

## VI. STANY ZJEDNOCZONE – GRANICE HEGEMONII

Źródłem hegemonii Stanów Zjednoczonych, których mieszkańcy stanowią zaledwie 4,7% globalnej populacji, jest gospodarcza, polityczna i militarna przewaga tego kraju nad resztą świata. W 2002 r. amerykański produkt krajowy brutto stanowił 21,1% światowego PKB, minimalnie ustępując łącznej wartości PKB kolejnych pięciu największych gospodarek – Japonii, Niemiec, Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii. Był on między innymi trzydziestokrotnie większy od rosyjskiego, dwudziestokrotnie – od indyjskiego, a ośmiokrotnie – od chińskiego. Stany Zjednoczone dominują nad światem również w dziedzinie militarnej. Waszyngton przeznacza na zbrojenia więcej niż 12 kolejnych państw tworzących czołówkę listy krajów o najwyższych wydatkach wojskowych. Pod względem ilościowym i jakościowym siły zbrojne USA dysponują miażdżącą przewagą nad sojusznikami oraz potencjalnymi i faktycznymi rywalami. Kluczowe znaczenie dla efektywności operacji wojennych prowadzonych przez USA ma bezwzględny prymat tego kraju w dziedzinie najnowocześniejszej techniki wojskowej.

Administracja George'a W. Busha, której strategicznym celem było zdyskontowanie tej przewagi i utrwalenie jej w długiej (nieokreślonej) perspektywie historycznej, w 2003 r. podjęła bezprecedensowe pod względem skali i charakteru działania zmierzające do zmodyfikowania reguł pozimnowojennego porządku międzynarodowego. Działając w warunkach bezpośredniego zagrożenia terroryzmem i wobec groźby destabilizacji w skali globalnej na skutek proliferacji broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia, Waszyngton dążył do ukształtowania nowej formuły amerykańskiego przywództwa, które nie odrzucając dorobku multilateralizmu, w znacznie większym stopniu niż dotychczas korzysta z instrumentów unilateralnych. Republikańska ekipa uznała, że Stany Zjednoczone z tytułu odpowiedzialności za stan i losy świata nie powinny być krępowane więzami ograniczającymi swobodę działania pozostałych aktorów sceny globalnej, a wynikającymi z prawa międzynarodowego, zobowiązań sojuszniczych bądź przynależności do organizacji międzynarodowych. Jednak podjęte w 2003 r. najważniejsze amerykańskie przedsięwzięcia w stosunkach z zagranicą, mimo ich dużej (na ogół) skuteczności, są nie tylko świadectwem politycznej i militarnej potęgi Waszyngtonu. Wskazują również na ciężary, jakie niesie ze sobą sprawowanie przywództwa, i ograniczenia, jakim może podlegać amerykańska hegemonia. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z: – konieczności zaakceptowania amerykańskiego przywództwa przez szeroko rozumianą społeczność międzynarodową, a w szczególności z potrzeby uzyskania aprobaty dla operacji militarnych,

- znaczenia partnerskiego współdziałania jako czynnika „warunkującego” kształtowanie porządku międzynarodowego, którego podstawą jest wspólnota ideałów i wartości,
- ograniczonych możliwości USA w zakresie samodzielnego rozwiązywania zarówno trudnych problemów globalnych, jak i skomplikowanych konfliktów regionalnych.

### ASPEKTY WEWNĘTRZNE

Polityka wewnętrzna ekipy Busha była podporządkowana strategicznemu celowi, jakim jest zapewnienie zwycięstwa urzędującego prezydenta w wyborach w 2004 r. W związku z tym najważniejszymi zadaniami były: przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego (by uniknąć losu Busha seniora, który przegrał wybory w 1991 r. na skutek dekonjunkury w gospodarce) oraz zapewnienie bezpieczeństwa państwa, poważnie zagrożonego przez międzynarodowy terroryzm.

Kontynuując dotychczasową linię polityki ekonomicznej, polegającą na ożywieniu działalności inwestycyjnej i pobudzaniu popytu dzięki obniżkom podatków, w styczniu 2003 r. prezydent Bush wystąpił z kolejną propozycją obniżenia podatków federalnych od osób indywidualnych i przedsiębiorców – o 674 mld USD w okresie 10 lat, w tym o 100 mld w roku bieżącym. Mimo zmniejszenia propozycji prezydenta przez Kongres o połowę, uchwalona w maju ustawa, oferująca obniżkę podatków o 350 mld USD i 20 mld USD w formie pomocy dla stanów w okresie 10 lat, była trzecią co do wielkości obniżką danin publicznych w historii USA. Przewidywano, że z jej dobrodziejstw skorzysta 136 mln podatników<sup>1</sup>. Nadzieje administracji na powrót do wzrostu gospodarczego dzięki zmniejszeniu ciężarów podatkowych spełniły się już w drugiej połowie 2003 r., gdy pojawiły się oznaki, że gospodarka amerykańska wychodzi z zastoju. W trzecim kwartale 2003 r. tempo wzrostu gospodarczego osiągnęło 8,2%, ale w czwartym kwartale zmalało do 4%. Wzrostowi gospodarczemu towarzyszył wzrost wydajności, która od połowy 2002 r. do połowy następnego roku zwiększyła się o 4%.

Niepokojącym zjawiskiem było natomiast stosunkowo wysokie bezrobocie, które za prezydentury Busha znacznie wzrosło. Latem 2003 r. wynosiło ponad 6%, a pod koniec roku – mimo ożywienia gospodarczego – zmalało nieznacznie do poziomu 5,7%. Celem jego zwalczania administracja opracowała program pobudzania krajowej wytwórczości, tworzenia korzystniejszych warunków dla rodzimej produkcji przemysłowej i poprawy jej zdolności konkurowania z tanimi towarami importowanymi. Zwiększenie zdolności eksportowych amerykańskiego przemysłu ma przyczynić się do osłabienia niekorzystnych tendencji w handlu zagranicznym, spowodowanych jego pogłębiającym się deficytem na skutek wzrostu importu z państw azjatyckich, przede wszystkim z Chin. Niepokojącym zjawis-

<sup>1</sup> Z inicjatywy administracji Busha Kongres uchwalił w 2001 r. obniżkę podatków o 1,53 bln USD w okresie 10 lat, a jesienią 2002 r. program pobudzania gospodarki wartości 350 mld USD.

kiem było także spowolnienie – w porównaniu z końcem minionej i początkiem obecnej dekady – tempa napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Stanów Zjednoczonych. Rozwój USA jest bowiem w dużej mierze oparty na zasilaniu kapitałowym z zewnątrz. Na perspektywy wzrostu gospodarczego niekorzystnie może wpłynąć także rosnący deficyt budżetu federalnego, który w roku budżetowym 2003 wyniósł 374,2 mld USD i był dwukrotnie wyższy niż w roku poprzednim. Przyczyn pogorszenia stanu finansów publicznych upatrywano w spowolnieniu tempa wzrostu gospodarczego, zmniejszeniu wpływów budżetowych na skutek obniżki podatków oraz zwiększeniu obciążeń po stronie wydatków w związku z operacją antyiracką. Biuro Budżetowe Kongresu (CBO) przewidywało, że w ciągu najbliższych 10 lat deficyt budżetowy państwa łącznie będzie sięgać kwoty 1,4 bln USD.

W dziedzinie polityki bezpieczeństwa ekipa Busha konsekwentnie realizowała zadania uznane za priorytetowe po zamachu 11 września 2001 r. Celem wzmocnienia obrony terytorium USA jesienią 2002 r. utworzono Dowództwo Północne (*Northern Command*) sił zbrojnych USA. Znacznie zwiększono zadania Dowództwa Obrony Powietrznej Ameryki Północnej (*North American Air Defense Command* – NORAD), które odpowiada za obszar powietrzny USA i Kanady. Oprócz jednostek lotnictwa podporządkowano mu także pewną liczbę amerykańskich i kanadyjskich oddziałów Gwardii Narodowej, oddziałów wojsk lądowych oraz okrętów wojennych. Kontynuowano budowę systemu obrony przeciwrakietowej, na który w 2004 r. przeznaczono 9,1 mld USD. W dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego administracja dążyła do stworzenia całościowego systemu eliminującego zagrożenie terroryzmem. Za jego zorganizowanie i funkcjonowanie odpowiedzialny jest Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego (DHS), który współdziała z FBI i instytucjami wywiadowczymi<sup>2</sup>. Na początku 2003 r. DHS opracował dwie szczegółowe strategie dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa cyberprzestrzeni oraz ochrony infrastruktury i kluczowych zasobów. Na mocy dyrektywy prezydenta celem usprawnienia współpracy między instytucjami wywiadowczymi na początku 2003 r. utworzono Ośrodek Integracji Zagrożeń Terrorystycznych (*Terrorist Threat Integration Center*). W 2003 r. znacznie zaostrzono procedurę przyznawania wiz cudzoziemcom i ograniczono liczbę osób uprawnionych do korzystania z prawa azylu w USA, a na początku 2004 r. wprowadzono obowiązek skanowania odcisków palców oraz fotografowania posiadaczy wiz wjazdowych do USA.

