

STANY ZJEDNOCZONE W ROKU WYBORÓW

Pozycja Stanów Zjednoczonych jako supermocarstwa w skali globalnej była niepodważalna w 1996 r. Mieszkańcy USA stanowili zaledwie 4,6% ludności świata, ale udział Stanów Zjednoczonych w gospodarce światowej wynosił 22%, zaś amerykańskie wydatki na obronę były równe łącznym wydatkom pięciu państw, które zajmowały następne – po USA – miejsca na liście krajów przeznaczających najwięcej na zbrojenia, a mianowicie Rosji, Chin, Japonii, Niemiec i Francji. Globalny charakter amerykańskiej polityki zagranicznej oraz liczne i różnorodne więzy łączące gospodarkę amerykańską z zagranicą w pewnym stopniu rzutowały również na problemy wewnętrzne USA.

WALKA O REFORMĘ SYSTEMU OPIEKI SPOŁECZNEJ I ZRÓWNOWAŻENIE BUDŻETU FEDERALNEGO

W polityce wewnętrznej najważniejszym wydarzeniem 1996 r. było uchwalenie przez zdominowany przez republikanów Kongres reformy systemu opieki społecznej. Propozycja reformy dotychczasowego systemu, powszechnie krytykowanego za marnotrawstwo środków finansowych i nieskuteczność, zajmowała jedno z głównych miejsc w *Kontrakcie z Ameryką*¹ – programie konserwatywnej rewolucji, zapowiedzianej przez republikanów po wygraniu wyborów do Kongresu w listopadzie 1994 r. Konserwatyści opowiedzieli się za radykalną zmianą w sposobie rozwiązywania problemów społecznych, za rezygnacją z tradycji i dorobku Rooseveltowskiego „nowego ładu” oraz Johnsonowskiego „wielkiego społeczeństwa”. U podstaw zarówno „nowego ładu”, jak i „wielkiego społeczeństwa” tkwiło przekonanie o potrzebie zaangażowania się państwa w rozwiązywanie trudnych i bolesnych problemów społecznych i rasowych przez udzielanie pomocy żyjącym w ubóstwie oraz likwidację barier wynikających z różnego typu dyskryminacji i uprzedzeń. Konserwatyści, którzy wychodzili z założenia, że pomoc państwa działa na wiele osób demoralizująco, zniechęcając je do podejmowania pracy, chcieli

¹ E. Gillespie, B. Schellhas (red.), *Contract with America*, New York 1994.

skłonić żyjących w ubóstwie do większej aktywności, do polegania na własnej przedsiębiorczości zamiast oczekiwania na wsparcie. Jednocześnie domagali się znacznego ograniczenia aktywności państwa w różnych dziedzinach i radykalnego „odchudzenia” biurokracji federalnej.

Skupieni wokół Newta Gingricha, energicznego speakera Izby Reprezentantów, republikanie już na początku 1995 r. przedstawili w Kongresie projekty ustaw reformujących system zasiłków społecznych [Welfare] oraz ograniczających wydatki na programy pomocy medycznej dla najbiedniejszych [Medicaid] i ubezpieczenia medyczne dla emerytów [Medicare]. Zakładali, że cięcia w wydatkach na programy opieki społecznej przyniosą znaczne oszczędności, umożliwiając stopniowe zmniejszanie deficytu budżetu federalnego aż do jego zrównoważenia w ciągu siedmiu lat. Zrównoważenie budżetu federalnego było drugim – poza likwidacją programów opieki społecznej – strategicznym celem rewolucji konserwatywnej. Miało bowiem pozwolić na zmniejszenie długu publicznego Stanów Zjednoczonych, który w 1996 r. wynosił około 5 bln dol. i którego obsługa pochłaniała prawie 240 mld dol. rocznie.

Plany te republikanom udało się – z dużym trudem i nie małym kosztem – przynajmniej częściowo zrealizować w 1996 r. Ich propozycje od początku były obiektem ostrych ataków ze strony demokratów i prezydenta Billa Clintona, który przejął – w złagodzonej wersji – niektóre postulaty konserwatystów. Jednocześnie Clinton wystąpił w roli obrońcy emerytów, dzieci, ludzi biednych i w ogóle „przeciętnych” Amerykanów, którzy byliby najbardziej zagrożeni w wyniku drastycznych cięć w wydatkach z budżetu. Po początkowych niepowodzeniach reformy systemu opieki społecznej republikanie próbowali je przewyciężyć, umieszczając swe propozycje w ustawie o zrównoważeniu budżetu do 2002 r., zawierającej również projekt budżetu na rok 1996. Zawartym w projekcie propozycjom poważnej redukcji wydatków na cele oświatowe i społeczne zdecydowanie sprzeciwił się prezydent, co doprowadziło do siedmiomiesięcznego sporu budżetowego i przejściowego zawieszania działalności administracji federalnej aż do początku 1996 r. Ostatecznie spór zakończył się uchwaleniem pod koniec kwietnia 1996 r. kompromisowego budżetu w wysokości 1,6 bln dol. z deficytem 107 mld dol. W konflikcie między prezydentem a republikańskim Kongresem przegrali republikanie, którzy radykalizmem swych działań przestraszyli Amerykanów, nieprzychylnie nastawionych do gwałtownych zmian.

