

# GŁÓWNE KIERUNKI POLITYKI ZAGRANICZNEJ STANÓW ZJEDNOCZONYCH. CELE STRATEGICZNE, NARZĘDZIA ICH REALIZACJI.

*Przemysław  
Pacuta*

AMERYKAŃSKĄ POLITYKĘ ZAGRANICZNĄ PO 1945 R. CECHUJE ZWIĘKSZAJĄCE SIĘ MIĘDZYNARODOWE ZAANGAŻOWANIE. CHOĆ OKRES TEN MOŻNA PODZIELIĆ NA OKRES „ZIMNOWOJENNY” I „POST-ZIMNOWOJENNY”, TO STRATEGICZNE CELE USA, POLEGAJĄCE NA ZAPEWNIENIU KRAJOWI BEZPIECZEŃSTWA, UTWORZENIU MIĘDZYNARODOWEGO ŁADU, OPARTEGO NA WSPÓLNOCIE PAŃSTW DEMOKRATYCZNYCH ORAZ EKSPANSJI AMERYKAŃSKIEJ STREFY WPŁYWÓW, NIE ULEGŁY ZNACZĄCEJ ZMIANIE. OCZYWIŚCIE, POCZĄTEK XXI W. PRZYNIÓSŁ NOWE WYZWANIA I PROBLEMY, W ZWIĄZKU Z CZYM WIĘKSZY NACISK POŁOŻONO NA WALKĘ Z GLOBALNYM TERRORYZMEM, ODPOWIEDZIALNE PODEJŚCIE DO EKOLOGII CZY KWESTIĘ BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO. NALEŻY JEDNAK PAMIĘTAĆ, ŻE PROBLEMY TE WYSTĘPOWAŁY TAKŻE WCZEŚNIEJ, A POPRZEDNICY G.W. BUSHA TAKŻE MUSIELI SIĘ Z NIMI ZMAGAĆ.

Analizę polityki zagranicznej USA należy podzielić na dwie części. W pierwszej znajdują się cele polityki Waszyngtonu nakreślone w dokumencie programowym Departamentu Stanu. W drugiej – wybrane kierunki działań USA, ich motywacja, a także metody i środki użyte do realizacji celów.

## STRATEGICZNY PLAN DEPARTAMENTU STANU NA LATA 2007-2012.

9 kwietnia 2007 r. sekretarz stanu USA, Condoleezza Rice ogłosiła nowy Strategiczny Plan Departamentu Stanu na lata 2007-2012<sup>1</sup>. Dokument ten nosi tytuł „Dyplomacja Transformacyjna”<sup>2</sup> i wyznacza strategiczne cele Departamentu Stanu na najbliższe 5 lat. Weześniej, w styczniu 2006 r. C. Rice przedstawiła założenia „Dyplomacji Transformacyjnej”, której główne elementy wskazują przede wszystkim na większą intensyfikację międzynarodowej współpracy, regionalne dopasowanie rozwiązań do globalnych problemów oraz zwiększenie mobilności i wszechstronności amerykańskiego korpusu dyplomatycznego.<sup>3</sup> Plan ten jest próbą zmiany podejścia Waszyngtonu do polityki międzynarodowej, która w czasie pierwszej kadencji G.W. Busha oskarżana była powszechnie o nadmierny unilateralizm.

W Planie nakreślono 7 strategicznych celów amerykańskiej polityki zagranicznej. Cele te oraz ich korelację z założeniami Narodowej Strategii Bezpieczeństwa USA z 2006 r.<sup>4</sup> przedstawia poniższa tabela:

*Tabela 1. Cele Strategiczne Departamentu Stanu USA wobec założeń Narodowej Strategii Bezpieczeństwa.*

<i>Strategic Plan for Department of State 2007-2012</i>	<i>National Security Strategy 2006</i>
1. Osiągnięcie Pokoju i Stabilności  – przeciwdziałanie terroryzmowi – broń masowego rażenia – współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa – zapobieganie, ograniczanie i reakcja na konflikty – przestępczość międzynarodowa – bezpieczeństwo wewnętrzne	– Wzmocnienie sojuszy i zapobieganie atakom na USA i aliantów – Współpraca międzynarodowa wobec konfliktów lokalnych – Zapobieganie możliwości szantażowania użyciem broni masowego rażenia – Rozwój forów współpracy międzynarodowej. – Dostosowanie struktur rządowych USA do wyzwań XXI w. – Podjęcie szans i wyzwań wynikających z globalizacji

<p>2. Rządzenie sprawiedliwe i demokratyczne</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– prymat prawa i praw człowieka</li> <li>– dobre praktyki rządzenia</li> <li>– pluralizm polityczny</li> <li>– społeczeństwo obywatelskie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obrona godności człowieka</li> <li>– Rozszerzenie kręgu demokracji</li> <li>– Rozwój forów współpracy międzynarodowej</li> <li>– Podjęcie szans i wyzwań wynikających z globalizacji</li> </ul>
<p>3. Inwestowanie w ludzi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zdrowie</li> <li>– edukacja</li> <li>– zabezpieczenie socjalne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rozwój forów współpracy międzynarodowej</li> <li>– Podjęcie szans i wyzwań wynikających z globalizacji</li> </ul>
<p>4. Promowanie wzrostu gospodarczego</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– wolny rynek</li> <li>– handel i inwestycje</li> <li>– bezpieczeństwo energetyczne</li> <li>– rolnictwo</li> <li>– ochrona środowiska</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rozpoczęcie nowej ery rozwoju opartego o wolny rynek i handel</li> <li>– Rozszerzenie kręgu demokracji</li> <li>– Rozwój forów współpracy międzynarodowej</li> <li>– Podjęcie szans i wyzwań wynikających z globalizacji</li> </ul>
<p>5. Zapewnienie wsparcia humanitarnego</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ochrona, wsparcie i rozwiązania</li> <li>– przeciwdziałanie i ograniczanie kataklizmów</li> <li>– zarządzanie migracjami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obrona godności człowieka</li> <li>– Współpraca międzynarodowa wobec konfliktów lokalnych</li> <li>– Rozwój forów współpracy międzynarodowej</li> <li>– Podjęcie szans i wyzwań wynikających z globalizacji</li> </ul>

1) <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2007/>. Został on przerwany do obowiązującej wersji w dniu 7 maja 2007 r.

