiej, zwłaszcza dotyczącym rynków finansowych (2007-09), a także rosnącym znaczeniem mocarstw azjatyckich odżyła dyskusja politologiczna na temat przyszłego porządku międzynarodowego. W coraz większym stopniu odnosi się ona do kategorii geopolitycznych i realistycznych teorii w stosunkach międzynarodowych. Coraz częściej wskazuje się na istotną rolę procesów gospodarczych w zmianie porządku światowego w sferze politycznej¹. Gospodarka jest fundamentem kształtowania się potencjału poszczególnych państw na arenie międzynarodowej, ma także duże znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego. Jest traktowana jako obszar działań pozwalających osiągać cele geopolityczne. Możemy więc obserwować

¹ Por. T. G. GROSSE (2005): *Application of Balance of Power Theory to Analysis of Regional Integration Process in East Asia and Europe*, The Polish Quarterly of International Affairs, vol. 14, no. 3, s. 66-88.

swoisty renesans geopolityki, która nie tylko nie jest odseparowana od gospodarki, ale aktywnie wykorzystuje instrumenty ekonomiczne do realizowania swoich celów.

Jednym z głównych celów tego artykułu jest próba określenia wzajemnych relacji między geopolityką a ekonomią, zwłaszcza w odniesieniu do integrującej się Europy i jej relacji ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. W jakim stopniu interesy gospodarcze mogą kształtować geopolitykę, a w jaki to geopolityka wpływa na relacje gospodarcze, w tym wyzwała rywalizację lub wzmacnia kooperację w relacjach transatlantycznych? Czy polityki gospodarcze, zwłaszcza w zakresie stosunków zagranicznych, są wykorzystywane jedynie w trosce o dobro europejskich interesów gospodarczych, czy też mają również odniesienie polityczne i mogą być traktowane jako narzędzia osiągnięcia celów geopolitycznych? Szczególnym przypadkiem poddanym analizie będzie zagraniczna polityka monetarna UE. Chodzi zwłaszcza o rolę euro w międzynarodowym obrocie gospodarczym, a także o to, w jaki sposób wspólna waluta stanowi wyzwanie dla pozycji międzynarodowej dolara. Na problem można spojrzeć szerzej: jakie jest znaczenie euro dla zmiany wpływów gospodarczych i politycznych Stanów Zjednoczonych Ameryki na świecie?

Celem artykułu jest również próba określenia potencjału Unii Europejskiej do realizowania skutecznej polityki zagranicznej w dziedzinie relacji monetarnych, a także możliwości osiągnięcia celów geopolitycznych przy wykorzystaniu tego instrumentu. Na zakończenie spróbuję zastanowić się nad konsekwencjami obecnej polityki monetarnej UE dla relacji transatlantycznych. Choć kwestie monetarne są jedynie fragmentem wzajemnych stosunków między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Europą, to stanowią ciekawy przykład ujawniający znaczenie polityki gospodarczej dla relacji geopolitycznych. Ponadto ujawniają wyzwania i problemy w kształtowaniu wzajemnych relacji politycznych i gospodar-

czych między sojusznikami po obu stronach Atlantyku. Dlatego na koniec spróbuję wyciągnąć szersze wnioski dotyczące kształtowania się nowych relacji geopolitycznych między USA i UE na początku XXI wieku.

2

Co to jest geopolityka?

Jak się wydaje geopolitykę można definiować i następnie ją analizować z trzech różnych punktów widzenia. Po pierwsze w odniesieniu do geografii, a więc z punktu widzenia znaczenia terytorium w polityce międzynarodowej. W ujęciu klasycznym geopolityka oznacza wpływ czynników geograficznych na decyzje polityczne². Chodzi zwłaszcza o zespół uwarunkowań geograficznych kształtujących lub wręcz determinujących politykę danego podmiotu na arenie międzynarodowej³. W nieco innej definicji geopolityka to taki rodzaj polityki, która ma na celu kontrolę danego terytorium lub rywalizację o terytorium⁴, a także wykorzystujące zasoby danego terytorium, maksymalizując korzyści dla danego terytorium lub broniąc tego terytorium. Takie podejście jest więc zbliżone do tradycyjnego pojmowania bezpieczeństwa i suwerenności w ramach granic geograficznych określonego podmiotu stosunków międzynarodowych, zwłaszcza państw narodowych. Istotą jest kategoria terytorium jako najważniejszego obiektu rywalizacji międzynarodowej, a także potencjału determinującego pozycję międzynarodową. Warto również zauważyć, że przestrzenne zainteresowania geopolityki mogą być rozpatrywane w dwóch podstawowych płaszczyznach: (a) w aspekcie terytorium wewnętrznego danego podmiotu, np. państwa, co ma odniesienie głównie do zachowań defensywnych,

² C. JEAN (2007): *Geopolityka*, Ossolineum: Wrocław – Kraków – Warszawa, s. 36.

³ Por. J. ANGNEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space. Hegemony, territory and international political economy*, Routledge: London and New York, s. 3.

⁴ Por. C. FLINT (2006): *Introduction to Geopolitics*, Routledge: London and New York, s. 13.

np. obrony suwerenności, bezpieczeństwa wewnętrznego przed wpływami zewnętrznymi itp.; oraz (b) terytorium zewnętrznego, co ma odniesienie zwłaszcza do działań ofensywnych w polityce zagranicznej. Wspomniana typologia ulega pewnej modyfikacji w przypadku Unii Europejskiej, gdzie wewnętrzna gra geopolityczna w Europie jest jednocześnie obszarem polityki zagranicznej poszczególnych państw członkowskich.

Spróbujmy zastosować kategorie geograficzne do współczesnych relacji międzynarodowych. Idąc tym tropem, można definiować geopolitykę jako strategiczną politykę władz publicznych mającą na celu maksymalizowanie długofalowych korzyści określonego podmiotu politycznego definiowanego przestrzennie, najczęściej państwa lub ugrupowania regionalnego. Wykorzystuje ona uwarunkowania geograficzne, w tym również zasoby i instytucje powiązane bezpośrednio lub pośrednio z określonym układem terytorialnym. Obszarem zainteresowania takiej (geo)polityki są zwłaszcza relacje sąsiedzkie określonego podmiotu politycznego lub jego relacje w układzie regionalnym. Z tego względu szczególnie ważnym zagadnieniem badawczym jest rola geopolityki w kształtowaniu współpracy regionalnej i integracji politycznej oraz ekonomicznej w ramach określonego regionu geograficznego.

Po drugie, geopolitykę można definiować w stosunku do wzajemnych relacji międzynarodowych (a więc nie przede wszystkim wobec określonego terytorium). W tym ujęciu geopolityka będzie się odnosiła do rywalizacji międzynarodowej w ramach określonej struktury interesów strategicznych między najważniejszymi aktorami sceny międzynarodowej. Nie chodzi więc tylko o wpływ na określone terytorium, ale raczej o władzę nad podmiotami międzynarodowymi, wzajemne relacje władzy między mocarstwami, a więc ich wzajemną hierarchię w stosunkach międzynarodowych. Celem takiej (geo)polityki jest ustanowienie korzystnego ładu geopolitycznego rozumianego jako system władzy lub osiągnięcie korzystnej pozycji w ramach istniejącego porządku geopolitycznego.

Po trzecie, geopolitykę można definiować, jako ideologię⁵ określonego podmiotu politycznego, jego wizję własnej polityki zagranicznej i najważniejszy zbiór idei pojmowania stosunków międzynarodowych. Najczęściej jest ona oparta na realistycznym paradygmacie teoretycznym. Jej podstawą są interesy określonego podmiotu politycznego – najczęściej definiowanego terytorialnie w odniesieniu do państw, rzadziej ugrupowań regionalnych. Tego typu ideologia sprzyja maksymalizacji tych interesów, co prowadzi do zwiększenia rywalizacji międzynarodowej. Idee geopolityczne są uzasadnieniem dla ekspansji interesów i roszczeń międzynarodowych. Klasycznym przykładem z przeszłości jest argument wyższości kulturowej⁶ narodu niemieckiego, który był jednym z najważniejszych założeń polityki zagranicznej tego państwa w pierwszej połowie XX wieku. Warto również zauważyć, że historycznie rzecz biorąc, geopolityka jako nauka (tj. dziedzina politologii) była mocno zakorzeniona w polityce zagranicznej poszczególnych mocarstw i jednocześnie bezpośrednio wpływała na rozwój tej polityki⁷.

Podsumowując dotychczas przedstawione interpretacje definicyjne, można uznać, że geopolityka niesie ze sobą silny ładunek ideologiczny, który może mieć zastosowanie do kategorii geograficznych lub do posiadanej władzy w relacjach międzynarodowych. Według niektórych opinii⁸ wraz z rozwojem technologicznym i intensywnością współpracy gospodarczej w skali globalnej maleje znaczenie dystansu przestrzennego,

⁵ Por. C. FLINT (2006): *Introduction to Geopolitics*, s. 13.

⁶ Por. F. RATZEL R. (1896): *The territorial growth of States*, w: *Scottish international magazine*, XII/7, July, s. 351.

⁷ Por. przykład W. Brytanii w okresie Halforda J. Mackindera. Poglądy tego naukowca nawiązywały do istniejących dyskusji dotyczących brytyjskiej polityki zagranicznej, a także w istotnym stopniu kształtowały strategię tej polityki: P. VENIER (2004): *The geographical pivot of history and early twentieth century geopolitical culture*, *The Geographical Journal*, vol. 170, nr 4, December, s. 330-336.

⁸ Por. D. HELD, A. MCGREW (red.) (2000): *The Global Transformations Reader*, Cambridge-Oxford: Polity Press, s. 3-37.

a nawet znaczenie samej geografii w ekonomii i polityce międzynarodowej. Biorąc to pod uwagę można więc przypuszczać, że bardziej inspirujące w dobie globalizacji jest odniesienie geopolityki do władzy, aniżeli do terytorium. W istocie władza jest niezbędnym zasobem i jednocześnie instrumentem osiągania celów geopolitycznych. Według niektórych definicji jest ona społecznie strukturalizowaną zdolnością (potencjałem) do działania⁹, a więc również do identyfikowania i realizowania celów geopolitycznych. Jak się wydaje, w dobie integracji regionalnych i globalizacji ekonomicznej właśnie władza stanowi zasadniczą podstawę dla możliwości prowadzenia strategicznej polityki. Może to oznaczać, że analizując kwestie geopolityczne, należałoby wyjść poza uwarunkowania *stricte* geograficzne, tj. związane z cechami określonego terytorium, i skupić się na analizie czynników determinujących władzę w stosunkach międzynarodowych.

Kontynuując rozważania w tym właśnie kierunku, można odnosić geopolitykę do dwóch typów rozumienia władzy: strukturalnej i relacyjnej. Władza strukturalna¹⁰ oznacza takie ukształtowanie i panowanie nad strukturami wewnętrznymi, które zapewnia możliwość skutecznego realizowania autonomicznie wskazywanych celów działania na arenie międzynarodowej. Władza strukturalna jest więc bliska pojęciu autonomii, a także może być rozumiana jako „panowanie nad samym sobą”, czyli dysponowanie potencjałem do określania własnych celów działania oraz możliwościami ich realizowania przez własne struktury i instru-

⁹ Por. J. ISAAC (1987): *Power and Marxist Theory: A Realist View*, Ithaca: Cornell University Press, s. 7, 9.

¹⁰ Por. S. STRANGE (1986): *Casino Capitalism*, Oxford: Blackwell; S. STRANGE (1987): *The Persistent Myth of Lost Hegemony*, International Organization, vol. 41, 4, s. 551-574. Susan Strange definiuje władzę strukturalną jako ukształtowanie „reguł gry” globalnej gospodarki. Przyjmując odmienną definicję tego terminu, która kładzie nacisk na sterowność, a więc kontrolę i wpływ na rozwój wewnętrznych struktur gospodarczych w danym kraju. Szerzej: T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 31-38.

menty. Władza relacyjna oznacza potencjał do wywierania wpływu na podmioty zewnętrzne. Biorąc pod uwagę rosnący poziom współzależności ekonomicznych i politycznych we współczesnym świecie, a także sieciowy charakter wzajemnych interakcji – rośnie również znaczenie władzy relacyjnej w stosunkach międzynarodowych. Przykładem może być narzucanie partnerom zewnętrznym rozwiązań instytucjonalnych (lub regulacyjnych), które będą korzystniejsze dla podmiotu decydującego o kształcie tych rozwiązań¹¹. Wśród instrumentów władzy relacyjnej wymienia się m.in. wykorzystywanie prawa międzynarodowego i wpływów w organizacjach międzynarodowych (np. finansowych)¹², wykorzystywanie sankcji gospodarczych (nakładanych jednostronnie lub przez organizacje międzynarodowe)¹³, wywieranie wpływu poprzez pomoc rozwojową dla innych krajów¹⁴, w tym również udzielaną organizacjom pozarządowym¹⁵.

Należy zauważyć, że pojmowanie geopolityki przede wszystkim w odniesieniu do kwestii władzy nie przekreśla znaczenia terytorium¹⁶ jako istotnej kategorii analitycznej. Na przykład w badaniu kwestii władzy strukturalnej sprawą oczywistą są potencjały określonego podmiotu, w tym jego zasoby gospodarcze i surowcowe powiązane z konkretnym

¹¹ Por. A. COOLEY (2005): *Logics of Hierarchy*, Cornell University Press, Ithaca, London.

¹² Por. R. GILPIN (2000): *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton, J.E. STIGLITZ (2002): *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton & Company Ltd., New York, s. 171-178.

¹³ Np. D.W. DREZNER (2003): *The Hidden Hand of Economic Coercion*, International Organization, vol. 57, nr 3, s. 643-659.

¹⁴ Por. M. MANN (2003): *Incoherent Empire*, Verso, New York, s. 53-57.

¹⁵ A. COOLEY (2003): *Western Conditions and Domestic Choices: The Influence of External Actors on the Post-Communist Transition*, w: A. KARATNYCKY, A. MOTYL, A. SCHNETZER (red.): *Nations in Transit 2003: Democratization in East Central Europe and Eurasia: Democratization in East Central Europe and Eurasia*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham.

¹⁶ Por. C. FLINT (2006): *Introduction to Geopolitics*, s. 28; podobna interpretacja także w: G. MODELSKI (1987): *Long Cycles In World Politics*, Seattle: University of Washington Press.

terytorium. Z kolei władza relacyjna może być rozpatrywana w odniesieniu do pozycji w określonym ugrupowaniu regionalnym, w stosunku do geograficznej strefy wpływów (lub tzw. bliskiego sąsiedztwa), kontroli strategicznych obszarów w polityce światowej, np. zasobnych w surowce itp. Według klasycznej geopolityki specyfiką potęgi lądowej¹⁷ jest zainteresowanie strefą wpływów przede wszystkim w najbliższym sąsiedztwie, natomiast potęgi morskie skupiają się na obszarach kluczowych z punktu widzenia zasobów, linii komunikacyjnych lub tranzytowych itp. Obecnie znaczenie tej typologii coraz bardziej się zaciera, a obok tradycyjnego podziału mocarstw geopolitycznych należałoby uwzględnić wymiar potęgi lotniczej i potęgi kosmicznej.

¹⁷ Podział na potęgę lądową i morską: H. MACKINDER (1904): *The Geographical Pivot of History*, *The Geographical Journal*, vol. 23, April, s. 421–37.

3

Znaczenie systemu geopolitycznego

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że definicja geopolityki powinna jednocześnie uwzględniać kwestie władzy politycznej w stosunkach międzynarodowych i geografii globu ziemskiego. Przykładem takiego podejścia jest koncepcja tzw. podziału geopolitycznego między dominującymi mocarstwami¹⁸. Chodzi zarówno o ich strukturę wpływów przestrzennych, jak również relacje między interesami politycznymi i ekonomicznymi oraz podział władzy w stosunkach międzynarodowych. Omawiana koncepcja uwypukla dążenie do ustanowienia porządku geopolitycznego na świecie lub w regionie. Odnosi się on do określonego okresu historycznego i obszaru geograficznego. Porządek geopolityczny jest odpowiednio zinstytucjonalizowany, obudowany określonymi ideami, symbolami i wartościami, wzmacniany przez odpowiednie interesy geopolityczne itp. Co istotne, ściśle związana z porządkiem geopolitycznym jest oprócz sfery politycznej także gospodarka¹⁹. Podział geopolityczny będzie więc obejmować porządek gospodarczy, w tym międzynarodowe instytucje gospodarcze, doktryny ekonomiczne, a nawet najważniejsze technologie i główne nośniki energii będące podstawą rozwoju określonego porządku geopolitycznego²⁰. W ramach tego

¹⁸ J. ANGNEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space*.

¹⁹ Por. R. COX (1987): *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, New York; R. GILPIN (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, s. 119, R. KEOHANE (1980): *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967–1977*, w: O.R. HOLSTI, R. M. SIVERSON, A. GEORGE (red): *Change in the International System*, Boulder, CO: Westview Press; S. KRASNER (1976): *State Power and the Structure of International Trade*, World Politics, vol. 28, nr 3, s. 317–47.

²⁰ J. ANGNEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space*, s. 16–19.

systemu zasadnicze znaczenie ma (1) dbałość o ustanowienie takich procesów międzynarodowej wymiany gospodarczej (w tym podziału pracy), która będzie prowadziła do akumulacji kapitału²¹ dla dominującego mocarstwa oraz (2) umiejętność dostosowywania się do sytuacji kryzysowych, tak aby służyły one długofalowo wzmocnieniu wpływów i pozycji międzynarodowej określonego mocarstwa. Istotne znaczenie ma również rywalizacja o przywództwo (hegemonię) w ramach systemu²².

Wielu autorów stawia znaczenie systemu geopolitycznego w centrum uwagi. Tak się stało w przypadku teorii systemu światowego Wallersteina²³ i cykli światowego przywództwa Modelskiego²⁴. Koncepcja Wallersteina mocniej akcentuje znaczenie gospodarki dla ukształtowania systemu hegemonicznego, w tym takich procesów wymiany gospodarczej na świecie, które umożliwiają akumulację kapitału korzystną dla państwa hegemonicznego. Natomiast cykle Modelskiego wskazują na procesy zmiany porządku międzynarodowego (geopolitycznego). Obejmują m.in.:

- a. Etap wzrostu: zarówno w przypadku USA (na początku XX wieku), jak i Chin (na przełomie wieków XX i XXI) cechował się dążeniem do pokojowego i bezkonfliktowego wzrostu potencjałów. Budowanie potęgi międzynarodowej opiera się na sile gospodarczej, a dopiero później zostaje rozciągnięte na potencjał militarny i władzę polityczną, które pozwalają na kształtowanie własnych instytucji międzynarodowych przez dominujące mocarstwo.

²¹ Por. P. TAYLOR (1993): *Political geography: world economy, nation state and locality* Harlow: Longman Scientific & Technical. Wg niektórych opinii państwo narodowe w Europie służy historycznie wypełnianiu dwóch głównych funkcji: stosuje przymus i umożliwia akumulację kapitału, por. CH. TILLY (1990): *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1990*, Cambridge: Basil Blackwell, s. 22-29.

²² J. ANGEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space*, s. 6, 25.

²³ Por. I. WALLERSTEIN (2003): *The Decline of American Power*, New York: The New Press.

²⁴ Por. G. MODELSKI (1987): *Long Cycles In World Politics*.

- b. Etap władzy światowej, czyli ukształtowanie w pełni systemu instytucji międzynarodowych, ustabilizowanie hierarchii władzy i struktury interesów geopolitycznych na świecie.
- c. Faza kształtowania nowych idei legitymizacyjnych i delegitymizacji władzy dominującego mocarstwa. Jest to etap stopniowego zmierzchu autorytetu politycznego lidera systemu światowego, a także propagowanych przez niego idei politycznych i doktryn ekonomicznych. Schyłek przywództwa amerykańskiego na świecie będzie więc związany ze zmianą paradygmatu ekonomicznego. Możliwe są również zmiany dotychczasowych głównych idei politycznych, w tym zwłaszcza poglądów dotyczących liberalnej demokracji.
- d. Faza dekoncentracji: cechuje się rozpadem idei legitymizacyjnych i podstaw materialnych dotychczasowego lidera systemu światowego. Prawdopodobnie znajdujemy się właśnie w tej fazie schyłku systemu amerykańskiej dominacji. Cechuje się on delegitymizacją władzy Ameryki w stosunkach międzynarodowych, kryzysem idei hegemonicznych opartych na eksporcie demokracji i wolnego rynku. Dodatkowo jest związany ze zmianą systemu wymiany gospodarczej na świecie na niekorzyść USA i wyczerpywaniem się materialnych zasobów Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Innym przykładem zainteresowania rolą systemu geopolitycznego jest analiza²⁵ dwóch porządków międzynarodowych: (1) koncertu mocarstw pod przywództwem Wielkiej Brytanii (w latach 1815-1945) oraz (2) porządku dwubiegunowego w okresie 1945-1990. Wspomniana analiza uwypukla najważniejsze cechy systemu geopolitycznego. Na przykład w okresie zimnowojennym bardzo wyraźny był podział geopolityczny świata na dwa bloki i ich strefy wpływów. Mimo pewnej stabilizacji porządku międzynarodowego geopolityka pociągała za sobą nieustanną rywalizację o poszerzenie strefy wpływów, zwłaszcza w tzw.

²⁵ J. ANGNEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space*.

krajach rozwijających się oraz w kluczowych regionach (głównie w Azji Południowo-Wschodniej i na Bliskim Wschodzie). Jednocześnie – co ma zasadnicze znaczenie dla analizy proponowanej w niniejszym artykule – w ramach systemów politycznych istniały dwa subsystemy gospodarcze. Obejmowały one przeciwstawne ideologie, odrębne instytucje ładu ekonomiczno-społecznego, w tym instytucje regulujące obrót międzynarodowy, a nawet odrębne systemy walutowe z dominującą rolą dolara oraz rubla (transferowego).

W ramach zimnowojennego ładu geopolitycznego Ameryka ustanowiła własny system ekonomiczny²⁶. Jego podstawą była geopolityka²⁷, a zwłaszcza władza polityczna i militarna sprawowana przez Amerykanów na świecie. Była ona szczególnie widoczna w najważniejszych amerykańskich strefach wpływów: w Europie oraz w Azji²⁸. Międzynarodowy porządek ekonomiczny opierał się na kilku elementach: (a) międzynarodowych instytucjach gospodarczych, założonych i w dużym stopniu finansowanych i kontrolowanych przez USA; (b) dominującej roli USA w kształtowaniu międzynarodowych regulacji gospodarczych, a także (c) doktrynie liberalnej w naukach ekonomicznych. Ponadto system bazował na (d) dolarze jako dominującej walucie w wymianie międzynarodowej. Wspomniane czynniki przyczyniały się do zapewnienia korzyści interesom amerykańskim w globalnej gospodarce, w tym poprzez poszerzanie rynków zbytu i penetrowanie zagranicznej własności oraz zasobów ludzkich. Przy okazji widoczny był pragmatyzm zasad liberalnych, które maksymalizowały korzyści dla USA i jej sojuszników, ale nie przeszkadzały w jednoczesnej ochronie najbardziej wrażliwych sektorów amerykańskiej gospodarki (np. rolnictwa)²⁹.

²⁶ B.R. NAYAR (2005): *The Geopolitics of Globalization. The Consequences for Development*, Oxford – New York, Oxford University Press, s. 56–60.

²⁷ B.R. NAYAR (2005): *ibidem*, s. 54–55, 82–83.

²⁸ Por. J.B. CONDLIFFE (1950): *The Commerce of Nations*, New York: W. W. Norton.

²⁹ B.R. NAYAR (2005): *The Geopolitics of Globalization*, s. 52, 66–69. Także: P.J. KATZENSTEIN (2005): *A World of Regions, Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, London, Cornell University Press.

Opisywany system gospodarczy nie tylko powstał i mógł funkcjonować dzięki wsparciu rządu USA, ale również pełnił istotne funkcje geopolityczne. Pozwalał na rozwój potencjałów geopolitycznych, które wynikały ze wzrostu gospodarki. Przykładowo amerykańska siła militarna w dużym stopniu bazuje na bogactwie kraju. Także poziom nauki i zaawansowania technologicznego, potencjał systemu finansowego są bezpośrednio powiązane z rozwojem gospodarczym i jednocześnie kształtują pozycję geopolityczną USA na arenie międzynarodowej. System gospodarczy stworzony przez Amerykanów w okresie zimnowojennym umożliwiał także systematyczne poszerzenie strefy wpływów ekonomiczno-politycznych, w tym również dostęp do zewnętrznych zasobów i rynków zbytu. Umożliwiał korzystanie z renty geopolitycznej związanej z pozycją dominującą. Pozwalał na wykorzystanie instrumentów gospodarczych do celów geopolitycznych³⁰. Przykładowo wkrótce po zakończeniu II wojny światowej Amerykanie chcieli uczynić z Niemiec i Japonii kraje pozbawione przemysłu, nastawione wyłącznie na produkcję rolną lub surowcową. Jednak zmiana geopolityki światowej, tzn. wzrost zagrożenia sowieckiego zmusił ich do zmiany strategii i wspierania odbudowy obu krajów (plan Marshalla dla Europy)³¹. Przykład ten pokazuje również, w jaki sposób interesy geopolityczne wpływają na decyzje dotyczące sfery gospodarczej.

Rozwój systemu amerykańskiego w początkowym stadium służył akumulacji kapitału w Ameryce. Było to związane m.in. z aktywną strategią proekspansyjną, pozycją międzynarodową dolara i upowszechnieniem liberalnej doktryny w procesach globalizacji gospodarczej. Przejawem tych korzyści były wojenne pożyczki amerykańskie dla W. Brytanii (*Land-Lease*), które, zdaniem historyków³², doprowadziły do zmiany

³⁰ Szerzej na ten temat: J. KIRSHNER (1995): *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton: Princeton University Press, s. 8-9.

³¹ B.R. NAYAR (2005): *The Geopolitics of Globalization*, s. 74-80.

³² B.R. NAYAR (2005): *ibidem*, s. 64.

struktury międzynarodowego handlu i finansów, a więc w istocie wpłynęły na osłabienie pozycji geopolitycznej W. Brytanii i wzmocnienie USA. Jednak później nastąpiła zmiana trendów akumulacji kapitału. Wynikało to z kilku jednoczesnych zjawisk.

