

## STANY ZJEDNOCZONE – ZMIANA PREZYDENTA, ZMIANA POLITYKI?

Podczas ośmioletnich rządów Billa Clintona, które przypadły na lata 1993–2000, amerykańska przewaga nad resztą świata zwiększyła się, czyniąc hegemonię USA niepodważalną. Zdecydowało o tym sprzężenie dynamiki amerykańskiej gospodarki z umocnieniem się supremacji Waszyngtonu w dziedzinie militarnej i jego aktywnością w polityce międzynarodowej. **Celem działań Białego Domu było umocnienie przywódczej pozycji USA i niedopuszczenie do pojawienia się rywali, którzy – choćby w odległej przyszłości – mogliby zagrozić amerykańskiej dominacji.** W 2000 r., który w USA upłynął pod znakiem wyborów, długi i pełen dramatyzmu finał walki o prezydenturę skupił na sobie uwagę świata, skłaniając do pytań o wpływ zmian w Białym Domu na strategię USA w stosunkach z zagranicą. Nie umniejszając bowiem znaczenia ciągłości i stabilności, charakteryzującej amerykańską politykę zagraniczną, realizowaną przez kolejne ekipy prezydenckie, należy zwrócić uwagę na wpływ, jaki na proces kształtowania się amerykańskiego przywództwa w pierwszej dekadzie nowego stulecia mieć będą:

- gotowość republikanów (zwycięzców w wyborach prezydenckich) do podjęcia budowy systemu obrony antyrakietowej (*National Missile Defense*), który ma chronić terytorium Stanów Zjednoczonych przed atakiem wrogich państw i terrorystów;
- przychylność republikanów wobec tendencji do działań jednostronnych (unilateralnych), narastającej w amerykańskich stosunkach z zagranicą w ostatnich latach XX wieku;
- ich powściągliwość w podejściu do użycia militarnej potęgi USA i nacisk na wykorzystywanie jej wyłącznie do obrony amerykańskich interesów.

### Wybory 2000

Do wyborów prezydenckich w 2000 r. republikanie, żądni rewanżu za spektakularne porażki w walce z urzędującym prezydentem i marzący o odzyskaniu utraconego w 1992 r. Białego Domu, przygotowywali się bardzo starannie. Republikańscy parlamentarzyści, liderzy partyjni oraz główni sponsorzy przyszłej kampanii wyborczej, wsparci przez związane z prawicą środki masowego przekazu, postawili na gubernatora Teksasu George'a Walkera Busha, najstarszego

syna byłego prezydenta George'a Busha, którego Clinton pokonał w 1992 r. Busha juniora uznawano bowiem za polityka zdolnego zwyciężyć kandydata demokratów. O skali poparcia Busha przez elitę republikanów świadczy fakt, że już w połowie 1999 r. Bush zebrał na kampanię wyborczą 37 mln USD, dystansując innych polityków, ubiegających się o nominację z ramienia Partii Republikańskiej. W lutym i marcu 2000 r. Bush wygrał zdecydowaną większość republikańskich prawyborów, które odbywały się w poszczególnych stanach. Kampanię prowadził pod hasłami konserwatywnymi, które odpowiadały poglądom uczestników prawyborów, z reguły bardziej konserwatywnych od przeciętnych wyborców głosujących na republikanów. W prawyborach Bush pokonał jedynego liczącego kontrkandydata, senatora Johna McCaina, weterana wojny wietnamskiej. W Partii Demokratycznej, po serii zwycięstw w prawyborach, już w marcu 2000 r. jedynym jej kandydatem do walki o urząd prezydenta był wiceprezydent Al Gore. Po wygraniu prawyborów Bush i Gore podjęli walkę o pozyskanie wyborców utożsamianych z politycznym centrum – niezależnych, umiarkowanych republikanów oraz demokratów, którzy czasami głosują na republikanów. To ich głosy przesadzają bowiem o zwycięstwie w wyborach.

Kampania była bardzo zacięta, a jej ton nadawali republikanie, którzy kładli nacisk na potrzebę zmian. Bush okazał się politykiem bezpośrednim, łatwo nawiązującym kontakt z wyborcami, mającym wprawdzie pewne luki w wykształceniu, ale na spotkaniach z wyborcami unikającym wchodzenia w detale. Kandydat republikanów zastosował taktykę z powodzeniem wykorzystaną przez Billa Clintona podczas wyborów w 1996 r. By wyjść poza swój „tradycyjny” elektorat i zdobyć głosy centrum, które w poprzednich wyborach w większości głosowało na demokratów, Bush nadał swemu programowi orientację centrową. Konserwatywni republikanie, którzy w ostatniej dekadzie, gdy mieli decydujący głos w sprawie programu swej partii, nadawali mu kształt trudny do zaakceptowania przez osoby o poglądach bardziej liberalnych, tym razem – na czas kampanii wyborczej – zwarli szeregi i w imię wyższych racji, jakim było zdobycie władzy, zrezygnowali z rygoryzmu, szczególnie w kwestiach moralnych. Nie kwestionowali zatem postawy Busha, który unikał jednoznacznych deklaracji w sprawie zakazu aborcji i nie obiecywał ograniczenia wydatków rządowych.

Zabiegając o głosy mniejszości etnicznych Bush przedstawiał się jako „współczujący konserwatysta”, usiłując dowieść, że – wbrew powszechnym opiniom – republikanie są partią wrażliwą na potrzeby społeczne. W jego programie znalazły się hasła dotychczas tradycyjnie hasła „należące” do demokratów – ochrona zdrowia (*Medicaid* i *Medicare*), reforma oświaty i zabezpieczenie społeczne (*Social Security*). Bush obiecywał wprowadzenie bonu oświatowego dla rodziców kształcących dzieci w szkołach prywatnych, prywatyzację *Social Security* przez utworzenie indywidualnych rachunków emerytalnych oraz wprowadzenie ulg podatkowych dla osób wykupujących prywatne ubezpieczenia lekarskie. Głównym punktem swego programu uczynił obniżkę podatków o 1,3 bln USD w ciągu 10 lat. Jednocześnie dawał wyraz przywiązaniu do tradycyjnych wartości i kładł nacisk na konieczność przywrócenia godności urzędu prezydenta

oraz standardów moralnych w Białym Domu. Na swego partnera – kandydata na wiceprezydenta – Bush wybrał doświadczonego polityka, kongresmena Dicka Cheney'a, sekretarza obrony w gabinecie Busha seniora.

Al Gore starał się przede wszystkim nie dopuścić, by kampania stała się rywalizacją osobowości, a nie programów. W pierwszej fazie kampanii bezskutecznie usiłował pozbyć się opinii człowieka sztywnego, przemądrzałego i odpowiedzialnego za wiele nieprawidłowości, które zarzucano ustępującej ekipie. Szanse Busha i Gore'a wyrównały się dopiero w drugiej fazie kampanii, po konwencjach wyborczych obu partii. Przed konwencją demokratów w Los Angeles (15–18 sierpnia 2000 r.) Gore zaproponował senatorowi Josephowi Liebermanowi kandydowanie na wiceprezydenta, co było sensacją, gdyż tym samym Lieberman stał się pierwszym politykiem żydowskiego pochodzenia ubiegającym się o tak wysoki urząd. Na konwencji demokratów Gore'owi udało się wyjść z cienia Clintona i pokazać, że jest samodzielnym politykiem, który miał znaczny udział w sukcesach Ameryki w mijającej dekadzie, a nie jest obciążony „grzechami” urzędującego prezydenta. Gore usiłował dowieść, że jego program, choć wysuwający na plan pierwszy te same kwestie co republikanie – potrzebę reformy oświaty, systemu ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych – różni się od programu Busha w sposób istotny. Programowi republikanów Gore zarzucał faworyzowanie warstw najzamożniejszych i kwestionował możliwość pogodzenia proponowanej przez Busha redukcji podatków z jego obietnicami w dziedzinie polityki społecznej. Kandydat demokratów proponował kontynuację dotychczasowej polityki, która przyniosła Ameryce okres *prosperity*. Zapowiadał obniżkę podatków, ale na mniejszą skalę niż republikanie, i obiecywał przeznaczenie nadwyżki budżetowej na spłatę zadłużenia budżetu federalnego, dodatkowe nakłady na szkolnictwo publiczne oraz na zwiększenie liczby uprawnionych do korzystania z *Social Security*, oraz rozszerzenie świadczeń z tytułu *Medicaid*. Gore odwoływał się do „ciężko pracujących rodzin należących do klasy średniej” (*hard working middle-class families*) i zabiegał o poparcie tradycyjnego elektoratu Partii Demokratycznej – związków zawodowych oraz mniejszości etnicznych.

Kampania wyborcza, początkowo dość nudna, w miarę zbliżania się do końca zyskiwała na dynamice, by w finale – wraz z pojawieniem się trudności z ustaleniem zwycięzcy – nabrać nieoczekiwanego napięcia. Wyniki wyborów prezydenckich, które odbyły się 7 listopada 2000 r., ogłoszono bowiem z bezprecedensowym opóźnieniem ze względu na problemy z obliczeniem głosów na Florydzie. Na podstawie głosowań w pozostałych stanach wynikało, że Gore ma zapewnionych 267 głosów elektorów, wybieranych przez władze stanowe, którzy na posiedzeniu Kolegium Elektorów w grudniu dokonują formalnego wyboru prezydenta. Bush miał 246 takich głosów. Zwycięzca na Florydzie powinien otrzymać 25 głosów elektorskich, dzięki którym zdobywał przewagę w Kolegium Elektorów i zwycięstwo w wyborach. Pierwsze obliczenia głosów wskazywały na wygraną Busha, który otrzymał 1655 głosów więcej niż Gore. Tymczasem z uwagi na zastrzeżenia co do poprawności mechanicznego obliczania głosów

w kilku hrabstwach Florydy ponownie przeliczono głosy i przewaga Busha zmalała do 960 głosów. Gdy na żądanie sztabu Gore'a zarządzono kolejne, ręczne sprawdzanie głosów, do walki po obu stronach przystąpili prawnicy, rozpoczynając popyborczy maraton.

