

VI. STANY ZJEDNOCZONE – KRYZYS I NADZIEJE

Dla większości obywateli w Stanach Zjednoczonych i wielu w innych krajach świata przełom lat 2008 i 2009 miał znaczenie symboliczne. Oznaczał koniec ośmioletnich rządów republikanina George'a W. Busha i początek prezydentury demokracji Baracka H. Obamy. Schyłek rządów G.W. Busha upłynął pod znakiem kryzysu amerykańskich instytucji finansowych, który zagroził stabilności międzynarodowych finansów i spowodował recesję w gospodarce amerykańskiej. Zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej dotkliwie odczuwana była – mimo prób Białego Domu usiłującego powstrzymać zapaść instytucji finansowych oraz przyjęcia bardziej pragmatycznego kursu w stosunkach z zagranicą – słabość amerykańskiego przywództwa. Republikańskiej administracji jedynie w niewielkim stopniu udało się zrealizować strategiczny cel, jakim było pozabawienie możliwości skutecznego działania państw i organizacji kwestionujących amerykańskie przywództwo i porządek międzynarodowy. Koszty i rezultaty polityki ekipy G.W. Busha okazały się niewspółmierne do oczekiwań i przyczyniły do erozji pozycji USA w świecie. Przyspieszyły niekorzystne dla Waszyngtonu zmiany w układzie sił w skali globalnej i w konsekwencji prawdopodobnie schyłek jego bezwzględnej supremacji, której punkt kulminacyjny przypadł na ostatnie lata XX i pierwsze XXI wieku¹.

Wprawdzie supermocarstwowa pozycja USA w dziedzinie politycznej, gospodarczej i militarnej pozostaje niekwestionowana, ale świat przestaje być jednoznacznie jednobiegunowy, ewoluując ku nowej formule, być może zbliżonej do wielobiegunowości. Znaczenie i możliwości Stanów Zjednoczonych ulegają osłabieniu przede wszystkim na skutek przesuwania się punktu ciężkości światowej polityki i gospodarki na wschód oraz wzrostu potęgi mocarstw azjatyckich, głównie Chin i Indii. Hegemonia amerykańska jest wyzwaniem dla państw o mocarstwowym ambicjach, nie tylko w wymiarze globalnym, lecz także regionalnym. W tej drugiej grupie państw najgroźniejsze są nuklearne ambicje Iranu.

Na całym niemal świecie wybór obdarzonego charyzmą Afroamerykanina B. Obamy na 44. prezydenta USA przyjęto z entuzjazmem, co najmniej dorównującym oczekiwaniom pod jego adresem. Zwycięstwo Obamy stało się symbolem siły, potencjału i dynamiki Ameryki, dowodem jej zdolności stawienia czoła wyzwaniom, pokonania barier i przesądów. Wyborcy oczekują od nowego prezydenta

¹ Zob. *Global Trends. A Transformed World*, National Intelligence Council, listopad 2008, www.dni.gov; F. Zakaria, *The future of American power. How America can survive the rise of the rest*, „Foreign Affairs”, maj–czerwiec 2008; R.A. Pape, *Empire falls*, „National Interest”, styczeń–luty 2009.

przedstawienia kompleksowego i skutecznego planu wyjścia z kryzysu gospodarczego oraz natychmiastowego przystąpienia do jego realizacji. W polityce zagranicznej liczą na powstrzymanie przez Obamę i jego ekipę negatywnych trendów, czyli spowolnienia tempa spadku wpływów USA, i podjęcia skutecznych działań celem ich przewyciężenia (co najmniej w niektórych dziedzinach). Chodzi przede wszystkim o odwrócenie – w sposób trwały – tendencji nasilania się w świecie nastrojów antyamerykańskich, poprawę wizerunku USA oraz zwiększenie skuteczności we współdziałaniu z sojusznikami i partnerami. Podstawowe znaczenie ma poprawa efektywności w wykorzystaniu amerykańskiej potęgi dla sprawowania przywództwa.

UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE – KONIEC EPOKI RONALDA REAGANA

Jeszcze na początku 2008 r. wydawało się, że mimo spadku cen nieruchomości i krachu na rynku kredytów hipotecznych gospodarka amerykańska jako całość jest wystarczająca silna, że nie zagraża jej recesja, lecz jedynie spowolnienie koniunktury. Aby nie dopuścić do „rozłania się” kryzysu poza sektor bankowy, Zarząd Rezerwy Federalnej (Fed) w szybkim tempie obniżał stopy procentowe; w połowie grudnia 2008 r. główna stopa procentowa spadła do poziomu 1%, co przy rocznej inflacji 1,1% oznaczało, że realne stopy procentowe są ujemne. Do spadku inflacji pod koniec 2008 r. przyczynił nie tylko spadek cen ropy naftowej z niemal 150 USD za baryłkę w połowie roku do około 40 USD w ostatnich miesiącach roku, lecz także spowolnienie wzrostu cen na skutek osłabienia skłonności Amerykanów do zakupów. Fed zwiększała ilość pieniądza w obiegu i, by zapewnić płynność instytucji finansowych, udzielała im pożyczek na złagodzonych warunkach. O skali tego zaangażowania świadczy spadek udziału obligacji rządowych w aktywach Fed z 91% w 2007 r. do 52% w 2008 r.; niemal połowa aktywów dotychczas lokowanych w obligacjach została zastąpiona pożyczkami udzielanymi bankom².

Niewystarczający dla pobudzenia popytu okazał się opracowany przez administrację Busha i uchwalony w lutym 2008 r. przez Kongres plan stymulacyjny wartości 168 mld USD, który zawierał m.in. częściowy zwrot podatków dla osób indywidualnych oraz ulgi podatkowe dla drobnego (*small*) biznesu. Wielu podatników, zaniepokojonych kryzysem, część otrzymanych pieniędzy przeznaczyło na oszczędności, a nie na zakupy. Nie pomogło również dokapitalizowanie w 2007 r. największych amerykańskich banków inwestycyjnych przez bliskowschodnie i azjatyckie fundusze inwestycyjne (SWF).

Wiosną 2008 r. kryzys w sektorze finansowym wybuchł ze zdwojoną siłą. Za przyczyną olbrzymiej ilości tzw. toksycznych aktywów – obligacji opartych na kredytach hipotecznych i ich pochodnych, bezwartościowych na skutek załamania się rynku nieruchomości – banki inwestycyjne utraciły płynność finansową. W marcu jeden z największych tego typu banków Bear Stearns przy wsparciu rządu został

² Szerzej B. Bernanke, *The Crisis and Policy Response*, 13 stycznia 2009 r., London School of Economics, www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke.

przejęty przez JP Morgan. W następnych miesiącach z rynku praktycznie zniknęły pozostałe banki inwestycyjne – przejęte przez banki handlowe lub przekształcone w grupy kapitałowe. W sierpniu Departament Skarbu przyznał gigantowi ubezpieczeniowemu AIG, zaangażowanemu m.in. na rynkach azjatyckich, 85 mld USD kredytu, przejmując w zamian 80% udziałów tej firmy. Na początku września Fed zapłacił 200 mld USD za przymusową nacjonalizację Fannie Mae i Freddie Mac³, gigantycznych spółek kontrolujących prawie połowę amerykańskiego rynku kredytów hipotecznych, którego wartość szacowana jest na 10 bln USD. W połowie września upadek banku Lehman Brothers, któremu Departament Skarbu odmówił pomocy, wywołał panikę, co dramatycznie pogłębiło kryzys – obieg pieniądza zaczął zamierać, banki zaprzestały udzielania kredytów, wielu z nich zagrażał upadek. Po doświadczeniu z Lehman Brothers administracja Busha nie dopuściła do upadku banku Merrill Lynch, wspierając gwarancjami rządowymi przejęcie go przez Bank of America.

Na początku października 2008 r. Kongres uchwalił pospiesznie opracowany przez sekretarza skarbu Henry'ego Paulsona plan ratunkowy (*bailout*) dla sektora bankowego. W planie Paulsona znalazły się również ulgi podatkowe dla firm, obniżki podatków dla klasy średniej oraz podwyżka wysokości depozytów gwarantowanych przez państwo ze 100 do 250 tys. USD. Na program pomocy dla banków, zwany TARP⁴, przeznaczono 700 mld USD, w tym 350 mld w 2008 r. W zamian za pomoc finansową banki zostały zobowiązane do oddania państwu części udziałów. Zakładano, że zasilone gotówką banki wznowią działalność kredytową, która przyczyni się do ożywienia gospodarki, i będą bardziej skłonne do negocjacji z dłużnikami. Bankom pozostawiono dużą swobodę w wykorzystaniu przyznanych funduszy, kontrola ze strony agend federalnych okazała się iluzoryczna, a oczekiwany przełom nie nastąpił. Na początku 2009 r. okazało się, że banki, zwłaszcza te największe (Bank of America i Citigroup), które „są zbyt wielkie, by mogły upaść”, nadal generują straty. Nastroje pogorszyło ujawnienie piramid finansowych na wielką skalę, w największej z nich – Bernarda Madoffa – straty inwestorów sięgają 50 mld USD.