- Po pierwsze, z nadmiernej koncentracji na zapewnieniu korzyści prywatnym interesom gospodarczym USA, a w mniejszym stopniu z dbałości o utrzymanie systemowych korzyści dla akumulacji kapitału i podziału pracy w ramach międzynarodowego porządku gospodarczego. Na przykład jeszcze w latach 40. Amerykanie dbali, aby dolar nie budował nadmiernie zagranicznych rezerw innych krajów. Później nie byli już w stanie tego kontrolować przy rosnącej skali deficytów handlowego i budżetowego³³. Nastąpiło również odejście od strategii proeksportowej w kierunku wspierania importu siły roboczej (czyli przenoszenia produkcji za granicę). W połączeniu z polityką liberalizacji dostępu do amerykańskiego rynku dla towarów wyprodukowanych za granicą przyniosło to zmianę trendów akumulacji kapitału (do krajów zapewniających tanią produkcję towarów sprzedawanych na rynku USA).
- Po drugie, akcentowanie zasad liberalnych doprowadziło do nadmiernej deregulacji i utraty sterowności gospodarczej, emancypacji podmiotów prywatnych, a nawet przejęcia przez nie nadmiernego wpływu na bieg polityki (m.in. poprzez system finansowania wyborów i partii politycznych). Należy zauważyć, że to władza polityczna i interesy geopolityczne tworzą ramy systemu, który jest podstawą działalności gospodarczej. Jeżeli następuje proces emancypacji interesów ekonomicznych poza sferę polityki, a także procesy deregulacji i prywatyzacji działalności gospodarczej – osłabia to kontrolę i sterowność władz publicznych nad gospodarką oraz odbija się to na możliwościach prowadzenia geopolityki. Jeszcze groźniejsze jest „przechwycenie” wpływu na działania władz publicznych na arenie

³³ Por. R.B. WOODS (1990): *A Changing of the Guard: Anglo-American Relations, 1941-1946*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, s. 3, 62, 75.

międzynarodowej przez partykularne interesy gospodarcze (co w literaturze jest również określane jako korupcja rządów³⁴).

- Po trzecie, niekorzystne było odejście od parytetu dolara w złocie (1971) i przerzucanie kosztów polityki makroekonomicznej za granicę (dzięki pozycji międzynarodowej dolara). Doprowadziło to do niekontrolowanego narastania zadłużenia zagranicznego i deficytu budżetowego³⁵ (a więc było mechanizmem odwrotnym do akumulacji kapitału).
- Po czwarte, nałożyły się na to problemy deregulacji rynków finansowych i rozwój nowych instrumentów dłużnych. Przyniosły one gwałtowne zadłużenie społeczeństwa amerykańskiego i kryzys finansowy w USA (2007–2009). Osłabiają one międzynarodową rolę dolara i znaczenie instytucji finansowych tworzących amerykański system gospodarczy na świecie. Warto zauważyć, że w Azji ponownie odżyła dyskusja na temat powołania Azjatyckiego Funduszu Walutowego – instytucji regionalnej wzorowanej na Międzynarodowym Funduszu Walutowym, ale autonomicznej wobec wpływów amerykańskich³⁶. Kryzys finansowy stwarza także możliwości wykupu amerykańskich instytucji finansowych przez zagraniczne podmioty, w tym rywali geopolitycznych³⁷. Polityka przejmowania przez państwo złych kredytów prywatnych instytucji finansowych (stosowana już w latach 80. ubiegłego wieku) dodatkowo potęguje wymiar zadłużenia USA ze wszystkimi tego konsekwencjami dla zagranicznej polityki monetarnej.

³⁴ Por. A. I B. KAMIŃSKI (2004): *Korupcja rządów*, Warszawa: Trio.

³⁵ B.R. NAYAR (2005): *The Geopolitics of Globalization*, s. 72–73.

³⁶ Por. *Chiny, Japonia, Korea Płd i ASEAN tworzą „kryzysowy fundusz”*, Gazeta Wyborcza, 2008-10-06.

³⁷ Por. O.S. MITCHELL, J. PIGGOTT, C. KUMRU (2008): *Managing Public Investment Funds: Best Practices and New Challenges*, NBER Working Paper Series, nr 14078; E.M. TRUMAN (2008): *The Management of China's International Reserves: China and Sovereign Wealth Fund Scoreboard*, w: M. GOLDSTEIN, N.R. LARDY (red.) *Debating China's Exchange Rate Policy*, Washington, Peterson Institute.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można przyjąć, że mamy obecnie niejednoznaczną sytuację geopolityczną na świecie. Z jednej strony w dalszym ciągu można mówić o systemie amerykańskim³⁸ opierającym się m.in. na międzynarodowych instytucjach finansowych, powołanych lub w dużym stopniu kontrolowanych przez Amerykę. Jednak widoczne są także symptomy słabnięcia tego systemu, czego dowodem jest coraz większe znaczenie ugrupowań i instytucji regionalnych autonomicznych wobec USA. Innym przykładem jest narastająca skłonność Stanów Zjednoczonych Ameryki do dzielenia się władzą w instytucjach międzynarodowych w zamian za większy udział innych krajów w pokrywaniu kosztów finansowania tych instytucji³⁹. Znajdujemy się więc raczej w okresie schyłkowym porządku amerykańskiego, z którego wyłoni się nowy system międzynarodowy. Okres przejściowy cechuje silna rywalizacja o wpływy w regionach kluczowych geopolitycznie (np. Europie, Azji Wschodniej) lub istotnych ze względów strategicznych (np. na Bliskim Wschodzie, Europie Środkowej i Wschodniej, Azji Środkowej). Widoczne są również próby odbudowania strefy wpływów przez Rosję, a także tworzenie własnej strefy wpływów przez Chiny. Zmiany systemu światowego najbardziej wyraźnie dotyczą instytucji i idei ekonomicznych, a także międzynarodowej wymiany gospodarczej oraz zagadnień monetarnych.

³⁸ Szerzej na temat roli *systemu amerykańskiego*: T.G. GROSSE (2005): *Application of Balance of Power Theory to Analysis of Regional Integration Process in East Asia and Europe*, The Polish Quarterly of International Affairs, vol. 14, no. 3.

³⁹ Por. A. BEATTIE (2009): *Geithner looks for a trade-off over IMF*, Financial Times, March 12 2009.

4

Gospodarka jako instrument geopolityki

Dotychczasowe rozważania wskazują na silne powiązanie systemu geopolitycznego z określonym porządkiem gospodarczym na świecie. Według ekspertów⁴⁰ stabilność międzynarodowego systemu gospodarczego i pozycja danego kraju w tym systemie należą do priorytetowych zagadnień z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego. Innym aspektem tego zagadnienia jest wpływ kryzysów gospodarczych na kwestie bezpieczeństwa, a zwłaszcza wrażliwość (podatność) na sytuacje kryzysowe i dysponowanie odpowiednimi zasobami, które pozwolą zmniejszać problemy ekonomiczne.

Jednym z podstawowych dylematów bezpieczeństwa gospodarczego jest kwestia wyboru między otwartością gospodarczą (zwiększającą współzależność międzynarodową) a protekcjonizmem⁴¹. Warto jednak zauważyć, że protekcjonizm nie chroni od zewnętrznej zależności, czego przykładem może być sytuacja Białorusi zależnej od dostaw nośników energetycznych z Rosji. Istotne znaczenia ma więc struktura gospodarki w danym kraju, w tym jej nadmierna specjalizacja lub brak odpowiednich zasobów własnych. Ważna jest dywersyfikacja relacji gospodarczych z zagranicą, a także zrównoważenie tych relacji w taki sposób, aby nie dopuścić do nadmiernej asymetrii w stosunkach gospodarczych. Ponadto duże znaczenie może mieć wydajność gospodarki i jej zaawansowanie

⁴⁰ C.R. NEU, CH. WOLF JR. (1994): *The Economic Dimensions of National Security*, Santa Monica: RAND.

⁴¹ K.M. LORD (2000): *The Meaning and Challenges of Economic Security*, w: J.V. CIPRUT (red.), *Of Fears and Foes. Security and Insecurity in an Evolving Global Political Economy*, Westport – London, Praeger, s. 63.

technologiczne (jako źródła przewag konkurencyjnych)⁴². Z punktu widzenia dylematu otwartości/protekcjonizmu podstawowe znaczenie ma to, w jaki sposób wykorzystywać zewnętrzne zasoby do rozwoju własnej gospodarki i jednocześnie chronić wrażliwe przemysły własne oraz nie tracić sterowności nad ekonomią w systemie gospodarki otwartej.

Specjaliści⁴³ przykładają duże znaczenie do gospodarki w kontekście podwyższania zdolności obronnych danego państwa w sferze militarnej. Wiąże się to z szerokim zakresem zagadnień, poczynając od dostawy surowców do technologii niezbędnych do obrony i zapewnienia odpowiedniego uzbrojenia. Z punktu widzenia możliwości prowadzenia długotrwałych działań militarnych strategiczne znaczenie mają również zasoby finansowe i systemy mobilizowania oszczędności krajowych lub pozyskiwania środków zagranicznych. Jak wcześniej wspomniałem, jedną z zasadniczych funkcji gospodarki z punktu widzenia geopolityki jest wpływ na kształtowanie potencjałów państwa na arenie międzynarodowej⁴⁴. Polityki gospodarcze mogą być również ważnym instrumentem osiągania celów w polityce zagranicznej. Przykładem tego typu działań jest zagraniczna polityka monetarna danego państwa. Powiązanie celów geopolitycznych z gospodarczymi, szczególnie zaś wykorzystywanie

⁴² M. PORTER (1990, 1998): *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press.

⁴³ Por. K.M. LORD (2000): *The Meaning and Challenges of Economic Security*; V. CABLE (1995): *What is international economic security?* International Affairs, vol. 71, nr 2; J.C. SCHARFEN (1995): *The Dismal Battlefield: Mobilizing for Economic Conflict*, Annapolis: Naval Institute Press; N. M. RIPSAN (2005): *False Dichotomies: Why Economics Is High Politics*, w: P. DOMBROWSKI (red.): *Guns and Butter. The Political Economy of International Security*, Boulder – London, Lynne Rienner Publishers.

⁴⁴ Por. T. MORAN (1993): *American Economic Policy and National Security*, New York: Council on Foreign Relations Press; K.E. KNORR (1973): *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, New York: Basic Books, s. 75; H. MORGENTHAU (1985): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 6th ed. New York: Alfred Knopf, s. 130-139; J. MEARSHEIMER (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton, s. 46, 57-82; K. N. WALTZ (1979): *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley, s. 94.

polityk gospodarczych do celów strategicznych określam mianem geoeconomiki (*geoeconomics*)⁴⁵.

Wzajemne relacje między geopolityką (określaną jako tzw. polityka wysoka⁴⁶) a polityką gospodarczą (w relacjach zagranicznych nazywanej polityką niską) zależą od kilku czynników. Po pierwsze, od podstawowych interesów geopolitycznych danego podmiotu stosunków międzynarodowych. Zgodnie z podejściem realistycznym w naukach politycznych, geopolityka będzie determinowała relacje w sferze ekonomicznej. Ponieważ bezpieczeństwo – a nie rozwój współpracy gospodarczej – jest najważniejszym priorytetem państw, to również intensywna kooperacja gospodarcza nie jest wystarczającym argumentem w zapobieganiu konfliktowi międzynarodowemu⁴⁷. Po drugie, istotne znaczenie dla wzajemnych relacji między sferą geopolityki a gospodarką ma ewentualna asymetria interesów gospodarczych między partnerami. Im większa dysproporcja korzyści i kosztów po obu stronach, tym większa pokusa zmiany wzajemnych relacji i rozwiązywania sporów gospodarczych na poziomie politycznym. Zasadnicze znaczenie ma również kwestia wrażliwości krajowych interesów gospodarczych, a zwłaszcza ich zakres zależności od współpracy zagranicznej. Z tym związana jest także skala ich podatności na zewnętrzne kryzysy lub presję geoeconomiczną (w tym możliwość odwetu na sankcje gospodarcze lub polityczne)⁴⁸. Wyższa wrażliwość określonych segmentów krajowej gospodarki sprzyja procesom ich upolityczniania, a więc rów-

⁴⁵ Szerzej na temat geoeconomiki: E. LUTTWAK (2000): *Turbokapitalizm, Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław, (*Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, HarperCollins, New York, 1999); P. LOROT (red.) (1999): *Introduction à la Géoeconomie*, Economica.

⁴⁶ Krytyczną ocenę takiego podziału w polityce zagranicznej przedstawił: N. M. RIPSAN (2005): *False Dichotomies: Why Economics Is High Politics*, w: P. DOMBROWSKI (red.): *Guns and Butter. The Political Economy of International Security*, Boulder – London: Lynne Rienner Publishers. Także: T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu*, s. 31-38.

⁴⁷ Por. P. LIBERMAN (1996): *Does Conquest Pay? The Exploitation of Occupied Industrial Territories*, Princeton, Princeton University Press.

⁴⁸ Por. R.O. KEOHANE, J.S. NYE (1977): *Power and Interdependence*, Boston, Little&Brown, s. 12.

niez traktowania ich z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego. Duże znaczenie ma również stopień utraty sterowności nad gospodarką przez władze publiczne lub zakres emancypacji podmiotów gospodarczych poza wpływy władzy państwowej. Im większa niezależność gospodarki od świata polityki, tym trudniej politykom wykorzystywać instrumenty gospodarcze do celów geopolitycznych. Wiele zależy również od idei ekonomicznych i politycznych. Na przykład bardzo rozwinięty nacjonalizm gospodarczy⁴⁹ lub protekcyjizm wzmacniają podejście geoeconomiczne.

Tablica 1: Cele działań geoeconomicznych⁵⁰

(1) Dążenie do utworzenia korzystnego systemu wymiany międzynarodowej. Chodzi o możliwości wykorzystania współpracy międzynarodowej do realizacji podstawowego celu, jakim jest rozwój gospodarczy i akumulacja kapitałów. System gospodarczy może być oparty na specyficznym podziale pracy, w którym dany kraj (i związane z nim przedsiębiorstwa) odnosi większe korzyści gospodarcze, aniżeli konkurenci z innych krajów. Jednocześnie podstawą trwałości systemu jest umiejętność dzielenia się częścią korzyści gospodarczych przez kraje dominujące ze słabszymi⁵¹.

⁴⁹ Nacjonalizm gospodarczy skupia się na rozwoju narodowych interesów w polityce gospodarczej państw. Służy on nie tylko celom ekonomicznym, ale jest istotnym elementem budowania wewnętrznej siły kraju, w tym również jego bogactwa pozwalającego na aktywną politykę w wielu innych sferach życia publicznego, także w polityce zagranicznej. Por. R. GILPIN: *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1987, s. 31; E. HELLEINER, A. PICKEL (red.): *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Cornell University Press, Ithaca, London 2005; T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu*, rozdz. 3.

⁵⁰ Opracowanie własne na podstawie: B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft. The Role of Financial Markets in American Foreign Policy*, New Haven – London, Yale University Press.

⁵¹ Por. A. HURRELL (2005): *Power, institutions, and the production of inequality*, w: M. BARNETT, R. DUVAL (red.): *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 33-58; L. GRUBER (2005): *Power politics and the institutionalization of international relations*, w: M. BARNETT, R. DUVAL (red.): *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 102-129.

- (2) Zbudowanie strefy wpływów gospodarczych, w tym rynków zbytu, a także dostępu do zewnętrznych zasobów itp.
- (3) Zdobywanie dominującej pozycji w kluczowych obszarach gospodarki (finanse, wysokie technologie, energia itp.) oraz w instytucjach międzynarodowych (jako instrumentach *władzy relacyjnej*).
- (4) Rozwój potencjałów geopolitycznych (np. militarne), które rozwijają się dzięki korzyściom ze wzrostu gospodarki.
- (5) Możliwość przerzucania kosztów dostosowań makroekonomicznych za granicę lub opóźnianie dostosowań krajowych w tym względzie (np. dzięki dominującej pozycji walutowej).
- (6) Destabilizacja gospodarek wrogich państw.
- (7) Zachowanie bezpieczeństwa gospodarczego, w tym zwłaszcza odporności na presję ekonomiczną podmiotów zewnętrznych i elastyczności pozwalającej na dostosowywanie się do zewnętrznych kryzysów.
- (8) Zachowanie sterowności własnej gospodarki, co jest elementem władzy strukturalnej danego podmiotu międzynarodowego. Jest to szczególnie ważne w dobie globalizacji, integracji regionalnych, a także rosnącej emancypacji największych podmiotów gospodarczych od wpływu władz publicznych.

Zwróćmy uwagę, że cele geopolityczne można stawiać w ujęciu defensywnym lub ofensywnym. W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o zabezpieczenie przed zagrożeniami, zwłaszcza militarnymi, ale również obejmującymi gospodarkę. Przykładem mogą być instrumenty ochrony przed kryzysami finansowymi lub kwestia bezpieczeństwa energetycznego. W ujęciu ofensywnym geopolityka może mieć na celu eskalację wpływów zewnętrznych, także w ujęciu wpływu na gospodarkę regionu i świata. Przykła-

dem takiej polityki jest zwiększanie możliwości eksportowych lub skali wykorzystywania zewnętrznych zasobów finansowych, ludzkich i surowcowych do pobudzania własnego rozwoju. Innym działaniem jest dążenie do ustanowienia korzystnego podziału pracy w zewnętrznych relacjach gospodarczych w taki sposób, aby jak najpełniej wykorzystywać procesy globalizacji ekonomicznej. Istotnym wymiarem takiej polityki jest współpraca gospodarcza w układzie regionalnym i wykorzystanie procesów ekonomicznych w regionie w celu maksymalizowania własnych korzyści gospodarczych i politycznych.

Eksperti⁵² wskazują, że w ostatnich latach Chiny zintensyfikowały działania mające na celu rozwój współpracy gospodarczej w Azji Południowo-Wschodniej, co przyczynia się do ich rosnących wpływów politycznych. Polityka tego kraju ma na celu związanie państw regionu z gospodarką chińską, m.in. poprzez wiele korzyści wynikających z dostępu do chińskiego rynku, taniej siły roboczej, a ostatnio także rozwiązań technologicznych. Jednocześnie zmierza do wytworzenia trwałego systemu wymiany gospodarczej korzystnego dla Państwa Środka. Obrazuje to przykład transferu półproduktów z krajów Azji Wschodniej do Chin, a następnie z Chin do Europy i USA. Jest to powrót do wielowiekowej tradycji historycznej. To właśnie gospodarka (wymiana handlowa w regionie, dostęp do chińskiego rynku zbytu, zasobów kapitałowych i technologicznych) była aż do XIX wieku podstawą chińskiej dominacji w regionie⁵³.

⁵² Por. R.F. ASH (2005): *China's Regional Economies and the Asian Region*, w: D. SHAMBAUGH (red.): *Power Shift*, University of California Press, Berkeley – Los Angeles – London, s. 96-131.

⁵³ Por. D.C. KANG (2007): *China Rising*, Columbia University Press, New York.

Tabela 1: Przykładowe instrumenty gospodarcze i ich cele polityczne⁵⁴

Przykładowe instrumenty	Cele geoekonomiczne
<ul style="list-style-type: none"> • Sankcje <i>versus</i> zachęty gospodarcze, dotyczące działalności handlowej, działalności na rynku finansowym, np. możliwości emisji akcji lub obrotu papierami dłużnymi. Zamrożenie zagranicznej własności (np. w bankach). 	<p>Różnorodne korzyści polityczne (geopolityczne) lub gospodarcze, bezpieczeństwo narodowe.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Pożyczki „warunkowe” (tj. przyznawane pod warunkiem wprowadzenia określonych zmian systemowych, np. przywilejów dla zagranicznych inwestorów), w tym również mechanizm zadłużania, jako metody długofalowego wywierania wpływu politycznego na dany kraj. 	<p>Dostęp do rynku zbytu i zewnętrznych zasobów, władza relacyjna.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Zmiana instytucji – reguł gospodarczych, w tym: zmiana kursów walutowych, wprowadzanie nowych instytucji lub blokowanie porozumień i instytucji autonomicznych wobec wpływów danego mocarstwa (przykład <i>Asian Monetary Fund</i>), w tym: liberalizacja regulacji gospodarczych lub odwrotnie – protekcjonizm. 	<p>Korzystny podział pracy lub wymiany gospodarczej (handlowej), zwiększenie akumulacji kapitału, poprawa konkurencyjności narodowej gospodarki itp.</p> <p>Ekspansja na nowe rynki zbytu lub ochrona wrażliwych (lub słabszych) krajowych segmentów gospodarki.</p>

⁵⁴ Opracowanie własne na podstawie: B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*.

Tabela 1: c.d.

Przykładowe instrumenty	Cele geoeconomiczne
<ul style="list-style-type: none"> • Promowanie udziału określonej waluty w obiegu międzynarodowym. 	<p>Strefa wpływu gospodarczego, w tym korzyści dla rozwoju handlu i interesów gospodarczych, a także wpływu politycznego, możliwość przerzucania na zewnątrz lub opóźniania kosztów dostosowań makroekonomicznych, władza relacyjna – zwłaszcza w zakresie regulacji i instytucji międzynarodowych, np. dotyczących handlu, ograniczenia skutków kryzysów walutowych itp. Także mechanizm pułapki walutowej, w ramach której kraje uczestniczące w systemie walutowym są zainteresowane stabilnością dominującej waluty i gospodarki dominującego kraju.⁵⁵</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Większy nadzór nad rynkami (np. amerykańskie regulacje antyterrorystyczne, które zwiększają presję na rynki finansowe ze względów geopolitycznych). 	<p>Sterowność gospodarki, bezpieczeństwo narodowe.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Podrabianie waluty, • Manipulacja walutowa (np. nagłe obniżanie kursów wymiany waluty). 	<p>Wywoływanie kryzysów gospodarczych, destabilizacja polityczna, przerzucanie kosztów na wrocie mocarstwo.</p>

⁵⁵ J. KIRSHNER (1995): *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton, Princeton University Press, s. 167, 249, 267-268.

Częstym przykładem wykorzystywania gospodarki jako instrumentu w grze geopolitycznej są działania Rosji w zakresie polityki energetycznej⁵⁶. Zmierzają one do jak największego uzależnienia krajów europejskich od rosyjskich dostaw surowców. Ma to zasadnicze znaczenie dla możliwości wykorzystywania renty monopolistycznej do dyktowania cen, a więc wpływania na podstawy rozwoju gospodarki europejskiej, a także na konkurencyjność produkcji rosyjskiej w stosunku do kosztów produkcji europejskiej. Ponadto surowce energetyczne mogą być kartą przetargową w osiąganiu celów politycznych, czego przykładem jest szantaż energetyczny stosowany wobec Ukrainy, związany z osłabieniem dążeń tego kraju do integracji politycznej i wojskowej z instytucjami zachodnimi.

Innym przykładem wykorzystania gospodarki jako instrumentu geopolitycznego jest rozwój wymiany gospodarczej Chin z Tajwanem. Inwestycje tajwańskie na kontynencie, mimo restrykcji własnego rządu, osiągnęły do roku 2005 wielkość około 100 mld dolarów, co stanowiło blisko 70 proc. wolumenu wszystkich inwestycji zagranicznych tego kraju⁵⁷. Są to inwestycje w dużym stopniu lokowane w branżach wykorzystujących nowoczesne technologie, co ma znaczenie geoekonomiczne w kształtowaniu potencjału gospodarki chińskiej. Jednak, co najważniejsze, interesy gospodarcze przyczyniają się do rosnącego sprzeciwu przedsiębiorców tajwańskich wobec propozycji proklamowania niepodległości Tajwanu, co ma bardzo istotne znaczenie geopolityczne. Jest to również przykład szerszej polityki gospodarczej Chin, mającej na celu ściślejsze związanie

⁵⁶ A.N. STULBERG (2007): *Well-oiled diplomacy: strategic manipulation and Russia's energy statecraft in Eurasia*, Albany, State University of New York Press; E. LUCAS (2008): *The new cold war: the future of Russia and the threat to the West*, New York: Palgrave Macmillan; M.I. GOLDMAN (2008): *Petrostate: Putin, power, and the new Russia*, Oxford; New York, Oxford University Press; E. WYCISZKIEWICZ (red.) (2008): *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki między państwowe na obszarze postsowieckim*, Warszawa, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

⁵⁷ D.C. KANG (2007): *China Rising*, s. 96-97.

państw azjatyckich siecią różnorodnych korzyści i zależności ekonomicznych, a więc również poprawy pozycji geopolitycznej Chin w regionie.

Kolejnym przykładem instrumentu geoekonomicznego przywoływanego w literaturze są sankcje ekonomiczne. Ostatnie badania⁵⁸ wskazują na to, że są one nadal częstym mechanizmem polityki zagranicznej. Najaktywniej sankcje stosują USA i Unia Europejska. Nowością po zakończeniu zimnej wojny są sankcje za wspieranie terroryzmu. Niejednokrotnie są one sposobem prowadzenia rywalizacji geopolitycznej, czego przykładem są działania amerykańskie wobec firm chińskich i rosyjskich. Walka z terroryzmem była również pretekstem do wprowadzania ściślejszej kontroli państwa nad rynkami finansowymi, wykorzystywanym przeciwko głównym rywalom międzynarodowym⁵⁹.

Badania⁶⁰ wskazują na dość niską skuteczność sankcji (około 1/3 zbadanych przypadków spośród ponad 200). Jedną z głównych przyczyn tej sytuacji jest niedostosowanie rozmiarów sankcji do oczekiwanych żądań i możliwość bolesnego odwetu dla krajowych interesów. Inną przyczyną jest wpływ doktryny liberalnej w Stanach Zjednoczonych Ameryki i w Europie, a także presja interesów gospodarczych na polityków w celu ograniczania barier politycznych w wymianie gospodarczej⁶¹. Wskazuje się także na trudności globalnej gospodarki wymykającej się sankcjom pojedynczego państwa. Na przykład globalizacja rynków finansowych utrudnia kontrolę funkcjonowania tych rynków, a także kontrolę nad zachowaniami krajowych inwestorów. Skuteczne sankcje ekonomiczne były ściśle powiązane z polityką zagraniczną, miały charakter długofalowy i powiązany z groźbą zastosowania środków militarnych. Różnorodny

⁵⁸ G.C. HUFBAUER, J.J. SCHOTT, K.A. ELLIOTT, B. OEGG (2007): *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition, Washington, DC, Peterson Institute for International Economics.

⁵⁹ B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*, s. 59-60.

⁶⁰ G.C. HUFBAUER, J.J. SCHOTT, K.A. ELLIOTT, B. OEGG (2007): *Economic Sanctions Reconsidered*.

⁶¹ B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*, s. 56-78.

zestaw sankcji (w tym ekonomicznych: handlowych i finansowych) był częściej skuteczny. Większa efektywność jest najczęściej osiągnięta przy wielonarodowych koalicjach, a także w sytuacji stawiania umiarkowanych celów politycznych (np. zwolnienia więźniów politycznych, a nie związanych z radykalnymi zmianami ustrojowymi). Zdaniem badaczy sankcje finansowe są mniej dotkliwe dla zwykłych obywateli, natomiast bardziej uderzają w elity danego kraju. Co ciekawe, sankcje były skuteczniejsze wobec rządów demokratycznych niż autorytarnych, które zwykle są mniej wrażliwe na los własnych obywateli. Były również efektywniejsze w stosunku do sojuszników geopolitycznych, którzy najczęściej nie byli nastawieni na maksymalizowanie konfliktu.

5

Władza monetarna

W literaturze⁶² możemy spotkać różne przykłady władzy geoeconomicznej w stosunkach międzynarodowych. Jest to m.in. władza (1) nad handlem⁶³, (2) monetarna (finansowa), (3) nad informacją, co obejmuje także naukę i dostęp do nowych technologii. Oprócz tego można wskazać (4) władzę nad surowcami, szczególnie często praktykowaną przez współczesną Rosję. W dalszej części pracy skoncentruję się na omówieniu władzy monetarnej, wynikającej ze stosowania zagranicznej polityki monetarnej. Władza monetarna (*monetary power*) jest definiowana⁶⁴ jako wpływ na zachowania zagranicznych podmiotów poprzez stosowanie instrumentów finansowych w stosunkach międzynarodowych. Jest to bardzo dobry przykład geoeconomiki, czyli wykorzystania instrumentów gospodarczych do celów politycznych (a nie tylko ekonomicznych). Widoczny jest przy tym silny aspekt przestrzenny tej władzy, gdyż stosowanie określonych walut jest zróżnicowane w poszczególnych regionach świata. Przykładowo euro dominuje w Europie, natomiast dolar w Ameryce Północnej i Ameryce Łacińskiej, na Bliskim Wschodzie oraz w Azji, choć tutaj coraz większe znaczenie ma również yen i yuan.

