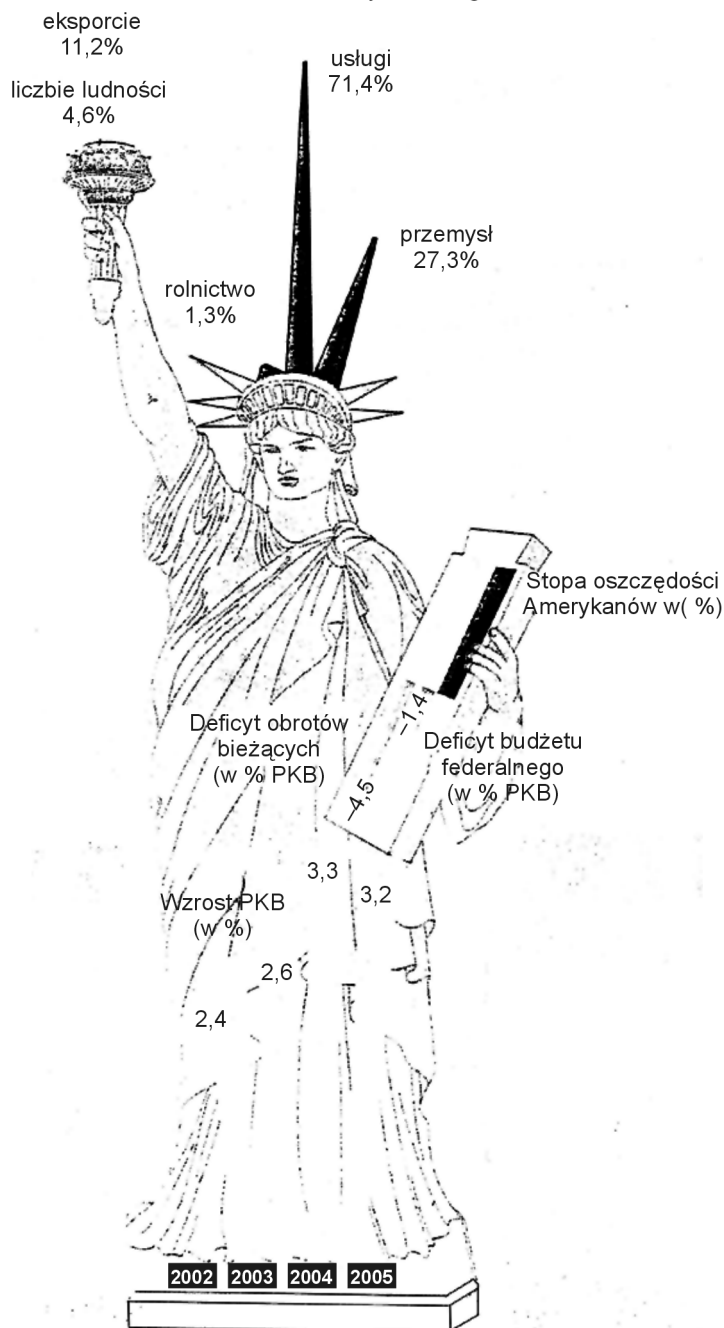


VI. STANY ZJEDNOCZONE – GULIWER (NIE CAŁKIEM) WYZWOLONY

W 2002 r. amerykańska strategia w stosunkach z zagranicą uległa modyfikacjom, które wpłynęły na zmianę sposobu działania Stanów Zjednoczonych w charakterze globalnego lidera. Strategiczne cele amerykańskiej polityki, którymi od końca zimnej wojny były: umocnienie przewagi USA nad resztą świata, uczynienie jej niepodważalną oraz niedopuszczenie do pojawienia się rywali, jacy mogliby zagrozić dominacji Waszyngtonu, pozostawały niezmiennymi. Pozycja USA jako jedyne supermocarstwa w skali globalnej była nie tylko ustabilizowana, ale i niemal powszechnie akceptowana. Wraz ze wzrostem amerykańskiej przewagi politycznej, gospodarczej, a zwłaszcza militarnej, nad resztą świata kraj ten w coraz większym stopniu stał się ośrodkiem siły w stosunkach międzynarodowych.

W podejściu administracji George'a W. Busha do zagranicy coraz wyraźniej dominował pogląd, że Stany Zjednoczone – z racji swej wyjątkowej pozycji – powinny dysponować znacznie większą swobodą działania niż pozostali członkowie społeczności międzynarodowej, a stanowczość i skuteczność działań USA decyduje o podporządkowaniu się innych państw amerykańskiemu przywództwu. Konsekwencją takiej postawy było utrwalenie, nasilających się co najmniej od połowy ostatniej dekady minionego stulecia, tendencji unilateralnych w polityce zagranicznej USA. Spowodowały one napięcia w stosunkach między Stanami Zjednoczonymi a ich europejskimi sojusznikami, a w społeczeństwach wielu krajów wywołały pod adresem Ameryki oskarżenia o arogancję. Konsekwencją unilateralizmu było zmniejszenie zainteresowania Waszyngtonu sojuszniczym współdziałaniem, które w pewnym stopniu zostało zastąpione metodą tworzenia koalicji *ad hoc*. Taki sposób działania administracja preferowała w walce z organizacjami terrorystycznymi i ich poplecznikami, którzy dokonując zamachu 11 września 2001 r., rzucili wyzwanie potędze Stanów Zjednoczonych. Umocnienie amerykańskiej przewagi nad resztą świata i zmiany w sposobie sprawowania przywództwa przyczyniały się do osłabienia pozycji ONZ, ponieważ wymagały „pogodzenia” interesów jedyne supermocarstwa, w znacznym stopniu gwaranta aktualnego porządku, z uniwersalnym systemem, skupiającym – przynajmniej formalnie – równe względem siebie podmioty.

Udział w tworzeniu amerykańskiego PKB:



Źródło: Economist Intelligence Unit, za: *Świat i Polska 2003*, „Polityka” i „The Economist”, wydanie specjalne 2002, nr 1.

POLITYKA WEWNĘTRZNA – KONIECZNOŚĆ ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA I PROBLEMY Z GOSPODARKĄ

W polityce wewnętrznej najważniejszym zadaniem administracji Busha było wyeliminowanie groźby ataków terrorystycznych i zapewnienie społeczeństwu poczucia bezpieczeństwa. 16 lipca 2002 r., po raz pierwszy w historii Stanów Zjednoczonych, ogłoszono opracowaną przez Biały Dom *Narodową Strategię w Dziedzinie Bezpieczeństwa Wewnętrznego*¹. W dokumencie tym terroryzm uznano za podstawowe i niemal jedyne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego USA i w związku z tym priorytet przyznano: zapobieżeniu atakowi terrorystycznemu na terytorium Stanów Zjednoczonych, zmniejszeniu podatności Ameryki na zagrożenie terroryzmem oraz w razie ataku zminimalizowaniu szkód i przywróceniu stanu normalnego. Zgodnie z tymi priorytetami za decydujące dla bezpieczeństwa państwa uznano: działalność wywiadowczą i stworzenie systemu ostrzegania, zapewnienie bezpieczeństwa granic i transportu, przeciwdziałanie aktowi terrorystycznemu na terenie USA, ochronę infrastruktury, obronę przed katastrofami wywołanymi przez terroryzm oraz przygotowanie do działania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Realizacja Strategii wiązała się z koniecznością dostosowania zasad funkcjonowania i instytucji państwa demokratycznego do potrzeb walki z terroryzmem. Wynikała również z chęci odzyskania przez Biały Dom inicjatywy wobec nasilającej się krytyki pod adresem wywiadu za zlekceważenie sygnałów świadczących o zagrożeniu zamachem terrorystycznym. W ramach walki z terroryzmem dokonano reorganizacji instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, która była przedsięwzięciem największym od czasu utworzenia Departamentu Obrony w 1947 r. W listopadzie 2002 r. na wniosek prezydenta Kongres powołał Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego (*Department of Homeland Security*), który ma być odpowiedzialny za: 1) bezpieczeństwo transportu i granic, 2) działania w sytuacjach nadzwyczajnych, 3) zapobieganie atakom z użyciem broni chemicznej, biologicznej oraz materiałów radioaktywnych, 4) analizę materiałów wywiadowczych i ochronę infrastruktury². Na czele nowego departamentu, który będzie zatrudniał około 170 tys. osób, stanął Tom Ridge, po zamachu 11 września 2001 r. mianowany doradcą prezydenta ds. bezpieczeństwa wewnętrznego. W skład tej instytucji weszły jednostki organizacyjne, poprzednio usytuowane w 22 agencjach federalnych, między innymi Straż Przybrzeżna (*Coast Guard*) i Zarząd Bezpieczeństwa Transportu (*Transportation Security Administration*) z Departamentu Transportu, Służba Imigracyjna i Naturalizacyjna (*Immigration and Naturalization Service*) z Departamentu Sprawiedliwości, a z Departamentu Skarbu – Służba Celna (*U.S. Customs Service*). Poza strukturami nowego departamentu pozostawiono FBI i CIA, które zostały zobowiązane do dostarczania mu materiałów wywiadowczych.

