

Prof. dr hab. Jadwiga Kiwerska, Instytut Zachodni (kiwerska@iz.poznan.pl)

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, Unia Europejska, polityka amerykańska i europejska

Keywords: Unites States, European Union, American and European politics

ABSTRACT

The European Union with its obvious trump cards should be an active and efficient player on the international arena. Such are the expectations of the United States formulated especially by the administration of Barack Obama. However, from the American perspective, the EU did not prove successful as an important international actor, engaged in resolving global problems and prepared to assume greater responsibility for the course of events in the world. This inertia of the EU resulted in a marginalization of Europe in American politics, as manifested by the latter's pivot to the Pacific Rim. Only developments in the Ukraine which are an effect of imperial tendencies in Russia's activity triggered greater activity and coherence in American and European politics. But today it is still difficult to foresee whether the EU will want to live up to the role of an efficient player on the international arena in accord with American expectations.

KONCEPCJE ODRODZENIA PRZYWÓDZTWA STANÓW ZJEDNOCZONYCH NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ W XXI WIEKU

Po zakończeniu zimnowojennej konfrontacji Stany Zjednoczone umocniły swój status supermocarstwa, gdyż posiadały najbardziej konkurencyjną i najbardziej wydajną gospodarkę w świecie, największy potencjał wojskowy, ekspansywną kulturę i ogromną siłę polityczną. Na początku XXI w. pojawiły się jednak nowe wyzwania, które osłabiły amerykańskie przywództwo: zagrożenie terroryzmem, zmiany w układzie sił na arenie międzynarodowej (szczególnie przesunięcie siły ekonomicznej na Wschód i Południe), łatwiejszy dostęp do broni masowego rażenia, katastrofy humanitarne, zmiany klimatyczne. Ogłoszenie przez prezydenta George'a W. Busha „wojny z terroryzmem” po atakach terrorystycznych 11 września 2001 r., a także atak na Irak w marcu 2003 r. bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, osłabiły wizerunek Stanów Zjednoczonych jako państwa stojącego na straży demokracji i przestrzegania prawa międzynarodowego. Możliwości działania na arenie międzynarodowej ograniczył również kryzys finansowy z 2008 r., mający swój początek w USA.

Celem artykułu jest przedstawienie różnorodnych koncepcji umocnienia potęgi USA oraz sposobów odzyskania przez to państwo pozycji przywódczej na świecie. Każda z nich jest próbą odpowiedzi na nasuwające się w związku ze zmierzchem hegemonii tego państwa pytania:

1) Czy Stany Zjednoczone chcą odzyskać hegemoniczną pozycję, stosując politykę unilateralną? Czy powinny raczej dążyć do współpracy z innymi, nawet rywalizującymi z nimi mocarstwami? Innymi słowy, jak to ujął Zbigniew Brzezinski, postawić na dominację czy przywództwo?

2) Czy Stany Zjednoczone, by bronić swoich interesów, muszą angażować się na całym świecie? Czy może wiąże je ideologia – przekonanie o misji, odpowiedzialności za losy świata i społeczna presja, by pełnić rolę przywódczą? Czy takie zaangażowanie tego państwa jest niezbędne dla stabilności systemu międzynarodowego?

3) Jak odbudować zaufanie do Stanów Zjednoczonych jako światowego przywódcy?

STANY ZJEDNOCZONE W RÓŻNYCH ASPEKTACH MOCARSTWOWOŚCI

Mianem mocarstwa określa się państwo wywierające kluczowy wpływ na stosunki międzynarodowe, uznawane za lidera przez inne kraje. Na mocarstwowość składają się następujące czynniki: wielkość terytorium, liczba ludności, zasoby naturalne, potencjał gospodarczy, wojskowy, naukowo-techniczny, rodzaj i jakość prowadzonej polityki zagranicznej¹. Mocarstwa posiadają dużą władzę relacyjną, czyli potencjał wywierania wpływu na podmioty zewnętrzne. Mogą narzucać partnerom korzystne dla siebie rozwiązania regulacyjne i instytucjonalne². Trzy składniki władzy relacyjnej to: wprowadzanie zmian (poprzez system kar i nagród), kontrola nad agendą (ustalanie tematów rozmów międzynarodowych, a także zasad ich prowadzenia) i określanie preferencji (głównie przez wpływ na system, który będzie wymuszał dokonywanie wyborów, postrzeganych następnie przez innych aktorów jako ich własne)³.

Chociaż obserwujemy zmierzch hegemonii Stanów Zjednoczonych, wciąż można mówić o ich dominacji. Dopóki inne państwa się umacniają, ale nie są gotowe przyjąć ciężaru globalnego przywództwa, świat potrzebuje USA⁴. Stany Zjednoczone w porównaniu z innymi państwami przeznaczają najwięcej środków na cele militarne. W czasie prezydentury Baracka Obamy nakłady te są rokrocznie coraz mniejsze, jednak amerykańskie wydatki na obronę stanowią wciąż 37% światowych (wykres 1). Ich spadek, przy wzroście wydatków innych krajów – Chin, Rosji czy Arabii Saudyjskiej – jest zauważalny. W 2003 r., kiedy USA rozpoczęły wojnę z Irakiem, ich udział sięgał połowy wydatków światowych⁵. Według *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, budżet tego państwa na cele militarne w cenach stałych w 2012 r. wynosił 671 mld USD, w 2013 r. – 618 mld. Warto zauważyć, że zajmujące drugie miejsce w tym rankingu Chiny, wydawały blisko czterokrotnie mniej, choć ich nakłady co roku rosły: od 159 mld USD w 2012 r., do 171 mld w 2013 r. (wykres 2).⁶

¹ J. M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, Warszawa 2013, s. 15.

² S. Strange, *Toward a Theory of Transnational Empire*, w: E. Czempiel, J. N. Rosenau (red.), *Global Changes And Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990's*, Lexington 1989, s. 165.

³ J. Nye, *The Future of Power*, New York 2011, s.10-16.

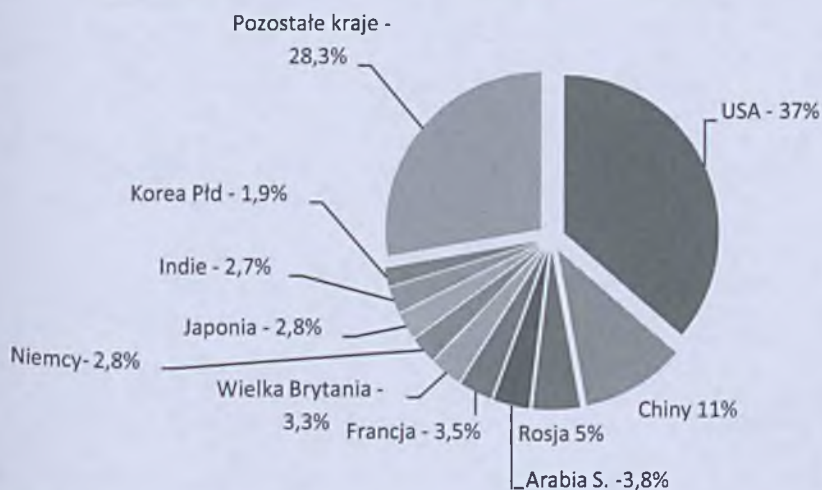
⁴ L. Brainard, D. Lipton, *Can America Still Lead in the Global Economy?* w: K.M. Campbell, J. Price (red.), *The Instruments and Institutions of American Purpose*, Washington 2009, s.119.

⁵ <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx> (dostęp: 23.10.2014).

⁶ *Ibidem*. Dane w cenach stałych, według kursu USD z 2011 r.