⁶² J.C. SCHARFEN (1995): *The Dismal Battlefield: Mobilizing for Economic Conflict*, Annapolis, Naval Institute Press, s. 103-126.

⁶³ Zob. studium na temat roli władzy nad handlem w kształtowaniu stosunków międzynarodowych: R. FINDLAY, K.H. O'ROURKE (2007): *Power and Plenty. Trade, War and the World Economy In the Second Millennium*, Princeton, Princeton University Press.

⁶⁴ Por. D.M. ANDREWS (2006): *Monetary Power and Monetary Statecraft*, w: D.M. ANDREWS (red): *International Monetary Power*, Ithaca – London, Cornell University Press, s. 7-28.

Według niektórych ekspertów⁶⁵ widoczna jest coraz silniejsza tendencja do tworzenia regionalnych systemów walutowych, co wynika z pogłębiających się procesów współpracy politycznej i ekonomicznej w poszczególnych regionach świata. W ten sposób integracja regionalna i rosnące znaczenie walut regionalnych ponownie uwypuklają znaczenie geografii w stosunkach międzynarodowych.

Tablica 2: Przykładowe instrumenty zagranicznej władzy monetarnej:⁶⁶

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> (1) upowszechnianie waluty w obiegu międzynarodowym, (2) manipulowanie kursem walutowym, (3) „warunkowe” pożyczki do zasobów finansowych (zapewnianie płynności systemu finansowego) w zamian za korzyści gospodarcze lub polityczne, (4) dostęp do zagranicznych zasobów finansowych, (5) wykorzystanie zasobów finansowych do przejmowania zagranicznych instytucji o znaczeniu strategicznym (w finansach, nowoczesnych technologiach itp.), (6) kontrola międzynarodowych instytucji i regulacji finansowych. |
|--|

Jednym z najważniejszych instrumentów władzy monetarnej jest upowszechnianie własnej waluty w obiegu międzynarodowym. Obejmuje to zarówno stosowanie waluty w wymianie handlowej i transakcjach inwestycyjnych, jak również poszerzanie rezerw finansowych nominowanych w tej walucie. Istnieje przynajmniej kilka korzyści wynikających z szerokiego stosowania danej waluty na świecie. Po pierwsze, są to dochody wynikające z emisji waluty (tzw. seniorat:

⁶⁵ B.J. COHEN (2003): *Monetary governance in a world of regional currencies*, w: M. KAHLER, D.A. LAKE (red.): *Governance in a Global Economy*, Princeton, Princeton University Press.

⁶⁶ Instrumenty zagranicznej władzy monetarnej są w literaturze określane mianem *monetary statecraft*. Opracowanie własne na podstawie: D.M. ANDREWS (2006) (red): *International Monetary Power*, B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*.

seignorage). Chodzi o zyski płynące z nominalnej wartości pieniędzy, pomniejszone o koszty ich wyprodukowania. Szacuje się, że dochody budżetu federalnego z tego tytułu w Stanach Zjednoczonych Ameryki sięgają od około 20 do 32 mld dolarów rocznie⁶⁷. Inne korzyści to rozwój handlu i łatwiejsze warunki prowadzenia międzynarodowej wymiany gospodarczej dla krajowych interesów. W ujęciu geoeconomicznym powszechność waluty w obiegu międzynarodowym sprzyja poszerzaniu strefy wpływów gospodarczych i politycznych (nowe rynki zbytu, większe możliwości wywierania presji politycznej)⁶⁸. Istotne znaczenie geoeconomiczne ma także gwarantowanie płynności finansowej w sytuacjach kryzysowych, w tym również dla krajów posługujących się określoną walutą. Wiązą się z tym pewne koszty, głównie związane z finansowaniem wychodzenia z kryzysu lub ryzykiem jego przeniesienia do gospodarki kraju macierzystego. Stwarza to jednak okazję do udzielania pożyczek „warunkowych”, a więc udzielanych pod warunkiem odpowiednich koncesji politycznych lub ekonomicznych, na przykład korzystnych dla inwestorów zagranicznych⁶⁹.

Głównym odniesieniem dla międzynarodowej władzy monetarnej jest kwestia bilansu na rachunku obrotów bieżących. Chodzi o nadwyżkę lub deficyt zasobów finansowych (a więc akumulację kapitału) oraz saldo

⁶⁷ Por. B.J. COHEN (2008): *The geopolitics of currencies and the future of the international system*, w: B.J. COHEN (red.): *Global Monetary Governance*, s. 255-277.

⁶⁸ E. HELLEINER (2006): *Below the State: Micro-Level Monetary Power*, w: D.M. ANDREWS (red.): *International Monetary Power*, s. 81-82, 84.

⁶⁹ B. THIRKELL-WHITE (2003): *The IMF good governance and middle-income countries*, European Journal of Development Research, vol. 15, nr 1, s. 99-125; M. MANN (2003): *Incoherent Empire*, rozdz. 3 i 4. Instrument pożyczek „warunkowych” koresponduje z liberalną koncepcją *soft power* w stosunkach międzynarodowych, jaką zalecano m.in. wobec polityki amerykańskiej w dobie globalizacji. Np.: J.S. NYE (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: PublicAffairs; Y. FAN (2008): *Soft Power: Power Of Attraction Or Confusion? Place Branding and Public Diplomacy*, vol. 4, nr 2, s. 147-158.

wymiany handlowej z zagranicą⁷⁰. Bilans wskazuje nie tylko na stan gospodarki i jej przewagi konkurencyjne wobec innych krajów, ale również na międzynarodowy podział pracy i pozycję danego kraju w międzynarodowym systemie gospodarczym. Władza monetarna w ujęciu długofalowym dotyczy m.in. tego, kto czerpie korzyści, a kto ponosi koszty w ramach funkcjonowania tego systemu⁷¹. Dotyczy także ustanowienia i kontrolowania najbardziej korzystnego dla danego państwa międzynarodowego systemu gospodarczego.

Przejawem władzy monetarnej jest przenoszenie kosztów dostosowania makroekonomicznego za granicę lub opóźnianie ponoszenia tych kosztów przez własny budżet, gospodarkę i społeczeństwo⁷². W przypadku kraju dysponującego walutą stosowaną w obrocie międzynarodowym tego typu dostosowanie może się odbywać przynajmniej na dwa sposoby. Po pierwsze, poprzez łatwy dostęp do zewnętrznych zasobów finansowych lub dodruk waluty, co stwarza możliwości finansowania deficytu publicznego bez konieczności np. podwyższania opodatkowania lub podwyższania stóp procentowych. Jest to również sposób uzyskania tanim kosztem płynności finansowej w razie kryzysów gospodarczych. Po drugie, władza monetarna umożliwia łatwą deprecjację waluty i przerzucanie kosztów dostosowań w bilansie handlowym na partnerów zewnętrznych. Zdaniem specjalistów⁷³ jest to dość często stosowana praktyka rządu amerykańskiego. Zasadniczym celem zagranicznej polityki monetarnej USA jest uzyskiwanie korzyści z wymiany handlowej, a więc dążenie do obniżenia kursu dolara wobec innych walut i jednorazowe zwiększenie

⁷⁰ D.M. ANDREWS (2006): *Monetary Power and Monetary Statecraft*, s. 10.

⁷¹ D.M. ANDREWS (2006): *ibidem*, s. 11.

⁷² Por. B.J. COHEN (2006): *The Macroeconomic Foundations of Monetary Power*, w: D.M. ANDREWS (red.): *International Monetary Power*, s. 31-50.

⁷³ Por. B. BROWN (2006): *What Drives Global Capital Flows? Myth, Speculation and Currency Diplomacy*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 146-181; C.R. HENNING (2006): *The Exchange-Rate Weapon and Macroeconomic Conflict*, w: D. M. ANDREWS (red.): *International Monetary Power*, s. 117-138.

konkurencyjności produkcji amerykańskiej. Eksperci wymieniają przynajmniej trzy przykłady stosowania tego typu mechanizmu w stosunku do partnerów gospodarczych z zagranicy: jednostronne zniesienie paritetu dolara do złota (tzw. szok Nixona) z 1971 r., porozumienie *Plaza Accord* z roku 1985 i naciski USA na aprecjację yena w latach 90. ubiegłego wieku. W tym ostatnim przypadku działania dyplomacji amerykańskiej przyniosły długotrwałą koniunkturę gospodarczą Stanom Zjednoczonym Ameryki, ale znacząco pogorszyły stan gospodarki japońskiej⁷⁴.

Warto również przedstawić w tym miejscu inny przykład. W ostatnich latach dyplomacja amerykańska (wspierana przez kraje UE) wywiera silną presję polityczną w sprawie aprecjacji yuana. Żądania amerykańskie sięgały natychmiastowego podwyższenia wartości nawet od 20 do 40 proc. tej waluty (!)⁷⁵. Mimo nacisków Chin utrzymywały do roku 2005 sztywny kurs yuana do dolara, a później przeszły na system tzw. sterowanego kursu płynnego, m.in. na zasadzie codziennego korygowania kursu przez bank centralny. Doprowadziło to do niewielkiej aprecjacji yuana (w skali roku zaledwie kilkuprocentowej), bez żadnego wpływu na ograniczenie importu towarów chińskich na rynek amerykański. Faktycznie w kolejnych latach nastąpił dalszy dynamiczny wzrost nierównowagi handlowej między USA i Chinami. Można wskazać na dwie zasadnicze przyczyny nieskuteczności amerykańskiej władzy monetarnej wobec Państwa Środka. Jest to, po pierwsze, duża zależność gospodarki amerykańskiej od taniej produkcji prowadzonej w Chinach, jak również utrzymywanie ogromnych rezerw dolarowych przez CHRL. Jednak decydujące znaczenie ma druga przyczyna, mianowicie rosnące znaczenie geopolityczne Chin. Przykład ten klarownie pokazuje bezpośredni związek, jaki istnieje między władzą monetarną a geopolityką.

⁷⁴ Por. P. BOWLES, B. WANG (2008): *The rocky road ahead: China, the US and the future of the dollar*, *Review of International Political Economy*, vol. 15, nr 3, s. 335-353.

⁷⁵ P. BOWLES, B. WANG (2008): *ibidem*, s. 338-340.

Inną korzyścią wynikającą z międzynarodowej pozycji waluty jest możliwość większego wpływania na kształtowanie regulacji międzynarodowych w zakresie gospodarczym, silniejsza pozycja przy zawieraniu umów w relacjach bilateralnych, jak również większy zakres władzy relacyjnej w międzynarodowych instytucjach finansowych⁷⁶. Kolejnym przejawem władzy monetarnej wpływającej z dysponowania silną walutą w obrocie międzynarodowym jest mechanizm tzw. pułapki walutowej⁷⁷. Powoduje on, że kraje uczestniczące w systemie walutowym lub w dużym stopniu korzystające z określonej waluty są zainteresowane stabilnością tej waluty w wymianie międzynarodowej, jak również wzrostem gospodarczym dominującego kraju. Są więc gotowe wspierać rozwiązywanie ewentualnych kłopotów tej gospodarki, a także ponosić asymetryczne koszty wymiany gospodarczej⁷⁸. Jest to więc swoista forma zależności geoeconomicznej, w której kraje systemu monetarnego (lub użytkownicy danej waluty) są silnie związane z dominującym mocarstwem i aktywnie działają na korzyść jego systemu gospodarczego. Jest to również dowód na to, że najwyższym celem geoeconomicznym powinno być zbudowanie stabilnego międzynarodowego porządku gospodarczego, którego podstawą może być właśnie system monetarny.

Mechanizm pułapki walutowej wyjaśnia m.in., dlaczego Chiny nie wyzbywają się szybko własnych rezerw dolarowych, choć w latach 2007-2008 malała atrakcyjność inwestycyjna tej waluty (w tym zmniejszała się wartość dolara wobec innych głównych walut na świecie). Mo-

⁷⁶ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power: What's at stake?* Review of International Political Economy, vol. 15, nr 3, s. 418-438.

⁷⁷ J. KIRSHNER (1995): *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton, Princeton University Press, s. 167, 249, 267-268.

⁷⁸ Jest to zjawisko zbieżne z koncepcją asymetrycznych relacji handlowych Alberta Hirschmana, w której kraj dominujący nie tylko odnosi wiele korzyści, ale również w razie sytuacji kryzysowej jest mniej narażony na koszty, aniżeli mniejsze kraje, por.: A. HIRSCHMAN (1980): *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press.

głoby to bowiem doprowadzić do silnej deprecjacji dolara, ze szkodą dla interesów Chin. Chodzi, z jednej strony, o utratę wartości rezerw finansowych, z drugiej zaś o możliwość pogorszenia warunków eksportu chińskiej produkcji na rynek amerykański. Mimo to, niektórzy eksperci⁷⁹ podkreślają różnice geopolityczne między obu krajami, co powoduje, że nie można wykluczyć możliwości wykorzystania przez Chiny rezerw walutowych do wywierania presji politycznej na rząd USA lub nawet destabilizacji sytuacji gospodarczej w tym kraju.

⁷⁹ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*, s. 428.

6

Zmiana władzy monetarnej w stosunkach międzynarodowych

Analizując zmiany władzy monetarnej na świecie, należy przedstawić najważniejsze fakty dotyczące trendów stosowania poszczególnych walut w obiegu międzynarodowym. Zasadnicze znaczenie ma w dalszym ciągu dolar, choć jego pozycja stopniowo słabnie, przede wszystkim na korzyść euro. Pozostałe waluty mają niewielkie znaczenie w skali światowej, choć mogą mieć pewne znaczenie regionalne. Przykładem jest pozycja yena i franka szwajcarskiego. Słabnięcie dolara jest widoczne zwłaszcza w odniesieniu do rezerw walutowych. Spadły one z poziomu 70,9 proc. wszystkich rezerw na świecie w 1999 r. do 65,7 proc. w roku 2006. W tym samym czasie zasoby finansowe nominowane we wspólnej walucie rosły z 17,9 do 25,2 proc.. Dla wciąż silnej pozycji międzynarodowej dolara zasadnicze znaczenie mają zwłaszcza rezerwy krajów azjatyckich, bliskowschodnich i Rosji, choć wszystkie te kraje systematycznie zmniejszają rezerwy dolarowe. Kraje europejskie już wcześniej ulokowały większość swoich zasobów gotówkowych we wspólnej walucie. Warto także zwrócić uwagę na wysoką pozycję papierów dłużnych (np. obligacji) nominowanych w euro w portfelach inwestycyjnych. W roku 2006 tego typu instrumenty stanowiły około 45 proc. światowego rynku obligacji, w porównaniu do 36 proc. nominowanych w dolarach. Jest to związane z większą stabilnością makroekonomiczną Europy, a także skuteczniejszą polityką antyinflacyjną na obszarze wspólnej waluty. Natomiast światowy handel jest w dalszym ciągu zdominowany przez amerykańską walutę, na którą przypada prawie połowa całkowitego eksportu światowego. Jest

to ponad dwukrotnie większa wartość niż całkowity eksport z USA, co wskazuje na to, że ponad połowa wymiany międzynarodowej na świecie dokonywanej w dolarze odbywa się bez udziału Stanów Zjednoczonych Ameryki⁸⁰. Przykładem jest obrót surowcami energetycznymi, dokonywany najczęściej w walucie amerykańskiej.

Jak wynika ze wcześniejszej analizy, władza monetarna w stosunkach międzynarodowych jest istotnym atrybutem wpływów politycznych na świecie, w tym może być instrumentem wzmocnienia pozycji geopolitycznej⁸¹. Może być również podstawą powstania i funkcjonowania gospodarczego porządku międzynarodowego. Związki między geopolityką a władzą monetarną, a także relacje między porządkiem geopolitycznym i gospodarczym wydają się być szczególnie ciekawe w odniesieniu do słabnącej pozycji Stanów Zjednoczonych Ameryki. Czy zmniejszające się znaczenie dolara w obrocie międzynarodowym jest powiązane z osłabieniem roli USA na świecie? Jeśli tak, to można założyć, że pozycja danej waluty w wymianie międzynarodowej może w dużym stopniu odzwierciedlać wpływy geopolityczne i geoeconomiczne określonego mocarstwa (lub ugrupowania regionalnego). Czy w takim razie rosnąca pozycja euro w wymianie międzynarodowej może wskazywać na coraz większe znaczenie geopolityczne i gospodarcze Europy? Aby odpowiedzieć na te pytania, należy najpierw określić czynniki wpływające na zmianę władzy monetarnej i pozycji określonej waluty na świecie.

Zdaniem większości specjalistów zmiana władzy monetarnej w stosunkach międzynarodowych zależy od trzech grup czynników: (1) politycznych, (2) gospodarczych oraz (3) inercji zachodzących zmian. To ostatnie uwarunkowanie wskazuje na to, że zmiana pozycji międzynarodowej określonej waluty jest najczęściej opóźniona w stosunku do

⁸⁰ K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making? The Euro and international monetary power*, Review of International Political Economy, vol. 15, nr 3, s. 439-459.

⁸¹ K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making? The Euro and international monetary power*.

procesów odbywających się w sferze realnej, zarówno politycznych, jak i gospodarczych. Daje to pewną przewagę liderom systemu walutowego na świecie, choć może również niebezpiecznie uspić ich czujność. Eksperti wskazują także na znaczenie skali stosowania określonej waluty w obrocie międzynarodowym, co premiuje waluty główne i osłabia pretendenta do zmiany hierarchii walutowej na świecie. Podkreślają również to, że finanse międzynarodowe rządzą się mechanizmami stadnymi i zjawiskami psychologii społecznej. Dlatego oprócz procesów inercji możliwe są sytuacje kryzysowe i możliwość nagłej zmiany władzy monetarnej oraz pozycji określonej waluty na świecie⁸².

Rola waluty w obiegu międzynarodowym zależy od wielu czynników, ale bodaj najważniejsza jest dla potencjalnych inwestorów kwestia jej wiarygodności⁸³. A to zależy zarówno od czynników politycznych, jak i ekonomicznych. Zasadnicze znaczenie mają uwarunkowania polityczne. Wielu autorów wskazuje na ścisłe związki między pozycją geopolityczną mocarstwa a jego władzą monetarną i rolą waluty w obiegu międzynarodowym⁸⁴. Uznają również, że wyższą wiarygodność zapewnia stabilny system polityczny, a także wiarygodne w dłuższym czasie – instytucje polityczne. Dużo zależy również od odpowiednich instytucji i polityk ekonomicznych w danym państwie (lub ugrupowaniu regionalnym posiadającym wspólną walutę). Szczególnie istotna jest sytuacja makroeko-

⁸² J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*.

⁸³ E. HELLEINER (2008): *Political determinants of international currencies: What future for the US dollar?* Review of International Political Economy, vol. 15, nr 3, s. 354-378.

⁸⁴ K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making? The Euro and international monetary power*, s. 441; R. GILPIN (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, s. 119; J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*; E. HELLEINER (2008): *Political determinants of international currencies*, s. 360, 362; J. KIRSHNER (2006): *Currency and Coercion in the Twenty-First Century*, w: D.M. ANDREWS (red.): *International Monetary Power*, s. 139-161; A. WALTER (2006): *Domestic Sources of International Monetary Leadership*, w: D.M. ANDREWS (red.): *International Monetary Power*, s. 51-71; B.J. COHEN (2008): *The geopolitics of currencies and the future of the international system*.

nomiczna, zwłaszcza wielkość długu publicznego, zadłużenia zagranicznego, w tym również bilans na rachunku obrotów bieżących. Ważne są działania ograniczające wielkość inflacji. Większość specjalistów uznaje⁸⁵, że inwestorzy preferują waluty takich podmiotów międzynarodowych, których władze publiczne stosują bardziej restrykcyjne polityki makroekonomiczne, zwłaszcza w odniesieniu do przeciwdziałania zagrożeniu inflacji. W tym kontekście warto zauważyć, że począwszy do lat 80., następuje odejście od konserwatywnej polityki monetarnej w USA na rzecz silnych cyklicznych impulsów zapewniających stymulowanie wzrostu gospodarczego. Wiąże się to z pogarszaniem wiarygodności dolara w obrocie międzynarodowym, a później również wzrostem roli euro, jako waluty alternatywnej⁸⁶. Niektórzy eksperci⁸⁷ wskazują na to, że wyżej przedstawione nastawienie inwestorów widoczne jest jedynie w krótkim horyzoncie czasowym, a w dłuższej perspektywie istotne znaczenie ma również to, czy polityka makroekonomiczna stymuluje czy raczej hamuje wzrost gospodarczy.

Wiarygodność określonej waluty wzmacniają również dodatkowe gwarancje dla inwestorów zagranicznych oraz wielkość i poziom zintegrowania krajowego rynku finansowego. Decydujące znaczenie mają możliwości zachowania płynności finansowej. Dlatego pod uwagę bierze się m.in. siłę krajowych instytucji finansowych, zakres integracji między poszczególnymi sektorami tego rynku (lub jego obszarami geograficznymi), skłonności inwestycyjne obywateli, możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych itp. Duże znaczenie ma system instytucji, zwłaszcza nadzorujących rynek finansowy i gwarantujący pomoc publiczną w celu zachowania płynności w sytuacjach kryzysowych. W szczególności chodzi o kompetencje banku centralnego i możliwości finansowania kryzysów przez krajowy system

⁸⁵ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*, s. 419.

⁸⁶ A. WALTER (2006): *Domestic Sources of International Monetary Leadership*.

⁸⁷ B.J. COHEN (2007): *Enlargement and the international role of the euro*, *Review of International Political Economy*, vol. 14, nr 5, s. 746-773.

podatkowy. Dlatego tak dużą wagę przykładają się do jakości polityki gospodarczej i fiskalnej, również instytucji umożliwiających skuteczne prowadzenie działań w ramach zagranicznej polityki monetarnej.

Bez wątplenia kumulacja deficytów USA (zadłużenia zagranicznego i deficytu rządu federalnego), a także skutki kryzysu na rynkach finansowych (2007-2009) osłabiają międzynarodową pozycję dolara i władzę monetarną Stanów Zjednoczonych Ameryki. Według opinii specjalistów⁸⁸ najbardziej dotkliwy będzie międzynarodowy spadek prestiżu dolara, który będzie niezwykle trudny do odbudowania. Pociągnie to za sobą zmniejszenie władzy relacyjnej USA w instytucjach międzynarodowych i ich wpływu na kształtowanie regulacji międzynarodowych. Wymusi większe koszty obsługi długu krajowego i zagranicznego, a więc wyższe koszty dostosowań makroekonomicznych. Zwiększy również koszty reagowania na kryzysy finansowe i podwyższy ryzyko występowania takich kryzysów w przyszłości. Na korzyść dolara przemawia przede wszystkim w dalszym ciągu silna pozycja geopolityczna USA, dobrze rozwinięty system instytucjonalny w zakresie polityk gospodarczych, w tym również umożliwiający efektywną zagraniczną politykę monetarną. Ponadto korzystne dla amerykańskiej waluty są zjawiska inercji. Z uwagi na te czynniki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego dolar zyskiwał na znaczeniu, jako najbezpieczniejsza waluta w obiegu międzynarodowym. Jednak gwałtowny wzrost deficytu budżetowego przekraczającego na początku 2009 roku 12 proc. PKB (1.75 biliona \$) oraz nieskuteczność antykryzysowych pakietów fiskalnych rządu federalnego mogą doprowadzić do wzrostu inflacji i gwałtownej ucieczki inwestorów od amerykańskiej waluty.

Słabnięcie dolara wiąże się bezpośrednio z pojawieniem się poważnego rywala w postaci europejskiej waluty. Zaletą systemu euro z punktu widzenia wiarygodności przed potencjalnymi inwestorami jest przede

⁸⁸ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*, s. 426; C.R. HENNING (2006): *The Exchange-Rate Weapon and Macroeconomic Conflict*.

wszystkim stabilna polityka makroekonomiczna i działania podejmowane w celu zmniejszenia ryzyka inflacji⁸⁹. Jednak istnieją również pewne wady tego systemu. Na przykład niektórzy eksperci⁹⁰ wskazują na wyższe niż w USA koszty transakcyjne dla inwestorów, związane głównie z segmentacją rynku finansowego i brakiem jednolitych instrumentów dłużnych (np. obligacji rządu europejskiego). Zamiast tego są różne obligacje państw członkowskich, z których najwyższą pozycję w rankingach mają obligacje rządów niemieckiego, francuskiego i, w mniejszym stopniu, włoskiego. Należy zauważyć, że omawiana okoliczność nie była dotąd poważną przeszkodą dla wzrostu rezerw obligacji nominowanych w euro, choć segmentacja rynku może się okazać poważnym wyzwaniem w okresie kryzysu i braku płynności finansowej w sektorze bankowym. Inni specjaliści⁹¹ wskazują na ograniczenia systemowe w strefie euro dla długofalowych perspektyw wzrostu gospodarczego, co przekłada się na atrakcyjność inwestycyjną tej waluty. Wejście nowych krajów członkowskich do strefy euro może zwiększyć presję inflacyjną i dodatkowo zaostriżyć politykę monetarną Europejskiego Banku Centralnego (EBC).

Poważne problemy strukturalne są związane z zarządzaniem wspólną walutą⁹². Według niektórych opinii⁹³ zarząd EBC przypomina miniparlament i może być narażony na wpływy najsilniejszych państw członkowskich, co może stanowić ryzyko w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych. EBC ma również zbyt słabe kompetencje w zakresie za-

⁸⁹ POR. B. EICHENGREEN (1998): *The Euro as a Reserve Currency*, Journal of the Japanese and International Economies, vol. 12, nr 4, s. 483–506.

⁹⁰ POR. E. POSNER (2005): *Stock Exchange Competition and the Nasdaq Bargain in Europe*, w: N. JABKO, C. PARSONS (red.): *With US or Against US? European Trends in American Perspective, State of the European Union*, vol. 7, Oxford – New York: Oxford University Press; J. STORY (2005): *Financial Restructuring in the Age of the Euro: Still a Battle of Systems?* w: N. JABKO, C. PARSONS (red.): *ibidem*.

⁹¹ B.J. COHEN (2007): *Enlargement and the international role of the euro*, s. 759.

⁹² POR. E. HELLEINER (2008): *Political determinants of international currencies*.

⁹³ B.J. COHEN (2007): *Enlargement and the international role of the euro*.

bezpieczenia płynności w strefie euro (tzw. pożyczkodawcy ostatniej instancji). W Europie panuje w tej mierze podejście zdecentralizowane na rzecz narodowych banków centralnych i rządów krajów członkowskich, które poprzez własne systemy podatkowe mogą bardziej skutecznie gwarantować płynność finansową. Wyraźnym problemem jest także brak odpowiedniej władzy fiskalnej na poziomie europejskim (tzw. federalizmu fiskalnego), co wiąże się z niewystarczającymi kompetencjami politycznymi instytucji unijnych. Problemy zarządzania w strefie euro dość dobrze są widoczne w trakcie reagowania na kryzys finansowy (2007-2009). Główny ciężar pomocy finansowej podejmują rządy narodowe i narodowe banki centralne. Europejski Bank Centralny jedynie dodatkowo wspiera utrzymanie płynności na rynku międzybankowym, a Komisja Europejska próbuje inicjować prace nad poprawą regulacji finansowych i zachęca rządy państw członkowskich do skoordynowania działań lub zbudowania antykryzysowego programu europejskiego⁹⁴.

