

## VI. STANY ZJEDNOCZONE: SUPERMOCARSTWO W SZOKU I W WALCE

Najważniejszym wydarzeniem w roku 2001 w Stanach Zjednoczonych były zamachy terrorystyczne dokonane w dniu 11 września na World Trade Center w Nowym Jorku i siedzibę Departamentu Obrony w Waszyngtonie za pośrednictwem czterech uprowadzonych samolotów amerykańskich linii lotniczych. Pod gruzami nowojorskich wieżowców i Pentagonu oraz w rozbitych samolotach zginęło 3119 osób, zniszczeniu uległa część Dolnego Manhattanu, uważanego za centrum światowego handlu i finansów. Dokonując zamachów, które pod względem skali i charakteru przewyższały dotychczasowe akty tego typu i były kompletnym zaskoczeniem, tak dla społeczeństwa, jak i władz amerykańskich, **terrorysty rzucili wyzwanie Stanom Zjednoczonym jako supermocarstwu**. Za głównego podejrzanego uznano samozwańczego przywódcę islamu, Usamę Ibn Ladina, oskarżanego o zorganizowanie i finansowanie siatki terrorystycznej, zwanej Al-Ka'ida, który prawdopodobnie ukrywał się na terenie Afganistanu. W wystąpieniach przekazanych za pośrednictwem stacji telewizyjnej Al-Jazeera Ibn Ladin zażądał wycofania wojsk amerykańskich ze świętych miejsc islamu, przede wszystkim z Arabii Saudyjskiej, a następnie wezwał muzułmanów do świętej wojny (*dżihad*) przeciwko Ameryce. *Dżihad* miał doprowadzić do przejęcia władzy w państwach islamskich przez sprzyjających terrorystom fundamentalistów i jednocześnie był wymierzony przeciwko amerykańskiej aktywności za granicą – politycznej, gospodarczej i kulturalnej. Bin Laden chciał zmusić Waszyngton do rezygnacji z aspiracji do światowego przywództwa oraz do radykalnego przeorientowania polityki zagranicznej USA, polegającego na ograniczeniu z kontaktów ze światem zewnętrznym.

Akty terroru nie były w stanie zachwiać potęgą ani polityczną, ani gospodarczą, ani militarną Stanów Zjednoczonych. Uświadomiły jednak Amerykanom, jak bardzo ich kraj jest narażony na asymetryczne zagrożenia ze strony ugrupowań, które nie będąc w stanie sprostać militarnej potędze USA, sięgają do niekonwencjonalnych metod działania. W odpowiedzi na zamachy administracja George'a W. Busha, który 20 stycznia 2001 r. przejął władzę w Białym Domu, dokonała reorientacji priorytetów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, podporządkowując je walce z terroryzmem. Walka z terroryzmem przyczyniła się do utrwalenia unilateralnych tendencji w polityce administracji Busha oraz do wzrostu roli czynnika militarnego w amerykańskich stosunkach z zagranicą.

## PRZYWÓDZTWO BUSHA

Zamach terrorystyczny był prawdziwym wyzwaniem dla administracji Busha, który został prezydentem po pełnym dramatyzmie finale walki wyborczej. Miał wówczas za sobą zaledwie sześćioletnią karierę polityczną, którą rozpoczął w 1994 r., wygrywając wybory gubernatorskie w Teksasie. Kampania wyborcza ujawniła jego liczne braki w wiedzy i doświadczeniu, wzbudzając wątpliwości co do jego zdolności sprostania wyzwaniom, jakie wiążą się z pełnieniem urzędu prezydenta. Atutami nowo wybranego prezydenta były: silna osobowość i bezpośredni sposób bycia, który przysporzył mu wielu zwolenników w kampanii wyborczej, oraz świadomość własnych słabości i umiejętność pracy w zespole i w duchu rywalizacji. Jego zwolennicy twierdzili, że braki w wiedzy i doświadczeniu George Bush będzie w stanie nadrobić instynktem politycznym i sprawnością w podejmowaniu decyzji. Na podstawie jego stylu pełnienia urzędu gubernatorskiego w Teksasie oraz sposobu kierowania kampanią wyborczą zakładano, że jako prezydent będzie on sprawował ogólne kierownictwo państwem, unikając wchodzenia w szczegóły, że będzie nakreślał główne kierunki i tendencje, formułował cele i podejmował ostateczne decyzje, głębiej wchodząc jedynie w sprawy, które interesują go najbardziej.

Tworząc swą ekipę, George Bush dużą wagę przywiązywał do jej etnicznego zróżnicowania – znalazło się w niej dwóch Afroamerykanów, dwóch Latynosów oraz po jednej osobie pochodzenia azjatyckiego i arabskiego. Są w niej również cztery kobiety. W dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa najbliższymi doradcami prezydenta zostały osoby z dużą wiedzą i doświadczeniem, które wywodziły się z kręgu wysokich urzędników jego ojca, prezydenta USA w latach 1989–1992. Do grupy tej należą m.in. wiceprezydent Dick Cheney, sekretarz obrony za prezydentury Busha seniora, szef personelu Białego Domu Andre Card, były pracownik Białego Domu, sekretarz stanu gen. Colin Powell, były przewodniczący kolegium szefów sztabów sił zbrojnych oraz doradca do spraw bezpieczeństwa narodowego Condoleezza Rice, były pracownik Krajowej Rady Bezpieczeństwa.

Drugą grupę najbliższych współpracowników prezydenta stanowią jego długoletni przyjaciele i doradcy z Teksasu, m.in. sekretarz handlu Donald Evans, Karl Rove, odpowiedzialny za strategię kampanii wyborczej Busha, mianowany przezeń starszym doradcą Białego Domu, oraz radca Białego Domu, Karen Hughes. Wiele osób, które objęły stanowiska w gabinecie Busha, było menedżerami wielkich korporacji, na przykład sekretarz skarbu Paul O'Neill pracował w Alcoa i International Paper, dyrektor Biura Zarządzania i Budżetu Białego Domu, Mitchell Daniels, Jr. i sekretarz obrony Donald Rumsfeld – w przemyśle farmaceutycznym, Donald Evans był związany z przemysłem naftowym.

**Wkrótce po inauguracji prezydent Bush dał wyraz swym konserwatywnym poglądom**, opowiadając się za wprowadzeniem zakazu finansowania działalności organizacji międzynarodowych (w tym agend ONZ), które w ramach promowania kontroli urodzin dopuszczają aborcję, oraz za zezwoleniem organizacjom religij-

nym na korzystanie z funduszy federalnych w walce z ubóstwem i patologiami społecznymi. Ponadto Bush zawiesił wykonanie rozporządzeń, wydanych przez jego poprzednika Billa Clintona tuż przed końcem kadencji, w których zaostrożono standardy w dziedzinie ochrony środowiska. Zapowiedział również zmiany w polityce energetycznej i udostępnienie na większą niż dotychczas skalę krajowych zasobów ropy naftowej, w tym także udzielenie zezwolenia na eksploatację złóż w Arktyce, dotychczas niedostępnych ze względu na ochronę przyrody.

Już podczas pierwszych czterech miesięcy swego urzędowania George Bush pomyślnie przeszedł egzamin ze zdolności politycznych, gdy Kongres uchwalił zapowiedziany przezeń podczas kampanii wyborczej i przedłożony parlamentowi tuż po objęciu urzędu program największej od 20 lat redukcji podatków. Początkowo zaproponowaną przezeń obniżkę podatków – o 1,6 bln USD w okresie 10 lat – stanowczo odrzucali demokraci jako zbyt dużą i nadmierne faworyzującą bogatych. Z rezerwą odnosili się do niej również republikanie, którzy wprawdzie opowiadali się za redukcją podatków, ale na mniejszą skalę. Podczas dyskusji z przywódcami obu partii w Kongresie Bush udowodnił, że będąc skłonny do ustępstw w sprawach drugorzędnych, ale nieustępliwy w sprawach zasadniczych, potrafi być bardzo skuteczny. Prezydenckie działania w niewielkim stopniu pokrzyżowała utrata przez republikanów większości w Senacie, gdy w dniu 24 maja 2001 r. senator z Vermontu, James Jeffords, dotychczas republikanin, zadeklarował się jako niezależny. Program redukcji podatków został uchwalony przez Kongres 26 maja 2001 r. w wersji nieco zmodyfikowanej, zakładającej zmniejszenie danin na rzecz państwa o 1,35 bln USD w okresie 10 lat<sup>1</sup>.

Drugim, bardzo ważnym elementem programu wyborczego Busha była obietnica przeprowadzenia reformy oświaty. Prezydencki projekt ustawy oświatowej, zmierzający do podniesienia poziomu amerykańskiego szkolnictwa dzięki udzieleniu szkołom znacznej pomocy finansowej przy jednoczesnym zwiększeniu wymagań wobec nich i stanowczym egzekwowaniu podwyższonych standardów, uzyskał ponadpartyjne poparcie i pod koniec grudnia 2001 r. został uchwalony przez obie izby parlamentu. Pod względem znaczenia jest on porównywany z historyczną ustawą o szkolnictwie podstawowym i średnim (*Elementary and Secondary Education Act*) z 1965 r., która była ważnym elementem realizowanego przez prezydenta Lyndona Johnsona programu „Wielkiego Społeczeństwa”. W ustawie przyjętej przez Kongres w grudniu 2001 r. dotacje dla szkół podstawowych i średnich w roku 2002 znacznie zwiększono.

Punktem zwrotnym prezydentury Busha stał się zamach z 11 września 2001 r. Tuż po zamachu, nie znając ani charakteru, ani skali zagrożenia, prezydent Bush przez kilkanaście godzin przebywał w ukryciu. Jednocześnie siły zbrojne postawiono w stan pogotowia i radykalnie zaostrożono środki bezpieczeństwa na granicach, portach i lotniskach. Wkrótce jednak prezydent wystąpił w roli niezłomnego przywódcy, który stoi na czele narodu w momencie zagrożenia i pro-

<sup>1</sup> *Economic Growth and Tax Reconciliation Act of 2001*. Zob. „Weekly Compilation of Presidential Documents” z 7 czerwca 2001 r.

wadzi go do zwycięstwa. W przemówieniu wygłoszonym w Kongresie<sup>2</sup> 20 września 2001 r. Bush uprzedził, że wojna z terrorystami będzie długa, trudna i wymagająca ofiar, i wezwał społeczeństwo amerykańskie do powrotu do normalności. Zapowiedział walkę aż do zwycięstwa. Jednocześnie stanowczo podkreślał, że przeciwnikiem Stanów Zjednoczonych nie jest islam, ale organizacja terrorystyczna, i usiłował nie dopuścić do wystąpień przeciwko muzułmanom zamieszkałym w USA.

Prosta i jednoznaczna retoryka Busha, który wojnę z terroryzmem ujmował w kategoriach walki z szatanem, niemal idealnie odpowiadała społecznemu zapotrzebowaniu. Sceptycyzm, do niedawna widoczny w stosunku znacznej części społeczeństwa do prezydenta, zanikł zastąpiony poparciem dla Busha. Z badań opinii publicznej wynikało, że przed zamachem popierało go 57% ankietowanych, podczas gdy tuż po 11 września poparcie to wzrosło do ponad 90%, a potem utrzymywało się na poziomie przekraczającym 80%, wyrównując rekord, jaki pod tym względem ustanowił prezydent Franklin Delano Roosevelt podczas drugiej wojny światowej. Bush zdobył nowych zwolenników, zwłaszcza wśród kobiet i mniejszości etnicznych. Amerykańskie społeczeństwo, patriotycznie nastawione, zaszokowane rozmiarami ataku i ogromem zniszczeń, skonsolidowało się wokół urzędu prezydenta. Bush nabrał cech przywódcy, który sam podejmuje najważniejsze i najtrudniejsze decyzje. Jest przy tym otoczony gronem kompetentnych i zaufanych współpracowników, z których opinią się liczy i którym przydziela konkretne zadania.

