

VI. STANY ZJEDNOCZONE – SŁABOŚĆ PRZYWÓDZTWA

Już w połowie drugiej kadencji George'a W. Busha rozpoczęła się schyłkowa faza jego prezydentury. W 2007 r. stało się oczywiste, że ogłoszone z rozmachem na początku drugiej kadencji dalekosiężne plany przeprowadzenia konserwatywnej rewolucji w polityce wewnętrznej i upowszechnienia demokracji w krajach rządzonych przez autorytarne reżimy nie mają szans realizacji. W Stanach Zjednoczonych widoczny był rozdźwięk między wizerunkiem G.W. Busha jako silnego, zdecydowanego przywódcy, wykreowanym po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r. i inwazji na Irak w 2003 r., a dość powszechnym przekonaniem o skromnym dorobku jego administracji w polityce wewnętrznej oraz niepowodzeniach w polityce zagranicznej. Poczucie rozczarowania republikańską administracją, jej nieumiejętnością zaspokojenia społecznych oczekiwań sprzyjało narastaniu przekonania o potrzebie dokonania głębszych zmian w polityce państwa. Nastroje społeczne „podgrzewała” rozpoczęta wyjątkowo wcześnie, bo już pod koniec 2006 r., kampania przed wyborami prezydenckimi, które odbędą się dopiero w listopadzie 2008 r.

Kryzys amerykańskiego przywództwa był również dotkliwie odczuwany na arenie międzynarodowej. Pozycja Stanów Zjednoczonych jako superpotęgi politycznej, militarnej i gospodarczej pozostawała niekwestionowana mimo dynamicznych zmian w środowisku międzynarodowym oraz pojawienia się nowych potężnych aktorów, takich jak Chiny i Indie. Ekipę Busha „obciążał” jednak brak gotowości, a także nieskuteczność oraz w pewnym stopniu niechęć do wykorzystania potencjału amerykańskiej supermocarstwowości, aby sprawować przywództwo w sposób, który łączyłby umocnienie amerykańskiej hegemonii z zaangażowaniem w działania społeczności międzynarodowej celem sprostania globalnym wyzwaniom i zagrożeniom. Warunki działania Białego Domu ulegały znacznemu pogorszeniu na skutek utrzymywania się w wielu państwach nastrojów niechętnych Stanom Zjednoczonym, a zwłaszcza polityce prezydenta Busha. Do osłabienia wiarygodności Waszyngtonu, poważnie nadwątlonej po fiasku poszukiwań irackiej broni masowego rażenia, przyczynił się opublikowany w grudniu 2007 r. raport amerykańskiego wywiadu¹, w którym stwierdzono, że Iran w 2003 r. zaprzestał prac nad wojskową częścią swego programu nuklearnego.

Regionem absorbującym najbardziej prezydencką administrację pozostał „szeroki” Bliski Wschód, w którym współwystępują – silnie ze sobą sprzężone – naj-

¹ *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, National Intelligence Estimate, listopad 2007, www.dni.gov/press_releases.

większe zagrożenia dla interesów USA: dążenia Iranu do zmiany układu sił w regionie, terroryzm, proliferacja broni masowej zagłady, fundamentalizm islamski oraz konflikty etniczno-religijne. Pragmatycznie nastawiona republikańska ekipa wiele uwagi poświęcała przeciwdziałaniu, by trudne problemy międzynarodowe, zwłaszcza konsekwencje operacji irackiej, nie zaważyły w sposób decydujący na ocenie prezydentury Busha.

UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE

Teoretycznie podczas drugiej kadencji prezydent, który dysponuje większą swobodą w realizacji swego programu, do wielu kwestii odnosi się często przez pryzmat dorobku prezydentury i w perspektywie oceny swego przywództwa. Pod tym względem sytuacja George'a W. Busha jest trudniejsza niż wielu jego poprzedników. Potrzebuje on spektakularnego sukcesu w sytuacji, gdy poziom społecznej akceptacji jego działań jest wyjątkowo niski i oscyluje wokół 30%. Przegrana Partii Republikańskiej w wyborach do Kongresu w listopadzie 2006 r. ostatecznie zdecydowała o fiasku ambitnych planów ukształtowania trwałej republikańskiej większości w skali kraju. Po niepowodzeniach projektów reformy *Social Security* i ustawodawstwa imigracyjnego Białe Dom zrezygnował z podejmowania znaczących inicjatyw w dziedzinie polityki wewnętrznej, jak gdyby pogodził się z ograniczeniami charakterystycznymi dla końcowej fazy urzędowania (*lame-duck president*) i skupił na blokowaniu planów demokratycznej większości w Kongresie.

Przywódcy Partii Demokratycznej z Nancy Pelosi na czele, pierwszą w historii kobietą na stanowisku speakera Izby Reprezentantów, przejmując kontrolę nad Kongresem w styczniu 2007 r., liczyli, że szybko zrealizują priorytety swego programu wyborczego. Proponowali m.in. podniesienie płacy minimalnej, finansowanie badań nad komórkami macierzystymi ze środków federalnych, upoważnienie władz federalnych do negocjowania z firmami farmaceutycznymi cen leków dostępnych w ramach programu *Medicare*, obniżenie – dzięki odpisom podatkowym – kosztów chesnego. Udało im się jedynie podnieść płacę minimalną. Powołując się na konieczność przestrzegania dyscypliny budżetowej, prezydent zgłosił weto do projektu ustawy rozszerzającej program ubezpieczenia zdrowotnego dzieci i młodzieży, zawetował również propozycje zwiększenia nakładów na oświatę i kształcenie zawodowe.

Niewielka skuteczność demokratów rozczarowała opinię publiczną, poziom społecznego poparcia dla Kongresu był niewiele wyższy od notowań prezydenta. Na notowaniach parlamentu zaważyła również jałowość sporów demokratów, wewnętrznie podzielonych w sprawie oceny perspektyw operacji w Iraku. Równocześnie zmniejszała się zdolność Białego Domu do oddziaływania na decyzje Kongresu. Wbrew stanowisku Białego Domu komisja stosunków zagranicznych Izby Reprezentantów w październiku 2007 r. uchwaliła rezolucję potępiającą ludobójstwo Ormian podczas I wojny światowej, powodując gwałtowne pogorszenie stosunków amerykańsko-tureckich. Przedmiotem ostrych sporów była zagraniczna polityka handlowa. Demokraci, tradycyjnie bardziej protekcyjnie nastawieni

niż republikanie, domagali się zmian w porozumieniach wynegocjowanych przez administrację z kilkoma krajami Ameryki Łacińskiej.

Trwałym dorobkiem prezydentury Busha może okazać się zmiana – dzięki nominacjom sędziów o konserwatywnych poglądach, Samuela Alito i Johna Roberta – układu sił w Sądzie Najwyższym na korzyść konserwatystów. Do zmiany składu SN, który przez wiele lat uchodził (w różnym stopniu) za bastion liberałów, republikanie przywiązują wielką wagę. Prezes sądu John Roberts jest zwolennikiem „ograniczonej” roli SN w kreowaniu praktyki ustrojowej i polityki społecznej. Konserwatyści liczą, że zmieniony skład SN będzie w stanie rzucić wyzwanie liberalnym ideom, m.in. w sprawie rozdziału religii od państwa i dopuszczalności aborcji².

Bardzo wcześnie – z niemal dwuletnim wyprzedzeniem – rozpoczęła się batalia wyborcza o kolejną prezydenturę. Wśród republikanów do pospiesznego rozpoczęcia rywalizacji przyczynił się brak lidera w sytuacji, gdy po raz pierwszy od pół wieku ani prezydent, ani wiceprezydent nie będą startować w wyborach. Partia Republikańska, obciążona odpowiedzialnością za błędy urzędującej administracji, ulegała dekompozycji. Poszczególne środowiska wysunęły własnych kandydatów, którzy po pierwszych prawyborach w styczniu 2008 r. utworzyli czołówkę walczącą o partyjną nominację. Były gubernator Arkansas, pastor baptystów Mike Huckabee reprezentował konserwatystów społecznych i religijną prawicę, były gubernator Massachusetts, bardzo zdolny menedżer Mitt Romney – liberałów gospodarczych, senator John McCain – klasycznych realistów, zwolenników twardego kursu w polityce zagranicznej. Były burmistrz Nowego Jorku Rudy Giuliani kładł nacisk na swe dokonania w dziedzinie bezpieczeństwa. Po „superwtorku”, gdy prawybory odbywały się w 24 stanach, na czoło republikańskich kandydatów zdecydowanie wysunął się senator McCain.

Po stronie demokratów zaciekle rywalizowali senatorowie – z Nowego Jorku Hillary Clinton, żona byłego prezydenta, i Afroamerykanin Barack Obama z Illinois. Popularność obojga kandydatów świadczyła o przezwycięzeniu barier kulturowych i rasowych w społeczeństwie amerykańskim. Clinton kładła nacisk na doświadczenie. Obdarzony charyzmą Obama podkreślał konieczność zmian, co spotykało się z żywym oddźwiękiem, przede wszystkim wśród młodego pokolenia. Na wyborcach zniechęconych „skrytym”, dla wielu utożsamianym z waszyngtońskim stylem uprawiania polityki przez ekipę Busha duże wrażenie robili kandydaci uważani za outsiderów – Huckabee i Obama.