Brak odpowiedniej władzy politycznej w Unii w zakresie polityki finansowej i podatkowej (w tym ministra finansów UE) odbija się również na słabości działań UE w zakresie zagranicznej polityki monetarnej. Przejawem tej słabości jest brak odpowiedniej reprezentacji Unii Europejskiej w międzynarodowych instytucjach zajmujących się sprawami monetarnymi. Jest to związane ze słabością instytucjonalną UE, w tym z brakiem odpowiedniej reprezentacji politycznej w Unii odpowiedzialnej za zagraniczną politykę monetarną (funkcja ministra finansów UE lub przewodniczącego ECOFIN-u lub Eurogrupy⁹⁵).

⁹⁴ Por. T. G. GROSSE (2009): *Analiza wybranych działań antykryzysowych władz publicznych na świecie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

⁹⁵ Eurogrupa jest nieformalnym forum uzgodnień ministrów właściwych do spraw gospodarczych i finansowych krajów strefy euro. Jest to gremium stanowiące – *de facto* – odchudzoną Radę ECOFIN. Szerzej: A. NOWAK-FAR (2007): *Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bank i Kredyt, luty, s. 21-33; C.R. HENNING, S. MEUNIER (2005): *United Against the United States? The EU's Role in Global Trade and Finance*, w: W. N. JABKO, C. PARSONS (red.): *With US or Against US?*

Innym problemem wynikającym z fundamentalnych deficytów integracji europejskiej jest ciągle otwarta kwestia stabilności w sferze politycznej. Przykładem jest przedłużający się kryzys uchwalenia traktatu konstytucyjnego (a później lizbońskiego). A warto pamiętać, że niektóre jego propozycje zwiększały możliwości prowadzenia zagranicznej polityki monetarnej UE. Chodzi zwłaszcza o kompetencje stałego przewodniczącego Rady reprezentującego Unię w stosunkach zewnętrznych, funkcję przewodniczącego Eurogrupy oraz możliwości wyłaniania zewnętrznej reprezentacji Unii (oraz obszaru euro) w organizacjach międzynarodowych⁹⁶. Problemy dalszego pogłębienia integracji europejskiej dotyczą również stabilności wspólnej waluty, choć opinie na ten temat są podzielone. Według niektórych specjalistów⁹⁷ koszty gospodarcze i polityczne rozpadu systemu euro są tak wysokie, że ten scenariusz jest nieprawdopodobny, przynajmniej w średniej perspektywie czasowej.

Zdaniem innych ekspertów⁹⁸ unia monetarna bez unii politycznej (w ramach państwa lub federacji) jest niestabilna, zwłaszcza w sytuacji kryzysu i pogorszenia koniunktury. Systemowy kryzys bankowy to jeden z tych wyobraźalnych ciosów, które potencjalnie mogą zniszczyć europejską unię monetarną. Entuzjastom wobec tworzenia wspólnej waluty nie towarzyszył bowiem nigdy równy zapał, by zbudować instytucje zdolne poradzić sobie z kryzysem finansowym⁹⁹.

⁹⁶ Szerzej: L.B. SMAGHI (2004): *A Single EU Seat in the IMF?*, Journal of Common Market Studies, vol. 42, nr 2, s. 245–246; G. MAHIEU, D. OOMS, S. ROTTIER (2005): *EU Representation and the Governance of the International Monetary Fund*, European Union Politics, vol. 6, nr 4, s. 493–510; J.A. FRIEDEN (2004): *One Europe, One Vote? The Political Economy of European Union Representation in International Organizations*, European Union Politics, vol. 5, nr 2, s. 261–276.

⁹⁷ B. EICHENGREEN (2007): *The Breakup of the Euro Area*, NBER Working Paper Series, nr 13393.

⁹⁸ Por. P. DeGrauwe (2006): *What have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?* Journal of Common Market Studies, vol. 44, nr 4, s. 711–30; M. BORDO (2004): *The United States as a Monetary Union and the Euro: A Historical Perspective*, Cato Journal, vol. 24, s.163–170.

⁹⁹ Por. W. MÜNCHAU (2008): *The case for a European rescue plan*, Financial Times, 06.10.2008.

Jak wcześniej wspomniałem, Unia ma znacznie mniejsze możliwości prowadzenia aktywnej zagranicznej polityki monetarnej, a także zwiększania pozycji swojej waluty w obiegu międzynarodowym. Większość ekspertów uważa¹⁰⁰, że UE ma dość ograniczone ambicje geopolityczne w zakresie władzy monetarnej, co wynika m.in. z równie ograniczonych działań na rzecz wzmocnienia własnej roli międzynarodowej oraz niechęci do wykorzystywania instrumentów gospodarczych (w tym walutowych) do rywalizacji geopolitycznej, zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Wiąże się to również z ewentualnymi kosztami euroizacji. W przypadku kryzysów gospodarczych w krajach posługujących się wspólną walutą (ale nie będących członkami UE) koszty łagodzenia sytuacji zasadniczo musiałyby pokrywać Europejski Bank Centralny, co mogłoby być destabilizujące dla wewnętrznej sytuacji gospodarczej w Eurolandzie. Tym bardziej że wewnątrz tego systemu istnieją nadal znaczne różnice strukturalne między poszczególnymi państwami, które wystarczająco utrudniają obecną politykę monetarną tego Banku¹⁰¹. Ponadto zbyt silny wzrost azjatyckich rezerw nominowanych w euro mógłby prowadzić do nadmiernej aprecjacji euro, a więc również pogorszenia konkurencyjności unijnego eksportu. Wreszcie, Europa nie ma odpowiedniej pozycji w międzynarodowych instytucjach finansowych, która pozwoliłaby jej rozwijać władzę monetarną na świecie¹⁰².

Podsumowując dotychczasowe refleksje, warto się odnieść do istniejących w literaturze scenariuszy relacji walutowych na świecie. Niektórzy specjaliści¹⁰³ przewidują nie tylko słabnięcie pozycji dolara wo-

¹⁰⁰ K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making?*; B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*, s. 158.

¹⁰¹ Szerzej na ten temat: T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu*, rozdz. 8.

¹⁰² Por. K.R. MCNAMARA, S. MEUNIER (2002): *Between National Sovereignty and International Power: What External Voice for the Euro*, *International Affairs*, vol. 78, nr 4, s. 849–68.

¹⁰³ M.D. CHINN, J.A. FRANKEL (2008): *The Euro May over the Next 15 Years Surpass the Dollar as Leading International Currency*, NBER Working Paper Series, nr 13909.

bec innych walut, ale nawet jego zastąpienie na pozycji lidera przez euro około 2015 r. Wspomniany scenariusz powstał głównie na podstawie ekonometrycznych ekstrapolacji obecnych trendów (np. ponad 25-letnia tendencja chronicznego deficytu USA na rachunku obrotów bieżących i ponad 35-letni trend deprecjacji dolara), a także przy założeniu, że Londyn nie wejdzie do strefy euro, lecz będzie faktycznie głównym centrum finansowym UE. Nie uwzględnia jednak poważnych deficytów instytucji politycznych i gospodarczych w Unii, które mogą stanowić barierę w dalszym wzmacnianiu międzynarodowej roli wspólnej waluty. Dlatego bardziej wiarygodne są inne przewidywania. Wskazują one na to, że pozycja dolara będzie ulegała osłabieniu, ale pozostanie on główną walutą światową, m.in. za sprawą procesów inercji¹⁰⁴. Jednocześnie prawdopodobny jest wzrost rywalizacji między trzema lub czterema walutami o prymat w relacjach międzynarodowych; chodzi zwłaszcza o dolara, euro, yena i yuana¹⁰⁵. Inni specjaliści¹⁰⁶ przewidują zmianę statusu dolara: z waluty dominującej do waluty negocjowanej. Będzie to pozycja lidera wśród rosnących w siłę kilku walut regionalnych, z którymi władze amerykańskie będą negocjowały wzajemne relacje walutowe. Przedmiotem rokowań mogą być kursy walutowe i obszary dominacji poszczególnych walut (geograficzne lub sektorowe), a także możliwe koncesje dotyczące pozycji danej waluty w zamian za inne korzyści ekonomiczne lub polityczne (np. dostęp do rynku zbytu).

Inne opinie¹⁰⁷ są jeszcze bardziej sceptyczne wobec utraty znaczenia dolara. Waluty konkurujące z dolarem mogą wzmacniać swoją rolę,

¹⁰⁴ POŁ. K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making?*

¹⁰⁵ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*; M.L. CAMPANELLA (2007): *Is the Euro Ready to Play the Global Currency Role?* w: J. ROY, P. GOMIS-PORQUERAS (red.): *The Euro and the Dollar in a Globalized Economy*, Aldershot, Burlington, Ashgate.

¹⁰⁶ E. HELLEINER (2008): *Political determinants of international currencies*.

¹⁰⁷ B.J. COHEN (2008): *The geopolitics of currencies and the future of the international system*.

ale bardziej w regionie niż na świecie. Nie będą więc stanowiły realnego wyzwania dla dolara. Przyczyną nie będą jedynie kwestie strukturalne, a więc np. deficyty odpowiednich instytucji politycznych i ekonomicznych w Europie. Według przytaczanej opinii będzie to wynikiem decyzji politycznych w Unii Europejskiej i rządu Japonii, które nie będą chciały wchodzić w otwarty konflikt geopolityczny ze Stanami Zjednoczonymi na polu polityki monetarnej. W ten sposób dotykamy wielce interesującej kwestii, a więc wpływu rywalizacji gospodarczej w sferze monetarnej na konkurencję geopolityczną. Przedmiotem dalszej analizy będą przede wszystkim relacje transatlantyckie.

7

Władza monetarna w relacjach transatlantyckich

Niektórzy eksperci¹⁰⁸ przyznają, że istnieje prawdopodobieństwo podwyższenia napięcia geopolitycznego między Stanami Zjednoczonymi i Europą w wyniku wzrostu znaczenia euro w obiegu międzynarodowym. Przytaczają przykład reakcji rządu USA na wprowadzenie nominału 500 euro, co promowało użycie tej waluty jako lokaty dla zagranicznych zasobów kapitałowych. Odpowiedzią było niemal natychmiastowe wprowadzenie do obiegu banknotów o nominale 500\$. Według przytoczonej opinii, o ile konkurencyjna waluta służy realizacji celów gospodarczych oraz obejmuje swoim geograficznym wpływem jedynie obszar najbliższego regionu, to administracja amerykańska będzie to akceptować i nie będzie eskalacji konfliktu o charakterze geopolitycznym. Jednak jeśli waluta będzie służyła umacnianiu wpływów politycznych, zwłaszcza poza najbliższym regionem, może to być przyczyną wzrostu napięcia we wzajemnych relacjach. W przypadku wspólnej waluty istnieje naturalna możliwość poszerzania jej stosowania na obszarze Europy wschodniej i w regionie Morza Śródziemnego. Tego typu rozwój geograficznych wpływów euro nie powinien budzić negatywnej reakcji rządu USA. Jednak wzrost znaczenia euro na obszarze Bliskiego Wschodu mógłby wywołać opór polityczny. Warto pamiętać, że Europa jest głównym odbiorcą surowców energetycznych z tego regionu i najważniejszym partnerem handlowym, co przemawia za zwiększeniem roli euro w obrocie z krajami

¹⁰⁸ Por. B.J. COHEN (2006): *The Euro and Transatlantic Relations*, w: T.L. ILGEN (red.): *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, Aldershot, Burlington: Ashgate.

bliskowschodnimi. Dla Amerykanów szczególnie nieprzyjemna byłaby zmiana sposobu nominowania handlu surowcami energetycznymi z tego regionu.

Punktem wyjścia dla przedstawionej wyżej analizy są uwarunkowania gospodarcze towarzyszące wprowadzeniu wspólnej waluty. Rosnąca rola euro na świecie będzie, według tej opinii, akceptowana przez rząd amerykański dopóty, dopóki nie przerodzi się w aktywne wykorzystywanie waluty do celów politycznych. Ciekawym aspektem tej analizy jest możliwość wzrostu znaczenia euro w wymianie gospodarczej poza najbliższą strefą wpływów. Jest to już traktowane wyraźnie w kategoriach geopolitycznych i może sprowokować konflikt transatlantycki. Jedynym błędem takiego myślenia jest to, że od samego początku wprowadzenie euro miało wyraźne cele polityczne, a nawet geopolityczne, a nie tylko związane z rozwojem europejskiej gospodarki. Należy się zgodzić z opinią, że wspólna waluta ma poważne konsekwencje geopolityczne wynikające ze wzmocnienia europejskiej władzy monetarnej w stosunkach międzynarodowych. Analiza tych uwarunkowań ma więc kluczowe znaczenie dla zrozumienia obecnych relacji transatlantyckich.

Wielu ekspertów¹⁰⁹ uznaje, że wprowadzenie euro było decyzją o poważnych implikacjach dla relacji transatlantyckich zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak również politycznym. Miało na celu zrównoważenie (lub nawet zastąpienie) wpływów dolara w wymianie międzynarodowej i ograniczenie władzy monetarnej USA w stosunkach międzynarodowych. Zwiększało również autonomię Europy wobec polityki amerykańskiej. Stwarzało możliwości prowadzenia w przyszłości aktywnej polityki zagranicznej w odniesieniu do kwestii monetarnych, a także wobec innych spraw gospodar-

¹⁰⁹ M.L. CAMPANELLA (2007): *Is the Euro Ready to Play the Global Currency Role?*; C.R. HENNING, S. MEUNIER (2005): *United Against the United States?*

czych w stosunkach międzynarodowych. Według niektórych opinii¹¹⁰ wspólna waluta jest traktowana jako miękki sposób równoważenia potęgi międzynarodowej USA. Dlatego jeszcze przed wprowadzeniem wspólnej waluty ekonomiści amerykańscy¹¹¹ ostrzegali, że euro może pogorszyć relacje transatlantyckie. Prognozowali wzrost protekcyjizmu w Europie, tendencje do nacjonalizmu gospodarczego oraz podejrzliwości wobec inwestorów amerykańskich. Odniesienia geopolityczne dla wprowadzenia euro były widoczne zwłaszcza w polityce Francji, która, zdaniem specjalistów¹¹², podchodziła do kwestii władzy monetarnej w sposób najbardziej strategiczny, a także ściśle powiązany z zagadnieniami wielkiej polityki. Chodziło o równoważenie wpływów USA oraz zwiększanie wpływów Francji za pomocą instrumentów europejskich i poprzez bezpośredni wpływ na funkcjonowanie instytucji zarządzających europejskim systemem walutowym (m.in. poprzez obsadę kluczowych stanowisk¹¹³). W ten sposób wspólna waluta miała być narzędziem geoeconomicznym skierowanym, z jednej strony, przeciwko władzy monetarnej Stanów Zjednoczonych Ameryki, z drugiej zaś zwiększającym możliwości władzy relacyjnej Francji w Europie i na świecie.

Podstawowym celem wprowadzenia euro było ograniczenie przesuwania kosztów dostosowań makroekonomicznych z USA do Europy, a więc zmniejszanie finansowania przez Europę deficytu budżetowego i handlowego Stanów Zjednoczonych Ameryki. Właśnie dlatego po raz pierw-

¹¹⁰ J. V. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue: The Changing Political Economy of Transatlantic Relations*, w: J. ANDERSON, G.J. IKENBERRY, T. RISSE (red.): *The End of the West?*, Ithaca – London, Cornell University Press, s. 127-156.

¹¹¹ M. FELDSTEIN (1997): *EMU and International Conflict*, Foreign Affairs, vol. 76, nr 6, s. 60-73.

¹¹² B. BROWN (2006): *What Drives Global Capital Flows?*, s. 176.

¹¹³ Szerzej na temat mechanizmów polityki francuskiej w Unii Europejskiej i na świecie w zakresie władzy monetarnej: R. ABDELAL (2007): *The Construction of Global Finance*, Cambridge, Harvard University Press.

szy propozycję powołania waluty europejskiej zaproponowała dyplomacja francuska – w roku 1971 – w momencie jednostronnego odejścia przez władze amerykańskie od sztywnego powiązania dolara ze złotem i dewaluacji tej waluty wobec innych walut międzynarodowych. Działania polityków europejskich nie dotyczyły jedynie oszczędności finansowych, lecz także istoty funkcjonowania transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa w okresie zimnowojennym. Opierał się on m.in. na założeniu, że Europa współfinansuje deficyty amerykańskie w zamian za utrzymywanie przez Amerykę militarnego parasola ochronnego nad starym kontynentem¹¹⁴. Odejście od takiego zobowiązania faktycznie uderzało w podstawy transatlantyckiego systemu sojuszniczego, a więc miało bardzo ważne reperkusje geopolityczne. Nic dziwnego, że wprowadzenie euro wzmacniało postrzeganie Europy jako rywała, a nie sojusznika. Dowodzi tego ambiwalentny sposób patrzenia na integrację europejską przez dyplomację amerykańską, czego wyrazem jest niechęć do jej pogłębiania i jednocześnie wsparcie procesów poszerzania wspólnoty¹¹⁵. Ponadto geoeconomiczną odpowiedzią Ameryki na postępy integracji europejskiej było zainicjowanie procesów integracyjnych w Ameryce Łacińskiej (powołanie NAFTA¹¹⁶ i FTAA¹¹⁷) oraz Azji i regionu Pacyfiku (APEC¹¹⁸).

¹¹⁴ J. v. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue*.

¹¹⁵ Eksperti amerykańscy dopuszczają nawet możliwość wsparcia tych sojuszników amerykańskich w Europie, którzy mogą chcieć opuścić UE, por. J.L. CIMBALO (2004): *Saving NATO from Europe*, „Foreign Affairs”, vol. 83, nr 6, s. 111-120. Także amerykańscy konserwatyści pozostali nieufni wobec Unii, widząc w niej potencjalnego konkurenta. Uznają, że wejście w życie unijnego traktatu konstytucyjnego nie jest w interesie USA, że Waszyngton powinien się nadal koncentrować na stosunkach bilateralnych z najbardziej proamerykańsko nastawionymi państwami, kosztem stosunków z UE jako całością, zob. J.C. HULSMAN, N. GARDINER (2004): *A Conservative Vision for U.S. Policy Toward Europe*, Backgrounder #1803, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1803.cfm>.

¹¹⁶ *North American Free Trade Agreement*: Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu.

¹¹⁷ *Free Trade Area of the Americas*: Strefa Wolnego Handlu Obu Ameryk.

¹¹⁸ *Asia-Pacific Economic Cooperation*: Układ o Współpracy Gospodarczej Azji i rejonu Pacyfiku.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, że wprowadzenie euro wywołuje trzy konsekwencje istotne z punktu widzenia relacji transatlantyckich: (1) osłabia pozycję dolara oraz możliwości wpływów gospodarczych i politycznych Stanów Zjednoczonych Ameryki na świecie, (2) zwiększa autonomię Europy wobec wpływów polityki monetarnej USA, a także (3) stwarza możliwości rozwoju unijnej władzy monetarnej w relacjach zagranicznych. Może to prowadzić do dwóch odmiennych scenariuszy rozwoju dalszych stosunków Europy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Pierwszym jest wzmocnienie partnerskich relacji między USA i UE w ramach wspólnej wizji polityki światowej. Oznacza to, że wspólna waluta wzmocni autonomię Europy, ale niekoniecznie będzie prowadziła do eskalacji rywalizacji politycznej z USA. Warunkiem niezbędnym do realizacji takiego scenariusza byłoby przede wszystkim wypracowanie wspólnej europejskiej strategii polityki zagranicznej, a zwłaszcza wizji geopolitycznego miejsca Europy na świecie. W ramach tej wizji niezbędne jest zaproponowanie nowego ułożenia relacji transatlantyckich, zwłaszcza sposobu finansowania systemu bezpieczeństwa w Europie i zakresu współpracy militarnej z USA. Duże znaczenie ma również to, czy dyplomacja amerykańska będzie się starała utrzymać dotychczasowe asymetryczne relacje polityczne z Europą, czy też zgodzi się na bardziej partnerskie stosunki. Długofalowe interesy strategiczne i geopolityczne Unii i Stanów Zjednoczonych Ameryki są bardzo zbliżone, co powinno sprzyjać kooperacji. Ponadto USA nie mają już wystarczającego potencjału do prowadzenia jednostronnych działań, a więc są obecnie bardziej skłonne szukać sojuszników, niż to było wcześniej. Podstawową trudnością w realizacji takiego porozumienia jest jednak, zdaniem ekspertów¹¹⁹, słabość Unii w zakresie skutecznego instrumentarium polityki zagra-

¹¹⁹ D.W. DREZNER (2008): *Lost in Translation. The Transatlantic Divide over Diplomacy*, w: J. KOPSTEIN, S. STEINMO (red.): *Growing Apart? America and Europe in the Twenty-First Century*, Cambridge, Cambridge University Press.

nicznej oraz brak wizji programowej tej polityki. Alternatywnym, drugim scenariuszem rozwoju relacji transatlantyckich w zakresie władzy monetarnej jest zwiększenie rywalizacji zarówno w sferze gospodarczej, jak i geopolitycznej.

Dotychczasowe rozważania skłaniają mnie do wniosku, że kwestie monetarne w relacjach transatlantyckich są bardzo silnie powiązane z geopolityką, a także że decydujący wpływ na rozwój tych relacji mają czynniki polityczne (a nie ekonomiczne). Stwarza to okazję do refleksji na temat zależności między sferą gospodarczą i polityczną w stosunkach międzynarodowych. Silna współzależność ekonomiczna między UE i USA jest bez wątpienia powiązana z rynkową rywalizacją. Świadczy o tym mnogość konfliktów prawnych w ramach arbitrażu WTO¹²⁰. Gospodarka nie może więc być traktowana jako „klej” dla nadszarpniętych stosunków politycznych¹²¹. Kooperacja gospodarcza ma jedynie ograniczone możliwości wpływania na geopolitykę, gdyż interesy polityczne mają prymat ponad interesami gospodarczymi. Na przykład bardzo rozwinięta współpraca gospodarcza przed I wojną światową (na większą skalę niż ma to miejsce obecnie) nie uchroniła aktorów po obu stronach Atlantyku od potężnego konfliktu militarnego¹²². Relacje międzynarodowe są więc oparte głównie na kalkulacji interesów strategicznych, a stosunki gospodarcze wydają się w dużej mierze pochodną relacji politycznych.

¹²⁰ Około połowa spraw zgłoszonych do arbitrażu w ramach WTO to spory między USA i UE, por. C.R. HENNING, S. MEUNIER (2005): *United Against the United States?*

¹²¹ J. V. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue*, s. 129; T. RISSE (2008): *The End of the West? Conclusions*, w: J. ANDERSON, G.J. IKENBERRY, T. RISSE (red.): *The End of the West?*, s. 263-290.

¹²² K.R. MCNAMARA (2008): *The Ties That Bind? U.S.-EU Economic Relations and the Internationalization of the Transatlantic Alliance*, w: J. ANDERSON, G.J. IKENBERRY, T. RISSE (red.): *The End of the West?*, s. 169.

W przypadku rysujących się rozbieżności geopolitycznych bardziej widoczna jest rywalizacja ekonomiczna, a także rozbieżności ideowo-kulturowe¹²³.

Po upadku ładu zimnowojennego uwidoczniły się różnice geopolityczne między Stanami Zjednoczonymi Ameryki i krajami europejskimi¹²⁴. Wpływa to na wzmocnienie rywalizacji w sferze gospodarczej, w tym również między dwoma konkurencyjnymi walutami. Wpływ tej rywalizacji można dostrzec w odniesieniu do tzw. strategicznych dziedzin gospodarki, w tym m.in. przemysłów wojskowych i rozwijających zaawansowane technologie¹²⁵. Rośnie również niechęć do zagranicznej penetracji kapitałowej, rozwija się klimat korzystny dla protekcjonizmu i nacjonalizmu gospodarczego. Instrumenty polityk gospodarczych są w coraz większym stopniu używane do celów politycznych (a więc jako narzędzia geoeconomiki). W ten sposób rosnąca konkurencja ekonomiczna może dodatkowo wzmacniać rywalizację polityczną i rozbieżności w interesach strategicznych¹²⁶. Dlatego dla relacji transatlantycznych zasadnicze znaczenie ma nie tyle intensywność wymiany gospodarczej, co kierunki rozwoju myśli geopolitycznej i polityki zagranicznej w Europie.

Kontynuując powyższe rozważania, pragnę zwrócić uwagę na dwie grupy zjawisk. Po pierwsze, władze narodowe w obliczu narastających problemów gospodarczych starają się odzyskać władzę nad gospodarką, a także zwiększyć władzę relacyjną w Unii Europejskiej. Pociąga to za sobą chęć szerszego wykorzystania instrumentów europejskich do celów narodowych i osłabia wspólnotowe mechanizmy działania oraz

¹²³ M. BLYTH (2008): *One Ring to Bind Them All. American Power and Neoliberal Capitalism*, w: J. KOPSTEIN, S. STEINMO (red.): *Growing Apart?*

¹²⁴ P. CH.A. KUPCHAN (2008): *The Atlantic Order In Transition: The Nature of Change in US-European Relations*, w: J. ANDERSON, G.J. IKENBERRY, T. RISSE (red.): *The End of the West?*, s. 111-126.

¹²⁵ J. V. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue*, s. 140-144, 154.

¹²⁶ T. RISSE (2008): *The End of the West?*, s. 285.

możliwości budowania europejskich strategii politycznych. Towarzyszą temu tendencje do wzmacniania nacjonalizmu gospodarczego i wykorzystywania instrumentów gospodarczych do celów politycznych. Po drugie, wspomniane procesy dotyczą również sfery geopolitycznej. Widoczny jest renesans myślenia strategicznego w państwach członkowskich, zwłaszcza tych największych. Widać również tendencję do rewidowania wcześniejszych strategii geopolitycznych w poszczególnych krajach. Coraz silniejsza jest również próba wykorzystania wpływu na funkcjonowanie instytucji europejskich i władzy relacyjnej w Europie do realizowania narodowych celów geopolitycznych. Rozbieżne działania państw utrudniają wypracowanie wspólnej unijnej wizji geopolitycznej i blokują możliwości powstania bardziej efektywnych instrumentów w polityce zagranicznej UE. Powoduje to trudności określenia nowych relacji transatlantyckich po zakończeniu zimnej wojny i w obliczu rozwoju integracji europejskiej. Nieskuteczność polityki wspólnotowej może również powodować jednostronne działania państw europejskich w polityce zagranicznej, w tym również dotyczące zagadnień gospodarczych.