Wykres 1

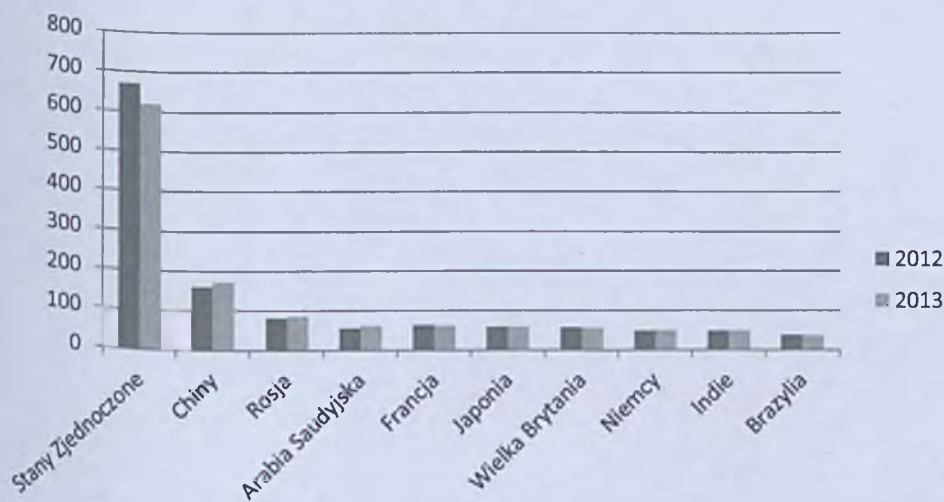
Udział państw w światowych wydatkach na zbrojenia w 2013 roku



Źródło: SIPRI <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/recent-trends>

Wykres 2

Państwa dysponujące największymi budżetami na cele militarne w latach 2012-2013 (w mld USD)



Źródło: <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx>

Mimo kryzysu finansowego, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych w 2008 r., państwo to przoduje w wielu dziedzinach gospodarki światowej. Atrakcyjność amerykańskiego rynku opiera się na jego wielkości i chłonności, kompetentnej sile roboczej, innowacyjności, przejrzystych i konsekwentnie egzekwowanych regułach działalności gospodarczej⁷. Wiele podmiotów gospodarki światowej jest zainteresowanych inwestowaniem i zacieśnianiem kontaktów z tym państwem. Sytuacja ta jest oparta w dużej mierze na zaufaniu, że wymienione korzystne warunki nie ulegną zmianie. Stany Zjednoczone wciąż są największą gospodarką na świecie. W 2013 r. wytworzyły PKB wart ok. 16,8 mld USD, podczas gdy zajmujące drugie miejsce w tym rankingu Chiny – ok. 9,2 mld⁸. O wysokim statusie ekonomicznym USA świadczą również następujące wskaźniki:

1) silna pozycja dolara w gospodarce światowej;
2) znaczny udział w światowym handlu zagranicznym: największa (12,4%) wartość importu światowego i drugie miejsce (po Chinach) wśród eksporterów – 8,4% eksportu światowego⁹;

3) z USA pochodzi najwięcej bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) i najwięcej jest zgromadzonych w USA (licząc ich wartość)¹⁰;

4) największa suma wydatków na badania i rozwój (B+R), liczba patentów i przedsiębiorstw w sektorze *high tech*¹¹;

5) silna pozycja w najważniejszych organizacjach gospodarki światowej (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Handlu WTO, Bank Światowy), co pozwala znacząco wpływać na zasady jej funkcjonowania.

Należy jednak zauważyć, że w XXI w. Stany Zjednoczone traciły dominację w innych dziedzinach gospodarki na rzecz innych prężnie rozwijających się mocarstw, głównie Chin. Państwo to stało się największym eksporterem świata, a w 2010 r. odebrało Stanom Zjednoczonym pierwszeństwo w rankingu największych producentów towarów przemysłowych¹². Produkcja Chin wzrosła z 1612 mld USD w 2009 r. do 2331 mld USD w 2011 r., zaś USA w tych latach z 1598 do 1800,5 mld USD¹³.

⁷ E. Molendowski, W. Polan, *Dyplomacja gospodarcza. Rola i znaczenie w polityce zagranicznej państwa*, Kraków 2007, s. 99.

⁸ GDP Ranking <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> (dostęp: 23.10.2014).

⁹ *Modest trade growth anticipated for 2014 and 2015 following two year slump*, http://www.wto.org/english/news_e/pres14_e/pr721_e.htm (dostęp: 23.10.2014); Por. *Leading exporters and importers in world merchandise trade*, 2012 http://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/its2013_e/its2013_e.pdf (dostęp: 23.05.2014)

¹⁰ Amerykańskie BIZ dokonane w 2012 r. były warte 351,4 mld USD, podczas gdy chińskie – tylko 62,4 mld USD (CIA The World Fact Book, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-fact-book/rankorder/2198rank.html>), (dostęp: 12.10.2013). Stany Zjednoczone, uznawane jako najlepsze miejsce do inwestowania, w 2013 r. przyciągnęły BIZ warte 159 mld USD, a zajmujące drugie miejsce Chiny – 127 mld USD, (Global Investment Trends Monitor, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2014d1_en.pdf), (dostęp: 26.05.2014).

¹¹ A. Jarczewska-Romaniuk, *Przestrzeń gospodarcza USA*, w: E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Warszawa 2012, s. 540. W 2013 r. inwestycje Stanów Zjednoczonych w B+R stanowiły 31,4% światowych, a Chin – 16%. W kolejnych latach przewidywany jest wzrost udziału Chin, na niekorzyść USA (2014 *Global R&D Funding Forecast*, December 2013, http://www.battelle.org/docs/tpp/2014_global_rd_funding_forecast.pdf, dostęp: 22.10.2014)

¹² Analitycy wskazują jednak, że wydajność pracowników amerykańskich jest osmiokrotnie wyższa od chińskich, <http://www.ihs.com/products/global-insight/economics/index.aspx> (dostęp: 16.04.2014).

¹³ <http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.CD> (dostęp: 22.10.2014)

Warto zwrócić uwagę, że także w sferach obecnej dominacji Stany Zjednoczone muszą liczyć się z rosnącą konkurencją. Ich PKB rośnie w wolniejszym tempie niż chiński (w 2012 r. wzrost w USA wynosił 2,8%, w 2013 – 1,9%, podczas gdy w Chinach, w obu latach 7,7%)¹⁴. Chińczycy starają się także dorównać Amerykanom w wydatkach na B+R: w ostatnich latach (2004-2013) ich nakłady rosły najszybciej, choć by osiągnąć ten cel potrzebują co najmniej dekady (przy założeniu utrzymania tego samego tempa wzrostu w obu krajach)¹⁵.

Amerykańska gospodarka w ostatnich latach jest niżej klasyfikowana w rankingu najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata, przygotowywanym przez ekspertów działających pod egidą Światowego Forum Ekonomicznego¹⁶. W 2013 r. została sklasyfikowana na 5. miejscu; w 2012 r. była na 7. miejscu, choć jeszcze w 2006 r. zajmowała drugą pozycję. Uznawane za najgroźniejszego rywala gospodarczego Chin, w 2013 r. zajęły dopiero 29. miejsce. Gospodarka USA została gorzej oceniona przede wszystkim ze względu na spadek inwestycji w pracowników, malejącą liczbę osób kończących średni poziom edukacji, zaniedbania w modernizacji infrastruktury oraz turbulencje w sektorze finansowym. W 2013 r. odnotowano poprawę przede wszystkim w dziedzinie stabilizacji na rynkach finansowych i w sektorze bankowym¹⁷.

Wobec wzrostu znaczenia gospodarek spoza obszaru euroatlantyckiego, planowane są reformy najważniejszych światowych instytucji gospodarczych¹⁸. Wielkim atutem Stanów Zjednoczonych jest fakt, że przetrwało wiele sojuszy i instytucji międzynarodowych utworzonych po II wojnie światowej z inicjatywy amerykańskiej. Wymagają one jednak reform, polegających przede wszystkim na zapewnieniu wschodzącym mocarstwom większego wpływu na ich działanie, przy jednoczesnym utrzymaniu ożywionych, bilateralnych relacji politycznych i gospodarczych. Bez reform potrzeby instytucji (MFW, Banku Światowego) przerosną ich możliwości. Szansą dla przywództwa Stanów Zjednoczonych, choć pozbawionych już pozycji hegemonu, była organizacja międzynarodowej współpracy i włączenie miliardów ludzi na świecie w gospodarkę rynkową¹⁹.

Państwa zaliczane do tzw. gospodarek wschodzących – kraje *BRICS* (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA), najbardziej zdecydowanie dążą do reformy MFW, chcąc uzyskać większy procent głosów w Radzie Wykonawczej tej instytucji. Sprawa ta nie została jeszcze rozstrzygnięta. Amerykanie zdają sobie sprawę z konieczności zmian, by utrzymać wiarygodność i możliwości finansowe MFW, lecz obawiają się równocześnie zmniejszenia swoich wpływów. Wyrażają także obawę o mniejszą odpowiedzialność krajów *BRICS*, które mogą zmieniać warunki udzielania pożyczek

¹⁴ GDP growth, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (dostęp: 26.05.2014)

¹⁵ 2014 R&D Magazine, *Global Funding Forecast Executive Summary*, <http://www.rdmag.com/articles/2013/12/2014-r-d-magazine-global-funding-forecast-executive-summary> (dostęp: 26.05.2014).