¹ *National Strategy for Homeland Security*, Office of Homeland Security, lipiec 2002 r., www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07.

² *President George W. Bush, Message to the Congress of the United States*, 18 czerwca 2002 r., www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06.

Inicjatorzy powołania Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego zdawali sobie sprawę z tego, że jego utworzenie nie spowoduje natychmiastowej poprawy stanu bezpieczeństwa. Zorganizowanie tak olbrzymiej instytucji wymaga bowiem czasu i przede wszystkim determinacji w działaniu, niezbędnej dla pokonania oporu biurokratycznej materii i animozji międzydepartamentalnych. Krytycy propozycji Busha twierdzili, że powstanie nowego departamentu nie rozwiąże najtrudniejszych problemów związanych z koniecznością usprawnienia obiegu, analizy i wykorzystania potrzebnych materiałów, natomiast spowoduje powstanie olbrzymiej, trudnej do sterowania maszyny biurokratycznej. Przekonywali także, że włączone w jedną strukturę, podporządkowaną walce z terroryzmem, poszczególne instytucje stracą z pola widzenia część swych dotychczasowych zadań, jakim na przykład w przypadku Straży Przybrzeżnej jest ratownictwo morskie.

Zwiększeniu bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych służy także utworzenie 1 października 2002 r. Północnego Dowództwa (*Northern Command*) amerykańskich sił zbrojnych³, którego siedzibę usytuowano w stanie Kolorado. Zadaniem nowego dowództwa jest obrona terytorium lądowego, morskiego i powietrznego USA przed atakiem obcych wojsk lub terrorystów oraz w razie potrzeby udzielanie pomocy władzom cywilnym. Tendencja do korzystania przez instytucje cywilne ze wsparcia jednostek wojskowych w likwidacji zagrożeń dla bezpieczeństwa narastała od końca zimnej wojny i miała zastosowanie przede wszystkim przy zwalczaniu handlu narkotykami, nielegalnej emigracji i zorganizowanej przestępczości⁴.

Celem zwiększenia skuteczności w walce z terroryzmem na początku kwietnia 2002 r. władze znacznie zaostrzyły przepisy wizowe dla zagranicznych studentów i zapowiedziały drastyczne ograniczenie maksymalnego pobytu w USA dla osób z wizami pobytowymi i biznesowymi⁵. Na początku czerwca 2002 r. prokurator generalny John Ashcroft wydał rozporządzenie znacznie rozszerzające uprawnienia FBI do inwigilowania podejrzanych osób i środowisk. W grudniu 2002 r. w celu „wychwycenia” terrorystów wśród cudzoziemców przebywających na terenie Stanów Zjednoczonych rząd nakazał rejestrowanie się u władz imigracyjnych – pod groźbą deportacji – przybyszom z Iraku, Iranu, Libii, Sudanu i Syrii. W następnych miesiącach obowiązkiem tym objęto również obywateli wielu innych państw muzułmańskich oraz Korei Północnej.

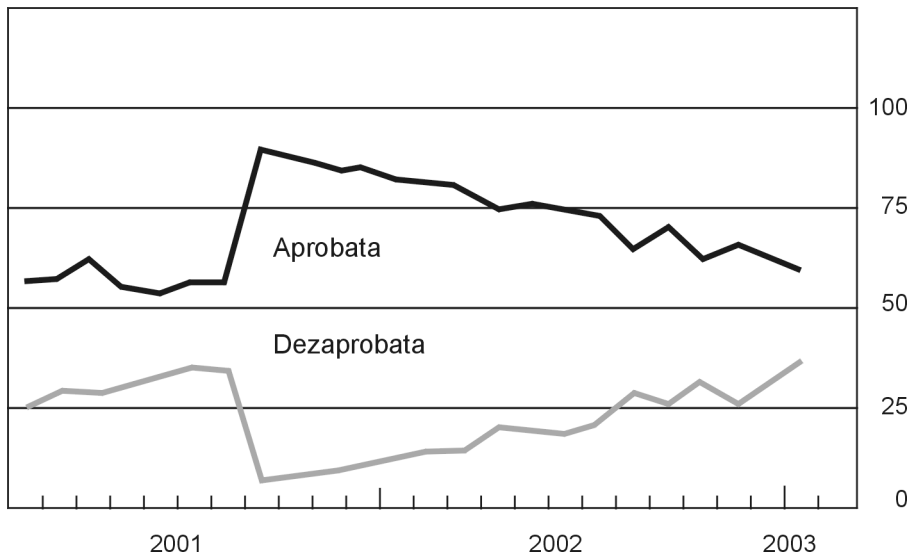
Po szoku spowodowanym przez zamach 11 września 2001 r. społeczeństwo amerykańskie skonsolidowało się wokół prezydenta, popierając w zasadzie bez zastrzeżeń jego politykę w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. W 2002 r. wskaźnik społecznego poparcia dla działań prezydenta (wykres 1) utrzymywał się – mimo tendencji spadkowej – na wysokim poziomie.

³ Także 1 października 2002 r. Dowództwo Sił w Przestrzeni Kosmicznej (*Space Command*) połączono z Dowództwem Sił Strategicznych (*Strategic Command*).

⁴ Szerzej na ten temat zob. P. Andreas, R. Price, *From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state*, „International Studies Review”, jesień 2001.

⁵ Por. D. Meissner, *After the attacks: protecting borders and liberties*, „Policy Brief”, Carnegie Endowment for International Peace, 8 listopada 2002 r.

Wykres 1. Społeczne poparcie (w %) dla prezydenta George'a W. Busha w latach 2001–0002



Źródło: „The Economist” z 18–24 stycznia 2003 r.

Testem poparcia dla polityki George'a Busha stały się wybory do Kongresu w listopadzie 2002 r. W kampanii wyborczej inicjatywa należała do prezydenta, mimo że formalnie Biały Dom nie brał w niej udziału. Bush, który walczył o zebranie znacznych sum na kampanię republikańskich kandydatów, koordynował jej przebieg z Białego Domu. Taktyka wyborcza republikanów spowodowała, że walkę wyborczą zdominowały kwestie zagrożenia terroryzmem i wojny z Irakiem. Dyskusja nad rezolucją upoważniającą prezydenta do podjęcia działań wojennych wobec Iraku, która toczyła się w październiku w Kongresie, przyczyniła się do odsunięcia na dalszy plan spraw gospodarczych, z reguły bardzo ważnych w tego typu wyborach. Tym samym Partia Demokratyczna została zmuszona do defensywy. Jej pozycję dodatkowo osłabiał brak alternatywy programowej wobec koncepcji Białego Domu oraz rozbiście z powodu słabości przywództwa. Głosowanie w dniu 5 listopada przyniosło wielki sukces Partii Republikańskiej, która jako partia urzędującego prezydenta po raz pierwszy od niemal 70 lat zwiększyła swój stan posiadania w obu izbach Kongresu. W Senacie republikanie, dysponując 51 mandatami, odzyskali większość oraz zwiększyli stan posiadania w Izbie Reprezentantów, zdobywając 229 mandatów. Wyniki wyborów świadczyły jednak nie tylko o sukcesie republikanów, ale i o trwałości podziału elektoratu na dwie, niemal równe części. Podział, który ujawnił się z wielką siłą podczas wyborów prezydenckich w 2000 r., dowodził, iż amerykańska scena polityczna pozostała nadal głęboko spolaryzowana na skutek rozdźwięku między liberalnie zorientowaną elitą i mieszkańcami wielkich miast a tradycyjnie na-

stawionymi mieszkańcami prowincji⁶. Stratedzy Partii Republikańskiej liczą, że w następnych wyborach prezydenckich w 2004 r. uda się im przewyciężyć ten podział i pozyskać wyborców o poglądach centrowych oraz niezależnych, którzy w latach dziewięćdziesiątych głosowali na demokratów.

Wyniki badania opinii publicznej dowodziły, że amerykańskie społeczeństwo stało się bardziej niż przed 11 września 2001 r. skłonne do akceptowania interwencji USA w obronie swych interesów. Jednocześnie jednak preferowało ono działania o charakterze multilateralnym, opowiadając się za wykorzystaniem instytucji wielostronnych i prawa międzynarodowego przy rozwiązywaniu problemów w stosunkach z zagranicą⁷.