**Konieczność sprostania wymogom chwili**, przede wszystkim podjęcia energicznych działań celem zmniejszenia rozmiarów klęski, jaką były zamachy, oraz zorganizowania kampanii antyterrorystycznej, **spowodowała zahamowanie narastającej od kilkunastu lat tendencji do ograniczenia uprawnień władz państwowych**. Przyczyniła się do radykalnego wzmocnienia pozycji urzędu prezydenta i osobiście George'a Busha, zaś oddając inicjatywę polityczną w ręce prezydenta, zmieniła układ sił między władzą wykonawczą a ustawodawczą. Parlament natychmiast udzielił bowiem Bushowi ponadpartyjnego poparcia, zawieszając spory i aprobując – w zasadzie bezdyskusyjnie – propozycje ustawodawcze Białego Domu.

W październiku 2001 r. panikę w USA wywołały przesyłki listowe z bakteriami wąglika. **Pod wpływem zamachu z 11 września oraz zagrożenia bioterroryzmem ekipa Busha dokonała zmian w priorytetach polityki wewnętrznej. Ściganie przestępczości, dotychczas odgrywające pierwszoplanową rolę w działaniach organów państwowych, ustąpiło miejsca zapobieganiu zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa.** Wkrótce po wrześniowym zamachu utworzono Urząd Bezpieczeństwa Wewnętrznego (*Office of Homeland Security*), kierowany przez asystenta prezydenta ds. bezpieczeństwa wewnętrznego w randze członka gabinetu. Szefem nowego urzędu prezydent mianował gubernatora Pensylwanii Toma Ridge'a. Nowy urząd ma bardzo szerokie kompetencje, jego

<sup>2</sup> „Weekly Compilation of Presidential Documents” z 24 września 2001 r.

podstawowym zadaniem jest sformułowanie i realizacja kompleksowej strategii celem wyeliminowania zagrożenia terroryzmem. Urząd Ridge'a koordynuje „działania innych organów władzy wykonawczej zmierzające do wykrycia ataków terrorystycznych na terenie Stanów Zjednoczonych, przygotowania się na wypadek takich ataków, zapobieżenia im, ochrony przed nimi, reakcji na nie oraz – w razie ich zaistnienia – przywrócenia stanu normalnego”<sup>3</sup>. Najtrudniejszym zadaniem Ridge'a jest zmuszenie innych instytucji państwowych (zwłaszcza FBI, CIA, INS) nie tylko do współpracy, ale przede wszystkim do podporządkowania się jego zaleceniom. Impas w tej dziedzinie Ridge chce pokonać, dokonując m.in. zmian instytucjonalnych, planuje na przykład utworzenie nowej agencji ds. bezpieczeństwa granic<sup>4</sup>.

W ramach śledztwa przeciwko organizatorom zamachu z 11 września 2001 r. zatrzymano ponad 1200 osób. Około połowy spośród nich przebywa w areszcie pod różnymi, niezwiązanymi z terroryzmem zarzutami, m.in. naruszenia przepisów imigracyjnych. Odpowiedzialne za zwalczanie terroryzmu na terenie Stanów Zjednoczonych FBI prowadzi śledztwa, biorąc pod uwagę zarówno spisek zewnętrzny, jak i wewnętrzne źródła zamachów<sup>5</sup>. Impas w śledztwie w sprawie listów z bakteriami wąglika kładł się jednak cieniem na wizerunku prezydenta, świadczył bowiem o braku skuteczności administracji, powodując narastanie zniecierpliwienia i rozczarowania.

Pozbawione poczucia bezpieczeństwa społeczeństwo amerykańskie godziło się na ograniczenie – w imię walki z terroryzmem – niektórych praw obywatelskich. Pod koniec października 2001 r. Kongres uchwalił ustawę o przeciwdziałaniu terroryzmowi (*Patriot Act of 2001*), która znacznie zwiększyła uprawnienia organów ścigania w zakresie inwigilacji podejrzanych, gromadzenia i udostępniania materiałów operacyjnych i dowodowych oraz zaostrzyła kary za przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Prokurator generalny John Ashcroft zabiegał o zwiększenie swobody działania agencji wywiadowczych podczas zbierania informacji na terenie Stanów Zjednoczonych. 13 listopada 2001 r. prezydent Bush podpisał dyrektywę o utworzeniu sądów specjalnych dla sądenia działalności terrorystycznej osób nie będących obywatelami USA.

## POGORSZENIE KONIUNKTURY

Tempo wzrostu amerykańskiej gospodarki, która od dziesięciu lat przeżywała okres niebywałej prosperity i była lokomotywą gospodarki światowej, w momencie rozpoczęcia urzędowania przez George'a Busha uległo spowolnieniu. Pod koniec 2000 r. tempo wzrostu gospodarczego w USA spadło do nieco ponad 3%, ale inflacja była nadal bardzo niska i wynosiła nieco powyżej 2%, bezrobocie zaś – minimalne, zaledwie około 4%. W roku 2001 wzrost PKB wyniósł zaledwie

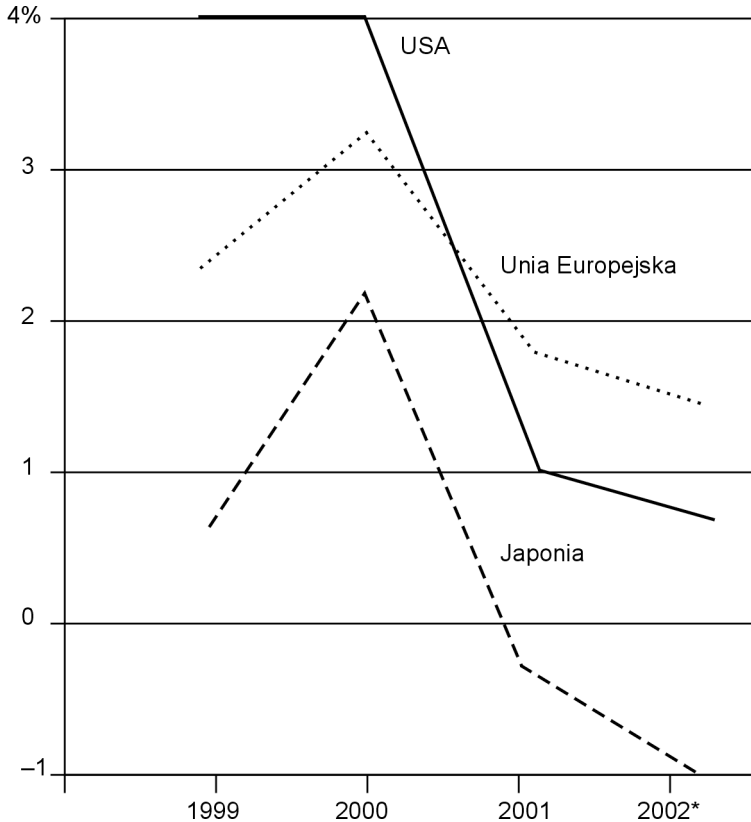
<sup>3</sup> *President Establishes Office of the Homeland Security*, [www.whitehouse.gov/news/releases](http://www.whitehouse.gov/news/releases).

<sup>4</sup> „International Herald Tribune” z 24 stycznia 2002 r.

<sup>5</sup> Sprawcą najpoważniejszego przed 11 września 2001 r. aktu terrorystycznego w Stanach Zjednoczonych – zamachu w Oklahoma City w 1998 r. – był Amerykanin, Timothy McVeigh.

1,1% i był najniższy od roku 1991. Bezrobocie, które we wrześniu wynosiło 4,9%, pod koniec grudnia wzrosło do 5,8%. Pogorszeniu koniunktury w Stanach Zjednoczonych towarzyszyło znaczne osłabienie aktywności gospodarczej w krajach Unii Europejskiej i w Japonii. Osłabienie koniunktury w Stanach Zjednoczonych na tle analogicznych procesów w krajach UE i w Japonii przedstawiono na wykresach 1 i 2.

**Wykres 1**  
**Dynamika wzrostu PKB w USA, UE i Japonii w latach 1999–2002**



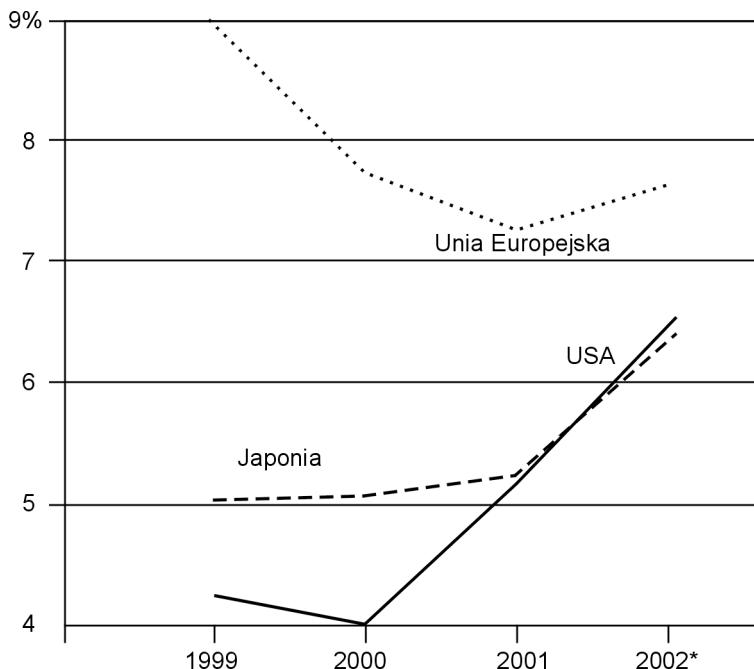
\* prognoza

Źródło: „Newsweek” z 14 stycznia 2002 r.

Pamiętając, że krótkotrwała recesja na początku lat dziewięćdziesiątych zażyła na wynikach wyborów prezydenckich w 1991 r., gdy jego ojciec, George Bush senior, bezskutecznie ubiegał się o wybór na drugą kadencję, George Bush od początku swego urzędowania poświęcał wiele uwagi problemom ekonomicznym. Już podczas kampanii wyborczej przedstawił propozycję radykalnej obniżki podatków. Redukcja podatków, faworyzująca najzamożniejszych, najbardziej obciążonych daninami na rzecz państwa, miała – dzięki zwiększeniu siły

## Wykres 2

## Dynamika wzrostu bezrobocia w USA, UE i Japonii w latach 1999–2002



\* prognoza

Źródło: „Newsweek” z 14 stycznia 2002 r.

nabywczej Amerykanów – przyczynić się do zwiększenia popytu i wzrostu inwestycji i w ten sposób utrzymania wysokiego tempa wzrostu w gospodarce. Propozycje prezydenta, po uchwaleniu przez Kongres, weszły w życie w czerwcu 2001 r. w wersji nieco zmodyfikowanej. Ich wartość zmniejszono z 1,6 bln do 1,35 bln USD w okresie 10 lat, większość stawek podatku dochodowego obniżono o trzy punkty procentowe, najwyższą stawkę zredukowano do 35% (a nie do 33%, jak proponował Bush), utworzono nową stawkę na poziomie 10%. Dzięki redukcji podatków w 2001 r. 76 mln rodzin otrzymało zwrot części podatków – po 600 USD pary, a osoby samotne po 300 USD. Ale obniżka podatków nie spowodowała natychmiastowego przełomu w sytuacji gospodarczej, gdyż z otrzymanych 40 mld USD Amerykanie większość przeznaczyli na spłatę zaciągniętych kredytów bądź na powiększenie oszczędności, natomiast na konsumpcję wydano zaledwie 18%. Natychmiastowych efektów nie przyniosło również jedenastokrotne obniżenie stóp procentowych przez Zarząd Rezerwy Federalnej – w grudniu 2001 r. aż do 1,75%, czyli poziomu najniższego od 40 lat. Załamanie dotknęło najbardziej branże posługujące się najnowocześniejszymi technologiami – telekomunikację, przemysł elektroniczny i komputerowy. Wydatki przedsiębiorstw na sprzęt komputerowy i jego oprzyrządowanie w drugim kwartale 2001 r. zmniejszyły się o 15,4%.

Po latach nieprzerwanego wzrostu cen akcji, zwłaszcza w drugiej połowie minionej dekady, od 2000 r. na giełdach dominowała tendencja zniżkowa. Wskaźnik Dow Jonesa, obliczany i publikowany codziennie indeks cen na głównej giełdzie papierów wartościowych w Nowym Jorku, spadł w 2001 r. o 7,1%. Największe wahania odnotował wskaźnik Nasdaq, który obejmuje wiele firm branży komputerowej i biotechnologicznej, jego indeks zmniejszył się bowiem w 2001 r. o 21,1%, podczas gdy w poprzednim roku spadł aż o 39,3%.