¹⁶ Przy ocenie konkurencyjności gospodarek bierze się pod uwagę następujące czynniki: jakość instytucji, infrastrukturę, stabilność makroekonomiczną, poziom opieki zdrowotnej i edukacji, efektywność rynku dóbr (warunki wymiany wewnętrznej i zagranicznej), efektywność i elastyczność rynku pracy, jakość sektora finansowego, poziom rozwoju technologicznego, wielkość rynku, jakość indywidualnych firm oraz innowacyjność <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness> (dostęp: 17.11.2013).

¹⁷ *The Global Competitiveness Index 2013–2014. Rankings and 2012–2013 Comparisons*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf (dostęp: 26.05.2014)

¹⁸ <http://www.imf.org/external/np/etr/facts/quotas.htm> (dostęp: 24.05.2014).

¹⁹ R. Gilpin, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton 2001, s. 230.

na mniej restrykcyjne. Stany Zjednoczone nie realizują swoich zobowiązań z grudnia 2010 r. dotyczących zmian kwot MFW, co antagonizuje państwa BRICS²⁰.

Za znak nowego układu sił na świecie można uznać deklarację przywódców złożoną podczas szczytu USA-UE w 2009 r., że będą przestrzegali zobowiązań przyjętych na spotkaniach G20²¹. Choć odbywające się rokrocznie od 1975 r. szczyty G8 – przywódców najbardziej uprzemysłowionych państw świata²² miały duże znaczenie, jednak spotkania w szerszym gronie są bardziej reprezentatywne. Trudno podjąć wiążące decyzje w sprawach gospodarki światowej czy najważniejszych wyzwań politycznych bez udziału takich potęg jak Chiny, Brazylia czy Indie. Niektórzy analitycy przewidują, że przesunięcie siły ekonomicznej na Wschód i Południe, będzie skutkować ukształtowaniem się wielu centrów regionalnych, a więc również zabraknie siły wiodącej (hegemon), inicjującej konieczne zmiany w gospodarce światowej. Brak konsensusu między najsilniejszymi państwami, a także rosnącymi w siłę aktorami pozopaństwowymi, może spowodować tzw. *governance gap*²³.

Choć w czasie prezydentury George'a W. Busha narastała krytyka unilateralnych działań Stanów Zjednoczonych w polityce zagranicznej, jednak wciąż postrzeganie tego państwa jako zdolnego brać odpowiedzialność za międzynarodowe bezpieczeństwo i promocję demokracji, stanowi jego wielką siłę. Atutem USA jest również niezwykle ekspansywna kultura popularna, a także prestiż amerykańskich wyższych uczelni. Do osłabienia pozycji Stanów Zjednoczonych przyczyniła się jednak podjęta bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ decyzja o ataku na Irak w 2003 r., ujawnienie zakrojonej na szeroką skalę inwigilacji amerykańskich obywateli, kompromitacja liberalnego modelu gospodarczego po kryzysie finansowym z 2008 r. (nowe instrumenty finansowe znalazły się poza kontrolą polityczną) czy obarczanie tego państwa odpowiedzialnością za negatywne skutki globalizacji. Duże znaczenie miały też problemy wewnętrzne, np. nierównomierna dystrybucja dochodów, stagnacja plac, zadłużenie czy brak ustawy regulującej status nielegalnych imigrantów.

RECEPTY NA ODBUDOWĘ AMERYKAŃSKIEJ POTĘGI

Według Samuela Huntingtona, bardzo ważne dla Stanów Zjednoczonych było uświadomienie sobie własnych słabości i zmierzchu dominacji. Tylko w takim przypadku kraj jest gotowy na wprowadzanie zmian, które mogą zapobiec spełnieniu się „czarnych scenariuszy”²⁴. Dla posiadających żywotne interesy na całym świecie Stanów Zjednoczonych sprawa odnowienia przywództwa międzynarodowego była klu-

²⁰ L. Egan, A. Yukhananov, *G20 gives U.S. year-end deadline for IMF reforms*, Reuters, 11.04.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/04/11/us-g20-economy-idUSBREA3A1FC20140411> (dostęp: 26.05.2014).

²¹ *2009 U.S.-EU Summit Declaration*, November 3, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2009/11/03/2009-us-eu-summit-declaration> (22.05.2011). W obradach G20 biorą udział przedstawiciele: Arabii Saudyjskiej, Argentyny, Australii, Brazylii, Chin, Francji, Indii, Indonezji, Japonii, Kanady, Korei Południowej, Meksyku, Niemiec, Rosji, RPA, Stanów Zjednoczonych, Turcji, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz Unii Europejskiej.

²² W szczytach G8 biorą udział przywódcy Francji, Japonii, Kanady, Niemiec, Rosji, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Włoch oraz przedstawiciele Unii Europejskiej.

²³ G. J. Ikenberry, *A Crisis of Global Governance?*, „Current History”, November 2010, s. 315.

²⁴ Cyt. za: F. Zakaria, *Can America Be Fixed? The New Crisis of Democracy*, „Foreign Affairs”, January/February 2013, s. 31.

czowa. Problemem tym zajmowali się eksperci stosunków międzynarodowych, próbujący wskazać powody utraty przez Stany Zjednoczone pozycji lidera i proponujący metody zmiany tej sytuacji.

Amerykański politolog i publicysta²⁵ proponował, by odbudowę przywództwa światowego rozpocząć od uporządkowania spraw wewnętrznych: wprowadzania reform fiskalnych, zwiększenia inwestycji w infrastrukturę, uchwalenia dobrej ustawy imigracyjnej i edukacyjnej. Miało się to przyczynić do wzrostu konkurencyjności amerykańskiej gospodarki. Zakaria podkreślał, że Stany Zjednoczone powinny oprzeć swój rozwój na wysoko wykwalifikowanych pracownikach, nowoczesnej infrastrukturze, samowystarczalności energetycznej, nauce i innowacyjnej technologii. Zdawał sobie jednak sprawę z istnienia silnych podziałów politycznych w amerykańskim Kongresie. Od listopada 2010 r. większość miejsc w Izbie Reprezentantów posiadali przedstawiciele Partii Republikańskiej, a Senacie – Partii Demokratycznej, co utrudniało przeprowadzanie koniecznych reform²⁶.

Zakaria zauważył również bardzo niski poziom zaufania społecznego do instytucji politycznych. Według badań *American National Election Studies* w styczniu 2010 r. tylko 19% Amerykanów dekladowało poparcie dla rządu federalnego²⁷. Autor upatrywał przyczyny słabnięcia pozycji Stanów Zjednoczonych głównie w błędnej polityce gospodarczej. Stwierdził, że choć średnie płace nieznacznie wzrastały przez ostatnie 40 lat, wynikało to z coraz większego zadłużania się obywateli, którzy od początku lat 80. XX w. więcej konsumowali niż produkowali²⁸. Od tego czasu najszybciej wzrastały również wydatki federalne, generując rosnący deficyt budżetowy i zadłużenie rządu, sięgające w 2010 r. 107% PKB²⁹.

Zdaniem Zakaria polityka cięć wydatków na reformy byłaby błędem, gdyż im dłużej odkłada się ich realizację, tym ich koszty będą większe. Aby poprawić konkurencyjność amerykańskiej gospodarki, konieczne było wprowadzenie zmian strukturalnych (np. uproszczenie przepisów podatkowych) i większych inwestycji w przyszły rozwój. Przede wszystkim należało zwiększyć nakłady na modernizację infrastruktury: dróg, mostów, systemu kontroli lotów, sieci energetycznych i wodociągów. Kongres przyznawał środki na takie cele, kierując się bieżącymi interesami politycznymi, a nie zaspakajaniem najpilniejszych potrzeb, dlatego konieczne byłoby założenie Narodowego Banku Infrastruktury – z kapitałem rządowym i prywatnym. Mogło to zapobiec marnotrawstwu środków, gdyż projekty do realizacji będą zatwierdzać technokraci, kierujący się kryteriami merytorycznymi, a nie politycy chcący zapewnić sobie poparcie polityczne w poszczególnych okręgach wyborczych³⁰. Konkludując, Zakaria określił, że najważniejsze dla pobudzenia wzrostu gospodarczego było zrównoważenie budżetu, by wygenerować środki na inwestycje. Najważniejsze z nich to nie tylko infrastruktura, nauka i technologia, ale także edukacja i programy przygotowujące do wykonywania różnych zawodów. Rząd amerykański powinien

²⁵ Farced Zakaria jest wydawcą tygodnika „Time”, publikował m.in. w „Newswecku” i w dzienniku „Washington Post”.