W 1996 r. Bill Clinton dwa razy korzystał z prawa weta wobec uchwalonych przez Kongres ustaw o reformie zasiłków społecznych, uznając je za zbyt radykalne. Podpisał dopiero trzeci pakiet ustaw, przyjęty przez Kongres w złagodzonej wersji pod koniec lipca. Najistotniejsza z nich – ustawa reformująca system zasiłków społecznych [Welfare Reform Act] zlikwidowała istniejący od 61 lat program pomocy dla biednych rodzin, który gwarantował

im wypłatę zasiłków. Najważniejsze decyzje w tej kwestii oddano w gestię władz stanowych, które same mają decydować, jak wydać kwoty przyznane im przez rząd federalny na pomoc społeczną. Nowe przepisy ograniczają okres wypłacania zasiłków do pięciu lat, zmuszając większość otrzymujących je dorosłych do podjęcia pracy w ciągu dwóch lat. Ponadto ustawa znacznie ograniczyła program kuponów żywnościowych, z których w 1996 r. korzystało blisko 27 mln osób, oraz odebrała legalnym imigrantom prawo do większości świadczeń społecznych, rezerwując je tylko dla posiadaczy amerykańskiego obywatelstwa. Realizacja tej ustawy ma przynieść oszczędności szacowane na 55 mld dol. w okresie 6 lat.

Jednocześnie Kongres uchwalił ustawę [Medical Insurance Act] gwarantującą zachowanie prawa do ubezpieczenia zdrowotnego osobom, które zmieniły lub straciły pracę. Ustawa ta w bardzo niewielkim stopniu spełniała przedwyborcze obietnice prezydenta, który zapowiadał wprowadzenie powszechnego ubezpieczenia medycznego. Pod naciskiem demokratów i prezydenta Kongres uchwalił ustawę o podwyżce minimalnej płacy, przyznając jednocześnie – zgodnie z postulatami republikanów – ulgi podatkowe małym firmom.

Clinton, który podpisując ustawę o reformie systemu opieki społecznej naraził się demokratom i swemu elektoratowi, od razu zapowiedział, że będzie dążył do złagodzenia jej skutków wobec osób biednych i imigrantów dzięki ponownemu przeznaczeniu na pomoc społeczną około jednej czwartej z oszczędzonych 55 mld dol. Propozycje takie zawarł w przedłożonym Kongresowi projekcie budżetu na rok 1997. Jednocześnie w najważniejszej kwestii prezydent zgodził się z republikanami, opowiadając się za stopniowym zmniejszaniem deficytu budżetu federalnego aż do jego całkowitego zrównoważenia w 2002 r.

WYBORY PREZYDENCKIE I KONGRESOWE

Kampania prezydencka z 1996 r. okazała się mało interesująca, pozbawiona dynamizmu, który powstaje w efekcie starcia programów lub indywidualności. W Partii Republikańskiej, wśród kandydatów ubiegających się o nominację, początkowo bardzo dobre wyniki uzyskał skrajny konserwatysta Pat Buchanan, który dzięki zręcznemu wykorzystaniu nastrojów niechęci wobec establishmentu i obaw przed utratą miejsc pracy wygrał prawyborcy w New Hampshire. Sukcesy Buchanana zaniepokoiły liderów Partii Republikańskiej obawiających się rozłamu w partii i jej marginalizacji w razie zdobycia przewagi przez izolacjonistów skupionych wokół Buchanana. Większość republikańskiego establishmentu udzieliła poparcia przywódcy republikańskiej większości w Senacie Robertowi Dole'owi, który po zwycięstwie

w prawyborach w Południowej Karolinie (marzec 1996 r.) był już zdecydowanym faworytem w walce o nominację w wyborach prezydenckich z ramienia Partii Republikańskiej.

Do walki o prezydenturę po raz drugi włączył się ekscentryczny teksański miliarder Ross Perot, ale tym razem nie odegrał w niej większej roli.

Wśród demokratów niekwestionowanym kandydatem do prezydenckiego fotela był urzędujący prezydent Bill Clinton, który okazał się mistrzem taktyki politycznej. Trafnie wyczuwając nastroje społeczne i kreując się na obrońcę pracowników najemnych, ubogich i emerytów zagrożonych radykalnymi posunięciami republikanów, Clinton jednocześnie przejął część postulatów swych przeciwników, przesuując swój własny program zdecydowanie w stronę centrum. Zawarta w orędziu o stanie państwa² deklaracja prezydenta, że „skończyła się era wielkiego rządu”, oraz głoszona przezeń pochwała zrównoważonego budżetu, ograniczenia prawa do korzystania z zasiłków społecznych i ograniczonej redukcji podatków, a także hasło zaostrzenia walki z przestępczością sprzyjały zamazaniu różnic między prezydentem a republikanami. Utrudniło to Dole’owi sformułowanie własnego programu, ponieważ niełatwo mu było znaleźć kwestie, w których jego poglądy różniłyby się zdecydowanie od przekonań głoszonych publicznie przez prezydenta³.

Po długich wahaniach Dole głównym punktem swego programu uczynił obniżkę podatków dochodowych o 15%, która miała złagodzić kłopoty finansowe rodzin amerykańskich i przyczynić się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Jako przeciwnik podatków Dole okazał się jednak mało wiarygodny, ponieważ podczas ponadtrzydziestoletniej kariery w Kongresie był znany jako przeciwnik redukcji podatków kosztem fiskalizmu budżetowego. Również zarzuty Dole’a pod adresem polityki gospodarczej Clintona trafiały w próżnię. Prezydentowi sprzyjała bowiem trwająca od 1991 r. dobra koniunktura gospodarcza. W okresie rządów Clintona bezrobocie spadło do 5,1%, inflacja utrzymała się na poziomie około 3%, deficyt budżetowy zmniejszył się o 60%, a eksport wzrósł o 30%. Mimo zaniepokojenia Amerykanów możliwością utraty pracy i wysokimi kosztami edukacji swych dzieci optymizm społeczny osiągnął poziom najwyższy od kilkunastu lat. W październiku 1996 r. 66% ankietowanych uważało, że amerykańska gospodarka jest w dobrym stanie i nie ma potrzeby dokonywania zasadniczych zmian⁴.

Dole kwestionował zdolność Clintona do sprawowania najwyższego urzędu w państwie, zarzucając mu brak zasad moralnych, uwikłanie w liczne afery i skandale. Odwoływał się do doświadczeń swego pokolenia, które walczyło

² „Vital Speeches of the Day” z 15 lutego 1996 r.