Zwiększenie – na mocy *USA Patriot Act* z 2001 r. – uprawnień organów ścigania w zakresie inwigilacji i zatrzymywania podejrzanych o terroryzm oraz gromadzenia materiałów dowodowych pociągnęło za sobą ograniczenie praw obywatelskich w niektórych dziedzinach. Wiele wątpliwości, zarówno w USA, jak i za granicą, budził sposób postępowania z osobami zatrzymanymi podczas wojny z terroryzmem, przede wszystkim z około 660 cudzoziemcami osadzonymi w bazie Guantanamo na Kubie oraz w innych bazach poza granicami USA. Zastrzeżenia

<sup>2</sup> Zob. *National Strategy for Homeland Security*, Office of Homeland Security, July 2002, [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07).

budziło także odmówienie prawa do procesu sądowego i kontaktów z obrońcą Jose Padilli i Yaserowi Esam Hamdiemu, obywatelom amerykańskim, których uznano za „walczących po stronie wroga” (*enemy combatants*). W uzasadnieniach swych decyzji Departament Sprawiedliwości powoływał się na uprawnienia władzy wykonawczej, wynikające z konstytucyjnego podziału władzy, zaś krytycy stanowiska administracji dowodzili, że pozbawienie podejrzanych o terroryzm praw obywatelskich jest bezprawne. Spór ma rozstrzygnąć Sąd Najwyższy, który w listopadzie 2003 r., przyjmując do rozpoznania apelację przedłożoną przez obrońców osadzonych w Guantanamo, postanowił wypowiedzieć się na temat właściwości sądów amerykańskich w tego typu sprawach. W grudniu SN postanowił rozpatrzyć sprawy Hamdiego i Padilli<sup>3</sup>. Dużym sukcesem administracji była odmowa rozpatrzenia przez Sąd Najwyższy odwołania od decyzji sądu apelacyjnego, który uznał prawo władzy wykonawczej do nieujawniania informacji o cudzoziemcach zatrzymanych po zamachu 11 września 2001 r.

**Ekipa Busha konsekwentnie dążyła bowiem do rozszerzenia zakresu działania władzy wykonawczej i umocnienia swej pozycji wobec innych organów władzy.** Dyskontując zagrożenie terroryzmem, Biały Dom znacznie ograniczył wgląd Kongresu w funkcjonowanie urzędu prezydenta. Dużą rolę w procesie umacniania prezydentury odegrało tworzenie systemu wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, które spowodowało nie tylko rozrost instytucji podległych egzekutywie, ale i ograniczenie zewnętrznej (sądowej, parlamentarnej, prasowej) kontroli nad ich działalnością. Jednocześnie znacznemu osłabieniu uległa pozycja Kongresu, z jednej strony podzielonego i pozbawionego przywództwa, a z drugiej – akceptującego konieczność zwiększenia uprawnień prezydenta w sytuacji, gdy kraj jest w stanie wojny.

Większość społeczeństwa, które po zamachu 11 września 2001 r. niemal w całości skonsolidowało się wokół prezydenta, nadal popierała politykę Białego Domu. W 2003 r. społeczna akceptacja działań prezydenta utrzymywała się na wysokim poziomie, w zasadzie nie spadając poniżej 55%. Poparcie udzielane Bushowi przez większość nie oznaczało jednak, że straciły na znaczeniu podziały w społeczeństwie amerykańskim, które ujawniły się podczas wyborów prezydenckich w 2000 r. i świadczyły o wyraźnym rozdźwięku między liberalnie zorientowaną elitą i mieszkańcami wielkich miast a tradycyjnie nastawionymi mieszkańcami prowincji. W 2000 r. Bush zwyciężył na konserwatywnym Południu i Środkowym Zachodzie, a w granicach stanów przede wszystkim dzięki poparciu mieszkańców małych miast i obszarów wiejskich. O istniejących podziałach świadczyła między innymi bardzo krytyczna ocena Busha przez dużą część społeczeństwa towarzysząca poparciu go przez większość<sup>4</sup>. Przedmiotem diametralnie

<sup>3</sup> Wyrok SN w sprawie Hamdiego i Padilli spodziewany jest w kwietniu 2004 r., a w sprawie osadzonych w Guantanamo – w lipcu 2004 r. Por. J. Braml, *Rule of Law or Dictates by Fear: A German Perspective on American Civil Liberties in the War on Terrorism*, The Fletcher Forum of World Affairs, lato–jesień 2003.

<sup>4</sup> Badania przeprowadzone w listopadzie 2003 r. przez Time/CNN wykazały, że George’a W. Busha za prezydenta godnego podziwu uważało 57% respondentów, w tym zdecydowane poparcie dla niego wyraziło 31% badanych. Natomiast negatywnie o sposobie sprawowania prezydentury

rozbieżnych ocen była zarówno osobowość prezydenta, jak i realizowana przez niego polityka. Na przykład to, w czym zwolennicy Busha upatrywali przejawów czystości moralnej, religijności oraz „jastrzębiej” postawy w sprawach bezpieczeństwa narodowego, jego przeciwnicy postrzegali jako naiwność, świętoszkowatość i podżeganie do wojny.

Uzyskaniu społecznego poparcia sprzyjało nie tylko szeroko podzielane przekonanie, że kraj jest w stanie wojny, a prezydent właściwie wykonuje swe konstytucyjne obowiązki. Dużą rolę odgrywała także zręczność polityczna Białego Domu, który dążąc do zapewnienia Bushowi poparcia osób starszych, stanowczo poparł prace Kongresu nad forsowaną tradycyjnie przez demokratów reformą systemu opieki zdrowotnej dla osób starszych i inwalidów (*Medicare*). Podpisany w grudniu 2003 r. przez prezydenta *Medicare Prescription Drug, Improvement and Modernization Act* przyznaje emerytom prawo do zakupu leków po niższych cenach. Koszt wprowadzenia jej w życie szacowano na około 400 mld USD w ciągu 10 lat. Pozyskaniu wyborców pochodzenia latynoskiego ma służyć zaproponowana przez Busha na początku reformy polityki imigracyjnej, która ma umożliwić cudzoziemcom pracującym w USA „na czarno” zalegalizowanie pobytu i czasowe zatrudnienie.

W obliczu zbliżającej się kampanii wyborczej administracja postanowiła wystąpić z inicjatywami odwołującymi się do bardziej ambitnych celów i pobudzającymi wyobraźnię społeczną. Taki charakter ma przedstawiony 14 stycznia 2004 r. przez prezydenta nowy program wypraw kosmicznych, który przewiduje między innymi loty załogowe na Marsa.

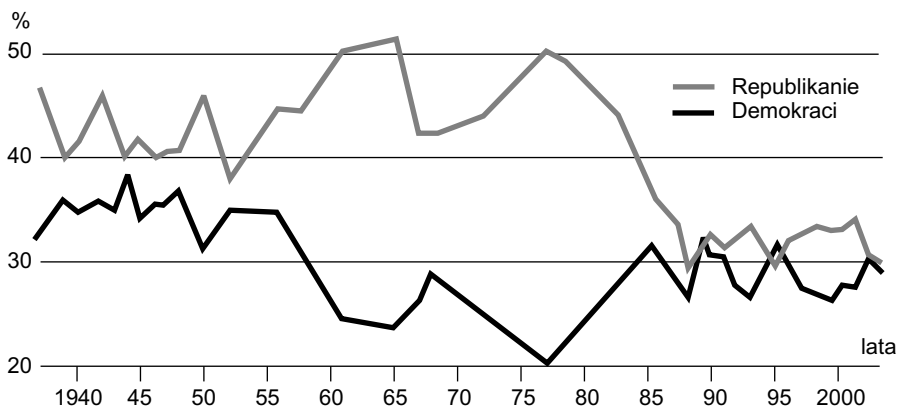
Spoleczne poparcie dla polityki Busha pociągnęło za sobą znaczne wzmocnienie pozycji Partii Republikańskiej, która w minionym stuleciu cieszyła się mniejszym poparciem niż Partia Demokratyczna<sup>5</sup>. W ostatnich latach coraz częściej z republikanami identyfikują się nie tylko mieszkańcy Południa i Środkowego Zachodu (*red states*), którzy w ostatnich wyborach głosowali na Busha, ale i mieszkańcy takich stanów jak Michigan i Floryda, które nie mają jednoznacznej preferencji partyjnej (*swing states*), a nawet stanów tradycyjnie głosujących na demokratów (*blue states*). Republikanie zyskali zwolenników w niemal wszystkich dużych grupach wyborców oprócz Afroamerykanów. Największe sukcesy odnieśli wśród hiszpańskojęzycznych mieszkańców stanów zachodnich i Teksasu oraz wśród białych katolików i białych protestantów. Wzrost liczby zwolenników Partii Republikańskiej, jeżeli okaże się zjawiskiem trwałym, może spowodować przewrót w dotychczasowym układzie sił między partiami, prowadząc do zaniku większości głoszącej na demokratów. Zmiany w identyfikacji partyjnej w ostatnim sześćdziesięcioleciu przedstawia wykres 1.