Po odmowie sądu okręgowego w Miami wstrzymania ręcznego liczenia głosów sztab Busha odwołał się do Sądu Najwyższego Florydy, który nakazał uwzględnienie ręcznego sprawdzania głosów i powstrzymanie się władz Florydy od ogłaszania oficjalnych wyników aż do wydania odpowiedniego zarządzenia przez sąd. Decyzję tę republikanie zaskarżyli do Sądu Najwyższego USA, zarzucając zdominowanemu przez demokratów SN Florydy stronnictwość i oskarżając go o naruszenie zasady podziału władzy przez wkroczenie w kompetencje organów ustawodawczych, wyłącznie uprawnionych do regulowania procedur wyborczych. Dowodzili także, że brak przepisów regulujących ręczne liczenie głosów prowadzi do dowolności w ich traktowaniu, naruszając gwarantowane obywatelom przez Konstytucję prawo do równej ochrony (*equal protection clause*). Tymczasem zdominowane przez republikanów władze stanu Floryda 26 listopada oficjalnie ogłosiły, że wybory w ich stanie wygrał Bush. Ale Gore, który w skali kraju uzyskał ponad 300 tys. głosów więcej niż jego rywal, nie zamierzał ustąpić i domagał się, by sprawdzanie głosów kontynuowano. Sytuacja – mimo spokoju, z jakim przyjmowało ją społeczeństwo amerykańskie – stawała się patowa, budząc konsternację na świecie i grożąc przekształceniem w kryzys konstytucyjny. Groźbę tę zażegnało dopiero postanowienie Sądu Najwyższego USA z 12 grudnia 2000 r., które odmawiając zgody na ponowne liczenie głosów, otworzyło Bushowi drogę do Białego Domu. Gore ogłosił, że rezygnuje z dalszej walki, a Kolegium Elektorów w dniu 18 grudnia 2000 r. wybrało Busha 43. prezydentem USA. Ostatecznego zwycięstwa Busha w zasadzie nie kwestionowano.

Decyzja SN nie zapadła jednomyślnie, ale stosunkiem głosów 5 do 4. Większość sędziów uznała, że obowiązkiem Sądu Najwyższego jest ochrona kompetencji stanowej władzy ustawodawczej do ustalania procedur wyborczych, regulowanych przez prawo stanowe. Znamienne, że większość tę stanowili sędziowie o poglądach konserwatywnych, tradycyjnie niechętnie nastawieni do ingerencji organów federalnych w działalność stanów. Natomiast przeciwnicy dowodzili, że dyskwalifikując decyzję sądu stanowego, SN USA przekroczył swoje uprawnienia, ponieważ wybory w stanach powinny być nadzorowane przez sądy stanowe. Niewykluczone, że nie miały wpływu na decyzję Sądu Najwyższego, który z reguły unika angażowania się w bieżące spory polityczne, wywarła chęć przełamania narastającego impasu konstytucyjnego.

**Remisowy wynik wyborów prezydenckich świadczył nie tylko o stabilności amerykańskiego systemu partyjnego, ale także o trwałości i sile podziałów w społeczeństwie ze względu na preferencje partyjne, poziom dochodów oraz pochodzenie etniczne. Przede wszystkim jednak potwierdzał istnienie wyraźnego rozdźwięku między liberalnie zorientowaną elitą i mieszkańcami wielkich miast a tradycyjnie nastawionymi mieszkańcami prowincji.** Ilustruje to m.in. przedstawione poniżej porównanie rozkładu głosów elektorckich między stanami.



Zielonych (Green Party). Nader, który wystąpił pod hasłem przełamania „duopolu” głównych partii, oskarżając je o służalczość wobec wielkiego biznesu, liczył na zdobycie 5% poparcia, uprawniającego do uzyskania dotacji federalnych w następnych wyborach. Antykorporacyjna retoryka, żądania zmian w podziale własności oraz zwiększenia aktywności władz w dziedzinie ochrony środowiska trafiały przede wszystkim do części zwolenników demokratów, zde gustowanych brakiem wyrazistości programowej Gore’a. Nader, który w skali kraju zdobył 2 665 tys. głosów, czyli 3% poparcie, nie osiągnął wprawdzie zamierzonego celu, ale po latach nieobecności zaistniał na wielkiej scenie politycznej. Na Florydzie głosowało na niego ponad 96 tys. osób, co prawdopodobnie przesądziło o porażce Gore’a, który w tym stanie otrzymał zaledwie tysiąc głosów mniej niż zwycięzca Bush.

Skalę podziałów w społeczeństwie potwierdziły również wyniki wyborów do Kongresu, które odbyły wraz z wyborami prezydenckimi. Republikanie zachowali wprawdzie kontrolę nad Izbę Reprezentantów i Senatem, ale ich przewaga – w porównaniu z wynikami wyborów w 1998 r. – zmalała. W Izbie Reprezentantów republikanie stracili dwa mandaty i mieli 221 przedstawicieli. Demokraci zwiększyli swój stan posiadania o 3 miejsca i mieli 212 reprezentantów. Jeden kongresmen deklarował się jako niezależny. Po wyborach w 1998 r. republikanie mieli w Senacie przewagę 54:46, która po dwóch latach znacznie zmalała. W listopadzie 2000 r. Senat został równo podzielony między republikanów i demokratów, z tym należy pamiętać, że w razie remisu w głosowaniach – na mocy konstytucji – głos decydujący ma wiceprezydent, w tym przypadku republikanin Dick Cheney. Wśród wybranych po raz pierwszy senatorów znalazła się Hillary Rodham Clinton, żona prezydenta, która zdobyła mandat z Nowego Jorku.

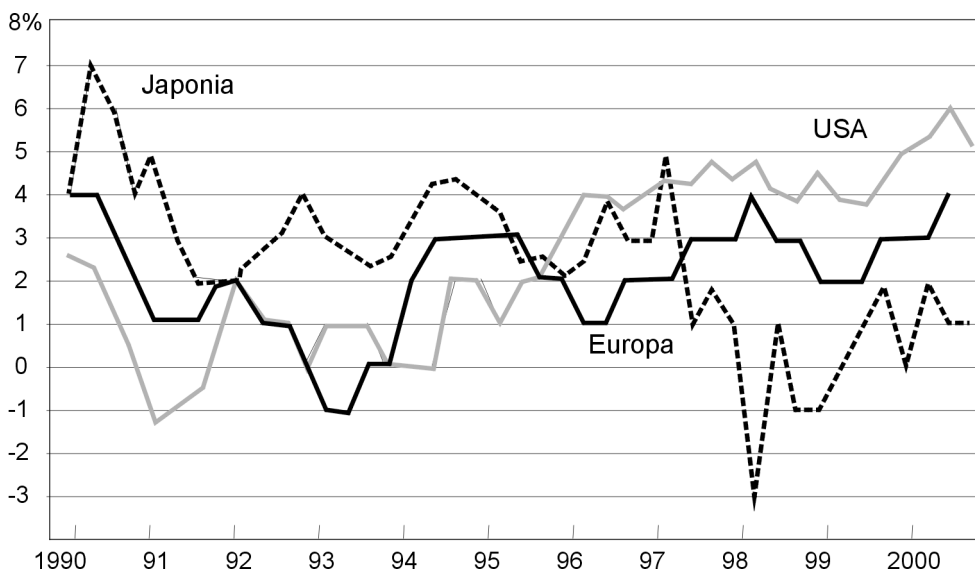
Od wyborów w 1994 r., w wyniku których większość w Kongresie uzyskali republikanie, usiłowali oni – w dużej mierze bezskutecznie – przeforsować swój program. Prezydent Clinton i demokraci zachowali inicjatywę polityczną, również za cenę przejścia niektórych ważnych postulatów swych przeciwników, m.in. w sprawie zrównoważenia deficytu budżetowego i reformy systemu opieki społecznej. W 2000 r. spór między republikanami i demokratami dotyczył głównie sposobu wykorzystania nadwyżki budżetowej, z której część przeznaczono na spłatę zadłużenia budżetu federalnego. Resztę republikanie chcieli przeznaczyć na dużą obniżkę podatków, natomiast demokraci – przede wszystkim na rozszerzenie zakresu świadczeń zdrowotnych i emerytalnych. Ustawy podatkowe nie weszły w życie, ponieważ Clinton skorzystał wobec nich z prawa weta, nie zrealizowano również ambitnych planów w dziedzinie polityki społecznej. Szanse na przeforsowanie przez republikanów własnego programu znacznie wzrosły po odzyskaniu przez nich Białego Domu w listopadzie 2000 r. Tuż po uroczystej inauguracji swej prezydentury, która odbyła się 20 stycznia 2001 r. w Waszyngtonie, Bush przystąpił do realizacji swego programu wyborczego. Przede wszystkim rozpoczął starania o uzyskanie w Kongresie poparcia dla zakrojonego na wielką skalę programu redukcji podatków o 1,6 bln dol. w ciągu 10 lat oraz przedłożył propozycje w sprawie reformy oświaty.