Kryzys coraz silniej był odczuwalny również w innych dziedzinach gospodarki. Zagrożone bankructwem trzy największe amerykańskie koncerny samochodowe, General Motors, Chrysler i Ford, zwróciły się o pomoc do Kongresu. By nie dopuścić do ich natychmiastowego upadku, a w konsekwencji także ruiny ich kooperantów, Kongres przyznał im 15 mld USD, zobowiązując jednocześnie władze koncernów do przedstawienia planów oszczędnościowych na pierwsze trzy miesiące 2009 r. W 2008 r. liczba miejsc pracy zmniejszyła się o 2,6 mln, a w grudniu bezrobocie wzrosło do 7,2%, do poziomu najwyższego od 1993 r. W styczniu 2009 r. największe koncerny amerykańskie zapowiedziały zwolnienia tysięcy pracowników. Liczba spraw o przejęcie nieruchomości z powodu niespłacanych na

³ Zadaniem Fannie Mae (Federal National Mortgage Association) i Freddie Mac (Federal Home Loan Mortgage Association), które mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku nieruchomości w USA, jest zapewnienie Amerykanom taniego i dostępnego kredytu.

⁴ TARP – *Troubled Assets Relief Program*.

czas rat hipotecznych (*foreclosure*) w 2008 r. wzrosła o 81% w porównaniu z rokiem poprzednim i wynosiła 3,2 mln. Dla amerykańskiej giełdy rok 2008 był najgorszy od 1931 r., gdy USA przeżywały wielki kryzys. Wprawdzie wzrost gospodarczy w 2008 r. wyniósł 1,3%, ale drugie półrocze minęło pod znakiem spadków, w tym w czwartym kwartale aż o 3,8%.

Barack Obama – jeszcze przed zaprzysiężeniem jako prezydent elekt – ogłosił plan pobudzania gospodarki wartości 825 mld USD⁵, uchwalony w wysokości 787 mld USD przez Izbę Reprezentantów głosami demokratów dziewięć dni po zaprzysiężeniu prezydenta. Około 300 mld z tej kwoty ma być przeznaczony na zwolnienia podatkowe – ulgi podatkowe dla firm i zwroty podatków dla obywateli (z wyjątkiem najbogatszych), na inwestycje w infrastrukturę (budowę dróg, mostów, komputeryzację szpitali) i edukację. Obama liczy, że dzięki realizacji jego planu powstanie 3 mln nowych miejsc pracy oraz nastąpi podwojenie produkcji energii ze źródeł alternatywnych. Pomoc mają otrzymać również władze stanowe borykające się z trudnościami finansowymi. Plan pobudzania gospodarki został uchwalony w połowie lutego przez obie izby Kongresu. Administracja Obamy będzie również dysponować drugą transzą – wartości 350 mld USD – programu pomocy dla sektora bankowego.

Nie wiadomo, czy gospodarka amerykańska ma już za sobą kulminacyjny punkt kryzysu i czy realizacja planu Obamy okaże się wystarczająca dla jego przewyciężenia⁶. Rozległość kryzysu i jego destrukcyjny charakter zaskoczyły ekonomistów i polityków. Brak również jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o jego przyczyny, zwraca się raczej uwagę na koincydencję zjawisk i tendencji o różnym ciężarze gatunkowym. Trudną do przecenienia rolę odegrało utrwalenie się zarówno w establishmentie, jak i w społeczeństwie amerykańskim przekonania, że dobra koniunktura będzie trwała „wiecznie”. To przeświadczenie upowszechniło się zwłaszcza za czasów prezydentury Ronalda Reagana, który dzięki swej sile przekonywania odrodził optymizm Amerykanów – wiarę w potęgę USA, wolny rynek i możliwości jednostki⁷. Zgodnie z poglądem, że rząd federalny nie jest w stanie rozwiązać problemów, ponieważ sam jest problemem, i głęboko wierząc w racjonalność wolnego rynku, administracja Reagana kładła nacisk na ograniczenie wpływu państwa na gospodarkę, zmniejszenie wydatków federalnych i obniżkę podatków. Upadek ZSRR umocnił przeświadczenie o nieograniczonej potędze USA, a model polityki reaganowskiej stał się wzorem lansowanym przez rząd amerykański, Bank Światowy

⁵ *The President's American Recovery and Reinvestment Plan*, www.whitehouse.gov/agenda/economy.

⁶ *Nauka przetrwania. Rozmowa „Polityki” z Jeffreyem Sachsem*, „Polityka” z 24 stycznia 2009 r.

⁷ Poprzednik R. Reagana prezydent Jimmy Carter 15 lipca 1979 r. wygłosił przemówienie, w którym wskazywał na „kryzys zaufania” w społeczeństwie amerykańskim i apelował „o odrodzenie amerykańskiego ducha”. Zwracając uwagę na uzależnienie gospodarki amerykańskiej od importu ropy naftowej, proponował wdrożenie programu oszczędzania energii oraz wykorzystywania – na dużą skalę – alternatywnych źródeł energii (J. Carter, *A Crisis of Confidence*, www.americanrhetoric.com/speeches). Przemówienie, źle przyjęte przez społeczeństwo, dodatkowo pogorszyło notowania prezydenta, który przegrał walkę z Ronaldem Reaganem o urząd prezydenta. Za prezydentury Reagana idea zmniejszenia zależności od importu surowców energetycznych w praktyce straciła na znaczeniu wraz ze wzrostem zaangażowania USA na Bliskim Wschodzie, które zapewniło Amerykanom trwały dostęp do taniej ropy.

i MFW jako optymalny dla świata, zwłaszcza dla państw w trakcie transformacji ustrojowej (konsensus waszyngtoński). W polityce wewnętrznej kolejni prezydenci kontynuowali linię zapoczątkowaną przez Reagana, najchętniej do jego dziedzictwa odwoływał się G.W. Bush⁸.

Bardzo szybkiemu – dzięki świetnej koniunkturze i globalizacji – rozwojowi sektora finansowego sprzyjało zniesienie w 1999 r. ustawowych ograniczeń nałożonych na banki i towarzystwa ubezpieczeniowe w latach 30. XX wieku, po doświadczeniach wielkiego kryzysu. Nasilaniu się skłonności do przeprowadzania przez instytucje finansowe bardzo zyskowych, ale ryzykownych operacji, często o charakterze spekulacyjnym, towarzyszyło programowe samoograniczenie się państwa w działalności regulacyjnej i kontrolnej. Orędownikiem deregulacji był uważany za autorytet wieloletni przewodniczący Fed, Alan Greenspan, który w październiku 2008 r. przyznał, że niesłusznie wierzył, iż wolny rynek jest zdolny do samoregulacji, bez potrzeby nadzoru państwowego⁹.

Duże znaczenie ma skala konsumpcji amerykańskiego społeczeństwa i powszechne dążenie do posiadania własnego domu, które w wymiarze politycznym odzwierciedlała m.in. lansowana przez G.W. Busha idea ukształtowania „społeczeństwa właścicieli” (*ownership society*). Boom na rynku nieruchomości i polityka banków, chętnie oferujących kredyty także mniej zarabiającym, zachęcały do zadłużania się. Społeczeństwo amerykańskie przestało oszczędzać, osobiste oszczędności Amerykanów spadły z 11% w 1982 r. do prawie zera w 2005 r. W 2006 r. zadłużenie gospodarstw domowych wynosiło 134% dochodów osobistych.