Gospodarce amerykańskiej – mimo starań administracji – nie udało się przywrócić wysokiego tempa wzrostu, charakterystycznego dla lat dziewięćdziesiątych. Wprowadził już w marcu 2002 r., gdy po długiej batalii Kongres uchwalał plan ożywienia gospodarczego, przedłożony przez prezydenta wkrótce po zamachu z 11 września 2001 r., gospodarka amerykańska zaczynała wykazywać oznaki poprawy. W trzecim kwartale 2002 r. tempo jej wzrostu w ujęciu rocznym zwiększyło się do 4%, ale bezrobocie również wzrosło – do 6%, a deficyt handlowy na skutek lawinowo rosnącego importu po 11 miesiącach wyniósł 390,5 mld USD. W budżecie federalnym zamiast nadwyżki, która w 2001 r. wyniosła 236 mld USD, był deficyt w wysokości 158 mld USD. Krytycznie oceniając politykę gospodarczą Białego Domu, zarzuty kierowano najczęściej pod adresem sekretarza skarbu Paula O’Neilla – za zbyt słabe reagowanie na dynamikę procesów gospodarczych i brak talentów politycznych, oraz szefa zespołu doradców ekonomicznych Larry’ego Lindseya, który nie sprawdził się jako rzecznik polityki ekonomicznej prezydenta. W grudniu 2002 r. O’Neill i Lindsey podali się do dymisji, a ich miejsce zajęli – John Snow, który został sekretarzem skarbu, i Stephen Friedman, mianowany szefem Rady Doradców Ekonomicznych.

W styczniu 2003 r. prezydent przedstawił kolejny program ożywienia gospodarki dzięki pobudzeniu popytu konsumpcyjnego przez „wtłoczenie” do gospodarki 674 mld USD w ciągu 10 lat. Biały Dom zaproponował likwidację opodatkowania dywidend, przyspieszenie realizacji uchwalonej już obniżki podatku dochodowego oraz zwiększenie przysługujących korporacjom odpisów z tytułu inwestycji. Propozycjom tym, podobnie jak poprzednim inicjatywom prezydenta, demokraci zarzucali faworyzowanie zamożnych podatników.

Na ocenie polityki gospodarczej administracji zaciążyła także seria skandali finansowych w amerykańskich korporacjach oraz spektakularne bankructwa, zwłaszcza potentata w branży energetycznej Enronu i giganta telekomunikacyjnego WorldCom. Ujawniły one – stosowaną na bardzo dużą skalę – praktykę fałszowania bilansów i dzięki temu zawyżania bądź „sztucznego kreowania” zysków firm. Zyski te „uprawniały” menedżerów do pobierania wielomilionowych honorariów.

⁶ Zob. *Stany Zjednoczone – zmiana prezydenta, zmiana polityki?*, „Rocznik Strategiczny” 2000/2001, Warszawa 2001, s. 294–295.

⁷ *Worldviews 2003. American public opinion and foreign policy*, The Chicago Council on Foreign Relations, Chicago 2002, s. 30–37.

W procederze tym z zarządami firm współdziałały firmy audytorskie. Afery spowodowały znaczny spadek cen akcji na giełdach i zachwiały zaufaniem inwestorów do amerykańskich standardów – dotychczas uważanych za wzorcowe – w dziedzinie nadzoru rynku kapitałowo-finansowego. Dotknęły między innymi powojenne pokolenie wyżu demograficznego, które w latach dziewięćdziesiątych masowo lokowało oszczędności emerytalne na giełdzie, przyczyniając się do pogorszenia nastrojów konsumentów. Administracja Busha, której zarzucano faworyzowanie wielkiego biznesu, włączyła się w walkę z korupcją w gospodarce i zdecydowanie poparła uchwaloną przez Kongres ustawę (*Sarbanes-Oxley Act of 2002*) zwiększającą odpowiedzialność karną szefów firm za manipulowanie bilanсами i podawanie wprowadzających w błąd informacji o stanie finansów spółek oraz zaostrzającą wymagania wobec rewidentów księgowych. Na mocy tej ustawy utworzono Komisję Nadzoru Księgowości Spółek (*Public Company Accounting Oversight Board*), powołaną do nadzorowania działalności audytorskiej, oraz zwiększono uprawnienia Komisji Papierów Wartościowych i Walut (SEC).

ZMIANY W STRATEGII POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Katalizatorem zapowiadanych od początku kadencji Busha zmian w strategii stosunków z zagranicą był zamach z 11 września 2001 r. Dowiódł on, że zagrożenie terroryzmem ma charakter bezpośredni i natychmiastowy. Zaskoczonym Amerykanom uświadomił, 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. Zmusił administrację do pospiesznego zrewidowania priorytetów w polityce bezpieczeństwa kraju i podporządkowania jej walce z terroryzmem. Konsekwencją tych zmian były przewartościowania w strategii bezpieczeństwa narodowego.

Wbrew zapowiedziom z okresu kampanii wyborczej z roku 2000 i pierwszych miesięcy swego urzędowania republikańska ekipa nie tylko nie ograniczyła zaangażowania USA na arenie międzynarodowej, ale wprost przeciwnie – rozszerzyła je. Ze względu na charakter i skalę tego zaangażowania polityka ekipy Busha świadczy o ciągłości amerykańskiej polityki zagranicznej i kontynuowaniu linii przyjętej przez USA po drugiej wojnie światowej. Jednocześnie, wbrew przypuszczeniom, rozpowszechnionym po 11 września 2001 r., zamach nie spowodował odwrotu od unilateralizmu i powrotu do multilateralizmu w polityce amerykańskiej⁸. **W ogłoszonej we wrześniu 2002 r. Narodowej Strategii Bezpieczeństwa**

⁸ Początkowo potwierdzeniem tych przypuszczeń zdawały się usilne starania administracji Busha o utworzenie międzynarodowej koalicji o zasięgu globalnym. O powołanie takiej koalicji w walce przeciwko terroryzmowi apelował prezydent Bush, przemawiając w Zgromadzeniu Ogólnym NZ jesienią 2001 r., i apel ten spotkał się z powszechnym poparciem. Zob. np. S.E. Miller, *The end of multilateralism or unilateralism redux*, „The Washington Quarterly”, zima 2002; M. Hirsch, *Bush and the world*, „Foreign Affairs” wrzesień–październik 2002; G.J. Ikenberry, *America's imperial ambition*, ibidem; *One year on: a September 11 Anniversary Symposium*, „The National Interest”, jesień 2002.

Stanów Zjednoczonych⁹ administracja jednoznacznie zadeklarowała gotowość do współdziałania ze społecznością międzynarodową na rzecz umacniania pokoju i wolności na świecie oraz liberalizacji międzynarodowego handlu w duchu – jak to określono – „*distinctly American internationalism*”. Sformułowaniem tym określono postawę, która łączy:

- nasilenie skłonności do działań jednostronnych z dążeniem do umocnienia istniejących sojuszy politycznych i militarnych,
- postulat dysponowania daleko większą swobodą działania niż pozostałe państwa ONZ z troską o umocnienie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,
- arbitralność w podejściu do zasad prawa międzynarodowego oraz umów międzynarodowych z akceptacją roli prawa w kształtowaniu światowego ładu.

Tego rodzaju podejście, będące mieszaniną multilateralizmu i unilateralizmu ze znaczną przewagą tego ostatniego, bywa nazywane multilateralizmem *à la carte*. Jest ono przedmiotem konsensusu, który obejmuje niemal całe amerykańskie spektrum polityczne. W jego ramach występują niekiedy dość znaczne różnice poglądów, zwłaszcza między demokratami i republikanami, którzy na ogół są zwolennikami nie tylko większej niż demokraci elastyczności w podejściu do prawa międzynarodowego, ale i stosowania jej w szerszym zakresie oraz w sposób bardziej stanowczy¹⁰.

Administracja Busha przywiązywała wielką wagę do uzyskania poparcia w skali globalnej dla amerykańskiego przywództwa. Zamach 11 września 2001 r. skłonił ją do podjęcia zakrojonej na wielką skalę ofensywy propagandowej, adresowanej zwłaszcza do młodego pokolenia w państwach muzułmańskich. Jej celem było przewyciężenie niechęci, a nawet wrogości, wobec polityki USA i niedopuszczenie, by wrogowie Ameryki nadali kampanii antyterrorystycznej charakter wojny między cywilizacjami – zachodniej i islamskiej. Biały Dom podkreślał swą gotowość do współdziałania ze społecznością międzynarodową. Jej przejawem było zapowiedziane przez prezydenta na konferencji ONZ w sprawie rozwoju gospodarczego w Monterrey w marcu 2002 r. zwiększenie amerykańskiej pomocy dla państw rozwijających się o 50% w ciągu 3 lat, tj. z 10 mld USD w 2004 r. do 15 mld USD w 2006 r. Przed Światowym Szczytem Ziemi w Johannesburgu (sierpień–wrzesień 2002 r.), w którym Bush nie wziął udziału, Biały Dom ogłosił zwiększenie pomocy dla Afryki. W 2002 r. administracja zapowiedziała zaangażowanie się na dużą skalę we wspieranie demokracji. Plany te skonkretyzowano, ogłaszając w grudniu 2002 r. Inicjatywę Partnerstwa między USA i Bliskim Wschodem (*U.S.-Middle East Partnership Initiative*). Jej celem ma być wspieranie rozwoju oświaty, reform gospodarczych i sektora prywatnego, a także budowa społeczeństwa obywatelskiego w państwach arabskich. Na projekty realizowane w ramach tej inicjatywy przeznaczono ponad 1 mld USD rocznie.