2) *Transformational Diplomacy*.

3) <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/59339.htm>

4) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>

<p>6. Działanie na rzecz międzynarodowego zrozumienia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– oferowanie pozytywnego wizerunku</li> <li>– marginalizacja ekstremizmów</li> <li>– kształtowanie wspólnych interesów i wartości</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obrona godności człowieka</li> <li>– Wzmocnienie sojuszy i zapobieganie atakom na USA i aliantów</li> <li>– Rozpoczęcie nowej ery rozwoju opartego o wolny rynek i handel</li> <li>– Rozszerzenie kręgu demokracji</li> <li>– Rozwój forów współpracy międzynarodowej</li> </ul>
<p>7. Wzmocnienie zdolności konsularnych</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– usługi konsularne (wizy, pomoc dla obywateli USA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dostosowanie struktur rządowych USA do wyzwań XXI w.</li> </ul>

*Źródło: Strategic Plan fiscal year 2007-2012 for Department of State and U.S. Agency for International Development*

Strategia zawiera także opis celów polityki amerykańskiej w poszczególnych regionach świata. Główne priorytety przedstawiono poniżej:

*Tabela 2. Główne regionalne cele USA zapisane w Strategicznym Planie Departamentu Stanu w latach 2007-2012 (kolejność alfabetyczna, taka jak w Strategii)*

<i>Region</i>	<i>Główne cele polityki zagranicznej USA</i>
<i>Afryka</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Darfur – pomoc humanitarna, przywrócenie pokoju, rozwój demokracji</li> <li>– Liberia, Demokratyczna Republika Konga, inne kraje dotknięte konfliktami – pomoc w odbudowie kraju</li> <li>– Wsparcie dla demokratycznych instytucji, obrona praw człowieka, pomoc humanitarna, zwalczanie chorób (AIDS), programy ekonomiczne</li> </ul>

<p><i>Wschodnia Azja i Pacyfik</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Działanie na rzecz pokoju, stabilizacji i bezpieczeństwa, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) umacnianie sojuszy z Japonią, Australią, Koreą Południową, Tajlandią i Filipinami</li> <li>b) dalsze działanie na rzecz powstrzymania programu nuklearnego Korei Północnej, egzekwowanie rezolucji 1718 RB ONZ</li> <li>c) kontynuowanie dialogu z Chinami w celu skłonienia tego kraju do wzięcia większej odpowiedzialności za problemy światowe</li> <li>d) wysiłki na rzecz pogłębienia współpracy Tajwanu z Chinami i uniknięcia konfliktu między tymi państwami</li> </ul> </li> <li>– Wsparcie i zachęta dla demokratyzacji Chin, Mongolii, Wietnamu, Kambodży i Birmy.</li> <li>– Rozwój kontaktów handlowych, pogłębienie współpracy USA z ASEAN</li> </ul>
<p><i>Europa i Eurazja</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Przekonanie europejskich partnerów do większego zaangażowania w realizację celów nakreślonych w Strategii poza obszarem europejskim</li> <li>– Dokończenie transformacji demokratycznej w krajach Europy Wschodniej, na Bałkanach oraz Południowym Kaukazie. W ramach tego celu, Stany Zjednoczone dążyć będą do integracji Turcji z UE, wzmacniać siły bezpieczeństwa i prawa w Kosowie, chronić granicę Gruzji oraz rozwijać współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa z Ukrainą. Celem USA jest również rozwój demokratycznych instytucji na Ukrainie, w Mołdawii i Gruzji. Ważnym obszarem zaangażowania amerykańskiej dyplomacji pozostają także Bałkany. Waszyngton dążyć będzie do integracji Serbii, Czarnogóry, Albanii, Bośni i Macedonii ze strukturami UE</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Poprawa stosunków z Rosją. USA uznaje Rosję za ważnego partnera w rozwiązywaniu problemów globalnych, ale jest jednocześnie zaniepokojone jej współpracą (broń, technologie) z krajami takimi jak Iran, Wenezuela czy Syria. Problemem jest również polityka Moskwy wobec sąsiadów, a w szczególności wobec byłych republik radzieckich, takich jak kraje bałtyckie, Gruzja czy Mołdawia. Waszyngton będzie działał na rzecz odbudowy procesów demokratycznych w Rosji oraz większej jej integracji ze światem zachodnim</li> </ul>
<i>Bliski Wschód</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Odbudowa demokratycznego, bezpiecznego i samodzielnego Iraku jest najważniejszym priorytetem polityki amerykańskiej</li> <li>– Powstrzymanie programu nukleranego Iranu; we współpracy ze społecznością międzynarodową, Waszyngton będzie dążył do „pacyfikacji” Iranu, który w opinii USA jest największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa regionu</li> <li>– Wypracowanie trwałego układu pokojowego między Izraelem, a światem arabskim</li> <li>– Wsparcie dla przemian demokratycznych oraz ochrony praw człowieka (szczególnie praw kobiet) w krajach muzułmańskich</li> <li>– Wzmocnienie bezpieczeństwa regionu poprzez współpracę wojskową z krajami regionu</li> </ul>
<i>Południowa i Środkowa Azja</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– We współpracy z NATO, dążenie do stabilizacji i zapewnienie możliwości rządzenia dla legalnych władz w Afganistanie</li> <li>– Poparcie dla działań rządu pakistańskiego w celu zwalczania terrorystów w obszarze granicznym między Afganistanem i Pakistanem</li> <li>– Zwalczanie terroryzmu, handlu narkotykami oraz ekstremizmów</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wsparcie dla demokratycznych sił w konfliktach domowych w Nepalu i Sri Lance</li> <li>– Popieranie reform demokratycznych i wolnorynkowych w krajach Azji Centralnej (Turkmenistan, Uzbekistan, Kazachstan, Tadżykistan, Kirgistan)</li> </ul>
<i>Zachodnia Półkula</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Współpraca z krajami regionu w celu wzmocnienia demokracji</li> <li>– Dążenie do rozszerzenia strefy wolnego handlu i wolnego rynku na cały obszar Ameryk</li> <li>– Zwalczanie handlu narkotykami</li> <li>– Dostęp do szans rozwoju, zwalczanie chorób, programy edukacyjne</li> </ul>
<i>Organizacje Międzynarodowe</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforma instytucji (ONZ, NATO) w celu dostosowania ich działań do wyzwań XXI w.</li> <li>– Wspieranie multilateralnych akcji na forum organizacji międzynarodowych w celu zapobiegania proliferacji BMR, terroryzmu, przestępczości zorganizowanej oraz innym zagrożeniom</li> <li>– Współdziałanie w celu promocji demokracji, wolnego rynku, oraz praw człowieka</li> <li>– Wspólne akcje humanitarne</li> </ul>

