

JOLANTA BRYŁA
Poznań

DOKTRYNA GEORGE'A W. BUSHA ŹRÓDŁEM ROZŁAMU W STOSUNKACH EUROATLANTYCKICH

Napięcia i kryzysy w stosunkach euroatlantyckich nie są niczym nowym ani niezwykłym. W czasie zimnej wojny wielokrotnie ujawniały się rozbieżności między USA i Europą (np. napięcia francusko-amerykańskie i niemiecko-amerykańskie¹), jednak głównym czynnikiem neutralizującym powstające rozbieżności, a zarazem najważniejszym czynnikiem konsolidującym sojuszników wokół mocarstwa przywódczego, była znaczna zbieżność stanowisk w ocenie głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz sposobów ich ograniczania lub eliminowania. Analiza zawartości doktryny George'a W. Busha, która wywołuje tyle kontrowersji, prowadzi do wniosku, że w zasadzie nie zawiera ona żadnych nowych czy rewolucyjnych treści (sama w sobie nie jest nowa ani idea ataku wyprzedzającego, ani wojna prewencyjna czy unilateralizm; nie są też nowe odniesienia do ideałów, wartości, czy wątki religijne itp.). Co zatem sprawia, że obecnie można mówić już nie o kryzysie, ale o rozłamie w stosunkach euroatlantyckich, u źródeł którego tkwią przyczyny głębsze niż tylko różnica potencjałów między USA i Europą.

Badania nad tą problematyką wpisują się w szerszy nurt, toczący się od końca zimnej wojny debaty nad rolą przywództwa we współczesnym świecie, dystrybucją potęgi, rolą instytucji, siłą, prawem międzynarodowym itp. Także w Stanach Zjednoczonych od początku lat 90. XX w. trwa dyskusja nad rolą Ameryki w nowych warunkach, priorytetami w polityce zagranicznej i sposobami ich realizacji. Ścierają się argumenty zwolenników neoizolacjonizmu, multilateralizmu

¹ Np. decyzja gen. de Gaulle'a o wycofaniu Francji z wojskowych struktur NATO i budowa własnej „siły uderzeniowej”, systematyczne zastępowanie europejskich wpływów w byłych koloniach przez USA (np. Indochiny, Bliski Wschód), proklamowanie przez R. Reagana doktryny ograniczonej wojny jądrowej, która potencjalnie miałaby rozegrać się w Europie, dobrojeniowa decyzja NATO i rozmieszczenie amerykańskich rakiet typu *Pershing* i *Cruise* w bazach USA w Europie, obawy kół rządzących w USA przed skutkami postępującej ekonomicznej integracji zachodnioeuropejskiej stwarzającej konkurencję w gospodarce światowej itp.

i unilateralizmu. Generalnie zarysowała się przewaga zwolenników utrwalania amerykańskiej potęgi i wykorzystania nadarżającej się historycznej sposobności wynikającej ze zwycięstwa w zimnej wojnie oraz skumulowania przez USA potęgi na niespotykaną wcześniej skalę². Uzasadnia się to potrzebą zagwarantowania bezpieczeństwa narodowego i standardu życia obywateli. O ile wszyscy byli świadomi, że stosunki transatlantyckie wchodzą w nowy etap, o tyle nie przypuszczano, że najważniejszą ich cechą będzie stopniowe rozchodzenie się interesów USA i Europy i wzrost kontrowersji dotyczących różnych kwestii. Najbardziej radykalny pogląd wyraził Robert Kagan pisząc: „Czas przestać udawać, że Europejczycy i Amerykanie mają wspólny pogląd na świat. Ich stanowiska rozchodzą się”. USA i Europa różnią się „w ogólnych poglądach na sposób rządzenia światem, rolę instytucji międzynarodowych i prawa międzynarodowego oraz właściwą proporcję między stosowaniem siły i środków dyplomatycznych w sprawach międzynarodowych”. Należy też odnotować, że obecny rozłam w stosunkach euroatlantyckich nie odnosi się w jednakowym stopniu do relacji USA z całą UE czy NATO. Nie można tu mówić jedynie o „prostym” podziale na „starą i nową Europę”, np. bowiem w kwestii wojny z Irakiem podział ujawnił się także pomiędzy starą i nową Europą – Wielka Brytania poparła inwazję, podczas gdy Francja i Niemcy były jej przeciwne.

Wydarzenia 11 września 2001 r. wpłynęły na przewartościowania w amerykańskiej polityce. Można to zauważyć obserwując ewolucję wpływów poszczególnych frakcji politycznych na ostateczny kształt polityki zagranicznej administracji Busha. Pod jego rządami kontrolę nad amerykańską polityką zagraniczną przejęły rywalizujące ze sobą grupy neokonserwatystów (także wewnętrznie podzielonych) i bardziej umiarkowanych konserwatystów. Poglądy tych pierwszych w znacznym stopniu przypominają te z czasów pierwszej kadencji Ronalda Reagana z początku lat 80. Pentagon znalazł się wówczas pod kontrolą przeciwników rozbrojenia, którzy twierdzili, że zamiast kontroli zbrojeń należy narzucić ZSRR wzmoczony wyścig zbrojeń, którego nie wytrzyma gospodarka radziecka. Niektórzy z tych ludzi znaleźli się w otoczeniu obecnego prezydenta USA (np. Richard Perle). Opowiadają się za amerykańskim unilateralizmem i postulują wykorzystanie przez USA nadarżającej się historycznej sposobności do jednostronnego działania i stworzenia własnego porządku międzynarodowego, dzięki niebywałej potędze uzyskanej w wyniku zwycięstwa w zimnej wojnie. Są skłonni zaakceptować tymczasowe, doraźne sojusze (stąd „koalicje chętnych”), jednak na dłuższą metę odrzucają stabilne partnerstwo, które oferuje wspólnota transatlantycka, jako zbyt ograniczające interesy amerykańskie. W praktyce oznacza to odrzucenie zasad, na których zbudowana jest wspólnota bezpieczeństwa między USA i UE. Poglądy te są

² S. G. Brooks, W. C. Wohlforth, *American Primacy in Perspective*, „Foreign Affairs” (July/August) 2002, ss. 20-33; S. P. Huntington, *The Lonely Superpower*, „Foreign Affairs” March–April 1999.

w istocie antyeuropejskie, bo sojusz transatlantycki widzą jako przeszkodę na drodze realizacji amerykańskiej polityki zagranicznej. Należy jednak rozróżnić dwie wersje neokonserwatywnej myśli w amerykańskiej polityce zagranicznej³. Przedstawiciele obu łączy unilateralizm i agresywny internacjonalizm i są gotowi posłużyć się siłą ofensywnie, ilekroć stawką będą amerykańskie interesy. Tym, co różni obie opcje, jest percepcja świata i wartości, które chcą promować. Pierwsza grupa, na czele z wiceprezydentem D. Cheneyem i sekretarzem obrony D. Rumsfeldem, postrzega świat w kategoriach Hobbesa – anarchii i wojny wszystkich ze wszystkimi. To agresywni realiści wierzący w rolę USA jako policjanta świata, który sam utrzyma porządek w anarchicznym systemie międzynarodowym. Druga grupa neokonserwatystów to „jastrzębie”, gotowe posłużyć się siłą dla promowania liberalnych wartości i budowania porządku światowego opartego na liberalnych demokracjach, uniwersalnych prawach człowieka i kapitalizmie w amerykańskim stylu. Podsekretarz obrony P. Wolfowitz należy do tej grupy. Jej celem jest wykorzystanie amerykańskiej potęgi w świecie dla promowania demokracji i kapitalizmu. Potęgą USA ma być wykorzystana do agresywnego narzucania liberalnego porządku światowego. Z tego względu poparli oni siłową zmianę reżimu w Iraku.

Tak jak za czasów Reagana wpływy neokonserwatystów są obecnie równoważone przez bardziej umiarkowane koła konserwatywne, w latach 80. reprezentowane przez George'a Shultza, a obecnie Colina Powella, podzielają one liberalne wartości i opowiadają się za multilateralnym, liberalnym porządkiem światowym. Są przekonane, że USA nie zdołają stworzyć go same, nawet w systemie unipolarnym. Opowiadają się za transatlantycką wspólnotą bezpieczeństwa. To one przekonały G. W. Busha, by odwołał się do ONZ w sprawie Iraku. W administracji Busha zmaganie się frakcji neokonserwatywnej i umiarkowanych konserwatystów („partii Pentagonu” z „partią Departamentu Stanu”) wpływa na ostateczny kształt obecnej polityki zagranicznej USA. Administracja Busha stopniowo odchodziła od poszukiwania wielostronnych rozwiązań dla najpilniejszych problemów globalnych. W rezultacie wydarzeń 11 września w otoczeniu prezydenta przewagę uzyskali neokonserwatyści. Wówczas to w administracji Busha stały się dwie szkoły myślenia na temat tego, w jaki sposób radzić sobie z potencjalnie niebezpiecznymi krajami tworzącymi tzw. oś zła (Irak, Iran, Korea Płn.). Ówczesny sekretarz stanu Colin Powell, doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego Condoleezza Rice, oraz specjaliści z Departamentu Stanu optowali za kontynuacją dotychczasowej polityki, rozwiniętej podczas zimnej wojny – szukania wielostronnego *consensusu*, np. w formie ostrych zbiorowych sankcji przeciwko wspomnianym państwom (polityka

³ W. R. Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York (Knopf) 2001; P. Hassner, *The United States: The Empire of Force or the Force of Empire?* „Chaillot Papers” nr 54, Paris, Institute for Security Studies European Union, September 2002.

powstrzymywania). Przeciwny pogląd wyrażał wiceprezydent Dick Cheney, sekretarz obrony Donald Rumsfeld i wielu wpływowych ludzi z Departamentu Obrony, jak Paul Wolfowitz i R. Perle, opowiadający się za bezpośrednim i jednostronnym działaniem, które jest nie tylko możliwe, ale i usprawiedliwione. Postulowali też wykorzystanie przez USA pozycji jedyne supermocarstwa do zapewnienia demokracji i bezpieczeństwa. Ostatecznie prezydent Bush opowiedział się po stronie Departamentu Obrony (neokonserwatystów) i ich rekomendacji, które znalazły wyraz w doktrynie Busha ogłoszonej w 2002 r.