³ Porównanie programów Clintona i Dole’a zob. „Time” z 4 listopada 1996 r.

⁴ „International Herald Tribune” z 11 października 1996 r.

podczas drugiej wojny światowej, do tradycyjnych wartości społeczeństwa amerykańskiego. Jego oschły sposób bycia i moralizatorstwo zniechęciły jednak wyborców, którzy obawiali się, że 73-letni Dole – mimo świetnego stanu zdrowia – jest za stary na prezydenta. Tymczasem Clinton, nie wolny od różnych grzechów i słabości, dzięki bezpośredniemu sposobowi bycia potrafił pozyskać sympatię „przeciętnych” Amerykanów, którzy uznali, że potrafi on zrozumieć ich problemy.

Kampania wyborcza w 1996 r. była wyjątkowa pod jednym względem – wielkości wydanych pieniędzy. Kandydaci w wyborach prezydenckich i kongresowych wydali łącznie na swe kampanie ponad 1,6 mld dol., przy czym walka o miejsce w Białym Domu pochłonęła około 800 mln – trzy razy więcej niż w wyborach w 1992 r. Okazało się, że w praktyce nie istnieją żadne ograniczenia wydatków na kampanie wyborcze, ponieważ limity wpłat na cele kampanii i limity wydatków w wyborach ustanowione przez ustawę z 1974 r. nie mają żadnego znaczenia. Sąd Najwyższy uznał bowiem ograniczenia wydatków w trakcie kampanii za równoznaczne z ograniczeniami wolności słowa, legalizując w ten sposób „miękkie pieniądze”, czyli praktykę wydawania nie ograniczonych kwot przez partie polityczne na reklamy popierające określonego kandydata, formalnie zamieszczane bez jego zgody i współdziałania. Powszechne zaniepokojenie wzbudziła nie tylko skala wydatków na kampanie wyborcze, ale także niejasności co do źródeł ich pochodzenia, wskazujące na możliwość korupcji. Ujawniono, że Partia Demokratyczna otrzymała setki tysięcy dolarów między innymi od biznesmenów z Tajwanu i Indonezji, co ułatwiało im kontakty z najwyższymi urzędnikami amerykańskimi. Pojawiły się również przypuszczenia, że część pieniędzy przekazanych przez pośredników z zagranicy mogła pochodzić z Chin.

Mimo przeznaczenia olbrzymich pieniędzy na kampanię wyborczą frekwencja w dniu wyborów – 5 listopada 1996 r. – była wyjątkowo niska i wyniosła zaledwie 49%.

W wyborach do Kongresu, które odbyły się wraz z wyborami prezydenckimi, większość społeczeństwa – nie ufając zbyt Clintonowi – zdecydowała się

Tabela 1. Wyniki wyborów prezydenckich

Kandydaci	Liczba stanów, w których zwyciężyli	Liczba głosów oddanych na kandydata	Procent w stosunku do ogółu głosujących
Bill Clinton	31	45 389 735	49
Robert Dole	19	37 731 302	41
Ross Perot	0	7 837 703	8

Źródło: „International Herald Tribune” z 7 listopada 1996 r.

Tabela 2. **Rozkład głosów wyborców między głównymi kandydatami w zależności od płci, rasy i wieku (w %)**

Wyborcy	Clinton	Dole
Wszyscy głosujący	49	41
Mężczyźni	44	44
Kobiety	54	38
Biali	43	46
Murzyni	83	12
Osoby, które ukończyły 65 lat	50	43

Źródło: „Time” z 18 listopada 1996 r.

poprzeć republikanów, którzy zmodyfikowali swój słynny *Kontrakt z Ameryką* i odstąpili od zamiaru dokonania rewolucji w rządzeniu państwem. Wyniki wyborów prezydenckich i kongresowych świadczyły, że wyborcy opowiedzieli się za równowagą w stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą, spodziewając się, że będą one ze sobą współpracować i wzajemnie się równoważyć.

Przedstawiając plany na drugą kadencję, Clinton – w przeciwieństwie do początków swego urzędowania – zrezygnował z wielkich haseł i śmiałych wizji na rzecz konkretnych, bardziej przyziemnych inicjatyw. Zapowiedział⁵, że chce skoncentrować się na poprawie systemu oświaty, ponieważ edukacja jest fundamentem „mostu w XXI wiek”, na upowszechnieniu dwuletniego wykształcenia w college’u, a także na zwiększeniu liczby miejsc pracy, zwalczaniu terroryzmu, ograniczeniu dostępu do broni palnej.

STRATEGIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Oficjalnym programem amerykańskiej polityki zagranicznej była strategia „engagement and enlargement”, ogłoszona po raz pierwszy w 1994 r., w wersji rozwiniętej przedstawiona w 1996 r.⁶ Strategia ta pod wieloma względami bardziej przypominała deklarację intencji, katalog dokonań niż doktrynę polityki zagranicznej. Administracja Clintona, której często zarzucano niedostatek myślenia w kategoriach strategicznych i nadmierną skłonność raczej do reagowania na wydarzenia niż ich kształtowania, powoli, nabierając do-

⁵ „Wireless File” z 4 lutego 1997 r.

⁶ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, luty 1996. Zob. także B.R. Posen, A.L. Ross, *Competing Visions for U.S. Grand Strategy*, „International Security” Winter 1996/97.