⁹ *A National Security Strategy of the United States of America*, wrzesień 2002, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09.

¹⁰ Różnice te znalazły wyraz w uchwalonej pod koniec października 2002 r. przez Kongres rezolucji w sprawie Iraku, w której głównie pod naciskiem demokratów prezydentowi zalecono współdziałanie z ONZ, postulując wyczerpanie środków dyplomatycznych przed podjęciem akcji militarnej (H.Con.Res. 473). Por. G. Baker, *Missing in action*, „Financial Times” z 1–2 lutego 2003 r.

Ekipa Busha dostrzegła znaczenie rozwoju handlu i również w tej dziedzinie jej podejście było mieszanią multilateralizmu i unilateralizmu. Biały Dom zaangażował się w prowadzone w ramach WTO rokowania w sprawie liberalizacji handlu. 26 listopada 2002 r. amerykański przedstawiciel ds. handlu Robert Zoellick zaproponował podjęcie w ramach WTO rokowań w sprawie zniesienia do 2015 r. wszystkich ceł na produkty konsumpcyjne i przemysłowe. W sierpniu 2002 r. na mocy ustawy *Trade Promotion Authority* prezydent otrzymał na 5 lat dodatkowe uprawnienia zwiększające jego swobodę w zakresie negocjowania i zawierania bilateralnych i multilateralnych umów handlowych. Jednocześnie administracja podejmowała stanowcze i wywołujące sprzeciw za granicą działania w obronie interesów rodzimego przemysłu i rolnictwa. 6 marca 2002 r. prezydent ogłosił wprowadzenie na okres 3 lat ceł ochronnych na importowane wyroby stalowe, a na początku maja 2002 r. podpisał ustawę o zwiększeniu wydatków na rolnictwo oraz na programy pomocy żywnościowej. W najbliższych 10 latach pomoc ta ma wynieść łącznie 73,5 mld USD, subsydia do płodów rolnych mają wzrosnąć o 48,6 mld USD, czyli około 0,5 mld USD rocznie. Z kilkoma krajami prowadzono bilateralne rozmowy na temat ustanowienia strefy wolnego handlu¹¹ oraz negocjowano utworzenie strefy wolnego handlu w zachodniej hemisferze, obejmującej kraje Ameryki Północnej i Południowej (FTAA).

Najistotniejsze zmiany w strategii stosunków z zagranicą nastąpiły w dziedzinie bezpieczeństwa. Dotyczyły one sposobu działania Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej i sprawowania przywództwa przez USA. Ich zapowiedzią było zorganizowanie – po zamachu 11 września 2001 r. – operacji antyterrorystycznej w Afganistanie z udziałem koalicji o charakterze selektywnym (*ad hoc*), w której zamiast współdziałania o charakterze wielostronnym priorytet przyznano kontaktom bilateralnym – z konkretnym państwem, jeśli jego pomoc w danym przypadku była przydatna. Ekipa Busha wychodziła bowiem z założenia, że przy prowadzeniu kampanii militarnych użyteczność instytucji wielostronnych jest ograniczona, ponieważ nadmiernie krępują one swobodę działania Amerykanów. W ramach koalicji *ad hoc* główni partnerzy pełnili jedynie funkcje pomocników. Przygotowując się do kolejnej operacji – wobec Iraku – dawano wyraz przekonaniu, że stanowczość i skuteczność działań Waszyngtonu decyduje o podporządkowaniu się innych państw amerykańskiemu przywództwu.

Administracja zrewidowała dotychczasową strategię militarną, sięgającą czasów zimnej wojny. W orędziu o stanie państwa (29 stycznia 2002 r.)¹² prezydent ogłosił, iż nie dopuści, by terroryści i współpracujące z nimi reżimy, do których zaliczył – określając je mianem „osi zła” (*axis of evil*) – Koreę Północną, Iran i Irak, weszły w posiadanie broni masowej zagłady. W przemówieniu wygłoszonym w West Point 2 czerwca 2002 r.¹³ Bush położył nacisk na nieskuteczność

¹¹ Rokowania w tej kwestii prowadzono z Chile, Singapurem, Jordanią, Marokiem. RPA. Szerzej nt. polityki handlowej zob. C.F. Bergsten, *Hidden virtues of Bush's trade policy*, „Foreign Affairs”, listopad–grudzień 2002; „Financial Times” z 4 listopada 2002 r.

¹² *The President's State of Union Address*, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01.

¹³ *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, West Point, New York*, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06.

– w związku z pojawieniem się nowego typu zagrożeń – odstraszenia opartego na groźbie masowego odwetu. Odstraszanie było dotychczas podstawą amerykańskiej strategii. W walce z terrorystami i „państwami hultajskimi” podstawowe znaczenie przyznał zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz stworzeniu systemu obrony przeciwrakietowej. Jednocześnie działania te uznał za niewystarczające bez operacji ofensywnych, zmierzających do pokonania przeciwnika, zanim zdąży on zrealizować swoje plany. Zapowiedział, że celem zapobieżenia ewentualnym atakom, by nie dopuścić do zmaterializowania się zagrożenia, Stany Zjednoczone muszą być gotowe do zaatakowania przeciwnika jako pierwsze, czyli do przeprowadzenia „uprzedzającego ataku o charakterze obronnym” (*preemptive defense*).

W *Narodowej Strategii Bezpieczeństwa* sytuację w środowisku międzynarodowym oceniono jako niebezpieczną i skomplikowaną, kształtowaną pod wpływem śmiertelnych zagrożeń, jakie stwarzają „państwa hultajskie” (*rogue states*) i terroryści. Wśród priorytetów w dziedzinie bezpieczeństwa na pierwszym miejscu postawiono walkę z organizacjami terrorystycznymi o zasięgu globalnym, na drugim – działania na rzecz osłabiania konfliktów regionalnych¹⁴, na trzecim – niedopuszczenie, by terroryści i „państwa hultajskie” weszli w posiadanie broni masowej zagłady¹⁵. W *Strategii* ranga „uprzedzających uderzeń” znacznie wzrosła. Waszyngton postanowił bowiem zwalczać proliferację broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia bardziej aktywnie niż dotychczas, zaś stosowane metody (dyplomacja, kontrola zbrojeń, wielostronne mechanizmy kontroli eksportu) uznał za nadal przydatne, ale niewystarczające. Chcąc zachować swobodę działania, Biały Dom sprzeciwił się próbom zaostrzenia reżimu kontroli w konwencji o zakazie broni biologicznej oraz odstąpił od traktatu o utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Nie wykluczał również użycia – w razie potrzeby – broni nuklearnej.

Zmianom w strategii bezpieczeństwa narodowego towarzyszył największy – od czasów administracji Ronalda Reagana – wzrost nakładów na zbrojenia. W październiku 2002 r. Kongres uchwalił budżet wojskowy na rok 2003 w wysokości 355 mld USD, zwiększając go – w porównaniu z rokiem poprzednim – o 37 mld USD. W budżecie tym ponad 7 mld USD przeznaczono na budowę systemu obrony przeciwrakietowej, którego pierwsze elementy mają być rozmieszczone w 2003 r. W orędziu o stanie państwa wygłoszonym 29 stycznia 2003 r.¹⁶ prezydent zapowiedział zwiększenie nakładów na zwalczanie bioterroryzmu i przeznaczenie 6 mld USD na *Project Bioshield*.

¹⁴ Stosunek do działań na rzecz osłabienia konfliktów regionalnych oparto na założeniu, że angażując czas i środki celem udzielania pomocy w rozwiązywaniu lokalnych kryzysów, Stany Zjednoczone powinny kierować się realizmem, biorąc pod uwagę gotowość stron do działania. Spośród konfliktów regionalnych na pierwszym miejscu wymieniono konflikt palestyńsko-izraelski, na drugim – indyjsko-pakistański, następnie – sytuację w Indonezji oraz konflikty w Ameryce Łacińskiej i w Afryce. (*A National Security Strategy...*, op. cit. s. 9–11).

¹⁵ Zob. także *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, grudzień 2002, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12.

¹⁶ *State of Union Address by President George W. Bush*, 28 stycznia 2003., www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01.