---

przez Busha wypowiedziało się 42% ankietowanych, w tym 23% – bardzo krytycznie („Time” z 1 grudnia 2003 r.).

<sup>5</sup> *The 2004 Political Landscape, The Pew Research Center, Released: November 5, 2003, people-press.org/reports.*

**Wykres 1**  
**Identyfikacja partyjna**



Źródło: „Financial Times” z 7 listopada 2003 r.

W Partii Demokratycznej po wygraniu prawyborów w lutym i w marcu 2004 r. niekwestionowanym kandydatem został senator John Kerry z Massachusetts. Konsolidując się wokół Kerry’ego, demokraci nabrali wiary w możliwość pokonania urzędującego prezydenta, który będzie kandydatem republikanów w nadchodzących wyborach. O wyniku wyborów w dużej mierze zadecyduje sytuacja w Iraku i stan gospodarki amerykańskiej (groźna dla republikanów „ucieczka” miejsc pracy za granicę).

### DOKTRYNA BUSHA?

O strategii polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych w 2003 r. w znacznym stopniu zdecydowali:

- w sensie ideowym – neokonserwatyści,
- pod względem instytucjonalnym – urząd wiceprezydenta i Departament Obrony.

Neokonserwatyści<sup>6</sup> po raz drugi w mijającym ćwierćwieczu uzyskali znaczący wpływ na kształtowanie się polityki zagranicznej USA. Po raz pierwszy tak duże wpływy mieli za prezydentury Ronalda Reagana jako między innymi autorzy tej

<sup>6</sup> Neokonserwatyzm jako odłam ruchu konserwatywnego uformował się w latach siedemdziesiątych XX wieku i początkowo plasował się między liberalizmem a konserwatyzmem. Neokonserwatyści krytykowali politykę „państwa dobrobytu” za zbytne odejście od mechanizmów rynkowych, ale nie kwestionowali potrzeby angażowania się państwa w sprawy społeczne. Byli zwolennikami silnej władzy państwowej, dysponującej autorytetem moralnym i zdolnej do wpojenia społeczeństwu określonych zasad. Krytykowali dominującą wśród liberalnej elity „kulturę ustępstw”, będącą pokłosiem porażki w wojnie wietnamskiej. Kwestionowali realizowaną przez ekipę Richarda Nixona, Geralda Forda i Jimmy’ego Cartera politykę „odprężenia” (*détente* w stosunkach z ZSRR), zarzucając jej zbytnią ugodowość i osłabienie spójności NATO. Priorytet przyznali działaniu na rzecz obrony „wolnego świata” i umocnienia amerykańskiego przywództwa. Jako rzecznicy reideologizacji polityki zagranicznej nawiązywali do koncepcji liberalistów, kładąc nacisk na przestrzeganie praw człowieka oraz potrzebę wspierania procesów demokratyzacji w krajach rządzonych przez dyktatury.

wersji doktryny „powstrzymywania”, która kładła nacisk na moralny wymiar rywalizacji ze ZSRR – „imperium zła”. Ich całościowa koncepcja obejmowała zakrojony na wielką skalę program zbrojeń, kampanię ideologiczno-propagandową oraz ograniczenia w wymianie gospodarczej ze Związkiem Radzieckim i jego satelitami. Gdy rozpad bloku sowieckiego, a następnie ZSRR, zdezaktualizował strategię „powstrzymywania”, neokonserwatyści na polecenie ówczesnego sekretarza obrony Dicka Cheney’a na początku 1992 r. przygotowali *Wytyczne Planowania Obronnego (Defense Policy Guidance)*<sup>7</sup>, w których położono nacisk na rozbudowę amerykańskiego potencjału do poziomu wykluczającego zdolność innych państw do rzucenia wyzwania Stanom Zjednoczonym, podejmowanie przez USA działań prewencyjnych celem zapobiegania rozprzestrzenianiu broni masowej zagłady oraz gotowość do działań samodzielnych w razie braku sojuszników. Tezy te przyjęto krytycznie, zarzucając im zimnowojenny radykalizm, a prezydent Bush senior, który ubiegał się o reelekcję, ich nie zaakceptował.

Formułowana w latach dziewięćdziesiątych, w opozycji do polityki ekipy Clintona<sup>8</sup>, neokonserwatywna koncepcja przywództwa kładła nacisk na militarny wymiar bezpieczeństwa oraz konieczność aktywnych działań na rzecz promowania amerykańskich interesów i wartości. W raporcie<sup>9</sup> opublikowanym w 2000 r. przez Project for a New American Century nawiązano do *Wytycznych Planowania Obronnego* z 1992 r., stwierdzając, że celem strategicznym jest utrwalenie *Pax Americana*, który zdefiniowano jako „umocnienie międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa, sprzyjającego amerykańskim interesom i ideałom”.

W administracji George’a W. Busha neokonserwatyści objęli kilka wpływowych stanowisk, przede wszystkim w urzędzie wiceprezydenta i w Pentagonie<sup>10</sup>. Początkowo jednak ich głos był stosunkowo słabo słyszalny. Politykę zagraniczną republikańskiej administracji w dużej mierze kształtowała rywalizacja między realistami, reprezentowanymi głównie przez wiceprezydenta Dicka Cheney’a i sekretarza obrony Donalda Rumsfelda, a pragmatykami, skupionymi wokół sekretarza stanu Colina Powella. Wpływy neokonserwatystów szybko wzrosły po zamachu

<sup>7</sup> Autorami tego dokumentu byli zastępcy sekretarza obrony: ds. politycznych – Paul Wolfowitz oraz ds. strategii i zasobów – Lewis Libby.

<sup>8</sup> Za prezydentury Billa Clintona na plan pierwszy wśród neokonserwatystów wysunęli się William Kristol, Robert Kagan, Francis Fukuyama oraz Paul Wolfowitz, zaś instytucjonalnym zapleczem neokonserwatystów – obok American Enterprise Institute – stały się Center for Security Policy oraz Project for a New American Century. W swym programowym artykule *Towards a Neo-Reaganite Policy* („Foreign Affairs”, lipiec–sierpień 1996) Kristol i Kagan wzywali do kontynuowania Reaganowskiego kursu w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

<sup>9</sup> *Rebuilding America’s Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*, [www.newamericancentury.org/defensenationalsecurity.htm](http://www.newamericancentury.org/defensenationalsecurity.htm). W raporcie podstawowe zadania amerykańskich sił zbrojnych określono następująco: ochrona i rozszerzenie „stref demokratycznego pokoju”, niedopuszczenie do pojawienia się wielkomocarstwowego rywala, obrona najważniejszych regionów: Europy, Azji Wschodniej i Bliskiego Wschodu, oraz zwiększenie – dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii – amerykańskiej przewagi w dziedzinie militarnej.

<sup>10</sup> Między innymi Paul Wolfowitz został zastępcą sekretarza obrony, Richard Perle – początkowo przewodniczącym, później jedynie członkiem Rady Polityki Obronnej przy sekretarzu obrony, Lewis Libby – szefem sztabu wiceprezydenta Dicka Cheney’a.

11 września 2001 r. Militarny sukces kampanii w Afganistanie zachęcił Biały Dom do przygotowania radykalnych planów przebudowy środowiska międzynarodowego. Koncepcje neokonserwatystów znalazły wyraz w ogłoszonej we wrześniu 2002 r. *Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych*<sup>11</sup>, w której amerykańską postawę wobec świata określono mianem „distinctly American internationalism”. W *Narodowej Strategii...* kładąc nacisk na stanowczość i siłę amerykańskiego przywództwa oraz potęgę militarną USA, dano wyraz gotowości do współdziałania ze społecznością międzynarodową celem rozszerzania i umacniania pokoju i wolności w świecie oraz liberalizacji międzynarodowego handlu. Zgodnie z postulatami neokonserwatystów w *Narodowej Strategii...* znacznie wzrosła rola „uprzedzających uderzeń” jako instrumentu polityki zagranicznej. **Zmodyfikowaną po 11 września 2001 r. koncepcję polityki zagranicznej neokonserwatyści określają mianem „doktryny Busha”. Jej podstawowe elementy to amerykańskie przywództwo w skali globalnej, gotowość do obalenia wrogich reżimów oraz wspieranie zasad liberalnej demokracji**<sup>12</sup>.

Koncepcje neokonserwatystów spotkały się z diametralnie różnymi ocenami. Liberalowie, którzy w ekipie Busha są słabo reprezentowani, podzielają przekonanie neokonserwatystów, że interesem amerykańskim odpowiada rozszerzenie i umocnienie systemu liberalnej demokracji w skali globalnej. Kwestionują jednak użyteczność metod militarnych przy ich wprowadzaniu i przywiązują większą – niż neokonserwatyści – wagę do działań za pośrednictwem instytucji multilateralnych i dotychczasowych sojuszy. Realisci, którzy interes narodowy definiują w kategoriach znacznie węższych niż neokonserwatyści, sceptycznie odnoszą się do idei wspierania demokracji przez zaangażowanie militarne. Z neokonserwatystami łączy ich dążenie do umocnienia jednobiegowości przy użyciu wojska, gotowość do podejmowania działań jednostronnych oraz lekceważący stosunek do tradycyjnych sojuszy. Opinia o zdominowaniu ekipy Busha przez neokonserwatystów budzi sceptycyzm niektórych politologów, którzy wskazują na silną pozycję realistów z Cheneyem i Rumsfeldem na czele i przypisują im znaczący wpływ między innymi na operujące kategoriami geopolityki podejście USA do Chin, Rosji i Azji Środkowej<sup>13</sup>.