²⁶ F. Zakaria, *op. cit.*, s. 22-33.

²⁷ *Ibidem*, s. 23.

²⁸ W 1974 r. zadłużenie amerykańskich gospodarstw domowych wynosiło 665 miliardów USD, a w 2010 r. – już 13 bilionów USD (F. Zakaria, *op. cit.*, s. 29)

²⁹ *Ibidem*, s. 28. Według danych *Federal Reserve Bank of St. Luis*, w 2010 r. zadłużenie rządu amerykańskiego wynosiło 94,8% PKB, a w 2013 r. – już ponad 104%. Z tego wynika, że było ono mniejsze, niż podaje Zakaria, ale możemy obserwować jego stały wzrost, <http://research.stlouisfed.org/fred2/series/GGDTAUSA188N>, (dostęp: 30.05.2014).

³⁰ F. Zakaria, *op. cit.*, s. 31.

wspierać szkolenia wysoko wykwalifikowanych pracowników, gdyż opierając się na taniej sile roboczej, gospodarka amerykańska nie ma szans konkurowania z Indiami czy z Chinami³¹.

Paul K. MacDonald i Joseph M. Parent zbadali konsekwencje spadku państw w rankingu światowej produkcji od 1870 r. Stany Zjednoczone są obecnie w takiej sytuacji, dlatego ich rząd powinien podjąć konkretne działania, by odwrócić ten niepokojący trend, a najprostszą receptą była polityka zmniejszania wydatków (*retrenchment*). Proponowali zmniejszenie budżetu na zaangażowanie międzynarodowe, dzielenie jego kosztów z sojusznikami i unikanie – jeśli to możliwe – udziału w operacjach militarnych. Zdawali sobie sprawę, że takie działania mogą „osłabiać morale sojuszników i ośmielać wrogów”³², jednak podejmowane w przeszłości, np. przez Wielką Brytanię, pozwalały utrzymać silną pozycję na arenie międzynarodowej. Wyrażano przekonanie, że Stany Zjednoczone, ponosząc zbyt duże wydatki na utrzymanie systemu międzynarodowego, osłabiają swą gospodarkę, pozwalając innym państwom umacniać pozycję swoim kosztem.

MacDonald i Parent uważali, że Stany Zjednoczone powinny zacieśnić sojusze z Japonią i Indiami, by państwa te wzięły odpowiedzialność za region Azji. Stwierdzili, że dzięki temu można będzie stworzyć przeciwwagę dla Chin, dla których ekspansja będzie wtedy bardziej kosztowna. Natomiast w przypadku, gdy Stany Zjednoczone same zdecydowałyby się zwiększyć siły militarne w Azji, spowoduje to dodatkowe wydatki na broń i będzie postrzegane przez Chiny jako prowokacja do eskalacji rywalizacji. Według MacDonalda i Parenta, Amerykanie powinni podejmować bardziej przemyślane decyzje o użyciu swoich zasobów. Promując politykę oszczędności, nie zachęcali do jej równomiernego stosowania. Za priorytet uznali zachowanie możliwości zapobiegania konfliktom zbrojnym z udziałem mocarstw, jak również zdolność do walki w takich konfliktach. Najbardziej kontrowersyjnym punktem raportu MacDonalda i Parenta jest stwierdzenie, że Stany Zjednoczone tracą zbyt wiele zasobów na walkę z niepaństwowymi aktorami stosunków międzynarodowych, takimi jak komórki terrorystyczne czy handlarze narkotyków. Należy zauważyć, że zagrożenia te są obecnie bardziej realne niż konflikt militarny między mocarstwami. Autorzy zdecydowanie rekomendowali zakończenie obecności wojsk amerykańskich w Iraku i w Afganistanie oraz powstrzymanie się od wszelkich interwencji w konflikty wewnętrzne na Bliskim Wschodzie podczas „Arabskiej Wiosny”³³. Priorytetowym obszarem zaangażowania powinien być region Azji i Pacyfiku³⁴.

Zbigniew Brzeziński skupiał swoje refleksje bardziej na pozaekonomicznym wymiarze amerykańskiej roli na arenie międzynarodowej. Postawił tezę o potędze Stanów Zjednoczonych jako najważniejszej gwarancji stabilności na świecie. Największym problemem jest fakt, że czasem amerykańskie działania podważają tradycyjnie rozumianą suwerenność narodową. Za niebezpieczną tendencję uznał też podtrzymywanie wśród społeczeństwa przekonania o ciągłym zagrożeniu, co powodowało agresywną politykę wobec świata zewnętrznego i ograniczanie wolności obywatelskich w Stanach Zjednoczonych. Brzeziński stwierdził, że sposobem na zmianę tego stanu rzeczy jest rezygnacja z dominacji na rzecz wielostronnej współpracy. Przekonywał,

³¹ *Ibidem*, s. 32.

³² P.K. MacDonald, J. M. Parent, *Resurrecting Retrenchment: The Grand Strategic Consequences of U.S. Decline*, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/macdonald-parent-may-2011-is-%20brief.pdf> (dostęp: 30.09.2014).

³³ W momencie wydania raportu, w maju 2011 r., siły Stanów Zjednoczonych były już zaangażowane w operację w Libii.

³⁴ P.K. MacDonald, J. M. Parent, *op.cit.*

że globalizacja oznacza powstawanie bardzo silnych współzależności, a jeśli Stany Zjednoczone będą działać w sposób unilateralny, grozi im osłabienie sojuszy³⁵. Kilka lat później Brzeziński krytykował kolejne amerykańskie administracje za zmarnowanie szans ustanowienia silnego przywództwa po zakończeniu zimnej wojny. Oceniał przy tym negatywnie sposoby realizacji przywództwa w takich obszarach jak: kształtowanie systemu współdziałania z innymi państwami w celu zapobiegania i kończenia konfliktów; powstrzymanie proliferacji broni masowego rażenia i terroryzmu; likwidacja nierówności w położeniu ludności świata; kształtowanie świadomości globalnej, np. w dziedzinie ochrony środowiska. Postulował jak najszybsze podjęcie działań w celu naprawienia tych błędów³⁶.

W pracy z 2012 r.³⁷, Zbigniew Brzeziński krytykował politykę amerykańskiej administracji zaniedbującej Europę na rzecz koncentrowania wysiłków na relacjach z Azją. Stany Zjednoczone powinny zintensyfikować współpracę z Turcją i Rosją (choć wyrażał obawy wobec roli tego mocarstwa w polityce światowej), a w Azji dążyć do utrzymania równowagi sił. Wzywał do większego zaangażowania w utrzymanie pokoju na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Uważał, że zmierzchu potęgi USA można uniknąć, gdy państwo to zawrze więcej koniecznych strategicznych sojuszy.

DYPLOMACJA TRANSFORMACYJNA

Konieczność poprawy wizerunku Stanów Zjednoczonych na świecie została zauważona już w czasie drugiej kadencji George'a W. Busha. W styczniu 2006 r. sekretarz stanu Condoleezza Rice ogłosiła strategię dyplomacji transformacyjnej (*transformational diplomacy*). Była to inicjatywa współpracy z wieloma partnerami na świecie, w celu zbudowania „zrównoważonych, dobrze zarządzanych państw, które mogłyby odpowiadać adekwatnie na potrzeby swoich obywateli i działać odpowiedzialnie na arenie międzynarodowej”³⁸. Rice zauważyła potrzebę zmian w amerykańskich instytucjach dyplomatycznych, „by służyły nowym celom dyplomatycznym i niwelowaniu zagrożeń XXI w.”³⁹ W ramach tej strategii miała być realizowana tzw. koncepcja 3D: *defense, development, diplomacy* (obrony, rozwoju i dyplomacji). Stany Zjednoczone powinny wpływać na zmiany w poszczególnych krajach za pomocą koordynacji działań tych trzech czynników. W Departamencie Stanu powstało Biuro Koordynatora ds. Rekonstrukcji i Stabilizacji (*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*)⁴⁰, którego zadaniem było sprawdzanie, czy programy pomocy są zgodne z celami amerykańskiej polityki zagranicznej, a także nowe stanowisko Dyrektora ds. Pomocy Zagranicznej (*Director of Foreign Assistance*). Utworzono również ze-

³⁵ Z. Brzeziński, *Wybór Dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004.