Prace nad nową amerykańską *Grand Strategy* uległy przyspieszeniu na skutek wydarzeń 11 września. Po zakończeniu zimnej wojny i wygaśnięciu doktryny *containment*, wobec braku wroga i realnych zagrożeń dla bezpieczeństwa w USA brakowało wystarczających bodźców do szukania nowych koncepcji strategicznych. USA były jedynym i niekwestionowanym supermocarstwem, które – jak szacowano – w ciągu dwóch najbliższych dekad nie musi obawiać się żadnej konkurencji. Dlatego George Bush (ojciec obecnego prezydenta USA) nie podjął działań w tym kierunku, a Bill Clinton skoncentrował się na sprawach wewnętrznych (gospodarka)⁴, likwidując ogromny deficyt budżetowy.

Po raz pierwszy ogólne założenia własnej doktryny G. W. Bush przedstawił na połączonej sesji obu izb Kongresu 20 IX 2001 r. Rozszerzenie koncepcji zawierają trzy następne wystąpienia: Orędzie o stanie państwa z 29 I 2002 r., przemówienie do kadetów ostatniego roku Akademii Wojskowej w West Point z 1 VI 2002 r. oraz uwagi na temat Bliskiego Wschodu z 24 VI 2002 r. Nowa polityka została w pełni nakreślona w dokumencie wydanym przez Narodową Radę Bezpieczeństwa zatytułowanym *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA*, wydanym 17 IX 2002 r. i podtrzymana przez Busha w przemówieniu inauguracyjnym drugą kadencję 20 I 2005 r. Oczywiście analizując politykę zagraniczną administracji G. W. Busha nie należy (choć istnieje taka pokusa) koncentrować się wyłącznie na proklamowanej wojnie z terroryzmem międzynarodowym. Terroryzm międzynarodowy, jako zjawisko potencjalnie powiązane z proliferacją broni masowej zagłady (BMZ) stanowi egzystencjalne zagrożenie, wymaga przededefiniowania sposobów pojmowania bezpieczeństwa i z tego względu zyskał priorytet w polityce zagranicznej republikanów po 11 września.

Najważniejsze składniki doktryny Busha to⁵:

1. Wojna wyprzedzająca, a nawet prewencyjna w sytuacji, gdy USA lub ich sojusznicy zostaną zagrożeni przez terrorystów lub zbrojeckie reżimy realizujące własne programy produkcji BMZ;

2. Unilateralizm – prawo USA do podejmowania jednostronnych akcji wojskowych w sytuacji braku możliwości znalezienia akceptowalnych wielo-

⁴ L. Pastusiak, *Czy nowa amerykańska Grand Startegy?* „Dziś. Przegląd Społeczny” nr 10 (169), 2004, s. 39.

⁵ Bush doctrine. Źródło: www.knowlex.org/lang/en/lexikon/Bush_doctrine.html.

stronnych rozwiązań i „gdy wymagają tego nasze interesy i wyjątkowa odpowiedzialność”;

3. Utrzymanie militarnej przewagi nad resztą świata, aby „odwieść potencjalnych przeciwników od zbrojeń w nadziei na prześcignięcie lub dorównanie potędze USA”⁶. Posiadanie potęgi militarnej wystarczającej, by sprostać wszelkim wyzwaniom i zagrożeniom; sugeruje to zamiar USA podejmowania wszelkich działań koniecznych dla utrzymania statusu jedyne go światowego supermocarstwa wojskowego (zamiar ten określa się jako doktrynę Hearsta);

4. Rozszerzanie demokracji, wolności i bezpieczeństwa – polityka aktywnego promowania demokracji i wolności we wszystkich regionach świata.

Choć zatem polityka administracji Busha opiera się na neokonserwatywnej wizji to sama doktryna odzwierciedla polityczny kompromis między neokonserwatywnymi unilateralistami a tradycyjnymi konserwatystami w administracji. Jest to kombinacja liberalnej wizji (demokracja, odwołanie do obrony amerykańskich wartości) z zapowiedzią jednostronnego działania „gdy będą tego wymagały okoliczności”. Jako efekt kompromisu dokument zawiera też pewne treści wyrażające standardowy repertuar umiarkowanych konserwatystów, takie jak: przywiązanie do NATO, UE, i innych sojuszników (raczej retoryczne); deklaracja aktywnego zaangażowania w regionalne kryzysy i zwiększenie pomocy zagranicznej; poparcie dla wielostronnego i liberalnego porządku ekonomicznego (w sprzeczności z jednostronnymi posunięciami protekcyjnymi). Interesujące jest to, że o ile żaden ze składników doktryny sam w sobie nie jest niczym nowym w amerykańskiej polityce, o tyle nigdy wcześniej żaden z nich, a tym bardziej ich kombinacja nie był wyniesiony do rangi naczelnej zasady⁷. Rewolucja nie polega na uznaniu za dopuszczalne przeprowadzanie prewencyjnych operacji militarnych lub użycia siły bez sankcji ONZ, a raczej na swobodzie, z jaką nowy prezydent jest gotowy sięgać po te środki⁸. Według Madeleine Albright prezydent uczynił ze środka ostatecznego (użycia siły) główny składnik strategii bezpieczeństwa narodowego⁹.

Ad. 1/. W analizie doktryny pewną trudność sprawia język, jakim została napisana (to jeden z jej mankamentów); jest on niejasny i nieprecyzyjny¹⁰. Budzi niepokój, bo pozostawia zbyt dużą dowolność interpretacji zawartych w niej treści i pojęć, każąc się ich domyślać. Co gorsza, sposób rozumienia pojęć zmieniał się w toku realizacji samej doktryny. Najwięcej kontrowersji wywołały terminy „atak

⁶ T. Risse, *Beyond Iraq: The Crisis of the Transatlantic Security Community*. Źródło: www.fu.berlin.de/atasp/texte/030625_beyond%20iraq.pdf, 12 XII 2004, s. 13.

⁷ M. P. Leffler, *Bush's Foreign Policy*. „Foreign Policy”, September 2004, Issue 144.

⁸ B. R. Barber, *Fear's Empire. War, Terrorism, and Democracy*, W. W. Norton, New York 2003, rozdz. *The 'New' Doctrine of Preventive War*, s. 78-101.

⁹ M. Albright, *Bridges, Bombs, Bluster?* „Foreign Affairs” September/October 2003, s. 4.

¹⁰ M. E. O'Hanlon, S. E. Rice, J. B. Steinberg, *The New National Security Strategy and Preemption*, Policy Brief #13, s. 3-4. Źródło: www.TheNewNationalSecurityStrategyandPreemption.htm.

wyprzedzający” i „wojna prewencyjna” (początkowo traktowane zamiennie, dopiero z czasem rozgraniczone)¹¹. Rozróżnienie między nimi wynikało ze scenariuszy hipotetycznych konfliktów zbrojnych opracowywanych podczas zimnej wojny. „Uderzenie wyprzedzające” oznacza podjęcie akcji militarnej przeciwko państwu, które szykuje się do ataku; prawo międzynarodowe i praktyka od dawna dopuszczały takie działania, aby przeciwstawić się nadchodzącemu zagrożeniu. „Prewencja” to zainicjowanie wojny przeciwko państwu, które dopiero w przyszłości może stworzyć takie zagrożenie. Po 11 września administracja Busha zamiennie stosowała te pojęcia. Początkowo akcję przeciwko Irakowi określono jako „wojnę wyprzedzającą”. Jednakże nie znaleziono ani jednoznacznych dowodów powiązań irackiego reżimu z Al-Kaidą ani też dowodów posiadania BMZ. Zrodziło to wątpliwości co do prawdziwych intencji USA i przyczyniło się do negatywnego odbioru akcji na świecie, także wśród sojuszników USA. Prezydent przekonywał, że zarówno terroryści, jak i dyktatorzy, zagrażają bezpieczeństwu USA, bo Al-Kaida nie mogłaby działać bez wsparcia udzielanego przez rząd Talibów w Afganistanie. Dlatego stratedzy z administracji Busha rozszerzyli pojęcie „wyprzedzenia”, aby włączyć w jego zakres zimnowojenne znaczenie „prewencji”¹². Bush tłumaczył, że czekanie, aż terrorystyczne zagrożenie stanie się faktem oznaczałoby pozostawienie kraju wystawionego na atak. Zamiast tego USA podejmą działania przeciwko państwom, które udzielają schronienia terrorystom. Gdyby powstrzymywanie lub odstraszenie zawiodły, wówczas zastrzegano sobie prawo do uderzeń wyprzedzających i wojny prewencyjnej. Jednak utożsamienie wyprzedzenia z prewencją rodzi ryzyko, że świat zacznie postrzegać USA jako główne zagrożenie. Najpotężniejsze państwo ogłasza, że jego bezpieczeństwo wymaga naruszenia suwerenności innych państw, ilekroć uzna za niezbędne (globalny policjant nie uznający żadnej nadrzędnej władzy).

Poprzednik Busha – B. Clinton także akceptował ideę uderzenia wyprzedzającego. W czerwcu 1995 r. podpisał Dyrektywę Prezydencką nr 39 dotyczącą

¹¹ Atak wyprzedzający, służący wyeliminowaniu nadchodzącego zagrożenia, ma w amerykańskiej praktyce politycznej bardzo odległą genezę. Gdy gen. Andrew Jackson najechał hiszpańską Florydę w 1818 r. wywołując kryzys międzynarodowy – sekretarz stanu USA John Quincy Adams powiedział hiszpańskiemu ambasadorowi, że hiszpańska nieudolność w pilnowaniu porządku na terenach przygranicznych usprawiedliwiła amerykańską akcję wyprzedzającą. W 1904 r. prezydent Theodor Roosevelt obwieścił, że USA będą interweniować zbrojnie na półkuli zachodniej, bo w przeciwnym wypadku Europejczycy przyślą tam okręty wojenne, przejmą kontrolę nad izbami celnymi i zagrażą bezpieczeństwu USA. Podczas zimnej wojny działania wyprzedzające w Trzecim Świecie stały się niemal standardem w stosunkach między supermocarstwami (teoria domina). Inaczej mówiąc: powstrzymywanie i odstraszenie ZSRR w Europie nie oznaczało rezygnacji z prewencyjnych działań w innych częściach globu. USA podejmowały działania wyprzedzające, by zmierzyć się z realnym lub domniemanym zagrożeniem w Ameryce Środkowej, na Karaibach, w pld.-wsch. Azji, na Bliskim Wschodzie.