Przedmiotem sprzecznych ocen jest również kwestia, czy realizacja koncepcji neokonserwatystów oznacza zerwanie ciągłości z dotychczasową linią polityki zagranicznej USA. Zwolennicy tego poglądu za przełomowe uważają: preferowanie przez administrację działań jednostronnych, wzrost znaczenia działań uprzedzających, które nabierają charakteru wojny prewencyjnej, oraz użycie potęgi militarnej celem obalenia reżimów wrogich wobec USA<sup>14</sup>. W opinii części politologów neokonserwatyści odwołują się do jednego z nurtów bogatej i różnorodnej

<sup>11</sup> *A National Security Strategy of the United States, White House, September 2002*, [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09).

<sup>12</sup> Np. T. Donnelly, *The Underpinnings of the Bush Doctrine*, [www.aei.org/publication/pubID.15845](http://www.aei.org/publication/pubID.15845); P. Zelikow, *The Transformation of National Security*, „The National Interest”, wiosna 2003.

<sup>13</sup> Np. T. Klare, *The Empire's New Frontiers*, „Current History”, listopad 2003.

<sup>14</sup> I.H. Daalder, J. Lindsay, *Bush's Revolution*, ibidem. Por. *Bush musi odejść. Rozmowa z George'em Sorosem*, „Polityka” z 20–27 grudnia 2003 r.



tradycji amerykańskiej myśli i praktyki politycznej. Inni specyfikę podejścia neokonserwatystów upatrują nie tyle w zerwaniu z tradycją, ile w przyjętym przez nich *modus operandi*, lekceważącym korzyści ze współdziałania z szeroko rozumianą społecznością międzynarodową<sup>15</sup>.

Wzrost wpływu urzędu wiceprezydenta i Pentagonu (kosztem Departamentu Stanu) na proces formułowania i realizacji polityki zagranicznej USA tylko częściowo był skutkiem instytucjonalnej i personalnej rywalizacji między wiceprezydentem i sekretarzem obrony a sekretarzem stanu Colinem Powellem. W pewnym stopniu rywalizacja ta była związana ze zniuansowaniem poglądów głównych protagonistów na temat sposobu realizacji strategicznych założeń polityki zagranicznej. W przeciwieństwie do Cheney'a i Rumsfelda Powell, określany mianem pragmatyka, jest ostrożniejszy w działaniu i bardziej skłonny do korzystania z instytucji multilateralnych oraz współdziałania z sojusznikami<sup>16</sup>. Jednocześnie rywalizacja ta splotała się ze wzrostem znaczenia sił zbrojnych w stosunkach USA z zagranicą<sup>17</sup>. Zamach z 11 września 2001 r. umocnił tę tendencję, przyczyniając się do zwiększenia wpływów Rumsfelda i Cheney'a oraz ich współpracowników – autorów strategii walki z terroryzmem, koncepcji przebudowy układu sił na Bliskim Wschodzie oraz programu transformacji amerykańskich sił zbrojnych. Od wiosny 2003 r. Departament Stanu był obiektem ostrych ataków neokonserwatystów, którzy oskarżali go nie tylko o bierność i nieudolność, ale i o świadome działanie wbrew linii politycznej prezydenta<sup>18</sup>. Tymczasem rosnącym wpływom kierownictwa Pentagonu na politykę zagraniczną towarzyszyły zarzuty lekceważenia wartości amerykańskiej kultury, ideologii i nauki jako czynników kształtujących przyjazne Stanom Zjednoczonym środowisko międzynarodowe oraz nieumiejętności wykorzystania ich w dyplomacji publicznej do przewyciężenia narastających (zwłaszcza w świecie arabskim, ale nie tylko) nastrojów antyamerykańskich.

## BLISKI WSCHÓD – POLIGONEM KONCEPCJI NEOKONSERWATYSTÓW

**Praktycznym sprawdzianem koncepcji neokonserwatystów była podjęta przez ekipę Busha przebudowa układu geostrategicznego na Bliskim Wschodzie<sup>19</sup>. Jej celem było wzmocnienie państw przyjaźnie nastawionych do USA,**

<sup>15</sup> Zob. np. J. Ikenberry, *America and the Ambivalence of Power*, „Current History”, listopad 2003; M.P. Leffler, *9/11 and the past and future of American foreign policy*, „International Affairs” 2003, nr 5.

<sup>16</sup> Zob. C. Powell, *A Strategy of Partnerships*, „Foreign Affairs”, styczeń–luty 2004.

<sup>17</sup> Zjawisko wzrostu znaczenia sił zbrojnych w realizacji bieżących zadań polityki zagranicznej USA narastało już za kadencji Billa Clintona. Zrazu stosunkowo słabo widoczne, od początku wiązało się z umocnieniem pozycji Stanów Zjednoczonych jako jedyne supermocarstwa. Jego źródłem nie były polityczne ambicje amerykańskich wojskowych, ale względy strategii globalnej USA i związana z nimi konieczność angażowania się Waszyngtonu w stabilizowanie sytuacji w zapalnych regionach świata oraz w rozwój kontaktów z regionami, które w czasach zimnej wojny wchodziły w skład imperium radzieckiego (zob. D. Halberstam, *War in a Time of Peace*, Washington 2001).

<sup>18</sup> N. Gingrich, *Rogue Department of State*, „Foreign Policy”, lipiec–sierpień 2003.

<sup>19</sup> P.H. Gordon, *Bush's Middle East Vision*, „Survival”, wiosna 2003.

**przeciwstawienie się wrogom Ameryki oraz udzielenie wsparcia ideom demokracji i wolności. Strategię tę oparto na założeniu, że długofalowa stabilizacja i pokój w tym regionie oraz wykorzenie antyzachodniego terroryzmu są niemożliwe bez zdemokratyzowania państw bliskowschodnich, co wymaga:**

- obalenia irackiego dyktatora Saddama Husajna, który jest w posiadaniu (lub niebawem będzie) broni masowej zagłady,
- wsparcia programu reform politycznych w umiarkowanych państwach arabskich,
- trwania przy Izraelu, dopóki Palestyńczycy nie zrezygnują z terroryzmu.

Najważniejszym wydarzeniem w realizacji tej strategii było podjęcie w dniu 19 marca 2003 r. przez koalicję<sup>20</sup> (w formule *coalition of willing*) pod przywództwem Stanów Zjednoczonych działań zbrojnych przeciwko reżimowi Saddama Husajna. Po trzech tygodniach wojska koalicji zajęły Bagdad, a reżim Husajna rozpadł się. 1 maja ogłaszając zakończenie operacji militarnych na terenie Iraku, Bush potwierdził, że jego celem jest ustabilizowanie sytuacji w tym kraju i przekształcenie go w państwo demokratyczne<sup>21</sup>. Na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1483 z 22 maja 2003 r. sankcje ONZ wobec Iraku zostały zniesione, a prawo do zarządzania Irakiem otrzymały Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Cywilną władzę w Iraku sprawuje powołana w maju Koalicyjna Władza Tymczasowa (CPA), którą kieruje L. Paul Bremer III jako przedstawiciel prezydenta USA i cywilny administrator Iraku. Celem usprawnienia zarządzania Irakiem w okresie przejściowym administracja Busha podzieliła go na trzy strefy: amerykańską, polską i brytyjską. 13 lipca CPA powołała Iracką Radę Rządzącą, w której skład weszli przedstawiciele antysaddamowskiej opozycji. Całkowitą kontrolę nad operacją w Iraku, w tym nad procesem jego powojennej rekonstrukcji, sprawuje Pentagon, przed którym faktycznie odpowiada Bremer, formalnie podporządkowany Departamentowi Stanu. Departament Obrony okazał się zaskoczony sytuacją w Iraku – chaosem, brakiem entuzjazmu w społeczeństwie, akcjami partyzanckimi i ogromem trudności, jakie napotyka proces jego przebudowy. Jesienią 2003 r. nadzór nad procesem zarządzania i przebudową Iraku powierzono *Iraq Stabilization Group*, utworzonej na szczeblu zastępcy doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego.

Największym problemem Amerykanów w Iraku jest zapewnienie bezpieczeństwa. Oddziały koalicyjne (przede wszystkim amerykańskie) oraz współpracujący z nimi Irakijczycy są narażeni na sporadyczne, ale w miarę upływu czasu coraz intensywniejsze i lepiej zorganizowane, ataki niedobitków armii irackiej, zwolenników partii Baas, bojowników islamskich, w tym również przybyłych z zagranicy<sup>22</sup>. Z powodu ataków zapowiadane w maju zmniejszenie amerykańskiego

<sup>20</sup> Biały Dom podawał, że koalicję poparło ponad 40 państw, militarnego wsparcia Stanom Zjednoczonym udzieliła przede wszystkim Wielka Brytania, a także Australia i Polska.