## Schyłek boomu?

W grudniu 2000 r. zakończenie pełnego niespodzianek maratonu prezydenckiego zbiegło się z nieoczekiwanym spadkiem tempa wzrostu gospodarczego. Na lata prezydentury Clintona przypadła bowiem trwająca nieprzerwanie od 1991 r. świetna passa ekonomii amerykańskiej, która była najdłuższym w XX wieku okresem nieprzerwanego rozwoju. W drugiej połowie lat 90., gdy tempo wzrostu gospodarczego Stanów Zjednoczonych wynosiło ponad 4%, kraj ten był „lokomotywą” gospodarki światowej, zostawiając daleko w tyle gospodarki innych wysoko rozwiniętych krajów. Rozmiary amerykańskiej przewagi nad resztą świata ilustruje poniższe porównanie tempa wzrostu PKB Stanów Zjednoczonych, Japonii i Unii Europejskiej w latach 1990–2000.

### Wykres 1

Tempo wzrostu PKB USA, Japonii i UE w latach 1990–2000



Źródło: „Newsweek” z 29 stycznia 2001 r.

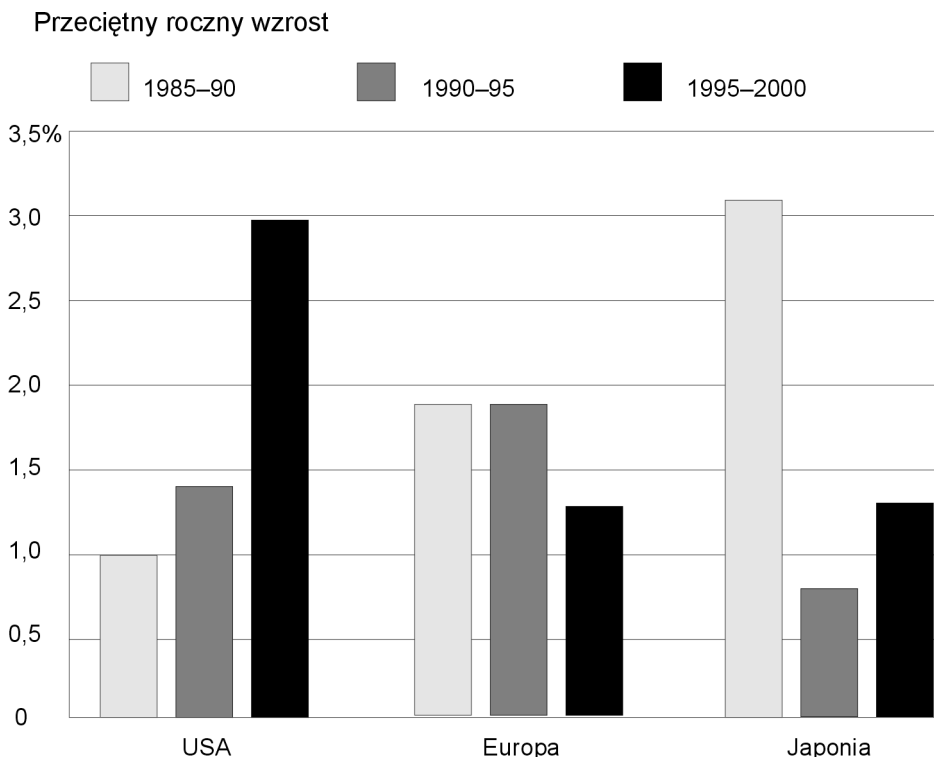
Niemalą udział w sukcesach gospodarki amerykańskiej miała polityka gospodarcza administracja Clintona, kontynuująca kierunek wytyczony w latach 80. przez administrację Reagana. Za czasów Reagana radykalnie ograniczono liczbę przepisów regulujących poszczególne branże, obniżono podatki i zabiegano o maksymalne zliberalizowanie wymiany handlowej z zagranicą. Działania te sprzyjały przekształceniom strukturalnym w gospodarce, wykorzystaniu postępu technologicznego oraz zwiększeniu efektywności zarządzania<sup>2</sup>. Lata 90 były okresem kolejnej rewolucji technologicznej, przede wszystkim dynamicznego

<sup>2</sup> Zob. np. G.R. Fong, *Breaking New Ground or Breaking New Rules: Strategic Reorientation in the U.S. Industrial Policy*, „International Security”, Fall 2000.

rozwoju technologii informatycznych oraz upowszechnienia się Internetu. W coraz bardziej zliberalizowanej gospodarce amerykańskiej, przy rosnącej – dzięki globalizacji – dostępności rynków zewnętrznych, zastosowanie nowych technologii, zwłaszcza Internetu, nadało nową jakość działaniom podmiotów gospodarczych, zwaną „nową ekonomią” (*new economy*). Przede wszystkim przyczyniło się to do obniżenia kosztów aktywności, zarówno producentów, jak i konsumentów, pozwalając na podejmowanie działań z niespotykaną wcześniej szybkością i intensywnością. Zwiększyło też swobodę i tempo działania firm, umożliwiając pominięcie wielu ogniw pośredniczących w tworzeniu wartości produktów i usług oraz rozszerzając wybory dostawców i odbiorców. Rozwiązania i produkty związane z „nową ekonomią” zastosowano również – na dużą skalę – w tradycyjnych sektorach, uzyskując w drugiej połowie lat 90. znaczny wzrost wydajności pracy w całej gospodarce. Był on nie tylko dużo wyższy niż w poprzedniej dekadzie, ale i znacznie większy niż w innych krajach wysoko rozwiniętych. Dynamikę wzrostu wydajności pracy w Stanach Zjednoczonych, Japonii i w Europie w latach 1985–2000 przedstawiono poniżej.

## Wykres 2

Dynamika wzrostu wydajności pracy w USA, Japonii i w Europie w latach 1985–2000



Źródło: „Newsweek” z 29 stycznia 2001 r.



Wzrostowi wydajności towarzyszyło powstawanie nowych miejsc pracy i spadek bezrobocia. W pierwszym kwartale 2000 r. bezrobocie spadło do 3,9%, czyli do poziomu nienotowanego od 40 lat, a w następnych kwartałach 2000 r. oscyloowało wokół 4%. Inflacja utrzymywała się na bardzo niskim poziomie – nieco powyżej 2%. Dzięki rygorystycznej polityce fiskalnej administracji Clintona, którą poparli zarówno republikanie w Kongresie, jak i kierownictwo Zarządu Rezerwy Federalnej (FED), od 1998 r. budżet federalny Stanów Zjednoczonych miał nadwyżkę dochodów nad wydatkami. Jej wielkość znacznie przekroczyła oczekiwania. Według prognoz Biura Budżetowego Kongresu (CBO) w latach 2002–2011 nadwyżka ma wynieść 5,6 bln USD, o 1 bln więcej, niż przewidywano w połowie 2000 r.<sup>3</sup>

Zapotrzebowanie podmiotów gospodarczych na kapitał, zwłaszcza rozwijających się najdynamiczniej firm związanych z „nową” ekonomią, zaspokajano emitując akcje i obligacje. Cieszyły się one olbrzymim popytem, który śrubował ich ceny do niebotycznego poziomu, co z kolei stymulowało boom na giełdzie. W latach 90. Amerykanie bowiem coraz chętniej lokowali swój majątek w papierach wartościowych, a nieprzerwanemu wzrostowi ich wartości zawdzięczali stały wzrost zamożności. *Prosperity* skłaniała do optymistycznych prognoz, zakładających niemal nieograniczony wzrost gospodarki amerykańskiej dzięki wykorzystaniu możliwości tkwiących w „nowej ekonomii”. Podczas kampanii wyborczej Bush zapewniał, że dzięki proponowanej przez niego zakrojonej na wielką skalę obniżce podatków wzrost gospodarczy pozostanie bez zmian. Tymczasem tempo wzrostu PKB, które w III kwartale 2000 r. nieoczekiwanie spadło do 2,2% z 5,6%, w następnych miesiącach nadal malało, budząc zaniepokojenie perspektywą spadku dynamiki lub – co gorsza – recesji. Osłabienie aktywności gospodarczej znalazło odzwierciedlenie w spadku cen akcji na giełdzie. Zdaniem cieszącego się dużym autorytetem przewodniczącego FED Alana Greenspana w I kwartale 2001 r. wskaźnik wzrostu gospodarczego był niemal bliski zeru. W styczniu 2001 r. FED dwukrotnie obniżyła stopy procentowe. Greenspan, który jest zwolennikiem wykorzystania przede wszystkim instrumentów monetarnych w oddziaływaniu na procesy ekonomiczne, opowiadał się za wykorzystaniem nadwyżki budżetowej na zmniejszenie zadłużenia budżetu. Ale pod koniec stycznia 2001 r. poparł ideę obniżenia podatków.

## Zagrożenia a strategia polityki zagranicznej

Tradycyjnie dla Amerykanów realizacja interesu narodowego oznacza zapewnienie dobrobytu, demokracji i bezpieczeństwa. W czasach zimnej wojny i dwubiegunowej rywalizacji na pierwszym planie znalazło się bezpieczeństwo, zwłaszcza jego militarne aspekty<sup>4</sup>. Również w okresie pozimnowojennym, gdy Stany

<sup>3</sup> „International Herald Tribune” z 1 lutego 2001 r.

<sup>4</sup> Zob. H.W. Brands, *The Idea of National Interest* (w:) Michael J. Hogan, *The Ambiguous Legacy. U. S. Foreign Policy in the „American Century”*, Cambridge, M8, 1999.