Oczekiwaniu na zmiany sprzyjało pogłębienie się polaryzacji amerykańskiego społeczeństwa i ugruntowanie przekonania, że beneficjentami dobrej koniunktury gospodarczej są przede wszystkim warstwy zamożne, natomiast klasy średnia i niższa korzystają z niej w nieproporcjonalnie mniejszym stopniu. Na tę dysproporcję

² Charakterystyczne dla linii orzecznictwa SN w 2007 r., po mianowaniu nowych członków, były orzeczenia zakazujące szczególnej formy aborcji w trzynastym trymestrze ciąży (*partial-birth method*) i ograniczające swobodę okręgów szkolnych w posługiwaniu się kryteriami rasowymi w celu wspierania integracji rasowej.

zwracał m.in. uwagę szef Rady Rezerwy Federalnej Ben Bernanke³, wskazując, że udział dochodów najzamożniejszych gospodarstw domowych (20% społeczeństwa) w całości dochodów społeczeństwa wzrósł z 42% w 1979 r. do 50% w 2004 r., podczas gdy udział najuboższych 20% zmniejszył się z 7% do 5%. Udział w dochodach społecznych najbogatszej grupy, obejmującej 1% społeczeństwa, wzrósł z 8% w 1979 r. do 14% w 2004 r. Polaryzacja jest przede wszystkim konsekwencją zmian w strukturze zatrudnienia na skutek postępu technologicznego i procesu globalizacji. Bernanke zwraca jednak uwagę, że w ostatnich latach dysproporcje w dochodach rosły szybciej niż w latach 90. ubiegłego stulecia. Co więcej, w ostatnich latach wzrost płac pracowników zaliczanych do klasy średniej jest wolniejszy niż pracowników, którzy ze względu na brak odpowiednich kwalifikacji należą do grupy o najniższych dochodach.

W drugiej połowie 2007 r. nastroje społeczne uległy wyraźnemu pogorszeniu. **Wśród spraw nurtujących wyborców na plan pierwszy wysunęło się zaniepokojenie stanem gospodarki na skutek pogarszania się koniunktury.** Zdystansowało ono dominujące poprzednio obawy wywołane niepowodzeniami operacji amerykańskiej w Iraku i brakiem stabilizacji w tym kraju. Pierwszą oznaką nadchodzącego spowolnienia koniunktury było, obserwowane od 2006 r., stopniowe załamanie się rynku kredytów mieszkaniowych. Od początku XXI wieku dobra koniunktura była napędzana m.in. przez boom na rynku nieruchomości. Domy, których ceny w latach 1997–2006 wzrosły o 85%, stały się dobrem dostępnym także dla osób niezamożnych. Banki coraz chętniej udzielały im pożyczek na zakup nieruchomości lub pod jej zastaw, znacznie rozszerzając rynek ryzykownych kredytów, tzw. *subprime*. Emitowane przez banki obligacje zabezpieczone kredytami hipotecznymi sprzedawano w formie papierów wartościowych, które przynosiły duże zyski, sięgające nawet 9–11% rocznie. Tymczasem od 2006 r. koniunktura na rynku nieruchomości pogarszała się. Wzrost stóp procentowych spowodował, że część ubogich kredytobiorców zaczęła mieć kłopoty ze spłatą odsetek, co pociągnęło za sobą przejmowanie domów przez banki. Rozmiary kryzysu powiększyła dość zaskakująca, niespotykana wcześniej postawa dłużników, którzy w pierwszej kolejności przestawali spłacać kredyty hipoteczne, nie rezygnując przy tym z różnego typu kredytów konsumpcyjnych. W kwietniu 2007 r. niespodziewanie upadła firma New Century Financial, która udzieliła gigantycznej liczby pożyczek typu *subprime*. Po raz pierwszy od kilku lat ceny nieruchomości spadły, co pociągnęło za sobą konieczność ponownej wyceny ryzyka, a w konsekwencji gwałtowną obniżkę instrumentów finansowych powiązanych z kredytami hipotecznymi. W drugiej połowie 2007 r. okazało się, że banki poniosły olbrzymie straty, udzieliwszy pożyczek zabezpieczonych instrumentami tego typu⁴. Informacje o stratach spowodowały gwałtowny spadek cen akcji na giełdach światowych.

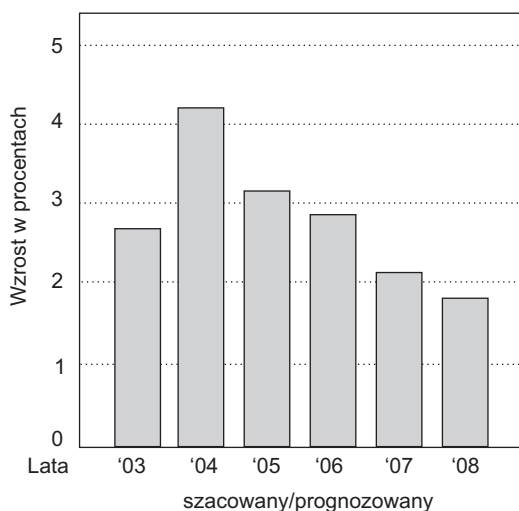
³ *Chairman B. S. Bernanke before the Greater Omaha Chamber of Commerce, The Level and Distribution of Economic Well-Being, February 6, 2007, www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke.*

⁴ Np. straty Citigroup szacowano na 8–12,1 mld USD, Bank of America – na 3,7 mld USD, banku Wachovia – na 2,1 mld USD.

Zarząd Rezerwy Federalnej (Fed), próbując ratować sytuację, obniżał stopy procentowe i obiecał pożyczyć bankom i innym instytucjom finansowym 40 mld USD. Wobec groźby spowolnienia wzrostu, a nawet recesji, w styczniu 2008 r. Biały Dom ogłosił plan ratowania gospodarki, na którą niekorzystnie oddziaływały również rosnące ceny ropy naftowej i koszty operacji w Iraku. Autorzy planu zaproponowali uchwalenie przez Kongres pakietu wartości 145 mld, obejmującego doraźne ulgi podatkowe oraz zniesienie na rok najniższego progu podatkowego wynoszącego 10%⁵. Spodziewano się, że wzrost dochodu narodowego w 2007 r. będzie niewiele wyższy niż 2%, a w 2008 r. prawdopodobnie nie przekroczy 2% (zob. wykres poniżej).

Wykres 1

Dynamika wzrostu produktu krajowego brutto USA w latach 2003–2008



Źródło: „Time” z 28 stycznia 2008 r.

Przewidywano, że dzięki odpowiedniej polityce Fed oraz działaniom Białego Domu w sytuacji, gdy inne jej sektory są w dobrym stanie, gospodarka jako całość będzie zdolna do zaabsorbowania skutków krachu na rynku nieruchomości i krajowi nie zagraża recesja, ale jedynie spowolnienie koniunktury⁶. Zagrożenie spowodowane spadkiem popytu konsumpcyjnego w pewnej mierze rekompensował wzrost eksportu, przede wszystkim dzięki gwałtownemu spadkowi wartości dolara. Od miesięcy dolar tracił na wartości w stosunku do sześciu głównych walut (skalę spadku dolara przedstawia wykres 2). Załamanie amerykańskiej waluty zwiększyło konkurencyjność amerykańskiego przemysłu i przyczyniło się do wzrostu ekspor-

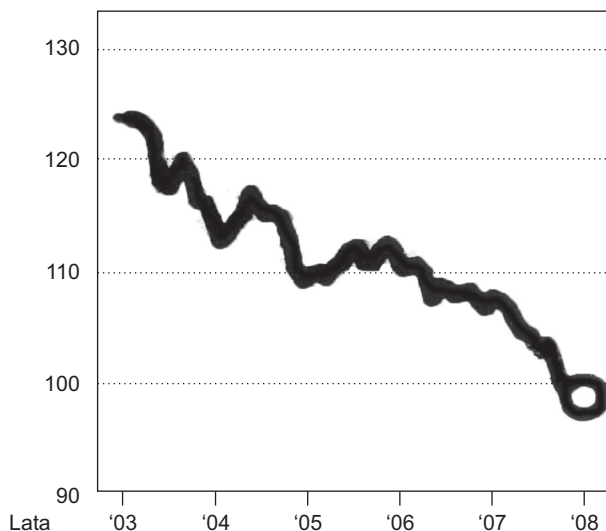
⁵ *President Bush Discusses Economy, Growth Package*, www.whitehouse.gov/newws/releases/2008/01.

⁶ Zob. K. Guhna, *Danger ahead. The prospect of recession again confronts America*, „Financial Times” z 3 stycznia 2008 r.

tu i zmniejszenia nierównowagi w wymianie handlowej USA z zagranicą. Deficyt handlowy, który w 2006 r. sięgał 553 mld USD, w 2007 r. zmniejszył się do 530 mld USD.

Wykres 2

Relacje między dolarem a koszykiem sześciu głównych walut w latach 2003–2008



Źródło: „Time” z 28 stycznia 2008 r.