³⁶ Z. Brzeziński, *Druga szansa. Trzej prezydenci i kryzys amerykańskiego supermocarstwa*, Warszawa 2008.

³⁷ Idem, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York 2012.

³⁸ C. Rice, *Transformational Diplomacy*, Georgetown University, Washington, DC, January 18, 2006, <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm> (dostęp: 21.09.2013).

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Biuro to zostało zastąpione w listopadzie 2011 r. przez *Bureau of Conflict and Stabilization Operations*, mające pełnić podobne funkcje. Więcej na temat jego działalności: N.M. Serafino, *In Brief: State Department Bureau of Conflict and Stabilization Operations (CSO)*, October 10, 2012, Congressional Research Service, <http://fas.org/sgp/crs/row/R42775.pdf> (dostęp: 19.10.2014).

społy złożone z ekspertów i przedstawiciele organizacji pozarządowych, które miały wspierać misje wojskowe oraz agendy monitorujące internet i zagraniczne media.

Kluczowe było zwiększenie związków między Departamentem stanu a *USAID* (*United States Agency for International Development*), gdyż celem tej agencji jest promowanie demokracji poprzez programy pomocy. Bardzo ważna była także koordynacja działań między agencjami działającymi w 3D, gdyż często dublowały swe wysiłki, a w wielu przypadkach nawet rywalizowały. Ponadto brak spójnej strategii rządowej w czasie prezydentury George'a W. Busha utrudniał działania organizacjom pozarządowym, które nie mogły otrzymać kompleksowych informacji⁴¹. Zakładano również wysłanie w różne regiony świata pracowników cywilnych z zadaniem wspomagania stabilizacji i rozwoju na poziomie struktur władzy i społeczeństw. W celu przygotowania pracowników rządowych do sprostania nowym wyzwaniom, przewidziano więcej środków na ich wszechstronne szkolenia⁴². Wielu dyplomatów zostało przeniesionych z Waszyngtonu i placówek europejskich do państw w Afryce i Azji, nie tylko do stolic, ale także do mniejszych miast. Mieli lepiej poznać potrzeby i nawiązać kontakty ze społecznościami lokalnymi⁴³.

Ponadpartyjny komitet doradczy, złożony z członków Kongresu i niezależnych ekspertów (*Advisory Committee on Transformational Diplomacy*) rekomendował podwojenie w ciągu 10 lat personelu dyplomatycznego, zwiększenie kompetencji Departamentu Stanu, utworzenie agendy odpowiedzialnej za dyplomację publiczną, szkolenie nowych kadr, wzmocnienie współpracy Departamentu Stanu z korporacjami wielonarodowymi, organizacjami pozarządowymi i ośrodkami akademickimi⁴⁴.

Według Justina Vaïsse'a koncepcja dyplomacji transformacyjnej była zasadniczo zgodna z doktryną Busha⁴⁵, gdyż zakładała, że demokratyzacja państw jest właściwym sposobem rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem. Zauważył jednak, że przeprowadzenie wyborów nie jest dowodem zakończenia tego procesu – społeczeństwa muszą otrzymać długofalowe wsparcie, by przekonać się do korzyści wypływających z utrzymania tego ustroju⁴⁶.

⁴¹ R. L. Gallucci, *The Department of State: Reorganizing for a New Mission*, w: K.M. Campbell, J. Price (red.), *The Instruments and Institutions...*, s. 40.

⁴² CRS Report to Congress: K.H. Nakamura, S. B. Epstein, *Diplomacy for the 21st Century: Transformational Diplomacy*, August 23, 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34141.pdf> (dostęp: 20.02.2014).

⁴³ W 2006 r. ubyło 4% pracowników Departamentu Stanu działających w Europie (włączając Rosję i Turcję) oraz w samych Stanach Zjednoczonych (2%). Największy wzrost personelu odnotowały placówki w Indiach i Pakistanie (11%), w Afryce Północnej i w regionie Azji Południowo-Wschodniej (po 5%). O 2% zwiększyła się liczba dyplomatów w Afryce Subsaharyjskiej (*2006 Report to Employees Advancing Transformational Diplomacy*, <http://www.state.gov/documents/organization/69898.pdf> (dostęp: 16.07.2014).

⁴⁴ *Advisory Committee on Transformational Diplomacy: Final Report of the State Department in 2025 Working Group*, <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/99879.pdf> (dostęp: 21.04.2014).

⁴⁵ Doktryna Busha, zawarta w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa z 2002 r. zakładała możliwość ataku prewencyjnego, odejścia od zasady multilateralizmu (działania bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ) i konieczności szerzenia demokracji. Zakładano, że demokratyzacja będzie skutecznym środkiem przeciw zagrożeniom bezpieczeństwa, związanym m.in. z terroryzmem (J. Kiwerska, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, http://www.iz.poznan.pl/news/206_nr%2040.%20Strategia%20bezpiecze%C5%84stwa%20narodowego%20USA.pdf (dostęp: 23.05.2014).

⁴⁶ J. Vaïsse, *Transformational Diplomacy*, „Chaillot Paper”, No 103, June 2007, Institute for Security Studies, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp103.pdf> (dostęp: 16.07.2014).

Podczas realizacji tej strategii występowały zasadnicze trudności. Po pierwsze, wciąż więcej środków finansowych było wydawanych na cele ściśle militarne, np. utrzymanie wojsk amerykańskich w Afganistanie i Iraku, niż na pomoc rozwojową⁴⁷. Występowało też zjawisko militaryzacji tej pomocy, gdyż zarówno Departament Stanu, jak i organizacje pozarządowe miały mniej pieniędzy na swą działalność. Kongres, nawet zwiększając budżet Departamentu Stanu, jeszcze więcej przeznaczał na funkcjonowanie Departamentu Obrony, pod którego egidą przeprowadzano także akcje niemilitarne, np. pomoc podczas tsunami czy nadzorowanie wyborów. W związku z tym nierównowaga w finansowaniu tych dwóch departamentów stale się powiększała. Poza tym, konflikty interesów między poszczególnymi agencjami ograniczały skuteczność programów dyplomatycznych i rozwojowych⁴⁸.

Robert Gallucci postrzegał to jako problem twierdząc, że często siły wojskowe nie posiadają odpowiednich umiejętności i wiedzy. Na przykład nadzorując pomoc w stabilizacji po konflikcie, często łamią zasadnicze reguły obowiązujące w poszczególnych krajach. Zauważył również, że w wielu regionach amerykańskie siły militarne są odbierane negatywnie, w związku z tym należy oddzielić ich zadania od misji innych agencji. Analizując przypadek Iraku stwierdził, że np. żołnierze zajmujący się budową infrastruktury, dokonują również przeszukań w domach ludności cywilnej. Powoduje to dezorientację społeczeństwa i spadek zaufania do Amerykanów⁴⁹.

Trzeba również zauważyć, że dyplomacja transformacyjna była często oceniana w poszczególnych krajach jako dążenie do narzucania amerykańskich rozwiązań w reformach politycznych, społecznych i gospodarczych. Negatywne doświadczenia z epoki kolonialnej powodowały nieufność wobec Zachodu. „Dlaczego Indonezyjczycy mają słuchać rad amerykańskich dyplomatów w sprawie reform swojego systemu prawnego?” – pytał retorycznie Justine Vaïsse. Zauważył, że nie dość, że problem jest bardzo skomplikowany, to jeszcze dotyczy suwerenności narodowej, której utrzymanie było priorytetem dla państw, które uzyskały ją po II wojnie światowej⁵⁰. Trudno było się również spodziewać, że pomoc będzie kierowana do najbardziej potrzebujących, a nie do państw najważniejszych z punktu widzenia interesu narodowego USA.

Strategia dyplomacji transformacyjnej została zarzucona po tym, jak w 2009 r. na fotelu prezydenta George'a W. Busha zastąpił Barack Obama. Przestały też działać związane z nią instytucje. Kojarzyła się bowiem przede wszystkim negatywnie jako wyraz dążeń Amerykanów do dostosowywania zasad funkcjonowania poszczególnych krajów do swoich norm i interesów. Trzeba przyznać, że reformowanie struktur Departamentu Stanu w celu dostosowania jego działań do realnej sytuacji na świecie było cenną i słuszną inicjatywą. Obama popierał te zmiany, lecz chcąc odciąć się od stylu polityki zagranicznej swojego poprzednika, skłaniał się do przyjęcia nowej strategii, opartej na *smart power*.