Rosną więc aspiracje geopolityczne niektórych krajów europejskich, ale brakuje możliwości ich urzeczywistnienia na poziomie europejskim. W rezultacie trudno mówić o strategii geopolitycznej Europy, a także o możliwości pełnego wykorzystania instrumentów gospodarczych w polityce zagranicznej. Przykładem są nieprzemyślane działania polityki gospodarczej, które mają jednak doniosłe znaczenie geopolityczne. Na przykład w unijnym programie Galileo istotny udział finansowy i technologiczny mają Chiny¹²⁷. Kraje europejskie od dłuższego czasu starają się również równoważyć wymianę handlową z Chinami poprzez eksport wysoko technologicznych produktów. Dotyczy to również technologii mogących mieć znaczenie strategiczne, na które USA z przyczyn geopolitycznych nałożyło embargo wobec Chin. Powyższa diagnoza odno-

¹²⁷ J. v. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue*, s. 148-149.

si się również do możliwości rozwoju europejskiej władzy monetarnej w stosunkach międzynarodowych. Są one niewielkie, gdyż zbyt mały jest potencjał unijnej polityki zagranicznej i możliwości wypracowania wspólnej wizji geopolitycznej UE. Bez takiej wizji trudno również nadać odpowiedni kierunek władzy monetarnej, także w relacjach transatlantycznych.

8

Podsumowanie

W wyniku procesów integracyjnych, a także na skutek globalizacji w sferze ekonomicznej obserwujemy w Europie procesy osłabienia wpływu władz publicznych na gospodarkę¹²⁸. W rezultacie utrudnia to możliwości wykorzystywania instrumentów gospodarczych do celów geopolitycznych. Dotyczy to również zagranicznej polityki monetarnej UE. Podstawowym problemem jest brak odpowiednich instytucji europejskich, które pozwoliłyby na prowadzenie tego typu działań w stosunkach międzynarodowych. Jak wykazała wcześniejsza analiza, skuteczność zagranicznej polityki monetarnej oraz rola wspólnej waluty na świecie są silnie skorelowane z kwestiami geopolitycznymi i efektywnością unijnej polityki zagranicznej. Wypływają z tego dwa podstawowe wnioski.

Po pierwsze, w dalszym ciągu interesy geopolityczne są nadrzędne wobec interesów ekonomicznych i zwiększają lub łagodzą transatlantyczną rywalizację gospodarczą. Osłabienie wpływu na procesy gospodarcze ogranicza wprawdzie możliwości europejskiej władzy monetarnej, ale nie zmniejsza ambicji geopolitycznych niektórych państw członkowskich. W Europie istnieje dość słaby potencjał identyfikacji i realizacji interesów geopolitycznych na poziomie wspólnotowym i coraz bardziej nasilają się dążenia poszczególnych państw, aby wykorzystywać instrumenty unijne do realizacji własnych celów geopolitycznych. W rezultacie rozbieżne lub nawet sprzeczne działania członków Unii utrudniają wypracowanie wspólnej strategii polityki zagranicznej, wizji geopolitycznej, a także bardziej skutecznych instrumentów ich realizacji. Po drugie, wprowadzenie

¹²⁸ Szerzej na ten temat: T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu*, rozdz. 8.

euro stwarza możliwości aktywnej polityki zagranicznej w odniesieniu do kwestii monetarnych i szerzej: polityki gospodarczej. Aby jednak wykorzystać te możliwości, potrzebne są konkretne instytucje niezbędne do jej prowadzenia. Co więcej, ponieważ jest to polityka silnie warunkowana przez geopolitykę – w celu jej właściwego ukierunkowania i skuteczności niezbędna jest unijna wizja geopolityki, obejmująca ułożenie na nowo relacji transatlantyckich, oraz skuteczna polityka zagraniczna UE. Dopiero wówczas można byłoby mówić o powstaniu i sprawowaniu władzy monetarnej Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych.

Po załamaniu ładu zimnowojennego interesy geopolityczne UE i USA stały się rozbieżne, czego przykładem jest nieco inny stosunek do Rosji, a także odmienne poglądy dotyczące ułożenia relacji transatlantyckich. Jednak długofalowo interesy geopolityczne UE i USA wydają się być podobne. Czynnikiem działającym na korzyść wzajemnego zbliżenia geopolitycznego jest słabnięcie potencjałów USA na arenie międzynarodowej. Czynnikiem utrudniającym współpracę po stronie europejskiej są przede wszystkim sprzeczności interesów politycznych między poszczególnymi krajami członkowskimi, brak wspólnej wizji geopolitycznej i polityki zagranicznej UE, a także słabość instrumentarium realizacji tej polityki. Jak wcześniej napisałem, brakuje również strategii i odpowiednich instytucji zapewniających skuteczne funkcjonowanie zagranicznej polityki monetarnej.

Wzrost roli wspólnej waluty wobec dolara w wymianie międzynarodowej oddaje zmiany ładu geopolitycznego: stopniowe przechodzenie od systemu jednobiegunowego i dominacji USA do porządku wielobiegunowego, z wyraźnie zaznaczonymi systemami współpracy regionalnej. Wprowadzenie euro miało nie tylko wymiar ekonomiczny, ale przede wszystkim polityczny, w tym dotyczący relacji transatlantyckich. W szczególności zmieniło zasady finansowania systemu bezpieczeństwa, w którym Europa partycypowała w kosztach dostosowań makroekonomicznych USA w zamian za ochronę militarną ze strony tego mocarstwa.

Wprowadzenie euro prowadzi do zwiększenia autonomii Unii Europejskiej wobec USA, a także stwarza Europie dogodne warunki wyjściowe do prowadzenia własnej zagranicznej polityki monetarnej. Wspomniane działania mogą prowadzić zarówno do odbudowania relacji transatlantycznych na bardziej partnerskich zasadach, jak i do zwiększenia napięcia i rywalizacji geoeconomicznej, a więc również geopolitycznej między UE i USA. Podstawowym problemem jest jednak to, że Stany Zjednoczone Ameryki nie mają odpowiedniego partnera w Unii Europejskiej do świadomego kształtowania pozytywnego scenariusza ułożenia wzajemnych relacji. Niewykluczone więc, że relacje transatlantyczne, w tym zwłaszcza na polu polityki monetarnej, będą rezultatem działań dość przypadkowych, a nie świadomej strategii geopolitycznej. W takiej sytuacji możliwe są napięcia między sojusznikami, ale jednocześnie trudno się spodziewać radykalnego wzmocnienia międzynarodowej roli euro oraz władzy monetarnej UE.

Zastanawiając się nad przyszłością władzy monetarnej na świecie, należy zwrócić uwagę, że problem dotyczy jednocześnie płaszczyzny geopolitycznej i gospodarczej między trzema głównymi ośrodkami: Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Unią Europejską i Chinami (w mniejszym stopniu również Japonią). W odniesieniu do kwestii gospodarczej bodaj najważniejszym problemem są skutki kryzysu na rynkach finansowych (2007–2009) w kontekście zmiany roli poszczególnych walut w obiegu międzynarodowym. W szczególności chodzi o konsekwencje tego kryzysu dla systemów finansowych głównych mocarstw oraz skali recesji w realnej gospodarce. W przypadku geopolityki zasadnicze znaczenie ma kwestia ewentualnych przewartościowań na geopolitycznej mapie świata, zwłaszcza między USA a Chinami.

Z punktu widzenia ekonomicznego podstawowe znaczenie dla Stanów Zjednoczonych ma wyjście z kryzysu finansowego. Warto zauważyć, że pod wpływem tego kryzysu nastąpiło przyspieszenie konwergencji potencjału gospodarczego między USA a Chinami. Według szacunków analityków

Goldmana Sachsa¹²⁹ Chiny prześcigną USA pod względem poziomu PKB nie w roku 2040 (jak początkowo prognozowali), ale już w 2027 r. lub wcześniej. Dla wzajemnych relacji między obu mocarstwami duże znaczenie ma to, w jaki sposób „choroba amerykańska”, czyli kryzys na rynkach finansowych, uderzy w gospodarkę chińską. Jest to związane z tym, w jakim stopniu tempo wzrostu gospodarczego w Chinach zależy od eksportu na rynek amerykański. Należy bowiem zauważyć, że w ostatnim czasie Państwo Środka w coraz większym stopniu rozwija się również dzięki popytowi wewnętrznemu¹³⁰. Duże znaczenie ma również zdolność rządu amerykańskiego do odbudowy polityki makroekonomicznej, zwłaszcza do obniżenia deficytów podkopujących wiarygodność dolara. Inercja procesów walutowych prawdopodobnie zapewni dolarowi dość długi okres przewagi w obrocie międzynarodowym, chyba, że pod wpływem obecnego kryzysu nastąpi załamanie amerykańskich finansów i ucieczka inwestorów od dolara.

Dla UE kluczowe znaczenie ma zbudowanie silnych instytucji politycznych, które zapewnią możliwości sprawowania skuteczniejszej polityki zagranicznej oraz zagranicznej polityki monetarnej. Należy jednak pamiętać, że obecnie w Europie nakładają się na siebie dwa równoległe kryzysy: polityczny (dotyczący ratyfikacji traktatu lizbońskiego) i finansowy (przeradzający się w recesję gospodarczą i nadwerężający kondycję systemu monetarnego). Trudności gospodarcze jeszcze bardziej utrudnią rozwiązanie kryzysu politycznego, choć i tak zaproponowane w traktacie lizbońskim rozwiązania są niewystarczające do zasadniczej poprawy systemu instytucji politycznych w Unii Europejskiej¹³¹. W pewnym stopniu

¹²⁹ Por. *BRICS and beyond*, Goldman Sachs Global Economics Group, New York 2007, s. 55.

¹³⁰ Por. rozważania na ten temat: N. FERGUSON (2008): *Amerykańska nemezis. Czy kryzys gospodarczy zwiastuje koniec hegemonii?* Dziennik, dodatek Europa, 27-28.09.2008, s. 9-10.

¹³¹ Por. T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu*, rozdz. 10, T.G. GROSSE (2008): *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej. Dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, Analizy natolińskie, nr 3 (26).

wzmacniają nawet dotychczasowe tendencje rozwoju władzy relacyjnej niektórych krajów członkowskich, kosztem zdolności geopolitycznych i geoeconomicznych całej Unii. W krótkim czasie obecny system instytucjonalny Unii Europejskiej wydaje się być wystarczający do zastępowania funkcji słabnącego dolara w obrocie międzynarodowym, ale w dłuższej perspektywie już nie, gdyż dominujące znaczenie w sprawowaniu bardziej aktywnej roli w polityce międzynarodowej będą miały fundamenty polityczne ustroju UE.

W strategicznej perspektywie największe szanse rozwoju władzy monetarnej na arenie międzynarodowej mają Chiny, dysponują bowiem ogromnymi rezerwami finansowymi, spójną wizją geopolityczną, silnymi instrumentami polityki zagranicznej, w tym geoeconomicznymi. Jednak system finansowy Chin jest w dalszym ciągu zbyt słaby, w niewielkim stopniu umiędzynarodowiony, nie ma również odpowiedniej zagranicznej polityki monetarnej Chin, a także ugruntowanej pozycji yuana w wymianie gospodarczej w regionie.

W Azji Wschodniej podstawowe znaczenie ma nadal dolar, choć możliwa jest stopniowa zamiana tej waluty na inne, zwłaszcza w odniesieniu do rezerw finansowych. Chiny stopniowo dywersyfikują swoje rezerwy walutowe, ale nie czynią tego zbyt szybko, aby nie doprowadzić do nadmiernej deprecjacji dolara. W tej sytuacji coraz częstszym sposobem „pozbywania” się nadmiernych rezerw dolarowych są inwestycje na rynku amerykańskim, zwłaszcza w podmioty mające strategiczne znaczenie dla rozwoju gospodarczego (i potencjałów geopolitycznych) Chin¹³².

Fundamentalne znaczenie ma jednak to, jaka waluta zdobędzie dominującą pozycję w wymianie gospodarczej w regionie. Tymczasem nie ma projektu ustanowienia waluty regionalnej (przynajmniej w średnim horyzoncie czasu), natomiast coraz bardziej realne są działania doty-

¹³² Por. P. BOWLES, B. WANG (2008): *The rocky road ahead: China, the US and the future of the dollar*, s. 349.

czące powiązania kursów walutowych, w tym *swap*-ów walutowych¹³³ między krajami azjatyckimi oraz udzielanie wzajemnych gwarancji finansowych w sytuacji kryzysu. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na aktywność rządu Japonii, który inicjował działania mające wzmocnić władzę monetarną tego kraju w regionie (np. *Asian Monetary Fund*, *Miyazawa Initiative* oraz *Chiannng Mai Initiative*¹³⁴). Rozważane są również propozycje wprowadzenia w Azji podobnego mechanizmu współpracy walutowej jak w Europie, zwieńczonej jednak dominacją walutową yena w obrocie regionalnym¹³⁵. Podsumowując dotychczasowe uwagi, można stwierdzić, że w najbliższym czasie trudno się spodziewać, aby kraje azjatyckie w poważny sposób zagroziły pozycji międzynarodowej dolara, choć kryzys finansowy (2007-2009) bez wątpienia przyspieszy podejmowanie odpowiednich decyzji politycznych. ■

¹³³ Swap walutowy: (*currency swap*) jest to operacja wymiany jednej waluty na drugą po ustalonym kursie, z jednoczesnym zobowiązaniem dokonania w przyszłości transakcji odwrotnej. W trakcie trwania transakcji nie ma płatności odsetek. Kurs wymiany na datę zapadalności (*maturity date*) jest ustalany przy zawieraniu transakcji, na podstawie różnicy w oprocentowaniu tych walut.

¹³⁴ Por. B.J. COHEN (2008): *The geopolitics of currencies and the future of the international system*.

¹³⁵ Por. rozważania na ten temat: E. YAMASHITA (2008): *The Asian EMS could be a real breakthrough for crisis prevention*, Osaka City University Economic Review, vol. 43, March; E. YAMASHITA (2007): *What Should Be the Next Targets for Asian Integration after the East Asian FTA?* Keizaigaku-Zasshi (Journal of Economics), vol.108, nr 2, September.

O Autorze

Tomasz Grzegorz Grosse jest doktorem nauk społecznych oraz magistrem historii i socjologii na Uniwersytecie Warszawskim. Obecnie pracuje w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Jest ekspertem Instytutu Spraw Publicznych (ISP) w Warszawie. Stypendysta Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, Instytutu Maksa Plancka w Kolonii, Uniwersytetu w Oxfordzie, Georgetown w Waszyngtonie i Yale w New Haven, a także Szkoły Biznesu w Kopenhadze. Specjalizuje się w tematyce integracji europejskiej, zwłaszcza politykach ekonomicznych UE. Ostatnio opublikował: *Europa na rozdrożu* (ISP, 2008), *Innowacyjna gospodarka na peryferiach* (ISP, 2007) oraz raport na temat dylematów polityki spójności po roku 2013 (ISP, 2009).

Monetary Power in Transatlantic Relations
*Study of the relationship between economic policy and
geopolitics in the European Union*

Władza monetarna w stosunkach
transatlantyckich
*Studium relacji polityki gospodarczej i geopolityki
w Unii Europejskiej*

I

Introduction

After the fall of the bipolar cold-war order, geopolitical terms could well have been supposed to lose importance in the analysis of international relations. Especially as the unipolar system began to develop more and more clearly with a dominant position being held by the United States of America. Instead of geopolitics, growing importance was steadily acquired by a globalising liberal economy and the related processes, such as the weakening of political control over economic processes, diminishing importance of state borders for the economic exchange or a growing importance of supranational corporations and financial markets, etc. However, as the US economy plunged into the crisis, one that has in particular affected financial markets (2007-09), and also as the Asian superpowers began to play an increasingly significant role, a politological debate on the future of the international order renewed. Increasingly, it has been relating to geopolitical terms and realistic theories in international relations. More and more often references are made to the important role played by economic processes in the change of the global order in the political domain¹. Economy is a foundation for development of a potential of individual states on the international stage, while also being vital to national security. It is considered to be an area of activities that enable attainment of geopolitical goals. We can thus witness a certain renaissance of geopolitics, which is not only not detached from economy, but actively uses economic instruments to attain its objectives as well.

¹ Cf. T. G. GROSSE (2005): *Application of Balance of Power Theory to Analysis of Regional Integration Process in East Asia and Europe*, The Polish Quarterly of International Affairs, vol. 14, no. 3, pp. 66-88.

Among the chief objectives of this Paper is an attempt to define the mutual relationships between geopolitics and economy, in particular with regard to Europe in its process of integration and to its relations with the United States of America. To what extent can economic interests affect geopolitics and to what extent it is geopolitics that affects economic interests, including triggering of competition or enhancing co-operation in transatlantic relations? Are economic policies, especially in the area of foreign relations, employed only to serve European economic interests or do they also have some political dimension and can be treated as tools for the attainment of geopolitical goals? A special case to be analysed is the EU's foreign monetary policy. The focus will be especially on the role of the euro in the international economic circulation, as well as in what respect the single currency poses a challenge to the international position of the dollar. The problem may be viewed in a broader context: what is the importance of the euro for a change of the United States of America's economic and political influences worldwide?

The purpose of this Paper is also to attempt to define the potential of the European Union to pursue an effective foreign policy in the area of monetary relations, as well as opportunities for the achievement of geopolitical goals with the use of such an instrument. Finally, I will try to reflect upon the consequences of the EU's current monetary policy for transatlantic relations. While being only an element of the mutual relations between the United States of America and Europe, monetary issues serve as an interesting example of how important the economic policy can be for geopolitical relations. Furthermore, they reveal the challenges and problems in a development of mutual political and economic relations between the allies on both sides of the Atlantic Ocean. Therefore, in the final section of this Paper I will attempt to draw some broader conclusions on a development of the new US-EU geopolitical relations at the beginning of the 21st century.

2

What is geopolitics?

It seems that geopolitics can be defined and then analysed from three different points of view. Firstly, with respect to geography, namely from the point of view of the importance of a given territory in international politics. In classical terms geopolitics means the influence of geographical factors on political decision-making². What is meant here is basically a set of geographical conditions that shape or even determine the politics of a given entity on the international arena³. According to a slightly different definition, geopolitics is a type of politics which aims at a control of a particular territory or rivalry for a territory⁴, and which also exploits the resources of the territory at issue while maximising benefits for such a territory or defending it. Such an approach is thus similar to the traditional perception of security and sovereignty within the geographical borders of a particular international relations entity, especially nation states. The essence is the category of territory as the key object of international rivalry and also of the potential which determines the international position. It should be further noted here that the spatial areas of interest of geopolitics can be viewed from two main perspectives: (a) as the internal territory of a given entity, e.g. a state, which relates chiefly to instances of defensive behaviour, such as

² C. JEAN (2007): *Geopolityka [Geopolitics]*, Ossolineum: Wrocław – Kraków – Warsaw, p. 36.

³ Cf. J. ANGNEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space. Hegemony, territory and international political economy*, Routledge: London and New York, p. 3.

⁴ Cf. C. FLINT (2006): *Introduction to Geopolitics*, Routledge: London and New York, p. 13.

a defence of sovereignty and internal security against external impact, etc.; and (b) external territory, which relates in particular to instances of offensive behaviour in foreign policy. The typology referred to above has been undergoing certain modification in the case of the European Union, where the internal geopolitical game in Europe is at the same time the area covered by foreign policies pursued by the individual Member States.

Let us try to apply the geographical terms to contemporary international relations. Following this path, geopolitics could be defined as a strategic policy pursued by public authorities, intended to maximise long-term benefits for a particular political entity defined in spatial terms, most often a state or a regional grouping. It takes advantage of the geographical conditions, including the resources and institutions directly or indirectly related to a given territorial system. The area of interest of such (geo)politics is constituted especially by the neighbourhood relations of the political entity concerned or its relations within the regional system. For this reason, the issue to be analysed that is particularly important, is the role of geopolitics in a development of regional co-operation as well as political and economic integration within a given geographical region.

Secondly, geopolitics can be defined in terms of mutual international relations (hence not primarily from the perspective of a given territory). In these terms, geopolitics would refer to international rivalry between the key actors on the international stage within a particular structure of strategic interests. Thus what matters here are the mutual power relations between states, meaning their mutual hierarchy in international relations, rather than mere influence over a given territory. The purpose of such (geo)politics is to establish a favourable geopolitical order understood as a system of power or attainment of a favourable position within the existing geopolitical order.

Thirdly, geopolitics can be defined as an ideology⁵ of a given political entity, its vision of its own foreign policy and the principal set of ideas of how international relations are perceived. Most often it is based on a realistic theoretical paradigm. It is founded on the interests of the political entity concerned (most often defined in territorial terms with respect to states, less often to regional groupings). This type of ideology helps maximise such interests, resulting in an increased international rivalry. Geopolitical ideas serve as justification for the expansion of interests and international claims. A classical example from the past is the argument about the cultural superiority⁶ of the German nation, which was among the key underlying principles of the foreign policy of that state in the first half of the 20th century. It is also worth noting that from the historical point of view geopolitics as science (i.e. a branch of a political science) was deeply rooted in foreign policies of the individual states and, at the same time, directly influenced such policy development⁷.

To recapitulate the definition interpretations set forth thus far, geopolitics can be concluded to carry a strong ideological burden that could apply to geographical terms or to the power held in international relations. According to some authors⁸, along with a technological advancement and intensity of economic co-operation on a global scale, the importance of the spatial distance and even the importance of geography itself in economics and international politics has been diminishing. Ta-

⁵ Cf. C. FLINT (2006): *Introduction to Geopolitics*, p. 13.

⁶ Cf. F. RATZEL R. (1896): *The territorial growth of States*, in: *Scottish international magazine*, XII/7, July, p. 351.

⁷ Cf. the example of Great Britain in the period of Halford J. Mackinder. His views referred to the then-existing discussions on the British foreign policy and also, to a considerable extent, affected the strategy employed in that policy: P. VENIER (2004): *The geographical pivot of history and early twentieth century geopolitical culture*, *The Geographical Journal*, vol. 170, No. 4, December, pp. 330-336.

⁸ Cf. D. HELD, A. MCGREW (eds.) (2000): *The Global Transformations Reader*, Cambridge-Oxford: Polity Press, pp. 3-37.

king this into account, one may thus presume that in the era of globalisation it is more inspiring to relate geopolitics to power rather than to territory. In fact, power is a necessary resource and, at the same time, an instrument for the attainment of geopolitical goals. According to some definitions, it is a socially structuralised ability (potential) to operate⁹, hence also to identify and pursue geopolitical objectives. It appears that in the era of regional integration and economic globalisation it is power that serves as the fundamental basis for the capability of implementing strategic politics. This may imply that while analysing geopolitical issues one should go beyond strictly geographical factors, namely those related to the features of a given territory, and focus on an analysis of factors that determine power in international relations.

To continue the discussion in this particular direction, geopolitics can be related to two types of understanding of power: the structural and the relational one. The structural power¹⁰ means such a development of and control over internal structures that enables efficient pursuance of autonomously set objectives of the activity on the international arena. Thus structural power is close to the notion of autonomy and can be also understood as “self-governing”, namely management of a potential in such a way so as to define one’s own objectives and possibilities of attainment thereof within the framework of one’s own structures and instruments. Relational power denotes a potential to exert an impact on external actors. Given the growing extent of economic and political in-

⁹ Cf. J. ISAAC (1987): *Power and Marxist Theory: A Realist View*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 7, 9.

¹⁰ Cf. s. STRANGE (1986): *Casino Capitalism*, Oxford: Blackwell; s. STRANGE (1987): *The Persistent Myth of Lost Hegemony*, *International Organization*, vol. 41, 4, pp. 551-574. Susan Strange defines structural power as setting of the “rules of the game” in a global economy. I assume a different definition of that term, which stresses stability and hence a control over and impact on a development of internal economic structures in a given state. For a further discussion on that subject see: T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu (Europe at the crossroads)*, Warsaw, Institute of Public Affairs, pp. 31-38.

terdependence in today's world, as well as the network nature of mutual interaction – the importance of the relational power in international relations has also been increasing. Examples include instances of imposing on external partners of such institutional (or regulatory) solutions that would be more favourable to the entity deciding on the shape of these solutions¹¹. Relational power instruments include, for example, taking advantage of the international law and influences in international organisations (e.g. financial ones)¹², application of economic sanctions (imposed unilaterally or by international organisations)¹³, exertion of influence through development aid provided to other countries¹⁴, including aid to non-governmental organisations¹⁵.

It should be noted that perception of geopolitics primarily with respect to the issue of power does not preclude the importance of the territory¹⁶ as a relevant analytic category. For example, in an analysis of the issue of structural power, potentials of a given entity, including its economic and natural resources related to the particular territory, are obvious things. The relational power, in turn, can be seen from the perspective of a position in a given regional grouping relative to the geographical sphere of influence (or the so-called close neighbourhood), control over the

¹¹ Cf. A. COOLEY (2005): *Logics of Hierarchy*, Cornell University Press, Ithaca, London.

¹² Cf. R. GILPIN (2000): *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton, J.E. STIGLITZ (2002): *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton & Company Ltd., New York, pp. 171-178.

¹³ For example D.W. DREZNER (2003): *The Hidden Hand of Economic Coercion*, International Organization, vol. 57, No. 3, pp. 643-659.

¹⁴ Cf. M. MANN (2003): *Incoherent Empire*, Verso, New York, pp. 53-57.

¹⁵ A. COOLEY (2003): *Western Conditions and Domestic Choices: The Influence of External Actors on the Post-Communist Transition*, in: A. Karatnycky, A. Motyl, A. Schnitzer (eds.): *Nations in Transit 2003: Democratization in East Central Europe and Eurasia: Democratization in East Central Europe and Eurasia*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham.

¹⁶ Cf. C. FLINT (2006): *Introduction to Geopolitics*, p. 28; a similar interpretation also in: G. MODELSKI (1987): *Long Cycles In World Politics*, Seattle: University of Washington Press.

strategic areas in the world's politics, e.g. those rich in natural resources, etc. According to the classical notion of geopolitics, the special feature of a land power¹⁷ is its interest in a sphere of influence mostly in its closest vicinity, whereas sea powers focus on the areas most important from the point of view of resources, transport or transit routes, etc. At present, the meaning of that typology has gradually been blurred and next to the traditional classification of geopolitical powers account should also be taken of the air power and space power.

¹⁷ The division into a land power and a sea power: H. MACKINDER (1904): *The Geographical Pivot of History*, *The Geographical Journal*, vol. 23, April, pp. 421–37.

3

Importance of the geopolitical system

Drawing on the foregoing analysis, one can state that the definition of geopolitics should take account of the issues related to political power in international relations along with the geography of the globe. Examples of such an approach include the concept of the so-called geopolitical division between the dominant states¹⁸. This entails both their structure of spatial influence and relationships between political and economic interests as well as the distribution of power in international relations. The concept under analysis emphasises a drive towards establishment of a geopolitical order worldwide or in a given region. It refers to a particular historical period and a geographical area. The geopolitical order is adequately institutionalised, wrapped in specific ideas, symbols and values, and reinforced by the relevant geopolitical interests, etc. Importantly though, in addition to the political domain, the economy is also strictly associated with the geopolitical order¹⁹. Therefore, the geopolitical division will encompass the economic order, including international economic institutions, economic doctrines and even the key technologies and principal energy carriers that determine development of a given geopolitical order²⁰. Under such a system the primary importance

¹⁸ J. ANGNEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space*.

¹⁹ Cf. R. COX (1987): *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, New York; R. GILPIN (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, p. 119, R. Keohane (1980): *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967–1977*, in: O.R. HOLSTI, R. M. SIVERSON, A. GEORGE (eds.): *Change in the International System*, Boulder, CO: Westview Press; S. KRASNER (1976): *State Power and the Structure of International Trade*, World Politics, vol. 28, No. 3, pp. 317–47.