Spadek kursu dolara zwiększył atrakcyjność inwestowania w Stanach Zjednoczonych. W 2007 r. wartość inwestycji ulokowanych w USA była ponad 90% większa niż w poprzednim roku. Kontrolowane przez władze państw azjatyckich i bliskowschodnich fundusze (*sovereign wealth funds*) inwestowały w amerykańskie banki, które poniosły straty na rynku kredytów hipotecznych⁷. Znacznie wzrosło zainteresowanie europejskich i japońskich koncernów lokowaniem produkcji w USA, co może zahamować, a nawet odwrócić trwające od lat zmniejszanie się amerykańskiej bazy przemysłowej na skutek przenoszenia za granicę zakładów produkcyjnych. Spadek wartości dolara zwiększył atrakcyjność USA wśród cudzoziemców i amerykańskie dochody z turystyki, ale powodował, że obligacje emitowane przez Departament Skarbu szybko traciły na wartości. Ponad 50% tych papierów było w posiadaniu zagranicznych inwestorów, głównie instytucji finansowych.

Spadek kursu amerykańskiej waluty powodował, że znacznemu przyspieszeniu uległa narastająca od kilku lat tendencja do różnicowania przez państwa swych rezerw walutowych. Od końca II wojny światowej rezerwy te były zdominowane przez dolara, ale w ostatnich latach jego udział zmniejszył się – z 54%

⁷ M.in. China Investment Corporation kupiła za 5 mld USD akcje Morgan Stanley, singapurski fundusz Temasek Holdings zapowiedział zakup za 5 mld USD udziałów w Merrill Lynch, a Kuwait Investment Authority – zainwestowanie 4 mld USD w Citigroup.

w I kwartale 2002 r. do 40% w III kwartale 2007 r. W listopadzie 2007 r. burzę w Waszyngtonie wywołała wypowiedź chińskiego premiera Wen Jiabao, że ChRL będzie różnicować swoje sięgające 1,43 bln USD rezerwy walutowe. Również przedstawiciele państw-eksporterów ropy naftowej z Bliskiego Wschodu dawali wyraz rosnącemu zaniepokojeniu skutkami spadku kursu dolara, powodującymi obniżkę dochodów oraz wzrost inflacji. W ich przypadku jednak zasada rozliczania transakcji naftowych w dolarach pozbawiona była alternatywy ze względu na strategiczny charakter związków łączących kraje tego regionu ze Stanami Zjednoczonymi w dziedzinie bezpieczeństwa. Jakkolwiek ani spadek wartości dolara, ani osłabienie jego pozycji jako głównej waluty rezerwowej świata nie groziły załamaniem gospodarki amerykańskiej, to jednak czyniły politykę Waszyngtonu bardziej podatną na naciski, zwłaszcza finansowe. W poprzednich latach Biały Dom mógł się stosunkowo łatwo oprzeć tego typu presji, dysponując silną walutą. Zdaniem ekspertów rozważana hipotetycznie nagła sprzedaż amerykańskich papierów wartościowych przez zagranicznych właścicieli lub gwałtowne zmiany w strukturach zagranicznych rezerw wywołałyby trudności w gospodarce Stanów Zjednoczonych, a w konsekwencji również innych państw, z tym że najprawdopodobniej byłyby to trudności o charakterze przejściowym⁸.

STRATEGIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ – ZWROT KU PRAGMATYZMOWI

Sformułowana w opublikowanej w marcu 2006 r. *Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych*⁹ doktryna polityki zagranicznej uległa zmianom na skutek stale pogarszających się warunków działania amerykańskiej administracji i malejącej wiarygodności Waszyngtonu. Po porażce republikanów w wyborach do Kongresu w listopadzie 2006 r. wiele stanowisk w administracji, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i stosunkach z zagranicą, objęli doświadczeni fachowcy – pragmatycy, którzy zastąpili urzędników powiązanych z neokonserwatystami lub obarczanych odpowiedzialnością za niepowodzenia dotychczasowej polityki. Dowodem zmian była nominacja na sekretarza obrony uchodzącego za pragmatyka Roberta Gatesa, który zastąpił Donalda Rumsfelda, cieszącego się reputacją „jastrzębia”. Gates wraz z sekretarzami stanu – Condoleezą Rice i skarbu – Henrym Paulsonem, wywierał duży wpływ na decyzje prezydenta w sprawach polityki zagranicznej. Opinię fachowców, pragmatyków mieli m.in. szef personelu Białego Domu Josh Bolten, szef CIA gen. Michael V. Hayden, gen. Douglas Lute,

⁸ Zob. Ch. Giles, *Adjustment of affliction. Why dollar's drop is failing to rebalance the world*, „Financial Times” z 11 grudnia 2007 r.; J.K. Jackson, *Foreign Ownership of U.S. Financial Assets: Implications of a Withdrawal*, CRS Report for Congress, 14 stycznia 2008 r. Odmianą prognozę, dowodzącą, że do 2022 r. rolę dolara jako głównej waluty rezerwowej świata przejmie euro, przedstawili M. Chinn i J. Frankel (*Debt and Interest Rates: The U.S. and the Euro Area*, Discussion Paper, 15 marca 2007 r., www.economics-ejournal.org/economic/discussionpapers).

⁹ *The National Security Strategy of the United States*, www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03, szerzej zob. J. Stachura, *Supermocarstwo po „przejsiach”*, „Rocznik Strategiczny” 2006/07, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2007.

odpowiedzialny w Białym Domu za koordynowanie operacji irackiej i afgańskiej, oraz Jim Jeffrey, zastępca doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego.

Oslabieniu uległa pozycja najbardziej wpływowego „jastrzębia”, wiceprezydenta Dicka Cheney. Spektakularną porażką „jastrzębi”, którzy opowiadali się za użyciem siły militarnej wobec Iranu, było opublikowanie 7 grudnia 2007 r. raportu amerykańskich służb wywiadowczych na temat potencjału nuklearnego Iranu (NIE)¹⁰. W raporcie stwierdzono, że Iran nie dysponuje bronią jądrową. W 2003 r. bowiem Teheran zaprzestał prac nad wojskową częścią programu nuklearnego i nie wznowił ich co najmniej do połowy 2007 r. Zdaniem autorów raportu władze irańskie kontynuują proces wzbogacania uranu i najwcześniej pod koniec 2009 r. będą dysponowały ilością uranu wystarczającą do skonstruowania bomby. Z powodu trudności technicznych, związanych z funkcjonowaniem kaskad wirówek, bardziej realny jest jednak przedział czasowy 2010–2015. Wnioski raportu NIE były wynikiem kompromisu między analitykami wywiadu i administracją Busha, a jego publikacja świadczyła o umocnieniu się wpływów pragmatyków – Rice i Gatesa. Raport, który można też uznać za próbę potwierdzenia swej wiarygodności przez *intelligence community*, krytycznie przyjęła większość republikańskich ekspertów. Henry Kissinger ostrzegwał, że jego ogłoszenie świadczy o dążeniu służb wywiadowczych do odgrywania politycznej roli¹¹.

Publikacja raportu NIE ma istotne znaczenie dla procesu formułowania amerykańskiej strategii bezpieczeństwa narodowego. Rozpatrywany w kontekście operacji irackiej (brak dowodów na obecność broni masowego rażenia w Iraku) oraz postępu w rozmowach sześciostronnych w sprawie denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego NIE dostarcza ważkich argumentów, podważających tezę o istnieniu „osi zła” jako głównej siły, w połączeniu z międzynarodowym terroryzmem rzucającej wyzwanie potędze Stanów Zjednoczonych na początku XXI wieku. W orędziu o stanie państwa wygłoszonym w styczniu 2002 r. mianem „osi zła” prezydent Bush określił Irak, Iran i Koreę Północną. W *Narodowej Strategii...* z 2006 r. za największe wyzwanie dla bezpieczeństwa USA uznano dążenia Iranu do uzyskania broni nuklearnej. Wnioski raportu NIE z 2007 r. były zasadniczo odmienne od ocen na temat tego państwa, zawartych w analogicznym dokumencie wywiadu z 2005 r. Jeszcze w październiku 2007 r. prezydent Bush zagrożenie ze strony irańskiego potencjału nuklearnego postrzegał jako bezpośrednie i oczywiste oraz ostrzegwał, że zbrojenia Iranu mogą wywołać kolejną wojnę światową.

Pragmatyzm w podejściu Białego Domu do polityki zagranicznej przejawiał się w rezygnacji w praktyce z ambitnych planów transformacji środowiska międzynarodowego dzięki upowszechnieniu demokracji w skali globalnej. Zadecydował o tym ogrom problemów, z jakimi zderzyła się administracja, usiłując

¹⁰ *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, op. cit., zob. G. Perkovich, *Assesing the NIE*, 4 grudnia 2007 r., www.carnegieendowment.org/publications.