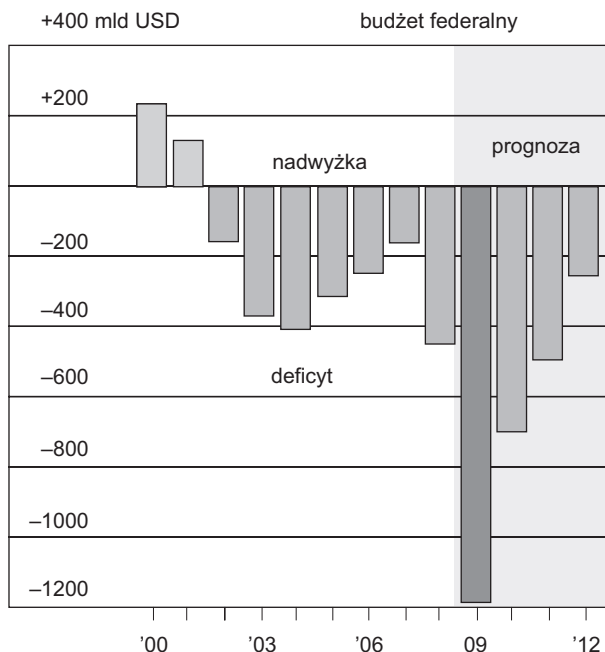
Jeszcze bardziej niepokoi rosnący dług publiczny USA, który w 2008 r. szacowano na 81% PKB, oraz lawinowo zwiększające się zadłużenie budżetu federalnego. Powrót deficytu budżetowego w ostatnich siedmiu latach, po dwóch latach nadwyżki w budżecie, wiązał się z wydatkami na dwie wojny, zwiększeniem – w ramach programu Medicare – dostępu do leków dla emerytów i osób niepełnosprawnych oraz obniżką podatków. Zarzuty braku dyscypliny finansowej przedstawiciele administracji G.W. Busha odpierali twierdzeniem, że zdaniem Reagana deficyt budżetowy nie ma znaczenia. Realizacja planu Obamy spowoduje dalszy wzrost deficytu budżetu federalnego (wykres 1), który w 2009 r. prawdopodobnie wyniesie 1,2 bln USD, sięgając 8,3% PKB. Będzie on wyższy od rekordowego dotychczas deficytu za prezydentury Ronalda Reagana w 1983 r., który wynosił 6% PKB. Nowy prezydent jest świadomy zagrożeń związanych ze wzrostem deficytu budżetowego, ale uważa, że tylko rząd może dać gospodarce bodziec konieczny, by w krótkim pobudzić ją do wyjścia z recesji.

⁸ Zob. np. F. Fukuyama, *The fall of America, Inc.*, „Newsweek” z 13 października 2008 r.; F. Zakaria, *There is a silver lining*, „Newsweek” z 20 października 2008 r.; A.J. Bacevich, *The Limits of Power. The End of American Exceptionalism*, Metropolitan Books, New York 2008; J. Stiglitz, *Globalizacja*, przeł. H. Simbierowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

⁹ Zob. *The Financial Crisis and the Role of Federal Regulators, October 23, 2008*, House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, Washington, D.C.

Wykres 1

Deficyt budżetu federalnego USA w latach 2000–2008 wraz z prognozą Biura Budżetowego Kongresu na lata 2009–2012



Źródło: „International Herald Tribune” z 9 stycznia 2009 r.

Odwołanie się przez ekipę Busha, a właściwie sekretarza skarbu Henry’ego Paulsona, w końcowej fazie rządów republikanów odpowiedzialnego za walkę z kryzysem, do interwencjonizmu państwowego i połączenie go z przejściową nacjonalizacją najbardziej zagrożonych instytucji było przejawem pragmatyzmu, a nie radykalnym zwrotem w polityce gospodarczej. Świadczyło jednak o „zużyciu się” dominujących od czasów Reagana koncepcji Milтона Friedmana i jego zwolenników oraz o powrocie do koncepcji Johna M. Keynesa, które w ostatnim trzydziestolecu uważano za przestarzałe. Wpływ Keynesa jest widoczny w zaproponowanym przez Obamę planie pobudzania koniunktury.

Kryzys będzie miał dalekosiężne skutki, jeszcze trudne do przewidzenia. Przede wszystkim należy oczekiwać wzrostu – nie tylko przejściowo – aktywności państwa w kształtowaniu polityki ekonomicznej, zwłaszcza wzmocnienia regulacyjnej i kontrolnej funkcji organów państwowych. Prawdopodobnie nieuniknione jest osłabienie pozycji Wall Street jako centrum światowego kapitału i być może także pewne zmniejszenie znaczenia sektora finansowego w gospodarce amerykańskiej. Z pewnością duże zmiany nastąpią też w sektorze wytwórczym, m.in. upadnie (lub zostanie przejętych) wiele znanych, ale nieefektywnych koncernów, nastąpi korekta – pod kątem oszczędności i efektywności – kosztów i struktur

korporacji, nasili się proces zlecenia usług na zewnątrz (*outsourcing*). Po ujawnieniu wielu przypadków złego zarządzania firmami dotychczasowa dominacja zarządów nad akcjonariuszami prawdopodobnie ulegnie osłabieniu, ci ostatni będą zabiegali o uzyskanie większego wpływu na działalność zarządów.

Wprawdzie gospodarka amerykańska – najpotężniejsza (około 20% światowego PKB), najnowocześniejsza i najbardziej innowacyjna gospodarka świata – z recesji prawdopodobnie wyjdzie w lepszym stanie niż gospodarki innych państw, to jednak **kryzys, który rozpoczął się w USA i wywołał perturbacje na całym świecie, przyczynia się do podważenia wiarygodności amerykańskiego modelu gospodarczego jako wzoru dla innych państw.** W szczególności wykorzystanie – na wielką skalę – interwencjonizmu państwowego w walce z kryzysem jest sprzeczne z modelem gospodarki wolnorynkowej, lansowanym przez Biały Dom, MFW i Bank Światowy. Wzrost deficytu budżetowego w czasach kryzysu przyczynia się do pogłębienia zależności między gospodarką amerykańską a jej finansowaniem z zewnątrz, w praktyce zwiększając jej uzależnienie od azjatyckich (głównie chińskich) zakupów amerykańskich obligacji i akcji.

Z pewnością wraz z kryzysem kończy się okres wielkiego optymizmu oraz wiary w potęgę Ameryki i wolnego rynku, których ucieleśnieniem była prezydentura Reagana. Kryzys prawdopodobnie skłoni społeczeństwo amerykańskie do uświadomienia sobie, że jego możliwości nie są nieograniczone, a model konsumpcji będzie musiał ulec zmianom. Wprawdzie dla przezwyciężenia recesji niezbędne jest zwiększenie popytu przez konsumentów i planowi Obamy towarzyszy oczekiwanie pod adresem Amerykanów, że zwróconą część podatków przeznaczą na zakupy, jednak w perspektywie długofalowej dla stabilnego rozwoju gospodarki USA konieczny będzie powrót Amerykanów do oszczędzania, co najmniej na poziomie 4–5% PKB. Nie wiadomo, jak kryzys będzie oddziałował na dynamikę zmian w strukturze społecznej USA, w szczególności na przyspieszony za rządów G.W. Busha proces polaryzacji społeczeństwa, który powoduje zmniejszanie się liczebności klasy średniej.

Rosnące społeczne zaniepokojenie pogarszającym się stanem gospodarki wywarło duży wpływ na wyniki listopadowych wyborów prezydenckich, które były wyjątkowe, przede wszystkim ze względu na głównych pretendentów do urzędu prezydenta. Wśród demokratów zaciętą walkę w prawyborach aż do czerwca 2008 r. toczyli senatorowie – Hillary Clinton z Nowego Jorku i Barack Obama z Illinois. Hillary Clinton, która kładła nacisk na doświadczenie, cieszyła się poparciem, przynajmniej w pierwszej fazie kampanii, większości „grubych ryb” Partii Demokratycznej, a wśród elektoratu – przede wszystkim kobiet i białych mężczyzn, bez wyższego wykształcenia. Obdarzony charyzmą i talentem oratorskim B. Obama prowadził kampanię pod hasłem dokonania „zmian” pod jego przewodnictwem (*change we can*). Jego retoryka trafiała głównie do młodego pokolenia. Obama dysponował świetnie zorganizowanym sztabem wyborczym, korzystał z tysięcy wolontariuszy, z pominięciem lokalnych struktur partyjnych. Zbiórka funduszy na kampanię prowadzona za pośrednictwem internetu przyniosła mu rekordową sumę – 640 mln USD. Obama wygrał większość prawyborów i uzyskał nominację

na kandydata demokratów. W Partii Republikańskiej po „superwtorku” (5 lutego 2008 r.) zdecydowanie na czoło pretendentów wysunął się najstarszy z kandydatów, uważany za outsidera, senator John McCain z Arizony.

Na wynikach wyborów, w których poddano ocenie ósmioletnie rządy republikańców, zaważyło gwałtowne pogorszenie się sytuacji gospodarczej po upadku banku Lehman Brothers. Od kandydatów wyborcy oczekiwali przede wszystkim programu wyjścia z kryzysu. Wybory wygrał kandydat demokratów B. Obama, który zdobył 53% głosów, poparty przede wszystkim przez młodych wyborców i mniejszości etniczne (Afroamerykanie i Latynosi) oraz zamożnych wyborców z wyższym wykształceniem. Obama zwyciężył nie tylko w tradycyjnie demokratycznych stanach (*blue states*) na północno-wschodnim i zachodnim wybrzeżu oraz w przemysłowej części Środkowego Zachodu, lecz także w niektórych stanach na ogół głosujących na republikanów (*red states*) – w Wirginii i Karolinie Północnej oraz w Kolorado, Nowym Meksyku i Nevadzie. Pokonał McCaina na Florydzie i w Ohio, które określa się mianem *swing states* (bez jednoznacznej identyfikacji partyjnej lub ideowej). McCainowi nie udało się odtworzyć koalicji stanów południowych. To dzięki niej republikanie – po przeforsowaniu w połowie lat 60. ubiegłego stulecia przez demokratę Lyndona Johnsona ustaw eliminujących segregację rasową – wygrywali kolejne wybory prezydenckie (pod warunkiem że kandydat demokratów nie pochodził z Południa). „Podskórną” koalicją ta miała rasistowski charakter.