⁴⁷ Należy przy tym zaznaczyć, że według danych z 2012 r. Stany Zjednoczone pozostawały światowym liderem, jeśli chodzi o wartość pomocy rozwojowej, przeznaczając na ten cel rocznie ponad 30 mld USD. Druga w tym rankingu Wielka Brytania wydawała 14 mld USD. Jeśli jednak wziąć pod uwagę procent PKB, przoduje Luksemburg (1%), a Stany Zjednoczone zajmują dopiero 19. miejsce (0,19%). *Aid Statistics – OECD*, <http://www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountrieslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm> (dostęp: 17.07.2014).

⁴⁸ L. Schirch, A. Kishbaugh, *Leveraging “3D” Security: From Rhetoric to Reality*, „Foreign Policy in Focus”, November 14, 2006, http://fpif.org/leveraging_3d_security_from_rhetoric_to_reality/ (dostęp: 17.09.2013).

⁴⁹ R.L. Gallucci, *op.cit.*, s. 43.

⁵⁰ J. Vaïsse, *op.cit.*, s. 26.

Soft power i smart power

Strategię zakładającą większe wykorzystanie „miękkiej siły” (*soft power*), zaproponował Joseph Nye zakładając, że „polityka stała się walką o wiarygodność”⁵¹. Według Nye’a składają się na nią: atrakcyjność kultury, ideologii i jakości prowadzonej polityki zagranicznej. Zauważył, że jeśli nawet obywatele poszczególnych krajów nie zgadzali się z polityką USA, nie oznaczało to, że popierają Al Kaidę. Stwierdził, że o ich przychylności należy walczyć za pomocą *soft power*, np. budując szkoły lub oferując możliwość studiowania w Stanach Zjednoczonych. Uważał, że takie działania są bardziej skuteczne niż pokaz siły. „Nie jest takie ważne, czyja armia wygrywa, ale czyja historia się przebiega”⁵². Zaznaczał jednak, że Stany Zjednoczone posiadają także siłę militarną i gospodarczą, a w dobie zmierzchu dominacji na świecie, powinny wykorzystywać cały swój potencjał i wszystkie dostępne zasoby. Dlatego najlepszym rozwiązaniem jest używanie *smart power* – kombinacji „miękkiej” i „twardej” siły w odpowiednich dla danej sytuacji proporcjach. Koncepcja ta była silnie oparta na współpracy z innymi krajami. Władze miały bardzo dokładnie określić cel swoich działań, oszacować dostępne środki, poznać politykę podmiotów, na które chcą oddziaływać i znaleźć możliwe pola porozumienia. Na podstawie tych ustaleń miały wybrać formę użycia najbardziej skutecznego rodzaju siły. Nye podkreślał konieczność współpracy z korporacjami, które dominowały na rynkach finansowych, kontrolowały przepływ informacji, wiedzę i technologię. Zauważał także istotną rolę organizacji pozarządowych, stwierdzając, że ważne źródła *soft power* znajdują się poza zasięgiem państwa⁵³. We współczesnym świecie Stany Zjednoczone będą zmuszone wykorzystywać siłę innych państw dla realizacji swoich celów, więc ich „przyciąganie” w pokojowy sposób jest niezbędne⁵⁴. W pracy z 2011 r. ponownie dowodził, że choć nie można lekceważyć sił ekonomicznej i militarnej, należy bardziej dowartościować rolę informacji i komunikacji (internet i media społecznościowe) oraz postrzeganie rządu danego państwa jako prawomocnego i posiadającego autorytet moralny⁵⁵.

Z inicjatywy ośrodka analitycznego *Center for Strategic and International Studies* powstała komisja złożona z kongresmanów Partii Republikańskiej i Partii Demokratycznej (*Smart Power Commission*), która opracowała najważniejsze punkty nowej strategii:

- 1) stworzenie stanowiska osoby odpowiedzialnej za koordynację pracy różnych agencji, planującej z biurem Zarządzania i Budżetu przesuwanie środków na najważniejsze cele;
- 2) koncentrację na umacnianiu sojuszy i istniejących międzynarodowych instytucji, promowaniu globalnego rozwoju;
- 3) rozwijanie *public diplomacy*: promowanie kontaktów międzynarodowych, także między obywatelami poszczególnych państw;
- 4) wspieranie wolnego handlu i integracji regionalnej;
- 5) wprowadzanie nowych technologii celem zapobiegania zmianom klimatu i zastępowania wyczerpujących się surowców naturalnych⁵⁶.

⁵¹ J. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 40. Por. wydanie oryginalne: J. S. Nye, *Soft Power. The Means to Success In World Politics*, New York 2004.

⁵² *Ibidem*, s. 40-47.

⁵³ *Ibidem*, s. 188-190.

⁵⁴ J. Nye, *The Future of American Power*, „Foreign Affairs”, November/December 2010, s. 11-12.

⁵⁵ J. Nye, *The Future of Power...*

⁵⁶ C. Cohen, J. S. Nye Jr., R. L. Armitage, CSIS Commission on Smart Power, *A Smarter, More Secure America*, November 6, 2007, http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf (dostęp: 23.09.2013).

Jako bariery dla wprowadzania w życie *smart power* wymieniano najczęściej istnienie zagrożeń asymetrycznych, ograniczone środki finansowe (także na pomoc rozwojową), zmniejszające się poparcie społeczeństwa amerykańskiego dla intensywnego zaangażowania Stanów Zjednoczonych na świecie. Zauważano również, że nie zawsze kraje korzystające z amerykańskiej pomocy zmieniają swoją politykę. Krytycy stwierdzali, że w wyniku przyjęcia strategii *smart power* Stany Zjednoczone stałyby się „skrzyżowaniem światowego policjanta ze światowym pracownikiem socjalnym”, co było niemożliwe w dobie problemów wewnętrznych przeżywanych przez USA⁵⁷.

Barack Obama, po dojściu do władzy w 2009 r., „odziedziczył” po swoim poprzedniku wiele poważnych problemów, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Pierwszym z nich był kryzys finansowy, który rozpoczął się pod koniec prezydentury G.W. Busha i szybko rozprzestrzenił się na rynki najsilniej powiązane z gospodarką amerykańską. Trwały również wojny w Afganistanie i w Iraku. Kluczową kwestią do rozwiązania był też rozwój programów nuklearnych Iranu i Korei Północnej oraz trwająca walka z organizacjami terrorystycznymi. Jeszcze w czasie prezydenckiej kampanii wyborczej, Obama opublikował artykuł⁵⁸, dotyczący założeń polityki zagranicznej kandydata. Główną tezą była konieczność odbudowania na świecie zaufania do Stanów Zjednoczonych, poważnie nadwężonego przez działania administracji George’a W. Busha. Obama przyznał, że Stany Zjednoczone nie były w stanie samodzielnie sprostać wszystkim wyzwaniom współczesności. Dlatego stwierdził, że budowanie trwałych sojuszy we wszystkich regionach – szczególnie w Azji, leży w żywotnym interesie USA.

W pierwszym roku prezydentury Obama wykonał ważne gesty, które miały pokazać światu, że Stany Zjednoczone zmieniają styl działania. Wyraził m.in. gotowość do wzmoczenia wysiłków rozbrojeniowych, w czerwcu 2009 r. podczas wizyty w Kairze proklamował nowe otwarcie na świat muzułmański i chęć dialogu z Iranem. Zamierzał także poprawić stosunki z Rosją i zintensyfikować mediację w konflikcie izraelsko-palestyńskim. Prezydent zdawał sobie sprawę, że zanim podejmie nowe inicjatywy, musi zakończyć konflikty w Iraku i w Afganistanie. Jak ocenił Joseph Nye, Obama dał się poznać jako przywódca pragmatyczny, który w żadnej mierze nie był „wiecznym ideologiem”. Mimo to, dokonały się widoczne zmiany: np. poprawa wizerunku USA na świecie czy skierowanie większej uwagi na azjatyckie interesy Stanów Zjednoczonych. Według Nye’ego, doktryna Obamy polegała na bardziej powściągliwym używaniu siły militarnej (choć nie wykluczała możliwości jej zastosowania nawet w sposób unilateralny), tworzeniu koalicji w celu rozwiązywania problemów globalnych (nie dotyczących wyłącznie i bezpośrednio USA) i większej aktywności w regionie Azji i Pacyfiku⁵⁹. Zgodnie z tą doktryną, w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa (NSB) z 2010 r. podkreślano raczej konieczność umocnienia amerykańskiego przywództwa w nowym układzie sił na świecie, w którym pojawiły się nowe potęgi. Biały Dom nie występował z pozycji hegemonu – w NSB stwierdzono *explicite*, że Stany Zjednoczone nie mogły same osiągnąć wielkich celów, gdyż ich możliwości i zasoby były ograniczone⁶⁰. Istniało bowiem wiele zagrożeń, których eliminacją byli

⁵⁷ *Global Trends 2030: Alternative Worlds: a Publication of the National Intelligence Council* <http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf> (dostęp: 24.09.2013).