Zjednoczone umocniły swą pozycję jedyne supermocarstwa, a ich hegemonia stała się niepodważalna, strategia amerykańskiej polityki zagranicznej była nadal zdominowana przez kwestie bezpieczeństwa. Pierwszoplanowa pozycja bezpieczeństwa wynikała z obaw, by niekwestionowana aktualnie przewaga Stanów Zjednoczonych nie uległa osłabieniu w przyszłości. W raporcie przedłożonym w 2000 r. przez sekretarza obrony prezydentowi i Kongresowi<sup>5</sup> stwierdzono wprawdzie, iż „Stany Zjednoczone nie mają rywala zagrażającego im w skali globalnej ani obecnie, ani też prawdopodobnie nie będą go miały co najmniej do 2015 r. Jednakowoż istnieje możliwość, że po 2015 r. wyrośnie duża potęga regionalna, bądź ukształtuje się równorzędny z USA konkurent w skali globalnej. Takimi potencjalnymi przeciwnikami wydają się przede wszystkim Chiny i Rosja, mimo że przyszłość każdego z tych krajów nie jest całkiem jednoznaczna”. Świadomości własnej potęgi towarzyszyły obawy o kierunek rozwoju wydarzeń na arenie międzynarodowej i zaniepokojenie, by nie nabrał on charakteru niekorzystnego dla interesów amerykańskich.

Pod tym względem poglądy amerykańskiego establishmentu na temat środowiska międzynarodowego cechował znaczny stopień zbieżności. Znalazł on odzwierciedlenie także w najważniejszym dokumencie programowym administracji Clintona w sprawach polityki zagranicznej (*A National Security Strategy for a New Century*<sup>6</sup>), w którym stan środowiska międzynarodowego oceniono jako „dynamiczny i niejasny, pełen zagrożeń i wyzwań, które mogą stać się śmiertelne”. Za największe zagrożenie dla światowego bezpieczeństwa i stabilizacji uznano tamże proliferację niebezpiecznych technologii. Pojęciem tym objęto broń masowej zagłady, a także inne nowoczesne środki militarne i technologie, które w rękach *rogue states* (państwa przestępcze), terrorystów oraz organizacji przestępczych o zasięgu ponadnarodowym mogą narazić Stany Zjednoczone, ich obywateli oraz amerykańskie wojska stacjonujące zagranicą i sojuszników na niewyobrażalne straty. Wśród zagrożeń na czołowym miejscu wymieniono także niebezpieczeństwa o zasięgu regionalnym, wywołane przez państwa, które dla realizacji swych interesów narodowych są gotowe sięgnąć po siłę zbrojną i agresję. Na dalszym miejscu znalazły się zagrożenia o charakterze ponadnarodowym, spowodowane działalnością organizacji terrorystycznych i przestępczych, następnie zagrożenia dla regionalnego bezpieczeństwa oraz interesów USA wywołane procesami rozpadu państw. Na liście najpoważniejszych zagrożeń umieszczono także niebezpieczeństwo ułatwionego – na skutek penetracji sieci komputerowych – dostępu obcych wywiadów do amerykańskich tajemnic dyplomatycznych, wojskowych, technologicznych i gospodarczych. Na ostatnim miejscu wymieniono zagrożenia dla środowiska naturalnego i zdrowia obywateli.

<sup>5</sup> William S. Cohen, *Secretary of Defense, Annual Report to the President and the Congress*, Washington 2000, s. 2–3. W przygotowanym przez CIA raporcie *Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts* czytamy: „Eksperci są zgodni, iż Stany Zjednoczone, dysponujące zdecydowaną przewagą w dziedzinie technologii informatycznych i wojskowych, przez najbliższe 15 lat pozostaną dominującą potęgą militarną. Do dalszego umocnienia silnej pozycji USA przyczyniają się nieporównywalna potęga gospodarcza, uniwersalność ich systemu oraz inwestycje w badania i rozwój, które stanowią połowę wydatków państw wysoko uprzemysłowionych w tej dziedzinie”. Źródło: (<http://www.cia/publications/globaltrends2015/index.html>)

<sup>6</sup> The White House, December 1999, s. 2–3.

W raportach analityków<sup>7</sup> podkreślano asymetryczny – ze względu na różnicę między potencjałem Ameryki a możliwościami jej przeciwników – charakter zagrożeń dla bezpieczeństwa USA. Zakładano, że nie będąc w stanie sprostać amerykańskiej potędze militarnej, jej wrogowie zastosują taktykę nastawioną na wykorzystanie słabych punktów i zminimalizowanie amerykańskiej przewagi, w szczególności na zniechęcenie Waszyngtonu do użycia siły, osłabienie woli działania oraz ograniczenie swobody działań wojskowych Stanów Zjednoczonych. Szczególny niepokój Amerykanów budziła groźba wystrzelenia w kierunku terytorium Stanów Zjednoczonych lub przeciwko amerykańskiemu wojsku stacjonującym zagranicą rakiet uzbrojonych w broń masowego rażenia, ponieważ takie niebezpieczeństwo mogłoby rzutować na proces podejmowania decyzji przez władze amerykańskie, skłaniając je do powstrzymania się od pewnych działań. Takiego zagrożenia upatrywano przede wszystkim w rozwoju potencjału raketowego Korei Północnej, Iraku, Iranu i Libii. W 1998 r. Kongres powołał komisję dla oceny stopnia zagrożenia USA przez rakiety balistyczne, której przewodniczył Donald Rumsfeld, dwa lata później mianowany przez prezydenta George’a Busha sekretarzem obrony. Komisja Rumsfelda opublikowała raport stwierdzający, że w ciągu kilku lat takie kraje jak Iran, Irak, Korea Północna, Libia będą zdolne do zaatakowania pociskami raketowymi celów położonych na terytorium USA. Zapobieżeniu takim niebezpieczeństwom miało służyć zbudowanie systemu obrony antyrakietowej, będącego swoistą tarczą ochraniającą terytorium Stanów Zjednoczonych przed niespodziewanym atakiem wrogich reżimów i terrorystów. Budowy takiego systemu republikanie domagali się od ponad 10 lat<sup>8</sup>.

Raport komisji Rumsfelda wywarł duże wrażenie na amerykańskim establishmentie, zwłaszcza na demokratkach w Kongresie oraz administracji Clintona, dotychczas raczej sceptycznie nastawionych do przeznaczania olbrzymich pieniędzy na zwalczanie – być może wyimaginowanych – zagrożeń. W 1999 r. Kongres – również głosami demokratów – uchwalił ustawę w sprawie budowy narodowego systemu obrony antyrakietowej (*National Missile Defense, NMD*). Na stanowisku demokratów i administracji w sprawie NMD zaważyła także chęć zdyskontowania amerykańskiej przewagi nad resztą świata w dziedzinie techniki wojskowej oraz uniknięcia podczas kampanii prezydenckiej zarzutów republikanów o lekceważenie potrzeb Ameryki w dziedzinie obronności. Administracja Clintona zaaprobowwała propozycję budowy NMD, ale w ograniczonej skali pozwalającej na obronę przed jednoczesnym atakiem 10–20 rakiet z *rogue states*. Podjęcie ostatecznej decyzji o budowie NMD Clinton uzależnił od oceny stopnia zagrożenia USA pociskami raketowymi, technicznych możliwości budowy systemu obrony antyrakietowej i jej kosztów oraz jego wpływu

<sup>7</sup> *Global Trends 2015...*, op. cit. Por. F. Carlucci, R. Hunter, Z. Khalilzad (red.), *Taking Charge: A Bipartisan Report on Foreign Policy and National Security – Discussion Papers*, <http://www.rand.org/publications>. MR/MR1306.1/, S. Metz, D.V. Johnson II, *Asymmetry and U.S. Military Strategy: Definition, Background and Strategic Concepts*, U.S. Army War College, January 2001.

<sup>8</sup> Zob. np. E. Gillespie, B. Schellhas (red.), *Contract with America*, New York 1994.

na sytuację geostrategiczną na świecie, zwłaszcza w dziedzinie kontroli zbrojeń. Na początku września 2000 r. prezydent postanowił wstrzymać się z podjęciem decyzji i pozostawić ją swemu następcy<sup>9</sup>. Na stanowisku Clintona zaważyły zarówno problemy techniczne z urządzeniami przechwytyjącymi rakiety, jak i niechętny stosunek europejskich sojuszników do amerykańskich planów budowy takiego systemu, a także sprzeciw Rosjan wobec amerykańskich propozycji zmian w układzie ABM z 1972 r.