*Źródło: Strategic Plan fiscal year 2007-2012 for Department of State and U.S. Agency for International Development*

Strategia przedstawia więc dość szeroki zarys celów polityki zagranicznej USA w najbliższych latach. Oczywiście jest, że głównym jej zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa Stanom Zjednoczonym, warto jednak podkreślić chęć dalszej aktywnej polityki na rzecz dobra światowej wspólnoty.

Wydaje się, że można wydzielić 4 główne obszary, w których będą koncentrowały się wysiłki dyplomacji Waszyngtonu. Są to: bezpieczeństwo międzynarodowe (walka z globalnym terroryzmem i proliferacją BMR),

„eksport” demokracji, walka o utrzymanie wpływów w świecie oraz bezpieczeństwo energetyczne USA.

Kluczowy z tego punktu widzenia jest oczywiście region Bliskiego Wschodu. Skupia on w sobie wszystkie 4 główne cele wymienione wyżej. Nie więc dziwnego, że w tym właśnie obszarze geopolitycznym koncentrują się wysiłki Stanów Zjednoczonych. Wydaje się jednak rozsądne, aby analizę strategicznych celów Ameryki rozpatrywać pod kątem „tematycznym”, a nie „regionalnym”.

## BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE

Od czasu II wojny światowej Stany Zjednoczone są bardzo zaangażowane w działania, które mają przyczynić się do pokojowej koegzystencji społeczności międzynarodowej. Problemy wieku XX były jednak zdecydowanie różne niż obecnie. Atak z 11 września 2001 r. pokazał, że wrogowie światowego ładu i porządku nie mają konkretnego „adresu”. Nie jest to konkretne państwo, które można byłoby pokonać potęgą amerykańskiej armii. Ogłoszona przez G.W. Busha wojna z globalnym terroryzmem stała się głównym filarem walki o bezpieczeństwo międzynarodowe, a głównym wrogiem – Al-Kaida. Nowego wymiaru nabrały również wysiłki mające na celu zapobieganie proliferacji broni masowego rażenia (BMR). Stany Zjednoczone obawiają się, że broń taka mogłaby dostać się w ręce terrorystów, którzy uzyskaliby możliwość szantażu wobec supermocarstwa lub jego sojuszników. Wobec działań A.Q. Khana<sup>5</sup>, obaw co do zabezpieczenia post-radzieckiego arsenału nuklearnego oraz w obliczu rozwijającego się „czarnego rynku” atomowego, zagrożenia te są bardzo realne. Co gorsze, ewentualny atak z użyciem BMR postawiłby problem odpowiedniej reakcji. Jak obrazowo zauważają analitycy, „brudna bomba”, lub pocisk wystrzelony z prywatnego statku płynącego po oceanie, nie miałyby „adresu zwrotnego”, jak miałoby to miejsce w przypadku konwencjonalnego ataku, przeprowadzonego przez konkretne państwo. W tym stanie rzeczy, posiadanie przez Stany Zjednoczone broni jądrowej, służącej jako potencjalny środek odwetowy i odstrasżający, nie jest już wystarczającym elementem ochrony kraju przed takim atakiem.

Od 2001 r. USA podjęły zdecydowane działania przeciwko terroryzmowi<sup>6</sup> oraz proliferacji BMR. Głównym orężem tej wojny stały się działania zbrojne.



Podstawą merytoryczną była nowa doktryna „wojny prewencyjnej”, zawarta w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa z 2002 r.<sup>7</sup> Przyznawała ona Stanom Zjednoczonym prawo do wyprzedzającego ataku na kraj, który zostanie uznaniowo wybrany za mający „intencję i możliwości”<sup>8</sup> rozwoju broni masowego rażenia.<sup>9</sup> Działanie tej doktryny najlepiej symbolizuje atak na Irak w marcu 2003 r., który rozpoczął się – przypomnijmy – z powodu podejrzeń o posiadanie przez reżim S. Hussajna BMR.