Mimo zaciętej rywalizacji w prawyborach, w końcowej fazie kampanii – dzięki zręczności i koncyliacyjnej postawie Obamy – wśród demokratów nie było rozłamu. Poczucie bezprecedensowego sukcesu, jakim był wybór Afroamerykanina na prezydenta, umacniało zwiększenie przewagi demokratów w obu izbach Kongresu. W Izbie Reprezentantów demokraci mają 316 przedstawicieli, republikanie – 219, w Senacie zasiada 56 demokratów, 41 republikanów i 2 niezależnych. Republikanie wyszli z wyborów osłabieni i podzieleni na zwalczające się frakcje, 30 stycznia 2009 r. na przewodniczącego partii, po raz pierwszy w historii, wybrano czarnoskórego polityka Michaela Steele’a.

STRATEGIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ

W przemówieniu wygłoszonym po zaprzysiężeniu na prezydenta USA B. Obama¹⁰, mówiąc o konieczności zerwania z fałszywymi obietnicami, zużytkowanymi dogmatami i faworyzowaniem interesów wąskich grup społecznych, wezwał do śmiałych działań i podjęcia na nowo dzieła przebudowy Ameryki. Dał wyraz gotowości Stanów Zjednoczonych do przewodzenia światu. Zapowiedział rozpoczęcie procesu przekazywania Iraku Irakijczykom i doprowadzenie do trudnego pokoju w Afganistanie. Starym przyjaciółom i byłym wrogom zaproponował współpracę nad zmniejszeniem zagrożenia nuklearnego i ociepleniam klimatu. Jednocześnie położył nacisk na gotowość Ameryki do obrony swego sposobu życia i walki z tymi, którzy chcą osiągać swe cele za pomocą terroru i mordowania niewinnych.

¹⁰ *President Barack Obama's Inaugural Address*, www.whitehouse.gov.

Pierwsze decyzje nowego prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej dotyczyły spraw, które najsilniej rzutowały negatywnie na wizerunek Stanów Zjednoczonych w świecie i oznaczały zerwanie z praktyką poprzedniej administracji. Taki charakter miały decyzje Obamy o zamknięciu w ciągu roku bazy w Guantanamo, o zakazie stosowania przez CIA brutalnych technik przesłuchań i przyspieszeniu procesu wycofywania wojsk amerykańskich z Iraku. Już w pierwszym tygodniu swej prezydentury Obama, który w kampanii wyborczej deklarował, że jednym z jego priorytetów będzie poprawa stosunków z krajami muzułmańskimi, udzielił wywiadu popularnej w krajach arabskich telewizji al Arabija z Dubaju, w którym zapewniał, że Ameryka nie jest wrogiem świata muzułmańskiego.

Te pierwsze decyzje dowodzą, że „zmiana” w polityce zagranicznej odnosić się będzie przede wszystkim do aspektów najbardziej krytykowanych u poprzednika – stylu uprawiania polityki i sposobu realizacji przywództwa. Można jednak przypuszczać, że w niektórych dziedzinach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa demokratyczna ekipa będzie kontynuowała – z niezbędnymi modyfikacjami – linię polityki G.W. Busha. Decyduje o tym silny, bo wyznaczany przez globalny wymiar amerykańskich interesów, element ciągłości w polityce zagranicznej USA.

Duże znaczenie ma także przyjęcie przez administrację Busha w jej schyłkowej fazie pragmatycznego kursu w polityce zagranicznej, znacznie różniącego się od linii realizowanej w pierwszych latach urzędowania, w dużej mierze „wymuszonego” przez osłabienie pozycji USA. W Iraku, uważanym za największą porażkę G.W. Busha, republikanom udało się doprowadzić do obniżenia poziomu konfliktu i podpisania porozumień o wycofaniu wojsk amerykańskich do końca 2011 r. Zapoczątkowano proces denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego. Stosunki amerykańsko-chińskie uległy ustabilizowaniu. Znacznie poprawiło się współdziałanie z europejskimi sojusznikami, nastąpiło zacieśnienie współpracy amerykańsko-indyjskiej. Wzrosło zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w Afryce – znacznie zwiększono pomoc ekonomiczną, rozwojową i humanitarną oraz wymianę handlową z państwami tego kontynentu, systematycznie rozwijano współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu. Na arenie międzynarodowej zmiany w amerykańskiej polityce zagranicznej, na skutek niepopularności prezydenta Busha, przeszły niemal niezauważone, a w Stanach Zjednoczonych podczas kampanii wyborczej różnice między kandydatami w sprawach polityki zagranicznej stopniowo traciły na znaczeniu. O kontynuacji (częściowej) świadczy zaproponowanie szefowi Pentagonu, Robertowi Gatesowi, pozostania na dotychczasowym stanowisku¹¹.

Administracja B. Obamy będzie również korzystała z dorobku i doświadczeń amerykańskiej polityki w czasach prezydentury Billa Clintona. Bazą kadrową administracji nowego prezydenta, który nie ma własnego zaplecza politycznego, będzie w dużej mierze ekipa Clintona oraz think-tanki powiązane z demokratami.

¹¹ Por. M. Zaborowski, *Bush's legacy and America's next foreign policy*, wrzesień 2008, Chaillot Paper, Institute for Security Studies.

Wskazuje na to nie tylko objęcie przez Hillary Clinton¹² stanowiska sekretarza stanu, lecz także obsadzenie przez dawnych współpracowników Billa Clintona wielu ważnych stanowisk w administracji Obamy. Na doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego B. Obama wybrał byłego dowódcę NATO, gen. Jamesa Jonesa, który pełniąc funkcję koordynatora polityki bezpieczeństwa narodowego, będzie dążył do umocnienia pozycji Krajowej Rady Bezpieczeństwa (NSC).

Clinton, Jones i Gates mają szanse na stworzenie silnego i doświadczonego zespołu w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, pod warunkiem że będą chcieli i potrafili ze sobą współpracować. Doświadczenia Białego Domu za czasów Busha dowodzą jednak, że nawet bardzo doświadczone i kompetentne grono współpracowników nie gwarantuje sukcesu, jeśli ambicje i wzajemne animozje uniemożliwiają współdziałanie, a prezydentowi brakuje wiedzy i umiejętności oceny sytuacji. Pod tym względem porażka ekipy Busha będzie zapewne przestrożą dla nowej administracji. Od Obamy, zgodnie z jego zapowiedziami z kampanii wyborczej, oczekuje się zwiększenia roli dyplomacji w polityce zagranicznej USA, lepszego wykorzystania instrumentów multilateralnych oraz poprawy współdziałania z sojusznikami, a także większej otwartości na problemy i interesy innych państw¹³.

W 2008 r. wśród ekspertów toczyły się dyskusje na temat miejsca walki z terroryzmem wśród priorytetów polityki zagranicznej USA i oceny zagrożenia terrorystycznego. Administracja Busha posługiwała się koncepcją „długiej wojny” (*long war*), równocześnie z terroryzmem i proliferacją broni masowej zagłady, postrzeganej jako kolejna faza zmagania ze śmiertelnym wrogiem, w pierwszej kolejności – z Al-Ka’idą i Iranem, a w dalszej – z irackimi przeciwnikami wojsk amerykańskich w Iraku i rządu tego kraju, Hizb’ullahem i Hamasem oraz Koreą Północną. Część ekspertów, m.in. Bruce Hoffman, uważa, że w nadchodzących latach Al-Ka’ida będzie nadal stanowić najpoważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa USA. Takie stanowisko przedstawiono w opublikowanym w czerwcu 2007 r. *National Intelligence Estimate*¹⁴.

Krytycy administracji zwracali uwagę, że uznanie terroryzmu za najważniejszego przeciwnika jest błędem, ponieważ terroryzm jest sposobem działania (a nie przeciwnikiem), najskuteczniej zwalczanym metodami policyjnymi i wywiadowczymi. Część ekspertów z Markiem Sagemanem¹⁵ na czele uważa, że największym zagrożeniem nie jest Al-Ka’ida, ale rozproszone grupki radykałów i indywidualni fanatycy w różnych krajach, którzy mogą stwarzać zagrożenie również w swym najbliż-

¹² Zaoferowanie H. Clinton, niedawnej rywalce prezydenta elekta, eksponowanego stanowiska w administracji Obamy może wynikać z chęci załagodzenia podziałów Partii Demokratycznej, a także z dążenia do pozbawienia jej możliwości aktywnego udziału w pracach Senatu, które mogłaby wykorzystać do krytykowania poczynań prezydenta. Swobodę działania Clinton mogą ograniczać powołani przez prezydenta specjalni wysłannicy: ds. Bliskiego Wschodu – George Mitchell, Afganistanu i Pakistanu – Richard Holbrooke oraz zmian klimatycznych – Todd Stern.