Kampania antyterrorystyczna i przygotowania do wojny z Irakiem

W wystąpieniach czołowych polityków amerykańskich cel, jakim jest zwalczanie terroryzmu, często wymieniano łącznie z umieszczonym na trzecim miejscu w *National Strategy* przeciwdziałaniem temu, by terroryści i „państwa hultajskie” uzyskali dostęp do broni masowej zagłady¹⁷. **Nadanie tak sformułowanym celom najwyższej rangi w polityce bezpieczeństwa państwa oznaczało, że walkę z terroryzmem, który jest przeciwnikiem bardzo trudno uchwytnym i niejednoznacznym, administracja stara się łączyć z działaniami zmierzającymi do likwidacji wrogo nastawionych do USA i Zachodu reżimów, sprawujących władzę w „państwach hultajskich”.**

Kampania antyterrorystyczna, zapoczątkowana w październiku 2001 r. nalotami na Afganistan, objęła swym zasięgiem wiele państw azjatyckich i afrykańskich. Największe znaczenie nadal miała operacja militarna (*Enduring Freedom*) prowadzona w Afganistanie celem likwidacji Al-Ka’idy. W wyniku akcji przeprowadzonej w marcu 2002 r. w górach wschodniego Afganistanu Amerykanom udało się wyeliminować Al-Ka’idę z terytorium Afganistanu, ale jej przywódcy umknęli pościgowi. Władza w Afganistanie w dużej mierze pozostała w rękach lokalnych dowódców (*war lords*), co bardzo utrudniało ustabilizowanie sytuacji w kraju. Biały Dom dążył do umocnienia władzy rządu w Kabulu i mimo swej programowej niechęci do udziału wojska w operacjach pokojowych, pod koniec 2002 r. był coraz bardziej skłonny do angażowania w nie swych oddziałów. Na mocy uchwalonej w listopadzie 2002 r. ustawy *Afghanistan Freedom Support Act* kraj ten ma otrzymać dodatkową pomoc w wysokości 3,3 mld USD w ciągu 4 lat, w tym 1 mld na przeznaczono na operacje pokojowe.

W ramach walki z terroryzmem Stany Zjednoczone udzielały pomocy wielu państwom, zwłaszcza azjatyckim i afrykańskim, zagrożonym przez islamski fundamentalizm. Amerykańska obecność polityczna i militarna w krajach Azji Środkowej nabrała trwałego charakteru. Amerykańskie oddziały sił specjalnych wspierały armię filipińską walczącą z terrorystycznymi organizacjami muzułmańskimi w południowych Filipinach. Celem rozpracowania Al-Ka’idy i aresztowania jej członków służby specjalne USA współpracowały z lokalnymi siłami bezpieczeństwa między innymi w Bośni, Jemenie, Pakistanie, Singapurze, Somalii, Sudanie i Indonezji. Współpraca ta zaowocowała na przykład likwidacją przez CIA szefa lokalnej komórki Al-Ka’idy w Jemenie (6 listopada 2002 r.). Mimo zakrojonych na wielką skalę działań antyterrorystycznych obywatele i instytucje amerykańskie byli przedmiotem zamachów, między innymi w Pakistanie, Jordanii, Kuwejcie, Jemenie, Indonezji i na Filipinach.

Międzynarodową współpracę w walce z terroryzmem utrudniała eskalacja konfliktu izraelsko-palestyńskiego, który powodując wzrost napięcia na Bliskim

¹⁷ Ibidem. Por. *One year after: a grand strategy for the West?, an exchange with R. Kagan, Ch. Bertram and F. Heisbourg*, „Survival”, zima 2002–2003. D. Pipes twierdzi, że takim zagrożeniem dla USA jak w czasach zimnej wojny był komunizm, jest obecnie nie terroryzm, ale radykalny odłam islamu („Financial Times” z 11–12 stycznia 2003 r.).

Wschodzie, w społeczeństwach państw arabskich umacniał nastroje niechęci wobec USA, oskarżanych o faworyzowanie Izraela. Wobec zagrożenia, jakie stwarzał on dla interesów amerykańskich na Bliskim Wschodzie, prezydent Bush 4 kwietnia 2002 r. udzielił poparcia idei współlistnienia dwóch państw – izraelskiego i palestyńskiego, od rządu Izraela zażądał zaś wycofania wojsk z terytoriów palestyńskich, a od przewodniczącego Autonomii Palestyńskiej Jasira Arafata – powstrzymania ataków terrorystycznych na obywateli i instytucje Izraela. W przemówieniu 24 czerwca 2002 r. amerykański prezydent położył nacisk na konieczność wewnętrznych zmian w Autonomii Palestyńskiej¹⁸. Od ich przeprowadzenia uzależnił udzielenie przez USA pomocy finansowej Autonomii, poparcie dla państwa palestyńskiego oraz w przyszłości rozstrzygnięcie kwestii granic, stolicy i uchodźców. Na stanowisku administracji Busha w sprawie konfliktu izraelsko-palestyńskiego ważyło z jednej strony uznanie przez Waszyngton prawa Izraela do samoobrony i zwalczania terroryzmu oraz wsparcie udzielane temu państwu przez Kongres, a z drugiej – presja państw arabskich, które były ważnymi sojusznikami USA w walce z międzynarodowym terroryzmem.

W lipcu 2002 r. administracja zintensyfikowała przygotowania do wojny z Irakiem, rozpoczęte wiosną 2002 r. wkrótce po uznaniu – w orędziu o stanie państwa – tego kraju za część „osi zła”. Biały Dom oskarżał irackiego dyktatora, Saddama Husajna, o prowadzenie prac nad bronią masowej zagłady i środkami jej przenoszenia oraz o współdziałanie z Al-Ka’idą. Zwolennicy twardego kursu wobec Iraku¹⁹ nie kryli, że realizację celu, jakim jest rozbrojenie Iraku, uważają za niemożliwą bez pozbawienia władzy Husajna. **Liczyli na utworzenie w Bagdadzie – po obaleniu Husajna – prozachodniego rządu i dzięki temu na zmianę sytuacji geostrategicznej w regionie przez zmniejszenie amerykańskiej zależności od baz w Arabii Saudyjskiej i saudyjskiej ropy, uczynienie z Iraku przeciwwagi dla państw najaktywniej wspierających terroryzm – Iranu i Syrii – oraz stworzenie lepszych warunków dla ustanowienia trwałego pokoju między Izraelem a Palestyńczykami.** Zakładali także, że udzielenie wsparcia procesom budowy społeczeństwa obywatelskiego w państwach bliskowschodnich przyczyni się do ograniczenia, a w perspektywie likwidacji, społeczno-politycznych źródeł terroryzmu. Polityczno-psychologicznej presji na władze w Bagdadzie towarzyszyły przygotowania do inwazji na Irak od południa, zachodu i północy z udziałem wojsk lądowych, lotnictwa i marynarki wojennej. Opracowywano również plan obalenia Husajna dzięki opanowaniu głównych irackich centrów dowodzenia oraz składów amunicji przez doborowe jednostki amerykańskie.

¹⁸ *President Bush, Secretary Powell discuss Middle East*, 4 kwietnia 2002 r., www.whitehouse.gov, op. cit. 2002/04; *President Bush's Addression the Middle East*, 25 czerwca 2002 r., ibidem, 2002/06.

¹⁹ Przede wszystkim wiceprezydent Dick Cheney, sekretarz obrony Donald Rumsfeld i jego zastępca Paul Wolfowitz. Zob. *Testimony of U.S. Secretary Donald H. Rumsfeld before Senate Armed Services Committee regarding Iraq*, 19 września 2002 r., www.defenselink.mil/speeches/2002; *Deputy Secretary Wolfowitz speech on Iraq disarmament*, 23 stycznia 2003 r., www.defenselink.mil/news/Jan 2003 r.; K. Pollack, *Next stop Baghadd*, „Foreign Affairs”, marzec–kwiecień 2002; M.S. Doran, *Palestine, Iraq and U.S. Strategy*, „Foreign Affairs”, styczeń–luty 2003; Ch. Tripp, *After Saddam*, „Survival”, zima 2002–2003.

Przygotowania do interwencji w Iraku wywołały wzrost nastrojów antyamerykańskich w wielu państwach, zwłaszcza islamskich. Bardzo powściągliwie odniosły się do nich państwa regionu, w tym również Turcja. W zamian za zgodę rządu tureckiego na korzystanie z baz w tym kraju przez wojska amerykańskie Biały Dom zaproponował mu pomoc w wysokości 4 mld USD. Mimo że ofertę pomocy znacznie zwiększono, parlament w Ankarze nie wyraził zgody na wykorzystanie terytorium Turcji na potrzeby inwazji. Krytycznie do amerykańskich planów odniosło się również wielu europejskich sojuszników USA (zwłaszcza Niemcy). Niepokój budziły przede wszystkim kwestie zdolności Amerykanów do zapewnienia integralności terytorialnej Iraku po zakończeniu działań wojennych, możliwości utworzenia wiarygodnego rządu po pokonaniu Husajna oraz gotowości Waszyngtonu do stacjonowania na terenie Iraku przez dłuższy czas, a także kosztów działań wojennych i wpływu wojny na gospodarkę światową.

Mimo początkowo sceptycznej postawy wielu państw, pod wpływem starań Białego Domu, a zwłaszcza sekretarza stanu Colina Powella, Rada Bezpieczeństwa NZ 8 listopada 2002 r. jednogłośnie uchwaliła rezolucję w sprawie Iraku (nr 1441). Prezydent Bush zastrzegł prawo USA do podjęcia samodzielnych działań zbrojnych w razie poważnego naruszenia (*material breach*) rezolucji przez Irak i zwrócił się do ponad 50 krajów z prośbą o przyłączenie się – w razie fiaska misji inspektorów w Iraku – do koalicji wojskowej przeciwko Irakowi.