W kampanii wyborczej kwestia budowy systemu antyrakietowej zdominowała – włączyła zresztą – dyskusję na problemami polityki zagranicznej. Bush deklarywał się jako zwolennik budowy takiego systemu w jego najszerzej wersji i stworzenia parasola ochronnego nad całym terytorium USA. Na konferencji poświęconej zagadnieniom bezpieczeństwa międzynarodowego, która odbyła się w Monachium w dniach 3 i 4 lutego 2001 r., sekretarz obrony Rumsfeld mówił o systemie obrony w skali globalnej, zakładającym zażebanie się obrony przeciwko rakietom dalekiego zasięgu z regionalnymi systemami obrony antyrakietowej (TMD), umożliwiającym obronę zarówno terytorium Stanów Zjednoczonych, jak i wojsk amerykańskich stacjonujących w Korei Południowej bądź w Zatoce Perskiej. **Pod koniec pierwszego kwartału 2001 r. mają zapaść decyzje w sprawie narodowego systemu obrony antyrakietowej, które zaważą na strategii polityki zagranicznej USA w dłuższej perspektywie i prawdopodobnie zdecydują o charakterze amerykańskiego przywództwa w pierwszym ćwierćwieczu XXI w.**

Podczas kampanii wyborczej ekipa Busha nie przedstawiła całościowej koncepcji zmian w polityce zagranicznej, ograniczając się głównie do krytyki poczynań administracji Clintona. Bush i jego doradcy<sup>10</sup> krytykowali nadmierne – ich zdaniem – zaangażowanie amerykańskich sił zbrojnych w operacjach pokojowych i w sprawach marginalnych z punktu widzenia interesów Waszyngtonu. Opowiadali się za powściągliwością w użyciu wojskowej potęgi Stanów Zjednoczonych, za wykorzystywaniem jej wyłącznie do obrony amerykańskich interesów. Trzeba jednak pamiętać, że wbrew wyborczej retoryce amerykańską politykę zagraniczną cechuje ciągłość i stabilność. Zapowiedziany przez Busha wzrost wydatków na cele militarne w dużej mierze mieści się w ramach rozpoczętego przez ekipę Clintona w 1999 r. i zakrojonego na pięć lat programu zwiększenia nakładów na wojsko o 112 mld USD<sup>11</sup>. W ostatnich latach establishment amerykański był coraz bardziej przychylny działaniom jednostronnym w polityce zagranicznej. Niewątpliwie republikanie mocniej skłaniali się ku nim i można przypuszczać, że nowe, powołane przez Busha kierownictwo amerykańskiej polityki zagranicznej będzie bardziej – niż poprzednicy – skłonne do działań unilateralnych, choć nie interwencyjonistycznych. Trzon nowej ekipy stanowią osoby, których poglądy zostały ukształtowane w czasach zimnej wojny, wywo-

<sup>9</sup> „Weekly Compilation of Presidential Documents” z 4 września 2000 r.

<sup>10</sup> Zob. C. Rice, *Promoting the National Interest*, „Foreign Affairs” January/February 2000.

<sup>11</sup> W.S. Cohen, *op. cit.* Zob. także E.A. Cohen, *Defending America in the Twenty-first Century*, „Foreign Affairs” November/December 2000.

dzące się z kręgu wysokich urzędników administracji George’a Busha seniora: wiceprezydent Dick Cheney, sekretarz stanu generał Colin Powell, sekretarz obrony Donald Rumsfeld i doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego Condolezza Rice. W porównaniu z działalnością administracji Clintona prawdopodobnie będą oni mniej uwagi poświęcali kwestii praw człowieka i demokracji, będą natomiast bardziej „wyculeni” na zagrożenia bezpieczeństwa i układu sił.

## Stosunki transatlantyckie

Pod koniec lat 90. proces dostosowywania się transatlantyckiego partnerstwa do pozimnowojennych realiów uległ przyspieszeniu. Jego katalizatorami były czynniki zarówno sprzyjające zacieśnieniu kontaktów między Stanami Zjednoczonymi i Europą, jak i narastaniu napięć oraz rozdzźwięków między nimi. Do pierwszej grupy należy zaliczyć przede wszystkim stabilność społecznego poparcia dla transatlantyckiego partnerstwa oraz rosnącą integrację rynków po obu stronach Atlantyku. Do drugiej – przynajmniej w pewnej mierze – skutki stale zwiększającej się politycznej, gospodarczej, militarnej i technologicznej przewagi Stanów Zjednoczonych nad sojusznikami oraz złożoność procesu integracji europejskiej, zwłaszcza konsekwencje rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

**Dla administracji Clintona najtrudniejszym problemem w 2000 r. było pogodzenie przyzwolenia na większą samodzielność UE w prowadzeniu operacji kryzysowych, które było nieuniknioną konsekwencją rozwoju wspólnej polityki UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, z dążeniem do umocnienia amerykańskiego przywództwa w Sojuszu Północnoatlantyckim.** Biały Dom wielokrotnie deklarował, że w stosunkach ze starym kontynentem jego celem strategicznym jest budowa Europy w pełni zintegrowanej, demokratycznej, cieszącej się dobrobytem i pokojem, która jest partnerem Stanów Zjednoczonych w zwalczaniu wyzwań o charakterze globalnym<sup>12</sup>. Na początku czerwca 2000 r. – w wystąpieniu w Akwizgranie z okazji przyznania mu nagrody Karola Wielkiego Clinton<sup>13</sup> poparł zarówno „ambitne plany integracji europejskiej”, jak i umocnienie zdolności wojskowych krajów europejskich do działania w sytuacjach kryzysowych (to ostatnie jednak pod warunkiem utrzymania więzów transatlantyckich). Administracja obawiała się bowiem, by wspólna polityka UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (ESDP) nie doprowadziła do osłabienia transatlantyckiego partnerstwa i spójności NATO na skutek:

- dublowania przez ESDP struktur i procedur działających w Sojuszu Północnoatlantyckim;

<sup>12</sup> Por. *A National Security Strategy...*, op. cit., s. 29.

<sup>13</sup> *Remarks by the President upon being presented the International Charlemagne Prize 2000*, June 2, 2000, The White House, Office of the Press Secretary.

- przeznaczenia na obronę państw europejskich środków, które powinny być wykorzystane na modernizację sił Sojuszu w ramach Inicjatywy Zdolności Obronnej (DCI), zgodnie z ustaleniami szczytu w Waszyngtonie w 1999 r.;
- wyodrębnienia się w ramach NATO „klubu europejskiego”, z którego będą wykluczone nie tylko USA i Kanada, ale i sześciu europejskich członków Sojuszu, nie należących do UE<sup>14</sup>.

Ekipy Clintona nie zadowolą zapewnienia przywódców państw członkowskich UE, że Sojusz Północnoatlantycki będzie nadal najważniejszą instytucją w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego. Biały Dom nalegał na zawarcie przez NATO i UE porozumienia określającego zasady wzajemnych stosunków oraz warunki korzystania przez Unię z zasobów wojskowych Sojuszu. Amerykanom zależało, by UE przygotowywała swe działania wojskowe w ramach planowania operacyjnego NATO. Chcieli także, by europejscy członkowie NATO, nie należący do UE, uczestniczyli w procesie podejmowania decyzji dotyczących operacji pokojowych UE. Opieszałość UE w dążeniu do uregulowania współpracy z Sojuszem irytowała zresztą Amerykanów, czemu dał wyraz sekretarz obrony William Cohen na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli w grudniu 2000 r.

Amerykanie podejrzewali Francję o grę na osłabienie pozycji USA na kontynencie europejskim. „Dziwiło” ich zaangażowanie Niemiec w rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Na stosunki amerykańsko-niemieckie rzutowało także poparcie, którego amerykańska administracja udzieliła organizacjom żydowskim i przedstawicielom państw Europy Środkowej i Wschodniej, zabiegającym o odszkodowania dla ofiar pracy niewolniczej i przymusowej w III Rzeszy. Przejściowo klimat tych stosunków pogarszał się m.in. w związku ze sporem o obsadę stanowiska prezesa MFW, kontrowersjami w sprawie budowy amerykańskiej ambasady i Muzeum Holocaustu w Berlinie, a także ze względu na krytyczny stosunek Niemców do wykonywania wyroków śmierci w amerykańskich więzieniach.

Waszyngton zaś niepokoiła konsolidacja europejskiego przemysłu obronnego. Groziła ona bowiem utrudnieniami w dostępie amerykańskich koncernów zbrojeniowych do rynku europejskiego, a w perspektywie – na skutek pojawienia się rywali zdolnych do konkurowania z amerykańskimi potentatami – być może osłabieniem amerykańskiej dominacji w dziedzinie najnowocześniejszych technologii wojskowych. By temu przeciwdziałać, Amerykanie nieco złagodzili swój opór wobec transferu nowoczesnych technologii militarnych do innych państw i opowiedzieli się za rozwojem na większą skalę transatlantyckiej współpracy przemysłów zbrojeniowych. W maju 2000 r. w ramach NATO Waszyngton wystąpił z Inicjatywą na rzecz Bezpieczeństwa Handlu Bronią (Defense Trade

---

<sup>14</sup> Zob. *Strengthening Transatlantic Security. A U.S. Strategy for the 21st Century*, Department of Defense. United States of America, December 2000. Por. Ch.A. Kupchan, *In Defence of European Defence: An American Perspective*, „Survival” Summer 2000.

Security Initiative, DTSI), której celem było zwiększenie możliwości współdziałania przemysłów obronnych po obu stronach Atlantyku

Z kolei europejscy członkowie NATO niechętnie odnosili się do amerykańskich planów budowy systemu obrony antyrakietowej. Obawiali się, by ich realizacja nie przyczyniła się do osłabienia więzi transatlantyckich i do zmniejszenia zaangażowania USA na kontynencie europejskim. Ponadto, zaniepokojeni perspektywą pogorszenia klimatu w stosunkach międzynarodowych, byli pod wrażeniem krytycznego stosunku Rosji do amerykańskich planów. Niemala rolę odgrywała też odmienna – po obu stronach Atlantyku – percepcja zagrożeń dla bezpieczeństwa. Clinton próbował rozproszyć obawy Europejczyków, deklarując gotowość „podzielenia się” technologią antyrakietową, a następnie wstrzymując się z podjęciem decyzji w sprawie NMD. Przedstawiciele administracji Busha z jednej strony zapewnili, że kwestia NMD będzie przedmiotem konsultacji z sojusznikami, a z drugiej oświadczyli, że ich decyzja w tej sprawie jest nieodwołalna.