⁵⁸ B. Obama, *Renewing American Leadership*, „Foreign Affairs”, July/August 2007, s. 8-9.

⁵⁹ J. Nye, *The Obama’s Doctrine First Term*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-obama-doctrine-s-first-term-by-joseph-s--nye> (dostęp: 24.04.2014).

⁶⁰ *The National Security Strategy*, The White House, Washington D.C. May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (dostęp: 23.10.2010).

żywnotnie zainteresowani wszyscy gracze, a rosnące współzależności w różnych obszarach stosunków międzynarodowych czyniły współpracę konieczną⁶¹.

By osiągnąć cele swej doktryny, Obama i pełniący funkcję sekretarza stanu za jego pierwszej kadencji Hillary Clinton, uczynili swoimi priorytetami wzmocnienie możliwości działania dyplomacji i wspieranie programów pomocy rozwojowej. W tym celu planowali zreorganizować struktury i zwiększyć budżet Departamentu Stanu, co realizowano w czasie obu kadencji. Skuteczność *smart power* była w dużej mierze uzależniona od rządowych nakładów finansowych, szczególnie na pomoc rozwojową. Jednak budżet na działania dyplomacji i USAID za kadencji Obamy zmniejszał się sukcesywnie był niższy niż proponowany przez prezydenta. Dlatego można stwierdzić, że ten postulat związany ze wzmocnieniem „miękkiej siły” nie może być realizowany⁶².

Hilary Clinton była zdecydowana przeprowadzić zasadnicze zmiany w Departamencie Stanu, które czyniłyby amerykańską politykę zagraniczną bardziej skuteczną. Oprócz wspomnianego wyżej zwiększenia budżetu, zauważyła konieczność szkolenia kadr, by pracownicy byli przygotowani do sprostania nowym wyzwaniom XXI w.; angażowanie do współpracy aktorów pozapaństwowych, także poza tradycyjnymi kanałami dyplomatycznymi oraz bardziej efektywne używanie nowoczesnych technologii⁶³.

Ważnym testem dla skuteczności *smart power* były wydarzenia nazwane Arabską Wiosną. Po rewolucjach w Tunezji i Egipcie, fala protestów rozlała się na prawie wszystkie kraje arabskie, z wyjątkiem Kataru oraz Libanu⁶⁴. Te wydarzenia zaskoczyły Zachód. Warto przypomnieć, że zarówno kraje europejskie, jak i Stany Zjednoczone, utrzymywały poprawne stosunki, a niekiedy wręcz wspierały autorytarne rządy w krajach arabskich. Z tego względu ich wiarygodność wśród buntujących się przeciw własnym rządóm obywateli regionu Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i Półwyspu Arabskiego była niska. Trudno było przewidzieć rozwój wydarzeń, dlatego Zachód początkowo przyjął pozycję obserwatora, zastanawiając się, jakie skutki może przynieść obalenie dyktatorów. Reakcja Stanów Zjednoczonych na Arabską Wiosnę była postrzegana jako dylemat między obawami o stabilność regionu i zadowoleniem z demokratycznych reform⁶⁵. Mimo dramatycznych wydarzeń w wielu krajach, decyzja o działaniach militarnych państw NATO została podjęta tylko w przypadku Libii⁶⁶. Stany Zjednoczone były pierwszym krajem, który zamroził w swoich bankach libijskie aktywa warte 32 mld USD, przekonując inne państwa do podjęcia podobnych działań. Amerykanie poparli rezolucję RB ONZ z 17 marca 2011 r. wprowadzającą strefę zakazu lotów wojskowych nad Libią i sankcjonującą użycie środków militar-

⁶¹ R. Menon, *Pax Americana and the Rising Powers*, „Current History”, November 2009, s. 353-360; S. F. Szabo, *Welcome to the Post-Western World*, „Current History”, January 2011, s. 9-13.

⁶² R. Rumbaugh, *President Proposes and Congress Disposes. FY15 International Affairs Budget Request*, http://www.stimson.org/images/uploads/bfadb008_president_proposes_and_congress_disposes.pdf, (dostęp: 23.10.2014).

⁶³ E. Chow, R. Weitz, *Rebuilding Diplomacy: A Survey of Past Calls for State Department Transformation*, August 2010, <http://www.cnas.org/files/documents/publications/Rebuilding%20Diplomacy-Chow%20Weitz.pdf> (dostęp: 12.06.2014).

⁶⁴ W. Repetowicz, „Arabska wiosna” – szanse i zagrożenia, Brief Programowy Instytutu Kosińskiego, kwiecień 2011, <http://www.ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2011/04/arabska-wiosna.pdf> (dostęp: 11.05.2012).

⁶⁵ *EU-Washington Forum ONLINE, Debate Summary*, <http://www.iss.europa.eu/regions/unit01-states/washington-forum-debate/> (dostęp: 23.02.2012).

⁶⁶ Więcej na ten temat: I. H. Daalder, J. G. Stavridis, *NATO's Victory in Libya*, „Foreign Affairs”, March/April 2012, s. 2-7.

nych w celu obrony ludności cywilnej⁶⁷. Choć w ciągu pierwszych dwóch tygodni operacji przeprowadzili najwięcej ataków z powietrza, Obama nie chciał, by akcja była postrzegana jako prowadzona pod amerykańskim dowództwem. Twierdził, że rola sił USA była jedynie pomocnicza (*supporting*)⁶⁸. Operacja *NATO* zakończyła się 31 października 2011 r., gdy uznano, że przeciwnicy Kaddafiego przejęli kontrolę nad całym krajem i mogli przystąpić do tworzenia nowych rządów.

Według Josepha Nye'a, interwencja *NATO* w Libii była dobrym, wręcz modelowym przykładem zastosowania *smart power*. Uważał, że Waszyngton bardzo dobrze przygotował komponent *soft power*, pozyskując mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ, jak również poparcie Ligi Arabskiej. Również amerykańska *hard power* była właściwie wykorzystana: w ramach operacji *NATO*, a część jej kosztów została przerzucona na europejskich sojuszników⁶⁹.

W przypadku innych państw objętych Arabską Wiosną Amerykanie i ich sojusznicy z *NATO* zdecydowali, że lepszym rozwiązaniem było udzielanie dyskretnej pomocy w odbudowie krajów, które zdołały obalić dyktatorów. Na szczycie G8 we Francji w maju 2011 r. podjęto inicjatywę *Deauville Partnership*, deklarując pomoc w transformacji, zarówno politycznej, jak i gospodarczej⁷⁰. W oświadczeniu po szczycie USA-UE z listopada 2011 r., państwa Zachodu wyraziły wolę zwiększenia wymiany handlowej i inwestycji w regionie, jak również współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi w celu wsparcia dla młodych demokracji⁷¹. Stany Zjednoczone nie były jednak w stanie zapewnić pomocy rozwojowej każdemu krajowi, który wprowadzał demokratyczne zmiany. Na przykład pomoc USA dla Egiptu po obaleniu Hosniego Mubaraka pozostała na tym samym poziomie, co przed przewrotem, przy czym zdecydowanie przeważały nakłady na pomoc militarną⁷².

Działania Obamy wobec Arabskiej Wiosny były nacechowane dużą ostrożnością – nie była to z pewnością strategia zgodna z „dyplomacją transformacyjną” George'a W. Busha. Nye przyznał, że nie zawsze można skutecznie działać zgodnie z koncepcją *smart power*. Twierdził, że nie było to możliwe w przypadku Syrii, kiedy mimo zakrojonej na szeroką skalę kampanii dyplomatycznej, nie udało się zdobyć poparcia Rosji i Chin dla skoordynowanej akcji pod egidą ONZ, a „twarda siła” została zaaplikowana jedynie w formie sankcji gospodarczych⁷³.

⁶⁷ Stany Zjednoczone uznały, że została ona podjęta w celu realizacji normy „odpowiedzialności za ochronę” (*the responsibility to protect*) – konieczności interwencji społeczności międzynarodowej, gdy rząd nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa obywatelom swojego państwa.