<sup>21</sup> *President Bush Announces Combat Operations in Iraq Have Ended*, [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq). Zob. np. D.L. Byman, K. Pollack, *Democracy in Iraq?*, „Washington Quaterly”, lato 2003.

<sup>22</sup> Por. A.H. Cordesman, *Iraq and Asymmetric Warfare: The US vs. FRL/Islamist Duel, Revised December 6, 2003*, Center for Strategic and International Studies, Access: Web: [csis.org](http://csis.org).

kontyngentu do 30 tys. żołnierzy pod koniec roku nie zostało zrealizowane. Liczba wojskowych w zasadzie uległa większym zmianom od lata 2003 r., gdy w Iraku stacjonowało około 148 tys. Amerykanów i 13 tys. żołnierzy z państw koalicyjnych. Kontrataki sił amerykańskich grożą pogorszeniem stosunków ze społeczeństwem irackim, podzielonym i nieufnym, w którym coraz większą rolę odgrywają konserwatywni przywódcy szyccy. Mimo intensywnych poszukiwań nie udało się odnaleźć irackiej broni masowej zagłady, co wywołało zastrzeżenia odnośnie do rzetelności materiałów wywiadowczych, które były podstawą do podjęcia decyzji o ataku na Irak<sup>23</sup>. Dużym obciążeniem dla budżetu USA są rosące koszty wojny, które miesięcznie sięgają prawie 4 mld USD. W sierpniu 2003 r. prezydent Bush wystąpił do Kongresu o przyznanie dodatkowych 87 mld USD, w tym – 67 mld na operacje wojskowe w Iraku (i w Afganistanie) oraz 20 mld na odbudowę obu krajów.

Początkowo niechętny idei umiędzynarodowienia operacji irackiej, od jesieni 2003 r. Biały Dom coraz usilniej zabiega o jej wojskowe i finansowe wsparcie przez inne państwa. Pod koniec października w Madrycie odbyła się międzynarodowa konferencja z udziałem przedstawicieli 73 państw i 20 organizacji, podczas której zadeklarowano przekazanie na odbudowę Iraku 33 mld USD w ciągu 4 lat, z czego 20 mld ma pochodzić od Stanów Zjednoczonych, 5 mld – od Japonii, a 1,44 mld – od Unii Europejskiej. Na powściągliwość potencjalnych donatorów w znacznej mierze rzutuje zmonopolizowanie kontraktów na odbudowę irackiej infrastruktury przez firmy amerykańskie. Biały Dom liczy na zaangażowanie wojskowe Sojuszu Północnoatlantyckiego w 2004 r. w Iraku, które umożliwi zmniejszenie liczebności kontyngentu amerykańskiego, a także na „odciążenie” Amerykanów dzięki powrotowi do Iraku agend ONZ.

Podpisanie w dniu 15 listopada 2003 r. porozumienia między CPA i Iracką Radą Rządzącą w sprawie trybu przekazania do 30 czerwca 2004 r. władzy rządowi irackiemu poprzedziło wystąpienie prezydenta Busha<sup>24</sup>, który nawiązując do Reaganowskiej koncepcji wpięcia demokracji, zapowiedział udzielenie pomocy procesom demokratyzacji na świecie, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie. Budowie demokratycznego Iraku, stopniowym reformom realizowanym w Maroku, Katarze i Jemenie Bush przeciwstawił wymagającą zmian sytuację w Iranie i w Autonomii Palestyńskiej, zaś władze Arabii Saudyjskiej i Egiptu zachęcał do śmielszych działań. Przemówienie Busha odnosiło się do ogłoszonej w grudniu 2002 r. i rozszerzonej maju 2003 r. Inicjatywy Bliskowschodniego Partnerstwa (MEPI)<sup>25</sup>, w ramach której państwom bliskowschodnim zaproponowano utworzenie w ciągu dekady strefy wolnego handlu z USA oraz zaoferowano

<sup>23</sup> Zob. J. Mathews, G. Perkovich, J. Cirincione, *WMD in Iraq. Evidence and Implications*, Carnegie Endowment for International Peace, [www.ceip.org/files/Publications/IraqSummary.asp](http://www.ceip.org/files/Publications/IraqSummary.asp).

<sup>24</sup> *Fact Sheet: President Bush Calls for a „forward Strategy of Freedom and Democracy in the Middle East”*, [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11). Zob. także *President Bush Discusses Iraq Policy at Whitehall Palace in London*, ibidem.

<sup>25</sup> *Middle East Partnership Initiative*, <http://mepi.state.gov>.

pomoc w rozwoju sektora prywatnego, przyciągnięciu inwestycji zagranicznych i reformowaniu systemów oświaty.

**Stanowczość i konsekwencja, z jaką Waszyngton rozprawił się z reżimem Saddama Husajna, oraz wojskowa obecność USA w Iraku w połączeniu z podjęciem przez Biały Dom nowej inicjatywy celem zwalczania proliferacji broni masowej zagłady wywarły duże wrażenie na przywódcach państw bliskowschodnich**, wrogo nastawionych do USA i podejrzewanych o ambicje posiadania tego typu broni<sup>26</sup>. Od prezydenta Syrii Baszara al-Asada Amerykanie zażądali reorientacji polityki zagranicznej – wydania ukrywających się w tym kraju przedstawicieli irackiego reżimu, zerwania kontaktów z radykalnymi organizacjami islamskimi oraz rezygnacji z posiadania broni chemicznej. Istotnym instrumentem nacisku była uchwalona jesienią ustawa *Syria Accountability Act of 2003*, która upoważniała prezydenta do nałożenia sankcji na Damaszek. Pod koniec 2003 r., w wyniku rozmów z przedstawicielami Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, libijski dyktator Muammar Kadafi postanowił zrezygnować z posiadania broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia. Również Iran – pod wpływem zmian w otoczeniu międzynarodowym oraz nacisków USA i UE – wyraził zgodę na poddanie swych instalacji nuklearnych inspekcji Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Osłabieniu uległy stosunki między USA i Arabią Saudyjską mimo nadal silnych więzów łączących oba kraje. Z Arabii pochodzi bowiem 14,5% amerykańskiego importu ropy naftowej. Waszyngton obawia się destabilizacji haszemidzkiego królestwa, która grozi przejściem władzy w tym państwie przez fundamentalistów islamskich. W kwietniu 2003 r. Amerykanie opuścili bazy wojskowe w Arabii, przenosząc się do rozbudowywanej potężnej bazy w Katarze.

Fiaskiem zakończyły się starania Białego Domu o skłonienie stron konfliktu palestyńsko-izraelskiego do realizacji planu ustanowienia trwałego pokoju, zwanego mapą drogową, który przewidywał powstanie do 2005 r. państwa palestyńskiego<sup>27</sup>. Wprawdzie mimo impasu we wzajemnych stosunkach obie strony rzadziej niż w poprzednich latach uciekały się do przemocy, ale brak perspektywy ustanowienia pokoju między Izraelem i Palestyńczykami ciążył na stosunku państw arabskich do USA, wzmacniając antyamerykańskie nastroje arabskiej ulicy.

## MEANDRY STOSUNKÓW TRANSATLANTYCKICH

W 2003 r. proces pogarszania się stosunków transatlantyckich uległ znacznemu przyspieszeniu wraz z nasilaniem się rozbieżności między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską, a zwłaszcza częścią państw europejskich. **Rozbieżności**

<sup>26</sup> Zgodnie z zapowiedzią, zawartą w *National Security to Combat Weapons of Mass Destruction* (grudzień 2002), ogłoszona 31 maja 2003 r. w Krakowie *Proliferation Security Initiative* ma ułatwić zwalczanie proliferacji dzięki skutecznemu przeszukiwaniu samolotów i statków przewożących niebezpieczne ładunki.

<sup>27</sup> Szerzej zob. np. *A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, Office of the Spokesman, [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003).

te przejawiały się przede wszystkim w odmiennym podejściu do niektórych ważnych problemów międzynarodowych oraz sposobów ich rozwiązania<sup>28</sup>. W znacznej zaś mierze wynikają one z niedostatecznej kompatybilności między zmieniającym się charakterem amerykańskiego przywództwa a aspiracjami i możliwościami Unii Europejskiej oraz ambicjami jej niektórych członków.

Katalizatorem rozdźwięków, które na przełomie lat 2002/2003 osiągnęły dawno niespotykaną skalę, była kwestia interwencji w Iraku. W lutym i marcu 2003 r. Francja i Niemcy weszły w ostry spór z Waszyngtonem, gdy jako członkowie Rady Bezpieczeństwa sprzeciwiły się uchwaleniu przez Radę rezolucji („drugiej”) uprawniającej Stany Zjednoczone do podjęcia działań zbrojnych wobec Iraku. Rozbieżności dotyczyły przede wszystkim oceny stopnia zagrożenia, jakie dla pokoju światowego stanowi reżim w Bagdadzie, w szczególności kwestii, czy niebezpieczeństwo ze strony Iraku jest tak wielkie, że wymaga natychmiastowej interwencji amerykańskiej, nawet bez jednoznacznego poparcia Rady Bezpieczeństwa.