¹² J. J. Wirtz, J. A. Russell, *U.S. Policy on Preventive War and Preemption*. „The Nonproliferation Review” Spring 2003, s. 113-123.

kontrterroryzmu. Zgodnie z nią USA będą dążyć do identyfikowania grup lub państw, które sponsorują lub wspierają terrorystów, izolować je, „wystawiać im wysoki rachunek” za ich działalność. W odpowiedzi na atak Al-Kaidy na ambasadę USA w Sudanie w 1998 r. Clinton autoryzował zbombardowanie zakładów chemicznych w Al-Shifaa, które podejrzewano o produkowanie broni dla Osamy bin Ladena. Już wówczas w Białym Domu odezwały się głosy sprzeciwu wobec legalności wyprzedzających uderzeń na cywilne cele w kraju, który nigdy nie stwarzał zagrożenia dla USA. Szybko jednak zostały wyciszone. Fakt, że uderzenia wyprzedzające i jednostronne stosowanie siły postrzegano jako uzasadnione jeszcze zanim Bush został prezydentem, nie usprawiedliwia go. Jednak Bush różni się od Clintona tym, że usankcjonował te metody jako podstawowy składnik swej doktryny po 11 września. Na tej podstawie zrodził się pogląd, że zamachy przekształciły politykę zagraniczną USA powodując zmianę sposobu postrzegania świata i spadek poziomu akceptacji ryzyka. Zastosowano ofensywną strategię. W odniesieniu do akcji w Iraku sekretarz obrony D. Rumsfeld tłumaczył: „koalicja nie działała w Iraku, bo odkryliśmy dramatyczne nowe dowody w sprawie irackiej BMZ; podjęliśmy działanie, ujrzeliśmy bowiem istniejące dowody w nowym świetle – przez pryzmat naszych doświadczeń z 11 września”. Wzrosła zatem pokusa szybszego sięgania po środki siłowe. Przed 11 września neokonserwatyści w administracji Busha w niewielkim stopniu interesowali się terroryzmem. Główne zagrożenie upatrywano w możliwym pojawieniu się rywala w skali strategicznej, takich jak Chiny czy Rosja, którzy w realnej perspektywie mogliby zagrozić dominacji USA. Terrorystów traktowano jak przestępców, którymi powinny zajmować się sądy i policja. Jednak po 11 września zapanowało przekonanie, że nie byłoby terroryzmu na taką skalę bez wsparcia ze strony państwa. Stąd decyzja, aby pozbawić terrorystów schronienia i dostępu do funduszy oraz przekazać walkę z nimi wojsku, a nie policji. „Każdy naród w każdym regionie musi podjąć teraz decyzję: albo jesteście z nami albo z terrorystami. Od dziś każdy naród ukrywający i popierający terroryzm będzie uważany przez Stany Zjednoczone za wrogi reżim”¹³. Dlatego ważnym założeniem doktryny stało się zrównanie w traktowaniu terrorystów i państw, które ich wspierają i udzielają schronienia. Nowe podejście znalazło zastosowanie już w październiku 2001 r. wobec rządu Afganistanu, kontrolowanego przez Talibów, który odmówił ujęcia i wydania przywódcy Al-Kaidy, Osamy bin Ladena.

Możliwość ataków wyprzedzających spotkała się z ostrą krytyką międzynarodową i zarzutami o nadmierną skłonność do posługiwania się siłą wojskową. Niektórzy członkowie *NATO* odebrali ją w kategoriach „neoimperialnej” awanturniczości USA, która powinna zostać zrównoważona przez *NATO* lub inne wielostronne instytucje, jak ONZ¹⁴. Wymóg uzyskania mandatu międzynarodowego

¹³ N. Podhoretz, *Pochwała doktryny Busha*. „Sprawy Polityczne” nr 5/2003 (27), s. 23.

¹⁴ C. Stelzenmüller, *Hymn for Fortress America: the Last Superpower Writes a Security Policy*

przed podjęciem ofensywnej akcji wojskowej jest niezbędny, by zapobiec eskalacji konfliktów. Amerykanie już wcześniej dokonywali uderzeń wyprzedzających (nawet gdy zagrożenie wydawało się mało prawdopodobne, np. w Grenadzie w 1983, w Panamie w 1989 – ryzyko zamknięcia Kanału¹⁵), jednak uczynienie ich główną zasadą organizującą politykę zagraniczną USA niesie ze sobą co najmniej kilka niebezpieczeństw¹⁶. Sam fakt obowiązywania doktryny Busha zastąpi skrupulatne gromadzenie dowodów, że atak rzeczywiście nadciąga i jest nieuchronny. Grozi też destabilizacją sytuacji międzynarodowej, gdy inne kraje pójdą w ślady USA. Np. przywódcy Indii już odwołali się do doktryny Busha, grożąc atakiem Pakistanowi popierającemu ekstremistów islamskich odpowiedzialnych za akty przemocy w Kaszmirze. Naiwnością byłoby sądzić, że inne kraje przyznają USA monopol na stosowanie ataków wyprzedzających. Groźba uderzeń wyprzedzających raczej przestraszy ich adresatów niż uczyni ich bardziej uległymi. Izolowany reżim Korei Płn. poczuł się zagrożony retoryką „osi zła” i użył jej jako argumentu za wznowieniem własnego programu jądrowego. Strategia Białego Domu zrodziła silne, antyamerykańskie nastroje na całym świecie.

Doktryna zakładająca ataki wyprzedzające jako główny środek samoobrony stanowi zmianę w porównaniu z zimnowojenną doktryną odstraszenia wynikającą z groźby wzajemnego zniszczenia. Według doktryny Busha potencjalne straszliwe rezultaty użycia BMZ usprawiedliwiają atak wyprzedzający, zwłaszcza gdy chodzi o grupy terrorystyczne nie zważające na cywilne ofiary swoich akcji i nie reprezentujące żadnych podmiotów państwowych. Administracja dowodzi, że odstraszenie zakładało, iż potencjalnym przeciwnikiem będzie racjonalny aktor (państwo), który nie zaryzykuje ataku wiedząc, że konsekwencją może być autodestrukcja. W czasie zimnej wojny gwarantowało to pokój w relacjach między USA i ZSRR. Obecnie USA mają do czynienia z asymetrycznymi konfliktami, w których strona słabsza stosuje działania zakazane przez prawo wojenne (np. ataki na obiekty i cele cywilne) uważając je za moralnie uzasadnione. Obrońcy doktryny uspokajają, że zakres wojen wyprzedzających odnosi się wyłącznie do zagrożeń, wobec których nie skutkuje doktryna odstraszenia, bo są generowane przez aktorów niepaństwowych, takich jak ugrupowania terrorystyczne. Jej celem nie jest zastąpienie odstraszenia – wyprzedzaniem a jedynie jego uzupełnienie. Jednak na przykładzie wojny z Afganistanem i Irakiem widać, iż nie chodzi o uderzenia wyprzedzające na organizacje terrorystyczne, a raczej o przekonanie państw, które

Doctrine. „Die Zeit” 26 IX 2002, s. 9. Za: G. P. Herd, *Variable Geometry & Dual Enlargement: From the Baltic to the Black Sea*, October 2003. Źródło: www.da.mod.uk/CSRC/documents/CEE/G127, s. 4.

¹⁵ Szerzej na ten temat patrz np. J. Bryła, *Uwarunkowania i implikacje amerykańskiej interwencji zbrojnej w Panamie w grudniu 1989 roku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń–Poznań 1993.

¹⁶ W. Marshall, *The Bush Doctrine: A Preemptive Path to Peace or Recipe for Perpetual War?* „American Experiment Quarterly” Vol. 6, No 2, Summer 2003, s. 40.

potencjalnie mogłyby udzielać im schronienia, że koszty takich działań będą tak wysokie, aż nieopłacalne. Według Busha klasyczna doktryna odstraszenia nie działa w stosunku do niedemokratycznych reżimów, jednakże brak na to jednoznacznych dowodów. Iracki reżim, krótko przed obaleniem, nie użył BMZ, więc albo doktryna była skuteczna, albo Irak nie posiadał BMZ. Z kolei nawet dobrze prosperujące demokracje mogą generować zagrożenia, czego dowodzi przebieg sporu między demokratycznymi Indiami i Pakistanem – dwoma państwami z arsenałem jądrowym. Jak wynika z raportów Departamentu Stanu nt. terroryzmu, większość tzw. zbójckich reżimów stopniowo redukuje swoje aktywne poparcie dla terroryzmu, co oznacza, że odstraszenie jest skuteczne. Nawet jeśli zdobędą BMZ, nie zdecydują się na jej użycie w obawie, że ich kraj spotka się z odwetem ze strony USA.

O ile w kwestii ataków wyprzedzających i wojny prewencyjnej ostatecznie dokonano rozróżnienia, o tyle nadal brakuje go w odniesieniu do eliminacji zagrożeń i obalania niebezpiecznych (zbójckich) reżimów. Już samo jednostronne posłużenie się siłą, nawet dla wyeliminowania BMZ, budzi kontrowersje, czego dowiodło potępienie Izraela przez społeczność międzynarodową w 1981 r., gdy zbombardował iracki ośrodek jądrowy w Osirak. Tym bardziej zmiana reżimów przy użyciu siły może mieć konsekwencje dla stabilności całego systemu międzynarodowego i dlatego jest jeszcze mniej akceptowana niż eliminowanie siłą BMZ¹⁷. Strategia prewencyjnej zmiany reżimu może wywołać efekty odwrotne od zamierzonych – zamiast zapobiec spowodować użycie BMZ w obronie własnej przez zaatakowany kraj.

Ad. 2. Unilateralne działania proklamowane w doktrynie także nie są nową ideą. Już Ojcowie Założyciele republiki amerykańskiej wyrzekli się sojuszy, które mogłyby wciągnąć młode państwo w spory europejskie. Działając jednostronnie USA mogły realizować własne interesy zgodnie ze swymi ideałami w opozycji do europejskich rywali. Było to zgodne z wynikającą z izolacjonistycznych tradycji USA ideą „wolnych rąk”. Wprawdzie *desinteresment* wobec spraw Europy miało stanowić generalną zasadę amerykańskiej dyplomacji, jednak szefowie egzekutywy dopuszczali możliwość wyjątkowych okoliczności, w których USA musiałyby zrezygnować z izolacjonistycznego stanowiska¹⁸. Była to kwintesencja idei „wolnych rąk”: USA mogą działać w koncercie z innymi państwami lub angażować się w „odrębne i równoległe” akcje z nimi, ale to wyłącznie politycy amerykańscy podejmują decyzję co do rodzaju zaangażowania¹⁹. Dlaczego zatem zapowiedź ta i jej realizacja wywołała tak żywe reakcje w stosunkach euroatlantyckich? Z dwóch

¹⁷ M. E. O'Hanlon, S. E. Rice, J. B. Steinberg, *op.cit.*

¹⁸ S. F. Bemis, *John Quincy Adams and the Foundations of American Foreign Policy*, Alfred A. Knopf, New York 1956, s. 396.