Na wynikach gospodarczych 2001 r. silnie zaciążyły skutki zamachów terrorystycznych z 11 września, nie tylko dlatego, że spowodowały zniszczenie części Nowego Jorku. Bardzo duże znaczenie miał psychologiczny efekt zamachów, którego rezultatem było ograniczenie wydatków na konsumpcję oraz znaczne zmniejszenie zainteresowania podróżami, zwłaszcza lotniczymi, i w konsekwencji turystyką. Skutkami zamachów szczególnie zostały dotknięte towarzystwa ubezpieczeniowe, koncerny lotnicze, przemysł turystyczny i rozrywkowy. Ponadto w następstwie zamachów przedsiębiorstwa zostały obciążone dodatkowymi kosztami w postaci wyższych stawek ubezpieczeniowych i zwiększonych wydatków na bezpieczeństwo i logistykę. Hołdująca liberalizmowi administracja Busha bez wahania sięgnęła do interwencjonizmu państwowego, zwracając się do Kongresu o udzielenie pomocy towarzystwom lotniczym. Otrzymały one 15 mld USD w formie pożyczek i poręczeń. W październiku i listopadzie 2001 r. stale rosły wydatki rządowe na zaspokojenie bieżących potrzeb związanych z koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa, m.in. na lotniskach, na działalność służb specjalnych i na finansowanie polityki obronnej.

Pogorszenie się koniunktury gospodarczej oraz wzrost wydatków państwowych po 11 września spowodowały, że nadwyżka w budżecie federalnym, która po długiej przerwie w latach 1970–1997 pojawiła się w 1998 r. i którą jeszcze w kwietniu 2001 r. szacowano na ponad 5 bln USD w ciągu 10 lat, pod koniec 2001 r. wyniosła zaledwie 25,5 mld USD. Prognozy przewidywały, że od 2002 r. i co najmniej do roku 2004 wydatki z budżetu federalnego będą przewyższały wpływy. Jesienią, by przeciwdziałać załamaniu koniunktury, Biały Dom przedstawił projekt ustawy o stymulowaniu gospodarki, zawierający propozycje obniżenia podatków oraz wprowadzenia ulg podatkowych dla przedsiębiorstw wartości 100 mld USD. Prezydencki projekt w grudniu 2000 r. uchwaliła Izba Reprezentantów, ale w Senacie napotkał on opór demokratów, którzy zarzucali mu faworyzowanie bogatych i proponowali uwzględnienie w nim także pomocy dla bezrobotnych. W wygłoszonym 29 stycznia 2002 r. orędziu o stanie państwa prezydent wiele uwagi poświęcił sprawom gospodarczym. Położył nacisk na tworzenie nowych miejsc pracy dzięki podniesieniu poziomu oświaty, rozwojowi handlu międzynarodowego oraz zmniejszeniu podatków<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> *The President's State of the Union Address*, [www.whitehouse.gov/news/releases](http://www.whitehouse.gov/news/releases).



## UNILATERALIZM W POLITYCE ZAGRANICZNEJ

W amerykańskiej strategii stosunków z zagranicą, nastawionej na umocnienie przywódczej pozycji Stanów Zjednoczonych jako jedyne supermocarstwa i nie dopuszczenie do pojawienia się rywali, którzy – choćby w odległej przyszłości – mogliby zagrozić dominacji USA, rok 2001 upłynął pod znakiem przewartościowań. Wynikały one ze zmian w strategii bezpieczeństwa narodowego i były związane zarówno z utrwaleniem się narastającej od kilku lat tendencji do unilateralizmu, jak i z zamachem terrorystycznym w dniu 11 września 2001 r.

Skłonność do działań jednostronnych, zwana unilateralizmem, narastała w polityce zagranicznej USA co najmniej od połowy ubiegłej dekady. Jej źródłem było upowszechnienie się przekonania, że w jednobiegowym świecie Stany Zjednoczone – jedyne supermocarstwo – zajmują wyjątkową pozycję i by ją utrzymać, powinny dysponować większą niż dotychczas swobodą działania w polityce międzynarodowej. Unilateralizm przejawiał się m.in. w niechętnym stosunku amerykańskiego establishmentu do przyjmowania przez Stany Zjednoczone zobowiązań wynikających z udziału w wielostronnych porozumieniach międzynarodowych oraz w pełnym nieufności podejściu do organizacji międzynarodowych. W Kongresie od dawna grono unilateralistów było liczne i wpływowe, zwłaszcza wśród republikanów. Wielu zwolenników działań jednostronnych objęło wysokie stanowiska w administracji prezydenta Busha, przede wszystkim w departamencie obrony, w urzędzie wiceprezydenta oraz w Krajowej Radzie Bezpieczeństwa.

**Zmiany, jakich w amerykańskiej polityce zagranicznej dokonała ekipa Busha, polegały na położeniu większego – niż za rządów poprzedniej administracji – nacisku na kwestie bezpieczeństwa militarnego i w konsekwencji na wzroście roli sił zbrojnych w polityce USA przy jednoczesnym dążeniu do uzyskania większej swobody w działaniach na arenie globalnej dzięki bardziej elastycznemu podejściu do porozumień międzynarodowych. Sposób działania administracji Busha określano mianem „multilateralizmu *à la carte*”. Nie oznaczał on bowiem ani radykalnego zwrotu w stosunku Waszyngtonu do roli prawa w kształtowaniu porządku międzynarodowego, ani przewartościowania obowiązujących sojuszy politycznych i militarnych, ani też rewizji dotychczasowego podejścia do kwestii liberalizacji handlu międzynarodowego. Zmian wprowadzonych do polityki zagranicznej ekipa Busha nie przedstawiła w formie nowej bądź zmodyfikowanej doktryny (koncepcji) stosunków z zagranicą. Rezygnacja z próby kompleksowego ujęcia mogła wynikać zarówno z pragmatyzmu, charakteryzującego podejście prezydenta Busha i jego współpracowników do pełnej dynamizmu materii stosunków z zagranicą, jak i z faktu, że w momencie przejęcia władzy przez republikanów ich koncepcja polityki zagranicznej była sformułowana jedynie w ogólnych zarysach<sup>7</sup>.**

<sup>7</sup> C. Rice, *Promoting National Interest*, „Foreign Affairs”, styczeń–luty 2000; R. Kagan, *The World and President Bush*, „Survival”, wiosna 2001.

W stosunkach z zagranicą pierwsze miesiące prezydentury Busha były zdominowane przez sprawę budowy systemu obrony przeciwrakietowej (*National Missile Defense*). Republikańska administracja, która swym poprzednikom zarzucała lekceważenie zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, położyła nacisk na umocnienie militarnego potencjału Ameryki, zapowiadając jednocześnie, że wojsk amerykańskich będzie używać wyłącznie do obrony interesów USA, bez angażowania ich w operacje pokojowe. Najpoważniejszego zagrożenia dla bezpieczeństwa Ameryki upatrywano w proliferacji niebezpiecznych technologii – broni masowej zagłady, środków jej przenoszenia oraz innych nowoczesnych środków militarnych, które w rękach „państw hultajskich” (*rogue states*), terrorystów i organizacji przestępczych mogą narazić Stany Zjednoczone, ich obywateli oraz wojska amerykańskie stacjonujące za granicą na niewyobrażalne straty. Najbardziej obawiano się rozwoju potencjału raketowego Korei Północnej, Iraku, Iranu i Libii. W publikacjach powoływano się m.in. na opinie formułowane przez instytucje wywiadowcze, podkreślając, że prawdopodobieństwo ataku raketami wyposażonymi w pociski uzbrojone w broń masowej zagłady jest nie tylko większe niż w czasach zimnej wojny, ale i stale rośnie<sup>8</sup>. Na niebezpieczeństwo zagrożenia terytorium Stanów Zjednoczonych „niekonwencjonalnym” atakiem terrorystycznym, który mógłby spowodować katastrofę, zwracała także uwagę U.S. Commission on National Security/21 Century (zwana komisją Harta–Rudmana). Taki atak uważała za prawdopodobny w perspektywie około 25 lat i w związku z tym postulowała dostosowanie struktur państwowych do nowych potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>9</sup>.

Ekipa Busha postanowiła niezwłocznie przystąpić do budowy systemu obrony przeciwrakietowej, który ma być swego rodzaju tarczą, ochraniającą terytorium USA. Republikanie położyli nacisk na prace nad systemem niszczącym rakiety we wstępnej fazie lotu (*boost phase*) i nawiązując do reaganowskiej koncepcji wojen gwiazdnych, planowali wykorzystanie kosmosu do celów wojskowych. Idea budowy systemu obrony przeciwrakietowej spotkała się z krytyką zarówno w samych Stanach Zjednoczonych, zwłaszcza wśród demokratów, jak i za granicą. Zgłaszano wątpliwości co do technicznych możliwości stworzenia i zastosowania takiego systemu, jego celowości i skuteczności w praktyce. Amerykańskie plany sceptycznie przyjęli europejscy sojusznicy z NATO i mimo amerykańskiej obietnicy objęcia tarczą przeciwrakietową również kontynentu europejskiego, nie udzielili Białemu Domowi jednoznacznego poparcia. Bardzo krytycznie odnieśli

<sup>8</sup> Na przykład R. Shuey, *Nuclear, Biological and Chemical Weapons and Missiles: Current Situation and Trends*, CRS Report to Congress Updated August 10, 2001; A.H. Cordesman, *Weapons of Mass Destruction and Global Nuclear Balance: A Quantitative and Arms Control Analysis*, Revised December 4, 2001, Updated by E.E. Filinger, [www.csis.org/militarybalance](http://www.csis.org/militarybalance); *Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernmental Experts*, [www.cia/publications/global-trends2015/index.html](http://www.cia/publications/global-trends2015/index.html). Por. *A National Security Strategy for a New Century*, The White House, grudzień 1999.

<sup>9</sup> I. Roxborough, *The Hart–Rudman Commission and the Homeland Defense*, U.S. Army War College, September 2001. Por. A. Lake, *6 Nightmares. Real Threats in a Dangerous World and How America Can Meet Them*, Boston 2000.

się do nich przywódcy Rosji i Chin. Administracja pozostała jednak nieugięta, odrzucając kompromis w sprawach, które uważała za priorytetowe dla interesów bezpieczeństwa<sup>10</sup>.

Podjęcie intensywnych prac nad systemem obrony przeciwrakietowej pociągnęło za sobą konieczność wypowiedzenia lub przynajmniej zmodyfikowania amerykańsko-rosyjskiego układu ABM z 1972 r., ograniczającego swobodę stron przy budowie obrony przeciwrakietowej. Zdaniem wielu układ ten odgrywał ważną rolę, nie tylko stabilizując równowagę nuklearną między dawnymi adwersarzami, ale i powstrzymując inne kraje o mocarstwowym ambicjach. Natomiast administracja uważała go za relikw zimnej wojny i po wielomiesięcznych bezskutecznych staraniach o zgodę Rosji na modyfikację układu 14 grudnia 2001 r. ogłosiła o wycofaniu się z niego Stanów Zjednoczonych<sup>11</sup>. Prezydent Bush był zwolennikiem zastąpienia dotychczasowych porozumień rozbrojeniowych o charakterze traktatowym dokumentami typu politycznego.

System obrony przeciwrakietowej ma być integralną częścią – zarysowanej na razie bardzo ogólnie – „nowej struktury strategicznej” (*new strategic framework*), przedstawionej przez Busha w przemówieniu wygłoszonym 1 maja 2001 r. na National Defense University w Waszyngtonie<sup>12</sup>. Formułując ją, przyjęto założenie, że w zmienionych warunkach – w porównaniu z okresem zimnej wojny – odstraszanie nie może być oparte wyłącznie na groźbie nuklearnego odwetu. W „nowej strukturze strategicznej” podstawowe znaczenie przyznano niedopuszczeniu do rozprzestrzenienia broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia oraz utworzeniu systemu obrony przeciwrakietowej. W listopadzie 2001 r., podczas wizyty prezydenta Rosji Władimira Putina w USA, prezydent Bush ogłosił, że Amerykanie w okresie najbliższych 10 lat zredukują swój arsenał nuklearny do poziomu 1700–2200 głowic.