świadczenia, odciskała na amerykańskiej polityce zagranicznej własne piętno. Poglądy ekipy Clintona na rolę Ameryki w świecie i sposób realizacji amerykańskiego przywództwa kształtowały się stopniowo. Dopiero pod koniec swej pierwszej kadencji Clinton przedstawił je w sposób jednoznaczny, gdy powiedział⁷: „Nie możemy i nie powinniśmy być światowym policjantem. Gdy jednak nasze interesy i wartości są w oczywisty sposób zagrożone i gdy możemy czegoś dokonać, musimy działać i przewodzić”. Przywództwo amerykańskie powinno przejawiać się w dwojaki sposób:

- w formie reakcji na bezpośrednie zagrożenia interesów amerykańskich, spowodowane zarówno przez reżimy oskarżane o międzynarodowy terroryzm [rogue], jak i przez nagłe wybuchy nienawiści etnicznej, rasowej i religijnej;
- w długofalowym inwestowaniu w zapewnienie bezpieczeństwa, dobrobytu, pokoju i wolności, co może zapobiec pojawieniu się nagłych zagrożeń.

Zasadę utrzymania amerykańskiego przywództwa sekretarz stanu Warren Christopher⁸ wymienił na pierwszym miejscu wśród „trwałych zasad polityki zagranicznej, zgodnych z naturalnym porządkiem, potrzebami, interesami i ograniczeniami USA”. Jako drugą zasadę Christopher wymienił umocnienie instytucji, które tworzą trwałe podstawy pokoju i dobrobytu w skali globalnej (NATO, ONZ, WTO, Bank Światowy i inne). Trzecia zasada to udzielanie poparcia demokracji i prawom człowieka, dzięki czemu USA, dając wyraz swym ideałom, wspierały jednocześnie swe interesy. Czwarta zasada polegała na utrzymywaniu konstruktywnych stosunków z wielkimi potęgami – zarówno z sojusznikami w Europie Zachodniej i z Japonią, jak i z dawnymi przeciwnikami, czyli Rosją i Chinami – ze względu na ich znaczenie dla bezpieczeństwa i pomyślności USA.

Nielatwym zadaniem okazało się sformułowanie, na czym polegają amerykańskie interesy narodowe w pozimnowojennym świecie. Próbę ich określenia i jednocześnie poszukiwania ponadpartyjnego konsensusu w tej sprawie podjęły znane osobistości świata polityki i politologii w studium pt. *America's National Interests*⁹. Autorów zaniepokoiło, że w ulegającej szybkim zmianom, często trudnej do zdefiniowania rzeczywistości amerykańska polityka zagraniczna cierpi na brak jednoznaczności, a jej działania są mało wyraziste. Uważają oni, że Stany Zjednoczone, jeśli chcą zachować przywódczą pozycję w świecie, muszą uświadomić sobie, na czym polegają ich interesy i skoncentrować się na ich obronie, odsuwając na plan dalszy inne, choćby nawet najszlachetniejsze, cele. Autorzy studium podzielili amerykańskie interesy na

⁷ „U.S. Department of State Dispatch” z 21 października 1996 r.

⁸ „U.S. Department of State Dispatch” z 22 stycznia 1996 r.

⁹ *America's National Interests. A Report from the Commission on America's National Interests*, Council on Foreign Relations, Washington 1996.

cztery kategorie: interesy żywotne, nadzwyczaj ważne, ważne oraz mniej ważne lub drugorzędne. Do pierwszej kategorii – interesów żywotnych – zaliczono:

1) zapobieganie, odstraszenie i zmniejszanie groźby ataku nuklearnego, biologicznego bądź chemicznego skierowanej przeciwko USA;

2) zapobieżenie wyłonieniu się wrogiej siły hegemonistycznej w Europie lub w Azji;

3) zapobieżenie wyłonieniu się takiej siły w pobliżu granic USA lub zmierzającej do uzyskania kontroli nad morzami;

4) przeciwdziałanie możliwości załamania się istniejących systemów globalnych (handlu światowego, rynków finansowych, dostaw energii i środowiska naturalnego);

5) zapewnienie istnienia i przeżycia sojuszników USA.

Naruszenie lub rezygnacja z któregoś z tych interesów oznaczałyby – zdaniem autorów raportu – koniec obecnej roli Stanów Zjednoczonych w świecie, podczas gdy ich zachowanie i obrona są niezbędne dla pomyślności Amerykanów i ich przetrwania jako narodu wolnego i bezpiecznego.

W dążeniach do utrzymania amerykańskiego przywództwa ekipa Clintona próbowała w coraz większym stopniu – mniej lub bardziej skutecznie – korelować dyplomację z gospodarczymi i wojskowymi instrumentami swej polityki. Rzeczniką bardziej energicznego korzystania z czynnika militarnego do osiągnięcia celów polityki zagranicznej była Madeleine Albright, która w drugiej kadencji zastąpiła Warren'a Christophera na stanowisku sekretarza stanu. W przeciwieństwie do administracji George'a Busha, która dopuszczała możliwość użycia wojsk amerykańskich tylko w przypadku miażdżącej przewagi nad wrogiem, ekipa Clintona była bardziej skłonna do podejmowania interwencji militarnych na mniejszą skalę oraz włączania wojsk amerykańskich w operacje sił pokojowych. Przejawem tej postawy był udział oddziałów amerykańskich w operacji IFOR w Bośni i operacja amerykańskiego lotnictwa w południowym Iraku we wrześniu 1996 r. Na dużą skalę próby jednoczesnego wykorzystania instrumentów politycznych i ekonomicznych podejmowano w polityce wobec Iranu, Libii i Kuby, częściowo także w stosunkach z Chinami.

Dyplomacja amerykańska odnosiła sukcesy, promując interesy gospodarcze swego kraju. Najistotniejszym osiągnięciem była liberalizacja obrotu produktami zaliczanymi do kategorii technologii informatycznej (IT), których największym producentem były Stany Zjednoczone. Podczas sesji APEC w listopadzie 1996 r. 18 państw członkowskich tego ugrupowania postanowiło w ciągu 3 lat znieść cła na te produkty, a w grudniu na I sesji Światowej Organizacji Handlu zawarto porozumienie Information Technology Agreement o zniesieniu ceł na towary IT najpóźniej do 2000 r.