¹⁹ A. Alvarez, *The Monroe Doctrine: Its Importance in the International Life of the States of the New World*, Oxford University Press, New York 1924, s. 420-421.

powodów. Po pierwsze, jednostronne działania państwa nie są zakazane (wynikają z suwerenności i autonomii państwa co do wyboru metod polityki bezpieczeństwa), o ile są zgodne z prawem²⁰. Tymczasem USA coraz wyraźniej zaczęły posługiwać się siłą przy braku międzynarodowej legitymacji. Po drugie, w czasie zimnej wojny dzięki USA rozbudowano system bezpieczeństwa zbiorowego, utworzono ONZ, NATO, WTO i inne wielostronne instytucje, ujęto w zorganizowane mechanizmy globalną gospodarkę. Choć USA formalnie nie zrezygnowały wówczas z prawa do samodzielnego działania, to nie proklamowały tego w doktrynie. Niektórzy skrajni neokonserwatyści w administracji Busha chcą odrzucić wszystkie zobowiązania, które ograniczają globalne przywództwo Stanów Zjednoczonych – traktaty, organizacje międzynarodowe, sojusze, które USA przez wiele lat tworzyły z takim wysiłkiem. Już poprzednik Busha – Clinton powołał dwupartyjną Komisję USA ds. Bezpieczeństwa Narodowego w XXI w. Na jej czele stanął b. demokratyczny senator Gary Hart i b. republikański senator Warren Rudman. Komisja uznała, że „USA będą coraz silniej odczuwać potrzebę tworzenia koalicji, jednak będą coraz mniej zdolne do znalezienia partnerów chcących i zdolnych przeprowadzać wspólne operacje wojskowe” (zbyt duże dysproporcje potencjałów). Różnice między Bushem a jego poprzednikami dotyczą zatem raczej sposobów realizacji polityki niż jej treści. Świadomość nowych zagrożeń oraz przekonanie o bezprecedensowej potędze USA spowodowały przesunięcie ku unilateralizmowi, jednakże nie ma nic rewolucyjnego ani w celach, do których Bush dąży, ani w jego całościowej wizji świata. Nie należy też lekceważyć kontekstu wewnętrznego. Bez wątpienia unilateralizm jest dużo łatwiejszy do „sprzedania” własnemu społeczeństwu i konceptualnie mu bliższy niż multilateralizm. Przynosi też doraźne korzyści polityczne: wzmacnia pozytywny wizerunek prezydenta, zapewnia wyższe notowania w badaniach opinii publicznej, pozwala utrzymać bazę poparcia wśród konserwatystów. Jednak w dłuższej perspektywie koszty unilateralnej polityki są ryzykowne: groźba dalszego rozprzestrzeniania się BMZ, rosnący opór Europy, Rosji i Chin wobec polityki USA, nasilanie się skutków problemów globalnych (m.in. zmian klimatycznych). Podczas zimnej wojny Zachód nie sprzeciwiał się, gdy USA określały się mianem „przywódcy wolnego świata”. Jeżeli Ameryka chce utrzymać swój prymat, musi więcej wysiłku włożyć we wspieranie organizacji międzynarodowych, nawet jeśli nie zawsze podziela ich stanowisko, budować system międzynarodowy, który przynosi korzyści wszystkim zamiast koncentrować się wyłącznie na tym, co jest dobre dla USA.

Inwazja na Irak dokonana 20 III 2003 r. („Operacja iracka wolność”) była pierwszą wojną prowadzoną na podstawie doktryny strategicznej USA z 2002 r. Zapoczątkowała ona nową erę, w której USA „odrzuciły ograniczenia i równowagę

²⁰ Szerzej na temat relacji między unilateralizmem i multilateralizmem w amerykańskiej polityce patrz np. W. B. Slocombe, *Preemptive Military Actions and the Legitimate Use of Force: An American Perspective, Preemptive Action and the Legitimate Use of Force*, „ESF Working Paper” No. 11, February 2003, s. 18-26.

systemu wielostronnego i realizują swą przeważającą supremację polityczną i wojskową na swoich własnych warunkach”²¹. Henry Kissinger zasugerował, że „dominującą tendencją w amerykańskiej polityce zagranicznej musi być przekształcenie potęgi w consensus tak, aby porządek międzynarodowy był oparty raczej na porozumieniu niż na przyzwoleniu”. Republikański senator Chuck Hagel ujął to jeszcze bardziej lapidarnie: „Potrzebujemy przyjaciół”²². USA będą potrzebować systemu międzynarodowego opartego na politycznych i ekonomicznych normach, które stworzą podstawy porządku i pokoju, wzmocnią więzi między państwami, dokooptują państwa upadłe jak Afganistan, potencjalnie zbójcekie, oraz „strategicznych rywali”, a jednocześnie przyczynią się do izolacji, jeśli nie do pokonania terrorystów.

Doświadczenia wojny z Irakiem uświadomiły USA konieczność zmian. Brak politycznego poparcia w samym sojuszu miał operacyjne konsekwencje dla efektywności wojsk USA. Kilka dni zajęło uzyskanie przez Pentagon zezwolenia na zrzućenie 173 Brygady Lotniczej do północnego Iraku. Austria odmówiła wykorzystania jej sieci kolejowej do przemieszczenia amerykańskich oddziałów, a Niemcy, Francja i Turcja zgłosiły sprzeciw wobec wojny. Dlatego USA uznały konieczność zmniejszenia w przyszłości zależności od sojuszników.

Kryzys wokół Iraku dowiódł też, że USA są przygotowane do współpracy z podobnie myślącymi państwami UE indywidualnie (z każdym z osobna) a nie z UE jak ze zjednoczoną całością (abstrahując od tego, czy UE stanowi zjednoczoną całość w różnych kwestiach). Odzwierciedlało to szeroko komentowane oświadczenie przypisywane Condoleezie Rice, że należy „Ukarać Francję, ignorować Niemcy, wybaczyć Rosji” i być może nagrodzić Hiszpanów i Brytyjczyków²³. Takie selektywne podejście, mające izolować oponentów USA w każdej konkretnej kwestii, podkopuje projekt Europy jako całości i na dłuższą metę osłabia wizję renesansu stosunków transatlantyckich. Podkopuje też próby stworzenia „wiarygodności, spójności, zbieżności, zaangażowania, szczerości” – wstępnych warunków odbudowy stosunków transatlantyckich²⁴. Javier Solana także sceptycznie odniósł się do tej idei podkreślając, że odmienne głosy należy wysłuchać i uszanować, zamiast stosować ostracyzm i karać²⁵. Oczywiście Europa nie jest łatwym partnerem, jednak amerykańska strategia wyłuskiwania niektórych krajów, aby pozyskać je do swoich celów, ignoruje fakt, że UE jako całość nie jest jedynie prostą sumą

²¹ G. Baker, J. Dempsey, R. Graham, Q. Peel, M. Turner, *The US has come to see the status quo as inherently dangerous*. „The Financial Times” 30 May 2003, s. 17. Źródło: G. P. Herd, *op. cit.*, s. 4.

²² M. Hirsh, *Bush and the World*. „Foreign Affairs” September/October 2002, vol. 81, Issue 5.

²³ G. P. Herd, *op. cit.*, s. 4.

²⁴ J. Lyndley-French, *Terms of Engagement: The Paradox of American Power and the Transatlantic Dilemma Post 11 September 2001*. „Chaillot Paper” 52, May 2002, s. 86. Źródło: G. P. Herd, *op. cit.*, s. 4.

²⁵ J. Solana, *Europe and America: Partners of Choice*, Speech to the Annual Dinner of the Foreign Policy Association, New York, 7 May 2003. Źródło: <http://ue.eu.int.pressdata/EN/discours/75674.pdf>.

elementów składowych – stanowi odrębną jakość samą w sobie. Historycznie udział Ameryki w sprawach europejskich był pozytywny i polegał na pomocy w rozwiązywaniu konfliktów. Stratą dla obu stron byłoby, gdyby USA same próbowały podzielić Europę lub swoją polityką doprowadziły do takiego stanu. Wzmocniłoby to argumenty tych, którzy twierdzą, że tzw. europejska tożsamość tkwi jedynie w opozycji wobec USA. W lutym 2002 r. francuski minister spraw zagranicznych Hubert Vedrine stwierdził: „W przeszłości USA podejmowały wiele decyzji w sprawach międzynarodowych, nad którymi ubolewamy. Mam na myśli odmowę ratyfikowania wejścia do Międzynarodowego Trybunału Karnego, Protokołu z Kioto, Traktatu Zakazującego stosowania Min Przewodniczących, wycofanie się z Traktatu ABM a także wiele innych”²⁶. Sojusznicy krytycznie wypowiedzieli się na temat koncepcji „osi zła” i nie udzielili Ameryce poparcia, jakiego oczekiwała. Niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer powiedział w lutym 2002 r.: „Sojusznicze partnerstwo między wolnymi demokracjami nie może zostać zredukowane do uległości. Partnerzy w sojuszu nie są satelitami. Wszyscy europejscy ministrowie spraw zagranicznych tak to postrzegają. To dlatego koncepcja „osi zła” prowadzi donikąd”²⁷. Z niepokojem przyjęto też opracowanie bardziej agresywnej strategii nuklearnej. Zarówno sojusznicy, jak i przeciwnicy, zareagowali z obawą na nową doktrynę nuklearną USA. Najbardziej poruszyła wszystkich „lista celów” możliwego ataku jądrowego, wśród których znalazły się także kraje nie posiadające broni jądrowej.

Osobną, aczkolwiek interesującą kwestią jest ocena unilateralnych poczynań USA z perspektywy niemieckiego *establishmentu*. Niemiecka dyplomacja czuje się najlepiej działając w ramach sieci instytucji, w których na bieżąco konsultowane są kwestie bezpieczeństwa. Niemcy są dumni z członkostwa we wszystkich elitarnych kręgach dyplomatycznych, jak np. QAD (USA, Wielka Brytania, Francja, Niemcy), która dyskretnie konsultuje wstępnie większość kwestii bezpieczeństwa i przygotowuje konferencje wielostronne lub Bałkańska Grupa Kontaktowa czy G8. Tymczasem 26 III 2003 r. Rosja, Chiny i wszystkie kraje europejskie uczestniczące w spotkaniu RB ONZ oficjalnie uznały, że antyracka koalicja wojenna jest „nielegalna”. Gdyby przyjąć taką interpretację, należałoby uznać, że wojna była agresją według kryteriów zawartych w rezolucji ZO ONZ z 14 XII 1974 r. (wg art. 2 pierwsze użycie siły zbrojnej stanowi *prima facie* akt agresji). Zamiast tego rząd niemiecki zadeklarował, że wojna jest „bezpodstawna”. Częściowo było to podyktowane wewnętrznymi zawilościami konstytucyjnymi – art. 26 Ustawy Zasadniczej zakazuje Niemcom wspierania „wojen agresywnych”. Zadeklarowanie bezpraw-

²⁶ M. Bromley, D. Grahame, Ch. Kucia, *Bunker Busters: Washington's Drive for New Nuclear Weapons*, British American Security Information Council. Basic Research Report 2002. 2 July 2002, s. 45. A. J. Blinken, *The False Crisis Over the Atlantic*. „Foreign Affairs” May/June 2001, Vol. 80, Issue 3.