⁶⁸ E. Schmitt, *U.S. Gives Its Air Power Expansive Role in Libya*, „The New York Times”, March 28, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/03/29/us/29military.html> (dostęp: 16.08.2011).

⁶⁹ Interview: Dr. Joseph Nye, Jr., „Diplomatic Courier”, January 21, 2012, <http://www.diplomaticcourier.com/news/topics/diplomacy/1368-interview-dr-joseph-nye-jr>, (dostęp: 21.07.2014).

⁷⁰ S. Serfaty, *The New Middle East Will Test Europe*, „Current History”, March 2012, s. 118-119.

⁷¹ *Joint Statement: US-EU Summit 2011*, November 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/joint-statement-us-eu-summit> (dostęp: 21.02.2012).

⁷² W 2010 r. ogólna wartość amerykańskiej pomocy dla Egiptu wynosiła 1552 mln USD, z czego 1300 mln USD przeznaczono na cele militarne. W 2013 r. wartości te przedstawiały się odpowiednio: 1477 mld USD, 1200 mln USD (J. M. Sharp, *Egypt: Background and U.S. Relations*, June 5, 2014, Congressional Research Service, <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf> (dostęp: 18.07.2014).

⁷³ Interview: Dr. Joseph Nye, Jr., „Diplomatic Courier”, January 21, 2012, <http://www.diplomaticcourier.com/news/topics/diplomacy/1368-interview-dr-joseph-nye-jr>, (dostęp: 21.07.2014). Por. M. O'Hanlon, *Winning Ugly in Libya. What the United States Should Learn From Its War in Kosovo*, „Foreign Affairs”, March 30, 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67684/michael-ohanlon/winning-ugly-in-libya> (dostęp: 23.11.2011).

WNIOSKI

Reasumując można stwierdzić, że Stany Zjednoczone wciąż utrzymują przywództwo na świecie ze względu na przewagę w bardzo wielu dziedzinach. Sporo zależy od tego, czy będą chciały (i mogły) nadal znacząco angażować się w kształtowanie sytuacji na świecie i czy będą zdolne do organizowania międzynarodowej współpracy. Jednak na ich pozycję będą wpływać czynniki trudne do przewidzenia: tempo wzrostu gospodarczego innych potęg, konflikty regionalne czy działalność organizacji terrorystycznych. Ważne, że świadomość własnych ograniczeń skłania decydentów do konkretnych działań.

Koncepcja *smart power*, przyjęta jako ważna część strategii politycznej Baracka Obamy, wydaje się być optymalna w świecie oddziaływania wielu potęg. Krytycy zarzucają prezydentowi zbyt dużą powściągliwość w reagowaniu na poważne kryzysy współczesnego świata. Należy jednak zauważyć kluczowy udział wojsk amerykańskich w interwencji w Libii, organizację szerokiego poparcia dla sankcji gospodarczych wobec Iranu w 2011 r. i wobec Rosji w 2014 r.⁷⁴ Z drugiej strony można też odnotować spektakularne porażki: destabilizację sytuacji zarówno w Iraku, jak i w Afganistanie, eskalację konfliktu izraelsko-palestyńskiego czy bezradność wobec przedłużającej się wojny domowej w Syrii.

Nie do końca udało się także odbudować wizerunek Stanów Zjednoczonych na świecie. Według badań *Pew Centre* opublikowanych w lipcu 2013 r., ogólnie postrzeganie tego państwa na świecie uległo poprawie, lecz w większości państw muzułmańskich jest ono wciąż negatywne: w Pakistanie pozytywną opinię o USA wyrażało 11% ankietowanych (w Chinach – aż 81%!), w Egipcie – 16%, a w Turcji, choć należy ona do Sojuszu Północnoatlantyckiego – tylko 21%⁷⁵. Zapewne wpływa na to w dużym stopniu zaognianie się sytuacji na Bliskim i Środkowym Wschodzie.

W celu utrzymania przywództwa, Stany Zjednoczone muszą bardziej skutecznie reagować na międzynarodowe kryzysy, w większym stopniu współpracując z innymi mocarstwami. Nie bez znaczenia jest także poprawa kondycji gospodarczej tego państwa. Najgroźniejsze dla amerykańskiej pozycji w gospodarce światowej byłoby osłabienie dolara jako głównej waluty rezerwowej: zastąpienie go inną walutą, bądź koszykiem walut. Nadwerężyłoby to również pozycję polityczną USA. Większość badaczy jest jednak zgodna, że całkowita zmiana obowiązującego obecnie systemu gospodarczego jest niemożliwa w dającej się przewidzieć przyszłości. Wschodzące mocarstwa dążą raczej do reform instytucji, by zapewnić sobie w nich znaczniejszy wpływ. Żadne z nich w pojedynkę nie ma obecnie środków ani alternatywnego programu, a konsensus między nimi jest trudny ze względu na zróżnicowane interesy.

Warto zauważyć spadek poparcia społeczeństwa amerykańskiego dla zaangażowania Stanów Zjednoczonych w świecie. Aż 51% obywateli uważało w listopadzie 2013 r., że Stany Zjednoczone zbyt mało angażują się za granicą, jednak już w sierpniu 2014 r. ten odsetek spadł do 39%⁷⁶. Aż 57% obywateli USA popiera operację militarną przeciw Państwu Islamskiemu. Można przypuszczać, że aktywność islamskich radykałów, jak również działania Rosji wobec Ukrainy mogą przekonać społeczeństwo

⁷⁴ Skutki tych ostatnich są jednak do tej pory mało efektywne.

⁷⁵ Pew Research: Global Attitudes Project, *Global Image of the United States and China*, July 18, 2013, <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/global-image-of-the-united-states-and-china/> (dostęp: 15.07.2014).

⁷⁶ Pew Research: *As New Dangers Loom, More Think the U.S. Does 'Too Little' to Solve World Problems*, August 28, 2014, <http://www.people-press.org/2014/08/28/as-new-dangers-loom-more-think-the-us-does-too-little-to-solve-world-problems/> (dostęp: 23.10.2014).

o konieczności intensyfikacji zaangażowania. Jednak żeby utrzymać przywództwo na arenie międzynarodowej, Stany Zjednoczone muszą używać siły nie tylko dla własnego interesu, ale też dla dobrego funkcjonowania całego systemu – nie mogą zakładać, że jest on niezmienny.

PAULINA MATERA
Łódź

Dr hab. Paulina Matera, Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych (paulinamatera@uni.lodz.pl)

Słowa kluczowe: przywództwo Stanów Zjednoczonych, pozycja USA w systemie międzynarodowym, koncepcje odnowienia przywództwa, dyplomacja transformacyjna, *smart power*.

Key words: US leadership, US position in the international system, the concepts of renewing of American leadership, transformational diplomacy, smart power.

ABSTRACT

The article concerns the position of the United States on the international stage in the 21st century. The major areas of domination and loss of the advantage in the new international order are presented in terms of the thesis of the end of American hegemony. The issues undertaken in this situation by the policy-makers are analyzed: defining the major threats and challenges for the United States; the methods of cooperation with the traditional allies and with the new powers; the reforms of the domestic structures of power and the improvement of the state of economy in order to gain a stronger position in international relations; the necessity of the existence of a leader/hegemonist in the contemporary international system which has many centers of influence. The major part of the article presents the conceptions and activity of the administrations of George W. Bush and Barack Obama: the strategy of transformational diplomacy and the concept of smart power.

POLSKO-AMERYKAŃSKIE WZAJEMNE INWESTYCJE BEZPOŚREDNIE

Przedstawione w opracowaniu zagadnienia wpisują się w rozważania na temat konkurencyjności międzynarodowej. Można ją traktować w kategoriach zdolności firm do sprostania zagranicznej konkurencji, czego świadectwem jest handel i obecność na obcych rynkach w formie inwestycji bezpośredniej; jak i atrakcyjności, czyli zdolności - w tym przypadku – krajów czy regionów do pozyskiwania zagranicznego kapitału, szczególnie w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Zakres poruszonej tematyki obejmuje zatem zarówno ekonomię międzynarodową, jak i biznes międzynarodowy, a zagadnienia prezentowane są z perspektywy makroekonomicznej, jak i pojedynczych firm (mikroekonomicznej)¹. Celem artykułu

¹ M. Gorynia proponuje konwencję terminologiczną, zgodnie z którą ekonomia międzynarodowa (*international economics*) jest to część ekonomii (*economics*), odnosząca się do aspektów międzynarodowych działalności gospodarczej, a biznes międzynarodowy (*international business*) to część nauk o za-