Amerykańska i brytyjska propozycja uchwalenia przez Radę Bezpieczeństwa kolejnej rezolucji, upoważniającej USA do podjęcia operacji zbrojnej, nie uzyskała poparcia większości członków Rady. Prezydent Bush zdecydował o rozpoczęciu 20 marca 2002 r. działań militarnych od południa od strony Kuwejtu. Inwazja, w której obok wojsk amerykańskich i brytyjskich wzięły udział także niewielkie jednostki australijskie, polskie, napotkała znacznie większy – niż oczekiwano – opór sił irackich. Administracja Busha podawała, że do koalicji przyłączyło się 30 krajów – kilkanaście (głównie muzułmańskich) popierało ją nieoficjalnie.

Dynamika stosunków transatlantyckich

Za prezydentury Busha proces dostosowywania się transatlantyckiego partnerstwa do pozimnowojennych realiów uległ zdynamizowaniu. Jednocześnie nasiliły się rozdziewki między państwami po obu stronach Atlantyku. Ich katalizatorem był unilateralizm, przejawiający się między innymi w sposobie prowadzenia przez Stany Zjednoczone kampanii antyterrorystycznej oraz w twardej i stanowczym podejściu administracji do sojuszników, a także dążenie Unii Europejskiej do uzyskania większej autonomii w stosunkach transatlantyckich.

Nadal jednak narastaniu rozbieżności towarzyszyły zjawiska umacniające transatlantyckie partnerstwo, które były znacznie silniejsze niż tendencje przyczyniające się do jego osłabienia. W dalszym ciągu bowiem – mimo pogłębiania się różnic politycznych i kulturowych w niektórych sprawach – o charakterze i intensywności stosunków łączących Stany Zjednoczone z europejskimi sojusznikami decydowała wspólnota ideałów i wartości oraz zbieżność fundamentalnych intere-

sów w dziedzinie polityki, gospodarki i bezpieczeństwa. To one powodowały, że Stary Kontynent był obszarem o priorytetowym znaczeniu dla bezpieczeństwa USA, a sojusznicze związki – fundamentem jego europejskiej i eurazjatyckiej polityki. Podczas wizyty Busha w Europie w maju 2002 r. podkreślano trwałość i stabilność związków łączących państwa położone po obu stronach Atlantyku, dając do zrozumienia, że kwestie, które je dzielą, mają charakter co najwyżej drugorzędny. Na szczycie NATO w Pradze w dniach 21–22 listopada 2002 r. z inicjatywy administracji Busha podjęto decyzje zacieśniające transatlantycką współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Dzięki przyjęciu do Sojuszu siedmiu państw Europy Środkowej i Wschodniej wzmocnieniu uległa polityczna rola NATO jako gwaranta stabilizacji w Europie oraz amerykańskie wpływy na Starym Kontynencie. Utworzenie sił odpowiedzi NATO i zapowiedziana modernizacja sił zbrojnych europejskich członków Sojuszu mają ułatwić współdziałanie wojskowe europejskich sojuszników z Amerykanami, również w formule koalicji *ad hoc*, oraz rozszerzyć zasięg działania NATO. Zmianom tym towarzyszyło jednak przekształcanie się Sojuszu – wraz ze wzrostem specjalizacji jego członków – w rodzaj „skrzynki z narzędziami”, które są przydatne dla działań amerykańskich w różnych regionach świata bez konieczności zabiegania o zgodę całego Sojuszu dla przedsięwzięć amerykańskich.

Do zacieśnienia współpracy między NATO i Unią Europejską i przezwyciężenia amerykańskiej nieufności wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony przyczyni się realizacja podpisanego w grudniu 2002 r. porozumienia o zacieśnieniu współpracy politycznej i militarnej w dziedzinie zarządzania kryzysowego i zapobiegania konfliktom, umożliwiające UE korzystanie z planistycznych i logistycznych zasobów Sojuszu przy podejmowaniu własnych operacji militarnych. Również w grudniu 2002 r. Stany Zjednoczone i Europol podpisały kolejne (drugie) porozumienie, znacznie rozszerzające możliwości współdziałania w skali globalnej przy zwalczaniu zorganizowanej przestępczości i terroryzmu.

Przy uwzględnieniu wielkości bilateralnych obrotów w handlu towarami i usługami oraz inwestycji zagranicznych wzajemnie po obu stronach Atlantyku Stany Zjednoczone i Unia Europejska były największymi partnerami na świecie, a UE zajmowała drugie miejsce na liście handlowych partnerów USA. W 2001 r. wymiana handlowa USA–UE osiągnęła wartość 540 mld USD, a wzajemne inwestycje po obu stronach Atlantyku – 1,3 bln USD. Na tym tle spory handlowe stanowiły jedynie margines postępującej od lat integracji rynków – amerykańskiego i europejskiego. Niemniej jednak klimat współpracy pogarszały kwestie takie jak: krytyczny stosunek Europejczyków do amerykańskiej żywności modyfikowanej genetycznie oraz ich sprzeciw wobec nałożenia przez administrację Busha ceł na importowane wyroby stalowe, wzajemne oskarżenia o subsydiowanie rolnictwa oraz konflikt w sprawie amerykańskich ulg podatkowych dla przedsiębiorstw eksportujących towary i usługi za pośrednictwem filii zarejestrowanych w tzw. rajach podatkowych²⁰.

²⁰ Szerzej E.A. Wayne, *Assistant Secretary for Economic and Business Affairs. The U.S. and EU today: trade and economic issues in the transatlantic partnership*, 9 grudnia 2002 r., www.state.gov/e/eb/rls/rm/2002.

Różnice między państwami po obu stronach Atlantyku wynikały z odmiennego podejścia do niektórych problemów międzynarodowych. Z jednej strony świadomy swej przewagi nad resztą świata Waszyngton czuł się moralnie uprawniony do użycia siły przy ich rozwiązywaniu. Z drugiej strony niechętnie nastawione do użycia siły państwa europejskie kładły nacisk na poszukiwanie kompromisów i rozwiązywanie trudnych problemów za pomocą wielostronnych porozumień. Z tego względu krytycznie odniosły się między innymi do decyzji Białego Domu o odstąpieniu od traktatu o utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Do tych rozbieżności dołączały się różnice w stosunku do niektórych państw, ważnych z punktu widzenia równowagi regionalnej – przede wszystkim Iranu, częściowo Turcji, a także w ocenie postępowania stron konfliktu na Bliskim Wschodzie. Narastaniu różnic sprzyjała również odmienność tradycji – europejskiej i amerykańskiej, która dawała o sobie znać choćby w takich kwestiach jak: stosunek do kary śmierci i prawa do aborcji, rola religii w życiu jednostki, ograniczenia w posiadaniu broni przez osoby prywatne²¹.

Pod koniec 2002 r., w miarę postępu w amerykańskich przygotowaniach do interwencji w Iraku, nasilały się rozbieżności między Waszyngtonem a stolicami większości państw europejskich w ocenie stopnia zagrożenia, jakie dla światowego pokoju stanowi reżim w Bagdadzie. Dotyczyły one kwestii:

– czy niebezpieczeństwo ze strony Iraku jest tak wielkie, że wymaga natychmiastowej interwencji amerykańskiej, nawet bez jednoznacznego poparcia Rady Bezpieczeństwa,

– czy fakt posiadania przez Irak broni masowej zagłady jest wystarczającym powodem interwencji, czy niezbędne jest także stwierdzenie nieprzestrzegania przez Bagdad rezolucji Rady.

Kwestia poparcia operacji antyirackiej przez sojuszników w coraz większym stopniu stawała się testem przywódczych zdolności Białego Domu, spójności Sojuszu oraz gotowości europejskich sojuszników do działania poza terytoriami państw członkowskich. Spowodowała przegrupowania w kręgu najbliższych sojuszników Waszyngtonu, do których tradycyjnie zaliczano Wielką Brytanię, Niemcy i Francję. Silne, choć nie całkiem bezwarunkowe, wsparcie udzielone przez premiera Tony’ego Blaira działaniom Waszyngtonu umocniło uprzywilejowany charakter stosunków amerykańsko-brytyjskich i wyjątkową pozycję Wielkiej Brytanii wśród sojuszników USA. Krytyczne nastawienie rządu niemieckiego do interwencji w Iraku, które – wbrew początkowym przypuszczeniom – nie miało charakteru jedynie gry wyborczej, spowodowało wyraźne ochłodzenie na linii Berlin–Waszyngton. Na stanowisku Francji, znacznie bliższym niemieckiemu niż brytyjskiemu, ważyły zarówno względy polityki europejskiej, jak i chęć ograniczenia swobody działania Waszyngtonu mandatem Rady Bezpieczeństwa.