Do osłabienia systemu kontroli zbrojeń przyczyniło się także zablokowanie przez Stany Zjednoczone na konferencji zakończonej w grudniu 2001 r. w Genewie prac nad wzmocnieniem konwencji o zakazie broni biologicznej<sup>13</sup>. W styczniu 2002 r. na zakończenie Strategicznego Przeglądu Broni Nuklearnej (*U.S. Nuclear Posture Review*) nie wykluczono wznowienia w przyszłości przez Stany Zjednoczone prób z nowymi typami broni jądrowej.

Demonstracją unilateralizmu było ogłoszone przez prezydenta Busha pod koniec marca 2001 r. wycofanie się Stanów Zjednoczonych z podpisanego w 1997 r. porozumienia o ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, zwanego Protokołem z Kioto. Bush wstrzymał realizację przewidzianych protokołem zobowiązań,

---

<sup>10</sup> *Debating Missile Defense. A Consensus on Missile Defense?*, „Survival”, jesień 2001; Ch.L. Glaser, S. Fetter, *National Missile Defence Policy and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*, „International Security”, lato 2001.

<sup>11</sup> „Weekly Compilation of Presidential Documents” z 17 grudnia 2001 r.

<sup>12</sup> „Weekly Compilation of Presidential Documents” z 7 maja 2001 r.

<sup>13</sup> Zob. *BWC Review Conference, November 19, 2001. Statement by John R. Bolton, US Undersecretary of State for Arms Control nad International Security, November 19, 2001*, The Acronym Institute 2001.

ponieważ nie chciał narzucać ograniczeń amerykańskiemu przemysłowi, odpowiedzialnemu za około 36% światowej emisji gazów cieplarnianych<sup>14</sup>. Wbrew kilkukrotnym zapowiedziom republikanie nie przedstawili alternatywnych propozycji ograniczenia emisji gazów.

Selektywnemu podejściu do porozumień międzynarodowych administracja dała wyraz, odmawiając w styczniu 2002 r. przyznania 158 cudzoziemcom, podejrzewanym o przynależność do Al-Ka'idy i schwytanym przez Amerykanów podczas operacji antyterrorystycznej w Afganistanie, statusu jeńców wojennych, zgodnie z Konwencją Genewską. Amerykanie umieścili ich w bazie Guantanamo na Kubie. Zapowiedzieli, że będą traktować więźniów zgodnie z zasadami konwencji, ale uważają ich za „bezprawnych kombatanów”, a nie jeńców wojennych.

Unilateralizm w polityce amerykańskiej sprzyjał narastaniu w świecie niechęci do potężnego supermocarstwa, dominującego w wielu dziedzinach polityki międzynarodowej. Jej przejawem była porażka Stanów Zjednoczonych w wyborach 3 maja 2001 r. do Komisji Praw Człowieka NZ, po 55 latach amerykańskiego członkostwa w Komisji. Zarzucając Amerykanom arogancję, powoływano się m.in. na wycofanie się delegacji USA z obrad zorganizowanej w Durbanie (31 sierpnia–9 września 2001 r.) pod auspicjami ONZ Światowej Konferencji przeciwko Rasizmowi. Najbardziej antyamerykańsko nastawione były państwa islamskie, zwłaszcza kraje arabskie na Bliskim Wschodzie<sup>15</sup>. Na ich stosunku do USA silnie ciążyło niezadowolenie z polityki amerykańskiej wobec konfliktu palestyńsko-izraelskiego. W innych regionach krytycyzm pod adresem USA był znacznie słabszy, niemniej jednak z przeprowadzonych w grudniu 2001 r. badań opinii publicznej wynikało, że ponad połowa zamieszkałych poza granicami USA respondentów uważała, iż Stany Zjednoczone w pewnym stopniu ponoszą odpowiedzialność za wybuch nienawiści, jakim był zamach z 11 września<sup>16</sup>.

## WOJNA Z TERRORYZMEM

Atak terrorystów 11 września 2001 r. zmusił administrację Busha do przewarściowania dotychczasowej strategii w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i podporządkowania jej walce z terroryzmem. W dwa dni po zamachu Kongres niemal jednogłośnie uchwalił rezolucję uprawniającą prezydenta do użycia sił zbrojnych przeciwko terrorystom. W przemówieniu z 20 września 2001 r. prezydent oznajmił, że przeciwnikiem Stanów Zjednoczonych jest Al-Ka'ida, a celem – każda grupa terrorystyczna o zasięgu globalnym. Wszystkie kraje Bush podzielił na dwie kategorie – współpracujące ze Stanami Zjednoczonymi oraz udzielające

<sup>14</sup> Na temat skutków realizacji uzgodnień zawartych w Protokole z Kioto dla gospodarki amerykańskiej zob. W.D. Montgomery, P. Bernstein, *Insights on the Kyoto Protocol: Impact on Trade Patterns and Economic Growth in 25 Countries*, Charles River Associates, listopad 2000; M. Thorning, *A U.S. Perspective on the Economic Impact of Climate Change Policy*, American Council for Capital Formation, Center for Policy Research, Special Report, grudzień 2000.

<sup>15</sup> F. Ajami, *America and the Arabs*, „Foreign Affairs”, listopad–grudzień 2001.

<sup>16</sup> „International Herald Tribune” z 20 grudnia 2001 r.

pomocy lub schronienia organizacjom terrorystycznym. Do tego podziału prezydent Bush nawiązał również w przemówieniu wygłoszonym 10 listopada 2001 r. na sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ<sup>17</sup>. W orędziu o stanie państwa z 29 stycznia 2002 r. walkę z terroryzmem prezydent wymienił na pierwszym miejscu wśród priorytetów swej administracji.

**Globalna skala i kompleksowy charakter amerykańskiego zaangażowania w walkę z terroryzmem wskazywały, iż prawdopodobnie stanie się ona nadrzędną zasadą określającą politykę USA wobec poszczególnych problemów i regionów. Może więc odegrać rolę podobną do tej, jaką w czasach zimnej wojny odgrywała „doktryna powstrzymywania”.** Za analogią do doktryny „powstrzymywania” przemawiał fakt, że podobnie jak walka z komunizmem, kampania antyterrorystyczna obejmowała działania w płaszczyźnie militarnej, dyplomatycznej, propagandowej i gospodarczej. Przeciwnik był natomiast zupełnie innego rodzaju niż w czasach zimnej wojny. Amerykanie nie mieli z nim kontaktu. Cele terrorystów były sformułowane niejasno, a ich program w znacznej mierze pozostawał przedmiotem domniemań, w sferze taktyki terroryści okazali się zaś całkowicie nieprzewidywalni.

Natychmiast po zamachu sekretarz stanu Colin Powell rozpoczął starania o utworzenie międzynarodowej koalicji o zasięgu globalnym i formule na tyle luźnej, by nie krępować swobody działania Waszyngtonu. Bezwarunkowego i wszechstronnego poparcia udzieliły USA kraje członkowskie NATO i Unii Europejskiej. Najważniejsze organizacje międzynarodowe, m.in. ONZ, APEC, OPA, wyraziły gotowość do zacieśnienia współpracy w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu. Z ofertą współpracy wystąpił prezydent Rosji Władimir Putin. Ideę międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej zaaprobowaly Chiny. **W ramach koalicji, którą określano mianem selektywnej, administracja często preferowała kontakty o charakterze bilateralnym – z konkretnym państwem, którego współpracy w danym przypadku potrzebowała.** Do grona głównych partnerów należały: Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Turcja, Kanada, Australia i w pewnym stopniu także Rosja. Krąg państw współpracujących z Waszyngtonem był jednak znacznie szerszy. Obejmował bowiem także państwa do niedawna uważane za wrogie wobec USA (Libia, Syria), które dysponowały bezcennymi – z punktu widzenia wojny z terroryzmem – informacjami wywiadowczymi.

Współpraca w ramach instytucji wielostronnych odgrywała dużą rolę w zwalczaniu terroryzmu środkami pozamilitarnymi. Dzięki współdziałaniu służb policyjnych USA i państw europejskich w kilku krajach, m.in. w Niemczech, Francji i Hiszpanii, policji udało się wykryć komórki Al-Ka'idy. By pozbawić terrorystów zaplecza finansowego, w Stanach Zjednoczonych „zamrożono” aktywa 150 osób i instytucji, podejrzewanych o związki z Al-Ka'idą, wartości 33 mln USD, podobnej wielkości rachunki bankowe „zamrożono” łącznie w 142 innych krajach

<sup>17</sup> „Weekly Compilation of Presidential Documents” z 19 listopada 2001 r.; por. G.J. Ikenberry, *American Grand Strategy in the Age of Terror*, „Survival”, zima 2001; D. Gompert, *An American Perspective on 11 September, The Day After: An Assessment*, ibidem.

współpracujących z USA<sup>18</sup>. Kampanię propagandową skierowano przede wszystkim do społeczeństw państw islamskich. Jej celem było niedopuszczenie, by – zgodnie z planami Ibn Ladina – walka z terroryzmem nabrała charakteru konfliktu między cywilizacjami.

W trakcie przygotowań do operacji wojskowej przeciwko Al-Ka'idzie i jej przywódcom, którzy – jak przypuszczano – ukrywali się na terenie rządzonego przez talibów Afganistanu, Amerykanie zacieśnili kontakty z Pakistanem, podjęli działania zmierzające do złagodzenia napięć między Indiami i Pakistanem oraz uwieńczono sukcesem starania o udostępnienie przez państwa położone w Azji Środkowej (zwłaszcza Uzbekistan i Tadżykistan) baz i lotnisk na potrzeby amerykańskiej operacji wojskowej. 20 września 2001 r. Pentagon rozpoczął koncentrację znacznych sił zbrojnych w rejonie Zatoki Perskiej i Oceanu Indyjskiego. 7 października 2001 r. nalotami lotnictwa amerykańskiego i brytyjskiego na Afganistan celem zlikwidowania władzy talibów rozpoczęła się Operacja *Enduring Freedom*. 25 listopada w pobliżu Kandaharu wylądowały oddziały amerykańskiej piechoty morskiej, które prowadziły – w dużej mierze bezskutecznie – pościgi za Ibn Ladinem i jego współpracownikami.

O klęsce talibów i wyeliminowaniu Al-Ka'idy z terytorium Afganistanu zdecydowały bombardowania lotnicze połączone ze skutecznym wywiadem i działaniami amerykańskich służb specjalnych, a także polityczne, wojskowe i finansowe wsparcie, jakiego Waszyngton udzielił walczącemu z talibami Sojuszowi Północnemu. Kampania w Afganistanie potwierdziła stale rosnącą amerykańską przewagę nad resztą świata w dziedzinie techniki wojskowej. Dowiodła, że lotnictwo amerykańskie jest w stanie skutecznie operować w regionie oddalonym od swych baz o tysiące mil, że naszpikowane elektroniką i czujnikami samoloty mogą wytropić niewielkie i niemal nieuchwytnie cele i zlikwidować je za pomocą precyzyjnie naprowadzanych pocisków. Egzamin zdały wykorzystane po raz pierwszy w warunkach bojowych wywiadowcze samoloty bezzałogowe.

W Białym Domu operacji w Afganistanie towarzyszyła dyskusja na temat kolejnego etapu walki z terroryzmem. Rozważano podjęcie działań wobec innych krajów, które mają lub chcą mieć dostęp do broni masowej zagłady oraz środków jej przenoszenia, a ponadto posługują się terroryzmem bądź finansują terrorystów lub ze względu na swą słabość są wykorzystywane przez organizacje terrorystyczne. Na takiej liście umieszczono ponad 12 państw, wśród nich – Irak, Kolumbię, Koreę Północną, Somalię, Sudan i Jemen. W orędziu o stanie państwa prezydent Bush, mówiąc o walce z terroryzmem jako priorytecie swej administracji, podkreślił wagę, jaką jego ekipa przywiązuje do niedopuszczenia, by terroryści i współpracujące z nimi reżimy weszli w posiadanie broni masowej zagłady. W tym miejscu wymienił Koreę Północną, Iran i Irak, określając je mianem „osi zła” (*axis of evil*)<sup>19</sup>. Najczęściej jako następny cel po Afganistanie wymieniano Irak.