¹¹ Np. J. Phillips, *Don't Be Misled by NIE on Iran's Nuclear Efforts*, www.heritage.org/Research/Iran; J. Bolton, M. Rubin, M.A. Ledeen, D. Frum, *Reflections on the National Intelligence Estimate on Iran*, AEI Online, 18 grudnia 2007 r.; H. Kissinger, *When spies meddle in policy*, „International Herald Tribune” z 13 grudnia 2007 r.

pogodzić swe plany z wymogami wojny z terroryzmem. Na plan pierwszy wysunęły się zagrożenia, jakie wywoływała promocja demokracji w państwach rządzonych autorytarnie i jednocześnie będących strategicznymi sojusznikami USA, trudności, jakie napotykało wprowadzanie demokratycznego porządku w regionach dotkniętych długotrwałymi konfliktami, oraz brak stabilności w wielu krajach, w których nastąpiła „kolorowa „rewolucja”, a także zróżnicowanie kulturowe świata, uniemożliwiające stosowanie jednolitych (w miarę) wzorów, standardów i ocen. Największy wpływ na przewartościowanie poglądów amerykańskiego establishmentu miały tragiczne doświadczenia operacji irackiej i zwycięstwo Hamasu w wyborach w Autonomii Palestyńskiej w 2006 r. Konieczność wycofania się z zakrojonych na wielką skalę planów nie oznaczała jednak całkowitej rezygnacji z promowania instytucji demokratycznych i zasad dobrego rządzenia w różnych regionach świata. W budżecie na rok 2008 na tego typu programy o charakterze bilateralnym i multilateralnym przeznaczono 1,5 mld USD¹². O znaczeniu wolności i demokracji prezydent Bush przypominał (w sposób powściągliwy) swym rozmówcom podczas wizyty w krajach Bliskiego Wschodu w styczniu 2008 r.¹³

W schyłkowej fazie prezydentury Busha coraz większą rolę odgrywało współdziałanie Waszyngtonu z sojusznikami i partnerami, w znacznej mierze „wymuszone” przez osłabienie pozycji USA, wzrost znaczenia „nowych” potęg (głównie Chin, Indii) oraz pogłębianie się współzależności, przede wszystkim gospodarczych, w wyniku procesów globalizacji. Znaczenie współpracy – przy założeniu akceptacji amerykańskiego przywództwa oraz zaniku rywalizacji o charakterze ideologicznym – podkreślała *Narodowa Strategia...* z 2006 r. Przejawami amerykańskiego zainteresowania współpracą było m.in. zacieśnianie współdziałania, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, z Japonią, Indiami i Australią, zaproszenie Chin, Indii i Brazylii do udziału w spotkaniach ministrów finansów i prezesów banków centralnych G-7, starania Białego Domu o zwiększenie roli Chin, Meksyku, Korei Południowej i Turcji w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Po stronie Waszyngtonu źródłem gotowości do współdziałania było coraz powszechniejsze przekonanie, że punkt szczytowy amerykańskiej przewagi (*unipolar moment*) nad resztą świata w okresie pozimnowojennym należy już do przeszłości, trzeba zatem zachować inicjatywę, by korekta układu sił dokonywała się w sposób zgodny z interesami USA¹⁴.

Administracja Busha przywiązywała wielką wagę do zwiększenia amerykańskiej przewagi militarnej nad resztą świata. Za jedno ze swych największych osiągnię-

¹² Szerzej na ten temat S.B. Epstein, N.M. Serafino, F.T. Miko, *Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?*, CRS Report for Congress, 26 grudnia 2007 r., zob. także M.C. Desch, *America's liberal illiberalism*, „International Security”, zima 2007/08.

¹³ *President Bush Discusses Importance of Freedom In the Middle East, Abu Dhabi January 13, 2008*, www.whitehouse.gov/news/releases/2008/01.

¹⁴ Zob. D.W. Drezner, *The new world order*, „Foreign Affairs”, marzec–kwiecień 2007; Ch.A. Kupchan, P.L. Trubowitz, *Dead center*, „International Security”, jesień 2007; M.C. Desch, op. cit.; D. Chollet et al., *Realist symposium. Partisans reviewed*, „National Interest”, wrzesień–październik 2007; G.J. Ikenberry, *The rise of China and the future of the West*, „Foreign Affairs”, styczeń–luty 2008; R.N. Haas, *The Palmerstonian Moment*, www.nationainterest.org.

nięć uważała zaawansowanie systemu obrony antyrakietowej, by stał się on jednym z głównych elementów systemu obronnego USA. W wystąpieniu na National Defense University prezydent ostrzegał, że Iran może mieć rakiety balistyczne jeszcze przed 2015 r., co dowodzi, że budowa tego systemu jest pilną koniecznością¹⁵.

Przykładem słabości amerykańskiego przywództwa była postawa Białego Domu wobec problemu zmian klimatycznych. Po wycofaniu się USA w 2001 r. z porozumienia z Kioto Biały Dom starał się torpedować międzynarodowe porozumienia, zmierzające do wypracowania nowych limitów emisji gazów cieplarnianych, uznając je za szkodliwe dla amerykańskiej gospodarki. Nieoczekiwanie w czerwcu 2007 r., gdy problem skutków ocieplania się klimatu znalazł się w centrum uwagi światowej opinii publicznej, prezydent Bush zaproponował 15 krajom emitującym najwięcej zanieczyszczeń udział w spotkaniach poświęconych ograniczeniom tych emisji. W świecie tę dość ogólną propozycję Busha przyjęto sceptycznie, uznając ją za próbę uniknięcia bardziej konkretnych zobowiązań przygotowywanych przez Niemcy, organizatora zbliżającego się szczytu G-8 w Heiligendamm. W październiku w Waszyngtonie odbyło się spotkanie z udziałem 16 państw, odpowiedzialnych za ponad 80% światowej emisji gazów, na którym jednak nie przedstawiono długofalowego programu zmniejszania zanieczyszczeń. W grudniu 2007 r., uczestnicząc w konferencji ONZ na Bali ws. globalnego traktatu o ochronie środowiska, Stany Zjednoczone nie dopuściły, by w osiągniętym tam porozumieniu umieszczono konkretne postanowienia dotyczące ograniczenia emisji gazów.

W CENTRUM UWAGI – „SZEROKI” BLISKI WSCHÓD

Niepowodzenia operacji irackiej i jej destabilizujący wpływ na sytuację w regionie oraz konfrontacja z Iranem powodują, że do końca swej kadencji administracja Busha będzie skoncentrowana na sprawach bliskowschodnich. Dla Białego Domu priorytetem jest niedopuszczenie, by jednoznacznie obarczono go odpowiedzialnością za porażkę w Iraku. Administracja zdaje sobie sprawę, że nie ma szans na ukształtowanie w tym kraju demokratycznego systemu politycznego. Irak jest terenem porażki nowoczesnej armii amerykańskiej w walce ze stosowanymi przez irackie podziemie elektronicznie sterowanymi minami, które stały się główną przyczyną ofiar wśród amerykańskich żołnierzy.

Od stycznia 2007 r. wojska amerykańskie w Iraku realizowały strategię zwaną *surge* (głęboki przypływ), w ramach której nacisk położono na zapewnienie bezpieczeństwa i odzyskanie kontroli nad Bagdadem, przyspieszenie szkolenia irackiej policji i wojska oraz odbudowę infrastruktury, uznając je za niezbędne dla powodzenia procesu politycznego w tym kraju. Liczbę wojsk amerykańskich zwiększono do 153 tys. żołnierzy, a ich dowódcą mianowano gen. Davida Petraeusa, doświadczonego w zwalczaniu partyzantki. Dzięki pozyskaniu przywódców plemion sunnickich do współpracy w walce z rebeliantami związanymi z Al-Ka'ida nastąpiła zauważalna poprawa bezpieczeństwa w Bagdadzie i w środkowym Iraku. Wprawdzie

¹⁵ *President Bush Visits National Defense University, Discusses Global War on Terror*, www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01.

rok 2007 był najkrwawszym dla armii amerykańskiej od obalenia Saddama Husajna w 2003 r., ale pod koniec roku liczba ofiar – zarówno wojskowych, jak i cywilnych – zmalała, znacznie zmniejszyła się także liczba ataków terrorystycznych i na tle etnicznym. We wrześniu prezydent Bush ogłosił sukces taktyki *surge* i zapowiedział zmniejszenie w lipcu 2008 r. kontyngentu wojsk amerykańskich o jedną czwartą. Podkreślał, że amerykańskie zaangażowanie w tym kraju ma charakter długofalowy, ponieważ wolny Irak ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa USA i powstrzymywania Iranu¹⁶.

Krytycy administracji zwracali jednak uwagę, że władze irackie nie były w stanie zrealizować postawionych przed nimi celów (*benchmarks*), sukcesy militarne zaś nie przekładały się na pojednanie stron konfliktu. Po wycofaniu się Brytyjczyków z Iraku południe tego kraju znalazło się pod kontrolą zwalczających się ugrupowań szyickich, a na północy narastało napięcie między Arabami a Kurdami. Podkreślano, że amerykańskie współdziałanie z lokalnymi przywódcami może być bronią obojętną, ponieważ zwiększa potencjał walczących ugrupowań. W praktyce administracja liczyła nie tyle na pojednanie między głównymi siłami politycznymi i religijnymi, ile raczej na ich wzajemną akceptację w sytuacji, gdy żadna ze stron nie jest w stanie rozstrzygnąć konfliktu na swoją korzyść. Rozważano również sformułowaną przez senatora Josepha Bidena koncepcję przekształcenia Iraku w państwo federalne¹⁷.