²⁷ M. Bromley, D. Grahame, Ch. Kucia, *op. cit.*, s. 45.

nego charakteru wojny z Irakiem zmusiłoby rząd federalny do odmówienia wojskom USA prawa przelotu przez przestrzeń powietrzną kraju lub wykorzystania baz wojskowych²⁸.

Konkludując: nieuzasadniony jest pogląd, zgodnie z którym hipermocarstwo na miarę USA nikogo nie potrzebuje i nie musi przejmować się opinią międzynarodową²⁹. Aby to wykazać, wystarczy porównać historię amerykańskiej i radzieckiej strefy wpływów w Europie po II wojnie światowej. Amerykańska strefa mogła powstać i przetrwać dzięki temu, że możliwość podtrzymywania wpływów nie była tu prostą funkcją potęgi militarnej mocarstwa hegemonicznego, lecz wynikała ze stopnia przyzwolenia państw strefy (akceptacji). Dla jego uzyskania niezbędne było nie tylko poczucie wspólnego zagrożenia, lecz i perswazja, umiejętność przekonywania, której pozbawiona jest lub której znaczenia nie dostrzega obecna administracja amerykańska³⁰. Bez tego prawdopodobny jest realny wzrost kosztów amerykańskiego unilateralizmu – wyobcowanie przyjaciół i sojuszników, konsolidacja potencjalnych przeciwników, co utrudni Ameryce realizację jej polityki zagranicznej. Dla przyszłych relacji transatlantyckich i przetrwania sojuszu transatlantyckiego ważne jest, by USA nie zastąpiły polityki hegemonicznej – imperialną. Potęga hegemoniczna zależy od woli i zdolności supermocarstwa ustanowienia porządku międzynarodowego, od jego gotowości narzucenia i respektowania zasad i od zaakceptowania przez mniejsze państwa tego porządku jako legitymowanego. Mniejsze państwa zyskują dzięki temu możliwość wpływania na zachowania hegemonia. Hegemonia i przywództwo USA zostały zaakceptowane przez europejskich sojuszników po II wojnie światowej. Z kolei potęga imperialna zależy od woli supermocarstwa ustanowienia porządku światowego, jednak różni się od hegemonii tym, że mocarstwo stosuje się do ustanowionych przez siebie zasad wyłącznie wówczas, gdy leży to w jego interesie, czyli potęga imperialna stawia się ponad zasadami porządku³¹. Przejście USA do polityki imperialnej zniszczyłoby partnerstwo transatlantyckie i w dłuższej perspektywie wymagałoby podtrzymywania przy użyciu siły. Oczywiście nie należy przeciwstawiać sobie potęgi (na którą stawiają USA) i prawa międzynarodowego, do którego odwołuje się Europa. W rzeczywistości bowiem prawo i potęga uzupełniają się. Potęga jest niezbędna dla ustanowienia prawa, a prawo legitymuje potęgę. Prawo i normy międzynarodowe muszą być poparte siłą, choć dla trwałości efektu siła wymaga legitymacji. Skuteczna obrona i promowanie transatlantyckich wartości zależy od obrony, akceptacji i wymuszenia

²⁸ G. Joetze, *Doctrine and Practice of Preventive War. Its Impact on European Security*, Peace Research Institute, Frankfurt 2004, s. 22. Źródło: www.hsfk.de/downloads/PRIF-70.pdf

²⁹ S. Tharoor, *Why America Still Needs the United Nations*. „Foreign Affairs” Sept/Oct 2003, Vol. 82, Issue 5.

³⁰ J. L. Gaddis, *Grand Strategy in the Second Term*. „Foreign Affairs” January/February 2005, Vol. 84, Issue 1.

³¹ J. G. Ikenberry, *America's Imperial Ambition*. „Foreign Affairs” 81 (5), 2002, ss. 44-60.

zasad i norm³². Jednak obecnie USA zbyt łatwo zapominają o potędze legitymacji, która była jednym ze źródeł sukcesu Zachodu w zimnej wojnie. Dlatego należy zadbać, aby wojna z terroryzmem (a także stosowane metody) były postrzegane jako legitymowane. W przeciwnym wypadku USA grozi albo izolacja międzynarodowa, albo dominacja narzucona siłą.

Ad. 3. Wiele kontrowersji wzbudził fragment doktryny Busha, w którym znalazła się zapowiedź, że USA nie dopuszczają, by jakikolwiek przeciwnik rozwinął potencjał militarny zdolny zagrozić pozycji USA jako jedynego światowego supermocarstwa. Do sposobów realizacji tego celu należy systematyczny wzrost wydatków na zbrojenia³³. Także w tej dziedzinie polityka Busha nie odbiega od polityki jego poprzednika. Administracja Clintona przyczyniła się do drastycznego pogłębienia wojskowej przepaści między USA i resztą świata. W latach 90. wydatki USA na obronę były wyższe niż kilkunastu następnych krajów łącznie (zarówno na skutek wzrostu amerykańskich wydatków wojskowych, jak i spadku wydatków innych krajów). Celem tych nakładów zdaniem szefów połączonych sztabów, było stworzenie „przeważającej siły zdolnej dominować w pełnym spektrum operacji militarnych – przekonująco w warunkach pokoju, stanowczo w czasie wojny, i w każdym rodzaju konfliktu”³⁴.

Mimo ogromnej przewagi nad innymi USA nie mają dość sił i środków, by samodzielnie realizować swą politykę w skali globalnej. Nadmierne rozciągnięcie imperialnych sił, jak wskazują historyczne doświadczenia upadłych imperiów, prowadzi do stopniowej degradacji mocarstwa. Militarne zaangażowanie USA w Afganistanie i Iraku, wraz ze wzrostem wydatków na zbrojenia, pociągnęło za sobą wzrost deficytu budżetowego. Mając zbyt mało sił zbrojnych i środków USA nie mogą same kształtować świata. Aby jak najefektywniej wykorzystać posiadane zasoby, USA powinny co najmniej w takim samym stopniu polegać na tzw. *soft power*, tj. sile moralnej swego przykładu³⁵, co na *hard power* (sile militarnej,

³² J. Solana, *op. cit.*, s. 6.

³³ C. Conetta, Ch. Knight, *Dueling with Uncertainty: the New Logic of American Military Planning*. Project on Defense Alternatives, Commonwealth Institute, Cambridge, Massachusetts, February 1998, s. 9.

³⁴ M. P. Leffler, *op. cit.*, s. 2.

³⁵ Według badań Instytutu Gallupa z 2004 r. większość społeczeństwa w 29 krajach stwierdziła, że polityka rządu G. W. Busha wywarła negatywny wpływ na sposób postrzegania przez nie USA. Sceptycy ripostują, że popularność jest efemeryczna i nie powinna wpływać na kształt polityki zagranicznej. Jednak nie należy lekceważyć generalnego spadku atrakcyjności USA w świecie. USA nie są już postrzegane na świecie jako upragniony model polityczny i gospodarczy, co potwierdza przykład krajów wchodzących na drogę budowy demokracji (w Europie Środkowej, Afryce, Azji). Nawet w Ameryce Łacińskiej, która niegdyś niemal bezkrytycznie przyjmowała prezydencki model USA i ich konstytucję, coraz częściej docenia się zalety parlamentaryzmu charakterystycznego dla europejskich rozwiązań ustrojowych. Także w sferze ekonomicznej USA przestały być niedościgłym wzorem – wiele państw odnotowuje szybsze tempo wzrostu gospodarczego, mniejszy deficyt budżetowy i zadłużenie. Niedgysiejszy podziw dla USA wynikał głównie z sukcesów gospodarczych. Dziś coraz wyraźniej widać, że

przymusie), bo tej nigdy nie będą mieć wystarczająco dużo, by przeciwstawić się wszystkim, którzy nie podzielają ich wizji. W drugiej połowie XX w. USA były jednym z dwóch supermocarstw, dysponowały potęgą wojskową i posługiwały się nią. Jednak ich potęga zawsze zależała od systemu sojuszy z innymi państwami, respektowania ich systemu rządów, podziałów w obozie przeciwnika oraz przewodniej roli w wielu organizacjach międzynarodowych (NATO, Bank Światowy, MFW, WTO, ONZ)³⁶. Polegano na lokalnych elitach, którym w zamian udzielano pomocy w kontrolowaniu własnych społeczeństwa tak, by poziom akceptacji polityki USA nie spadał. Po zakończeniu zimnej wojny USA uzupełniły tę politykę wykorzystując mechanizmy globalizacji. Zamiast wysyłać siły zbrojne współpracowano z innymi, aby mieć gwarancję, że ustanowione wcześniej instytucje i zasady zapewnią amerykańskiemu biznesowi większą część zysków. Administracja Busha postawiła sobie za cel zastąpienie takiego typu hegemonii nowym porządkiem światowym opartym na dyktacie USA. Waszyngton zakłada bezpośrednie użycie siły, a nie tylko kontrolowanie oparte na normach i hegemonii wspieranej konsensusem. Zalmay Khalilzad, członek zespołu Dicka Cheney'a (sekretarza obrony USA), a obecnie specjalny wysłannik Busha do Iraku, napisał, że „żywotnym interesem USA” jest „nie dopuścić do pojawienia się innego globalnego rywala w nieokreślonej przyszłości”, a to oznacza, że USA powinny być gotowe „do użycia siły w tym celu, jeśli to będzie konieczne”³⁷. W efekcie nowa administracja szybko przystąpiła do gigantycznego wyścigu zbrojeń i jednostronnego wycofywania się z porozumień rozbrojeniowych. Zmianom w polityce bezpieczeństwa towarzyszą zmiany w globalnej polityce ekonomicznej – mimo deklarowanego przywiązania do wolnego handlu USA przesuwają się w kierunku jednostronnego protekcjonizmu (np. chroniąc własnych producentów stali, subsydując rolnictwo, blokując wysiłki pozostałych krajów świata ułatwiających biednym krajom dostęp do tanich leków przeciwko AIDS). W rezultacie starszy amerykański dyplomata i radca amerykańskiej ambasady w Grecji John Brady Kiesling składając dymisję ostrzegł, że

amerykański system nie jest prawdziwie egalitarny i pod wieloma względami wyprzedzają go rozwiązania europejskie. USA izolują się świadomie pozostając poza ważnymi, wielostronnymi porozumieniami międzynarodowymi, jak: Konwencja Przeciwko Dyskryminacji Kobiet, Konwencja o Prawach Dziecka, Konwencja Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, Protokół z Kioto (o ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych), Układ o Całkowitym Zakazie Prób z Bronią Jądrową, Traktat o Systemach Obrony Przeciwrakietowej, Konwencja o Zakazie Broni Chemicznej, Konwencja o Zakazie Broni Biologicznej, Traktat o Zakazie Min Przeciwpiechotnych, Traktat o Międzynarodowym Trybunale Karnym. Szerzej na ten temat patrz np. J. S. Nye, *The Decline of America's Soft Power*. „Foreign Affairs” May/June 2004, Vol. 83, Issue 3; A. Moravcsik, *Dream On, America*. „Newsweek” January 2005, s. 23-29.