STOSUNKI Z EUROPA

Celem europejskiej polityki Clintona było zacieśnienie politycznych, gospodarczych i militarnych związków Stanów Zjednoczonych z Europą oraz zmodyfikowanie kształtu euroatlantyckiej wspólnoty dzięki zintegrowaniu Europy Środkowej i Wschodniej z zachodnimi strukturami. W grudniu 1995 r. USA i Unia Europejska podpisały porozumienie „New Transatlantic Agenda”, w którym położono nacisk na wspólną, strategiczną wizję bezpieczeństwa, zapowiedziano działania zmierzające do zacieśnienia współpracy gospodarczej i handlowej oraz zwiększenia społecznego poparcia dla transatlantyckiego partnerstwa. W przemówieniu wygłoszonym w Stuttgarcie we wrześniu 1996 r. Christopher¹⁰ zaproponował staremu kontynentowi, by w nadchodzącym stuleciu utworzyć „nową, atlantycką wspólnotę”, nadając wzajemnym stosunkom nowy, autentycznie bliski wymiar.

Chęć współdziałania, widoczna po obu stronach Atlantyku, nie zapobiegła jednak wielomiesięcznym sporom między USA a Unią Europejską w związku z uchwaleniem w połowie 1996 r. przez Kongres ustaw Helmsa–Burtona i D’Amato–Kennedy. Ustawy te pod groźbą sankcji nakazały – również krajom trzecim – ograniczenie handlu i inwestycji na Kubie, w Iranie i Libii, co wywołało protesty wielu państw. Sankcje zostały wprawdzie zawieszane przez Clintona, ale Unia odwołała się do WTO.

Reforma NATO

Najważniejsze decyzje w stosunkach między Ameryką a Europą dotyczyły reformy Sojuszu Północnoatlantyckiego, przyjęcia doń nowych członków oraz współpracy z krajami nie należącymi do NATO, zwłaszcza z Rosją. Na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w czerwcu 1996 r. zapadły decyzje o reformie Sojuszu – utworzeniu Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych do prowadzenia działań wojskowych nie objętych art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, na przykład operacji pokojowych, oraz o umocnieniu Unii Zachodnioeuropejskiej jako europejskiego filaru NATO. Reorganizacji Sojuszu w pewnym stopniu sprzyjała decyzja Francji, która od jego reformy uzależniała powrót do struktur wojskowych NATO, które opuściła przed 30 laty. Plany Paryża ograniczenia wpływów amerykańskich w Europie w efekcie europeizacji NATO, połączone z mocarstwowymi ambicjami Francji na Bliskim Wschodzie i w Afryce, starły się ze zdecydowaniem Amerykanów zachowania przywódczej pozycji w NATO. Godząc się na utworzenie CJTF i prowadzenie przez nie operacji, za które odpowiedzialna byłaby UZE i w których nie

¹⁰ „U.S. Department of State Dispatch” z 9 września 1996 r.

uczestniczyliby Amerykanie, Waszyngton zachowywał pełną nad nimi kontrolę. Na każdą operację CJTF zgody będzie musiała udzielić Rada Północnoatlantycka, w której Amerykanie mają najwięcej do powiedzenia. Ponadto UZE realizując operacje CJTF będzie korzystała ze środków NATO, zwłaszcza z danych wywiadowczych i logistyki, którymi dysponują przede wszystkim Stany Zjednoczone.

Amerykanie zgodzili się na zwiększenie udziału Europejczyków przy obsadzaniu stanowisk dowódczych w NATO, ale nie chcieli ustąpić Francji, która domagała się dopuszczenia sojuszników do rotacji na stanowiskach dowódców regionalnych. Kością niezgody było żądanie Paryża zrezygnowania przez Amerykanów z obsady stanowiska dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO Europy Południowej (AFSOUTH), któremu podlegała amerykańska VI Flota operująca na Morzu Śródziemnym i które swym zasięgiem obejmowało newralgiczne obszary Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej. Francji cichego wsparcia udzielali Niemcy, którzy ponadto zrezygnowali z tańszej, amerykańskiej oferty zakupu satelity wywiadowczego na rzecz współpracy z Francją przy budowie tego typu urządzeń.

Test przywództwa

Sprawdzianem przywódczych umiejętności Clintona i negocjacyjnych talentów jego ekipy była sprawa rozszerzenia NATO. Mimo formalnego poparcia idei rozszerzenia Sojuszu część członków – z uwagi na różnice priorytetów strategicznych, własne kalkulacje i zabiegi Rosji – była do niej nastawiona co najmniej wstrzemięźliwie. Decydujące znaczenie miała więc stanowczość działania Białego Domu, przejęcie przezeń inicjatywy i jego zdolność do przełamania bierności sojuszników, a także przekonanie niemałej liczby amerykańskich przeciwników rozszerzenia NATO. W przemówieniu wygłoszonym w październiku 1996 r. Clinton¹¹ ogłosił, że decyzje o zaproszeniu do rokowań konkretnych państw ubiegających się o przyjęcie do Sojuszu zapadną na szczycie NATO w 1997 r. Ustalono, że szczyt ten odbędzie się w lipcu 1997 r. w Madrycie. W lutym 1997 r. Madeleine Albright¹² zapowiedziała, że Stany Zjednoczone nie mają zamiaru dopuścić do opóźnienia w rozszerzaniu NATO i zaproponowała, by do końca 1996 r. zakończyć rokowania z nowymi członkami Sojuszu, a na posiedzeniu NAC w grudniu podpisać odpowiednie porozumienia akcesyjne. Formalne przyjęcie do NATO nastąpiłoby w 50. rocznicę

¹¹ „U.S. Department of State Dispatch” z 21 października 1996 r.