Miarą determinacji Waszyngtonu było unilateralne podejście do wojny z terroryzmem. USA oparły się na „koalicji woli”, a nie na organizacjach międzynarodowych. Drugim kontrowersyjnym faktem jest nieprzestrzeganie przez Amerykanów zasad powszechnie uznawanych za cywilizowane. „Polowanie” na terrorystów odbywa się bowiem z naruszeniem praw człowieka, zakazu tortur i innych zasad Konwencji Genewskich, czego symbolem stało się więzienie Guantanamo, czy skandal w irackim Abu Ghraib. Indywidualne działania i rażąca dysproporcja między głoszoną ideologią wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka, a praktyką wojny z terroryzmem doprowadziły do zachwiania amerykańskimi sojuszami oraz spadku poparcia dla działań USA w świecie.

---

5) Abdul Quader Khan jest pakistańskim naukowcem, uznawanym za twórcę pakistańskiej broni jądrowej. W styczniu 2004 r. wyznał on, że był zamieszany w międzynarodową siatkę, mającą za cel nielegalny transfer technologii nuklearnej do Iranu, Korei Północnej i Libii.

6) Symbolicznym początkiem „wojny z terroryzmem” było przemówienie G.W. Busha z 20 września 2001 r. skierowane do połączonych izb Kongresu i narodu amerykańskiego. Amerykański prezydent powiedział: „Nasza wojna z terroryzmem zacznie się od Al-Kaidy, ale nie skończy się w tym miejscu. Nie zakończy się, dopóki każda organizacja terrorystyczna nie zostanie wytropiona, powstrzymana i zniszczona”.

7) Zawierała ona także zasadę prymatu działań zbrojnych, której podwaliny zostały wypracowane i przedstawione jeszcze w 1992 r. w *Defense Policy Guidance*. Autorem tego dokumentu byli Paul Wolfowitz i Lewis Libby, pracujący dla ówczesnego Sekretarza Obrony, Dicka Cheney’a.

8) Oryginalnie: *intent and ability*.

9) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>

Głównym teatrem działań jest Irak, Afganistan, Pakistan (Amerykanie zachęcają i wspierają działania rządu P. Musharrafa), tzw. „Róg Afryki” (Somalia, Etiopia) oraz Morze Śródziemne (NATO-wska operacja morską „Active Endeavour”). W Iraku (USA + koalicja) i Afganistanie (NATO) prowadzone są regularne działania wojenne zmierzające do fizycznej eliminacji grup terrorystycznych. Oprócz tego, duże znaczenie ma także działalność wywiadowcza prowadzona przez amerykańskie i europejskie służby specjalne. Należy zauważyć, że kraje UE znacznie zwiększyły swoje zaangażowanie w wojnę z terroryzmem, czego dowodem jest udział NATO w Afganistanie. Jednym z kluczowych powodów były zapewne krwawe zamachy terrorystyczne w Madrycie (11 marca 2004 r., 191 ofiar) oraz w Londynie (7 lipca 2005 r., 52 ofiary). Wydarzenia te uświadomiły społeczeństwom europejskim, że globalny terroryzm mający swe korzenie w islamskim ekstremizmie nie jest tylko wymysłem „szalonego kowboja z Teksasu”, ale realnym problemem dla zachodniej cywilizacji.

Równie ważną kwestią jest powstrzymanie proliferacji BMR. Działania te toczą się na dwóch płaszczyznach: militarnej i dyplomatycznej. Ta pierwsza odnosi się głównie do wojny z terroryzmem, której jednym z celów jest zapobieganie proliferacji broni do tych grup. Znacznie ważniejszą rolę pełni jednak w tym przypadku aktywna dyplomacja. Stany Zjednoczone zrozumiały, że działając indywidualnie, nie są w stanie zbrojnie powstrzymać każdego państwa, które rozwija technologię jądrową. Ponadto, konsekwencje unilateralnej polityki (nadwyrężone sojusze, zły wizerunek Ameryki w świecie) zmusiły administrację G.W. Busha do zmiany polityki zagranicznej w kierunku zwiększenia współpracy multilateralnej. Przyniosło to sukces w sprawie Korei Północnej. We współpracy z innymi członkami RB ONZ, stosując metodę „kija i marchewki” (sankcje i oferty pomocy) udało się powstrzymać jej program nuklearny. Większym problemem pozostaje Iran, który mimo kolejnych rezolucji ONZ, w szybkim tempie rozwija technologię jądrową. Trzeba zauważyć, że generalne międzynarodowe porozumienie o zwalczaniu proliferacji BMR, oparte na Nuklearnym Traktacie o Nieprolifracji (Nuclear Non-Proloferation Treaty, NPT) przeżywa ostatnio pewien kryzys. Coraz więcej krajów zgłasza aspirację do posiadania własnego arsenału nuklearnego. Według niektórych ekspertów<sup>10</sup>, winę za taki stan rzeczy ponoszą także Stany Zjednoczone. Ich atak zbrojny na Afganistan czy Irak, czyli kraje uznane za „wspierające terroryzm”, przy jednoczesnym dyplomatycznym rozwiązaniu kwestii Korei Północnej

(bez usunięcia dyktatora) stało się sygnałem dla innych reżymów, że tylko posiadanie odpowiedniego arsenału BMR może odstraszyć Waszyngton przed siłowymi rozwiązaniami. Taka (m.in.) motywacja przyświecała zapewne władzom w Teheranie, kiedy podejmowano tam decyzję o rozpoczęciu programu nuklearnego.

Jednym z najważniejszych celów Waszyngtonu jest także stabilizacja Bliskiego Wschodu, a w szczególności pokojowe rozwiązanie konfliktu izraelsko-arabskiego. Mimo wielu prób i wysiłków kolejnych administracji prezydenckich, nadal jest to cel nieosiągnięty. Pomijając kwestię, czy konflikt ten da się w ogóle rozwiązać (ze względu na nienawiść pomiędzy stronami), wydaje się, że niektóre elementy polityki Waszyngtonu (faworyzowanie Izraela, wojna w Iraku) nie pomagają w rozwiązaniu tego problemu.