<sup>18</sup> Szerzej zob. *U.S. Report to the Counterterrorism Committee*, [www.state.gov/p/ios/rls/rpt/2001/index](http://www.state.gov/p/ios/rls/rpt/2001/index).

<sup>19</sup> *The President's State...*, op. cit. Por. A.H. Cordesman, *If We Fight Iraq: The Lessons of the Fighting in Afghanistan, December 7, 2001*, [www.csis.org/military/balance](http://www.csis.org/military/balance).

W ramach kampanii antyterrorystycznej Amerykanie zwiększyli pomoc dla krajów gotowych wesprzeć ich w tej walce oraz zagrożonych przez fundamentalistów islamskich. Pod koniec września prezydent otrzymał od Kongresu prawo do uchylecia restrykcji na amerykańską pomoc wojskową wobec państw udzielających Waszyngtonowi wsparcia w walce z terroryzmem. Państwowemu uważanym za najbardziej zagrożone, m.in. Filipinom, Malezji, Indonezji, Amerykanie udzielali pomocy wojskowej, logistycznej i doradczej. W styczniu 2002 r. walczącą z rebeliantami armię filipińską wspomagało 650 doradców amerykańskich.

**Wojna z terroryzmem przyczyniła się do wzrostu roli czynnika militarnego w strategii bezpieczeństwa narodowego i pociągnęła za sobą znaczne zwiększenie nakładów na obronę.** Pentagon otrzymał połowę z 40 mld USD przeznaczonych przez Kongres tuż po wrześniowym zamachu na poprawę bezpieczeństwa państwa i odbudowę Nowego Jorku. Na kampanię w Afganistanie administracja Busha wydawała nieco ponad 1 mld USD miesięcznie. W budżecie na rok 2002 na obronę zaplanowano 345 mld USD, czyli o 11% więcej niż w roku poprzednim, na rok 2003 wydatki na obronę mają wzrosnąć o 48 mld USD. Będzie to wzrost największy w ostatnim dwudziestoleciu.

Rewidując strategiczne założenia doktryny militarnej, jeszcze przed wrześniowym zamachem zrezygnowano z wymogu, że siły zbrojne USA powinny być przygotowane do równoległego prowadzenia działań w dwóch teatrach wojennych (*two MTW strategy*). Uznano, że wojska amerykańskie powinny być zdolne do zwycięstwa w działaniach wojennych przeciwko jednemu bardzo poważnemu przeciwnikowi przy jednoczesnym odstraszaniu innych i prowadzeniu kilku operacji o niskim poziomie intensywności (typu Bośnia, Haiti, Somalia). Znacznie więcej uwagi niż w minionej dekadzie poświęcono ewentualnościom konfliktu w Azji, takim jak wojna konwencjonalna, konieczność odparcia inwazji/blokady Tajwanu bądź przełamania blokady cieśniny Ormuz. Jednocześnie rosnącemu zaangażowaniu amerykańskich sił zbrojnych w operacje wojenne towarzyszyło ograniczenie ich udziału w misjach o charakterze pozawojskowym, w operacjach utrzymania pokoju. W okresie pozimnowojennym znaczenie tego typu działań wzrosło, ale administracja republikańska była im od początku niechętna. Przygotowując swe wojska do operacji przeciwko terrorystom, Pentagon wycofał amerykańskie oddziały z międzynarodowych sił pokojowych w Bałkanach.

Akcja terrorystów przyczyniła się do zintensyfikowania prac nad nową doktryną militarną. W opublikowanym pod koniec września 2001 r. „Czteroletnim Przeglądzie Obronnym” (QDR), który ma być podstawą do przeprowadzenia reformy w siłach zbrojnych, nacisk położono na:

- potrzebę stworzenia systemu obrony terytorium narodowego (*homeland defense*), co oznacza konieczność sprostania wyzwaniom, jakie stwarza niekonwencjonalny atak terrorystyczny, oraz przyspieszenia budowy tarczy obrony przeciw-rakietowej;

- gotowość do działania w obliczu asymetrycznych zagrożeń, co pociągnie za sobą m.in. wzmocnienie systemów rozpoznania i komunikacji, również w przestrzeni okołozemskiej;

– konieczność opracowania na nowo koncepcji odstraszenia, co wiąże się ze zwiększeniem mobilności sił zbrojnych, zdolnych do prowadzenia wojny w każdych warunkach i na odległych frontach;

– elastyczność w reagowaniu na wyzwania, co m.in. oznacza wykorzystanie rakiet i pocisków samonaprowadzających i samolotów bezzałogowych dzięki zastosowaniu automatyzacji i robotyzacji na znacznie większą niż dotychczas skalę.

Zmianie uległo podejście do planowania obronnego, polegające na zastąpieniu dotychczasowego modelu, opartego na zagrożeniach (*threat based model*) nowym, opartym na możliwościach (*capabilities based model*). „Nowy model – stwierdzono w QDR – ma kłaść nacisk raczej na to, jak przeciwnik może walczyć, niż na to, kto może nim być i gdzie może wybuchnąć wojna. Wychodzi z założenia, iż nie wystarczy planować duże konwencjonalne wojny w odległych teatrach. Natomiast Stany Zjednoczone muszą określić zdolności potrzebne do odstraszenia i pokonania przeciwników, którzy dla osiągnięcia swych celów będą działać z zaskoczenia, posługiwać się podstępem i bronią o charakterze asymetrycznym”<sup>20</sup>.

## POLITYKA WOBEC NAJWAŻNIEJSZYCH REGIONÓW

### Stosunki transatlantyckie

W stosunkach między państwami położonymi po obu stronach Atlantyku zdecydowanie dominowała wola współdziałania. Do jej umocnienia przyczyniła się wizyta w Europie prezydenta George’a W. Busha, który w dniach 12–16 czerwca 2001 r. wziął udział w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli i szczycie USA–UE w Göteborgu oraz odwiedził Polskę i Hiszpanię. Podczas wizyty na Starym Kontynencie amerykańskiemu prezydentowi udało się nie tylko rozwiać wątpliwości co do jego zdolności do występowania w roli przywódcy Zachodu oraz gotowości do ścisłego współdziałania z europejskimi sojusznikami, ale także rozproszyc obawy o oddalenie się od siebie państw położonych po obu stronach Atlantyku. Bush podkreślał, że Europa pozostaje obszarem o priorytetowym znaczeniu dla bezpieczeństwa USA, sojusznicze związki z państwami tam położonymi są zaś nadal fundamentem europejskiej i eurazjatyckiej polityki Waszyngtonu. W spotkaniach z przywódcami europejskimi i w programowym przemówieniu wygłoszonym w Warszawie w dniu 15 czerwca 2001 r. Bush położył nacisk na wspólnotę ideałów i wartości łączącą Amerykę z Europą oraz na trwałość amerykańskich związków ze Starym Kontynentem. Jednocześnie wskazał na konieczność zastąpienia starej, sięgającej czasów zimnej wojny architektury bezpieczeństwa nową, uwzględniającą z jednej strony wygaśnięcie rywalizacji między Wschodem i Zachodem, a z drugiej – pojawienie się nowych zagrożeń. Wskazując, że celem polityki Stanów Zjednoczonych jest zatarcie linii podziału

<sup>20</sup> „Quadrennial Defense Report”, [www.defenselink.mil](http://www.defenselink.mil), s. IV.



w Europie, amerykański prezydent opowiedział się za przyjęciem do NATO wszystkich zainteresowanych demokratycznych państw europejskich – od Bałtyku po Morze Czarne. W ten sposób Bush nie tylko jednoznacznie opowiedział się za rozszerzeniem Sojuszu Północnoatlantyckiego, ale także poparł starania państw bałtyckich o przyjęcie do NATO<sup>21</sup>.

Zacieśnieniu transatlantyckiego partnerstwa sprzyjała stale rozbudowywana infrastruktura kontaktów między Stanami Zjednoczonymi i UE, w ramach NATO oraz o charakterze bilateralnym – między USA i państwami europejskimi. Umacniała ją stabilność społecznego poparcia, zarówno w USA, jak i w krajach europejskich, oraz rosnąca integracja obu rynków – amerykańskiego i unijnego.

W amerykańskim handlu z zagranicą Unia Europejska zajmowała drugie miejsce po amerykańskich partnerach z NAFTA – Kanadzie i Meksyku, z którymi w latach dziewięćdziesiątych obroty rosły najszybciej. Przy uwzględnieniu wielkości bilateralnych obrotów w handlu towarami i usługami oraz inwestycji zagranicznych wzajemnie po obu stronach Atlantyku, które łącznie przekraczają wartość 1 bln USD rocznie, Stany Zjednoczone i Unia Europejska okazały się największymi partnerami na świecie. W ramach współpracy USA–UE stale wprowadzano ułatwienia sprzyjające zacieśnieniu kontaktów gospodarczych. Oczywiście współpraca ta nie była bezkonfliktowa, od czasu do czasu zakłócały ją tzw. wojny handlowe. Nie one jednak decydowały o całokształcie stosunków. W kwietniu 2001 r. zakończył się ciągnący się od 1993 r. głośny amerykańsko-unijny spór o system importu bananów do UE. Zaostrzył się natomiast konflikt między USA i UE w sprawie systemu ulg podatkowych dla przedsiębiorstw eksportujących towary i usługi za pośrednictwem filii zarejestrowanych w tzw. rajach podatkowych. WTO uznała ten system za niezgodny z jej regułami i upoważniła UE do nałożenia na importowane towary amerykańskie ceł karnych rzędu 4 mld USD. Ostry protest Unii Europejskiej wywołało wprowadzenie 7 marca 2002 r. przez prezydenta Busha pod naciskiem lobby przemysłu stalowego dodatkowych ceł i limitów na import 10 rodzajów wyrobów stalowych do USA. W odpowiedzi pod koniec marca 2002 r. Komisja Europejska wprowadziła cła ochronne na import do krajów Unii 15 kategorii wyrobów stalowych. W lipcu 2001 r. KE skutecznie wystąpiła przeciwko połączeniu dwóch koncernów amerykańskich – General Electric i Honeywell.

**Mimo woli współdziałania, w niektórych sprawach nie udało się zapobiec oddalaniu się Ameryki i Europy od siebie.** Narastaniu rozdźwięków sprzyjały: wzrost politycznej, militarnej i gospodarczej przewagi Stanów Zjednoczonych nad państwami europejskimi, pogłębianie się różnic między nimi w podejściu do problemów międzynarodowych oraz unilateralistyczne tendencje w polityce zagranicznej USA i związana z nimi niechęć do kompromisów. Różnice w postawach USA i UE najbardziej były widoczne w sporze dotyczącym Protokołu z Kioto oraz w sprawie wzmocnienia konwencji o zakazie broni biologicznej.

<sup>21</sup> „Weekly Compilation of Presidential Documents” z 18 czerwca 2001 r. Zob. także W. Wallace, *Europe, the Necessary Partners*, „Foreign Affairs”, maj–czerwiec 2001; A.J. Blinken, *The False Crisis over the Atlantic*, ibidem; I. Daalder, *Europe First*, „Survival”, wiosna 2001.

Ogrom amerykańskiej przewagi nad pozostałymi członkami NATO w dziedzinie militarnej potwierdziła kampania antyterrorystyczna. Natychmiast po zamachu 11 września 2001 r. sojusznicy – powołując się na art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego – zaofiarowali Amerykanom pomoc. Ale Waszyngton nie był zainteresowany nadaniem swej kampanii formuły akcji Sojuszu Północnoatlantyckiego i położył nacisk przede wszystkim na bilateralną współpracę z niektórymi sojusznikami. Współpraca ta przyczyniła się do umocnienia szczególnej pozycji Wielkiej Brytanii w stosunkach USA z Europą i potwierdziła znaczenie Berlina i Paryża jako najbliższych sojuszników Waszyngtonu oraz strategiczną pozycję Ankary. Jednocześnie poparcie sojuszników dla działań Waszyngtonu w walce z terroryzmem nie było bezkrytyczne. Francja i Niemcy dały wyraz zaniepokojeniu amerykańskimi planami zaatakowania Iraku. Kraje UE krytykowały stanowisko amerykańskie w sprawie konfliktu palestyńsko-izraelskiego, zarzucając Waszyngtonowi stronnictwo, źle przyjęły odmowę Waszyngtonu uznania więźniów osadzonych w bazie Guantanamo za jeńców wojennych.