¹³ Zob. B. Obama, *Renewing American leadership*, „Foreign Affairs”, lipiec–sierpień 2007.

¹⁴ Np. *A National Security Strategy of the United States*, www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/The_Terrorist_Threat_to_US_Homeland, National Intelligence Estimate, czerwiec 2007, www.dni.gov; B. Hoffman, *The myth of grass-roots terrorism*, „Foreign Affairs”, maj–czerwiec 2008.

¹⁵ M. Sageman, *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-first Century*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2008; „Financial Times” z 29 maja 2008 r.

szym sąsiedztwie, i że na nich powinny skoncentrować się amerykańskie władze. W przygotowanych przez CSIS rekomendacjach pod adresem nowej administracji¹⁶ postulowano zastąpienie hasła wojny z terroryzmem jako centralnego komponentu polityki zagranicznej przesłaniem pozytywnym, jednoznacznie łączącym amerykańskie interesy z problemami globalnymi.

Korekta w odniesieniu do metod walki z terroryzmem jest widoczna w *Narodowej Strategii Obronnej*¹⁷ z czerwca 2008 r., w której uznając terroryzm za najpoważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, priorytet przyznano poprawie zdolności systemu obrony i sił zbrojnych do zwalczania „nieregularnych” zagrożeń, wywołanych przez ekstremistów działających w państwach słabych lub upadłych. Zwalczanie tego typu zagrożeń obejmuje nie tylko działania wojskowe, lecz także niedopuszczenie do uzyskania przez terrorystów dostępu do broni masowej zagłady, położenie większego nacisku na współdziałanie z lokalnymi władzami i ludnością na terenach objętych konfliktem, udział w odbudowie infrastruktury bezpośrednio po jego zakończeniu oraz zacieśnienie współpracy z sojusznikami i partnerami USA. W artykule *A balanced strategy*, podkreślając zaangażowanie Pentagonu w operacje antyterrorystyczne i lokalne konflikty, R. Gates zwraca uwagę, że użycie sił zbrojnych jest jednym z możliwych rozwiązań w sytuacjach konfliktowych, a w pierwszej kolejności należy wspierać działania lokalnych rządów i rozwój ekonomiczny, które umożliwią usunięcie przyczyn terroryzmu.

Zgodnie z zapowiedziami z kampanii wyborczej prezydent Obama będzie dążył do uniemożliwienia terrorystom uzyskania dostępu do broni nuklearnej i materiałów do jej produkcji. Mimo zacieśnienia międzynarodowej współpracy celem powstrzymania proliferacji w tej dziedzinie, sytuacja jest nadal poważna na skutek zwiększającej się liczby państw zainteresowanych programami wytwarzania energii nuklearnej¹⁸. Celem Obamy jest wynegocjowanie i podpisanie nowego międzynarodowego porozumienia o zakazie produkcji materiałów do budowy broni nuklearnej oraz zabezpieczenie wszystkich niezagospodarowanych materiałów nuklearnych, by nie dostały się w ręce terrorystów.

„SZEROKI” BLISKI WSCHÓD – NAJTRUDNIEJSZE PROBLEMY

Podobnie jak w poprzednich latach, również w 2008 r. sprawy „szerokiego” Bliskiego Wschodu najbardziej koncentrowały na sobie uwagę amerykańskiej administracji. **W Iraku stan bezpieczeństwa uległ znacznej poprawie, zwłaszcza w porównaniu z sytuacją w latach 2005–2007.** Poprawę przypisywano realizowanej od stycznia 2007 r. strategii *surge* (głęboki przyptyw). Pentagon szacuje, że dzięki niej od końca 2007 r. natężenie konfliktu w Iraku zmniejszyło się o 65%, do poziomu z 2004 r. W listopadzie 2008 r. rządy obu krajów podpisały porozumie-

¹⁶ CSIS Commission on Smart Power. *A smarter, more secure America*, Coauthors: R.L. Armitage, J.S. Nye, Jr, CSIS 2007.

¹⁷ *National Defense Strategy*, czerwiec 2008, www.defenselink.mil; R. Gates, *A balanced strategy*, „Foreign Affairs”, styczeń–luty 2009.

¹⁸ Zob. M. Bunn, *Securing the Bomb*, listopad 2008, www.nti.org/securingthebomb.

nia o tymczasowym stacjonowaniu wojsk amerykańskich w Iraku i ich wycofaniu do końca 2011 r. (SOFA) oraz o strategicznej współpracy między obu krajami. Oba porozumienia były negocjowane przez Amerykanów pod presją czasu – z końcem grudnia 2008 r. wygasł mandat ONZ, legalizujący obecność wojsk USA i ich sojuszników w Iraku, a w styczniu 2009 r. kończyła się kadencja G.W. Busha (*lame-duck president*). Duże znaczenie miał także niechętny stosunek społeczeństwa amerykańskiego do zwiększającej się liczby ofiar i rosnących kosztów wojny. Rząd iracki nie zgodził się na porozumienie, które zezwoliłoby na obecność wojsk amerykańskich w Iraku przez wiele lat. Premier Nuri al-Maliki osiągnął sukces jako polityk, który doprowadzi do opuszczenia kraju przez wojska amerykańskie. Prezydent Obama – zgodnie z zapowiedziami z kampanii wyborczej – chce przyspieszyć proces wycofywania się Amerykanów, by zakończyć go latem 2010 r.

Nie wiadomo jednak, czy stabilizacja w Iraku ma charakter trwały, czy rząd al-Malikiego będzie w stanie zapewnić bezpieczeństwo w kraju i czy wojna domowa nie wybuchnie na nowo. Niepokój budzą napięcia między zdominowanym przez szyitów rządem w Bagdadzie a przywódcami sunnickimi, konflikt między rządem a irackimi Kurdami o kontrolę nad terenami bogatymi w surowce energetyczne, walka o władzę wśród szyitów oraz irańskie wpływy w Iraku. Niewykluczone, że w razie pogarszania się sytuacji i zbliżania terminu wycofania wojsk amerykańskich, władze irackie zwrócą się do Amerykanów o zawarcie nowego porozumienia¹⁹.

W odróżnieniu od stabilizowania się sytuacji w Iraku, stan bezpieczeństwa w Afganistanie uległ pogorszeniu. W 2008 r. amerykańska strategia w Afganistanie została zmodyfikowana, zgodnie z priorytetami *Narodowej Strategii Obronnej*. Operacjom militarnym towarzyszą zakrojone na dużą skalę działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ludności, m.in. wykorzenia (a przynajmniej zmniejszenia) korupcji, odbudowy infrastruktury, likwidacji produkcji narkotyków, stworzenia warunków dla rozwoju rolnictwa. Zasadnicze znaczenie dla Amerykanów ma utworzenie armii afgańskiej, zdolnej zapewnić bezpieczeństwo w kraju, co jednak potrwa kilka lat. Zakrojony na dużą skalę przegląd amerykańskiej strategii w Iraku i w Afganistanie ma być zakończony w pierwszych miesiącach 2009 r. **Podczas przesłuchań w Kongresie sekretarz obrony Robert Gates w styczniu 2009 r. określił Afganistan jako największe militarne wyzwanie dla USA i opowiedział się za urealnieniem i skonkretyzowaniem celów amerykańskiej operacji w tym kraju**²⁰. Zapowiedziano wysłanie do Afganistanu dodatkowych 30 tys. żołnierzy.

Zmiany w amerykańskiej strategii mogą jednak przynieść efekty dopiero w dłuższej perspektywie. Problemem nadal pozostaje koordynacja działań sił NATO (ISAF) i wojsk amerykańskich (*Operation Enduring Freedom*). Amerykanie zabie-

¹⁹ Zob. K. Katzman, *Iraq: Post-Saddam Governance and Security*, CRS Report for Congress, 14 stycznia 2009 r., U.S. Security Agreements and Iraq, www.cfr.org/publication; *A Responsible, Phased Withdrawal*, www.whitehouse.gov/agenda/iraq.