¹² Statement by Secretary Madeleine Albright at the North Atlantic Council Special Ministerial Meeting, February 18, 1997, U.S. Department of State.

jego powstania – w 1999 r. Po przyjęciu pierwszej grupy państw NATO pozostałoby otwarte dla innych zainteresowanych.

Przygotowany przez administrację amerykańską raport o kosztach rozszerzenia NATO szacował je na 27–35 mld dol. Niższe koszty – w porównaniu z wcześniejszymi szacunkami RAND i Biura Budżetowego Kongresu – wynikały z założenia, że na terytoriach nowych członków nie będą rozmieszczane dodatkowe oddziały wojskowe, natomiast w razie potrzeby będą tam szybko przerzucane.

Administracja Clintona przywiązywała dużą wagę do rozwoju współpracy NATO z państwami, które nie będą mogły zostać członkami Sojuszu lub nie będą się ubiegały o członkostwo. Zaproponowała im zacieśnienie współpracy wojskowej i politycznej z NATO za pośrednictwem rozszerzonego Partnerstwa dla Pokoju („PdP plus”) oraz utworzenie Rady Partnerstwa Atlantyckiego jako forum współpracy i konsultacji.

Zaangażowanie na Bałkanach

Wolę przywództwa ekipa Clintona zademonstrowała, angażując się w rozwiązanie kryzysu bałkańskiego. Pod jej naciskiem doszło do podpisania porozumień w Dayton. Jej decyzja o udziale wojsk amerykańskich przyczyniła się do przeprowadzenia wojskowej operacji sił międzynarodowych na terenie byłej Jugosławii, a potem w grudniu 1996 r. do przedłużenia ich mandatu na 18 miesięcy (jako Siły Stabilizacyjne). Amerykanie starali się umocnić Bośnię i Hercegowinę jako państwo i doprowadzić do równowagi sił w regionie. Udzielali Bośni i Hercegowinie pomocy wojskowej, eliminując jednocześnie wpływy irańskie w tym kraju.

Z myślą o długofalowej stabilizacji w Europie Południowo-Wschodniej dzięki rozwojowi współpracy regionalnej i transgranicznej administracja Clintona pod koniec 1996 r. przedłożyła 11 państwom¹³ ofertę udziału w Inicjatywie Współpracy Europy Południowo-Wschodniej. Podstawą współpracy miała być zasada „samopomocy” [self-help initiative] przy współdziałaniu kapitału z zewnątrz, promującego głównie rozwój sektora prywatnego. Nie będąc członkiem SECI, Stany Zjednoczone miały wspierać jej działalność.

¹³ Propozycję amerykańską otrzymały Węgry, Rumunia, Mołdawia, Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Macedonia (FYROM), Albania, Bułgaria, Grecja i Turcja („Wireless File” z 5 grudnia 1996 r.).

POZYCJA ROSJI

Miejsce Rosji w polityce zagranicznej USA i charakter stosunków amerykańsko-rosyjskich nie były w pełni ukształtowane. Stanowisko administracji Clintona co do roli Rosji w układzie globalnym i regionalnym ulegało ewolucji, która doprowadziła do zastąpienia „strategicznego partnerstwa”, zaoferowanego Rosji wiosną 1993 r., przez postawę bardziej pragmatyczną. Białemu Domowi zależało na dobrych stosunkach z Moskwą. Ekipa Clintona podkreślała, że mimo dzielących je różnic w niektórych sprawach USA i Rosja współpracują ze sobą. W walce o władzę w Rosji administracja jednoznacznie opowiedziała się po stronie Borysa Jelcyna, między innymi wspierając rosyjskie starania o pożyczkę z MFW w wysokości 10 mld dol. Biały Dom uznał, że mimo popełnionych błędów i spowolnienia procesu reform Jelcyn realizuje politykę, która odpowiada interesom Zachodu.

W stosunkach amerykańsko-rosyjskich na pierwszym miejscu znajdowały się zagadnienia bezpieczeństwa. Oba kraje współdziałały, nie chcąc dopuścić do proliferacji broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia. Współpraca ta miała charakter strategiczny, ponieważ zarówno USA, jak i Rosja chciały zapobiec pojawieniu się nowych państw nuklearnych, które mogłyby zagrozić ich pozycji i zdestabilizować sytuację międzynarodową. Współdziałanie nie wykluczało różnic poglądów i interesów w takich sprawach, jak:

- stosunek do państw oskarżanych przez USA o międzynarodowy terroryzm [rogue countries] – Iranu, Iraku i innych;
- rozbieżności w ocenie stopnia zagrożenia ze strony potencjalnych proliferatorów (np. Indie, Pakistan);
- rywalizacja o rynki zbytu dla produktów o podwójnym zastosowaniu¹⁴.

Rosja poparła amerykańskie starania o podpisanie Traktatu o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową. Dzięki poparciu USA Rosję przyjęto do Wassenaar Arrangement¹⁵, które zastąpiło COCOM.

Umacnianiu pozycji Sojuszu Północnoatlantyckiego, który stawał się punktem ciężkości nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego, towarzyszyły starania o zacieśnienie stosunków NATO z Rosją (tzw. paralelne podejście). Już w maju 1995 r. amerykański sekretarz obrony William Perry proponował Rosji udział w tworzeniu bezpieczeństwa europejskiego – aktywne uczestnictwo w PdP, zawarcie porozumienia między Rosją a NATO oraz umocnienie stosunków amerykańsko-rosyjskich w dziedzinie bezpieczeństwa. Administracja przywiązywała dużą wagę do uczestnictwa Rosji w operacji NATO na

¹⁴ W.L. Frołow, *Amierikanskaja politika w oblasti nierasprostranienija i intieresy Rossii*, „SSzA” 1996, nr 2; „U.S. Department of State Dispatch” z 15 grudnia 1995 r.

¹⁵ The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies.