Sojusz Północnoatlantycki wziął udział w kampanii antyterrorystycznej, wysyłając 5 samolotów AWACS z załogami europejskimi dla wsparcia Północnoamerykańskiego Dowództwa Obrony Powietrznej (NORAD) i rozmieszczając flotę należącą do marynarki wojennej NATO we wschodniej części Morza Śródziemnego. Zacieśnienie kontaktów między NATO i Rosją – pod wpływem przemian w stosunkach amerykańsko-rosyjskich w związku ze zwalczaniem terroryzmu – wzbudziło niepokój o spójność Sojuszu.

## Stosunki z Europą Środkową

Najważniejszym wydarzeniem w stosunkach z Europą Środkową była wizyta prezydenta Busha w Polsce w dniach 14–16 czerwca 2001 r. podczas jego europejskiego *tournée*. Przyczyniła się ona do umocnienia pozycji naszego kraju jako głównego partnera Stanów Zjednoczonych w Europie Środkowej. Bardzo serdecznie przyjęty przez mieszkańców stolicy, amerykański prezydent wygłosił w Warszawie programowe przemówienie na temat europejskiej polityki USA. Wizyta Busha w naszym kraju (oraz w Hiszpanii) dowodziła zainteresowania Waszyngtonu rozszerzeniem kontaktów z europejskimi sojusznikami i „wyjściem” poza wąskie grono dotychczasowych głównych partnerów w Europie – Francję, Wielką Brytanię i Niemcy. Wskazywała, że w strategii USA Polska (i Hiszpania) będą odgrywać coraz większą rolę jako kraje flankowe. Znaczenie Polski wzrosło w związku z planami ekipy Busha zmierzającej do rozszerzenia NATO o państwa położone na terenie byłego imperium radzieckiego. Podczas wizyty amerykańskiego prezydenta w Warszawie podpisano *Memorandum of Understanding* w sprawie zapewnienia Polsce po 30 września 2001 r. możliwości korzystania z Systemu Preferencji Celnych (GSP) przy równoczesnym dostosowaniu niektórych pozycji polskiej taryfy celnej do zewnętrznej taryfy UE oraz Porozumienie o otwartym niebie (*open sky agreement*), zwiększające dostęp samolotów LOT-u do amerykańskich portów lotniczych.

Po zamachu w dniu 11 września 2001 r. na plan pierwszy w stosunkach polsko-amerykańskich wysunęła się kwestia współdziałania w walce z terroryzmem w dziedzinach militarnej, gospodarczej i finansowej. Rząd polski zgłosił gotowość uczestniczenia w działaniach zbrojnych, co zaowocowało decyzją o wysłaniu jednostki GROM do Afganistanu. W Waszyngtonie bardzo dobrze przyjęto zorganizowanie – z polskiej inicjatywy – w Warszawie na początku listopada 2001 r. konferencji antyterrorystycznej państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Podobnie jak w poprzednich latach dynamika polsko-amerykańskiej współpracy gospodarczej była znacznie słabsza niż stan kontaktów politycznych i w dziedzinie bezpieczeństwa. Polsko-amerykańska wymiana handlowa nadal charakteryzowała się głęboką nierównowagą, wynikającą ze znacznej przewagi importu z USA nad eksportem z Polski. W roku 2001 polski eksport miał wartość 852 mln USD, a import – 1,69 mld. Inwestycje amerykańskie w naszym kraju miały wartość 7,458 mld USD, plasując USA na drugim miejscu na liście inwestorów zagranicznych.

### Zwrot w stosunkach z Rosją

Początek rządów prezydenta Busha upłynął pod znakiem pogorszenia stosunków z Rosją, m.in. dlatego, że republikańska ekipa chciała zademonstrować stanowczość w stosunkach z Moskwą i odciąć się od polityki administracji Billa Clintona, oskarżanej o miękkość wobec Kremla. Republikanie krytykowali sposób działania swych poprzedników w staraniach o przyciągnięcie rosyjskich przywódców do współpracy z Zachodem oraz skłonienie ich do wprowadzenia w Rosji systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej<sup>22</sup>. Wkrótce po objęciu urzędu Bush zapowiedział radykalne ograniczenie amerykańskiej pomocy dla Rosji i dał Moskwie do zrozumienia, że nie może także liczyć na amerykańskie poparcie w zabiegach o kredyty z MFW i Banku Światowego. Jednocześnie Rosję oskarżono o działanie na szkodę Zachodu, zarzucając jej przekazywanie technologii raketowej państwu uznanym przez Amerykanów za przestępcze, zwłaszcza Iranowi. Pogorszenie stosunków osiągnęło punkt kulminacyjny 22 marca 2001 r., gdy Stany Zjednoczone postanowiły wydalić 50 rosyjskich dyplomatów podejrzanych o szpiegostwo. Uzasadniając tę decyzję, administracja Busha nawiązała do sprawy aresztowanego w lutym 2001 r. Roberta Hanssena, rosyjskiego szpiega i jednocześnie funkcjonariusza FBI. W zamian Rosja postanowiła wydalić 50 amerykańskich dyplomatów.

Na stosunkach amerykańsko-rosyjskich ciążył także sprzeciw Moskwy wobec planów Waszyngtonu związanych z budową systemu obrony przeciwraketowej. Ich realizacja spowoduje bowiem naruszenie dotychczasowego układu sił w dzie-

<sup>22</sup> Zob. np. *Russia's Road to Corruption. How the Clinton Administration Exported Government Instead of Free Enterprise and Failed the Russian People. Speaker's Advisory Group on Russia*. Christopher Cox, Chairman. United States House of Representatives, 106 Congress; T. Hopf, *The United States and the Unipolar Delusion: Implications for US-Russia Relations*; C. Wallander, *An Overview of Bush Administration Policy and Priorities on Russia. Program on New Approaches to Russian Security*, Council on Foreign Relations, Waszyngton, marzec 2001.

dzinie broni strategicznej i znaczne pogorszenie pozycji Rosji. Tymczasem administracja Busha jednoznacznie dawała do zrozumienia, że nie zamierza brać pod uwagę stanowiska Rosji w sprawie układu ABM. Jednak wiosną 2001 r., w obliczu narastających różnic w poglądach między USA a europejskimi sojusznikami NATO, m.in. co do celowości budowy systemu obrony przeciwrakietowej, prezydent Bush przyjął bardziej koncyliacyjną postawę i starał się skłonić Rosję do złagodzenia (przynajmniej) sprzeciwu wobec amerykańskich propozycji zrezygnowania z ograniczeń nałożonych przez układ ABM. Zabiegając o poprawę klimatu w stosunkach z Rosją, prezydent Bush podkreślał, że Stany Zjednoczone nie uważają Rosji za wroga. Prawdopodobnie liczył, że po osiągnięciu kompromisu z Rosją łatwiej mu będzie zyskać akceptację sojuszników i nakłonić Kongres do zgody na finansowanie systemu obrony przeciwrakietowej. W lipcu 2001 r. w Genewie podczas rozmów prezydentów Busha i Putina na szczycie G 7 i Rosji osiągnięto kompromis – w zamian za obietnicę podjęcia rozmów o redukcji broni nuklearnej ze strony Busha Putin zgodził się, by problemy obrony przeciwrakietowej i redukcji broni ofensywnych były omawiane łącznie<sup>23</sup>.

Zwrot w stosunkach amerykańsko-rosyjskich nastąpił po zamachu terrorystycznym 11 września 2001 r., gdy prezydent Putin natychmiast po tragicznych wydarzeniach udzielił poparcia amerykańskiej koncepcji globalnej koalicji antyterrorystycznej i zaoferował Bushowi wsparcie w działaniach wobec Afganistanu, m.in. przez dostarczenie informacji na temat infrastruktury i baz terrorystów w tym kraju, udostępnienie amerykańskim samolotom korytarzy powietrznych, udział w akcjach poszukiwawczych i rozszerzenie współpracy z Sojuszem Północnym. Putin nie zgłosił sprzeciwu wobec podjętej wkrótce po zamachu i zakrojonej na dużą skalę współpracy wojskowej Stanów Zjednoczonych z państwami Azji Środkowej, które Moskwa dotychczas uważała za część swojej strefy wpływów. Rosja niezwłocznie przystąpiła do współdziałania, zarówno ze Stanami Zjednoczonymi, jak i z afgańskim Sojuszem Północnym, m.in. dostarczając mu broń za pieniądze Amerykanów. Na początku października 2001 r. podczas spotkania z sekretarzem generalnym NATO George'em Robertsonem prezydent Putin wyraził zainteresowanie zacieśnieniem współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim. Odpowiadając na to zainteresowanie, Brytyjczycy, w uzgodnieniu z Amerykanami, przedstawili propozycję podniesienia współpracy NATO–Rosja na znacznie wyższy poziom.

Poprawa klimatu w stosunkach amerykańsko-rosyjskich była wyraźnie widoczna podczas wizyty prezydenta Putina w Stanach Zjednoczonych w dniach 13–15 listopada 2001 r. Przebiegała ona pod znakiem zaufania i partnerstwa. Prezydent Bush oświadczył, że Amerykanie w okresie najbliższych dziesięciu lat zredukują swój arsenał nuklearny do poziomu 1700–2200 głowic. Putin również zapowiedział zmniejszenie rosyjskiego arsenału nuklearnego. Bush zaoferował Moskwie poparcie rosyjskich starań o członkostwo w Światowej

<sup>23</sup> F. Zakaria, *Could Russia Join the West?*, „Newsweek” z 25 czerwca 2001 r.; M. McFaul, *Realistic Engagement: A New Approach to American-Russian Relations*, „Current History”, październik 2001; J. Mendelsohn, *America, Russia and the Future of Arms Control*, ibidem.

Organizacji Handlu i zapowiedział – długo oczekiwane przez Moskwę – zniesienie tzw. poprawki Jacksona–Vanika do ustawy handlowej z 1974 r., uzależniającej rosyjsko-amerykańską wymianę od przestrzegania praw człowieka przez Moskwę. Ponadto osiągnięto porozumienie w sprawie zwalczania bioterroryzmu, zwiększenia bezpieczeństwa arsenałów nuklearnych, zapobiegania nielegalnemu handlowi artykułami nuklearnymi oraz zwalczania handlu narkotykami<sup>24</sup>.

**Nie wiadomo jednak, czy zwrot w stosunkach między USA i Rosją, oparty na wspólnej walce z terroryzmem, będzie miał trwały charakter. Nadal bowiem występują duże różnice w podejściu obu krajów do wielu ważnych kwestii, m.in. w stosunku do Iranu, Iraku; nie ustała także rywalizacja o wpływy w Azji Środkowej.** Amerykanom – mimo wielomiesięcznych starań – nie udało się nakłonić Rosjan do zgody na modyfikację układu ABM i 14 grudnia 2001 r. prezydent Bush poinformował o wycofaniu się USA z tego układu.

### **Wzrost znaczenia Azji**

Zmiany, które pod rządami republikańskiej administracji nastąpiły w polityce wobec Azji, były spowodowane z jednej strony upowszechnieniem się przekonania, że Chiny w przyszłości mogą stać się strategicznym wyzwaniem dla Ameryki, a z drugiej – faktem, że terroryści z Al-Ka'idy znaleźli schronienie na terenie Afganistanu. Konsekwencją tych zmian był wzrost znaczenia Azji Środkowej i Południowej w polityce Waszyngtonu.