Perspektywa podziału Iraku zwiększała obawy w Turcji, która istnienie autonomicznego Kurdystanu z powodu separatystycznych tendencji wśród Kurdów tureckich traktuje jako zagrożenie dla swej integralności. Pod koniec 2007 r. Waszyngtonowi nie udało się odwieść władz w Ankarze od przeprowadzenia operacji wojskowej przeciwko separatystom, którzy podejmują wypadki z baz na północy Iraku.

Biały Dom ma nadzieję, że do końca swego urzędowania uda mu się ustabilizować sytuację w Iraku na tyle, by osłabić społeczny nacisk w USA na całkowite wycofanie wojsk. Liczy na podpisanie w 2008 r. umowy o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, sankcjonującej amerykańską obecność wojskową. Poważni pretendenci do urzędu prezydenta unikają jednoznacznej deklaracji w sprawie ewentualnego wycofania się z Iraku, czołowi demokratyczni kandydaci zapowiedzieli, że prawdopodobnie nie wycofają wojska przed końcem swej pierwszej kadencji.

Na amerykańskie dążenia do ustabilizowania sytuacji w Iraku negatywnie rzutowały działania Iranu, cieszącego się dużymi wpływami w społeczeństwie i elicie irackiej. Wobec Iranu, którego polityka jest wyzwaniem dla amerykańskiej (i izraelskiej) pozycji na Bliskim Wschodzie, Waszyngton od dawna stosował strategię powstrzymywania. Oficjalnie administracja podkreślała, że jej celem nie jest obalenie irańskiego reżimu, ale zmiana jego polityki. Biały Dom chce tego dokonać dzięki

¹⁶ *Address by the President to the Nation on the Way Forward In Iraq*, 13 września 2007 r., www.whitehouse.gov/news/releases/20007/09.

¹⁷ Por. J. Dobbins, *Who lost Iraq*, „Foreign Affairs”, wrzesień–październik 2007; K. Katzman, *Iraq: Post-Saddam Governance and Security*, CRS Report for Congress Updated January 10, 2008; A. Cordesman, *The Evolving Security Situation in Iraq: The Continuing Need for Strategic Patience*, www.csis.org/component?option=com_csis_pubs.

nałożeniu na Iran kolejnych, zaostrzonych sankcji przez Radę Bezpieczeństwa lub, jeśli to nie nastąpi – przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską¹⁸. Sankcje mają uniemożliwić rozwój gospodarki irańskiej i wywołać niezadowolenie społeczne, które wymusi na władzach ustępstwa.

Punktem zwrotnym w amerykańskiej polityce wobec Iranu może okazać się raport NIE, mimo że nie ma on charakteru konkluzyjnego, a ograniczając się do stosunkowo bliskiej perspektywy, pozostawia otwartą kwestię realizacji irańskiego programu w nieco dalszej przyszłości. Publikacja raportu oznacza rezygnację z planów ewentualnego ataku na Iran, o których głośno było w Waszyngtonie od co najmniej dwóch lat. Zwolennikami ataku na irańskie instalacje nuklearne i militarne, ograniczającego na wiele lat potencjał Teheranu, byli m.in. neokonserwatyści¹⁹. Raport może przyczynić się do rewizji polityki USA wobec Iranu, ułatwić nawiązanie dialogu między oboma krajami. Jednocześnie może też osłabić zdolność Waszyngtonu do wywierania skutecznej presji na inne państwa, by zmusić Teheran do rezygnacji z programu nuklearnego.

Mimo obaw, jakie wśród państw arabskich budzi wzrost wpływów Iranu, z ulgą przyjęły one raport NIE, ponieważ oddalał groźbę wybuchu kolejnego konfliktu zbrojnego w regionie. W końcu lipca 2007 r. celem ograniczenia swobody działania Iranu, Syrii oraz Hizb'ullahu i Al-Ka'idy Amerykanie zaproponowali państwom Zatoki Perskiej, Izraelowi i Egiptowi zacieśnienie współpracy oraz znaczną pomoc wojskową. Ofertę skonkretyzowano podczas podróży prezydenta na Bliski Wschód w styczniu 2008 r.; w jej trakcie zabiegał on m.in. o wstrzymanie przez Zjednoczone Emiraty Arabskie kredytów eksportowych dla Iranu. W połowie 2007 r. Waszyngton rozpoczął intensywnie starania o wznowienie dialogu izraelsko-palestyńskiego. Uznano bowiem, że przełamanie impasu w tej sprawie znacznie zwiększa szanse na utworzenie sojuszu państw arabskich (sunnickich) przeciwko Iranowi. W osiągnięciu porozumienia pokojowego między Izraelem a Autonomią Palestyńską Bush dostrzegł także szanse na zwieńczenie swej prezydentury historycznym sukcesem. Na konferencji w Annapolis w listopadzie 2007 r. Amerykanom udało się skłonić strony konfliktu do przyjęcia wspólnego oświadczenia, rozpoczęcia rozmów pokojowych, powołania mechanizmu monitorującego oraz ustalenia terminu osiągnięcia porozumienia. Na szansach porozumienia może jednak zaciążyć polityczna słabość głównych jego aktorów – amerykańskiego prezydenta, premiera Izraela Ehuda Olmerta i prezydenta Autonomii Palestyńskiej Mahmuda Abbasa.

Przyjęty bardzo krytycznie w Izraelu raport NIE może zaważyć na stosunkach amerykańsko-izraelskich. Wprawdzie ofercie pomocy wojskowej dla państw arabskich towarzyszyło znaczne zwiększenie pomocy również dla Izraela (o 6 mld USD

¹⁸ R.N. Burns, *United States Policy Toward Iran, Testimony before the Senate Relations Committee*, 29 marca 2007 r., www.state.gov/p/us/rm/2007; zob. P. Clawson, M. Eisenstadt, *Deterring the Ayatollahs. Complications in Applying Cold War Strategy to Iran*, The Washington Policy for Near East Policy, lipiec 2007; S. Maloney, *Fear and loathing in Tehran*, „National Interest”, wrzesień–październik 2007.

¹⁹ Np. S.M. Hersh, *Shifting targets. The administration's plan for Iran*, „The New Yorker” z 8 października 2007 r.

w ciągu 10 lat)²⁰, a podczas wizyty w Tel Awiwie w styczniu 2008 r. w rozmowie z Ehudem Olmertem prezydent Bush²¹ zapewniał, że jego zdaniem Iran nie zaprzęstał realizacji programu nuklearnego, rozbieżności w ocenie irańskiego potencjału przez specjalistów amerykańskich i izraelskich uległy zaś złagodzeniu. Jednak raport wpisuje się w debatę, zainicjowaną w 2006 r. przez Johna J. Mearsheimera i Stephena M. Walta²², w której zakwestionowano tezę o tożsamości interesów USA i Izraela, dowodząc, że wpływ Izraela na politykę USA ogranicza swobodę działania Waszyngtonu na Bliskim Wschodzie, a faworyzowanie interesów izraelskich kosztem aspiracji palestyńskich jest katalizatorem nastrojów wrogości wobec Ameryki. Izrael obawia się, że w przyszłości Stany Zjednoczone mogą pogodzić się z powstaniem kolejnego mocarstwa nuklearnego – Iranu.

Względemu ustabilizowaniu sytuacji w regionie Zatoki Perskiej towarzyszyło pogarszanie się poziomu bezpieczeństwa na wschodnich rubieżach „szerokiego” Bliskiego Wschodu – w Afganistanie i w Pakistanie. W Afganistanie działania wojsk amerykańskich (*Operation Enduring Freedom*) i sił NATO (ISAF) nie były w stanie zahamować rosnących wpływów talibów, zwłaszcza na obszarach wiejskich, a rząd Hamida Karzaja był słaby i nie kontrolował sytuacji w kraju²³. W styczniu 2008 r. sekretarz obrony postanowił zwiększyć – o 3,2 tys. *marines* – liczący 15 tys. żołnierzy amerykański kontyngent. Biały Dom był coraz bardziej zaniepokojony wzrostem wpływów fundamentalistów w konserwatywnie nastawionym społeczeństwie pakistańskim. Obawiał się, że na Pakistanie – po Afganistanie – skoncentrowały swą presję ugrupowania terrorystyczne. Tymczasem dysponujący bronią nuklearną Islamabad jest jednym z najważniejszych sojuszników Waszyngtonu w walce z terroryzmem. Od 2001 r. otrzymał prawie 11 mld USD amerykańskiej pomocy, w tym 6 mld pomocy wojskowej w ramach *Coalition Support Fund*. Niestety, rządzącemu Pakistanem prezydentowi Perwezowi Musharrafowi nie udało się zdobyć społecznego poparcia, a wojska rządowe stopniowo traciły na rzecz współpracujących z islamistami talibów kontrolę nad prowincjami północno-zachodnimi, graniczącymi z Afganistanem. Próba nadania władzy w Pakistanie demokratycznej fasady dzięki wynegocjowanemu przy udziale Amerykanów porozumieniu między Musharrafem a przywódczynią opozycji Benazir Bhutto zakończyła się fiaskiem, a Bhutto zginęła w zamachu. Obawy o zwrot w polityce Pakistanu w razie dojścia do władzy ugrupowań islamskich, rosnąca popularność fundamentalistów i słabość instytucji państwowych w tym kraju skłaniały administrację do rozważania ewentualności użycia amerykańskich sił specjalnych w operacjach militarnych w północno-zachodnich prowincjach. Takie rozwiązanie oznaczałoby otwarcie kolejnego wojskowego frontu w walce z terroryzmem. W dokumencie prze-

²⁰ Szerzej na ten temat J. Shapiro, *U.S. Foreign Aid to Israel*, CRS Report for Congress, Updated January 2, 2008.