²¹ Zob. np. R. Kagan, *Kowboje i barmani*, „Gazeta Wyborcza” z 17–18 sierpnia 2002 r.; *Guliwer i lilipuci*, rozmowa z A. Smolarem, „Gazeta Wyborcza” z 28–29 września 2002 r.; R.D. Asmus, K.M. Pollack, *The New Transatlantic Project*, „Policy Review”, październik–listopad 2002.

Manifestacją sojuszniczych wątpliwości, kwestionujących celowość podjęcia natychmiastowych działań militarnych zamiast przedłużenia inspekcji ONZ, było wstrzymanie się przez Sojusz pod koniec stycznia 2003 r. z decyzją o udzieleniu Amerykanom – na ich prośbę – pomocy w razie działań przeciwko Irakowi. Biały Dom oczekiwał od NATO legitymizowania operacji antyirackiej oraz podjęcia działań celem ochrony Turcji i szlaków morskich. Interwencję w Iraku zamierzał prowadzić przy współdziałaniu z sojusznikami, ale w trybie bilateralnym. Tymczasem z inicjatywy premiera Hiszpanii José Marii Aznara przywódcy dziewięciu państw europejskich²² opublikowali list wzywający Europejczyków do udzielenia poparcia działaniom amerykańskiej administracji wobec Iraku. Dla Amerykanów list ten był dowodem przetasowań dokonujących się na scenie europejskiej, wynikających ze zmian w podejściu do Stanów Zjednoczonych. Ich konsekwencją miało być pogłębienie się podziału na Europę „starą” i „nową” oraz przesunięcie się punktu ciężkości polityki europejskiej na wschód²³.

Do „nowej” Europy zaliczono między innymi państwa Europy Środkowej i Wschodniej, nastawione bardziej proamerykańsko niż większość państw Zachodniej Europy. Podczas swych podróży do Europy w latach 2001 i 2002 prezydent Bush dawał wyraz zainteresowaniu rozwojem kontaktów z tym regionem. Opowiadając się za przyjęciem do NATO siedmiu państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, Biały Dom nie tylko chciał wzmocnić amerykańskie wpływy na wschodniej i południowej flance Sojuszu i zinstytucjonalizować związki tego regionu ze wspólnotą transatlantycką, ale również zwiększyć możliwości oddziaływania na newralgiczny region Zakaukazia i Bliskiego Wschodu²⁴.

W 2002 r. Polska umocniła swą pozycję głównego partnera USA w Europie Środkowej. Zdecydowało o tym zacieśnienie kontaktów bilateralnych, sprzyjające rozwojowi współdziałania w regionie i w polityce europejskiej. W stosunkach dwustronnych najważniejszym wydarzeniem była oficjalna wizyta prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w dniach 17–19 lipca w Stanach Zjednoczonych, zakończona opublikowaniem Wspólnego Oświadczenia²⁵ prezydentów obu krajów, w którym dali oni wyraz swym poglądom na kwestie walki z terroryzmem, integracji europejskiej oraz transformacji Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wiele uwagi poświęcili także stosunkom polsko-amerykańskim i perspektywom ich rozwoju. Podczas wizyty strona amerykańska zaproponowała zacieśnienie bilateralnej współpracy wojskowej pod kątem lepszego dostosowania jej do zmieniających się potrzeb NATO. Duże znaczenie dla polsko-amerykańskiego współdziałania w regionie miały decyzje szczytu NATO w Pradze o rozszerzeniu Sojuszu.

²² Sygnatariuszami listu byli premierzy pięciu państw unijnych – Hiszpanii, Danii, Portugalii, Wielkiej Brytanii i Włoch oraz spośród państw kandydujących do UE – premierzy Polski, Słowacji, Węgier i prezydent Czech.

²³ Zob. *Secretary Rumsfeld briefs at the Foreign Press Center*, 23 stycznia 2003 r., www.defenselink.../Jan2003.

²⁴ Analogiczne motywy skłaniały Waszyngton do udzielania silnego wsparcia proeuropejskim aspiracjom Turcji.

²⁵ *Wspólne Oświadczenie Prezydentów Polski i USA*, www.prezydent.pl/ser/index.

Wymiar przede wszystkim europejski (choć nie tylko) miało poparcie udzielone przez Polskę polityce amerykańskiej wobec Iraku, przedstawione w liście przywódców kilku państw europejskich. Jako członek koalicji antyterrorystycznej Polska brała udział w operacji *Enduring Freedom* w Afganistanie oraz w przygotowaniach wojskowych w regionie Zatoki Perskiej.

Istotną rolę – polityczną i ekonomiczną – odegrała decyzja rządu RP z 27 grudnia 2002 r. o zakupie dla polskiej armii 48 amerykańskich samolotów wielozadaniowych F-16. Polska zapłaci 3,478 mld USD, w zamian Amerykanie zobowiązali się zainwestować w naszym kraju 9,8 mld USD. Władze polskie liczyły, że zakup ten nie tylko przyspieszy modernizację polskich sił zbrojnych, ale i spowoduje napływ amerykańskich inwestycji do naszego kraju, ułatwiając pozyskanie najnowocześniejszych technologii. Według danych PAIZ na koniec czerwca 2002 r. firmy amerykańskie zainwestowały w naszym kraju 7,985 mld USD, plasując Stany Zjednoczone na drugim miejscu na liście największych inwestorów w Polsce. W 2002 r. polsko-amerykańska wymiana handlowa miała wartość 2,893 mld USD i charakteryzowała się wyższą dynamiką po stronie polskiego eksportu niż import z USA. Polski eksport wynosił 1,098 mld USD, import z USA – 1,795 mld USD.

Kontynuacja i zmiany w stosunkach amerykańsko-rosyjskich

Rozpatrywane z dłuższej perspektywy zmiany, które w 2002 r. nastąpiły w stosunkach amerykańsko-rosyjskich, dowodziły ciągłości polityki zagranicznej USA. Od końca zimnej wojny kolejni lokatorzy Białego Domu, starając się o umocnienie i ustabilizowanie amerykańskiego przywództwa na arenie globalnej, dążyli do związania Rosji ze wspólnotą transatlantycką. Pod tym względem przełomowe znaczenie dla instytucjonalizacji związków Rosji z Zachodem miało spotkanie prezydentów Busha i Putina w Moskwie 24 maja 2002 r. oraz szczyt NATO–FR w Rzymie 27 maja 2002 r. Podczas szczytu w Moskwie podpisano deklarację o nowym strategicznym partnerstwie między USA i Federacją Rosyjską oraz układ o redukcji strategicznej broni jądrowej, na mocy którego oba kraje w okresie 10 lat postanowiły zmniejszyć o dwie trzecie (z 6–7 tys. do 1700–2200) liczbę czynnych strategicznych głowic jądrowych²⁶. Zdecydowano, że zdemontowane głowice nie ulegną fizycznej likwidacji, czego oczekiwała Rosja, lecz trafią do magazynów jako rezerwa. W zamian zawarty przez prezydentów układ nie miał charakteru porozumienia politycznego, co proponował Waszyngton, lecz był traktatem podlegającym ratyfikacji. Postanowiono również o zacieśnieniu współpracy w wielu dziedzinach, między innymi w zwalczaniu terroryzmu oraz w sektorze energetycznym.

Z podpisaniem na szczycie w Moskwie *US-Russian Energy Dialogue* wiązano nadzieje na rozszerzenie współpracy dzięki zwiększeniu wydobycia rosyjskiej ropy naftowej i wykorzystaniu jej do zmniejszenia zależności Zachodu od polityki

²⁶ *President Bush, Russian President Putin sign Nuclear Arms Treaty*, 24 maja 2002, www.whitehouse... op. cit., 2002/05.

OPEC. Amerykańskie koncerny zwiększały inwestycje w rosyjskim sektorze energetycznym, a udział firm amerykańskich w eksploatacji złóż ropy i gazu w basenie Morza Kaspijskiego nie miał już wymiaru politycznego. W planach przewidywano transport rosyjskiej ropy, wydobywanej na Syberii, rurociągami na zachodnie wybrzeże USA. Pierwsza dostawa rosyjskiej ropy, która w październiku 2002 r. dotarła tankowcami do Houston, miała być symbolem zmian na światowym rynku naftowym.

Podstawą amerykańsko-rosyjskiego sojuszu określanego mianem strategicznego²⁷ była przede wszystkim wspólnota interesów w walce z terroryzmem. Dla Waszyngtonu Rosja – ze względu na swe położenie geograficzne oraz możliwość dostarczania materiałów wywiadowczych – była nieocenionym partnerem w walce z Al-Ka'ida oraz jej sojusznikami w Afganistanie i państwach ościennych. Amerykańskie operacje militarne w Azji Środkowej ustabilizowały ten region, przyczyniając się do zmniejszenia zagrożenia radykalizmem islamskich państw otaczających Rosję od południa. Udział Rosji w kampanii antyterrorystycznej skłonił Biały Dom do rezygnacji z krytyki Kremla za ograniczanie wolności słowa oraz łamanie praw człowieka podczas operacji wojskowych w Czeczenii. Waszyngton udzielił poparcia rosyjskim staraniom o przyjęcie do WTO i podniósł udział Rosji w G 8 do rangi pełnego członkostwa.