Na krytycznym stosunku Niemiec do amerykańskich planów zaważyło też nastawienie na pokojowe rozwiązywanie sporów, odgrywające ważną rolę w polityce zagranicznej Berlina. W przypadku Francji znaczenie miały względy polityki europejskiej, mocarstwowe ambicje Paryża, zainteresowanie powstaniem – przynajmniej w pewnym zakresie – układu multipolarnego w skali globalnej i chęć ograniczenia swobody działania Waszyngtonu mandatem Rady Bezpieczeństwa, a także zaniepokojenie amerykańskimi planami przebudowy układu geostrategicznego na Bliskim Wschodzie. Postawa Paryża wywołała bardzo ostrą reakcję po drugiej stronie Atlantyku. W Kongresie proponowano nałożenie sankcji na towary francuskie, pojawiły się też oznaki spontanicznego bojkotu artykułów i restauracji francuskich. Polaryzacji stanowisk sprzyjał sprzeciw znacznej części społeczeństw zachodnioeuropejskich wobec amerykańskich planów wojny z Irakiem. Jego przejawami były wielotysięczne manifestacje, które w pierwszej połowie 2003 r. zorganizowano w wielu europejskich stolicach. Wyniki badania opinii publicznej dowodziły, że pozytywne uczucia wobec Amerykanów, które w poprzednich latach dominowały wśród społeczeństw zachodnioeuropejskich, znacznie osłabły pod wpływem nastrojów antywojennych i dezaprobaty wobec polityki Busha<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Tezę o narastającej różnicy kultur politycznych i strategii po obu stronach świata euroatlantyckiego obszernie uzasadnia m.in. R. Kagan w eseuju *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003. Por. R. Cooper, *How Shall We Answer Robert Kagan*, „Internationale Politik” 2003, nr 2. Zdaniem Jamesa Steinberga, zastępcy doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego za prezydentury Clintona, różnica w amerykańskim i zachodnioeuropejskim podejściu do sytuacji międzynarodowej polega na tym, że ekipa Busha ocenia ją jako niebezpieczną i destabilizującą, natomiast Europejczycy są zdania, że *status quo* ma charakter stabilny („Financial Times” z 30 maja 2003 r.).

<sup>29</sup> Z badań przeprowadzonych w marcu 2003 r. wynikało, że w Wielkiej Brytanii pozytywny stosunek do USA deklarowało 48% respondentów (w latach 1999–2000 – 83%), we Francji przychylność wobec USA zmalała do 31% badanych w porównaniu z 62% w latach 1999–2000, w Niemczech – do 25% z 78% w latach 1999–2000 (<http://people-press.org/reports>).

Tymczasem zdecydowane stanowisko przywódców Francji i Niemiec, którzy uważali, iż występują w imieniu Europy, wywołało sprzeciw części państw członkowskich UE i krajów ubiegających się o członkostwo, zaniepokojonych pogarszającym się stanem stosunków transatlantyckich. W końcu stycznia 2003 r. z inicjatywy premiera Hiszpanii José Marii Aznara przywódcy dziewięciu państw europejskich – Danii, Portugalii, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz Polski, Słowacji, Węgier i Czech – podpisali list wzywający Europejczyków do udzielenia poparcia działaniom amerykańskiej administracji wobec Iraku<sup>30</sup>. Wkrótce do sygnatariuszy listu dołączyli przywódcy dziesięciu państw Grupy Wileńskiej<sup>31</sup>. List, który był próbą wywarcia presji na kraje niechętne lub sprzeciwiające się interwencji, dowodził niemożności wypracowania wspólnego stanowiska w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Świadczył także o braku zgody takich krajów jak Wielka Brytania, Hiszpania i Włochy na francusko-niemieckie przywództwo. Od momentu podjęcia przygotowań do kampanii irackiej brytyjski premier Tony Blair wspierał (choć nie całkiem bezwarunkowo) prezydenta Busha, umacniając pierwszoplanową pozycję swego kraju jako sojusznika Stanów Zjednoczonych. Również Hiszpania umocniła swą pozycję wśród europejskich sojuszników USA.

**Trudności w stosunkach z sojusznikami skłoniły ekipę Busha do działania w sposób selektywny – preferowania kontaktów z państwami bardziej przychylnie nastawionymi do postulatów amerykańskich i wygrywania różnic między poszczególnymi partnerami kosztem stosunków z UE bądź z europejskimi partnerami NATO traktowanymi jako całość.** Konsekwencjami takiego podejścia były wzrost „ostrożności” Waszyngtonu wobec integracji europejskiej, przejściowe osłabienie Unii Europejskiej jako partnera USA oraz sprzeciw wobec planów Francji, Niemiec i Belgii zmierzających do zacieśnienia współpracy militarnej w ramach rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Podobnie jak jej poprzednicy, republikańska administracja domagała się takiej instytucjonalizacji związków między NATO i UE, która usankcjonuje prymat Sojuszu nad Unią w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Różnice w podejściu państw europejskich do sprawy irackiej przyczyniły się także do osłabienia spójności Sojuszu Północnoatlantyckiego. W stolicach państw europejskich duże wrażenie zrobiła wypowiedź sekretarza obrony Donalda Rumsfelda, który odnosząc się do zróżnicowania stanowisk w sprawie irackiej, podzielił Europę na „starą”, ambiwalentną wobec amerykańskiego przywództwa, i „nową”, jednoznacznie proamerykańską, na którą Stany Zjednoczone w razie potrzeby mogą liczyć<sup>32</sup>.

Mimo animozji ani Stany Zjednoczone, ani ich europejscy oponenty nie chcieli, by spowodowały one długotrwały kryzys w stosunkach transatlantyckich, i dążyli

<sup>30</sup> „Gazeta Wyborcza” z 30 stycznia 2003 r.

<sup>31</sup> Grupę Wileńską utworzyły w 2000 r. państwa ubiegające się o członkostwo w NATO – Albania, Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Macedonia, Rumunia, Słowacja i Słowenia. W 2002 r. przystąpiła do niej Chorwacja.

<sup>32</sup> *Secretary Rumsfeld briefs at the Foreign Press Center, January 23, 2003*, [www.defenselink.mil/news/Jan2003](http://www.defenselink.mil/news/Jan2003).

do zminimalizowania skutków rozbieżności. Świadom roli, jaką w polityce zagranicznej Niemiec odgrywają stosunki z USA, Biały Dom zakładał, że zbliżenie francusko-niemieckie ma charakter przejściowy<sup>33</sup>. Ze swej strony Niemcy, a także Francja, były zainteresowane przełamaniem impasu w stosunkach transatlantycznych, czemu dały wyraz, między innymi udzielając poparcia rezolucjom Rady Bezpieczeństwa w sprawie Iraku (nr 1483 i 1511). Decydujące znaczenie miały nadal wspólnota wartości o charakterze cywilizacyjnym, łącząca kraje po obu stronach Atlantyku, zbieżność długofalowych interesów politycznych i w dziedzinie bezpieczeństwa, rozbudowywana infrastruktura kontaktów w wielu dziedzinach oraz postępujący nieprzerwanie proces integracji gospodarczej. Jednocześnie narastało przekonanie, że dotychczasowa formuła transatlantyckiego partnerstwa uległa częściowemu wyczerpaniu i wymaga modyfikacji.

Dla UE Stany Zjednoczone pozostały najważniejszym partnerem, zaś unijna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa była kształtowana pod silnym wpływem strategii Waszyngtonu. Świadczy o tym przyjęta przez UE Europejska Strategia Bezpieczeństwa, w której priorytet przyznano walce z terroryzmem i proliferacją broni masowej zagłady. W grudniu 2003 r. zakończono rokowania w sprawie zawarcia przez USA i UE porozumienia o ekstradycji oraz udostępniania Amerykanom przez europejskie linie lotnicze danych personalnych uczestników lotów transatlantycznych<sup>34</sup>. Gotowości do współdziałania dowodzi pomoc udzielona Polsce przez Sojusz Północnoatlantyczny w organizowaniu „polskiego” sektora w Iraku. O poparciu przez Europejczyków amerykańskiej koncepcji „selektywnej globalizacji” NATO świadczą decyzje Rady Północnoatlantycznej z czerwca 2003 r. w sprawie reformy struktur dowodzenia Sojuszu oraz szybszego tworzenia sił odpowiedzi NATO, a także przejęcie przez Sojusz w sierpniu 2003 r. kierownictwa nad działaniami *International Security Assistance Force* (ISAF) w Afganistanie. Swym staraniami o rozszerzenie zasięgu transatlantyckiej wspólnoty administracyjnej dała wyraz, podpisując 2 maja 2003 r. z Albanią, Chorwacją i Macedonią Kartę Adriatycką<sup>35</sup>. Karta była wyrazem poparcia Stanów Zjednoczonych dla dążeń trzech krajów bałkańskich do przyjęcia do NATO oraz pełnej integracji ze strukturami euroatlantyckimi.