Różnice poglądów na temat instytucjonalizacji stosunków między NATO i UE oraz celowości budowy systemu obrony antyrakietowej wskazywały na potrzebę zdefiniowania na nowo niektórych elementów transatlantyckiego partnerstwa, ale nie oznaczały zakwestionowania spraw dla tego partnerstwa fundamentalnych – charakteru sojuszniczych stosunków między państwami po obu stronach Atlantyku oraz amerykańskiego przywództwa w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>15</sup>. Zakres współpracy politycznej Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej był bardzo szeroki, obejmował niemal wszystkie ważne problemy regionalne i globalne. Zacieśnieniu współdziałania sprzyjał postęp w integracji rynków po obu stronach Atlantyku. Chociaż do trwających od kilku lat sporów między USA i UE (w sprawie systemu importu bananów do UE i zakazu importu do Unii wołowiny modyfikowanej genetycznie) doszły następne (m.in. w sprawie amerykańskich ceł na produkty stalowe importowane z Europy, amerykańskiego systemu zwolnień podatkowych w eksporcie, amerykańskich dopłat do rolnictwa), to w całości kształcie stosunków gospodarczych USA–UE kwestie te miały znaczenie drugorzędne. O charakterze stosunków między Stanami Zjednoczonymi i Unią oraz skali powiązań między nimi decydowały bowiem rozmiary bezpośrednich inwestycji amerykańskich w UE i europejskich w USA, które osiągnęły wartość 900 mld USD, a także fakt, że europejskie filie amerykańskich koncernów zatrudniały 3 mln robotników, tyle samo co filie europejskich koncernów w Stanach Zjednoczonych. W ramach współpracy USA–UE stale wprowadzano ułatwienia sprzyjające rozwojowi kontaktów gospodarczych, m.in. zwiększając liczbę dziedzin objętych Mutual Recognition Agreement oraz zawierając w 2000 r. porozumienie o ochronie danych osobowych w handlu elektronicznym.

<sup>15</sup> Zob. np. R.J. Lieber, *No Transatlantic Divorce in the Offing*, „Orbis” Fall 2000.

## Co z Bałkanami?

Zaangażowanie Stanów Zjednoczonych na Bałkanach znacznie wzrosło w drugiej połowie lat 90. Zadecydowały o tym krwawe konflikty na terenie byłej Jugosławii, które Biały Dom uznał za zagrożenie dla interesów amerykańskich ze względu na niebezpieczeństwo destabilizacji obszaru otaczającego Bałkany oraz brak gotowości państw UE do podjęcia działań uniemożliwiających rozprzestrzenianie się konfliktów. Z inicjatywy Waszyngtonu – celem powstrzymania represji serbskich wobec ludności Kosowa – Sojusz Północnoatlantycki w 1999 r. przeprowadził operację wojskową przeciwko FRJ.

Celem zaangażowania Amerykanów na Bałkanach było ustabilizowanie sytuacji dzięki rozwojowi współpracy w regionie, wspieraniu procesów transformacji w poszczególnych krajach oraz zacieśnieniu ich kontaktów ze strukturami euroatlantyckimi<sup>16</sup>. Stany Zjednoczone przystąpiły do zainicjowanego w 1999 r. Paktu Stabilizacji dla Europy Środkowo-Wschodniej. Oddziały amerykańskie pełniły służbę w ramach SFOR w Bośni i Hercegowinie oraz KFOR w Kosowie. USA uczestniczyły w natowskiej Inicjatywie Europy Południowo-wschodniej (NATO's Southeastern Europe Initiative), wspierającej rozwój współpracy państw bałkańskich z Sojuszem. Amerykański sekretarz obrony brał udział w zapoczątkowanych w 1996 r. regularnych spotkaniach ministrów obrony krajów Europy Południowo-wschodniej i czterech państw NATO<sup>17</sup>. Ponadto, Waszyngton rozwijał bilateralne stosunki w dziedzinie bezpieczeństwa z poszczególnymi krajami. Pod koniec 2000 r. po wyborze Vojislawa Kosztunicy na prezydenta FRJ i zmianach politycznych w Belgradzie Stany Zjednoczone wniosły większość sankcji przeciwko FRJ.

Nie wiadomo jednak, czy zapowiedzanemu podczas kampanii wyborczej Busha ograniczeniu udziału wojsk amerykańskich w operacjach pokojowych, w szczególności wycofaniu amerykańskich oddziałów z Kosowa, nie będzie towarzyszyć zmniejszenie amerykańskiego zaangażowania na Bałkanach. Podczas przesłuchania w senackiej komisji spraw zagranicznych – w związku z wyborem na sekretarza stanu – generał Colin Powell uspokajał, że wycofanie amerykańskich oddziałów z Kosowa nie nastąpi szybko i dopiero po konsultacjach z sojusznikami<sup>18</sup>.

## Stosunki z Europą Środkową

W ostatnim roku prezydentury Clintona amerykańskie stosunki z Polską, Czechami i Węgrami uległy zacieśnieniu. Najszybciej rozwijała się współpraca polityczna i w dziedzinie bezpieczeństwa. **Po przyjęciu trzech państw środko-**

<sup>16</sup> *Strengthening Transatlantic Security, op. cit.*, s. 29–33.

<sup>17</sup> W spotkaniach pod nazwą Southeastern Europe Defense Ministerial (SEDM) uczestniczyli ministrowie Albanii, Bułgarii, Chorwacji, Macedonii, Rumunii i Słowenii oraz ze strony NATO – Stanów Zjednoczonych, Grecji, Włoch i Turcji.

<sup>18</sup> Confirmation Hearing January 17, 2001. Secretary-Designate Colin L. Powell, Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., U.S. Department of State.



**woeuropejskich do NATO ich bilateralne współdziałanie z USA w coraz większym stopniu miało także wymiar multilateralny. Ważną dziedziną współpracy Polski, Czech i Stanów Zjednoczonych było działanie na rzecz demokracji i praw człowieka**, oparte na przeświadczeniu o fundamentalnym znaczeniu kwestii przestrzegania ich nie tylko dla poszczególnych społeczeństw, ale i dla rozwiązywania konfliktów we współczesnym świecie. Przejawem takiej współpracy było zorganizowanie w dniach 26–27 czerwca 2000 r. w Warszawie przed rząd polski – we współpracy m. in. ze Stanami Zjednoczonymi i Czechami – konferencji Ku Wspólnocie Demokracji (*Towards a Community of Democracies*) z udziałem delegacji ponad 100 państw. W przyjętej na zakończenie konferencji Deklaracji Warszawskiej zadeklarowano wolę współdziałania na rzecz przestrzegania i wspierania ogólnych norm oraz zasad demokracji.

W latach 1999–2000 władze amerykańskie w zasadzie zaprzestały wspierania transformacji ustrojowej w Polsce, Czech i na Węgrzech. Uznały bowiem, że w krajach tych proces ten zakończył się sukcesem. Polska – według źródeł amerykańskich – otrzymała w latach 1989–1999 od Stanów Zjednoczonych pomoc w wysokości 4 mld USD, z czego 2,5 mld to redukcja gwarantowanego zadłużenia Polski wobec USA. Najbardziej spektakularną formą amerykańskiej pomocy był Polsko-Amerykański Fundusz Pomocy (PFAP), utworzony w 1990 r. z kapitałem założycielskim 240 mln USD. Został on uznany za najlepszy spośród jedenastu tego typu funduszy działających w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Szacuje się, że dzięki efektywnemu zarządzaniu instrumentami finansowymi oraz pozyskiwaniu dodatkowych kapitałów ze źródeł prywatnych wprowadził on do polskiej gospodarki ok. 700 mln USD. Na mocy decyzji Kongresu o likwidacji PFAP do budżetu federalnego USA zwrócono 120 mln USD. Część aktywów Funduszu – dzięki staraniom strony polskiej – przeznaczono na utworzenie 11 sierpnia 1999 r. Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Do zadań Fundacji, która rozpoczęła działalność w lutym 2000 r., należy m.in. wspieranie reform gospodarczych w Polsce, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wspomaganie organizacji pozarządowych i samorządów w działaniach na rzecz prywatnej przedsiębiorczości oraz wspieranie reformy prawa. Polskie doświadczenia w transformacji ustrojowej wykorzystywano w polsko-amerykańskiej współpracy z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, zwłaszcza podczas realizacji Polsko-Amerykańsko-Ukraińskiej Inicjatywy Współpracy (PAUCI).

Bardzo dobre kontakty polsko-amerykańskie były nader pomocne podczas prowadzonych przez Amerykanów rokowań z Niemcami i organizacjami żydowskimi w sprawie odszkodowań dla ofiar pracy przymusowej i niewolniczej na rzecz III Rzeszy, w których uczestniczyli również przedstawiciele poszkodowanych z krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Negocjacje zakończono 17 lipca 2000 r. w Berlinie podpisaniem wspólnego oświadczenia i porozumienia w sprawie odszkodowań. Ważną częścią stosunków polsko-amerykańskich były kontakty ze społecznością żydowską w USA. W 1999 r. grupy obywateli amerykańskich pochodzenia żydowskiego złożyły w sądach w Chicago i Nowym Jorku pozwy w sprawie restytucji mienia pozostawionego w Polsce. 9 czerwca 2000 r. sąd

apelacyjny w Chicago, powołując się na zasadę ograniczonego immunitetu państwa przed sądami amerykańskimi, podtrzymał wyrok pierwszej instancji o oddaleniu pozwu przeciwko Polsce.