Balkanach, traktując je jako doświadczenie, które będzie miało wpływ na przyszłą formułę stosunków między NATO a Rosją oraz określi miejsce Rosji w nowej architekturze bezpieczeństwa europejskiego.

Od połowy 1996 r. – wraz z przyspieszeniem prac nad rozszerzeniem NATO – Biały Dom nasilił starania o zawarcie porozumienia między NATO a Rosją. Dbał przy tym o zachowanie przywództwa w rokowaniach NATO z Rosją, nie chcąc, by sprawy te stały się przedmiotem przetargów w szerszym gronie. Na twarde rosyjskie „nie” w kwestii rozszerzenia i odmowę ratyfikowania przez Dumę układu START II administracja Clintona odpowiadała różnorodnymi propozycjami: podpisania Karty o stosunkach NATO–Rosja, utworzenia Rady NATO–Rosja, która podejmowałaby decyzje w sprawach bezpieczeństwa europejskiego (bez prawa sprzeciwu Rosji w sprawach wewnętrznych Sojuszu), zgody na taką modyfikację Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, która zamroziłaby obecne pułapy uzbrojenia w państwach Europy Środkowej, nierozmieszczania broni nuklearnej na obszarze przyszłych państw członkowskich NATO, utworzenia wspólnej rosyjsko-natowskiej brygady, przyjęcia Rosji do G-7. Zniecierpliwiona nieustępliwością Rosjan, Madeleine Albright¹⁶ – nie zamykając drogi dalszym rokowaniom – oświadczyła, że mimo sprzeciwu Rosji dojdzie do rozszerzenia NATO w zaplanowanym terminie.

Wraz ze zmianą stosunku administracji do krajów poradzieckich i rezygnacją z jednolitego, „ryczałtowego” ich traktowania, amerykańska współpraca z Rosją w rozwiązywaniu konfliktów regionalnych coraz częściej polegała na współdziałaniu w likwidacji konfliktów na terenach uważanych przez Moskwę za „bliską zagranicę”. Amerykanie byli czasami mediatorami w sporach między Rosją a innymi państwami poradzieckimi oraz w konfliktach wewnętrznych w poszczególnych krajach, co umożliwiało im oddziaływanie na politykę każdej ze stron. Zjawisko to z różnym natężeniem występowało w relacjach z państwami bałtyckimi, Ukrainą, a także krajami Zakaukazia i Azji Środkowej, gdzie Amerykanie najchętniej angażowali się w inicjatywy o charakterze wielostronnym. Powoli rosło amerykańskie zainteresowanie obszarem Azji Środkowej i Zakaukazia, czego przejawem były projekty amerykańskich koncernów inwestowania w wydobycie surowców w tym regionie.

STOSUNKI Z EUROPA ŚRODKOWA

Europejskie państwa postkomunistyczne Amerykanie czasami dzielili na kraje pasa północnego i południowego¹⁷. Pas północny obejmował państwa Grupy Wyszehradzkiej i republiki bałtyckie, czyli państwa, które szybko

¹⁶ „Wireless File” z 11 lutego 1997 r.

¹⁷ Np. „International Herald Tribune” z 25–26 stycznia 1997 r.

przekształcały swe gospodarki i system polityczny, zacieśniając jednocześnie związki z Zachodem. W przeciwieństwie do pasa północnego w krajach pasa południowego proces transformacji napotykał opory, a tempo nawiązywania kontaktów z Zachodem było znacznie słabsze.

W pasie północnym znajdowały się państwa aspirujące do przyjęcia do NATO w pierwszej kolejności – Czechy, Polska i Węgry. Kraje te rozwijały współpracę polityczną i wojskową ze Stanami Zjednoczonymi, starając się jak najlepiej wykorzystać czas dzielący je od przystąpienia do Sojuszu. Możliwość takiej współpracy stwarzała ustawa *Enlargement Facilitation Act* z 1996 r., kontynuująca *NATO Participation Act* z 1994 r. i *NATO Enlargement Facilitation Act* z 1995 r. Dzięki nim Czechy, Polska i Węgry mogły korzystać z kilku form pomocy finansowej – w ramach Partnerstwa dla Pokoju, Inicjatywy Warszawskiej, z Programu Szkolenia Wojskowego dla Zagranicy oraz Programu Sprzedaży Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego dla Zagranicy. Z tego ostatniego programu Polska w 1996 r. otrzymała 16,5 mln dol., które przeznaczono na modernizację systemu zarządzania przestrzenią powietrzną.

Również Polska, Czechy i Węgry cieszyły się największym – wśród państw postkomunistycznych – zainteresowaniem amerykańskiego biznesu. W latach 1989–1995 firmy amerykańskie zainwestowały na Węgrzech 3,2 mld dol., co dało im drugie miejsce na liście największych inwestorów zagranicznych w tym kraju. W tym samym okresie Amerykanie zainwestowali w Czechach 0,7 mld dol. W Polsce kapitał amerykański stanowił 25% inwestycji zagranicznych, w 1996 r. spośród inwestorów zagranicznych najwięcej zainwestowały firmy amerykańskie (2,965 mld dol.)¹⁸.

W 1996 r. administracja amerykańska poświęcała wiele uwagi krajom bałtyckim, poszukując rozwiązań zwiększających ich poczucie bezpieczeństwa. Litwie, Łotwie i Estonii oferowano pomoc w integracji z Zachodem dzięki rozszerzeniu związków instytucjonalnych i współpracy regionalnej. Stany Zjednoczone udzielały im niewielkiej pomocy wojskowej i zaproponowały podpisanie Karty z NATO, która miałyby być rodzajem zobowiązania, że ani USA, ani NATO nie oddadzą państw bałtyckich w strefę wpływów Rosji.