³⁶ R. N. Haass, *Multilateralism for a Global Era*. Washington, 14 November 2001. Źródło: www.state.gov/s/p/rem/6134.htm

³⁷ N. Lemann, *The Next World Order*. „The New Yorker” April 1, 2002. Źródło: J. Brecher, *Terminating the Bush Juggernaut*, May 2003. www.fpit.org/pdf/papers/DPjuggernaut.pdf

administracja rozpoczynając wojnę w Iraku „(...) trwoni międzynarodową legitymację, która była najpotężniejszą bronią Ameryki, zarówno ofensywną, jak i defensywną od czasów Woodrowa Wilsona. Zaczęliśmy demontaż największej i najskuteczniejszej sieci relacji międzynarodowych, jaka kiedykolwiek istniała. Nadwerżamy poza granice jego wytrzymałości system międzynarodowy, który zbudowaliśmy z takim mozolem i troską, sieć praw, traktatów, organizacji i wspólnych wartości ograniczających naszych przeciwników dużo skuteczniej niż amerykańską zdolność obrony własnych interesów”³⁸. W podobnym tonie wypowiadał się korespondent „Chicago Tribune” zapowiadając koniec starego świata: „świata sojuszy, potęgi uzależnionej od prawa i amerykańskiego przywództwa nad podobnie myślącymi narodami akceptującymi to przywództwo, bo Waszyngton traktował je jak sojuszników, a nie jak przedmioty”³⁹.

Ad. 4. Prezydent Bush posługuje się idealistyczną i częściowo religijną retoryką swoich liberalnych poprzedników. Cel ustanowienia demokratycznego pokoju i przeszczepiania amerykańskich wartości na całym świecie stanowi nawiązanie do wizji imperium wolności Thomasa Jeffersona, poglądów W. Wilsona („należy uczynić świat bezpiecznym dla demokracji”), czterech wolności Franklina D. Roosevelta, treści inauguracyjnego przemówienia J. F. Kennedy’ego o „przeciwstawieniu się każdemu wrogowi, aby zagwarantować przetrwanie i sukces wolności”⁴⁰. W Narodowej Strategii Bezpieczeństwa z 2002 r. zapowiedziano też, że USA będą „aktywnie działać, by przynieść nadzieję na demokrację, rozwój, wolny rynek i wolny handel do każdego zakątka świata”⁴¹. Irak, po obaleniu Saddama Husajna, ma stać się modelem demokracji dla Bliskiego Wschodu. G. W. Bush rozumie, że wojna z terroryzmem nie może ograniczać się do stosowania siły militarnej. W końcu stycznia 2002 r. powiedział: „Mamy większy cel niż tylko wyeliminowanie zagrożeń i powstrzymanie urazy. Poza wojną z terrorem dążymy do sprawiedliwego i pokojowego świata”⁴². Jednak krytycy polityki obecnej administracji zarzucają konserwatystom, że posługując się retoryką praw człowieka i demokracji do wspierania jednostronnej potęgi militarnej splamili liberalne ideały i rolę USA w ich promowaniu. Wszelkie analogie między obecną rolą USA w Iraku a rolą w powojennej Japonii i Niemczech są nieuzasadnione. Po II wojnie większość państw uważała Stany Zjednoczone za zwycięzcę nad tyranią uprawnionego do budowania własnego porządku; dziś są postrzegane jak „tyran spragniony potęgi

³⁸ List rezygnacyjny Johna Brady’ego Kieslinga skierowany do Sekretarza Stanu Colina L. Powella, 27 February 2003. Źródło: <http://truthout.org/>.

³⁹ J. Lobe, *Costs of war by far outweigh benefits*. „Asia Times”, 21 March 2003. Za: J. Brecher, *op. cit.*

⁴⁰ M. P. Leffler, *op. cit.*, s. 1.

⁴¹ S. Nossel, *Smart Power*. „Foreign Affairs” March/April 2004, vol. 83 Issue 2, s. 134.

⁴² Ch. Hagel, *A Republican Foreign Policy*. „Foreign Affairs” July/August 2004, Vol. 83, Issue 4, s. 64.

i ropy”⁴³. Retoryka administracji Busha przeciwstawiająca „nas – im”, manipulowanie dowodami w sprawie posiadania przez Irak BMZ, odmowa uznania podstawowych praw więźniów przetrzymywanych w Guantanamo, zagwarantowanie najbardziej lukratywnych kontraktów w Iraku kompaniom powiązanych z urzędnikami administracji – wszystko to czyni idealistyczną retorykę – hipokryzją. Osłabiając sojusze, organizacje międzynarodowe i wiarygodność USA – administracja Busha zainicjowała proces osłabiania potęgi USA. Odtrącenie globalnej współpracy podważyło zaufanie do motywów USA.

Wojenna retoryka Busha ma też częściowo religijny charakter. W orędziu o stanie państwa z 2002 r. prezydent powołał się na fakt, że „zło jest realne i należy mu się przeciwstawić”⁴⁴. Tak określony cel rodzi niebezpieczeństwo, bo wojna ze złem może nie mieć końca (toczy się od początku świata). Kilkanaście lat wcześniej w podobny sposób Ronald Reagan wyrażał się o ZSRR jako o „imperium zła”. W czarno-białym świecie wojna z terroryzmem staje się wojną moralności. Obie strony przekonane o tym, że walczą w słusznej sprawie, czują się moralnie usprawiedliwione, sięgając po wszelkie dostępne środki, nie zważając na ich zgodność z prawem. Konsekwencje takiej wojny – ofiary cywilne, układy z represyjnymi reżimami (Uzbekistan), więźniowie przetrzymywani w Guantanamo – traktowane są jak niezbędny produkt uboczny tej moralnej misji.

Jakie skutki dla stosunków euroatlantyckich ma realizacja przez administrację George'a W. Busha nowej doktryny? Próbuąc zdiagnozować obecny stan stosunków euroatlantyckich nie należy zapominać, że historia tych stosunków to zarazem historia kryzysów. Obecne strukturalne zmiany w systemie międzynarodowym nie zapowiadają raczej końca wspólnoty transatlantyckiej. Zachodni blok składa się z liberalnych, kapitalistycznych demokracji powiązanych wspólną historią, silnymi związkami ekonomicznymi i wspólnymi instytucjami. Demokracja, współzależność ekonomiczna i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych to wskaźniki tego, co Karl W. Deutsch już w 1957 r. nazwał „pluralistyczną wspólnotą bezpieczeństwa”⁴⁵. Transatlantycka wspólnota bezpieczeństwa opiera się na⁴⁶: zbiorowej tożsamości wynikającej ze wspólnych wartości; ekonomicznej współzależności oraz stabilnych interakcjach pomiędzy społeczeństwami, tworzących silny interes społeczny w dobrobycie innych; wspólnych instytucjach wspartych na normach regulujących stosunki wzajemne⁴⁷.

⁴³ S. Nossel, *op. cit.*, s. 132.

⁴⁴ S. Mufson, *The Way Bush Sees the World*. „Washington Post” February 17, 2002, Page B01.

⁴⁵ K. W. Deutsch i in., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1957.

⁴⁶ T. Risse, *Beyond Iraq: The Crisis of the Transatlantic Security Community*. Źródło: www.fu.berlin.de/atasp/texte/030625_beyond%20iraq.pdf, 12.12.2004, s. 6.

⁴⁷ *Ibidem*.

Kolektywna tożsamość jest prawdopodobnie najtrudniejsza do zmierzenia. Jednakże można znaleźć dowody potwierdzające, że często wzmiankowana wspólnota wartości w zachodnim sojuszu nie jest pustym frazesem⁴⁸. Po obu stronach Atlantyku nadal niezwykle silne jest przywiązanie do wspólnych wartości. Amerykę i Europę wciąż więcej łączy niż dzieli. Z całą pewnością więcej też łączy Amerykę z Europą niż z jakimkolwiek innym regionem świata. Zbiorowa tożsamość ucierpiała wprawdzie na skutek wzrostu antyamerykanizmu w Europie. Jednak, po pierwsze, należy odróżnić opinię społeczeństwa od opinii elit, po drugie, postawy antyamerykańskie od antyprezydenckich. Według różnych badań opinii publicznej większość Europejczyków, zwłaszcza Brytyjczyków, Włochów, Hiszpanów i obywateli Europy Środkowo-Wschodniej nie popiera polityki zagranicznej administracji George'a Busha. Jednak trudno jednoznacznie stwierdzić, w jaki sposób odrzucenie konkretnej polityki zagranicznej USA przekłada się na „antyamerykanizm”. Nadal utrzymuje się transatlantycki konsensus dotyczący percepcji zagrożeń (choćby poparcie dla „amerykańskiego przywództwa w wojnie z terroryzmem” spadło we Francji i Niemczech) i akceptacji wielostronnego porządku międzynarodowego. Europejczycy i Amerykanie są zgodni, że religijna i etniczna nienawiść to jedno z największych zagrożeń, jednak obywatele USA, bardziej niż Europejczycy, obawiają się rozprzestrzeniania broni jądrowej. Różnią się natomiast w ocenie polityki zagranicznej administracji Busha. Zatem reakcja reszty świata na ostatnie poczynania USA raczej nie jest związana z brakiem akceptacji dla idei i wartości kojarzonych dotąd z Ameryką, odnosi się natomiast do polityki George'a W. Busha i jego doktryny. Jeśli bowiem uznać za przejaw antyamerykanizmu demonstracje antyprezydenckie, to poprzednicy Busha także ich doświadczyli podczas wizyt w Europie. Jednak zasięg i intensywność obecnych nastrojów antyamerykańskich są bezprecedensowe. Badania wskazują, że pozytywne nastawienie do USA w Europie spadło w ciągu ostatnich trzech lat z 75 do 58% w Wielkiej Brytanii, z 63 do 37% we Francji, z 61 do 38% w Niemczech. Doktryna wojny prewencyjnej i unilateralizm utrudniają walkę z terroryzmem, bo arogancka, hegemoniczna postawa USA podsyca antyamerykańskie nastroje. Jednak wyniki różnych badań przeprowadzanych po obu stronach Atlantyku dowodzą, że większość Europejczyków uważa za niepożądane globalne przywództwo USA, z kolei większość Amerykanów chciałaby, aby Europa wzięła większą odpowiedzialność za losy świata. Dowodzi to, że administracja Busha ma sposobność zbudowania bardziej partnerskich relacji transatlantyckich ku zadowoleniu zarówno własnych obywateli, którzy nie chcą, by ich kraj pełnił rolę jedynej policjanta świata, jak i Europejczyków, którzy chcieliby ograniczenia potęgi USA. Mimo podziałów w kwestii wojny z Irakiem sama UE w swej polityce zagranicznej nadal generalnie opowiada się za współpracą z USA.