²⁰ J. ANGNEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space*, pp. 16–19.

is attached to (1) due care for the establishment of such processes of international economic exchange (including distribution of labour) that would lead to accumulation of capital²¹ for the dominant state, and (2) ability to adapt to crisis situations so that these would contribute, on a long-term basis, to the strengthening of influences and the international position of a given state. Rivalry for leadership (hegemony) within the system is also relevant here²².

A considerable number of authors place the importance of the geopolitical system at the centre of their attention. This has been the case as regards the theory of the world system by Wallerstein²³ and the cycles of global leadership by Modelski²⁴. Wallerstein's concept puts a stronger emphasis on the role of economy in the development of a hegemonic system, including such economic exchange processes in the world that allow accumulation of capital to the benefit of the hegemonic state. On the other hand, Modelski's cycles show processes of change in the international (geopolitical) order. These include, among others:

- a. Growth stage: both in the case of the US (at the beginning of the 20th century) and China (at the end of the 20th and beginning of the 21st century) it was characterised by the drive towards a peaceful growth of potentials. The process of building of an international power is based on the economic strength and only later on it is extended to cover the military potential and political power, which allow establishment by the dominant state of its own international institutions.

²¹ Cf. P. TAYLOR (1993): *Political geography: world economy, nation state and locality* Harlow: Longman Scientific & Technical. According to some scholars, a nation-state in Europe is historically intended to perform two basic functions: it exerts coercion and enables accumulation of capital, cf. CH. TILLY (1990): *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1990*, Cambridge: Basil Blackwell, pp. 22-29.

²² J. ANGNEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space*, pp. 6 and 25.

²³ Cf. I. WALLERSTEIN (2003): *The Decline of American Power*, New York: The New Press.

²⁴ Cf. G. MODELSKI (1987): *Long Cycles In World Politics*.

- b. Stage of global power, namely full development of the system of international institutions, stabilisation of the hierarchy of power and structure of geopolitical interests in the world.
- c. Stage of development of new legitimising ideas and de-legitimisation of power of the dominant state. At this stage the authority of the global system's political leader as well as the political ideas and economic doctrines promoted by it gradually come to an end. A decline of the US leadership in the world will be thus associated with a change in the economic paradigm. Also changes in the existing predominant political ideas, including, in particular, the views on liberal democracy, are possible.
- d. Stage of de-concentration: it is characterised by a collapse of legitimisation ideas and of the material foundations of the existing world system's leader. Now we are probably at this stage of a decline of the system of US domination. It is characterised by a de-legitimisation of America's power in international relations, a crisis of hegemonic ideas based on the export of democracy and a free market. In addition, it involves a change in the system of economic exchange worldwide to a disadvantage of the US and depletion of the material resources of the United States of America.

Another example of interest in the role of the geopolitical system is the analysis²⁵ of two international orders: (1) a concert of powers led by Great Britain (in the years 1815-1945), and (2) a bipolar system in the period 1945-1990. The analysis referred to above emphasises the most important features of the geopolitical system. For example, in the cold-war period a geopolitical division of the world into two blocs and their spheres of influence was very clear. Despite a certain stabilisation of the international order, geopolitics entailed unceasing rivalry for the exten-

²⁵ J. ANGNEW, S. CORBRIDGE (1995): *Mastering space*.

sion of the sphere of influence, in particular in the so-called developing countries and in the key regions (mainly in South-East Asia and in the Middle East). At the same time, which is vital for the analysis proposed in this Paper, two economic sub-systems operated within the political systems. These involved opposing ideologies, separate economic and social order institutions, including institutions regulating international trade, and even separate currency systems with a dominant role being played by the dollar and the (transfer) rouble.

Under the cold-war geopolitical order, America established its own economic system²⁶. It was founded on geopolitics²⁷ and, in particular, on the political and military power exercised by Americans worldwide. It was noticeable especially in the crucial spheres of US influence: in Europe and Asia²⁸. The international economic order was based on several elements: (a) international economic institutions established and, to a considerable extent, financed and controlled by the US; (b) a dominant role of the US in the development of the international economic regulations, and also (c) a liberal doctrine in the economic science. Moreover, the system was based on (d) the dollar as the dominant currency in international trade. The foregoing factors served the US interests in the global economy, inter alia through expansion of the customer markets and penetration of foreign property and human resources. What could be noticed on that occasion was pragmatism of liberal principles which maximised benefits for the US and its allies but at the same time did not prevent protection of the most sensitive sectors of the US economy (such as agriculture)²⁹.

²⁶ B.R. NAYAR (2005): *The Geopolitics of Globalization. The Consequences for Development*, Oxford – New York, Oxford University Press, pp. 56-60.

²⁷ B.R. NAYAR (2005): *ibidem*, pp. 54-55, 82-83.

²⁸ Cf. J.B. CONDLIFFE (1950): *The Commerce of Nations*, New York: W. W. Norton.

²⁹ B.R. NAYAR (2005): *The Geopolitics of Globalization*, pp. 52, 66-69. See also: P.J. KATZENSTEIN (2005): *A World of Regions, Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, London, Cornell University Press.

Such an economic system not only emerged and could operate owing to the support from the US government, but it also performed important geopolitical functions. It allowed for development of geopolitical potentials driven by the growth of economy. For example, the US military power is founded, to a substantial extent, on the country's affluence. Also the level of science and technological advancement, as well as a potential of the financial system stem directly from the economic growth and, at the same time, affect the US geopolitical position on the international stage. The economic system created by the Americans in the cold-war period also enabled steady expansion of the sphere of economic and political influence, including access to external resources and customer markets. It allowed use of the geopolitical rent arising from the dominant position. It enabled use of economic instruments for geopolitical purposes³⁰. For example, soon after the end of World War II, the Americans wanted to make Germany and Japan the countries deprived of industry, oriented only on agricultural or raw materials production. Yet, a change in the global geopolitics, i.e. increased Soviet threat, forced them to change their strategy and support reconstruction of both those countries (Marshall Plan for Europe)³¹. This can also serve as a good example of how geopolitical interests influence decisions related to the economic domain.

In its initial phase, development of the American system was to foster accumulation of capital in America. This involved, *inter alia*, an active pro-export strategy, international position of the dollar and dissemination of the liberal doctrine in the processes of economic globalisation. These benefits manifested themselves in the land-lease from the US to Great Britain, which, in historians'

³⁰ For a further discussion on that subject see: J. KIRSHNER (1995): *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton: Princeton University Press, pp. 8-9.

³¹ B.R. NAYAR (2005): *The Geopolitics of Globalization*, pp. 74-80.

opinion,³² led to a change in the structure of international trade and finance, and hence, in fact, resulted in a weakening of the geopolitical position of Great Britain and strengthening of that of the US. However, later on the capital accumulation trends changed owing to several developments concurrently taking place.

- Firstly, it resulted from an excessive focus on the ensuring of benefits to the private economic interests of the US and from much less attention being paid to the maintenance of the systemic benefits for the accumulation of capital and distribution of labour under the international economic order. For example, as late as in the 1940s the Americans made sure that the dollar did not excessively make up foreign reserves of other countries. Later on, they were no longer capable of controlling it with the increasing trade and budget deficits³³. Also a departure from the pro-export strategy towards a support for the import of labour force (namely transfer of production abroad) took place. Along with a policy of liberalisation of the access to the US market for goods manufactured abroad, it led to a change in the capital accumulation trends (towards the countries that offer cheap production of goods to be then sold on the US market).
- Secondly, emphasis on the liberal principles resulted in excessive deregulation and a loss of economic steerability, emancipation of private entities, or even in their excessive influence on the course of politics (e.g. through the system of financing of elections and political parties). It should be noted that it is the political power and geopolitical interests that provide the framework for the system that serves as the basis for economic activity. If economic interests tend to go beyond the

³² B.R. NAYAR (2005): *ibidem*, p. 64.

³³ Cf. R.B. WOODS (1990): *A Changing of the Guard: Anglo-American Relations, 1941-1946*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, pp. 3, 62, and 75.

sphere of politics, accompanied with processes of deregulation and privatisation of economic activity, it weakens the control and steerability of the economy by public authorities and affects the ability to pursue geopolitics. Still more dangerous is the “taking over” of the influence on the activities of public authorities on the international stage by particular economic interests (which in the literature is also termed corruption of governments³⁴).

- Thirdly, abandonment of the gold parity of the dollar (1971) and shift of the costs of macro-economic policy abroad (thanks to the international position of the dollar) was unprofitable. It led to an uncontrollable increase in foreign debt and budget deficit³⁵ (hence it was a mechanism opposite to capital accumulation).
- Fourthly, it coincided with financial market deregulation problems and development of new debt instruments. These have brought about rapidly growing debt of the American society and a financial crisis in the US (2007-2009). They compromise the international role of the dollar and diminish the importance of the financial institutions making up the US economic system worldwide. It is worth noting that in Asia a discussion on the establishment of the Asian Monetary Fund, a regional institution modelled on the International Monetary Fund but autonomous from the US influence, has been renewed³⁶. Furthermore, the financial crisis creates opportunities for a buy-out of the US financial institutions by foreign entities, including buy-outs by

³⁴ Cf. A. AND B. KAMIŃSKI (2004): *Korupcja rządów (Corruption of Governments)*, Warsaw: Trio.

³⁵ B.R. NAYAR (2005): *The Geopolitics of Globalization*, pp. 72-73.

³⁶ Cf. *Chiny, Japonia, Korea Płd i ASEAN tworzą „kryzysowy fundusz” (China, Japan, South Korea and ASEAN create a “crisis fund”)*, *Gazeta Wyborcza* daily, 2008-10-06.

geopolitical rivals³⁷. The policy of taking over of bad debts of private financial institutions by the state (employed already in the 1980s) further enhances the implications of the US debt with all its consequences for the foreign monetary policy.

To recapitulate the foregoing discussion, one may conclude that at present the geopolitical situation in the world is unclear. On the one hand, we can still speak of the American system³⁸ founded, *inter alia*, on international financial institutions established or, to a large extent, controlled by the US. However, some symptoms of the weakening of that system can be noticed, this being evidenced by the increasing importance of regional groupings and institutions autonomous from the US. Another example is the growing inclination on the part of the United States of America to share power within international institutions in return for a larger share of other states in the costs of funding of these institutions³⁹. Therefore, we are now rather in a period of a decline of the American order, out of which a new international system will emerge. The transition period is characterised by a strong rivalry for influence in the regions of key geopolitical importance (such as Europe, Eastern Asia) or ones relevant for strategic reasons (such as the Middle East, Central and Eastern Europe, and Central Asia). Also attempts by Russia to restore its sphere of influence can be seen along with a creation by

³⁷ Cf. O.S. MITCHELL, J. PIGGOTT, C. KUMRU (2008): *Managing Public Investment Funds: Best Practices and New Challenges*, NBER Working Paper Series, No. 14078; E.M. TRUMAN (2008): *The Management of China's International Reserves: China and Sovereign Wealth Fund Scoreboard*, in: M. GOLDSTEIN, N.R. LARDY (eds.) *Debating China's Exchange Rate Policy*, Washington, Peterson Institute.

³⁸ For a further discussion on the role of the *American system* see: T.G. GROSSE (2005): *Application of Balance of Power Theory to Analysis of Regional Integration Process in East Asia and Europe*, The Polish Quarterly of International Affairs, vol. 14, no. 3.

³⁹ Cf. A. BEATTIE (2009): *Geithner looks for a trade-off over IMF*, Financial Times, March 12 2009.

China of its own sphere of influence. Changes in the global system most clearly affect economic institutions and ideas, but also the international economic exchange and monetary issues.

4

Economy as an instrument of geopolitics

So far, the analysis has shown strong ties between the geopolitical system and a specific economic order in the world. According to experts⁴⁰, stability of the international economic system and the position of a given state within that system are among the priority issues from the point of view of state security. Another aspect of this issue is the impact exerted by economic crises on security and, in particular, on the sensitivity (susceptibility) to crisis situations and management of relevant resources to alleviate economic problems.

One of the central economic security dilemmas is the choice between economic openness (which increases international inter-dependence) and protectionism⁴¹. It should be noted, though, that protectionism does not protect against external dependence, this being exemplified by the situation of Belarus dependent on supplies of energy carriers from Russia. Therefore, crucial importance is played by the structure of economy in a given state, including its excessive specialisation or a lack of sufficient own resources. Further, a role is played here by diversification of economic relations with foreign countries as well as counter-balancing of these relations in such a way so as to prevent excessive asymmetry in the economic relations. Moreover, crucial factors may include the economy's efficiency and technological advancement (as sources of

⁴⁰ C.R. NEU, CH. WOLF JR. (1994): *The Economic Dimensions of National Security*, Santa Monica: RAND.

⁴¹ K.M. LORD (2000): *The Meaning and Challenges of Economic Security*, in: J.V. CIPRUT (ed.), *Of Fears and Foes. Security and Insecurity in an Evolving Global Political Economy*, Westport – London, Praeger, p. 63.

competitive advantages)⁴². What is central from the point of view of the openness/protectionism dilemma is the way in which external resources are to be used to develop the state's own economy while at the same time protecting its own sensitive industries and not losing steerability of the economy in the open economy system.

Specialists⁴³ attach considerable importance to economy in the context of improvement of a given state's defence capabilities in the military domain. This entails a wide range of issues beginning with a supply of raw materials for the purposes of technologies necessary for defence and to provide proper armaments. From the point of view of the ability to engage in long-term military actions, also financial resources and systems of mobilisation of domestic savings or raising of foreign funds are of strategic importance. As I have already mentioned earlier in this Paper, one of the central functions of economy from the point of view of geopolitics is the influence on the development of the state's potential on the international arena⁴⁴. Economic policies can be also an important instrument enabling attainment of goals in foreign policy. An example of measures adopted to this end is foreign monetary policy pursued by a given state. The term I use for such a linkage between geopolitical and economic goals, and, in

⁴² M. PORTER (1990, 1998): *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press.

⁴³ Cf. K.M. LORD (2000): *The Meaning and Challenges of Economic Security*; v. CABLE (1995): *What is international economic security?* International Affairs, vol. 71, No. 2; J.C. SCHARFEN (1995): *The Dismal Battlefield: Mobilizing for Economic Conflict*, Annapolis: Naval Institute Press; N. M. RIPSAN (2005): *False Dichotomies: Why Economics Is High Politics*, in: P. DOMBROWSKI (ed.): *Guns and Butter. The Political Economy of International Security*, Boulder – London, Lynne Rienner Publishers.

⁴⁴ Cf. T. MORAN (1993): *American Economic Policy and National Security*, New York: Council on Foreign Relations Press; K.E. KNORR (1973): *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, New York: Basic Books, p. 75; H. MORGENTHAU (1985): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 6th ed. New York: Alfred Knopf, pp. 130-139; J. MEARSHEIMER (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton, pp. 46 and 57-82; K. N. WALTZ (1979): *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley, p. 94.

particular, making use of economic policies for strategic purposes, is geoeconomics⁴⁵.

Mutual relations between geopolitics (defined as the so-called high politics⁴⁶) and economic politics (in foreign relations termed low politics) depend on a number of factors. Firstly, on the basic geopolitical interests of the international relations actor concerned. According to the realistic approach in political science, geopolitics will determine relations in the economic domain. As it is security, rather than development of economic co-operation, that is the states' top priority, also intensive economic co-operation will not be a sufficient argument to prevent possible international conflicts⁴⁷. Secondly, considerable importance for the mutual interplay between the sphere of geopolitics and economy is attached to any possible asymmetry of economic interests between partners. The more the costs and benefits at both sides are disproportionate, the stronger the temptation to change the mutual relations and solve economic problems at the political level. Also the issue of sensitivity of the economic interests and, in particular the extent to which these are contingent upon foreign co-operation, is central. This further entails also the extent of their susceptibility to external crises or geoeconomic pressure (including a possibility of retaliation for economic or political sanctions)⁴⁸. Increased susceptibility of the particular segments of the domestic economy

⁴⁵ For a further discussion on geoeconomics see: E. LUTTWAK (2000): *Turbokapitalizm, Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław, (*Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, HarperCollins, New York, 1999); P. LOROT (ed.) (1999): *Introduction à la Géoeconomie*, Economica.

⁴⁶ A critical assessment of such a dichotomy in foreign policy was provided by: N. M. RIPSAN (2005): *False Dichotomies: Why Economics Is High Politics*, in: P. DOMBROWSKI (ed.): *Guns and Butter. The Political Economy of International Security*, Boulder – London: Lynne Rienner Publishers. See also: T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu (Europe at the crossroads)*, pp. 31-38.

⁴⁷ Cf. P. LIBERMAN (1996): *Does Conquest Pay? The Exploitation of Occupied Industrial Territories*, Princeton, Princeton University Press.

⁴⁸ Cf. R.O. KEOHANE, J.S. NYE (1977): *Power and Interdependence*, Boston, Little&Brown, p. 12.

makes them more prone to being politicised, and hence to being treated from the point of view of the state security. In addition to it, also the extent to which public authorities have lost steerability of the economy or the extent to which business entities made themselves independent of the influences of the state power is largely important. The more the economy is independent of the world of politics, the more difficult it becomes for politicians to use economic instruments for geopolitical purposes. Also the economic and political ideas have a role to play here. For example, a highly developed economic nationalism⁴⁹ or protectionism encourages a geoeconomic approach.

Chart 1: Objectives of geoeconomic activities⁵⁰

(1) Drive towards creation of a favourable system of international exchange. This involves possibilities of using international co-operation to arrive at the principal goal, namely economic development and accumulation of capitals. The economic system can be based on a specific distribution of labour where a given state (and enterprises related to it) derives more economic benefits than its competitors from other countries. At the same time, the precondition for the system sustainability is the dominant states' ability to share some portion of the economic benefits with the weaker ones⁵¹.

⁴⁹ Economic nationalism focuses on a development of national interests in the economic policy followed by the states. It serves not only economic purposes but is also an important building block of the state's internal strength, including its affluence, which allows active politics in a number of other spheres of public life, also in foreign policy. Cf. R. GILPIN: *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1987, p. 31; E. HELLEINER, A. PICKEL (eds.): *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Cornell University Press, Ithaca, London 2005; T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu (Europe at the crossroads)*, Chpt. 3.

⁵⁰ The Author's own analysis based on: B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft. The Role of Financial Markets in American Foreign Policy*, New Haven – London, Yale University Press.

⁵¹ Cf. A. HURRELL (2005): *Power, institutions, and the production of inequality*, in: M. BARNETT, R. DUVAL (eds.): *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 33-58; L. GRUBER (2005): *Power politics and the institutionalization of international relations*, in: M. BARNETT, R. DUVAL (eds.): *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 102-129.

- (2) Creation of a sphere of economic influences, including outlet markets, and also ensuring of access to external resources, etc.
- (3) Attainment of a dominant position in the key areas of the economy (finance, high technologies, energy, etc.) and in international institutions (as instruments of the *relational power*).
- (4) Development of geopolitical (e.g. military) potentials, which increase thanks to the benefits derived from the growth of the economy.
- (5) Possibility of shifting of the costs of macroeconomic adjustments abroad or postponement of domestic adjustments in this respect (e.g. owing to a dominant currency position).
- (6) Destabilisation of economies of hostile states.
- (7) Maintenance of economic security, including, in particular, of resistance to the economic pressure exerted by external actors, and of flexibility allowing adaptation to external crises.
- (8) Maintenance of steerability of the state's own economy, which is an element of structural power of the international actor concerned. It is of particular importance in the era of globalisation, regional integration, and also of growing independence of the largest business entities of any influence of public authorities.

Let us note that geopolitical goals can be set in a defensive or an offensive mode. In the former case the purpose is primarily to ensure protection against threats, in particular military ones, but also ones related to the economy. Examples include instruments serving as a means of protection against financial crises or the issue of energy security. In a defensive mode, geopolitics may aim at an escalation of external influences also in terms of the influence

on the economy of the region and of the world. Such a policy is exemplified by enhancement of the export potential or the extent to which external financial, human and natural resources are used in order to stimulate the state's own development. Another activity of this type is an attempt to establish favourable distribution of labour in external economic relations in such a way so as to take advantage of the economic globalisation processes to the fullest possible extent. An important aspect of such a policy is economic co-operation at a regional level and taking advantage of the economic processes in the region to maximise the state's own economic and political profits.

Experts⁵² point out to the fact that in recent years China has intensified its actions intended to develop economic co-operation in South-East Asia, which boosts its still growing political influence. That state's policy is to tie the region's countries with Chinese economy by means, among other things, of numerous benefits derived from the access to the Chinese market, cheap labour force and, most recently, also technological solutions. At the same time, it intends to establish a sustainable system of economic exchange that would be advantageous to China. This can be exemplified by a transfer of semi-products from the Eastern Asia states to China and then from China to Europe and the US. It is a return to a centuries-long historical tradition. It is the economy (trade in the region, access to the Chinese customer market, capital and technological resources) that as long as until the 19th century lay at the heart of China's dominance in the region⁵³.

⁵² Cf. R.F. ASH (2005): *China's Regional Economies and the Asian Region*, in: D. SHAMBAUGH (ed.): *Power Shift*, University of California Press, Berkeley – Los Angeles – London, pp. 96-131.

⁵³ Cf. D.C. KANG (2007): *China Rising*, Columbia University Press, New York.

Table 1: Examples of economic instruments and political goals these are to serve⁵⁴

Examples of instruments	Geoeconomic goals
<ul style="list-style-type: none"> • Economic sanctions <i>vs.</i> incentives, related to commercial activity, activity on the financial market, e.g. possibility of issuing shares or trading in debt securities. Freezing of foreign property (e.g. at banks). 	<p>Various political (geopolitical) or economic benefits, state security.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • “Conditional” lending (e.g. granted on condition that the particular systemic changes are introduced, such as privileges for foreign investors), including the mechanism of debt incurrence as a method of long-term exertion of political influence on a given state. 	<p>Access to outlet markets and external resources, relational power</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Change of institutions – economic rules, including: change of currency exchange rates, introduction of new institutions or blocking agreements and institutions that are autonomous from the influence of a given state (the example of the Asian Monetary Fund), including: liberalisation of economic regulations or, on the contrary, protectionism. 	<p>Favourable distribution of labour or of economic (trade) exchange, increased accumulation of capital, improved competitiveness of domestic economy, etc.</p> <p>Expansion onto new outlet markets or protection of sensitive (or weaker) segments of domestic economy.</p>

⁵⁴ The Author’s own analysis based on: B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*.

Table 1: cont.

Examples of instruments	Goeconomic goals
<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of participation of a given currency in international trade. 	<p>The sphere of economic influence, including benefits for the development of trade and economic interests; and also of the political influence, possibility of shifting to external actors or of postponement of the costs of macroeconomic adjustments, relational power – in particular as regards international regulations and institutions, e.g. related to trade, mitigation of the effects of currency crises, etc.</p> <p>Also a currency trap mechanism where the states involved in the currency system are interested in the stability of the dominant currency and of the economy of the dominant state⁵⁵.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Enhanced supervision over markets (e.g. the US anti-terrorist regulations which increase pressure on the financial markets for geopolitical reasons). 	<p>Steerability of the economy, state security.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Currency forgery, • Currency manipulation (e.g. rapid reduction of the currency exchange rates). 	<p>Sparking off economic crises, political destabilisation, shifting of costs onto a hostile state.</p>

⁵⁵ J. KIRSHNER (1995): *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton, Princeton University Press, pp. 167, 249, and 267-268.

A frequently quoted example of how economy can be used as an instrument in the geopolitical game is provided by Russia's actions taken in the area of energy policy⁵⁶. These are intended to make the European states dependent, to the fullest possible extent, on the supply of raw materials from Russia. It is of fundamental importance for the possibility of using the monopolist's rent to impose prices and thus influence the factors determining development of the European economy and also influence the competitiveness of the Russian production relative to the costs of the European production. Furthermore, energy resources may serve as a bargaining chip in the pursuance of political goals, this being evidenced by the energy blackmailing employed with respect to Ukraine, relating to weakening of that state's drive towards political and military integration with Western institutions.

Another example of how economy may be used as a geopolitical instrument is the development of economic exchange between China and Taiwan. Despite the restrictions imposed by the state's own government, Taiwanese investments on the continent managed to reach the amount of approximately USD 100 bn by the end of 2005, which represented nearly 70 per cent of the total volume of that country's foreign investments⁵⁷. These are investments largely in the industries employing high technologies, which is of geoeconomic importance for the development of the Chinese economy's potential. Most importantly, though, economic interests provoke mounting protests by Taiwanese entrepreneurs against

⁵⁶ A.N. STULBERG (2007): *Well-oiled diplomacy: strategic manipulation and Russia's energy statecraft in Eurasia*, Albany, State University of New York Press; E. LUCAS (2008): *The new cold war: the future of Russia and the threat to the West*, New York: Palgrave Macmillan; M.I. GOLDMAN (2008): *Petrostate: Putin, power, and the new Russia*, Oxford; New York, Oxford University Press; E. WYCISZKIEWICZ (ed.) (2008): *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki między państwowe na obszarze postsowieckim (Geopolitics of Pipelines, Energy Interdependence and International Relations in the Post-Soviet Area)*, Warsaw, Polish Institute of International Affairs.

⁵⁷ D.C. KANG (2007): *China Rising*, pp. 96-97.

the proposed proclamation of independence of Taiwan, which is crucial from the point of view of geopolitics. It is also a good example of a broader economic policy of China, aimed at an establishment of closer links between the Asian states within a network of various economic benefits and interrelations, and thus also at an improvement of China's geopolitical position in the region.

Yet another example of a geoeconomic instrument, often referred to in the literature is provided by economic sanctions. Recent studies⁵⁸ have shown that these still frequently serve as a foreign policy mechanism. Sanctions are most actively used by the US and the European Union. A novelty after the end of the cold war is constituted by sanctions for a support for terrorism. These are often employed as a means of geopolitical rivalry, this being evidenced by the US actions towards Chinese or Russian companies. Fight against terrorism was also used as a pretext to introduce more stringent state control over financial markets, aimed against the chief international rivals⁵⁹.

Surveys⁶⁰ show relatively low effectiveness of sanctions (approximately one-third of the cases analysed from among the total of 200). One of the key reasons for such a situation is the mismatch of sanctions and the expected demands, and a possible retaliation against domestic interests. Another reason is the impact of the liberal doctrine in the United States of America and in Europe, as well as the pressure of economic interests on politicians to reduce political barriers in the economic exchange⁶¹. Reference is also made to difficulties of the global economy, which evades sanctions of a single state. For example, globalisation of financial

⁵⁸ G.C. HUFBAUER, J.J. SCHOTT, K.A. ELLIOTT, B. OEGG (2007): *Economic Sanctions Re-considered*, 3rd edition, Washington, DC, Peterson Institute for International Economics.

⁵⁹ B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*, pp. 59-60.

⁶⁰ G.C. HUFBAUER, J.J. SCHOTT, K.A. ELLIOTT, B. OEGG (2007): *Economic Sanctions Re-considered*.