²⁰ R. Gates, *Submitted Statement to the Senate Armed Services Committee*, 27 stycznia 2009 r., www.defenselink.mil; T. Shanker, *Gates: Modest Goals, More Strikes*, thecaucus.blogs.nytimes.com/2009/01/27, zob. także szerzej *Afghan Study Group*, www.thepresidency.org/pubs.

gają o zwiększenie zaangażowania państw członkowskich Sojuszu w Afganistanie. Działania w Afganistanie zwiększają destabilizację w północno-zachodnich prowincjach Pakistanu, które są zapleczem talibów, operujących w Afganistanie. Władze w Islamabadzie nie sprawują efektywnej kontroli nad tymi prowincjami, naciski Waszyngtonu na Islamabad są mało skuteczne, a amerykańskie ataki na przygraniczne rejony Pakistanu przyczyniają się do zwiększenia wrogości Pakistańczyków wobec Zachodu. Coraz większym problemem jest zapewnienie bezpieczeństwa konwojów z zaopatrzeniem dla sił amerykańskich i NATO na terytorium Pakistanu. Głównodowodzący CENTCOM, gen. David Petraeus, uważany za autora sukcesu w Iraku, rozważa korzystanie z innych szlaków dostaw – przez terytorium Rosji i państw środkowoazjatyckich, co jednak może okazać się niełatwe²¹.

Niepowodzeniem skończyły się starania ekipy Busha o skłonienie Iranu do rezygnacji z dążenia do uzyskania broni nuklearnej. Polityka odstraszenia, realizowana poprzez izolowanie Iranu i nakładanie na niego sankcji, nie przyniosła efektów – Iran kontynuował prace nad wzbogacaniem uranu, a jego wpływy w regionie wzrosły. Do porażki Amerykanów przyczyniło się pogorszenie pozycji USA na Bliskim Wschodzie i osłabienie ich wiarygodności. Pewną rolę odegrało również opublikowanie w grudniu 2007 r. raportu amerykańskiego wywiadu²², w którym stwierdzono, że Iran w 2003 r. zaprzestał prac nad wojskową częścią swego programu nuklearnego. Raport nie spowodował rewizji polityki Waszyngtonu wobec Iranu, ale wzmocnił argumenty przeciwników prewencyjnego ataku USA na Iran. Zwiększył poczucie zagrożenia w Izraelu, budząc obawy, czy w przyszłości Stany Zjednoczone nie zaakceptują nuklearnego Iranu. Prasa podała, że na początku 2008 r. Biały Dom wstrzymał atak Izraela na Iran, odmawiając mu pomocy w bombardowaniu irańskich instalacji nuklearnych²³. Prezydent Obama zaproponował Iranowi bezpośredni dialog bez warunków wstępnych, co nie oznacza rezygnacji z instrumentów nacisku w razie nieustępliwej postawy Teheranu.

Zainicjowana przez Biały Dom w listopadzie 2007 r. na konferencji w Annapolis próba wznowienia rozmów pokojowych między Izraelem i Autonomią Palestyńską zakończyła się fiaskiem, m.in. na skutek słabości politycznej amerykańskiego prezydenta, premiera Izraela Ehuda Olmerta i prezydenta Autonomii Mahmuda Abbasa²⁴.

²¹ Na początku lutego 2009 r. władze Kirgistanu pod wpływem obietnic rosyjskich wypowiedziały porozumienie ws. dzierżawy przez USA bazy wojskowej Manas, bardzo potrzebnej dla zaopatrywania wojsk amerykańskich w Afganistanie.

²² *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities, National Intelligence Estimate*, listopad 2007, www.dni.gov/press_releases.

²³ Zob. *Strengthening the Partnership. How to Deepen U.S.-Israel Cooperation on the Iranian Nuclear Challenge*, The Washington Institute for Near East Policy, czerwiec 2008; „New York Times” z 11 stycznia 2009 r.

²⁴ Szerzej nt. bliskowschodniej polityki administracji G.W. Busha zob. Z. Brzeziński, B. Scowcroft, *America and the World: Conversation on the Future of American Foreign Policy*, Basic Books, New York 2008; P. Salem, *The Middle East: Evolution of a Broken Regional Order*, Carnegie Papers, czerwiec 2008, Carnegie Endowment for International Peace.

STOSUNKI Z EUROPA

Oczekiwanie na Obamę

Mimo poprawy współdziałania w stosunkach transatlantyckich podczas drugiej kadencji Busha większość europejskich przywódców i opinii publicznej krytycznie oceniała jego prezydenturę. Animoszje między sojusznikami, które nasiliły się w latach 2001–2004, uległy osłabieniu, ale pozostawiły trwałe ślad. Nastąpiła erozja amerykańskiego przywództwa przy jednoczesnej emancypacji UE i europejskich członków NATO. Przejawem tych niekorzystnych dla Waszyngtonu tendencji była odmowa – mimo nacisków Białego Domu – przyznania Gruzji i Ukrainie na szczycie NATO w kwietniu 2008 r. Planu działań na rzecz Członkostwa (MAP). Biały Dom, który nie zapewnił sobie wcześniej poparcia sojuszników, na szczycie poniósł prestiżową porażkę. Amerykanów popierała Kanada i państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Za przedwczesną zgodę na MAP dla Gruzji i Ukrainy uznawały Francja i Niemcy, głównie z obawy przed reakcją Rosji. Większość państw zachodnioeuropejskich, w tym Wielka Brytania, była niechętna podjęciu decyzji w tej sprawie. W końcowym komunikacie ze szczytu zadeklarowano, że Gruzja i Ukraina zostaną członkami Sojuszu w przyszłości, a na grudzień 2008 r. zapowiedziano ponowną ocenę ich aspiracji do MAP. Duże znaczenie dla spójności Sojuszu miał wyrażony w komunikacie konsensus w ocenie zagrożenia bezpieczeństwa na skutek proliferacji technologii raketowych i uznanie budowy elementów amerykańskiego systemu w Europie za wkład w bezpieczeństwo Sojuszu. Pozytywny wydzźwięk miała też zmiana amerykańskiego stosunku do unijnej ESDP²⁵.

Entuzjastyczne przyjęcie kandydata na prezydenta B. Obamy na wiecu w Berlinie w dniu 24 lipca 2008 r. świadczyło nie tylko o zainteresowaniu Europejczyków wynikami wyborów, lecz także o jednoznacznej sympatii dla jego kandydatury. **Ze zwycięstwem Obamy łączono nadzieje na pogłębienie transatlantyckiej współpracy, bardziej partnerskie traktowanie sojuszników przez Biały Dom oraz na zerwanie przez nowo wybranego prezydenta z powszechnie krytykowanymi praktykami** (sprawa Guantanamo, stosowanie tortur itd.). Od pierwszych dni urzędowania ekipa Obamy demonstruje gotowość do konsultowania z sojusznikami swych inicjatyw w polityce zagranicznej. Amerykanie liczą na świadomość wspólnoty interesów obu stron.

Nie wiadomo jednak, czy prezydentowi Obamie uda się przekonać Europejczyków do amerykańskiej percepcji zagrożeń (m.in. w sprawie terroryzmu, Iranu) oraz jak przywódcy państw europejskich odniosą się do postulatu zwiększenia udziału w operacji w Afganistanie. W szczególności niewiadomą jest elastyczność stanowiska Niemiec, najważniejszego obok Wielkiej Brytanii sojusznika USA na kontynencie europejskim, zwłaszcza w odniesieniu do takich kwestii jak podejście do Rosji,

²⁵ Zob. P. Gallis, *The NATO Summit at Bucharest, 2008*, CRS Report to Congress, 5 maja 2008 r. Na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w grudniu 2008 r. nie zdecydowano się na przyznanie MAP Gruzji i Ukrainie, potwierdzając jedynie wcześniejsze deklaracje, uznające ich atlantyckie aspiracje.

stosunki handlowe z Iranem oraz charakter zaangażowania w Afganistanie²⁶. Szansę na umocnienie swej pozycji jako jednego z głównych partnerów Waszyngtonu w Europie ma Paryż. Za prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego stosunki amerykańsko-francuskie uległy zdecydowanej poprawie, do ich zacieśnienia przyczyniłby się zapowiadany powrót Francji do struktur wojskowych NATO.

Stosunki polsko-amerykańskie – pod znakiem tarczy antyrakietowej

W stosunkach polsko-amerykańskich najważniejszym wydarzeniem było zakończenie rozpoczętych w styczniu 2007 r. negocjacji w sprawie budowy w Polsce bazy pocisków rakietowych, wchodzących w skład amerykańskiego systemu obrony antyrakietowej, który ma chronić terytorium USA przed irańskim atakiem. Do przelomu w rokowaniach przyczyniła się rosyjska operacja wojskowa w Gruzji, która potwierdzając imperialne ambicje Moskwy, zwiększyła przychylność strony amerykańskiej wobec polskich postulatów. 20 sierpnia w Warszawie podpisano umowę dotyczącą rozmieszczenia na terytorium Polski antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących oraz deklarację w sprawie współpracy strategicznej między RP i USA²⁷. Umowa zezwala na budowę w Polsce bazy dla dziesięciu nienuklearnych rakiet przechwytyjących, należących do amerykańskiego globalnego systemu obrony przeciwrakietowej. Baza pozostanie własnością RP i będzie udostępniona stronie amerykańskiej na potrzeby realizacji umowy. Dyslokacja na terenie Polski amerykańskich rakiet uzupełni system obronny naszego kraju o nowy rodzaj uzbrojenia i zacieśni polsko-amerykańską współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa.