⁴⁸ T. Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1995.

W sferze współzależności ekonomicznej stosunki transatlantyckie pozostają nienaruszone, choć są tu pewne problemy ujawniane głównie na forum WTO⁴⁹. Połączone wskaźniki handlu, zagranicznych inwestycji i przepływu kapitału ukazują, że region transatlantycki jest zintegrowany ekonomicznie, mimo problemów na płaszczyźnie politycznej. W 1999 r. 45,2% wszystkich amerykańskich inwestycji zagranicznych lokowano w Europie, a 60,5% europejskich inwestycji zagranicznych w USA. 75% wszystkich inwestycji w USA pochodzi z Europy. Analizując stosunki euroatlantyckie z perspektywy ekonomicznej należy odnotować, że mimo istnienia NAFTA, zapowiedzi „stulecia Azji” itp., w ciągu ostatnich 8 lat amerykańskie inwestycje w samej tylko Holandii były dwukrotnie większe niż w Meksyku i 10 razy większe niż w Chinach; europejskie inwestycje w Teksasie przewyższają amerykańskie inwestycje w Japonii⁵⁰. W niemieckim przemyśle zatrudnionych jest ponad 70 tys. Amerykanów. Duże amerykańskie firmy technologiczne, jak *Microsoft* i *Intel* przewidują, że połowa ich globalnych dochodów w 2005 r. będzie pochodzić z Europy. Poza tym, że USA i UE stanowią dla siebie nawzajem najważniejszych partnerów gospodarczych – są też dwoma czołowymi potęgami gospodarczymi świata. Z tego względu obecny międzynarodowy porządek gospodarczy jest stabilizowany przez transatlantyckie stosunki ekonomiczne. Mimo wszelkich zawirowań w stosunkach transatlantyckich USA i UE nadal pozostają siłami napędowymi globalnej gospodarki. Przypada na nie ponad połowa wymiany handlowej świata i inwestycji zagranicznych. Powiązania gospodarcze dają pracę 12 milionom robotników. Biorąc pod uwagę powyższe dane nietrudno będzie przekonać zarówno demokratów, jak i republikanów o potrzebie dbania o partnerstwo transatlantyckie. Mimo ogromnego potencjału istnieją jednak poważne wyzwania: 1) rosnący kryzys zatrudnienia (m.in. wynikający z konkurencji w postaci taniej siły roboczej z Chin i Indii); 2) najwięksi światowi konsumenci energii muszą opracować wspólne strategie, aby zagwarantować dostęp do źródeł energii (ropa, węgiel, gaz) i ochronę środowiska (ograniczenie emisji gazów cieplarnianych); 3) dokończenie rundy Doha negocjacji WTO przez zgodę USA na obcięcie 300 mln dotacji dla rolników, które szkodzą producentom żywności z krajów rozwijających się i powiększają przepaść między krajami bogatymi i biednymi; 4) przeprowadzenie globalnej reformy finansowej, aby powstrzymać kryzys dolara i uwzględnić rosnące znaczenie euro⁵¹. Poza tym istnieje wiele innych rozbieżności między USA

⁴⁹ Dotyczą one ok. 2% wartości handlu między USA i UE, m.in. ustawa Byrda (stosowanie cel antydumpingowych przez USA), kwestia dopuszczenia żywności genetycznie modyfikowanej na rynek UE, stosowanie przez USA niezgodnych z regułami handlu międzynarodowego ulg podatkowych faktycznie będących dopłatami dla eksporterów z USA, nałożenie cel zaporowych w wysokości ok. 30% na import stali do USA w 2002 r., itp. „Gazeta Wyborcza” 22 XII 2004.

⁵⁰ J. Solana, *op. cit.*

⁵¹ W. Drozdziak, *The North Atlantic Drift*. „Foreign Affairs” January/February 2005, Vol. 84, Issue 1.

i UE, np. dotyczących subsydiów dla lotnictwa, ustaw antytrustowych, żywności genetycznie zmodyfikowanej, klonowania. Jednak w interesie obu stron wzajemnie od siebie uzależnionych leży przewyższenie podziałów. Pozostaje otwarte pytanie, w jakim stopniu ekonomiczna współzależność może posłużyć jako mechanizm łagodzący polityczne kryzysy.

W obszarze transatlantyckim działają UE i NATO dwie najsilniejsze w kategorii norm, reguł i procedur decyzyjnych polityczne, ekonomiczne i militarne instytucje wielostronne. Służą one m.in. rozwiązywaniu kryzysów wewnątrz wspólnoty. Silne normy proceduralne wielostronnych konsultacji oraz koordynacji polityki gwarantują, że członkowie wspólnoty wzajemnie wywierają wpływ na swoje procesy decyzyjne. Jednak mechanizmy te zawodzą im bardziej USA obierają jednostronny kurs w polityce i padają ofiarą „imperialnych ambicji”⁵². Amerykański nasilający się unilateralizm narusza podstawowe normy multilateralizmu i jeśli będzie się nasilał – normy transatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa będą zagrożone. NATO odnosiło sukcesy w przeszłości jako instrument kierowania sojuszem transatlantyckim, ponieważ służyło jako forum łagodzenia potencjalnych sporów politycznych, zanim ostateczne decyzje zapadły po obu stronach Atlantyku. Im bardziej mechanizm konsultacji jest redukowany jedynie do wzajemnego informowania się o zapadających decyzjach, tym bardziej NATO przestaje być przydatne dla przyszłych stosunków transatlantyckich. Reasumując: obecny kryzys w stosunkach transatlantyckich dotyczy głównie norm rządzących tymi stosunkami, zakorzenionych w instytucjach. Jeśli USA nadal będą opierać swą politykę zagraniczną na doraźnych „koalicjach chętnych”, to będzie to jedynie przykrywką dla unilateralizmu sprzecznego z normami transatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa.

Jeśli zatem posłużyć się trzema wskaźnikami: tożsamością, ekonomiczną współzależnością i istniejącymi instytucjami dla oceny stanu stosunków transatlantyckich, dojdziemy do wniosku, że zbiorowa tożsamość mimo osłabienia w 2002 i 2003 r., nadal jest silna. W globalnym kontekście społeczeństwa Europy i Ameryki Północnej nadal mają więcej wspólnego ze sobą niż z innymi częściami świata. Amerykańscy neokonserwatyści, tak jak europejskie rządy, chcą w skali globalnej promować prawa człowieka i demokrację. Nienaruszona pozostaje też współzależność ekonomiczna. Najgorzej stan stosunków przedstawia się w trzecim obszarze. Obecne wyzwania dla stosunków euroatlantyckich dotyczą instytucji i norm, na których są one oparte. Nasilający się unilateralizm i imperialne ambicje USA zderzają się z europejskim konsensusem dotyczącym kooperacyjnej polityki zagranicznej, wzmocnienia instytucji międzynarodowych i prawa międzynarodowego, naruszając fundamentalne normy wspólnoty, wywołując rozłam.

Niektórzy wśród czynników sprawczych tego stanu rzeczy wymieniają np.: 1) strukturalne zmiany w systemie międzynarodowym po zakończeniu zimnej wojny – wzrost potęgi USA na niespotykaną wcześniej skalę i brak poważnych

⁵² J. G. Ikenberry, *America's Imperial Ambition*, „Foreign Affairs” 81 (5) 2002, s. 44-60.

rywali na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych oraz spadek zapotrzebowania w Europie na parasol bezpieczeństwa USA wobec braku realnego zagrożenia; 2) brak silnego spoiwa (zagrożenia ze strony ZSRR i komunizmu). Nie jest nim zagrożenie ze strony terroryzmu międzynarodowego, bo USA i Europa różnią się w ocenie zarówno przyczyn zjawiska, jak i sposobów radzenia sobie z nim; 3) wzrost potęgi militarnej USA (wydatki na zbrojenia, program antyrakietowy), który zrodził pokusę odgrywania roli „policjanta świata”, a nie pierwszego wśród równych; 4) wzrost tendencji unilateralnych w polityce zagranicznej USA. Skutkiem wzrostu potęgi militarnej jest przekonanie, że Ameryka może sama budować pożądany przez siebie porządek międzynarodowy; 5) różnice w podejściu do użycia siły militarnej w stosunkach międzynarodowych, który R. Kagan przypisuje jedynie różnicy potencjałów i słabości UE⁵³. Jednak powyższe czynniki nie tyle przyczyniły się do rozłamu w stosunkach euroatlantyckich, ile ujawniły różnice wynikające z wewnętrznej dynamiki politycznej w USA i UE. Przyczyn obecnego kryzysu w stosunkach transatlantyckich należy przede wszystkim upatrywać w: dynamice wewnętrznych wydarzeń politycznych po obu stronach Atlantyku; odmiennym sposobie percepcji współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz odmiennych sposobach radzenia sobie z nimi.