²¹ „Newsweek” z 18 stycznia 2008 r.

²² Zob. J.J. Mearsheimer, S.M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, Farrar, Straus and Giroux, New York 2007; W.R. Mead, *Decoding „The Israel lobby”*, „Foreign Affairs”, listopad–grudzień 2007.

²³ J. Godges, *Afghanistan on the edge*, „RAND Review”, lato 2007; *DoD News Briefing with Adm. Mullen from the Pentagon*, 1 lutego 2008 r., www.defenselink.mil/utility.

słanym w październiku 2007 r. do Kongresu przez Kongresowe Biuro Budżetowe (CBO) koszty wojny z terroryzmem, łącznie z operacjami w Iraku i Afganistanie, w najbliższej dekadzie szacowano na 2,4 bln USD²⁴.

STOSUNKI Z EUROPA

Poprawa stosunków transatlantycznych

U schyłku kadencji Busha stosunki transatlantyczne uległy zdecydowanej poprawie. Zbliżeniu sprzyjała gotowość przywódców państw po obu stronach Atlantyku do współdziałania w rozwiązywaniu problemów globalnych oraz zainteresowanie integracją ekonomiczną w obrębie euroatlantycznej wspólnoty. Zbliżenie zaowocowało większą skutecznością polityki amerykańskiej w stosunkach z sojusznikami, wyrażającą się m.in. w większej gotowości Unii Europejskiej do koordynowania działań z USA w sprawach takich jak kwestia niepodległości Kosowa, w której stanowiska państw członkowskich były podzielone. Niestety, zacieśnieniu współpracy nie towarzyszyło ani złagodzenie – krytycznej od 2003 r. – oceny amerykańskiego przywództwa przez społeczeństwa większości państw europejskich, ani przewyższenie różnic między krajami po obu stronach Atlantyku w odniesieniu do roli prawa międzynarodowego i siły militarnej w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych.

Pod rządami kanclerz Angeli Merkel Niemcy umocniły swą pozycję głównego partnera USA w Europie. Na przygotowanym przez prezydentkę niemiecką szczycie UE–USA w dniu 30 kwietnia 2007 r. przyjęto inicjatywę *New Transatlantic Economic Partnership*²⁵, nastawioną na pogłębienie integracji rynków po obu stronach Atlantyku celem zwiększenia ich konkurencyjności w skali globalnej. W jej ramach ustanowiono Transatlantyczną Radę Gospodarczą, odpowiedzialną za opracowanie i implementację planu działania, obejmującego m.in. eliminację barier handlowych, koordynację rynków finansowych, promowanie inwestycji. Na szczycie podpisano również umowę liberalizującą dostęp przewoźników lotniczych do rynków po obu stronach Atlantyku. Rozszerzona Unia jest drugim co do wielkości (po Kanadzie) partnerem handlowym USA. W 2006 r. amerykański eksport do państw unijnych miał wartość 214 mld USD (20,6% eksportu USA), natomiast import do Stanów Zjednoczonych z UE wyniósł 330,5 mld USD (17,6% importu USA). Deficyt po stronie amerykańskiej osiągnął wartość 116,5 mld USD. Unia jest też największym partnerem USA w handlu usługami²⁶.

Mimo poprawy stosunków amerykańsko-niemieckich ciążyły na nich różnice w podejściu obu partnerów do sposobów rozwiązywania skomplikowanych problemów międzynarodowych, a w szczególności niechęć Niemiec do

²⁴ „Financial Times” z 25 października 2007 r.

²⁵ *Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration Between the United States of America and the European Union*, www.whitehouse.gov/news/releases/2007/04.

²⁶ W 2006 r. amerykański eksport usług do państw UE miał wartość 143,3 mld USD, import amerykański – 127,09 mld USD. Szerzej na ten temat W.H. Cooper, *EU–U.S. Economic Ties: Framework, Scope, and Magnitude*, CRS Report for Congress Updated January 3, 2008.

posługiwania się siłą militarną²⁷. Wobec pogarszania się warunków działania ISAF w Afganistanie Amerykanie stanowczo zażądali od sojuszników przesunięcia części oddziałów na najbardziej zagrożone przez talibów południe oraz udziału w operacjach bojowych, jednak przywódcy Niemiec odrzucili te żądania. Sprzeciw Berlina (oraz m.in. Hiszpanii i Włoch) odzwierciedlał różnice poglądów między Waszyngtonem a częścią europejskich sojuszników co do mandatu, celów i charakteru misji NATO w Afganistanie oraz trudności w uzyskaniu dla niej trwałego poparcia opinii publicznej w państwach sojuszniczych. Na Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium 10 lutego 2008 r. Gates ostrzegwał, że ugrupowania terrorystyczne stanowią zagrożenie dla Europy i NATO. Dawał wyraz zaniepokojeniu kryzysem Sojuszu na skutek ukształtowania się dwóch frakcji – państw, które są gotowe walczyć, i państw, które ograniczają się do współpracy z miejscową ludnością²⁸.

Po wyborze w kwietniu 2007 r. Nicolasa Sarkozy’ego na prezydenta Francji **stosunki francusko-amerykańskie uległy zdecydowanej poprawie**. Wprawdzie Sarkozy podkreślał, że chce być „niezależnym sojusznikiem” (*independent ally*) i zastrzegł sobie prawo krytykowania USA, ale jednoznacznie deklarował się jako zwolennik zbliżenia Francji ze Stanami Zjednoczonymi i ścisłego współdziałania Ameryki z Europą. Opowiadał się za wzmocnieniem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i zapowiedział powrót Francji do struktur wojskowych NATO²⁹.

Stosunki polsko-amerykańskie – zmiana akcentów

Rządy Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska – podobnie jak ich poprzednicy – uważały Stany Zjednoczone za strategicznego partnera i dążyły do zacieśnienia polsko-amerykańskiej współpracy. Rząd J. Kaczyńskiego kładł nacisk na zbliżenie z USA, preferując amerykański kierunek swej polityki kosztem współpracy w ramach Unii Europejskiej. Gabinet Jarosława Kaczyńskiego był zainteresowany rozmieszczeniem na terytorium RP bazy wyrzutni raketowych wchodzącej w skład systemu obrony antyraketowej, który ma chronić terytorium USA przed irańskim atakiem raketowym. Negocjacje w tej sprawie trwały od początku 2007 r., a przedstawiciele polskich władz dawali do zrozumienia, że kwestię budowy bazy w zasadzie można uznać za przesądzoną.

Po zwycięstwie Platformy Obywatelskiej w wyborach parlamentarnych i powstaniu rządu Donalda Tuska sojusz z USA pozostał jednym z priorytetów polityki zagranicznej RP. Nowy rząd jednak, poświęcając więcej niż jego poprzednicy uwagi polityce europejskiej, dążył do zachowania równowagi między amerykańskim i europejskim kierunkiem swej polityki. Większą uwagę zwrócono na róż-

²⁷ Szerzej P. Belkin, *German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications*, CRS Report for Congress, 3 października 2007 r.; zob. S.F. Szabo, *Na rozstaju dróg: kryzys w stosunkach niemiecko-amerykańskich*, przeł. K. Korkosz, Wydawnictwo „Von Borowiecky”, Warszawa 2006.

²⁸ R.M. Gates, Speech, Munich Conference on Security Policy, 10 lutego 2008 r., www.defense.link.mil.

²⁹ www.ambafrance-uk.org/PresidentSarkozy-s-speech-to-US; „International Herald Tribune” z 8 listopada 2007 r.

nice w percepcji irańskiego zagrożenia przez Polskę i Stany Zjednoczone oraz na niekorzystny wpływ amerykańskich instalacji na terytorium RP na nie najlepsze – również z innych powodów – stosunki polsko-rosyjskie³⁰. Wychodząc z założenia, że budowa bazy powinna przyczynić się do zwiększenia, a nie zmniejszenia bezpieczeństwa Polski, wykluczono zawarcie porozumienia z Amerykanami bez zabezpieczenia przez nich polskiego nieba nowoczesnymi systemami obrony powietrznej i zawarcia bilateralnej umowy, która zapewni naszemu krajowi dostęp do broni najnowszej generacji. Twarda postawa strony polskiej zaskoczyła amerykańskich negocjatorów. W grudniu 2007 r. Izba Reprezentantów Kongresu przyznała 225 mln USD na budowę elementów systemu obrony antyrakietowej w Polsce i Czechach, z tym że wydatki na ten cel uzależniono m.in. od zgody rządów obu krajów na amerykańskie propozycje.