Zaostrzenie kursu wobec Chin George W. Bush zapowiadał już podczas kampanii wyborczej w 2000 r. Republikanie bowiem w znacznie większym stopniu niż ich poprzednicy uważali Pekin za rywala, a nie za partnera. Duży wpływ na ich poglądy miały opinie grupy sinologów (*blue team*), którzy ostrzegali amerykański establishment, że Chiny w coraz większym stopniu stają się strategicznym zagrożeniem dla Ameryki. Wśród najbliższych współpracowników prezydenta najbardziej krytyczne stanowisko zajmował sekretarz obrony Donald Rumsfeld, który uważał Chiny za strategicznego rywala Stanów Zjednoczonych. W prowadzonych przez Pentagon pod jego kierownictwem pracach nad modyfikacją amerykańskiej strategii militarnej zakładano, że w przewidywalnej przyszłości Chiny nie będą wprawdzie takim rywalem, jakim był Związek Radziecki, ale wykorzystując czynnik oddalenia geograficznego i zaangażowanie USA w innych regionach, mogą podjąć działania zmierzające do ograniczenia roli Amerykanów na kontynencie azjatyckim.

Pierwsze miesiące prezydentury Busha upłynęły pod znakiem pogłębiania się nieufności w stosunkach amerykańsko-chińskich, mimo że oficjalnie prezydent Bush, deklarując poparcie dla koncepcji „jednych Chin”, kontynuował politykę swych poprzedników. Kryzys wybuchł 1 kwietnia 2001 r., gdy chińskie myśliwce przechwyciły amerykański samolot wywiadowczy EP-3 i zmusiły go do lądowania

<sup>24</sup> Por. *Suddenly, such good neighbours*, „The Economist” z 10–16 listopada 2001 r.; W.E. Odom, *Realism about Russia*, „National Interest”, jesień 2001.

na wyspie Hajnan. Postępowanie prezydenta Busha w momentach napięcia po przechwyceniu samolotu świadczyło jednak, że chciał on uniknąć dramatycznego pogorszenia bilateralnych stosunków i nie zamierzał dokonywać radykalnych zwrotów w stosunkach z Pekinem. By zapobiec eskalacji napięcia, Biały Dom podjął intensywne zabiegi dyplomatyczne, poszukując kompromisowego rozwiązania, zadowolającego obie strony. Złożenie przez Amerykanów wyrazów ubolewania z powodu śmierci chińskiego pilota władze ChRL uznały za wystarczające dla „zachowania twarzy” i po 11 dniach zezwoliły załodze amerykańskiego samolotu na powrót do USA.

Od lat najtrudniejszym problemem w stosunkach amerykańsko-chińskich była sprawa Tajwanu, zwłaszcza jego niepodległościowych aspiracji. Pod koniec pierwszej połowy 2001 r. wydawało się, że stosunki w trójkącie Pekin–Waszyngton–Tajpej ulegają ewolucji polegającej na przesuwaniu się punktu ciężkości polityki amerykańskiej ku zbliżeniu z Tajwanem i nieuchronnie powodującej pogorszenie stosunków z Chinami. W końcu kwietnia 2001 r. republikańska administracja podjęła decyzję o sprzedaży Tajwanowi nowoczesnego (ale nie najnowocześniejszego) uzbrojenia wartości 4 mld USD. W maju 2001 r. – mimo sprzeciwów Pekinu – tajwański prezydent Chen Shui-bian otrzymał wizę amerykańską, a 23 maja 2001 r. prezydent Bush przyjął w Białym Domu Dalajlamę, duchowego przywódcę Tybetańczyków. Chiny były zdecydowanie przeciwne budowie przez Stany Zjednoczone zarówno systemu obrony przeciwrakietowej chroniącego terytorium USA, jak i regionalnego systemu obrony przeciwrakietowej (TMD) w Azji Wschodniej, zwłaszcza jeśli jego zasięgiem objęto by Tajwan. Pekin obawiał się, że budowa TMD spowoduje zmianę układu sił w regionie, zmniejszając użyteczność stosunkowo niewielkiego chińskiego arsenału nuklearnego i przyczyniając się do umocnienia dążeń Tajwanu do niepodległości<sup>25</sup>.

Po zamachu w dniu 11 września 2001 r. Chiny poparły ideę koalicji antyterrorystycznej, ale ich aprobata dla działań amerykańskich miała charakter ograniczony. O postawie Pekinu zadecydowały przede wszystkim obawy przed izolacją i dążenie do ustabilizowania niełatwych stosunków z republikańską administracją, a także chęć uzyskania wsparcia w zwalczaniu separatystów w Xinjiangu. Niepokój Chin budziły natomiast charakter i skala amerykańskiego zaangażowania w Azji Środkowej i Południowej.

**Już pod koniec minionej dekady w rezultacie przewartościowań w polityce amerykańskiej wobec Azji Południowej wzrosło znaczenie Indii.** W czasach zimnej wojny stosunki amerykańsko-indyjskie były chłodne ze względu na udział Delhi w ruchu państw niezaangażowanych, współpracę radziecko-indyjską oraz konflikt Indii z Pakistanem, który był sojusznikiem Waszyngtonu. W nowym układzie kształtującym się po rozpadzie ZSRR znaczenie Indii wzrosło, m.in. na skutek zaniepokojenia Waszyngtonu mocarstwowymi ambicjami Pekinu, rozluź-

<sup>25</sup> Zob. D. Bachman, *The United States and China: Rhetoric and Reality*, „Current History”, wrzesień 2001; K. Campbell, *The Cusp of Strategic Change in Asia*, „Orbis”, lato 2001; L. Xinag, *Washington's Misguided China Policy*, „Survival”, jesień 2001; D. Shambaugh, *Response*, ibidem; M.C. Ott, *America and the New Dynamics of Asian Security*, „Current History”, kwiecień 2001.

nieniu uległy natomiast stosunki pakistańsko-amerykańskie. Indie, które bacznie obserwowały wzrost potęgi wojskowej Chin, poparły amerykańskie plany budowy systemu obrony przeciwrakietowej. Rozwojowi amerykańsko-indyjskiej współpracy wojskowej sprzyjało zniesienie przez Amerykanów sankcji, nałożonych po przeprowadzeniu przez Delhi prób nuklearnych w 1998 r. Zacieśnieniu kontaktów politycznych towarzyszył szybki wzrost obrotów handlowych między obu krajami, bardzo dynamicznie rozwijała się współpraca, zwłaszcza w sektorach informatycznych. Rosły też wpływy indyjskiego lobby w Stanach Zjednoczonych<sup>26</sup>.

Po zamachu w dniu 11 września 2001 r. wraz z podjęciem przez Pentagon przygotowań do operacji militarnej przeciwko terrorystom z Al-Ka'idy nagle na znaczeniu zyskał sąsiadujący z Afganistanem Pakistan. Celem zapewnienia sobie poparcia władz w Islamabadzie dla kampanii antyterrorystycznej oraz odcięcia talibów od politycznego i wojskowego zaplecza w Pakistanie Biały Dom zniósł sankcje nałożone na ten kraj po przeprowadzeniu prób nuklearnych i zaferował mu pomoc gospodarczą i wojskową w wysokości 1 mld USD. Prezydent Pakistanu Pervez Musharraf, który cieszył się poparciem ugrupowań religijnych i za pośrednictwem reżimu talibów, wspomaganego przez pakistańskie wojsko i służby specjalne, umocnił wpływy Islamabadu w Afganistanie, dokonał radykalnego zwrotu, zmieniając orientację na proamerykańską. Zerwał związki z reżimem talibów, pod naciskiem Amerykanów ograniczył wpływy i swobodę działania organizacji fundamentalistycznych w Pakistanie, udostępnił bazy i lotniska wojskowe oddziałom amerykańskim oraz zdecydował się na współdziałanie z Amerykanami podczas operacji w Afganistanie. Indie, które również wyraziły gotowość współpracy z USA w zwalczaniu terroryzmu, obawiały się, by Waszyngton nie udzielił Islamabadowi zbyt daleko idących koncesji, zwłaszcza by nie poparł Pakistanu w sporze z Indiami o Kaszmir. Biały Dom, dla którego Pakistan był nieocenionym sojusznikiem w działaniach przeciwko terrorystom, nie chciał dopuścić do tego, by Indie poczuły się zlekceważone. Jednocześnie dysponujące bronią nuklearną, Indie i Pakistan, przy „udziale” ugrupowań radykalnych w obu krajach, usiłowały wykorzystać amerykańskie zapotrzebowanie na współpracę z państwami regionu, aby wzmocnić swe pozycje w sporze o Kaszmir. Pod koniec 2001 r. konflikt między Islamabadem i Delhi wszedł w ostrą fazę, grożąc wybuchem wojny. Zaniepokojona groźbą wybuchu działań militarnych na dużą skalę w rejonie, w którym prowadzono operację antyterrorystyczną, oraz obawiając się ich wpływu na spójność koalicji antyterrorystycznej, dyplomacja amerykańska podjęła intensywne i skuteczne starania o złagodzenie napięcia między Delhi i Islamabadem.

O wzroście amerykańskiego zaangażowania w Azji Środkowej i Południowej świadczyła również pierwsza w historii wizyta amerykańskiego sekretarza stanu Colina Powella w styczniu 2002 r. w Nepalu, którego władze bez większych sukcesów walczą z maoistowską partyzantką.

<sup>26</sup> Zob. *Special Report. Rising India and U.S. Policy Options in Asia*, Center for Strategic and International Studies, 1 grudnia 2001 r., [cis.s.org/saprog/sam40.htm](http://cis.s.org/saprog/sam40.htm); Z. Khalilzad i in., *The United States and Asia*, RAND 2001; A.J. Tellis, *The Strategic Implications of a Nuclear India*, „Orbis”, zima 2002.

**Amerykańska obecność w Azji Środkowej, z której Waszyngton nie zamierza zrezygnować po zakończeniu kampanii w Afganistanie, spowodowała zmianę układu geopolitycznego w regionie.** Działaniom militarnym przeciwko reżimowi talibów i Al-Ka'idzie towarzyszyły uwieńczony sukcesem zabiegi dyplomacji amerykańskiej o utworzenie w Afganistanie rządu koalicyjnego, reprezentatywnego pod względem etnicznym. Pomni na tragiczne skutki swego wycofania się z Afganistanu po opuszczeniu tego kraju przez armię radziecką w 1989 r., po pokonaniu reżimu talibów Amerykanie postanowili nie popełniać błędu po raz drugi. W oświadczeniu wydanym po spotkaniu prezydenta Busha i premiera Karzaja 28 stycznia 2002 r. zadeklarowano gotowość budowy trwałego partnerstwa w XXI w., zwalczania terroryzmu oraz zapewnienia Afganistanowi bezpieczeństwa i stabilności. Na zorganizowanej w Tokio w styczniu 2002 r. konferencji w sprawie odbudowy Afganistanu przedstawiciele administracji Busha, którzy starają się koordynować międzynarodową pomoc dla tego kraju, zapowiedzieli udzielenie rządowi w Kabulu pomocy w wysokości 296 mln USD. Ma ona być przeznaczona m.in. na rolnictwo, oświatę, ochronę zdrowia. Amerykanie przekazali rządowi Karzaja „zamrożone” przez władze amerykańskie aktywa poprzednich rządów afgańskich w wysokości 223 mln USD<sup>27</sup>. Administracja Busha utrzyma wpływ na działalność międzynarodowych sił pokojowych stacjonujących w Afganistanie (ISAF), ponieważ będą one korzystały z amerykańskiej pomocy logistycznej i wywiadowczej.

**W 2001 r. nastąpił przełom w amerykańskich stosunkach z państwami Azji Środkowej, byłymi republikami radzieckimi,** jeszcze do niedawna uważanymi przez Rosję za należące do jej strefy wpływów. Stany Zjednoczone od dawna były zainteresowane tym regionem, przede wszystkim ze względu na bogate złoża surowców energetycznych w państwach środkowoazjatyckich. Po 11 września 2001 r. Uzbekistan i Tadżykistan, które udostępniły Amerykanom lotniska i bazy na potrzeby operacji afgańskiej, otrzymały amerykańską pomoc wojskową. Pod koniec 2001 r. Amerykanie przystąpili do rozbudowy dotychczasowych i budowy nowych baz w Uzbekistanie i Kirgistanie. Liczą bowiem, że ich polityczna i militarna obecność przyczyni się do ustabilizowania regionu i jednocześnie zmniejszy zależność USA od baz w Pakistanie. Wśród państw środkowoazjatyckich na głównego partnera Waszyngtonu wyrósł Uzbekistan, któremu Amerykanie udzielili pomocy gospodarczej i z którym zawarli układ o partnerstwie wojskowym<sup>28</sup>. Umacnianiu się amerykańskiej obecności w Azji Środkowej towarzyszył wzrost aktywności USA na Zakaukaziu, jego przejawem była m.in. decyzja o udzieleniu pomocy wojskowej Armenii oraz Azerbejdżanowi<sup>29</sup>. Powodzenie operacji antyterrorystycznej i związana

<sup>27</sup> *Joint Statement on New Partnership Between U.S. and Afghanistan*, [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/01](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/01); *U.S. Programs to Assist the People of Afghanistan*, ibidem.