## Stosunki z Europą Środkową

Najważniejszym wydarzeniem w stosunkach USA z Europą Środkową była wyrażona w dniu 8 maja 2003 r. zgoda amerykańskiego Senatu na ratyfikację Protokołu do Traktatu Północnoatlantycznego w sprawie przyjęcia do Sojuszu siedmiu nowych członków – Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Słowenii. W Stanach Zjednoczonych (a także w Europie) drugi, nazywany też głębokim, etap rozszerzenia NATO nie wzbudził dyskusji i przeszedł niemal

<sup>33</sup> Np. „International Herald Tribune” z 4 listopada 2003 r.

<sup>34</sup> Szerzej zob. E.A. Wayne, *Assistant Secretary for Economic and Business Affairs, The U.S.–European Union Relationship, September 9, 2003*, [www.state.gov/e/eb/rls/rm/2003](http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2003).

<sup>35</sup> *Fact Sheet: Adriatic Charter, May 2, 2003*, [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003).

niezauważony<sup>36</sup>. Tymczasem **dzięki przyjęciu do NATO siedmiu państw środkowoeuropejskich wzmocnieniu ulegnie polityczna rola Sojuszu oraz amerykańskie wpływy na Starym Kontynencie, zwłaszcza na wschodniej i południowej flance Sojuszu.** Wstąpienie do Sojuszu państw bałtyckich zwiększa szanse na członkostwo w NATO także innych krajów wchodzących niegdyś w skład wewnętrznego imperium radzieckiego i jednocześnie osłabia pozycję Rosji jako mocarstwa regionalnego, ograniczając jej wpływ na kraje ościenne. Rozszerzenie NATO zwiększa też możliwości oddziaływania Amerykanów na bardzo ważne pod względem strategicznym regiony Zakaukazia i Bliskiego Wschodu. Wobec zmniejszającej się – w obliczu nowych wyzwań – przydatności baz z czasów zimnej wojny, położonych głównie w Niemczech, Pentagon rozważa przeniesienie ich bardziej na wchód – do Polski, Bułgarii i Rumunii, co silnie zwiąże te kraje z bieżącymi zadaniami amerykańskiej i natowskiej polityki.

Wszystkie nowo przyjęte do NATO państwa mają silnie proamerykańską orientację, wynikającą z uznania Stanów Zjednoczonych za gwaranta ich bezpieczeństwa oraz z przekonania, iż stanowisko Waszyngtonu będzie miało kluczowe znaczenie dla procesu ich integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Jej przejawem było poparcie udzielone polityce amerykańskiej wobec Iraku. Państwa środkowoeuropejskie są członkami koalicji, która uczestniczyła w operacji militarnej przeciwko reżimowi Saddama Husajna. W Iraku walczyła polska jednostka sił specjalnych, na Węgrzech szkolono irackich emigrantów do działań partyzantskich. Lotnictwo amerykańskie korzystało z baz w Rumunii i w Bułgarii, co miało duże znaczenie wobec jedynie ograniczonego współdziałania Turcji z wojskami amerykańskimi. W skład dowodzonej przez Polaków wielonarodowej dywizji, która stacjonuje w środkowo-południowej strefie okupacyjnej, wchodzi między innymi jednostki: bułgarska, litewska, łotewska, rumuńska, słowacka i węgierska.

Decyzja prezydenta Leonida Kuczmy o przystąpieniu Ukrainy do koalicji przeciwko Saddamowi Husajnowi<sup>37</sup> spowodowała **przełom w stosunkach amerykańsko-ukraińskich.** W 2002 r. oskarżenia o sprzedaż przez Kijów Irakowi systemu antyradarowego „Kolczuga” oraz krytyka sposobu sprawowania urzędu przez Kucznię przyczyniły się do gwałtownego ochłodzenia stosunków między obu krajami. W 2003 r. wzrostowi zainteresowania Ukrainą sprzyjało też zaniepokojenie Białego Domu kontaktami na linii Paryż–Berlin–Moskwa, które uległy ożywieniu na fali sprzeciwu wobec operacji w Iraku.

**Rozszerzenie NATO o siedmiu nowych członków umacnia pozycję Polski jako kraju współkształtującego równowagę regionalną w Europie. Ponadto zdecydowane poparcie udzielone przez polskie władze polityce ekipy Busha wobec Iraku spowodowało, że Polska znalazła się w kręgu najbliższych sojuszników Waszyngtonu.** Nadal jednak stosunki polsko-amerykańskie, podobnie jak stosunki innych państw środkowoeuropejskich z USA, cechuje głęboka nierów-

<sup>36</sup> Formalnie przyjęcie nowych członków do Sojuszu nastąpi w maju 2004 r.

<sup>37</sup> W pierwszej fazie operacji irackiej Ukraina wysłała do Kuwejtu misję „humanitarną”, w działaniach stabilizacyjnych bierze udział 1600 żołnierzy ukraińskich, którzy służą pod polskim dowództwem.



nowaga. Polega ona na tym, że kontakty te są zdominowane przez współpracę polityczną i w dziedzinie bezpieczeństwa, natomiast stosunki gospodarcze rozwijają się znacznie wolniej. Nie przynoszą rezultatów starania polskich władz o złagodzenie wobec Polaków – jako obywateli państwa sojuszniczego – amerykańskiego reżimu wizowego.

### Dynamika stosunków amerykańsko-rosyjskich

Za prezydentury George'a a Busha pozycja Rosji w polityce amerykańskiej uległa ustabilizowaniu. Zacieśnienie współpracy amerykańsko-rosyjskiej po zamachu z 11 września 2001 r. stało się punktem zwrotnym w stosunkach między obu krajami, przyczyniając się do zdecydowanej poprawy pozycji FR w polityce Waszyngtonu. Na szczycie w Moskwie w maju 2002 r. prezydenci Bush i Władimir Putin podpisali deklarację o nowym strategicznym partnerstwie między USA i Federacją Rosyjską. Jej znaczenie potwierdzono podczas kolejnego spotkania obu prezydentów w Sankt Petersburgu 1 czerwca 2003 r., deklarując wspólną gotowość do wyjścia naprzeciw wyzwaniom, jakie niesie ze sobą XXI wiek<sup>38</sup>. **Jednak mimo „zapotrzebowania” – po obu stronach – na zacieśnienie współpracy i podpisania odpowiednich deklaracji stosunki amerykańsko-rosyjskie nie miały charakteru strategicznego partnerstwa**<sup>39</sup>. Decydowało o tym kilka czynników, przede wszystkim rozbieżne cele obu krajów w stosunkach z zagranicą. Dążeniem Waszyngtonu do umocnienia niekwestionowanego przywództwa USA w skali globalnej towarzyszyło jedynie konieczne, najchętniej przejściowe, pogodzenie się Moskwy z realiami pozimnowojennego świata. Na tym tle między obu krajami występowały istotne różnice dotyczące roli organizacji międzynarodowych (zwłaszcza ONZ) oraz zasad ładu międzynarodowego (sprawa Iraku). Ponadto współpraca obu krajów była skoncentrowana na sprawach politycznych i dotyczących bezpieczeństwa. Rozwój współpracy ekonomicznej utrudniona ograniczona kompatybilność systemów gospodarczych obu krajów oraz dysproporcja ich potencjałów ekonomicznych. Ekipa Putina usiłuje wprawdzie dyskutować zaniepokojenie Białego Domu uzależnieniem Zachodu od dostaw surowców energetycznych z Bliskiego Wschodu, planując zakrojone na dużą skalę dostawy na rynek amerykański, ale rosyjska ropa nie jest jedyną opcją rozważaną przez Amerykanów przy poszukiwaniu nowych źródeł zaopatrzenia. W rosyjskim handlu z zagranicą na wymianę z USA przypada 6% obrotów, a po stronie amerykańskiej udział Rosji wynosi 1%. Wbrew szumnym zapowiedziom amerykańskie inwestycje w FR mają wartość zaledwie 6 mld USD.

Priorytetem obu krajów była walka z terroryzmem, ale po obu stronach występowały istotne różnice w ocenie zagrożeń. O ile Waszyngton zagrożenie

<sup>38</sup> *Joint Statement by President Bush and President Putin*, [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/06](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/06).