Elementem polityki bezpieczeństwa międzynarodowego jest również próba reformy i wzmocnienia organizacji międzynarodowych, takich jak NATO czy ONZ. Ma to na celu zwiększenie ich efektywności w tej dziedzinie. Efektem jest między innymi postępująca transformacja Sojuszu Północnoatlantyckiego. Szczególny nacisk położono na mobilność wojskową oraz możliwość interweniowania poza geograficznymi granicami jego członków. Stany Zjednoczone namawiają również swych sojuszników do zwiększenia nakładów na zbrojenia, odwracając tym samym tendencje rozbrojeniowe, które miały miejsce po zakończeniu „zimnej wojny” w latach 90. Choć wzbudza to kontrowersje, to w obliczu wyzwań XXI w., a także wobec zwiększania nakładów na obronność w krajach takich jak Rosja czy Chiny, polityka taka wydaje się konieczna.

## „EKSPORT DEMOKRACJI”

Jak czytamy na stronie Departamentu Stanu, „Demokracja i szacunek dla praw człowieka, od długiego czasu są centralnym komponentem polityki zagranicznej USA. Wspieranie demokracji nie tylko promuje podstawowe amerykańskie wartości (...), ale również pomaga w tworzeniu bardziej

---

10) Porównaj np.: Ted Galen Carpenter, *Rethinking Non-Proliferation*, CATO Institute, 1 czerwca 2005 r.

bezpiecznego, stabilnego i dobrze prosperującego międzynarodowego otoczenia, w którym Stany Zjednoczone mogą rozwijać i realizować swoje narodowe interesy”.<sup>11</sup> Polityka Waszyngtonu na tym polu jest wyjątkowo aktywna, szczególnie po 1945 r. Wzbudza jednak jednocześnie wiele kontrowersji natury teoretycznej (czy „eksport demokracji” jest możliwy?<sup>12</sup>) oraz moralnej, związanej z wielokrotnymi interwencjami pośrednimi i bezpośrednimi wobec suwerennych państw.

Trudno jednoznacznie ocenić politykę amerykańską w tym względzie. Pod względem ideologicznym jest to na pewno polityka nam bliska. Europa Środkowo-Wschodnia w znaczny sposób na niej skorzystała. Jednocześnie jednak nie brakuje w historii „eksportu demokracji” momentów dla Stanów Zjednoczonych niezbyt chwalebnych, takich jak tajne operacje wymierzone przeciwko demokratycznie wybranym rządóm, które z różnych względów nie odpowiadały Waszyngtonowi. Za przykłady mogą posłużyć akcje obalenia premiera Mossadeka w Iranie w 1953 r.<sup>13</sup> czy prezydenta Guzmána w Gwatemali w 1954 r.<sup>14</sup> CIA była również oskarżana o rozmaite akcje, ingerujące w sprawy wewnętrzne wielu krajów, między innymi Filipin, Nikaragui, Iraku, Chile, Kuby czy Afganistanu. W czasach „zimnej wojny” główną motywacją takich akcji była chęć powstrzymania wpływów komunizmu i ZSRR. Mimo tego, jednostronne i ingerujące w interesy suwerennych państw interwencje nie przysparzały popularności USA w świecie i są jedną z przyczyn złego wizerunku Stanów Zjednoczonych, a szczególnie na Bliskim Wschodzie czy Ameryce Łacińskiej.

Obecne wspieranie rozwoju demokracji jest sprzężone w pewnym stopniu z wojną z terroryzmem. Akcje zbrojne wymierzone w reżym talibów w Afganistanie, czy dyktaturę Saddama Hussajna miały za cel nie tylko „ukaranie” tych krajów za wspieranie terroryzmu, ale również zbudowanie w tych państwach działającej demokracji. Procesy demokratyczne i rozwój wolnego rynku są uznawane za jeden z elementów zwiększenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Przykłady udanych transformacji demokratycznych w Hiszpanii, Portugalii, Tajwanie, Filipinach, Korei Południowej, Chile czy RPA są tego dobrym przykładem. Udział amerykańskiej dyplomacji w tych dokonaniach był dość duży, a stosunki tych państw z USA uległy znaczącemu pogłębieniu.

Na szczególną uwagę zasługuje również wsparcie Waszyngtonu dla procesów demokratycznych w krajach byłego ZSRR. Poparcie dla przemian

w Gruzji czy na Ukrainie na pewno przyczyniło się do sukcesów „kolorowych rewolucji”. Podobną politykę USA prowadzi wobec państw regionu Kaukazu (Azerbejdżan, Armenia) oraz Azji Centralnej (Kazachstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Tadżykistan, Kirgistan) co przynosi na razie umiarkowane sukcesy. Polityka ta jest oczywiście elementem szerszej strategii Stanów Zjednoczonych, w której zawiera się rywalizacja z Rosją o wpływy oraz polityka bezpieczeństwa energetycznego.

Przykłady niepowodzeń amerykańskiej polityki „eksportu demokracji” każą zastanowić się, czy nie jest to polityka nieco naiwna. Problemy w Somalii, Angoli, na Kubie, w Iranie, czy wreszcie najbardziej znaczące wydarzenia w Afganistanie czy Iraku pokazują, że demokracja, choć uznawana za ustrój najlepszy, nie jest jednak możliwa do przyjęcia na całym świecie. Dotychczasowe fiasko w Iraku, mimo przeprowadzenia wolnych wyborów, oznacza, że możliwości narzuconej „budowy państwa” są jednak ograniczone, a na pewno nie do udźwignięcia dla najpotężniejszego nawet mocarstwa.