Strona polska przywiązywała dużą wagę do podpisania deklaracji o współpracy strategicznej między obu krajami. W deklaracji potwierdzono zobowiązanie Stanów Zjednoczonych do zapewnienia bezpieczeństwa Polski i wszelkich obiektów amerykańskich na jej terytorium oraz zawarto zobowiązanie USA do wspólnych działań przeciwko militarnym i niemilitarnym zagrożeniom wywołanym przez strony trzecie. Deklaracja przewiduje podjęcie bliskiej współpracy w dziedzinie polityczno-wojskowej, wymiany informacji oraz technologicznej, badawczej i przemysłu obronnego. Głównym forum dialogu w sferze polityczno-wojskowej będzie Grupa Konsultacyjna ds. Współpracy Strategicznej. Dla Polski ważne jest potwierdzenie w deklaracji zaangażowania USA we wsparcie polskich działań na rzecz modernizacji sił zbrojnych oraz zapewnienie umieszczenia w Polsce baterii rakiet Patriot, a najdalej do 2012 r. ustanowienia dla niej stałego garnizonu.

Nie wiadomo, jaką decyzję w sprawie instalowania w Europie elementów systemu obrony antyrakietowej podejmie administracja Obamy, która uzależnia ją od oceny zdolności systemu do działania²⁸. Pewien wpływ na decyzje Białego Domu

²⁶ Zob. *A New Map for American-German Relations. Memorandum to the New President*, American Institute for Contemporary German Studies, www.aics.org.

²⁷ Teksty umowy i deklaracji zob. www.msz.gov.pl.

²⁸ W budżecie Pentagonu na 2009 r. wykorzystanie funduszy na rozmieszczenie w Europie systemu obrony antyrakietowej uzależniono od podpisania i ratyfikowania przez Polskę i Czechy porozumień o utworzeniu baz oraz od oświadczenia sekretarza obrony, że rakiety przechwytyjące, które mają być w bazie w Polsce, są zdolne do efektywnego działania w warunkach operacyjnych.

może wyrzucić również powściągliwe – mimo rozstrzygnięć na szczycie NATO w kwietniu 2008 r. – podejście zachodnioeuropejskich sojuszników do tych planów oraz stanowczy sprzeciw Rosji. Niewiadomą jest też gotowość nowej administracji do udzielenia – zgodnie z deklaracją strategiczną – wsparcia programowi modernizacji polskiej armii. W 2009 r. Polska ma otrzymać 47 mln USD pomocy wojskowej w ramach programu *Foreign Military Financing*.

Mimo tych niewiadomych Polska pozostanie jednym z ważnych partnerów USA w Europie. Dużą rolę we współpracy polsko-amerykańskiej odgrywa zaangażowanie Polski w operację ISAF w Afganistanie, w której bierze udział 1600 polskich żołnierzy. W 2008 r. Polska przejęła odpowiedzialność za jedną z prowincji afgańskich – Ghazni. Na tle zacieśniającej się polsko-amerykańskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa zgrzytem jest nieobjęcie Polski amerykańskim programem bezwizowym. W październiku 2008 r. administracja Busha postanowiła o włączeniu do niego Czech, Słowacji, Litwy, Łotwy, Estonii i Korei Południowej, które w 2007 r. spełniły złagodzone warunki, wyznaczone przez Kongres.

No business as usual czy nowe otwarcie w stosunkach z Rosją

W 2008 r., podobnie jak w roku poprzednim, stosunki amerykańsko-rosyjskie ulegały pogorszeniu. Rosyjscy przywódcy przekonanie o schyłku hegemonii amerykańskiej łączyli z wiarą w rosnącą siłę Federacji Rosyjskiej. Stanowczo przeciwstawiali się, wspieranym przez Waszyngton, euroatlantyckim aspiracjom Gruzji i Ukrainy, a rozmieszczenie w Europie Środkowej elementów amerykańskiego systemu obrony antyrakietowej oceniali jako próbę neutralizacji rosyjskiego potencjału strategicznego, jego zdolności „odstraszenia”. Administracji Busha, która dążyła do rozszerzenia wpływów Zachodu na Zakaukaziu i w Azji Środkowej oraz poprawy dostępu do zasobów surowców energetycznych w tych regionach, zależało na współpracy z Rosją w wielu istotnych sprawach (Iran, powstrzymanie proliferacji broni masowej zagłady i in.). Jako próbę zapobieżenia pogłębianiu się rozdźwięków należy ocenić podpisanie 6 kwietnia 2008 r. przez prezydentów USA i FR ramowej deklaracji o współpracy strategicznej²⁹, której celem miało być „przekształcenie strategicznej rywalizacji USA i Rosji w strategiczne partnerstwo”. W deklaracji skoncentrowano się na współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, w walce z proliferacją broni masowej zagłady, międzynarodowym terroryzmem oraz w dziedzinie strategicznej współpracy gospodarczej. Zapowiedziano m.in. redukcję strategicznej broni ofensywnej i wyrażono zainteresowanie utworzeniem systemu obrony antyrakietowej, w którym Rosja, USA i Europa będą uczestniczyć jako równorzędni partnerzy. W maju 2008 r. oba kraje podpisały porozumienie o współpracy w dziedzinie cywilnej energetyki jądrowej (tzw. *123 Agreement*).

Punktem zwrotnym w amerykańskim podejściu do Rosji stała się rosyjska operacja wojskowa przeciwko Gruzji w sierpniu 2008 r., która ujawniła nie tylko agresywność Kremla, lecz także jego słabość militarną. W Stanach Zjednoczonych

²⁹ U.S.–Russia Strategic Framework Declaration, 6 kwietnia 2008 r., www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04.

działania rosyjskie uznano za próbę zmiany w układzie sił między Zachodem a Rosją, zmierzającą do utrzymania przez Moskwę strefy wpływów na obszarze postsowieckim, uniemożliwienia Amerykanom swobodnego dostępu do surowców energetycznych w Azji Środkowej i umocnienia rosyjskiej kontroli nad infrastrukturą tranzytową tych surowców w basenie Morza Kaspijskiego. Do zwiększenia krytycyzmu wobec Rosji przyczyniła się także jej aktywność w Ameryce Łacińskiej.

Jesienią 2008 r. większość amerykańskiej elity politycznej nie miała wątpliwości, że Moskwa powinna zapłacić za swoje działania (*no business as usual*)³⁰. Biały Dom zaferował Gruzji pomoc wartości 1 mld USD. W celu koordynacji pomocy dla Gruzji, obejmującej również odbudowę jej infrastruktury militarnej, Sojusz Północnoatlantyczny utworzył komisję NATO–Gruzja. Wyrazem zaangażowania ekipy Busha było podpisanie amerykańsko-ukraińskiej Karty strategicznego partnerstwa i w dziedzinie bezpieczeństwa (19 grudnia 2008 r.) oraz amerykańsko-gruzińskiej Karty strategicznego partnerstwa (9 stycznia 2009 r.). We wrześniu 2008 r. Biały Dom zrezygnował z przedłożenia Kongresowi amerykańsko-rosyjskiego porozumienia o współpracy w dziedzinie cywilnej energetyki jądrowej, zawieszono też działalność Rady NATO–Rosja. Po rosyjskiej operacji w Gruzji Amerykanie zintensyfikowali starania o budowę niekontrolowanych przez Rosję szlaków eksportu surowców energetycznych. Stosunki amerykańsko-rosyjskie uległy znacznemu ochłodzeniu.

Administracja Obamy postanowiła rozpocząć od zwrotu w stosunkach z Rosją. W programowym wystąpieniu na konferencji w Monachium 2 lutego 2009 r. wiceprezydent Joe Biden zadeklarował, że „USA chcą współpracować z Rosją tam, gdzie jest to możliwe, choć nie we wszystkim się z nią zgadzają”³¹. Wśród czynników, które wpłynęły na stanowisko Białego Domu, należy wymienić dążenie ekipy Obamy do redukcji (a nawet eliminacji) arsenałów nuklearnych. W związku z wygaśnięciem w 2009 r. układu START Amerykanie zamierzają zaproponować Rosji redukcję arsenałów nuklearnych aż o 80%. Kłopoty NATO z tranzytem przez Pakistan dostaw dla wojsk sojuszniczych w Afganistanie spowodowały poszukiwanie alternatywnych szlaków przez Rosję. Z Moskwy, też poważnie dotkniętej kryzysem, napływają sygnały świadczące o gotowości do kompromisu. Politycy rosyjscy liczą, że uda się im przekonać prezydenta Obamę do rezygnacji z planów rozmieszczenia w Europie elementów systemu obrony antyrakietowej.