<sup>39</sup> Zob. C. Wallander, *US–Russian Relations: Between Realism and Reality*, „Current History”, październik 2003; P.J. Saunders, *The U.S. and Russia after Iraq*, [www.policyreview.org/june03/saunders](http://www.policyreview.org/june03/saunders); S.E. Mendelson, *Wanted: A New U.S. Policy on Russia*, PONARS Policy Memo 324, CSIS, January 2004.

terroryzmem ujmuje w kategoriach globalnych, o tyle Moskwa kwestie terroryzmu wiąże przede wszystkim ze sprawą Czeczenii oraz z dążeniem do stabilizacji regionu, z którym FR graniczy od południa. W zamian za wsparcie udzielone administracji Busha znacznemu złagodzeniu uległa amerykańska krytyka pod adresem Kremla za postępowanie wobec Czeczenii. Obalenie reżimu talibów przyczyniło się do zwiększenia bezpieczeństwa Rosji, gdyż powstrzymało rozprzestrzenianie się radykalnych odłamów islamu i związanych z nimi organizacji w głąb republik środkowoazjatyckich, które Kreml uważa za swą strefę wpływów. Jednocześnie amerykańska obecność wojskowa w Azji Środkowej i na Zakaukaziu, zwiększająca swobodę manewru państw regionu w stosunkach z Rosją, spowodowała zaostrenie amerykańsko-rosyjskiej rywalizacji o wpływy. Jej przejawem było między innymi wsparcie przez Waszyngton, po obaleniu Eduarda Szewardnadze, nowego prezydenta Gruzji Michała Saakaszwili. W 2004 r. Gruzja ma otrzymać pomoc w wysokości 166 mln USD. Amerykańska oferta obejmuje również częściowe pokrycie kosztów likwidacji rosyjskich baz wojskowych w Gruzji, szkolenie gruzińskich oddziałów do walki z terroryzmem oraz obecność niewielkiego amerykańskiego kontyngentu wojskowego w tym kraju.

Rosja pozostała ważnym partnerem USA w kwestiach związanych z proliferacją broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia, ale podobnie jak w poprzednich latach, na współpracy w tej dziedzinie ciążyły poważne różnice w ocenie niebezpieczeństwa ze strony Iranu i Korei Północnej.

## POLITYKA WOBEC AZJI I AMERYKI ŁACIŃSKIEJ

**W polityce wobec Azji największym wyzwaniem dla Stanów Zjednoczonych był szantaż nuklearny Korei Północnej**, która obawiała się, że będzie kolejnym – po Iraku – obiektem amerykańskiego ataku. W zamian za rezygnację z broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia władze KRL-D zażądały od Stanów Zjednoczonych gwarancji bezpieczeństwa, szerszego uznania dyplomatycznego oraz pomocy gospodarczej<sup>40</sup>. Biały Dom stanowczo wykluczył nie tylko możliwość powrotu do Porozumień Ramowych (*Agreed Framework*) z 1994 r., ale i dyskusję na temat gwarancji bezpieczeństwa bez uprzedniej rezygnacji przez Phenian z broni nuklearnej i środków jej przenoszenia. W ekipie Busha ścierali się zwolennicy twardego kursu, którzy opowiadali się za izolacją Korei Północnej, przyspieszającą załamanie się reżimu, z rzecznikami podjęcia dialogu, którzy obawiali się, że upadek reżimu może wywołać katastrofę. Za podjęciem dialogu opowiadali się przywódcy Korei Południowej i Japonii. W czerwcu 2003 r. Waszyngton i Seul osiągnęły porozumienie w sprawie wycofania na południe od Seulu wojsk amerykańskich stacjonujących w strefie zdemilitaryzowanej przy

<sup>40</sup> G. Samore, *The Korean Nuclear Crisis*, „Survival”, wiosna 2003; D. Gross, *The Nuclear Issue Sputters Along*, Pacific Forum CSIS. Comparative Connections, [www.csis.org/pacfor/cc](http://www.csis.org/pacfor/cc); I. Bremmer, *The Art of the Bluff*, „The National Interest”, jesień 2003.

granicy z KRL-D. Biały Dom starał się skłonić państwa regionu do wywarcia presji na Phenian, zależało mu też na uzyskaniu międzynarodowego poparcia dla planów przechwytywania północnokoreańskich statków przewożących podejrzone ładunki. Po 10 miesiącach przetargów, w końcu sierpnia 2003 r. w Pekinie odbyły się sześciostronne rozmowy z udziałem przedstawicieli KRL-D, USA, Chin, Japonii, Korei Południowej i Rosji, które wprawdzie nie przełamały impasu, ale stworzyły forum dla dyskusji.

Angażując się skutecznie na rzecz skłonienia Phenianu do rozmów w formule wielostronnej, Chiny potwierdziły nie tylko swą mocarstwową pozycję w regionie, ale i zainteresowanie bliską współpracą ze Stanami Zjednoczonymi. **Od czasu zamachu 11 września 2001 r. oba kraje stawały się sobie coraz bliższe, a stosunki między nimi nabierały charakteru strategicznego partnerstwa.** Rozpowszechnione zwłaszcza w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych poglądy, ostrzegające przed Chinami jako strategicznym rywalem Ameryki, straciły na popularności. Po stronie amerykańskiej istotną rolę – oprócz współpracy w sprawie Korei Północnej – odegrało współdziałanie obu krajów w walce z terroryzmem oraz poparcie przez ChRL inicjatyw Białego Domu zmierzających do zaostrzenia walki z proliferacją broni masowej zagłady. Dla Pekinu duże znaczenie miało jednoznacznie krytyczne stanowisko amerykańskiego prezydenta wobec dążeń Tajwanu do niepodległości. Podczas spotkania ze swym chińskim odpowiednikiem Hu Jintao na szczycie G-8 w czerwcu 2003 r. Bush potwierdził niezmiennosc dotychczasowego stanowiska USA w sprawie „jednych Chin”<sup>41</sup>. Dynamicznemu rozwojowi wymiany handlowej między obu krajami sprzyjał napływ amerykańskich inwestycji do Chin i przenoszenie tam – ze względu na tania siłę – produkcji towarowej. W 2003 r. Chiny zajęły drugie miejsce na liście partnerów handlowych USA, wyprzedzając Meksyk. Wzrostowi liczby towarów towarzyszył gwałtowny wzrost amerykańskiego deficytu w handlu z Chinami, który w 2002 r. wyniósł 105 mld USD, a w 2003 r. ma osiągnąć 125 mld<sup>42</sup>.

#### **Politykę nastawioną na zbliżenie z Chinami Waszyngton łączył z:**

- **rozwojem strategicznego partnerstwa z Indianami.** W styczniu 2004 r. podpisano porozumienia rozszerzające bilateralną współpracę w następujących dziedzinach: cywilnego wykorzystania energii nuklearnej, badania przestrzeni kosmicznej i handlu najnowocześniejszymi technologiami. Indie były zainteresowane amerykańskimi planami budowy systemu obrony przeciwrakietowej;
- **zacieśnieniem współpracy wojskowej z Japonią,** między innymi przy budowie tarczy przeciwrakietowej w teatrze działań (TMD). Tysiąc japońskich żołnierzy uczestniczy w misji stabilizacyjnej w Iraku;
- **wzmocnieniem pozycji Australii jako głównego partnera** (militarnego i gospodarczego) Stanów Zjednoczonych w regionie Azji Południowej i Pacyfiku.

W stosunkach z państwami położonymi na zachodniej półkuli głównym zadaniem administracji Busha było **przyspieszenie prac nad utworzeniem strefy**

<sup>41</sup> *President Bush's Meeting with Chinese President*, [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/06](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/06).

<sup>42</sup> W 2002 r. amerykański deficyt w handlu zagranicznym wyniósł 468 mld USD. Zob. D.M. Lampton, *The Stealth Normalization of U.S.–China Relations*, „National Interest”, jesień 2003; D. Hale, L.H. Hale, *China Takes Off*, „Foreign Affairs”, listopad–grudzień 2003.

**wolnego handlu obu Ameryk** (*Free Trade Area of the Americas*), największej tego typu strefy w skali świata. Z inicjatywą jej powstania prezydent Bill Clinton wystąpił na szczycie obu Ameryk w 1994 r. W negocjacjach najtrudniejsze do przezwyciężenia okazały się kwestie sporne między państwami reprezentującymi największe gospodarki regionu – USA i Brazylią – oraz problemy wynikające z asymetrii potencjałów między Stanami Zjednoczonymi a 33 pozostałymi państwami, w większości ubogimi. Na nadzwyczajnym szczycie obu Ameryk w Monterrey w styczniu 2004 r. szefowie państw i rządów potwierdzili wcześniejsze ustalenia o utworzeniu strefy z dniem 1 stycznia 2005 r. 17 grudnia 2003 r. przedstawiciele USA oraz Gwatemali, Hondurasu, Nikaragui i Salwadoru podpisali porozumienie w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu Ameryki Środkowej (CAFTA). Stany Zjednoczone są dostawcą 40% towarów i usług do tych krajów, a wzajemne obroty sięgają 15,4 mld USD rocznie.

Pod rządami administracji Busha tendencja do zawierania przez USA porozumień o wolnym handlu, uważana za przejaw unilateralizmu, uległa znacznemu nasileniu. Jej dynamika może zagrozić dotychczasowemu systemowi międzynarodowego handlu i osłabić skuteczność Światowej Organizacji Handlu (WTO). W 2003 r. weszły w życie porozumienia o wolnym handlu USA z Chile i Singapurem, na początku 2004 r. zakończono rokowania z Australią, ku końcowi zbliżają się negocjacje z Marokiem, a Waszyngton chce rozpocząć rozmowy z Tajlandią i Bahrajnem.