W porównaniu z dynamiką współpracy politycznej i w sprawach bezpieczeństwa amerykańskie kontakty gospodarcze z Europą Środkową rozwijały się znacznie wolniej. W 2000 r. polsko-amerykańskie obroty handlowe<sup>19</sup> – podobnie jak w latach poprzednich – charakteryzowały się nierównowagą, wynikającą ze znacznej przewagi importu z USA nad eksportem z Polski. Ujemne saldo po stronie polskiej wyniosło 1,165 mld USD, polski eksport miał wartość 992,7 mln USD, import z USA – 2,158 mld USD. W 2000 r. – dzięki zakupowi Banku Handlowego przez Citibank – Stany Zjednoczone przesunęły się z drugiego na pierwsze miejsce na liście największych inwestorów w naszym kraju. Amerykańskie inwestycje w Polsce wzrosły do 6,396 mld USD.

### Spadek znaczenia Rosji

**W 2000 r. malejące od kilku lat znaczenie Rosji w polityce amerykańskiej uległo dalszemu osłabieniu. Decydowała o tym asymetria cechująca stosunki amerykańsko-rosyjskie. Kształtowały je, z jednej strony, dynamika gospodarki amerykańskiej i postęp technologiczny, przyczyniające się do umocnienia przywódczej pozycji USA w skali globalnej, a z drugiej – brak perspektyw na stosunkowo szybkie przezwycięzenie kryzysu przez Rosję.** Niemalą rolę odgrywały też różnice w priorytetach polityki zagranicznej obu krajów, zwłaszcza sprzeczność między amerykańską koncepcją świata jednobiegunowego a rosyjską ideą świata wielobiegunowego. Ponadto, starania Waszyngtonu o umocnienie przywódczej pozycji w świecie zderzały się z dążeniami Moskwy do utrzymania stref wpływów na terenie dawnego imperium. Niemniej jednak spadek znaczenia Rosji nie oznaczał jej marginalizacji w amerykańskich stosunkach z zagranicą. Rosję, która była jednym z głównych partnerów Ameryki w kwestiach związanych z przeciwdziałaniem proliferacji broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia oraz bezpieczeństwem nuklearnym, Waszyngton zaliczał do grona czołowych aktorów sceny międzynarodowej (*key nations*), takich jak Europa Zachodnia, Japonia i Chiny<sup>20</sup>.

Stosunki amerykańsko-rosyjskie w 2000 r. zostały zdominowane przez problemy związane z planami Waszyngtonu budowy systemu obrony antyrakietowej. Rosjanie stanowczo sprzeciwiali się tym projektom, uznając je za naruszenie układu z 1972 r. o ograniczeniu systemów strategicznej obrony (ABM)<sup>21</sup>. Zdawali sobie bowiem sprawę, że powstanie systemu obrony antyrakietowej – choćby w ograniczonym zakresie – spowoduje naruszenie dotychczasowego układu sił w dziedzinie broni strategicznych i znaczne pogorszenie pozycji Moskwy. Za-

<sup>19</sup> Na podstawie wstępnych danych za 2000 r. uzyskanych w Ministerstwie Gospodarki.

<sup>20</sup> Zob. S. Blank, *Partners in Discord Only*, „Orbis” Fall 2000.

<sup>21</sup> Np. I. Ivanov, *The Missile-Defense Mistake*, „Foreign Affairs” September/October 2000. Por. D.A. Wilkening, *Amending the ABM Treaty*, „Survival” Spring 2000.

powiadane podczas kampanii wyborczej przez kandydata republikanów objęcie takim systemem całego terytorium USA uczyniłoby rosyjską strategię odstraszania nuklearnego bezwartościową. Tymczasem w ostatnich latach – w związku z katastrofalnym stanem armii rosyjskiej – znaczenie odstraszania nuklearnego w polityce bezpieczeństwa FR wzrosło, a na zbudowanie systemu obrony antyrakietowej Kremla nie było stać. Administracja Clintona bezskutecznie zabiegała o zgodę Rosji na modyfikację układu ABM. Nie chciała bowiem jednostronnie wypowiedzieć traktatu, ponieważ obawiała się, że taka decyzja mogłaby zachęcać inne państwa do naruszania porozumień rozbrojeniowych i przyspieszyć wyścig zbrojeń, w tym także nuklearnych, grożący zachwianiem równowagi strategicznej.

Na amerykańsko-rosyjskie rozbieżności w związku z planami budowy NMD nakładały się różnice w podejściu obu państw do kwestii nierozprzestrzenienia broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia. Oba kraje były bardzo zainteresowane nieprolifercją, ale na liście priorytetów polityki zagranicznej Waszyngton umieszczał tę kwestię znacznie wyżej niż Moskwa. Na podejście obu krajów do problemów nieprolifercji rzutowały też ich rywalizacja o rynki zbytu dla towarów podwójnym zastosowaniu, różnice w podejściu do krajów uznanych przez USA za przestępcze (Irak, Libia), a także rozbieżności w ocenie stopnia zagrożenia ze strony niektórych państw. Amerykanów najbardziej niepokoiła bezskuteczność nacisków na Kreml w sprawie transferu rosyjskiej technologii rakietowej do Iranu.

W kampanii wyborczej republikanie zarzucali ekipie Clintona uległość wobec Rosji i oskarżali ją o marnotrawstwo olbrzymich środków finansowych przyznawanych Kremlowi w formie pomocy. Prezydent Bush zapowiedział radykalne ograniczenie pomocy dla Rosji z wyjątkiem środków przeznaczonych na likwidację broni nuklearnej, dał również do zrozumienia, że Rosjanie nie mogą liczyć na amerykańskie poparcie w staraniach o kredyty z MFW i Banku Światowego. Administracja Busha chciała też bezzwłocznie przystąpić do budowy tarczy obronnej, jaką będzie system obrony antyrakietowej, i liczyła się z koniecznością wypowiedzenia układu ABM, który republikanie od dawna uważają za przestarzały, w zmienionych warunkach geostrategicznych wymagający zawieszenia lub znacznej modyfikacji.

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2000 r. terenem konfrontacji rosyjsko-amerykańskiej były państwa powstałe na obszarze danego imperium radzieckiego. Spośród państw położonych w zachodniej części byłego ZSRR dla Amerykanów największe znaczenie miała Ukraina. Podczas swych wizyt w Kijowie w czerwcu i w kwietniu 2000 r., zarówno prezydent Clinton, jak i sekretarz stanu Madeleine Albright dali wyraz zainteresowaniu umocnieniem prozachodniej orientacji Ukrainy oraz gotowości do wspierania państwowości ukraińskiej i polityki reform. Od połowy lat 90. Amerykanie szybko rozwijali kontakty z państwami Zakaukazia i Azji Środkowej. Ich polityka wobec tego regionu była nastawiona na zwiększenie jego stabilności i zapewnienie dostępu do surowców energetycznych. Rezultaty wizyty Madeleine Albright w marcu 2000 r. w państwach Azji Środkowej wskazywały jednak, że możliwości oddziaływania Waszyngtonu w tym regionie są ograniczone. Stosunkowo skromna pomoc amerykańska

nie stanowiła przeciwwagi dla wpływów rosyjskich, a amerykańskie podejście, uznające reformy wewnętrzne i demokratyzację za podstawy stabilności, nie odpowiadało rządzącym autokratycznie przywódcom państw środkowoazjatyckich.

### **Dynamika polityki azjatyckiej**

W 2000 r. największe sukcesy administracja Clintona odnosiła w polityce wobec Azji. **Jej działania, które pod wieloma względami miały charakter przełomowy, były obliczone na dostosowanie stosunków z poszczególnymi krajami do nowego, pozimnowojennego układu sił.** W stosunkach z Chinami ekipa Clintona wychodziła z założenia, że modernizujące się państwo chińskie jest zainteresowane stabilizacją i współpracą międzynarodową, a w ostatnim roku swego urzędowania skoncentrowała się na zapewnieniu wymianie gospodarczej między obu krajami trwałych, instytucjonalnych podstaw. Starania te zaowocowały przyznaniem ChRL przez Stany Zjednoczone klauzuli największego uprzywilejowania (KNU) na stałe, co zakończyło trwającą od ponad 20 lat procedurę corocznego przyznawania KNU Chinom przez amerykański Kongres, zwykle pełną utarczek słownych, które przyczyniały się do pogarszania klimatu w stosunkach bilateralnych. Do przyznania Chinom KNU na stałe Amerykanie byli zobowiązani na mocy podpisanego w listopadzie 1999 r. amerykańsko-chińskiego porozumienia handlowego. W maju 2000 r. decyzję w sprawie KNU podjęła Izba Reprezentantów, a we wrześniu Senat. O przyznanie Chinom KNU usilnie zabiegali Biały Dom i amerykański biznes, który liczył na większe otwarcie rynku chińskiego przez stopniową likwidację ceł i barier pozataryfowych. W stosunkach z Chinami, które są czwartym co do wielkości partnerem handlowym USA, Amerykanie mieli olbrzymi deficyt.

Stosunki amerykańsko-chińskie pozostały jednak złożone i niejednoznaczne. Decydowały o tym amerykańskie zaniepokojenie mocarstwowymi ambicjami Chin, niepewność co do chińskich intencji w sprawie Tajwanu oraz różnice poglądów w kwestii proliferacji broni masowej zagłady i środków jej przenoszenia<sup>22</sup>. Podczas kampanii prezydenckiej republikanie dawali wyraz nieufności wobec Pekinu i podkreślali, że – w odróżnieniu od demokratów – uważają Chiny bardziej za rywala niż partnera.