⁶¹ B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*, pp. 56-78.

markets hinders control over the operation thereof and also control over the behaviour of domestic investors. Effective economic sanctions were closely intertwined with foreign policy, were long-term in nature and involved a threat to apply military measures. A varied set of sanctions (including economic ones: trade and financial sanctions) more often proved effective. Better effectiveness is usually achieved with multi-national coalitions as well as in a situation where moderate political conditions are set (e.g. release of political prisoners rather than conditions related to radical system changes). Analysts note that financial sanctions are less severely felt by ordinary citizens and strike more at the elites of the state concerned. Interestingly, sanctions appeared more effective when applied against democratic than authoritarian governments as the latter tend to be less sensitive to their citizens' well-being. They were also more effective in the case of geopolitical allies which most often were not willing to escalate the conflict.

5

Monetary power

The literature⁶² provides various examples of geopolitical power in international relations. It is, *inter alia*, power (1) over trade⁶³, (2) monetary (financial) power, (3) power over information, which encompasses also science and access to new technologies. In addition to it, (4) power over natural resources, particularly often exercised by today's Russia, can be also mentioned. Further in this Paper I will focus on a discussion of the monetary power, which stems from the implementation of a foreign monetary policy. The monetary power is defined⁶⁴ as influence exerted on behaviour of foreign actors through the application of financial instruments in international relations. It is an excellent example of geoeconomics, namely of the use of economic instruments to serve political ends (rather than purely economic ones). It entails also a strong spatial aspect of such a power as the use of particular currencies varies in particular regions of the world. For example, the euro dominates in Europe, while the dollar does in North and Latin Americas, in the Middle East and Asia, although also the yen and yuan are gaining increasing importance. According to some experts⁶⁵,

⁶² J.C. SCHARFEN (1995): *The Dismal Battlefield: Mobilizing for Economic Conflict*, Annapolis, Naval Institute Press, pp. 103-126.

⁶³ See the study of the role of power over trade in a development of international relations: R. FINDLAY, K.H. O'ROURKE (2007): *Power and Plenty. Trade, War and the World Economy In the Second Millennium*, Princeton, Princeton University Press.

⁶⁴ Cf. D.M. ANDREWS (2006): *Monetary Power and Monetary Statecraft*, in: D.M. ANDREWS (ed.): *International Monetary Power*, Ithaca – London, Cornell University Press, pp. 7-28.

⁶⁵ B.J. COHEN (2003): *Monetary governance in a world of regional currencies*, in: M. KAHLER, D.A. LAKE (eds.): *Governance in a Global Economy*, Princeton, Princeton University Press.

a growing trend to establish regional currency systems is clearly noticeable, this being an effect of the deepening processes of political and economic co-operation in the particular regions of the world. Thus again, regional integration and an increasing importance of regional currencies emphasise the role that geography plays in international relations.

Chart 2: Examples of foreign monetary power instruments:⁶⁶

- (1) making the currency increasingly widespread in international trade,
- (2) manipulating the currency exchange rate,
- (3) “conditional” lending to increase financial resources (ensuring liquidity of the financial system) in return for economic or political profits,
- (4) access to foreign financial resources,
- (5) use of financial resources to take over foreign institutions of strategic importance (in the area of finance, high technologies, etc.),
- (6) control over international financial institutions and regulations.

One of the principal instruments of monetary power is making a given state’s own currency increasingly widespread in international trade. This involves both the use of the currency in trade and in investment transactions, and increase of financial reserves denominated in such a currency. There are at least a few benefits that can be derived from a widespread use of a given currency worldwide. Firstly, it is the income generated from the issue of the currency (the so-called *seignorage*). It means profit from the nominal value of the money minus the costs of production thereof. The income of the US federal budget on that account is estimated at approximately USD 20 to 32 billion per year⁶⁷. Other

⁶⁶ Foreign monetary power instruments are in the literature termed “monetary statecraft”. The Author’s own analysis based on: D.M. ANDREWS (2006) (ed.): *International Monetary Power*, B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*.

⁶⁷ Cf. B.J. COHEN (2008): *The geopolitics of currencies and the future of the international system*, in: B.J. COHEN (ed.): *Global Monetary Governance*, pp. 255-277.

benefits include development of trade and better conditions for the international trade from the point of view of domestic interests. In geo-economic terms, the widespread use of a given currency in international trade fosters expansion of the sphere of economic and political influence (new customer markets, more ample opportunities for the exertion of political pressure)⁶⁸. Another important element from the geopolitical perspective is the ability to guarantee financial liquidity in crisis situations, including also guarantees for countries using the currency concerned. This entails certain costs, chiefly related to the financing of the overcoming of the crisis or a risk of the crisis being transmitted to the economy of the mother country. It, however, offers an opportunity to grant “conditional” loans, namely ones extended on condition that certain political or economic concessions are made, for example ones that are favourable for foreign investors⁶⁹.

The key point of reference for the international monetary power is the issue of the current account balance, namely the surplus or deficit in financial resources (hence an accumulation of capital) as well as the balance of foreign trade⁷⁰. The balance is indicative not only of the condition of the economy and its competitive advantages over other countries, but also of the international distribution of labour and the position of the state concerned in the international economic system. Monetary power in longer-term means, among other things, who reaps benefits from the

⁶⁸ E. HELLEINER (2006): *Below the State: Micro-Level Monetary Power*, in: D.M. ANDREWS (ed.): *International Monetary Power*, pp. 81-82, 84.

⁶⁹ B. THIRKELL-WHITE (2003): *The IMF good governance and middle-income countries*, European Journal of Development Research, vol. 15, No. 1, pp. 99-125; M. MANN (2003): *Incoherent Empire*, Chapters 3 and 4. The “conditional” loans instrument corresponds to the liberal concept of *soft power* in international relations, recommended, *inter alia*, with respect to the US politics in the era of globalisation. Cf.: J.S. NYE (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: PublicAffairs; Y. FAN (2008): *Soft Power: Power Of Attraction Or Confusion? Place Branding and Public Diplomacy*, vol. 4, No. 2, pp. 147-158.

⁷⁰ D.M. ANDREWS (2006): *Monetary Power and Monetary Statecraft*, p. 10.

operation of that system and who incurs costs related therewith⁷¹. And this involves also establishment and control of the international economic system most favourable for a given state.

Further, monetary power manifests itself in the shifting of macro-economic adjustment costs abroad or in a postponement of the incurrance of such costs by the state's own budget, economy and society⁷². In the case of a state which has a currency used in international trade, such an adjustment can be at least twofold. Firstly, through an easy access to external financial resources or printing of additional banknotes, which enables financing of the public deficit with no need, for example, to raise taxes or interest rates. It serves also as a means to obtain, at low costs, financial liquidity in the event of any financial crises. Secondly, monetary power allows easy depreciation of a currency and shifting of adjustment costs in the balance of trade onto external partners. Specialists claim⁷³ it to be a fairly often employed practice of the US government. The primary objective of the US foreign monetary politics is to derive profits from trade, meaning a drive towards a decrease of the exchange rate of the dollar versus other currencies and a concurrent increase of the competitiveness of the American production. Experts provide at least three examples of the application of such a mechanism with regard to economic partners from abroad: unilateral cancellation of the gold parity of the dollar (the so-called Nixon Shock) in 1971, the Plaza Accord of 1985, and US pressure on the appreciation of the yen in the 1990s. In the latter case measures taken by the US diplomacy brought about a long-term economic boom in the United States of

⁷¹ D.M. ANDREWS (2006): *ibidem*, p. 11.

⁷² Cf. B.J. COHEN (2006): *The Macrofoundations of Monetary Power*, in: D.M. ANDREWS (ed.): *International Monetary Power*, pp. 31-50.

⁷³ Cf. B. BROWN (2006): *What Drives Global Capital Flows? Myth, Speculation and Currency Diplomacy*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 146-181; C.R. HENNING (2006): *The Exchange-Rate Weapon and Macroeconomic Conflict*, in: D. M. ANDREWS (ed.): *International Monetary Power*, pp. 117-138.

America, while at the same time substantially deteriorating the condition of the Japanese economy⁷⁴.

Another example would be worth quoting here. In recent years, the US diplomacy (supported by the EU Member States) has exerted a strong political pressure on the appreciation of the yuan. The USA demanded immediate appreciation of the value by as much as even 20 to 40 per cent of that currency (!)⁷⁵. Despite the pressure, China maintained a fixed yuan/dollar exchange rate until 2005 to move subsequently to a system of the so-called managed float based, *inter alia*, on a daily adjustment of the rate by the central bank. This has led to a minor appreciation of the yuan (by mere several per cent) with no effect on a decline in the imports of Chinese goods to the US market. In fact, in the following years a further rapid growth of the trade imbalance between the US and China took place. Two basic reasons for the ineffectiveness of the American monetary power towards China can be found. Firstly, a strong dependency of the US economy on the cheap production in China, as well as maintenance of huge dollar reserves by China. However, there is yet another reason with crucial bearing, namely the increasing geopolitical importance of China. This example clearly shows the direct relationship between monetary power and geopolitics.

Another benefit arising from the currency's strong international position is the capability of having a stronger influence on the development of international regulations in the economic domain, a stronger position while concluding agreements in bilateral relations, as well as a broader scope of relational power in international financial institutions⁷⁶. A further manifestation of monetary power resulting from the

⁷⁴ Cf. P. BOWLES, B. WANG (2008): *The rocky road ahead: China, the US and the future of the dollar*, Review of International Political Economy, vol. 15, No. 3, pp. 335-353.

⁷⁵ P. BOWLES, B. WANG (2008): *ibidem*, pp. 338-340.

⁷⁶ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power: What's at stake?* Review of International Political Economy, vol. 15, No. 3, pp. 418-438.

fact that the state concerned has a strong currency in international trade is the mechanism of the so-called currency trap⁷⁷. It makes the states participating in the currency system or using, to a large extent, the currency at issue, interested in the stability of that currency in international exchange as well as in the economic growth of the dominant state. Therefore, they are ready to support overcoming of any possible difficulties such an economy is faced with and incur asymmetric costs of the economic exchange⁷⁸. Thus it is a peculiar form of geoeconomic dependence where the states within a given monetary system (or users of a given currency) are strongly tied with the dominant state and actively operate to the benefit of the former's economic system. It is also an evidence of the fact that the top geoeconomic objective should be to build a stable international economic order founded indeed, for example, on the monetary system.

The currency trap mechanism explains, *inter alia*, why China does not get quickly rid of its dollar reserves, although in the years 2007–2008 the investment attractiveness of that currency diminished (and so declined the value of the dollar versus the world's other key currencies). The reason was that it could have led to a strong depreciation of the dollar and that would be to the detriment of China's interests as, on the one hand, the value of the financial reserves would have declined, and, on the other hand, the conditions of exports of the Chinese production to the US market could deteriorate. Despite this, some experts⁷⁹ point out to the geopolitical differences between

⁷⁷ J. KIRSHNER (1995): *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton, Princeton University Press, pp. 167, 249, 267–268.

⁷⁸ This phenomenon coincides with the concept of asymmetrical trade relations by Albert Hirschman, whereby the dominant state not only derives numerous benefits, but also is less than smaller states at a risk of incurring costs in any crisis situation, cf.: A. HIRSCHMAN (1980): *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press.

⁷⁹ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*, p. 428.

these two countries and therefore a possibility of China's using its currency reserves to exert a political pressure on the US government or even to destabilise the economic situation in that country cannot be precluded.

6

Change in monetary power in international relations

The analysis of changes in the monetary power in the world should present the key facts related to the trends in the use of the individual currencies in international trade. Although steadily losing its position, mostly in favour of the euro, the dollar remains the most important currency. Other currencies have minor importance worldwide, although can have some regionally. The example here is the position of the yen and the Swiss franc. Weakening of the dollar is noticeable especially as regards currency reserves. These declined from 70.9 per cent of total reserves worldwide in 1999 to 65.7 per cent in 2006. In that period financial resources denominated in the single currency rose from 17.9 to 25.2 per cent. The dollar owes its continuing strong international position in particular to the reserves maintained by the Asian and Middle East countries, and Russia, although all these countries have been steadily reducing their dollar reserves. European states have already deposited a majority of their cash resources in the single currency. Attention should also been paid to the considerable share of euro-denominated debt securities (e.g. bonds) in investment portfolios. In 2006, instruments of this type accounted for ca. 45 per cent of the world's bond market relative to 36 per cent of dollar-denominated instruments. This stems from a greater macroeconomic stability of Europe as well as from a more effective anti-inflation policy in the single-currency zone. On the other hand, the dominant currency in the global trade remains the US dollar, which represents nearly one-half of the world's total exports. It is more

than twice the value of total exports from the US, which is indicative of the fact that more than one-half of the international exchange in the dollar worldwide takes place with no participation of the United States of America⁸⁰. A good example here is trade in energy resources, where transactions are usually executed in the US currency.

It follows from the analysis earlier in this Paper that monetary power in international relations is an important attribute of political influence in the world and can also serve as an instrument to enhance the state's geopolitical position⁸¹. It can be also a foundation for the establishment and operation of an international economic order. Links between geopolitics and monetary power, as well as relationships between the geopolitical and the economic orders appear particularly interesting when it comes to the weakening position of the United States of America. Is the declining role of the dollar in international trade related to the weakening role of the US worldwide? If yes, it can be assumed that the position of a given currency in international exchange may to a considerable extent reflect the geopolitical and geoeconomic influence of the state (or the regional grouping) concerned. Can therefore the strengthening position of the euro in international exchange be indicative of the growing geopolitical and economic importance of Europe? In order to answer these questions one should first determine the factors that contribute to the change in the monetary power and the position of a particular currency in the world.

Most specialists are of the opinion that a change in the monetary power in international relations is determined by three groups of factors: (1) political factors, (2) economic factors, and (3) inertia of the changes taking place. That latter factor shows that the change in the international position of a given currency is most often delayed as compared with the

⁸⁰ K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making? The Euro and international monetary power*, Review of International Political Economy, vol. 15, No. 3, pp. 439-459.

⁸¹ K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making? The Euro and international monetary power*.

processes, both political and economic ones, occurring in the real sphere. This provides a certain advantage to the leaders of the world's monetary system, although it may also throw them off guard. Experts also point out to the importance of the extent to which the currency concerned is used in international trade, which puts the key currencies in a more advantageous situation and weakens those aspiring to change the currency hierarchy in the world. Further, they emphasise the fact that international finance is governed by herd instincts and follows social psychology phenomena. Therefore, in addition to inertia processes crises situations are possible and so is a rapid change in the monetary power and in a position of a given currency in the world⁸².

The role of the currency in international trade depends on a number of factors, yet from the prospective investors' point of view the most important one is the reliability thereof⁸³. And this is contingent on both political and economic factors. Political circumstances are central to this process. Many authors point out to close relationships between a state's geopolitical position and its monetary power and the role of its currency in international trade⁸⁴. They also claim that greater reliability is offered by a stable political system and political institutions that are reliable in a longer-term perspective. Also the relevant institutions and economic

⁸² J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*.

⁸³ E. HELLEINER (2008): *Political determinants of international currencies: What future for the US dollar?* Review of International Political Economy, vol. 15, No. 3, pp. 354-378.

⁸⁴ K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making? The Euro and international monetary power*, p. 441; R. GILPIN (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, p. 119; J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*; E. HELLEINER (2008): *Political determinants of international currencies*, pp. 360, 362; J. KIRSHNER (2006): *Currency and Coercion in the Twenty-First Century*, in: D.M. ANDREWS (ed.): *International Monetary Power*, pp. 139-161; A. WALTER (2006): *Domestic Sources of International Monetary Leadership*, in: D.M. ANDREWS (ed.): *International Monetary Power*, pp. 51-71; B.J. COHEN (2008): *The geopolitics of currencies and the future of the international system*.

policies in the state concerned (or a regional grouping having a single currency) have a role to play here. Particularly important is the macroeconomic situation, especially the amount of public debt and foreign debt, including the current account balance. Also measures taken to reduce inflation are important. A majority of specialists claim⁸⁵ that investors prefer currencies of such international actors whose public authorities employ more restrictive macroeconomic policies, in particular as regards prevention of the inflationary risk. In this context it is worth noting that since mid-1980s a departure from a conservative monetary policy in the US has been taking place in favour of cyclical impulses, which spur economic growth. It entails a worsening reliability of the dollar in international trade and, subsequently, also the increased role of the euro as the alternative currency⁸⁶. Some experts⁸⁷ note that the investors' attitude, referred to above, is noticeable only on a short-term basis, while in a longer-term context it is also important whether the macroeconomic policy stimulates or hinders the economic growth.

Reliability of a given currency is also enhanced by additional guarantees for foreign investors as well as the size and extent of integration of the domestic financial market. A decisive factor here is the ability to maintain financial liquidity. That is why account is taken, *inter alia*, of the strength of national financial institutions, the extent of integration between the individual sectors of the market (or its geographical areas), citizens' investment behaviour patterns, possibility of raising external funds, etc. Also the system of institutions, especially those supervising the financial market and guaranteeing public aid in order to maintain liquidity in crisis situations, is of considerable importance. This includes, in particular, the competences of the central bank and possibilities of financing of crises by the national

⁸⁵ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*, p. 419.

⁸⁶ A. WALTER (2006): *Domestic Sources of International Monetary Leadership*.

⁸⁷ B.J. COHEN (2007): *Enlargement and the international role of the euro*, Review of International Political Economy, vol. 14, No. 5, pp. 746-773.

fiscal system. That is why such a huge importance is attached to the quality of the economic and fiscal policy, and also to the institutions that enable effective operation within the framework of the foreign monetary policy.

Undoubtedly, the accumulation of deficits in the US (foreign debt and the federal government deficit) along with the effects of the crisis on the financial markets (2007–2009) weaken the international position of the dollar and the monetary power of the United States of America. Specialists are of the opinion⁸⁸ that what will be most severely felt is the decline in the international prestige of the dollar, which will be extremely difficult to restore. It will entail diminishing of the relational power of the US in international institutions as well as of their influence on the development of international regulations. It will impose higher costs of domestic and foreign debt service and hence higher costs of macroeconomic adjustments. It will also raise the costs of reaction to financial crises and increase a risk of occurrence of such crises in the future. What speaks in favour of the dollar is, first of all, the still strong geopolitical position of the US and a well-developed institutional system in the field of economic policies, enabling, among other things, effective foreign monetary policy. Moreover, inertia phenomena are also favourable to the US currency. Due to these factors, in a situation of a global crisis, the dollar gained importance as the safest currency in the international trade. Yet, a rapid growth of the budgetary deficit in excess of 12 per cent of GDP at the beginning of 2009 (USD 1.75 trillion) and ineffectiveness of the anti-crisis fiscal packages of the federal government may result in a growth of inflation and investors' rapid escape from the US currency.

Diminishing position of the dollar is also directly associated with the emergence of a strong rival in the form of the European currency. The advantage of the euro system from the point of view of its reliability for potential investors is, first of all, a stable macroeconomic

⁸⁸ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*, p. 426; C.R. HENNING (2006): *The Exchange-Rate Weapon and Macroeconomic Conflict*.

policy and measures taken to reduce the inflationary risk⁸⁹. However, the system has its drawbacks. For example, some experts⁹⁰ point out to transaction costs borne by investors, which are higher than in the US and result mainly from the segmentation of the financial market and absence of uniform debt instruments (such as the European government bonds). Instead, the market offers various bonds issued by the Member States, among which the bonds of the German, French and, to a lesser extent, Italian governments are ranked highest. It should be noted that the issue referred to here has not so far been any major barrier to the increase of euro-denominated reserves, although market segmentation may turn out to be a serious challenge at the time of the crisis and the lack of financial liquidity in the banking sector. Other specialists⁹¹ note the systemic constraints in the euro zone for long-term prospects for the economic growth, which translates into the investment attractiveness of the currency. Enlargement of the euro zone by new Member States can intensify the inflationary pressure and make the monetary policy pursued by the European Central Bank (ECB) still more stringent.

Serious structural problems arise when it comes to the management of the single currency⁹². According to some opinions⁹³, the ECB Management Board resembles a mini-parliament and can be exposed to influence of the strongest Member States, which may

⁸⁹ Cf. B. EICHENGREEN (1998): *The Euro as a Reserve Currency*, Journal of the Japanese and International Economies, vol. 12, No. 4, pp. 483–506.

⁹⁰ Cf. E. POSNER (2005): *Stock Exchange Competition and the Nasdaq Bargain in Europe*, in: N. JABKO, C. PARSONS (eds.): *With US or Against US? European Trends in American Perspective, State of the European Union*, vol. 7, Oxford – New York: Oxford University Press; J. STORY (2005): *Financial Restructuring in the Age of the Euro: Still a Battle of Systems?* in: N. JABKO, C. PARSONS (eds.): *ibidem*.

⁹¹ B.J. COHEN (2007): *Enlargement and the international role of the euro*, p. 759.

⁹² Cf. E. HELLEINER (2008): *Political determinants of international currencies*.

⁹³ B.J. COHEN (2007): *Enlargement and the international role of the euro*.

pose a risk as far as management in crisis situations is concerned. Furthermore, ECB has too weak competences as regards ensuring of liquidity in the euro zone (the so-called lenders of last resort). In Europe a de-centralised approach is being followed in this respect, whereby this task is delegated to national central banks and Member States' governments which, through their own fiscal systems, can guarantee financial liquidity in a more effective manner. An obvious problem is also the absence of the relevant fiscal power at the European level (the so-called fiscal federalism), which is a consequence of insufficient political powers of the EU institutions. Management problems in the euro zone are fairly noticeable in its response to the financial crisis (2007-2009). The main burden of financial assistance is assumed by national governments and national central banks. The European Central Bank provides only additional support for the maintenance of liquidity on the inter-bank market, whereas the European Commission attempts to initiate work on the improvement of financial regulations and encourages Member States' governments to co-ordinate their action or develop an anti-crisis European programme⁹⁴.

The absence of proper political governance in the EU in the area of financial and fiscal policy (including the absence of the EU Minister of Finance) translates also into weakness of actions taken by the EU as regards foreign monetary policy. These weaknesses manifest themselves in the absence of the relevant representation of the European Union in the international institutions involved in monetary issues. And this is an effect of the institutional weakness of the EU, including the lack of relevant political representation within the Union, responsible for the foreign monetary policy (the

⁹⁴ Cf. T. G. GROSSE (2009): *Analiza wybranych działań antykrzysowych władz publicznych na świecie (Analysis of Selected Anti-Crisis Measures Taken by Public Authorities Worldwide)*, Ministry of Regional Development, Warsaw.

function of the Minister of Finance of the EU or the President of ECOFIN or Euro Group⁹⁵).

Another problem that stems from the fundamental deficits of the European integration is the still open issue of stability in the political domain. Examples include the persisting crisis related to the adoption of the Constitutional Treaty (and, subsequently, the Lisbon Treaty). And it should be remembered that some of the proposals contained therein created a more ample room for the pursuance of foreign monetary policy by the EU. It provided, in particular, for the competencies of the permanent representative of the Council, representing the Union in external relations, the function of the President of the Euro Group, as well as for the possibility of appointing an external representation of the Union (and of the euro zone) in international organisations⁹⁶. Problems related to a further European integration include also stability of the single currency, although opinions on that matter vary. According to some specialists⁹⁷ the economic and political costs would be so high that such a scenario is unlikely, at least in a medium-term context.

⁹⁵ *Euro Group* is an informal platform bringing together ministers in charge of economic and financial affairs in the euro zone states. It is a group which, in fact, constitutes a reduced ECOFIN Council. For a further discussion on that subject see: A. NOWAK-FAR (2007): *Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej (Euro Group as a Decision-Making Platform in the Economic and Monetary Union)*, *Bank i Kredyt*, February, pp. 21-33; C.R. HENNING, S. MEUNIER (2005): *United Against the United States? The EU's Role in Global Trade and Finance*, in: N. JABKO, C. PARSONS (eds.): *With US or Against US?*

⁹⁶ For a further discussion on that subject see: L.B. SMAGHI (2004): *A Single EU Seat in the IMF?*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, No. 2, pp. 245-246; G. MAHIEU, D. OOMS, S. ROTTIER (2005): *EU Representation and the Governance of the International Monetary Fund*, *European Union Politics*, vol. 6, No. 4, pp. 493-510; J.A. FRIEDEN (2004): *One Europe, One Vote? The Political Economy of European Union Representation in International Organizations*, *European Union Politics*, vol. 5, No. 2, pp. 261-276.

⁹⁷ B. EICHENGREEN (2007): *The Breakup of the Euro Area*, NBER Working Paper Series, No. 13393.

In the opinion of other experts⁹⁸, monetary union without any political union (within the framework of a state or a federation) is unstable, in particular at the time of a crisis and economic downturn. A systemic banking crisis is one of these imaginable blows that might destroy the European monetary union as the enthusiasm surrounding creation of the single currency has never been accompanied with similar eagerness to build institutions capable of managing a financial crisis⁹⁹.

As I have already mentioned earlier in this Paper, the Union has a much lesser potential to pursue active foreign monetary policy or to enhance the position of its currency in international trade. Most experts claim¹⁰⁰ that the EU has fairly limited geopolitical ambitions with respect to monetary power, this being a result of, *inter alia*, equally limited actions taken to strengthen its own international role as well as unwillingness to employ economic (including currency-related) instruments for the purposes of geopolitical rivalry, especially with the United States of America. Further, it is also related to possible costs of euroisation. In the case of economic crises in countries which use the single currency (but are not the EU Member States), the costs of mitigation of the effects would, indeed, have to be covered by the European Central Bank, which could destabilise the internal economic situation in the Euroland. It would be even more so as inside that system there are still considerable structural differences between individual states, which currently make pursuance of the monetary policy of that Bank difficult

⁹⁸ Cf. P. DeGrauwe (2006): *What have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?* Journal of Common Market Studies, vol. 44, No. 4, pp. 711–30; M. BORDO (2004): *The United States as a Monetary Union and the Euro: A Historical Perspective*, Cato Journal, vol. 24, pp.163-170.

⁹⁹ Cf. W. MÜNCHAU (2008): *The case for a European rescue plan*, Financial Times, 06.10.2008.

¹⁰⁰ K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making?*; B. STEIL, R.E. LITAN (2006): *Financial Statecraft*, p. 158.

enough¹⁰¹. Moreover, too strong an increase of Asian euro-denominated reserves could lead to an excessive appreciation of the euro, and hence to a deterioration of competitiveness of the EU exports. And lastly, Europe's position in international financial institutions is not strong enough to allow it to develop its monetary power worldwide¹⁰².

In conclusion of the foregoing discussion, a reference should be made to the scenarios of currency relations in the world, discussed in the literature. Some specialists¹⁰³ expect not only weakening of the dollar versus other currencies, but even surpassing thereof as the leading currency by the euro around the year 2015. Such a scenario has been developed mainly based on the econometric extrapolations of the current trends (e.g. more than a 25-year long trend of a chronic current account deficit of the US and more than a 35-year long trend of depreciation of the dollar) as well as on the assumption that London will not join the euro zone but will be, in fact, the key financial centre of the EU. It takes no account, however, of any serious deficits in the Union's political and economic institutions, which may be a barrier to a further enhancement of the international role of the single currency. Therefore, other forecasts seem more credible. These predict that the position of the dollar will decline, yet the currency will remain the principal world currency due, *inter alia*, to inertia processes¹⁰⁴. At the same time, increased struggle for primacy in international relations is likely to take place between three or four currencies; here the scena-

¹⁰¹ For a further discussion on that subject see: T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu (Europe at the crossroads)*, Chpt. 8.