Mimo tych niepowodzeń, promocja demokracji pozostanie z pewnością jednym z najważniejszych elementów amerykańskiej polityki zagranicznej. Fiasko iraackie będzie zapewne skutkowało czasowym ograniczeniem używania środków militarnych i bezpośrednich w tym celu. Wzmocnieniu ulegną za to „miękkie” narzędzia tej promocji, takie jak programy wspierania

---

11) <http://www.state.gov/g/drl/democ/>

12) Porównaj np. Francis Fukuyama, Michael McFaul, *Should Democracy Be Promoted or Demoted?*, The Stanley Foundation, czerwiec 2007 r.

13) Mohhamed Mossadek po objęciu funkcji premiera w 1951 r. dokonał nacjonalizacji Angielsko-Irańskiej Kompanii Naftowej. Wielkiej Brytanii udało się namówić USA do podjęcia akcji przeciwko Mossadekowi, pod pozorem groźby (fałszywej) znalezienia się Iranu w orbicie wpływów ZSRR. CIA przeprowadziła „Operację Ajax”, która wyniosła do władzy szacha Rezę Pahlawiego, polityka przychylnego Waszyngtonowi.

14) Pułkownik Jacobo Arbenz de Guzman został wybrany w pierwszych demokratycznych wyborach w Gwatemali, pod hasłami uzyskania niezależności ekonomicznej od USA. Niejednoznaczne zarzuty o współpracę w ZSRR doprowadziły do zbrojnego obalenia (Operacja PBSUCCESS) de Guzmána. Dyktatorską władzę objął pułkownik Castillo Armas.

demokracji, które m.in. oferują pomoc w budowie instytucji, tworzeniu prawa, monitorują sytuację w świecie oraz prowadzą szkolenia, wyjazdy studyjne itp. Rządowym centrum jest Biuro Demokracji, Praw Człowieka i Pracy (DRL<sup>15</sup>) w Departamencie Stanu. Jego budżet w 2007 r. zawiera między innymi<sup>16</sup>:

- 71 mln USD na Fundusz Demokracja – Prawa Człowieka<sup>17</sup>
- 15 mln USD na programy Narodowej Fundacji na rzecz Demokracji
- 2,7 mln USD na wsparcie dla Birmy/Myanmaru
- 2 mln USD na rzecz programu Wsparcie dla Demokracji we Wschodniej Europie<sup>18</sup>
- 205 mln USD na cele irackie
- 26 mln USD na inne fundusze<sup>19</sup>

Ponadto, istnieją także organizacje pozarządowe, które zajmują się promocją demokracji w świecie. Najbardziej znaną organizacją w USA jest Narodowa Fundacja na rzecz Demokracji (NED)<sup>20</sup>. Utworzona w 1983 r. instytucja odegrała sporą rolę w Bułgarii i Albanii, a przede wszystkim na Ukrainie w 2004 r. Przy okazji wyborów prezydenckich, NED monitorowała procedury wyborcze, szkoliła członków komisji wyborczych, a także publikowała profile kandydatów, którzy nie mogli korzystać z reżymowych mediów.<sup>21</sup>

## WALKA O WPŁYWY W ŚWIECIE

Utrzymywanie i powiększanie swoich wpływów w świecie jest normalnym elementem skutecznego prowadzenia polityki zagranicznej każdego większego kraju. W przypadku takiego supermocarstwa jak Stany Zjednoczone nie jest to tylko warunek realizacji interesów narodowych w świecie, ale także kwestia prestiżu.

Główne wysiłki skierowane są na regiony strategiczne z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych. Jest to przede wszystkim Bliski Wschód, Azja oraz Europa. Na Bliskim Wschodzie głównym partnerem USA jest Izrael, choć z powodu jego izolacji, nie jest on szczególnie przydatnym sojusznikiem w polityce bliskowschodniej. Bliskimi sojusznikami Waszyngtonu pozostają Arabia Saudyjska, Oman, Katar, Bahrajn, Zjednoczone Emiraty

Arabskie oraz Egipt. Trwa wzmacnianie obecności w regionie, o czym świadczyć może ostatnia inicjatywa uzbrojenia bliskowschodnich partnerów<sup>22</sup>. Celem G.W. Busha jest stworzenie mocnej przeciwwagi dla Iranu i Syrii, które są sponsorami islamskiego terroryzmu, a także zachęta do zaangażowania się w kwestię odbudowy Iraku. Jest to także odpowiedź na zwiększającą się aktywność Rosji, która próbuje wygrać pogarszający się wizerunek USA na Bliskim Wschodzie dla poszerzenia swoich wpływów.

Mimo problemów w Iraku, Stany Zjednoczone pozostają głównym „rozgrywającym” w regionie. Z pewnością należy spodziewać się kontynuacji tego zaangażowania, szczególnie że silne więzi polityczne są wsparte wspólnymi interesami gospodarczymi między amerykańskimi potentatami naftowymi a arabskimi szejkami. Skala tych zależności jest tak wielka, że trudno spodziewać się jakichkolwiek zmian w tym zakresie.

Kolejnym kluczowym dla USA regionem jest Azja. Szczególnie istotny jest rozwój potęgi Chin, które uznawane są za przyszłego głównego rywala w walce o hegemonię w świecie. Polityka Waszyngtonu od lat zmierza

---

15) Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.

16) <http://www.state.gov/g/drl/p/>

17) Human Rights Democracy Fund (HRDF) został utworzony decyzją Kongresu w 1998 r. i jest flagowym programem Biura.

18) Support for Eastern Europe Democracy (SEED).

19) Między innymi Economic Support Fund.

20) National Endowment for Democracy.

21) Nadia Diuk (NED Director), *In Ukraine, Homegrown Freedom*, Washington Post, 4 grudnia 2004 r.