**Najbardziej spektakularnym wydarzeniem w azjatyckiej polityce Clintona był przełom w stosunkach amerykańsko-północnokoreańskich,** który nastąpił wraz z wizytą sekretarz stanu Madeleine Albright w Phenianie w dniu 23 października 2000 r. Zmiany w polityce USA wobec Korei Północnej poprzedziło spotkanie przywódców KRL-D Kim Dzong Ila i Republiki Korei Kim De Dzunga w połowie czerwca 2000 r. oraz zapowiedź pojednania między dwoma państwami

<sup>22</sup> D. Shambaugh, *Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors*, „Survival” Spring 2000. Zob. także Z. Khalilzad, *U.S. Strategy Towards China* (w:) F. Carlucci, R. Hunter, Z. Khalilzad (red.), *op. cit.*

koreańskimi, formalnie pozostającymi w stanie wojny. Amerykanom, którzy w Korei Południowej utrzymują kontyngent 37 tys. żołnierzy, zależało na umocnieniu swej pozycji na Półwyspie Koreańskim ze względu na wzrost nastrojów nacjonalistycznych w obu państwach koreańskich oraz silne wpływy Chin w regionie. Podczas wizyty w Korei Północnej, którą Amerykanie umieścili na liście *rogue states*, Albright zabiegała o wstrzymanie przez Phenian prób z bronią raketową w zamian za zniesienie części sankcji nałożonych na ten kraj.

Wielkim sukcesem Clintona była jego wizyta w Wietnamie w dniach 17–19 listopada 2000 r. Zafascynowane cywilizacją amerykańską społeczeństwo wietnamskie, którego ponad połowę stanowią ludzie młodzi, urodzeni już po wycofaniu się w 1975 r. Amerykanów z Wietnamu, przyjęło prezydenta Stanów Zjednoczonych entuzjastycznie. **Wizyta Clintona była uwieńczeniem jego starań o pojednanie amerykańsko-wietnamskie.** W 1994 r. prezydent zniósł embargo na handel z Wietnamem, a w następnym roku ustanowiono stosunki dyplomatyczne między obu krajami. Pobyt Clintona w Wietnamie poprzedziła wizyta sekretarza obrony Cohena w Hanoi w marcu 2000 r. i podpisanie porozumienia w sprawie amerykańskiej pomocy przy likwidacji min przeciwpiechotnych, wspólnych badań nad skutkami stosowania napalmu podczas działań wojennych na Półwyspie Indochińskim oraz współdziałania instytucji wietnamskich przy poszukiwaniu żołnierzy amerykańskich, zaginionych w czasie wojny. W lipcu 2000 r. Wietnam i USA podpisały układ handlowy, który otworzył dla Amerykanów rynek wietnamski w rolnictwie, przemyśle i telekomunikacji. W 1992 r. amerykański eksport do Wietnamu wynosił zaledwie 4 mln USD, po zniesieniu embarga wzrósł do 291 mln USD w 2000 r.<sup>23</sup>

Ważnym wydarzeniem, świadczącym o przewartościowaniach w amerykańskiej polityce wobec Azji Południowej, była wizyta Clintona w Indiach w marcu 2000 r. W czasach zimnej wojny stosunki amerykańsko-indyjskie były chłodne ze względu na aktywność Delhi w ruchu państw niezaangażowanych, współpracę indyjsko-radziecką oraz konflikt Indii z Pakistanem, który był sojusznikiem Amerykanów. W nowym układzie, kształtującym się po zakończeniu zimnej wojny, stosunki pakistańsko-amerykańskie uległy rozluźnieniu, natomiast znaczenie Indii wzrosło m.in. na skutek zaniepokojenia Waszyngtonu mocarstwowymi ambicjami Pekinu. Na amerykańskie stosunki z Indiami i Pakistanem duży wpływ wywierała kwestia nieprolifracji, a w szczególności starania Waszyngtonu – jak dotąd bezskuteczne – o nakłonienie władz w Delhi i w Islamabadzie do wyrzeczenia się broni nuklearnej oraz przystąpienia do rokowań celem rozwiązania spraw spornych<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Zob. A.J. Pierre, *Vietnam's Contradictions*, „Foreign Affairs” November/December 2000, „Weekly Compilation of Presidential Documents” z 17 lipca 2000 r.

<sup>24</sup> S. Kapila, *India–USA Strategic Partnership*, South Asia, Analysis Group. Papers (źródło: <http://www.saag.org/papers2/paper120.html>).

## Fiasko bliskowschodnich inicjatyw

Od początku swego urzędowania administracja Clintona poświęcała bardzo wiele uwagi procesowi pokojowemu na Bliskim Wschodzie. W negocjacje izraelsko-palestyńskie i izraelsko-syryjskie osobiście angażowali się sekretarze stanu – Warren Christopher i Madeleine Albright – którym prezydent Clinton udzielał bezpośredniego wsparcia. Amerykanom udało się nakłonić przywódców Izraela i Autonomii Palestyńskiej do podpisania porozumień w Wye Plantation w 1998 r. i w Sharm el-Sheikh w 1999 r., przybliżających – jak się wydawało – perspektywy zawarcia we wrześniu 2000 r. końcowego porozumienia. Niestety, podjęta w lipcu 2000 r. przez Clintona próba przyspieszenia bliskowschodniego procesu pokojowego przez zaproszenie premiera Izraela Ehuda Baraka i przewodniczącego Autonomii Yasera Arafata do Camp David na bezpośrednie rozmowy z jego udziałem zakończyła się fiaskiem. Od końca września 2000 r. na terenie Autonomii Palestyńskiej trwało antyizraelskie powstanie (intifada), a gorączkowe zabiegi Clintona, by nie dopuścić do załamania procesu pokojowego, nie przyniosły rezultatów.

W 2000 r. kontynuowano powolny, trwający od trzech lat, proces łagodzenia amerykańskiej polityki wobec Iranu, mimo że oficjalnie – od czasów prezydentury George’a Busha seniora – w stosunkach z tym krajem obowiązywała doktryna „powstrzymywania”. Chęć podjęcia dialogu i przekształcenia słabej „odwilży” w odprężenie w stosunkach amerykańsko-irańskich sygnalizowali przedstawiciele zarówno Teheranu, jak i Waszyngtonu<sup>25</sup>, ale do przełomu w bilateralnych kontaktach było jeszcze daleko. Irańczycy domagali się bowiem zniesienia amerykańskich sankcji wobec ich kraju podczas, gdy Waszyngton zniesienie sankcji uzależniał od zmiany stosunku Teheranu do bliskowschodniego procesu pokojowego, nie popierania przez Iran terroryzmu oraz rezygnacji z planów uzyskania broni masowej zagłady.

Polityce „powstrzymywania” Iraku administracja Clintona nadała charakter „niewypowiedzianej” wojny – amerykańskie i brytyjskie samoloty patrolowały część irackiej przestrzeni powietrznej (*no-fly zone*), kilkakrotnie przeprowadzano naloty na irackie obiekty wojskowe i finansowano działania irackiej opozycji antyrządowej. USA sprzeciwiały się uchynieniu międzynarodowych sankcji nałożonych na Irak. Mimo tych wysiłków cel, jakim było obalenie irackiego dyktatora Saddama Husajna, wydawał się odległy. Obejmując urząd prezydenta, George Bush zapowiedział korektę polityki wobec Iraku, a wkrótce potem – w lutym 2001 r. – zarządził naloty na instalacje wojskowe w Iraku i podjął starania o zwiększenie międzynarodowego poparcia dla sankcji wobec Bagdadu.

<sup>25</sup> „International Herald Tribune” z 11 września 2000 r.; D. Byman, *U.S. Policy toward Iran* (w:) F. Carlucci, R. Hunter, Z. Khalilzad (rds.), *op. cit.*

## Podsumowanie

Po ośmiu latach prezydentury Billa Clintona amerykańska przewaga nad resztą świata uległa zwiększeniu, czyniąc hegemonię USA niepodważalną. W 2000 r. najtrudniejszym problemem Waszyngtonu w stosunkach z europejskimi sojusznikami było pogodzenie przyzwolenia na większą samodzielność UE w prowadzeniu operacji kryzysowych, które było nieuniknioną konsekwencją rozwoju wspólnej polityki UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, z dążeniem do umocnienia amerykańskiego przywództwa w Sojuszu Północnoatlantyckim. Wiele sukcesów administracja Clintona odniosła w swej polityce wobec Azji; jej celem było dostosowanie stosunków z poszczególnymi krajami do nowego pozimnowojennego układu sił. W dużej mierze dzięki zaangażowaniu Białego Domu amerykański Kongres przyznał Chinom klauzulę najwyższego uprzywilejowania w stosunkach z USA na stałe. Dokonano przełomu w relacjach amerykańsko-północnokoreańskich, zacieśnieniu uległy stosunki z Indiami, a realizując proces pojednania, przezwyciężono bariery w stosunkach z Wietnamem. Niepowodzeniem zakończyły się natomiast starania Clintona o zawarcie izraelsko-palestyńskiego porozumienia pokojowego.

Ostatni rok demokratycznej ekipy w Białym Domu upłynął pod znakiem wyborów prezydenckich, w końcowej fazie pełnych dramatyzmu i napięcia. Z bezprecedensowym opóźnieniem ogłoszono, że wygrał je kandydat republikański, George Bush. Nowe, republikańskie kierownictwo polityki zagranicznej było bardziej niż jego poprzednicy „wyczulone” na zagrożenia bezpieczeństwa i układu sił. Opowiadało się za powściągliwością w użyciu wojskowej potęgi Stanów Zjednoczonych, za wykorzystywaniem jej wyłącznie do obrony amerykańskich interesów. Priorytet przyznało budowie narodowego systemu obrony antyrakietowej, który ma chronić terytorium USA przed atakiem wrogich państw i terrorystów.