Rząd Tuska postanowił również o zakończeniu do jesieni 2008 r. polskiej misji wojskowej w Iraku, uznając, że zobowiązania sojusznicze, których podjęto się na początku misji w 2003 r., zostały zrealizowane z nawiązką. Jednocześnie Polska postanowiła zwiększyć kontyngent w ramach ISAF w Afganistanie o 400 żołnierzy, wysłać tam również osiem śmigłowców i wystąpić o przejęcie odpowiedzialności nad jedną ze stref w tym kraju.

Stosunki amerykańsko-rosyjskie – nasilenie rywalizacji

Rok 2007 w stosunkach amerykańsko-rosyjskich upłynął pod znakiem nasilania się rozdzwinków. Rosja była nadal bardzo ważnym partnerem Waszyngtonu w wielu dziedzinach, zwłaszcza w walce z terroryzmem i proliferacją broni masowej zagłady. Jesienią 2006 r. rządy obu krajów rozpoczęły negocjacje w sprawie porozumienia o współpracy w dziedzinie cywilnej energetyki jądrowej, umożliwiającego m.in. przetwarzanie przez Rosję zużytego paliwa jądrowego z elektrowni w Japonii, Korei Południowej i na Tajwanie. Podczas spotkania prezydentów Busha i Władimira Putina w Kennebunkport w lipcu 2007 r. poinformowano o uzgodnieniu tekstu tego porozumienia. Zapowiedziano też rozmowy w sprawie utrzymania środków weryfikacji zbrojeń jądrowych po wygaśnięciu Traktatu o redukcji zbrojeń strategicznych START I, co nastąpi w 2009 r.

Oslabienie wiarygodności Waszyngtonu przy jednoczesnym umocnieniu pozycji Rosji dzięki wzrostowi gospodarczemu i wykorzystaniu możliwości, jakie „oferuje” wzrost globalnego popytu na surowce energetyczne, przywódcy Rosji chcą wykorzystać do dokonania korekty w globalnym układzie sił. W tym celu działania na rynku surowców energetycznych podporządkowano strategicznym priorytetom polityki zagranicznej³¹. Kreml zabiega m.in. o zinstytucjonalizowanie współpracy państw-dostawców w stopniu umożliwiającym podział rynku między głównych producentów i utworzenie kartelu producentów gazu ziemnego, wzorowanego na OPEC. Zacieśnienie współdziałania z innymi, dysponującymi tymi surowcami

³⁰ Zob. wywiady z Radosławem Sikorskim: *Koniec pata w relacjach z Moskwą*, „Fakt” z 21 grudnia 2007 r.; *Nie przeciągnę struny*, „Newsweek” z 3 lutego 2008 r.

³¹ Zob. M. Dielagin, *Doktryna energetyczna Rosji*, „Rosja w globalnej polityce”, czerwiec 2006.

państwami było jednym z celów podróży prezydenta Putina w lutym 2007 r. do krajów Bliskiego Wschodu, m.in. Kataru. Planom tym stanowczo sprzeciwia się Waszyngton, a Kongres zakazał innym państwom tworzenia karteli energetycznych³².

Na poświęconej bezpieczeństwu konferencji w Monachium w lutym 2007 r. prezydent Putin ostro krytykował Stany Zjednoczone za stosowanie siły militarnej i unilateralizm, prowadzące do destabilizacji międzynarodowego bezpieczeństwa³³. Przekonany o wzroście swej siły i znaczenia Kreml chce częściej i skuteczniej niż dotychczas odgrywać rolę przeciwwagi wobec wpływów Waszyngtonu i być arbitrem, który może mieć wpływ na decyzje stron w sprawach spornych. Moskwa intensywnie zabiega o odzyskanie wpływów politycznych i gospodarczych na Bliskim Wschodzie i w Afryce.

Aktywność Rosji w polityce europejskiej w coraz większym stopniu stała się testem jej zdolności do przeciwstawienia się Stanom Zjednoczonym i osłabienia więzów łączących USA z Europą. Kreml usiłuje powstrzymać starania państw położonych na terenie dawnego imperium radzieckiego o integrację ze strukturami euroatlantyckimi i zahamować proces rozszerzania NATO na wschód. Długofalowo jego celem jest zmiana układu sił w trójkącie: Stany Zjednoczone – Europa (UE i europejscy członkowie NATO) – Federacja Rosyjska. Kreml chciałby umocnienia swej pozycji kosztem relacji łączących Amerykę i Europę, by stać się równorzędnym partnerem pozostałych wierzchołków trójkąta³⁴. Przywódcy rosyjscy dążą do wywołania rozdziewików między „starymi” i „nowymi” członkami UE oraz wśród państw NATO i w konsekwencji osłabienia spójności Sojuszu oraz pozycji Europy, zwłaszcza Środkowej, w strukturach euroatlantyckich. Przejawem zróżnicowanego podejścia Rosji do państw unijnych i jej dążenia do uzyskania instrumentów bezpośredniego nacisku na kraje Europy Wschodniej i Środkowej były decyzje Moskwy o budowie nowych rurociągów, dostarczających gaz do Europy Zachodniej, Północnej i Południowej z pominięciem Europy Środkowej.

Ekipa Putina chce doprowadzić do pogorszenia stanu stosunków transatlantyckich przez wywołanie wśród państw europejskich poważnych wątpliwości co do celowości instalowania w Czechach i w Polsce elementów amerykańskiego systemu obrony antyrakietowej i w konsekwencji kontrowersji wokół tej kwestii. Budowę systemu antyrakietowego Rosja uważa za potencjalnie groźną dla jej zdolności „pierwszego uderzenia” nuklearnego i tym samym – jej pozycji w globalnym układzie sił³⁵. Kampania Kremla przeciwko amerykańskim planom trwała od konferencji w Monachium w lutym 2007 r. Starania Białego Domu o złagodzenie stanowiska Moskwy, m.in. ze względu na potrzebę pozyskania jej do współpracy

³² Zob. A. Cohen, *How to Confront Russia's Anti-American Foreign Policy*, Backgrounder nr 2048, Heritage Foundation; „Gazeta Wyborcza” z 21 czerwca 2007 r.

³³ *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, www.kremlin.ru/eng/text/speeches.

³⁴ Zob. S. Ławrow, *Światu potrzebna jest silna Rosja*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2008 r.; M.L. Goldman, *Russia and the West: Mutually assured distrust*, „Current History”, październik 2007.

³⁵ V. Dvorkin, *Threats posed by the U.S. missile shield*, „Russia in Global Affairs”, kwiecień–czerwiec 2007.

w sprawie Iranu, nie powiodły się. Dając wyraz swej dezaprobacie wobec planów Waszyngtonu, Rosja w grudniu 2007 r. zawiesiła swe członkostwo w Traktacie o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE).

Mimo osłabienia swej pozycji administracja Busha, świadoma przewagi USA nad Rosją, dąży do utrwalenia jej w wymiarze strategicznym. Jest gotowa do współpracy z Moskwą, ale nie na rosyjskich warunkach. Postawie tej dał wyraz prezydent Bush w Pradze w czerwcu 2007 r., gdy podkreślał wagę, jaką USA przywiązują do upowszechnienia idei demokratycznych na całym świecie, wskazując jednocześnie na złożoność stosunków amerykańsko-rosyjskich (i amerykańsko-chińskich), w których współdziałaniu w wielu dziedzinach towarzyszy sprzeciw Waszyngtonu wobec nieprzestrzegania przez władze obu państw zasad demokracji³⁶. Wystąpienie to, krytycznie oceniające politykę wewnętrzną ekipy Putina, jak się wydaje – zrywa z przyjętą w ostatnich latach praktyką „rezerwującą” ostrzejsze wypowiedzi dla niższych szczebli waszyngtońskiej administracji. Podczas wizyt w Polsce, w Albanii i w Bułgarii w czerwcu 2007 r. Bush dał również wyraz dążeniom do umocnienia amerykańskiej obecności w Europie Środkowej i Wschodniej oraz gotowości do wspierania – także dzięki rozszerzeniu NATO – procesów demokratyzacyjnych w regionie. Europa Wschodnia, Zakaukazie i Azja Środkowa pozostały terenem amerykańsko-rosyjskiej rywalizacji, w której coraz większą rolę odgrywa kwestia dostępu do zasobów surowców, nie tylko energetycznych. Autorytarni przywódcy państw środkowozjatyckich są z jednej strony zainteresowani rozwojem współpracy z USA, która zwiększa ich pole manewru, równoważąc wpływy Rosji i Chin, a drugiej – wrogo odnoszą się do promowanej przez Amerykanów idei upowszechnienia demokracji³⁷.