Administracja Clintona w dalszym ciągu udzielała poparcia Ukrainie, dążąc do zacieśnienia jej związków z Zachodem. Na liście największych odbiorców amerykańskiej pomocy wojskowej Ukraina była na trzecim miejscu – po Egipcie i Izraelu. USA i NATO zaoferowały jej rozszerzenie współpracy z Sojuszem i podpisanie Karty NATO–Ukraina podczas szczytu w Madrycie w lipcu 1997 r.

¹⁸ „Rzeczpospolita” z 7 lutego 1997 r.

AZJA, PACYFIK I BLISKI WSCHÓD

W regionie Azji i Pacyfiku największą dynamiką cechowały się amerykańskie stosunki z Chinami. Chiny w perspektywie długofalowej coraz częściej traktowano jako potencjalnego rywala Stanów Zjednoczonych. W 1996 r., po okresie napięcia w kontaktach amerykańsko-chińskich z powodu zorganizowania w marcu przez Pekin ćwiczeń wojskowych, by powstrzymać narastanie aspiracji niepodległościowych na Tajwanie, zarówno Waszyngton, jak i Pekin dążyły do poprawy wzajemnych stosunków. W USA w sprawie polityki wobec Chin ukształtował się konsensus. Składały się na niego następujące elementy: w zamian za rozwój stosunków handlowych i poprawę stanu praworządności w Chinach Pekin powinien otrzymać klauzulę największego uprzywilejowania, należy także oddziaływać na zachowanie Chin, by stały się one „odpowiedzialnym” członkiem społeczności międzynarodowej oraz podejmować kwestię praw człowieka, ale bez nagłaśniania jej, i chronić Tajwan przed przymusowym zjednoczeniem z kontynentem. Konsensusowi temu odpowiadała przyjęta przez administrację Clintona w stosunkach z Chinami polityka „konstruktywnego angażowania”¹⁹.

Z dużą uwagą Stany Zjednoczone obserwowały rozwój sytuacji w Hongkongu, ponieważ mieszkało tam około 13 tysięcy obywateli amerykańskich, a firmy amerykańskie zainwestowały 13 mld dol. Amerykański eksport do Hongkongu w 1995 r. wyniósł 15 mld dol.²⁰ W 1992 r. Kongres uchwalił U.S.–Hongkong Policy Act nakazującą administracji traktowanie Hongkongu jako „odrębnej osoby prawnej”, również po przyłączeniu go do Chin.

W 1996 r. ekipa Clintona odniosła sukcesy w stosunkach z Japonią. W kwietniu podczas wizyty Clintona w Tokio przywódcy obu państw podpisali wspólną deklarację w sprawach bezpieczeństwa²¹, w której dając wyraz dążeniu do umocnienia sojuszu amerykańsko-japońskiego stwierdzili, że przedmiotem jego zainteresowania jest obszar Azji i Pacyfiku. Dzięki wynegocjowaniu przez administrację ponad 20 porozumień z Japonią USA uzyskały lepszy dostęp do rynku, co umożliwiło zmniejszenie amerykańskiego deficytu w handlu z Japonią.

Bliskowschodnia polityka Stanów Zjednoczonych pod wieloma względami znalazła się w impasie, częściowo z powodu braku perspektyw na długofalową stabilizację w tym regionie.

Nadal – od czasów George’a Busha – obowiązywała strategia „podwójnego powstrzymywania” skierowana przeciwko Irakowi i Iranowi, zmierzająca do

¹⁹ „International Herald Tribune” z 27 maja 1996 r.; D. Shambaugh, *Containment or Engagement of China? Calculating Beijing’s Responses*, „International Security”, Fall 1996.

²⁰ „U.S. Department of State Dispatch” z 22 lipca 1996 r.

²¹ „Wireless File” z 17 kwietnia 1996 r.

ich osłabienia w stopniu uniemożliwiającym rozbudowę potencjału wojskowego. We wrześniu 1996 r. lotnictwo amerykańskie przeprowadziło w południowym Iraku operację zniszczenia strategicznie ważnych obiektów irackiej infrastruktury wojskowej. Był to sukces, ale dość iluzoryczny. Interwencja amerykańska dowiodła, że mimo przegranej wojny, blokady gospodarczej i międzynarodowych sankcji Irak był w stanie odbudować swój potencjał wojskowy, a siły wewnętrzne dążące do zmiany przywództwa w tym kraju okazały się bezradne. W stosunkach z Iranem nastąpiło zaostrzenie kursu, a jednocześnie w amerykańskim establishmentie coraz częściej wskazywano na bezowocność strategii „podwójnego powstrzymywania” Iranu i Iraku, proponując złagodzenie polityki wobec Teheranu.

Narastały problemy ze strategicznymi sojusznikami Waszyngtonu – Arabią Saudyjską i Turcją. Biały Dom był zaniepokojony nie tylko wymierzonymi w wojska amerykańskie aktami terrorystycznymi w Arabii Saudyjskiej, ale też brakiem jasności co do układu sił w tym kraju oraz perspektyw rozwoju sytuacji. Niebezpieczny był również wzrost – po dojściu do władzy Partii Dobrobytu – wpływów islamskich w Turcji.

Oddalały się perspektywy osiągnięcia trwałego, wielostronnego rozwiązania pokojowego na Bliskim Wschodzie mimo osobistego zaangażowania Warrena Christophera w negocjacje izraelsko-palestyńskie i izraelsko-syryjskie. Kształtowany przy udziale Amerykanów proces tworzenia pokoju metodą „krok po kroku” uległ zahamowaniu po objęciu przez Benjamina Netanjahu urzędu premiera w Izraelu. Dla ekipy Clintona Netanjahu okazał się partnerem znacznie trudniejszym niż jego poprzednicy z Partii Pracy. W rozmowach z przedstawicielami Autonomii Palestyńskiej Izrael zajął twarde stanowisko, stawiając pod znakiem zapytania realizację izraelsko-palestyńskiego porozumienia wynegocjowanego w Oslo w 1993 r.