POLITYKA WOBEC AZJI

Rozpatrywana na tle przesuwania się centrum światowej gospodarki i handlu w kierunku Azji i Pacyfiku oraz rosnącej potęgi Chin azjatycka polityka eki-

³⁰ C. Rice, *Musimy powstrzymać Rosję*, „Gazeta Wyborcza” z 25 września 2008 r.; zob. A. Kuchins, R. Weitz, *Russia's Place in an Unsettled World – Calculations in the Kremlin*, The Stanley Foundation, listopad 2008.

³¹ Mówiąc o zwrocie w stosunkach z Rosją, J. Biden porównał go do komputerowej komendy „reset”. J. Biden, *Speech at the 45th Munich Security Conference*, www.securityconference.de. Zob. S. Sestanovich, *What has Moscow done*, „Foreign Affairs”, listopad–grudzień 2008.

py Busha jest przez większość amerykańskich ekspertów oceniana pozytywnie. Zwraca się przy tym uwagę, że zwiększanie się wpływów Chin kosztem USA ma charakter jedynie względny, a nie bezwzględny, stosunki amerykańsko-chińskie nie są zaś grą o sumie zerowej. Stany Zjednoczone pozostaną bowiem największą potęgą w Azji również w dalszej (bliżej nieokreślonej) przyszłości, a rosnące wpływy Chin nie zagrażają interesom amerykańskim ani w krótko-, ani w średnioterminowej perspektywie. Dynamiczny rozwój Chin i brak potencjału przywódczego po stronie potęg azjatyckich zwiększa zapotrzebowanie na amerykańską obecność w Azji. Zdaniem ekspertów upowszechnieniu się w regionie przekonania o schyłku amerykańskiej hegemonii sprzyjała koncentracja uwagi administracji Busha na sprawach Bliskiego Wschodu, m.in. kosztem głębszego zaangażowania w sprawy azjatyckie. Prezydent Bush i Condoleezza Rice rzadko uczestniczyli w obradach ASEAN, a APEC interesowała ich jedynie z punktu widzenia wojny z terroryzmem. Ekipa Busha nie wykazała zainteresowania bliższą współpracą z EAS (Szczyt Azji Wschodniej)³².

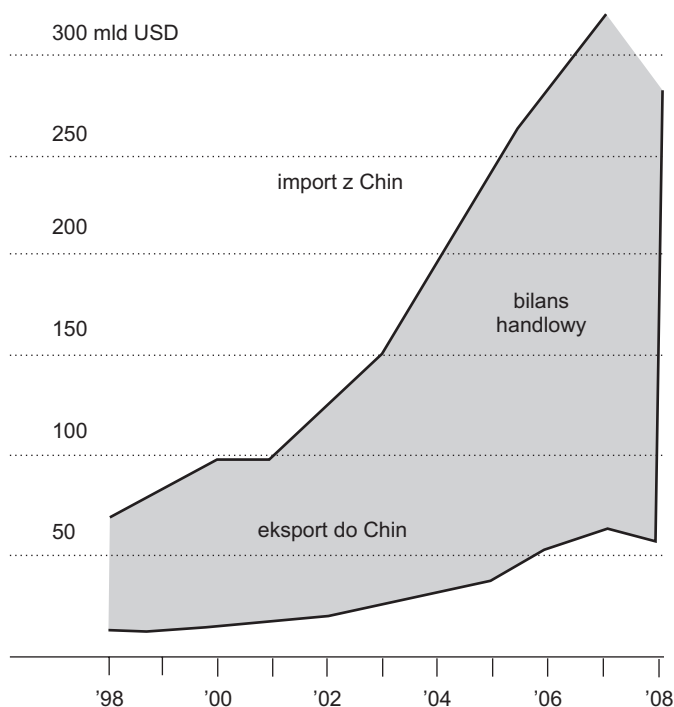
Spektakularnym przejawem poprawy stosunków amerykańsko-chińskich za prezydentury Busha była jego obecność na uroczystości otwarcia olimpiady w Pekinie w sierpniu 2008 r. **Stosunki amerykańsko-chińskie ulegały ewolucji, której charakter określało z jednej strony malejące znaczenie sporów na tle politycznym (m.in. sprawy Tajwanu), a z drugiej – pogłębianie się współzależności w dziedzinie handlu i finansów.** Uzależnieniu rozwoju Chin od stale rosnącego eksportu i stabilizacji chińskich finansów odpowiadało amerykańskie zapotrzebowanie na tani import i zagraniczne finansowanie amerykańskiego zadłużenia. Amerykańsko-chińską wymianę handlową cechuje bardzo szybko rosnąca (do 2006 r.) przewaga importu z Chin nad amerykańskim eksportem do tego kraju (wykres 2).

Szacuje się, że Chiny są nabywcą amerykańskich papierów wartościowych (papierów dłużnych, emitowanych lub gwarantowanych przez władze amerykańskie, akcji) na sumę 1,8 bln USD³³. W okresie wzrostu gospodarczego ta amerykańsko-chińska symbioza wydawała się korzystna dla obu stron, podczas kryzysu okazała się niebezpieczna. Nie wiadomo bowiem, czy wobec zmniejszenia się amerykańskich wydatków na konsumpcję i zwiększonego zapotrzebowania USA na finansowanie ich zadłużenia przez zagranicę Chiny będą chciały i mogły spełnić te oczekiwania.

³² Zob. E.L. Frost, J.J. Przystup, P.C. Saunders, *China's Rising Influence in Asia: Implications for U.S. Policy*, Strategic Forum, kwiecień 2008, www.ndu.edu/inss; Z. Brzeziński. B. Scowcroft, op. cit.; D.H. Paal, *Asia – Shaping the Future*, Carnegie Endowment for International Peace, czerwiec 2008; T. Funabashi, *Keeping up with Asia. America and the new balance of power*, „Foreign Affairs”, wrzesień–październik 2008; *Advising the new U.S. president*, „Asia Policy”, styczeń 2009.

³³ Wzajemne uzależnienie się Stanów Zjednoczonych i Chin skłoniło historyka Nialla Fergusona do nazwania obu krajów Chimeryką.

Wykres 2
Dynamika bilansu handlowego między USA i ChRL



Źródło: „International Herald Tribune” z 27–28 grudnia 2008 r.

Do największych sukcesów swej prezydentury G.W. Bush zalicza zapoczątkowanie procesu denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego dzięki realizacji porozumienia z Koreą Północną z 13 lutego 2007 r., osiągniętego w ramach rozmów sześciopartynnych przy walnym udziale Chin. Na mocy tego porozumienia władze KRLD w maju 2008 r. przekazały dokumentację reaktora w Jongbjon, a 27 czerwca wysadziły w powietrze jego wieżę chłodniczą. W odpowiedzi na te działania amerykański prezydent zniósł sankcje nałożone na Koreę Północną na mocy *Trading with Enemy Act*. W październiku 2008 r. Kongres skreślił Koreę Północną z listy państw sponsorujących terroryzm. Decyzje te w niewielkim stopniu zmniejszają izolację KRLD. Nadal bowiem obowiązują sankcje nałożone na nią z powodu naruszania praw człowieka, przeprowadzenia próby nuklearnej w 2006 r. i proliferacji broni masowej zagłady. Od KRLD oczekuje się ujawnienia danych dotyczących wzbogacania uranu, liczby posiadanych ładunków nuklearnych oraz udziału w procesie proliferacji. **Proces denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego jest daleki od zakończenia i będzie kontynuowany przez administrację Obamy, która ma przed sobą również zadanie sformułowania kompleksowej polityki wobec KRLD.**

Najważniejszymi wydarzeniami w 2008 r. w stosunkach amerykańsko-indyjskich były ratyfikacje porozumienia z 2006 r. o współpracy obu krajów w dziedzinie pokojowego wykorzystania energetyki jądrowej – w indyjskim parlamencie w lipcu, a w październiku w amerykańskim Senacie. W sierpniu 2008 r. na wniosek Waszyngtonu członkowie Grupy Dostawców Nuklearnych zezwolili Indiom na korzystanie z technologii i paliwa nuklearnego z innych krajów. Dzięki temu Indie jako jedyne państwo dysponujące bronią jądrową i niebędące sygnatariuszem NPT mają prawo uczestniczyć w handlu materiałami i technologiami nuklearnymi. **Indie, które odgrywają coraz większą rolę w amerykańskiej polityce w Azji, jednocześnie dążą do zachowania „strategicznej autonomii”, również wobec USA.** Mediacja Waszyngtonu między Indiami i Pakistanem wobec groźby wybuchu konfliktu między nimi po zamachu w Bombaju w końcu listopada 2008 r. potwierdziła kluczową rolę Stanów Zjednoczonych w układzie sił w Azji Południowej.