POLITYKA WOBEC AZJI

W polityce wobec Azji priorytetem było niedopuszczenie, by wzrost potęgi Chin dokonywał się kosztem wpływów USA w regionie. Mimo zaabsorbowania problemami Bliskiego Wschodu administracja Busha realizowała dotychczasową strategię, polegającą na rozszerzaniu amerykańsko-chińskiej współpracy w wielu kwestiach, w tym również o charakterze globalnym, i oferującą Pekinowi pozycję „odpowiedzialnego udziałowca” przy jednoczesnym ograniczaniu mu swobody działania w dziedzinie bezpieczeństwa. Waszyngton uważał Chiny za potencjalnego rywala, przynajmniej w dalszej przyszłości, z tym że część ekspertów uznała je za przeciwnika już w nieodległej perspektywie³⁸. Zaniepokojenie budziło m.in. po-

³⁶ *President Bush Visits Prague, Czech Republic, Discusses Freedom*, www.whitehouse.gov/news/releases/2007/06. Zob. *Russia's Strategic Choices*, 21 czerwca 2007 r., www.carnegieendowment.org/evets/index.

³⁷ M. Brill Olcott, *The rise and fall of the US influence in Central Asia*, „Current History”, październik 2007.

³⁸ Por. V.D. Cha, *Winning Asia*, „Foreign Affairs”, październik 2007; J.T. Shaplen, J. Laney, *Washington's eastern sunset*, ibidem; G.J. Ikenberry, op. cit.; S. Kleine-Ahlbrandt, A. Small, *China's new dictatorship diplomacy*, „Foreign Affairs”, styczeń–luty 2008; D.K. Nanto, *East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy*, CRS Report to Congress Updated January 4, 2008.

wstanie Wspólnoty Wschodnioazjatyckiej, zaangażowanie Pekinu w Szanghajskiej Organizacji Współpracy, podpisanie przez ChRL porozumienia o wolnym handlu z państwami ASEAN, wzrost o 14,7% w 2006 r. chińskich wydatków na zbrojenia, zagrożenie sieci informatycznych w USA i w Europie chińskimi atakami hakerskimi, zestrzelenie w styczniu 2007 r. przez Pekin własnego satelity meteorologicznego, świadczące o możliwościach chińskiej techniki wojskowej³⁹.

Bardziej optymistycznie nastawieni specjaliści zwracali uwagę na skalę amerykańskiej przewagi nad Chinami w dziedzinie militarnej, rozwój – acz nie bez problemów – amerykańsko-chińskiego dialogu strategicznego, wzrost zaangażowania Chin w rozwiązywanie problemów spornych (nie tylko w regionie), zainteresowanie państw regionu obecnością USA jako przeciwwagą dla ChRL, o czym świadczy zacieśnienie amerykańskiej współpracy m.in. z Wietnamem, Singapurem, Indonezją. Wskazywano, że wiele zależy od gotowości USA (i Zachodu) do zaoferowania Chinom korzystnych dla obu stron warunków integracji z porządkiem międzynarodowym. Ostrzegano także, że jednoznaczne amerykańskie działania celem powstrzymania Chin mogą przynieść skutki odwrotne od zamierzonych, powodując destabilizację regionu oraz osłabienie wpływów Stanów Zjednoczonych i pozycji ich azjatyckich sojuszników. W pewnym stopniu w taktykę powstrzymywania Chin wpisywały się **starania Waszyngtonu o zacieśnienie współpracy – ale bez formalizowania – w wymiarze trójstronnym: USA – Australia – Japonia oraz USA – Japonia – Indie**. Niekiedy mówiono o kształtowaniu się współpracy w formule czterostronnej: Stany Zjednoczone – Japonia – Australia – Indie.

Na stosunkach amerykańsko-japońskich w 2007 r., które po 2001 r. uległy zacieśnieniu, zwłaszcza w dziedzinie militarnej, niekorzystnie zaważyła zmiana w podejściu Waszyngtonu do rokowań z Koreą Północną, mimo że problem wprowadzonych przez ten kraj obywateli japońskich pozostał nierozwiązany, oraz uchwalenie w lipcu 2007 r. przez Izbę Reprezentantów amerykańskiego Kongresu rezolucji krytykującej rząd japoński za stosunek do roszczeń kobiet wykorzystywanych seksualnie przez armię japońską podczas II wojny światowej. Kontrowersje wokół charakteru japońskiego udziału w walce z terroryzmem u boku USA, w szczególności zaopatrywania przez japońskie okręty na Oceanie Indyjskim floty zaangażowanej bezpośrednio w zwalczanie talibów i Al-Ka'idy, wywołały kryzys polityczny, który spowodował upadek rządu Shinzo Abe. Jego następca Yasuo Fukuda jest również zwolennikiem strategicznego sojuszu z Waszyngtonem i dąży do umocnienia pozycji Japonii na arenie globalnej, ale prowadzi politykę bardziej ostrożną niż jego poprzednik. Rząd w Tokio zabiega też o zmniejszenie udziału w kosztach utrzymania wojsk amerykańskich w Japonii i zapowiedzianej relokacji amerykańskich baz⁴⁰.

³⁹ Zdaniem części ekspertów faktyczny wzrost tych wydatków był trzykrotnie wyższy (E. Chanlett-Avery, B. Vaughn, *Emerging Trends in Asia: Bilateral and Multilateral Ties Among the United States, Japan, Australia and India*, CRS Report for Congress, 7 stycznia 2008 r. Zob. także M. Dickie, S. Fidler, *Dragon fleet*, „Financial Times” z 12 czerwca 2007 r.; J.J. Tkacik, Jr., *Trojan Dragon: China's Cyber Threat*, Heritage Foundation, 8 lutego 2008 r.

⁴⁰ B. Klingler, *Securing American Interests In Japan's Unchartered Political Waters*, Heritage Foundation, 24 stycznia 2008 r.; E. Chanlett-Avery, B. Vaughn, op. cit.

Pomyślnie przebiegał proces denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego dzięki realizacji porozumienia z 13 lutego 2007 r., osiągniętego z Koreą Północną w ramach rozmów sześciostronnych (5+1) przy walnym udziale Chin. W październiku strony przystąpiły do implementacji jego drugiej fazy, dotyczącej przede wszystkim likwidacji reaktora w Jongbjon. Konserwatyści zarzucają amerykańskiej administracji pośpiech i lekceważenie kwestii weryfikacji zobowiązań Phenianu, by z zakończeniem procesu denuklearyzacji zdążyć przed końcem kadencji Busha w 2008 r.⁴¹ W stosunkach USA z Koreą Południową najważniejszym wydarzeniem było podpisanie na początku kwietnia 2007 r. umowy o wolnym handlu. Dla Waszyngtonu to najważniejsza tego typu umowa od wejścia w życie porozumienia o północnoamerykańskiej strefie wolnego handlu w pierwszej połowie ostatniej dekady ubiegłego stulecia. Decyduje o tym nie tylko strategiczny charakter stosunków między obu państwami, lecz także skala wymiany między największą i jedenastą co do wielkości gospodarką świata. Stany Zjednoczone są na trzecim miejscu wśród handlowych partnerów Korei Południowej.

Biały Dom konsekwentnie dążył do zacieśnienia stosunków z Indiami, uznając je za swego strategicznego partnera w Azji. Za najistotniejsze cele uznano rozwój współpracy w dziedzinie militarnej, oświaty, rolnictwa, energetyki, ochrony środowiska oraz upowszechnienia demokracji i wolności. Amerykańsko-indyjska wymiana handlowa w 2006 r. osiągnęła wartość 32 mld USD. W grudniu 2006 r. Kongres uchwalił ustawę *U.S.–India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act*, która zwolniła Indie od rygorów *Atomic Energy Act*, zakazującej dostarczania paliwa nuklearnego i technologii o podwójnym zastosowaniu państwom nieprzestrzegającym postanowień NPT, i tym samym umożliwiła amerykańskim firmom inwestowanie w indyjską energetykę jądrową⁴². Ku zaskoczeniu Amerykanów i mimo nacisków Białego Domu w październiku 2007 r. rząd Manmohana Singha nie zdecydował się na przedłożenie parlamentowi projektów ustaw realizujących amerykańsko-indyjskie porozumienie z lipca 2006 r. o współpracy w dziedzinie pokojowego wykorzystania energii jądrowej. Na decyzji gabinetu Singha zaważył krytyczny stosunek do porozumienia lewicowych partii wspierających rząd w parlamencie oraz presja środowisk związanych z badaniami nuklearnymi, które uważały wejście w życie porozumienia za niekorzystne, ponieważ m.in. pozbawi ono stronę indyjską prawa do przetwarzania paliwa nuklearnego i przeprowadzania prób jądrowych. Losy amerykańsko-indyjskiego porozumienia dowodzą, że jako bliski sojusznik USA Indie nie będą godziły się na ograniczanie – w imię interesów sojuszu – swobody działania na arenie międzynarodowej i będą występowały raczej jako niezależne mocarstwo.

⁴¹ Ch. Hill, *Status of the Six-Party Talks for the Denuclearization of the Korean Peninsula*, luty 2008, www.state.gov/eap/rls; B. Klinger, *North Korea: Clouds Block the Sunshine at the Six-Party Talks*, Heritage Foundation, 10 stycznia 2008 r.

⁴² R.N. Burns, *America's strategic opportunity with India*, „Foreign Affairs”, listopad–grudzień 2007; E. Chanlett-Avery, B. Vaughn, op. cit.