¹⁰² Cf. K.R. MCNAMARA, S. MEUNIER (2002): *Between National Sovereignty and International Power: What External Voice for the Euro*, International Affairs, vol. 78, No. 4, pp. 849–68.

¹⁰³ M.D. CHINN, J.A. FRANKEL (2008): *The Euro May over the Next 15 Years Surpass the Dollar as Leading International Currency*, NBER Working Paper Series, No. 13909.

¹⁰⁴ Cf. K.R. MCNAMARA (2008): *A rivalry in the making?*

rio includes, in particular, the dollar, the euro, the yen and the yuan¹⁰⁵. Other specialists¹⁰⁶ forecast a change in the status of the dollar: from the dominant currency to a negotiated one. It will hold a position of a leader among a few strengthening regional currencies with which the US authorities will negotiate the mutual currency relationships. The subject of the negotiations might include the currency exchange rates and (geographic or sectoral) areas of domination of the particular currencies, as well as possible concessions related to the position held by a given currency in return for other economic or political benefits (such as an access to the outlet market).

Other opinions¹⁰⁷ are even more sceptical about the waning importance of the dollar. Currencies competing with the dollar may further strengthen their role, yet more so within a region than globally. And that is why they will not pose a real challenge to the dollar. Reasons for this will include not only merely structural issues, such as deficits of the relevant political or economic institutions in Europe. According to the opinion referred to here, it will be the consequence of political decisions taken in the European Union and by the government of Japan, which will not be willing to initiate an open geopolitical conflict with the United States in the field of monetary policy. Thus, we touch upon a highly interesting issue, namely the impact of economic rivalry in the monetary domain on geopolitical competition. A further analysis will focus primarily on transatlantic relations.

¹⁰⁵ J. KIRSHNER (2008): *Dollar primacy and American power*; M.L. CAMPANELLA (2007): *Is the Euro Ready to Play the Global Currency Role?* in: J. ROY, P. GOMIS-PORQUERAS (eds.): *The Euro and the Dollar in a Globalized Economy*, Aldershot, Burlington, Ashgate.

¹⁰⁶ E. HELLEINER (2008): *Political determinants of international currencies*.

¹⁰⁷ B.J. COHEN (2008): *The geopolitics of currencies and the future of the international system*.

7

Monetary power in transatlantic relations

Some experts¹⁰⁸ admit that there is some likelihood of increased geopolitical tension between the United States and Europe as a result of the growing role of the euro in the international trade. They quote as an example the reaction of the US government to the introduction of the EUR 500 banknote, which promoted the use of that currency as a deposit for foreign capital resources. In response to it, almost immediately USD 500 banknotes were introduced. According to the opinion referred to above, as long as the competing currency serves the economic ends and its geographic influence covers only the area of the nearest region, the US administration will accept it and no escalation of any geopolitical conflict should take place. If, however, the currency in question is used to enhance political influence, especially outside the nearest region, it may become a reason for an increased tension in mutual relations. As regards the single currency, there is a natural opportunity for the extension of its use in Eastern Europe and in the Mediterranean region. Development of the euro's geographic influence of this type should not trigger any negative reaction on the part of the US government. Nevertheless, increased importance of the euro in the Middle East could provoke political opposition. It is worth remembering that Europe is the key customer for energy resources from that region and the most important trade partner, which speaks in favour of the enhancement of the role of the euro in trade with the Middle

¹⁰⁸ Cf. B.J. COHEN (2006): *The Euro and Transatlantic Relations*, in: T.L. ILGEN (ed.): *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, Aldershot, Burlington: Ashgate.

East countries. A change in the denomination in the trade in energy resources from that region would be a particularly unpleasant development for the USA.

The economic circumstances of the introduction of the single currency are the starting point for the foregoing analysis. The growing role of the euro globally will be, according to the above-mentioned opinion, accepted by the US government as long as the currency does not begin to be actively used to serve political ends. An interesting aspect of that analysis is the possible strengthening of the role of the euro in the economic exchange outside the closest sphere of influence. It is already treated clearly in geopolitical terms and may provoke a transatlantic conflict. Such a mode of reasoning is mistaken only in one respect: namely that from the very beginning the euro was introduced to serve clear political, or even geopolitical, purposes rather than ones related merely to a development of the European economy. The opinion that the single currency has serious geopolitical bearing resulting from the strengthening of the European monetary power in international relations seems to be justified. Therefore, an analysis of these circumstances is central to the understanding of the current transatlantic relations.

Many experts¹⁰⁹ claim that introduction of the euro was a decision that carried serious implications for the transatlantic relations both in the economic and political context. It was intended to counterbalance (or even replace) the influence of the dollar in international exchange and reduce the US monetary power in international relations. Moreover, it increased Europe's autonomy from the US politics and provided opportunities for a future development of an active foreign policy on monetary issues, as well as on other economic matters in international

¹⁰⁹ M.L. CAMPANELLA (2007): *Is the Euro Ready to Play the Global Currency Role?*; C.R. HENNING, S. MEUNIER (2005): *United Against the United States?*

relations. According to some opinions¹¹⁰, the single currency is treated as a soft means of counterbalancing of the international power of the US. And that is why still before the single currency had been introduced, American economists¹¹¹ warned that the euro might worsen transatlantic relations. They forecast an increase of protectionism in Europe, economic nationalism tendencies and suspicion against American investors. Geopolitical implications of the introduction of the euro were particularly noticeable in the politics of France which, in the opinion of specialists¹¹², approached the issue of monetary power in the most strategic manner and in a manner strictly related to the issues of high politics. The intention was to counterbalance the US influences and enhance the influences of France using European instruments and through a direct impact on the operation of institutions managing the European currency system (for example, through the appointment of the key positions¹¹³). Thus, the single currency was to serve as a geoeconomic tool to be used, on the one hand, against the monetary power of the United States of America and, on the other hand, to create more ample opportunities for relational power of France in Europe and worldwide.

The principal objective underpinning introduction of the euro was to limit the shift of the macroeconomic adjustment costs from the US to Europe and hence to reduce the funding by Europe of the budgetary and trade deficit of the United States of America. And for this reason creation of the European currency was first proposed by the French diplomacy in 1971, at the moment

¹¹⁰ J. V. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue: The Changing Political Economy of Transatlantic Relations*, in: J. ANDERSON, G.J. IKENBERRY, T. RISSE (eds.): *The End of the West?*, Ithaca – London, Cornell University Press, pp. 127-156.

¹¹¹ M. FELDSTEIN (1997): *EMU and International Conflict*, *Foreign Affairs*, vol. 76, No. 6, pp. 60-73.

¹¹² B. BROWN (2006): *What Drives Global Capital Flows?*, p. 176.

¹¹³ For a further discussion on the mechanisms underlying the French politics in the European Union and worldwide as regards monetary power see: R. ABDELAL (2007): *The Construction of Global Finance*, Cambridge, Harvard University Press.

when the US government unilaterally abandoned the fixed gold-dollar relationship and when that currency devalued relative to other international currencies. Actions taken by European politicians related not only to financial savings, but also to the underlying principle of the operation of the transatlantic security system in the cold-war period. It was based, among other things, on the assumption that Europe co-finances US deficits in return for the maintenance by America of a military security blanket over the Old Continent¹¹⁴. Departure from such a commitment indeed shook the foundations of the transatlantic alliance system and, as such, had very serious geopolitical consequences. No wonder that the introduction of the euro reinforced perception of Europe as a rival rather than an ally. This is evidenced by an ambivalent way of looking at the European integration by the US diplomacy, manifested in an unwillingness to deepen it and, at the same time, in a support for the processes of the Community enlargement¹¹⁵. Moreover, the geoeconomic response of America to the progress in the European integration was the initiation of integration processes in Latin America (establishment of NAFTA¹¹⁶ and FTAA¹¹⁷) as well as in Asia and in the Pacific region (APEC¹¹⁸).

To recapitulate the foregoing discussion, it should be noted that introduction of the euro entails three consequences that are relevant from

¹¹⁴ J. v. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue*.

¹¹⁵ US experts allow even for a possibility of supporting these American allies in Europe who might be willing to leave the EU, cf. J.L. CIMBALO (2004): *Saving NATO from Europe*, "Foreign Affairs", vol. 83, No. 6, pp. 111-120. Also American conservatives have remained distrustful of the Union seeing it as a potential rival. They claim that the entry into force of the EU Constitutional Treaty does not lie in the interest of the US and that Washington should continue to focus on bilateral relations with the most pro-American states at the cost of its relations with the EU as a single entity; cf.: J.C. HULSMAN, N. GARDINER (2004): *A Conservative Vision for U.S. Policy Toward Europe*, Backgrounder #1803, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1803.cfm>.

¹¹⁶ *North American Free Trade Agreement*

¹¹⁷ *Free Trade Area of the Americas*

¹¹⁸ *Asia-Pacific Economic Cooperation*

the point of view of transatlantic relations: (1) it weakens the position of the dollar and the opportunities for the economic and political influence of the United States of America worldwide, (2) it increases Europe's autonomy from the influence of the US monetary policy, and also (3) it offers an opportunity for a development of an EU monetary power in foreign relations. This may lead to two different scenarios of further development of relations between Europe and the United States of America. The first one provides for a strengthening of partner relations between the US and the EU under a common vision of the global politics. It means that the single currency will enhance Europe's autonomy, but should not necessarily result in an escalation of a political rivalry with the US. The necessary precondition for such a scenario to come true would be, in the first place, development of a common European strategy for foreign policy and, in particular, of a vision of the geopolitical position of Europe in the world. Such a vision should necessarily include a proposal for a new arrangement of transatlantic relations and, especially, of the method of financing of the security system in Europe and the scope of military co-operation with the US. It is also of considerable importance whether the US diplomacy will try to maintain the existing asymmetrical political relations with Europe or will agree to more partnership-based relations. Long-term strategic and geopolitical interests of the Union and the United States of America are largely similar, which should foster co-operation. Moreover, the US no longer has sufficient potential to engage in unilateral actions, hence it is at present more willing to seek allies than it previously used to be. The crucial difficulty in the implementation of such an agreement is, however, in the experts' opinion¹¹⁹, the Union's weakness as regards effective instruments of foreign policy and the absence of any programme vision of such a policy. The second,

¹¹⁹ D.W. DREZNER (2008): *Lost in Translation. The Transatlantic Divide over Diplomacy*, in: J. KOPSTEIN, S. STEINMO (eds.): *Growing Apart? America and Europe in the Twenty-First Century*, Cambridge, Cambridge University Press.

alternative scenario of the development of transatlantic relations in the area of monetary power provides for an enhanced rivalry both in the economic and the geopolitical domain.

The analysis carried out thus far allows for a conclusion to the effect that monetary issues in transatlantic relations are very strongly correlated with geopolitics and, further, that the decisive bearing thereon is exerted by political (and not economic) factors. This provides an opportunity for a reflection on the interdependencies between the economic and the political spheres in international relations. The strong economic mutual dependence between the EU and the US is, undoubtedly, linked with market competition. This seems corroborated by the multitude of legal conflicts resolved under the WTO arbitration procedure¹²⁰. Therefore, economy may not be treated as “superglue” for tarnished political relations¹²¹. Economic co-operation has only limited capability of influencing geopolitics since political interests have primacy over the economic ones. For example, the well-developed economic co-operation prior to World War I (to a larger scale than it is the case currently) did not protect the actors on both sides of the Atlantic Ocean against a serious military conflict¹²². International relations are thus based primarily on the calculation of strategic interests and economic relations appear to be, to a large extent, a derivative of political relations. Where geopolitical divergences emerge, economic rivalry becomes more noticeable, and so are differences in ideas and cultures¹²³.

¹²⁰ Approximately one-half of cases submitted for WTO arbitration are disputes between the US and EU, cf.: C.R. HENNING, S. MEUNIER (2005): *United Against the United States?*

¹²¹ J. V. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue*, p. 129; T. RISSE (2008): *The End of the West? Conclusions*, in: J. ANDERSON, G.J. IKENBERRY, T. RISSE (eds.): *The End of the West?*, pp. 263-290.

¹²² K.R. MCNAMARA (2008): *The Ties That Bind? U.S.-EU Economic Relations and the Internationalization of the Transatlantic Alliance*, in: J. ANDERSON, G.J. IKENBERRY, T. RISSE (eds.): *The End of the West?*, p. 169.

¹²³ M. BLYTH (2008): *One Ring to Bind Them All. American Power and Neoliberal Capitalism*, in: J. KOPSTEIN, S. STEINMO (eds.): *Growing Apart?*

After the fall of the cold-war order, geopolitical differences between the United States of America and the European states became more prominent¹²⁴. This has reinforced the rivalry in the economic domain, including also one between the two competing currencies. The impact of such rivalry can be seen in the so-called strategic branches of economy, including the military and high-tech industries¹²⁵. Also aversion to foreign capital penetration has increased and a favourable climate for protectionism and economic nationalism has developed. Instruments of economic policies are to a growing extent employed to serve political ends (hence as tools of geoeconomics). Thus an increasing economic competition may additionally intensify political rivalry and increase differences in strategic interests¹²⁶. And for this reason, crucial importance for transatlantic relations is played by the trends in development of the geopolitical ideas and foreign policy in Europe rather than the intensity of economic exchange.

While continuing the above discussion, I would like to point out to two groups of phenomena. Firstly, when faced with mounting economic problems, national governments try to regain power over economy and also enhance relational power in the European Union. This entails a wish to use more widely European instruments for national purposes and weakens the community action mechanisms as well as the ability to build European political strategies. This is accompanied with tendencies to reinforce the economic nationalism and employ economic instruments for political purposes. Secondly, these processes affect also the geopolitical domain. A revival of strategic thinking can be noticed in the Member States, in particular in the largest ones. Also a trend

¹²⁴ Cf. CH.A. KUPCHAN (2008): *The Atlantic Order In Transition: The Nature of Change in US-European Relations*, in: J. ANDERSON, G.J. IKENBERRY, T. RISSE (eds.): *The End of the West?*, pp. 111-126.

¹²⁵ J. V. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue*, pp. 140-144, 154.

¹²⁶ T. RISSE (2008): *The End of the West?*, p. 285.

to revise previous geopolitical strategies is seen in individual countries. An attempt to use the influence on the operation of European institutions and the relational power in Europe to help attain national geopolitical objectives becomes increasingly strong. Divergent actions taken by the states hinder development of a common EU geopolitical vision and block creation of more effective instruments in the EU foreign policy. This results in a situation where it is difficult to define the new transatlantic relations following the end of the cold war and in the face of development of the European integration. Ineffectiveness of the Community policy may also lead to unilateral actions in foreign policy being taken by the European countries, including also ones with regard to economic issues.

Therefore, geopolitical aspirations of some European states are growing, yet opportunities to have them carried into effect at the European level are lacking. As a result, it would be difficult to speak of any geopolitical strategy of Europe or of any possibility of making full use of the economic instruments in the foreign policy. Examples include the not well-thought-out economic policy measures which, however, have a tremendous geopolitical bearing. For instance, a substantial financial and technological share in the EU Galileo programme is held by China¹²⁷.

For quite a long time now, European countries have also attempted to counterbalance the commercial exchange with China with an export of high-tech products. This involves also technologies which might have some strategic importance, on which the US imposed, for geopolitical reasons, an embargo to China. The foregoing diagnosis refers also to the possibilities of development of the European monetary power in international relations. These are minor as the potential of the EU foreign policy as well as the possibilities of developing of

¹²⁷ J. V. SCHERPENBERG (2008): *Trade Is No Superglue*, pp. 148-149.

a common geopolitical vision of the EU are too small. And with no such a vision it would be also difficult to set the proper directions for a further development of the monetary power, including one in transatlantic relations.

8

Summary

In Europe, as a result of integration processes as well as of globalisation in the economic domain, we can see processes of weakening influence of political authorities on the economy¹²⁸. In consequence, this impedes application of economic instruments for geopolitical purposes. This remains true also for the EU's foreign monetary policy. The key problem, however, is the absence of relevant European institutions that could allow activities of this type in international relations. It follows from the analysis carried out earlier in this Paper that the effectiveness of foreign monetary policy and the role of the single currency globally are strongly correlated with geopolitical issues and the effectiveness of the EU foreign policy. Two basic conclusions can be drawn therefrom.

Firstly, geopolitical interests continue to be superior to economic ones and can intensify or mitigate transatlantic economic rivalry. While the waning influence on economic processes limits the potential of the European monetary power, it does not reduce geopolitical ambitions of some Member States. In Europe, the potential for identification and advancing of geopolitical interests at the Community level is fairly weak, which enhances the drive of some states towards the use of the EU instruments to pursue their own geopolitical goals. As a result, divergent or even contradictory actions of the Union's members hinder development of any common strategy for the foreign policy, of any geopolitical vision, and also of more effective instruments of implementation thereof. Secondly, introduction of the euro offers opportunities for an active

¹²⁸ For a further discussion on that subject see: T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu* (*Europe at the crossroads*), Chpt. 8.

foreign policy with regard to monetary issues and, in a broader context, to economic policy. However, in order to be able to take advantage of these opportunities, special institutions are needed to implement the said policies. What is more, as such a policy is highly contingent upon geopolitics, an EU vision of geopolitics, including a new arrangement of the transatlantic relations, as well as an effective foreign policy of the EU are needed in order to set the right directions for the said policy and make it effective. It is only then that one could speak of the establishment and exercise of the European Union's monetary power in international relations.

After the fall of the cold-war order, the geopolitical interests of the EU and the US became divergent, which is evidenced by their slightly different attitudes towards Russia as well as different views on the arrangement of the transatlantic relations. Nevertheless, in a long-term perspective, the UE and US geopolitical interests seem to be similar. The factor that potentially encourages mutual geopolitical approximation is the weakening of the US potential on the international arena. At the same time the factor that impedes co-operation on the part of Europe is constituted, in the first place, by the conflicting political interests of the individual Member States, absence of any common geopolitical vision and of the EU foreign policy, as well as weakness of the instruments allowing for implementation of such a policy. As I have already mentioned earlier in this Paper, there is also no strategy or relevant institutions to ensure effective operation of the foreign monetary policy.

The enhanced role of the single currency relative to the dollar reflects changes that are taking place in the geopolitical order: the gradual departure from a unipolar system and domination of the US to a multipolar order with clearly defined systems of regional co-operation. Introduction of the euro carries not only economic implications, but, first of all, political ones, including those related to the transatlantic relations. In particular, it changed the principles of financing of the

security system where Europe participated in the costs of macroeconomic adjustments in the US in return for military protection by that country.

Introduction of the euro leads to an increased autonomy of the European Union from the US and also creates favourable preconditions for Europe to pursue its own foreign monetary policy. The actions referred to above may result both in the restoration of transatlantic relations on more partnership-based principles and in an increased tension and intensified geoeconomic rivalry, and hence also geopolitical rivalry between the EU and the US. The key problem, however, is that the United States of America does not have the relevant partner within the European Union to consciously develop a positive scenario of mutual relations. Indeed, it is not impossible for the transatlantic relations, including, in particular, those in the field of monetary policy, to follow from fairly random actions rather than a deliberate geopolitical strategy. In such a situation tension between the allies is possible, although, at the same time, one should not expect any radical strengthening of the international role of the euro and of the EU monetary power.

While reflecting on the future of monetary power in the world, attention should be paid to the fact that the problem concurrently involves the geopolitical and the economic levels between the three key centres: the United States of America, the European Union and China (and, to a lesser extent, Japan). As regards the economic issue, the most important problem seems to be the effects of the crisis on financial markets (2007–2009) in the context of changes of the role played by the particular currencies in international trade. Particularly at issue here are the consequences of the said crisis for the financial systems of the dominant states and the scale of recession in the real economy. As far as geopolitics is concerned, the principal issue is constituted by the possible shifts on the geopolitical map of the world, especially in relations between the US and China.

What is central to the United States from the economic point of view is the overcoming of the financial crisis. It should be noted that the crisis affected acceleration of convergence of the economic potentials of the US and China. Goldman Sachs' analysts estimate¹²⁹ that China will have outpaced the US in terms of GDP not in 2040 (as they initially forecast), but as early as in 2027 or even earlier. It is of vital importance for the mutual relations between both these states how the "American disease", namely the crisis on financial markets, will affect the Chinese economy. And this depends on the extent to which the rate of economic growth in China is contingent on its exports to the US market. It should be noted that in recent years the driving force of China's development has also been the increasing internal demand¹³⁰. Also the US government's capability of restoring its macroeconomic policy and, in particular of reducing the deficits that undermine the credibility of the dollar, is vital here. Inertia of currency processes is likely to ensure a fairly long period of advantage of the dollar in international trade, unless the current crisis results in a collapse of the US finances making investors withdraw from the dollar.

For the EU the key is to establish strong political institutions to be able to pursue a more effective foreign policy and a foreign monetary policy. It should be remembered, though, that at present two concurrent crises coincide in Europe: the political (related to the ratification of the Lisbon Treaty) and the financial one (transforming into an economic recession and deteriorating the condition of the monetary system). Economic difficulties will further hinder solution to the political crisis, although the measures proposed in the Lisbon Treaty are indeed insufficient to

¹²⁹ Cf. *BRICS and beyond*, Goldman Sachs Global Economics Group, New York 2007, p. 55.

¹³⁰ Cf. a discussion on that subject in: N. FERGUSON (2008): *Amerykańska nemezis. Czy kryzys gospodarczy zwiastuje koniec hegemonii?* (*American nemesis. Does the economic crisis herald the end of hegemony?*), *Dziennik, Europa* supplement, 27-28.09.2008, pp. 9-10.

ensure a considerable improvement of the system of political institutions in the European Union¹³¹. To a certain extent, they even reinforce the existing trends in a development of relational power of some Member States at the cost of the geopolitical and geoeconomic capabilities of the Union as a whole. In a short-term perspective, the present institutional system of the European Union appears to be sufficient to take over the function performed to date by the weakening dollar in international trade, yet it will suffice no more in a longer term since the crucial factor determining the ability to play a more active role in international politics will be the political foundations of the EU system.

Strategically, it is China that has the most ample opportunities for development of the monetary power on the international arena, as it has huge financial resources, a coherent geopolitical vision, and powerful foreign policy instruments, including geoeconomic ones. However, China's financial system is still too weak, insufficiently internationalised, the state has no relevant foreign monetary policy and the position of the yuan in the economic exchange in the region is not well-established yet.

In Eastern Asia the dollar remains the key currency, although its gradual replacement by other currencies, in particular in financial reserves, is possible. China has steadily diversified its currency reserves, though the process is not too hasty in order to prevent excessive depreciation of the dollar. In such a situation, an increasingly frequent method of "getting rid of" excessive dollar reserves is to invest on the US market, in particular in entities of strategic importance for the economic development (and development of the geopolitical potentials) of China¹³².

¹³¹ Cf. T.G. GROSSE (2008): *Europa na rozdrożu (Europe at the crossroads)*, Chpt. 10; T.G. GROSSE (2008): *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej. Dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego (Hybrid system of the European Union. Two logics of amendments to the draft Constitutional Treaty)*, Natolin Analyses, No. 3 (26).

¹³² Cf. P. BOWLES, B. WANG (2008): *The rocky road ahead: China, the US and the future of the dollar*, p. 349.

The fundamental issue, however, is which currency will win the dominant position in the economic exchange in the region. Meanwhile, no regional currency is proposed to be introduced (at least in a medium-term), whereas actions related to the tying of currency exchange rates, including of currency swaps¹³³, between the Asian states and granting of mutual financial guarantees in the crisis situation become increasingly real. In this context attention should be paid to the activity of the Japanese government which initiated actions intended to strengthen that state's monetary power in the region (e.g. *Asian Monetary Fund*, *Miyazawa Initiative* and *Chiannng Mai Initiative*¹³⁴). Also proposals for an introduction in Asia of a currency co-operation mechanism similar to the one in place in Europe, yet with the yen as the dominant currency in regional trade, are being considered¹³⁵. To recapitulate, a conclusion may be drawn that in the immediate future Asian states should not really be expected to be able to seriously threaten the international position of the dollar, although the financial crisis (2007-2009) will, without a doubt, accelerate the relevant political decision-making process. ■

¹³³ Currency swap is an operation of an exchange of one currency into another at an agreed exchange rate with an obligation to execute a reverse transaction in the future. As long as the transaction is in effect, no interest is paid. The exchange rate as at the maturity date is established upon the execution of the transaction based on the difference in these currencies' interest rates.

¹³⁴ Cf. B.J. COHEN (2008): *The geopolitics of currencies and the future of the international system*.

¹³⁵ Cf. a discussion on that subject in: E. YAMASHITA (2008): *The Asian EMS could be a real breakthrough for crisis prevention*, Osaka City University Economic Review, vol. 43, March; E. YAMASHITA (2007): *What Should Be the Next Targets for Asian Integration after the East Asian FTA?* Keizaigaku-Zasshi (Journal of Economics), vol. 108, No. 2, September.

About the Author

Tomasz Grzegorz Grosse is a holder of a Ph.D. degree in social science and an M.A. degree in history and sociology from the Warsaw University. Currently employed with the Institute of Political Studies at the Polish Academy of Sciences. He is an expert at the Institute of Public Affairs (IPA) in Warsaw. Scholarship holder at the European University Institute in Florence, the Max Plank Institute in Cologne, the Oxford University, Georgetown University in Washington and Yale University in New Haven, and of the Copenhagen Business School. He specialises in European integration issues with a particular interest in the EU economic policies. Recent publications: *Europa na rozdrożu (Europe at the crossroads)* (IPA, 2008), *Innowacyjna gospodarka na peryferiach (Innovative economy on peripheries)* (IPAS, 2007) and a report on the dilemmas of the cohesion policy in a post-2013 period (IPA, 2009).

Laboratorium Badawcze Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego jest wspólnym projektem Centrum Europejskiego NATOLIN (CEN) w Warszawie oraz Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego (EIU) we Florencji.

Przedsięwzięcia podejmowane pod egidą Laboratorium mają na celu promowanie w Polsce działalności dydaktycznej i badawczej Instytutu, wspieranie badań naukowych podejmowanych w Polsce przez jego profesorów i doktorantów oraz badań podejmowanych w Instytucie przez przedstawicieli polskiego środowiska naukowego. Raporty z badań letnich prowadzonych w EIU przez przedstawicieli polskiego środowiska akademickiego w oparciu o granty przyznawane przez CEN są publikowane w serii „Zeszyty Natolińskie”.

W ramach Laboratorium organizowane są również seminaria naukowe z udziałem przedstawicieli EIU oraz konkursy na granty im. I.J. Paderewskiego promujące tematykę polską w badaniach i pracach doktorskich studentów EIU.

European University Institute Research Laboratory is a joint project of the European Centre NATOLIN (ECN) in Warsaw and the European University Institute (EUI) in Florence.

Promotion in Poland of the EUI educational and scientific research activity, support of the research taken up in Poland by the professors and doctoral students from the Institute and the Polish researchers in the EUI are the objectives of the joint ventures initiated under the auspices of the Laboratory. The reports by the Polish Summer Fellows from their research conducted in the EUI based on ECN grants are published in the series “Zeszyty Natolińskie” (Natolin Booklets).

Seminars with the participation of the EUI representatives and competitions for I. J. Paderewski grants with the aim to promote Polish topics in the EUI students’ research and doctoral thesis are also initiated in the framework of the Laboratory.