22) Biały Dom ogłosił ostatnio plan pomocy militarno-finansowej dla regionu. W ramach tej pomocy, Izrael otrzymałby 30 mld USD, a Egipt 13 mld USD. Pozostali sojusznicy dostaną 20 mld USD do podziału. Ponadto, USA zamierzają sprzedać Arabii Saudyjskiej bomby sterowane satelitarnie. Jeśli taka transakcja doszłaby do skutku, AS stałaby się pierwszym krajem arabskim dysponującym takim uzbrojeniem. Plan ten nie został jeszcze zaakceptowany przez Kongres.

do jak najlepszego ułożenia stosunków z „państwem środka”, ale jednocześnie do stworzenia przeciwwagi dla wzrastających wpływów Pekinu. Przejawem tego jest zacieśnianie sojuszy z Australią, Japonią, Tajwanem i Koreą Południową. Coraz intensywniej rozwija się też współpraca ekonomiczna i wojskowa z Indiami. Znakiem tego nowego partnerstwa (Indie przez wiele lat były sojusznikiem i klientem Związku Radzieckiego) jest zawarta w 2006 r. umowa o cywilnej współpracy w dziedzinie nuklearnej. Mimo tego, że Indie nie przystąpiły do NPT, Stany Zjednoczone udostępniły temu krajowi technologię i materiały jądrowe.<sup>23</sup> Waszyngton podkreśla również demokratyczny ustrój państwa indyjskiego w przeciwieństwie do polityki wewnętrznej Pekinu. Wydaje się, że sojusz USA-Indie, jeśli będzie dalej się rozwijał, będzie miał wielkie znaczenie dla wzmacniania wpływów Waszyngtonu w Azji.<sup>24</sup>

Widać więc wyraźnie, że Stany Zjednoczone dążą do utworzenia strategicznego sojuszniczego „pierścienia” wokół Chin, słusznie traktując ten kraj jako głównego rywala w skali globalnej.

Europa Zachodnia pozostaje od lat w ścisłym kręgu sojuszników USA, co przejawia się między innymi poprzez współpracę wojskową i polityczną (NATO, współpraca z UE), a także olbrzymią wymianę handlową<sup>25</sup> i inne kontakty gospodarcze. Po roku 1989 europejskie interesy Stanów Zjednoczonych nabrały nowego wymiaru. Wykorzystując swą pozycję USA zbudowały bardzo silną pozycję w krajach byłego bloku sowieckiego. Twarda postawa wobec ZSRR w latach 80., konsekwentne wspieranie aspiracji tych państw do UE i NATO, a także szeroka pomoc finansowa spowodowały, że w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej powstała grupa wiernych sojuszników Waszyngtonu. Jej istnienie było bardzo widoczne w czasie największego kryzysu pomiędzy częścią UE a USA związanego z planowanym atakiem na Irak (przełom 2002 i 2003 r.). Brak poparcia Niemiec czy Francji został zrekompensowany udziałem w „koalicji woli” krajów takich, jak Polska, Bułgaria, Rumunia, kraje bałtyckie, Węgry, Czechy czy Słowacja. Choć wymierny udział tych państw (a także części krajów zachodnich, np. Holandii, Hiszpanii czy Danii) nie był zbyt wielki, to polityczny wymiar tego poparcia był znaczący.

Obecnie, Stany Zjednoczone odbudowują swoją pozycję także w krajach Europy Zachodniej. Nowi przywódcy Niemiec i Francji, Angela Merkel i Nicolas Sarkozy zdecydowali się na ponowny zwrot w kierunku Waszyngtonu.



Tradycyjnym sojusznikiem pozostaje też Wielka Brytania, choć premier Gordon Brown może nieznacznie skorygować politykę bezwarunkowego poparcia dla działań USA, którą prowadził jego poprzednik, Tony Blair.

Silna pozycja w Europie, a szczególnie w części Środkowo-Wschodniej jest także elementem rywalizacji z Rosją. Wsparcie dla demokratycznych przemian w krajach takich jak Ukraina, Gruzja czy Azerbejdżan jest *de facto* kontynuacją polityki prowadzonej przez Waszyngton w latach 90. wobec Polski, Węgier, Czech, Słowacji, Bułgarii, Rumunii czy krajów bałtyckich.

Po okresie pewnego kryzysu, pozycja USA w Europie zostaje odbudowana. Coraz agresywniejsza retoryka Moskwy, uzależnienie naszego kontynentu od rosyjskich surowców, a także zagrożenia związane z dużymi inwestycjami rosyjskiego kapitału w europejskie koncerny sprawiają, że Stany Zjednoczone na powrót stają się europejskim „mężem opatrnościowym”. Waszyngton będzie więc kontynuował obecną politykę, a także zwiększał wysiłki zmierzające do wykorzystania UE w swojej polityce globalnej.

## BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE

Kwestia zapewnienia krajowi bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed światem w XXI w. Czasy taniej i powszechnie dostępnej energii skończyły się bezpowrotnie. Rozwijające się gospodarki, w tym takie kolosy, jak Stany Zjednoczone, Chiny czy Indie konsumują coraz więcej surowców energetycznych.

Zabezpieczenie dostępności ropy i gazu ziemnego jest jednym z głównych czynników decydujących o zaangażowaniu Waszyngtonu w regionie Bliskiego Wschodu czy Azji Centralnej.

---

23) <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/89552.htm>

24) Porównaj m.in. *USA i Indie – najważniejszy sojusz XXI w.*, Dziennik „Europa”, 5 kwietnia 2006 r., opinie Guy Sormana i Roberta Kagana.

25) Wielkość wymiany handlowej między USA i UE szacowana jest na 1 mld USD dziennie; za: „Barroso: gospodarki USA i UE zrosnięte jak nigdy”, 5 stycznia 2007 r., <http://www.money.pl/>.