<sup>28</sup> *Focus of U.S. Assistance to Uzbekistan to Shift from Security to Economic Development*, „Central Asia Report” z 17 stycznia 2002 r.; S. Buzbee, *U.S. Expands Military Ties Worldwide*, Associated Press z 15 stycznia 2002 r.

<sup>29</sup> Tym samym zniesiono ograniczenia w udzielaniu pomocy Azerbejdżanowi, które obowiązywały na mocy *FREEDOM Support Act* z 1992 r.



z nim perspektywa ustabilizowania sytuacji w regionie przyczyniły się do ożywienia rywalizacji o trasy tranzytu kaspijskich i środkowoazjatyckich surowców energetycznych. Turkmenistan i koncerny amerykańskie powróciły do idei gazociągu prowadzącego przez Afganistan na południe, Iran forsował natomiast projekt skierowania go do Pakistanu i Indii, wzrosło także zainteresowanie gazociągiem Baku–Ceyhan<sup>30</sup>.

### **Impas w polityce bliskowschodniej**

W pierwszych miesiącach swego urzędowania prezydent Bush podkreślał różnice dzielące go od jego poprzednika w podejściu do ważnych problemów międzynarodowych. W przeciwieństwie do Billa Clintona, który starał się angażować swą administrację w rozwiązywanie trudnych problemów, zarówno globalnych, jak i regionalnych, Bush chciał zachować dystans do wielu skomplikowanych problemów międzynarodowych i nie zamierzał brać udziału w ich rozwiązywaniu. Clinton do końca swej kadencji poświęcał bardzo wiele uwagi procesowi pokojowemu na Bliskim Wschodzie i osobiście – choć bez powodzenia – zaangażował się w negocjacje palestyńsko-izraelskie<sup>31</sup>. Natomiast Bush był początkowo przeciwny udziałowi dyplomatów amerykańskich w rokowaniach między władzami Izraela i Autonomii Palestyńskiej. Wkrótce jednak, zaniepokojony gwałtowną eskalacją konfliktu na Bliskim Wschodzie, podjął o starania o skłonienie strony palestyńskiej i izraelskiej do zawieszenia broni. Biały Dom poparł ogłoszone 21 maja 2001 r. propozycje zawarte w raporcie międzynarodowej komisji pod przewodnictwem byłego amerykańskiego senatora George’a Mitchella. Komisja ta została powołana w listopadzie 2000 r. przez Billa Clintona do zbadania przyczyn przemocy na terenach palestyńskich. W czerwcu 2001 r. celem stworzenia lepszych warunków dla podjęcia przez strony konfliktu rozmów pokojowych administracja Busha zaproponowała, by propozycje przedstawione przez komisję Mitchella uzupełnić o plan dyrektora CIA George’a Teneta, przygotowany w porozumieniu ze stronami izraelską i palestyńską. Plan ten przewidywał, że po krótkim okresie spokoju rozpocznie się kilkutygodniowy okres „schładzania napięcia” (*cooling-off*), a potem nastąpi budowanie zaufania, które doprowadziłoby do wznowienia rokowań.

Katalizatorem zwiększonej aktywności Waszyngtonu na Bliskim Wschodzie stał się zamach terrorystyczny z 11 września 2001 r. Uświadomił on politykom amerykańskim, jak bardzo na stosunku społeczeństw arabskich i generalnie islamskich do terroryzmu wymierzonego w USA ciąży niezadowolone z polityki amerykańskiej wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Usama Ibn Ladin, organizator zamachu i samozwańczy przywódca islamu, cieszył się popularnością

<sup>30</sup> Zob. na przykład *Great Game Moves South as Karzai Calls for Gas pipeline*, „Central Asia Report” z 14 lutego 2002 r.

<sup>31</sup> Por. H. Kissinger, *Does America Need A Foreign Policy*, Nowy Jork 2001, s. 164 i n.; S. Avineri, *A Realistic U.S. Role in the Arab-Israeli Conflict*, Carnegie Edowment for International Peace, Policy Brief, 9 grudnia 2001 r.

w społeczeństwach krajów muzułmańskich, zwłaszcza wśród osób podatnych na emocje na tle religijnym, sfrustrowanych i rozczarowanych polityką swych rządów. Wprawdzie niemal wszystkie kraje arabskie potępiły zamach, ale nierzadko terror próbowano tłumaczyć, a nawet usprawiedliwiać. Biały Dom usiłował nie dopuścić, by – zgodnie z planami Ibn Ladina – wojna z terroryzmem nabrała charakteru konfliktu między cywilizacją zachodnią a islamem, i przywiązywał dużą wagę do uzyskania poparcia państw islamskich dla działań przeciwko terrorystom. Mimo że amerykańska operacja wojskowa przeciwko reżimowi talibów i Al-Ka’idzie w Afganistanie nie zyskała aprobaty państw islamskich, decydujące znaczenie miało stanowisko Arabii Saudyjskiej. Jej władcy, którzy są strażnikami świętych miejsc islamu, poparli działania Waszyngtonu. Klęskę talibów w Afganistanie i pościg za przywódcą Al-Ka’idy świat muzułmański przyjął spokojnie, bez wybuchów nienawiści przeciwko Amerykanom. Ale żywy bądź martwy Ibn Ladin najprawdopodobniej pozostanie symbolem buntu przeciwko USA, wzmacniając niechęć do Stanów Zjednoczonych, wynikającą m.in. z frustracji spowodowanych kompleksem niższości wobec potęgi i dobrobytu Zachodu.

Dążąc do osłabienia nastrojów antyamerykańskich, administracja Busha ogłosiła poparcie dla niepodległej Palestyny. Wywierając presję na przywódców Izraela i Autonomii Palestyńskiej, skłoniła ich do zawarcia w dniu 29 września 2001 r. porozumienia w sprawie trwałego rozejmu. Jednakowoż porozumienie okazało się bardzo nietrwałe i do rozejmu nie doszło. W wystąpieniu 19 listopada 2001 r. sekretarz stanu Colin Powell podkreślał, że amerykańska wizja przyszłych uregulowań pokojowych jest oparta na koegzystencji dwóch państw – izraelskiego i palestyńskiego, które powinny istnieć w bezpiecznych granicach, uznanych przez społeczność międzynarodową. Opowiedział się za realizacją zaleceń zawartych w raporcie Mitchella i planie Teneta, które miały doprowadzić do przerwania starć i zakończenia konfrontacji jako wstępu do powrotu do rokowań. Za jedno z najważniejszych zadań Powell uznał walkę z organizacjami stosującymi terror w walce politycznej<sup>32</sup>. Jednak, mimo usilnych starań m.in. Colina Powella i specjalnego wysłannika prezydenta USA gen. Anthony’ego Zinniego, spirali przemocy nie udało się powstrzymać.

Zamach z 11 września 2001 r. przyczynił się do ujawnienia napięć w stosunkach USA z Arabią Saudyjską, jednym z najważniejszych sojuszników Waszyngtonu na Bliskim Wschodzie, z której pochodziło około 14% importowanej do USA ropy naftowej. Z Arabii wywodził się nie tylko Usama Ibn Ladin, ale i część jego współpracowników, zaś ich żądania dotyczące wycofania się Amerykanów z kraju, gdzie znajdują się święte miejsca islamu, cieszyły się aprobatą saudyjskiego społeczeństwa. Oficjalnie władze Arabii Saudyjskiej udzieliły poparcia amerykańskiej kampanii antyterrorystycznej, ale z przecieków prasowych wynikało, iż są one skłonne do kwestionowania amerykańskiej obecności wojskowej w swym kraju.

<sup>32</sup> *United States Position on Terrorists and Peace in the Middle East, Secretary Colin L. Powell, Remarks at the McConnell Center for Political Leadership, University of Louisville, Kentucky, November 19, 2001*, [www.state.gov/secretary/rm/2001](http://www.state.gov/secretary/rm/2001).

Wyzwaniem dla George'a Busha był iracki reżim Saddama Husajna, który usiłował wejść w posiadanie broni masowej zagłady i był podejrzewany o współpracę z terrorystami. Za prezydentury ojca obecnego prezydenta, George'a Busha seniora, podczas wojny przeciwko Irakowi w 1991 r. pod wpływem kalkulacji geostrategicznych i obaw o trwałość koalicji antyirackiej zrezygnowano z obalenia dyktatora rządzącego w Bagdadzie. Od czasów Busha seniora w polityce wobec Iraku obowiązywała doktryna „powstrzymywania”, która miała charakter „nie-wypowiedzianej” wojny – amerykańskie i brytyjskie samoloty patrolowały część irackiej przestrzeni powietrznej (*no-fly zone*), kilkakrotnie przeprowadzano naloty na obiekty wojskowe i finansowano działania opozycji antyrządowej. Obejmując urząd prezydenta, George W. Bush zapowiedział korektę polityki wobec Bagdadu. Wkrótce potem – w lutym 2001 r. – zarządził naloty na irackie obiekty wojskowe i podjął (jak się okazało, bezowocne) starania o zmianę międzynarodowych sankcji wobec Iraku na bardziej skuteczne. Po zamachu 11 września opinie współpracowników Busha co do celowości zaatakowania Iraku były podzielone. Od początku rzeźnikami podjęcia działań wobec Bagdadu byli sekretarz obrony Donald Rumsfeld i jego zastępca Paul Wolfowitz, ich doradcy oraz były dyrektor CIA James Woolsey. Stopniowo grono to powiększało się i na początku 2002 r. wśród współpracowników Busha ukształtował się konsensus co do konieczności „rozprawy” z Husajnem. W listopadzie 2001 r. prezydent wystąpił z żądaniem, odrzuconym przez Husajna, by wpuścił on do swego kraju inspektorów ONZ, którzy w latach 1991–1998 poszukiwali w irackich arsenałach broni masowej zagłady. O zaostrzeniu amerykańskiego kursu wobec Bagdadu świadczyło wymienienie Iraku przez prezydenta Busha w orędziu o stanie państwa wśród krajów określonych mianem „osi zła”. Przedstawiciele administracji coraz częściej dawali do zrozumienia, że przygotowują akcję zbrojną przeciwko Irakowi.

Zaliczenie również Iranu do grona państw tworzących „oś zła” przekreśliło – przynajmniej na pewien czas – możliwość przełamania impasu w stosunkach amerykańsko-irańskich. Wprawdzie Iran, podobnie jak Irak, był objęty polityką „powstrzymywania”, ale od połowy lat dziewięćdziesiątych zarówno USA, jak i Iran wydawały się zainteresowane „odmrożeniem” stosunków zerwanych w 1979 r. po uwięzieniu amerykańskich dyplomatów w Teheranie. Bezpośrednio po zamachu 11 września 2001 r. w stosunkach amerykańsko-irańskich występowały oznaki ocieplenia. Teheran wyraził zgodę na misje poszukiwawcze na terenie Iranu w razie zestrzelenia amerykańskich pilotów uczestniczących w operacji afgańskiej. Waszyngton pozytywnie oceniał udział delegacji irańskiej na konferencji w Berlinie w sprawie powołania rządu tymczasowego w Afganistanie. O załamaniu się tych tendencji przesądziły: irańskie działania w zachodnim Afganistanie wymierzone w rząd Karzaja, przechwycenie przez Izrael na Morzu Czerwonym statku wiozącego broń z Iranu dla Autonomii Palestyńskiej, dążenia Iranu do uzyskania broni masowej zagłady<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Na przykład „Wall Street Journal” z 17 września 2001 r.; „International Herald Tribune” z 5 lutego 2002 r.