W ramach wiązania Rosji z Zachodem z inicjatywy Białego Domu na spotkaniu NATO–FR w Rzymie powołano Wspólną Radę (w formule „20”, a nie „19+1”), która może podejmować decyzje w dziewięciu ważnych dziedzinach, między innymi w kwestiach walki z terroryzmem, opanowywania kryzysów, kontroli zbrojeń i przeciwdziałania rozprzestrzenianiu broni masowej zagłady, w sytuacjach nadzwyczajnych oraz wobec „zagrożeń i wyzwań”. Tym samym Rosja uzyskała możliwość wpływu na działania Sojuszu Północnoatlantyckiego, choć bez prawa weta. Zacieśnienie współpracy NATO–Rosja w wyniku przyznania jej udziału w podejmowaniu decyzji (niektórych) przez Sojusz było konsekwencją zmian w amerykańskim stosunku do Sojuszu Północnoatlantyckiego i wiązało się z położeniem większego – niż dotychczas – nacisku na polityczną funkcję NATO. Stosunek Kremla do ewoluującego NATO również uległ przewartościowaniu, co znalazło wyraz w milczącym zaakceptowaniu przez władze Rosji decyzji praskiego szczytu Sojuszu o zaproszeniu do członkostwa siedmiu państw Europy Środkowej i Wschodniej, w tym również trzech państw bałtyckich²⁸.

Nadal jednak, podobnie jak w poprzednich latach, występowały duże różnice w podejściu Rosji i USA do wielu ważnych kwestii międzynarodowych, zwłaszcza w stosunku do państw określanych przez Waszyngton mianem „osi zła”. Mimo nacisków amerykańskich Rosja rozwijała współpracę z Iranem w dziedzinie

²⁷ W odróżnieniu od sojuszu polityczno-ideologicznego, którego podstawą jest wspólnota ideałów i wartości (R. de Nevers, *Is Russia really an ally*, PONARS Policy Memo nr 275, PONARS Policy Conference, 6 grudnia 2002 r., CSIS, Waszyngton. Zob. także A. Stent, L. Shevtsova, *America, Russia and Europe: a realignment*, „Survival”, zima 2002–2003).

²⁸ Zob. J.P. Dawydow, *Rossija, SSzA i intiegrirujuszczajasja Jewropa*, „SSza. Kanada. Ekonomika. Politika. Kultura” 2002, nr 11.

energetyki nuklearnej oraz utrzymywała dobre stosunki z Koreą Północną, planując między innymi połączenie kolei transsyberyjskiej z kolejami koreańskimi. W sprawie Iraku stanowisko Moskwy było niejednoznaczne i elastyczne, nastawione przede wszystkim na umocnienie jej pozycji w przetargach o zgodę Rady Bezpieczeństwa, ochronę interesów ekonomicznych oraz zagwarantowanie rosyjskim koncernom udziału w eksploatacji irackiej ropy, bez względu na decyzje w sprawie wojny i Ios Saddama Husajna.

Azjatycka polityka Waszyngtonu

Zagrożenie radykalizmem islamskim oraz wymogi kampanii antyterrorystycznej spowodowały, że w 2002 r. Azja była drugim – obok Bliskiego Wschodu – regionem wymagającym od Białego Domu poświęcenia mu szczególnej uwagi. Po zamachu 11 września 2001 r. dramatycznie wzrosło znaczenie Afganistanu, a także państw Azji Środkowej, które w poprzednich latach odgrywały marginalną rolę w polityce USA. Dyplomacja amerykańska zaangażowała się w mediację między Indiami a Pakistanem, by nie dopuścić do wybuchu wojny na tle sporu o Kaszmir. Wojna między państwami dysponującymi bronią nuklearną mogła wywołać katastrofę, co najmniej w skali regionu, a dodatkowo znacznie pogorszyć warunki prowadzonej przez Amerykanów kampanii antyterrorystycznej. Niemalże znaczenie miała też rosnąca – wraz z umacnianiem się potęgi Chin – pozycja Indii jako partnera w azjatyckiej polityce USA²⁹.

Administracja Busha wspierała państwa Południowej i Wschodniej Azji w walce z działającymi na ich terenach radykalnymi organizacjami islamskimi (między innymi na Filipinach, w Indonezji) oraz współpracowała z władzami poszczególnych państw celem wykrycia i zlikwidowania powiązań między tego rodzaju organizacjami a Al-Ka'ida (między innymi w Singapurze, Malezji, Indonezji).

Zbieżność interesów w sprawie zwalczania terroryzmu odegrała istotną rolę w stosunkach amerykańsko-chińskich, przyczyniając się do ich stabilizacji. Przebieg wizyt prezydenta Busha w Chinach (luty 2002 r.) oraz przewodniczącego ChRL Jiang Zemina (październik 2002 r.) i wiceprzewodniczącego Hu Jintao (maj 2002 r.) w USA dowodził, że administracja kontynuuje, realizowaną przez swych poprzedników, politykę „zaangażowania” wobec Chin. Stabilizacji stosunków amerykańsko-chińskich sprzyjały decyzje Pekinu w sprawie nieprolifracji broni masowej zagłady, środków jej przenoszenia oraz technologii „podwójnego stosowania”, a także gotowość strony chińskiej do współdziałania z Waszyngtonem na rzecz denuklearyzacji i demilitaryzacji Półwyspu Koreańskiego. Dowodziły one gotowości Pekinu do okresowego i warunkowego uznania roli Stanów Zjednoczonych w polityce globalnej w zamian za poprawę pozycji ChRL wśród pozostałych głównych partnerów USA. Ekipie Busha zależało też na uzyskaniu „przyzwolenia” Pekinu w Radzie Bezpieczeństwa na operację antyiracką³⁰.

²⁹ Por. *The National Security Strategy...*, op. cit., s. 27.

³⁰ Zob. D. Shambaugh, *Sino-American relations since September 11: can the new stability last?*, „Current History”, wrzesień 2002.

Pod koniec 2002 r. sytuacja na Półwyspie Koreańskim w coraz większym stopniu stawała się wyzwaniem dla polityki amerykańskiej. Na początku października 2002 r. podczas rozmów amerykańsko-północnokoreańskich przedstawiciele KRL-D niespodziewanie przyznali się do prowadzenia prac nad bronią atomową, wbrew zobowiązaniom podjętym w Czterostronnym Porozumieniu z 1994 r. W grudniu władze w Phenianie postanowiły wznowić wstrzymaną przed 8 laty pracę reaktora atomowego w Yongbyon i wydalić inspektorów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, nadzorujących zamrożony koreański program atomowy. Celem przywódców KRL-D, którą zaliczono do „osi zła” i której potencjał militarny uważano za większy od irackiego, było zmuszenie Stanów Zjednoczonych do bezpośrednich rozmów i uzyskanie dzięki nim pomocy finansowej, gospodarczej i humanitarnej. Administracja Busha początkowo odmówiła podjęcia rokowań, żądając od Phenianu wypełnienia zobowiązań podjętych w 1994 r. i preferując metodę nacisków dyplomatycznych we współdziałaniu z Chinami, Koreą Południową, Japonią i Rosją. W miarę jednak narastania impasu w sytuacji na Półwyspie Koreańskim i pod wpływem swych azjatyckich sojuszników była coraz bardziej skłonna do wznowienia rozmów z Phenianem.

Sposób podejścia Waszyngtonu do kwestii koreańskiej wzbudził kontrowersje, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i za granicą. Białemu Domowi zarzucano stosowanie „podwójnych standardów” w ocenie stopnia zagrożenia ze strony Iraku i KRL-D. Nie brakowało głosów, że program nuklearny Korei Północnej stwarza poważniejsze i bardziej realne niebezpieczeństwo dla interesów USA niż potencjał iracki w dziedzinie broni masowej zagłady³¹. Sekretarz obrony Donald Rumsfeld przekonywał jednak, że „Korea Północna, która jest krajem na krawędzi bankructwa, używa swego programu militarnego, by wymusić na Zachodzie pomoc gospodarczą. Stwarza więc zagrożenie innego rodzaju niż Irak, który dowiódł, iż szuka sposobów, by uderzyć na Stany Zjednoczone, ich przyjaciół i sojuszników przy użyciu broni masowej zagłady i w ten sposób zdobyć terytorium sąsiadów”³².

³¹ Taki pogląd reprezentował między innymi były amerykański sekretarz stanu Warren Christopher na łamach „Washington Post” (za „Forum” z 6 stycznia 2003 r.). Zob. H. Kyung Lee, *North Korean Missile Program and US Nonproliferation Strategy*, „The Korean Journal of Defense Analysis”, jesień 2002.

³² *Secretary Rumsfeld contrasts Iraq and North Korea*, 20 stycznia 2003 r., www.defenselink.mil/news/Jan 2003.