Zapewnienie stabilności Bliskiego Wschodu jest jednym z warunków bezpiecznych dostaw surowców do USA. Należy pamiętać o wielkich interesach amerykańskich korporacji w tym regionie. Najbardziej zasobne w ropę kraje regionu, takie jak Arabia Saudyjska czy mniejsze państwa (Oman, Kuwejt, ZEA, Bahrajn) są od lat sojusznikiem Stanów Zjednoczonych. Ostatni projekt szeroko zakrojonej pomocy finansowo-wojskowej, o którym pisałem wcześniej, ma na celu dalsze pogłębienie stosunków.

Na uwagę zasługuje także polityka USA wobec Azji Centralnej. Kraje zasobne w surowce takie, jak Kazachstan, Uzbekistan czy Turkmenistan pozostają ważnym celem polityki zagranicznej Waszyngtonu. Trudność polega na tym, że państwa te znajdują się w orbicie wpływów Rosji, szczególnie silnych w przypadku Turkmenistanu i Uzbekistanu. Kontroluje ona eksport gazu i ropy, uniemożliwiając dostęp USA do ich zasobów. Trzeba pamiętać, że kraje te były częścią Związku Radzieckiego, co sprawia, że tzw. infrastruktura krytyczna była związana z Rosją. Do skutecznej rywalizacji w tym regionie włączyły się także Chiny. Problemy geograficzne, polityczne i infrastrukturalne powodują, że uzyskanie mocnych wpływów w Azji Centralnej, a co za tym idzie dostępu do surowców nadal pozostaje w sferze niespełnionych celów polityki Waszyngtonu. Na pewno wysiłki w tym kierunku będą kontynuowane.

Z powodu zaangażowania USA w innych regionach świata, zmniejszyła się aktywność w Afryce i Ameryce Południowej, które mogłyby również stać się częściowym zapleczem surowcowym. Obserwujemy jednak stopniowe „wypychanie” Waszyngtonu z tych regionów kosztem Chin i Rosji. Jednym z problemów są antydemokratyczne tendencje w wielu krajach afrykańskich i latynoamerykańskich. Czynniki utrudniające dobrą współpracę z USA, które przywiązują wagę do demokracji i wolności, nie jest natomiast żadną przeszkodą w gospodarczej i politycznej współpracy z Chinami czy Rosją.

## NOWA POLITYKA ZAGRANICZNA

Obserwujemy więc początek transformacji polityki zagranicznej USA. Dotyczy ona głównie nie zmiany jej celów, a raczej sposobów

ich osiągnięcia. Obszary międzynarodowego zaangażowania Stanów Zjednoczonych pozostają niezmiennie od wielu lat. Dotyczą one głównie działań na rzecz bezpieczeństwa globalnego, hegemonistycznej pozycji USA w świecie, promocji demokracji i wolności oraz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Priorytetem na najbliższe lata będzie odbudowa i stabilizacja Iraku oraz zapewnienie pokoju na Bliskim Wschodzie. W tym regionie skupiają się wszystkie najważniejsze cele polityki amerykańskiej: walka z terroryzmem, budowa demokracji, prestiż supermocarstwa oraz kwestia surowców.

Bardzo ważną kwestią będzie pozycja USA w Azji. Chiny stają się coraz groźniejszym globalnym rywalem Ameryki, a o znaczeniu tego regionu może świadczyć fakt, że wiek XXI nazywany jest czasem „wiekiem Azji”. Wzmocnienie wpływów Waszyngtonu na tym kontynencie, podtrzymanie i rozwój strategicznych sojuszy z Indiami, Japonią, Koreą Południową, Tajwanem i Australią oraz powstrzymywanie ekspansji Chin będzie jednym z głównych celów polityki amerykańskiej. Kwestią otwartą pozostaje, czy zaangażowanie na Bliskim Wschodzie pozwoli na skuteczne działanie w Azji.

Transformacja metod polityki zagranicznej jest koniecznością, gdyż wizerunek USA w świecie jest bardzo zły. Znaczna część światowej opinii publicznej uważa, że Stany Zjednoczone nie odgrywają pozytywnej roli w globalnej polityce, a ich działania są raczej zagrożeniem dla pokoju, niż jego tworzeniem. Unilateralizm ekipy G.W. Busha, osłabianie więzi transatlantycznych, agresywne podejście do problemów i przedkładanie użycia siły nad dyplomację (a czasem prawo międzynarodowe) sprawiły, że międzynarodowa pozycja USA osłabła. Możemy spodziewać się więc stopniowego powrotu do multilateralizmu w rozwiązywaniu problemów światowych. Przykładem tej transformacji może być fakt włączenia krajów regionu w kwestię Iraku (konferencje międzynarodowe, próba zaangażowania sąsiadów), aktywizację na forum ONZ, a także międzynarodową współpracę wobec programów nuklearnych Iranu i Korei Północnej. Należy oczekiwać dalszych inicjatyw tego typu. Ponadto, większy nacisk zostanie położony na tzw. „eksport dobrobytu”, czyli programy pomocowe, inwestycje oraz wsparcie dla rozwoju. Udział w akcjach humanitarnych i pomoc ekonomiczna spowodują poprawę wizerunku Ameryki w świecie, a co za tym idzie pomogą w realizacji jej celów strategicznych.

Mimo krytyki, z jaką spotyka się polityka USA, cele jakie realizuje dyplomacja waszyngtońska, są bliskie dla wszystkich cywilizowanych państw na świecie. Idee demokracji, wolności, swobód ekonomicznych nie powinny wzbudzać kontrowersji, gdyż ich upowszechnianie w sposób rzeczywisty przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Należy również pamiętać, że Stany Zjednoczone są jedynym supermocarstwem, które ma możliwości i chęć efektywnego przeciwdziałania światowym problemom XXI w. Odnowienie współpracy multilateralnej powinno sprawić, że działania Waszyngtonu będą znacznie skuteczniejsze.