To polityka wewnętrzna po obu stronach Atlantyku, a nie długofalowe zmiany strukturalne w systemie międzynarodowym, przyczyniła się do obecnego kryzysu. Jedną z konserwatywnych frakcji, które obecnie kształtują amerykańską politykę zagraniczną, nie podziela europejskiego przywiązania do wartości i norm wspólnoty bezpieczeństwa oraz prawa międzynarodowego. Europejczycy generalnie opowiadają się za multilateralizmem i kooperatywną polityką zagraniczną, podczas gdy neokonserwatyści w Waszyngtonie są zwolennikami unilateralizmu. Stąd główna linia podziału między USA i Europą dotyczy stosunku do wielostronnych norm, które były podstawą transatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa. O ile wcześniej takie różnice także się ujawniały i radzono sobie z nimi za pośrednictwem istniejących instytucji transatlantyckich (przez ich wzmacnianie), o tyle obecnie jednostronne, a nawet imperialne tendencje w polityce Stanów Zjednoczonych naruszają normy, na podstawie których transatlantycka wspólnota bezpieczeństwa była przez lata budowana, zwłaszcza multilateralizm i mechanizm konsultacji z sojusznikami. Oficjalną polityką Waszyngtonu stało się tworzenie pod własnym przywództwem „koalicji chętnych” (tzw. multilateralizm *a la carte*) dla rozwiązywania problemów międzynarodowych, zamiast opierania się na sojusznikach. Departament Obrony USA wydał 1 XII 2000 r. Raport o Strategii dla Europy i NATO. Raport zatytułowany „Wzmacnianie bezpieczeństwa transatlantyckiego”

⁵³ M. Stolarczyk, *Wzrost kontrowersji w stosunkach transatlantyckich i ich implikacje dla bezpieczeństwa europejskiego*, w: *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku. Wybrane aspekty*. Pod red. M. Stolarczyka, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004, s. 36-45.

nakreśla plany dotyczące przygotowania USA i sojuszników, zwłaszcza państw z NATO, na transatlantyckie i globalne wyzwania w XXI w.⁵⁴ Mimo że formalnie głównym punktem strategii USA jest zachowanie NATO jako naczelnej organizacji amerykańskiego zaangażowania w Europie, to pozostaje dla USA nie partnerem, lecz wysuniętą placówką amerykańskiej potęgi świadczącą o supermocarstwowej pozycji i globalnym zasięgu działania⁵⁵.

Odzwierciedla tę tendencję także zawartość nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2002 r., podważająca niektóre normy prawa międzynarodowego dotyczące konfliktów zbrojnych oraz zasady, na których opierał się światowy porządek skonstruowany po II wojnie światowej. W tym sensie obecne problemy w stosunkach między Europą i USA wykraczają poza zwykłe konflikty polityczne.

Jakie są możliwe rodzaje reakcji Europy na te zmiany? Ani próba przeciwważenia potęgi USA, ani podążanie za przywódcą nie byłoby wskazane. Europa jako przeciwwaga dla potęgi USA nie jest raczej prawdopodobna (zwłaszcza w kategoriach militarnych), bo pomijając wszystkie inne przeszkody, wymaga to konsensusu obejmującego m.in. Wielką Brytanię i nowych członków NATO i UE z Europy Środkowo-Wschodniej. Ilekroć przywódcy europejscy byli konfrontowani z przeważającą potęgą USA, deklarowali zwiększenie wysiłków obronnych jak na szczycie w Kolonii w czerwcu 1999 r. po demonstracji amerykańskiej siły w czasie kampanii w Kosowie. Rok później, na spotkaniu w Helsinkach, Rada Europejska określiła „główne cele”, tj. stworzenie licznych oddziałów przeznaczonych do realizacji wspólnych zadań. Zadania sprecyzowano na wcześniejszym spotkaniu w Petersbergu; obejmują one szeroki zakres działań, od pomocy podczas naturalnych katastrof do „środków wymuszania pokoju”, tj. interwencje zbrojne (Traktat o Unii Europejskiej w wersji nicejskiej, art. 17 §2). Takie środki normalnie wymagają mandatu RB ONZ – bez niego UE prawdopodobnie nie osiągnęłaby jednomyślności w takiej sprawie (art. 23 §1). Oznacza to, że USA, jako stały członek RB ONZ w praktyce mają prawo weta odnośnie do niezależnych europejskich działań z użyciem siły. 12 XII 2003 r. UE wydała dokument pt. „Europejska strategia bezpieczeństwa”, w którym odżegnuje się od głębszej integracji w dziedzinie wojskowej na rzecz systematycznego wykorzystania posiadanych środków i przekształcenia sił zbrojnych w bardziej elastyczne, mobilne siły. Celem powinno być też skuteczne i zrównoważone partnerstwo z USA⁵⁶. Europejczykom najtrudniej osiągnąć konsensus w kwestii wzmocnienia ich pozycji wojskowej wobec Waszyngtonu. W obecnych okolicznościach jest to mało realne. Każda wspólna i niezależna akcja wojskowa według obecnych i przyszłych zasad UE wymaga jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej. To z kolei jest możliwe tylko za zgodą RB ONZ. Taki mandat wymaga m.in. aprobaty ze strony USA jako stałego członka

⁵⁴ *New Pentagon Europe Policy*. Źródło: <http://lists.peacelink.it/armamenti/msg00381.html>

⁵⁵ M. Hirsh, *Bush and the World*. „Foreign Affairs”, Sept./Oct. 2002, Vol. 81, Issue 5.

⁵⁶ G. Joetze, *op. cit.*

Rady. Co więcej, europejska akcja zależy od infrastruktury NATO, np. struktur dowodzenia. Tu znów jest wymagana jednomyślna decyzja Rady NATO (skomplikowane procedury tzw. „Berlin-plus”). Wziąwszy pod uwagę wszystkie okoliczności europejska akcja militarna byłaby możliwa tylko w mniej ważnych przypadkach, tam gdzie amerykańskie interesy nie są zaangażowane lub gdzie same USA chcą, by inni wykonali to zadanie. Prezydent Francji Jacques Chirac w październiku 2003 r. stwierdził: „nie może być Europy bez własnego systemu obrony”. Wtórował mu brytyjski premier Tony Blair twierdząc, że Europa potrzebuje możliwości działania w akcjach pokojowych, humanitarnych i rozwiązywaniu kryzysów w okolicznościach, **gdzie USA nie są zaangażowane** [zazn. aut.]. Porozumienie z Neapolu z grudnia 2003 r. między Francją, Niemcami i Wielką Brytanią dotyczyło planów obrony UE. Konstytucja UE zawiera klauzulę o wzajemnej obronie: „zobowiązania w tej dziedzinie będą zgodne ze zobowiązaniami w ramach NATO, które dla państw będących jego członkami pozostają podstawą ich kolektywnej obrony”⁵⁷.

Podążanie za najsilniejszym również nie jest racjonalną opcją, bo oznaczał zdradę podstawowych zasad europejskiej polityki zagranicznej i akceptację amerykańskiego unilateralizmu. Ujawnił się tu pewien paradoks: z jednej strony UE i cała Europa muszą przemawiać jednym głosem, aby być słyszane w Waszyngtonie; z drugiej strony – wspólna europejska polityka zagraniczna skończy się niepowodzeniem i podzieli Europę, jeśli będzie się opierać wyłącznie na idei kontrhegemonii wobec USA.

W przeszłości Europejczycy wielokrotnie reagowali na kryzysy wspólnoty transatlantycznej wzmocnieniem więzi instytucjonalnych, a nie przeciwważeniem. Wykorzystywali otwarty system amerykański do swoich celów z powodzeniem kreując transnarodowe i pozarządowe koalicje, aby zwiększyć możliwości nacisku na amerykańską politykę zagraniczną⁵⁸. Także obecnie naturalnymi sojusznikami Europejczyków wewnątrz administracji i w Kongresie są umiarkowani konserwatyści, zainteresowani przetrwaniem transatlantycznej wspólnoty. Wymagana jest jednolita, spójna odpowiedź na Strategię Bezpieczeństwa Narodowego USA z 2002 r. Powinna ona zawierać jasno wyrażoną liberalną wizję porządku światowego opartego na rządach prawa, demokracji, prawach człowieka i gospodarce rynkowej, multilateralizmie i prawie międzynarodowym, wartości liberalnego porządku światowego bowiem nie da się wcielać jednostronnie; strategię radzenia sobie z nowymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa, jak BMZ w rękach groźnych dyktatorów i terroryzm międzynarodowy. Zagrożenia te wymagają nie tylko politycznej, ale i wojskowej reakcji. Jednak decyzji o zastosowaniu broni nie można pozostawić wyłącznie amerykańskim unilateralistom, zwłaszcza jeśli chodzi o jej

⁵⁷ Źródło: G. P. Herd, *op. cit.*, s. 5-6.

⁵⁸ T. Risse-Kappen, *op. cit.*

prewencyjne zastosowanie. Aktywa USA i UE powinny się uzupełniać. Umiejętność Europy oferowania inicjatyw dyplomatycznych w połączeniu z amerykańską potęgą militarną, może przyczynić się do stworzenia wspólnego frontu i nadać legitymację działaniom administracji Busha, której im brak. Wskazane byłoby dopuszczenie sojuszników do realizacji inicjatyw politycznych w regionach, gdzie Europejczycy mają większe wpływy lub historyczne związki⁵⁹.

Strukturalne zmiany w Europie dają USA szansę na zmianę agendy bezpieczeństwa sojuszu transatlantyckiego. Przez większą część XX w. głównym celem amerykańskiej polityki w Europie było odparcie ewentualnej inwazji ze strony ZSRR i jego sojuszników i uczynienie kontynentu wolnym i zjednoczonym. Gdy ten cel został osiągnięty, USA powinny zauważyć, że ich przyszłym interesom bezpieczeństwa najlepiej będzie służyć uczynienie z Europy partnera w sprawach globalnych. Jednak teraz, gdy Europa jest wolna od zagrożeń, które mogłyby wymagać amerykańskiej interwencji, sceptycy w USA (zwłaszcza neokonserwatyści) podkreślają, że Europa już nie podziela poglądów Ameryki na świat, więc sojusz atlantycki nie zasługuje na priorytetowe miejsce w polityce zagranicznej USA. W grudniu 2003 r. przywódcy europejscy przyjęli nową strategię bezpieczeństwa kładącą większy nacisk na wykorzystanie potęgi zagranicą jako wysuniętej obrony przed największymi zagrożeniami. Gdy Europa osiągnie większą zdolność radzenia sobie z globalnymi zagrożeniami, USA będą mogły bardziej efektywnie wykorzystać swoje zasoby we współpracy z europejskimi partnerami.

Robert Kagan w swoim esej⁶⁰ wyraził przekonanie, że Europę i USA dzieli sposób postrzegania świata wynikający też z różnicy potencjałów i niemożności Europy sprostania potędze Ameryki. Porównał Europę do Wenus, a USA do wojowniczego Marsa. Jednak, jak zauważył Javier Solana, w prawdziwym kosmosie między tymi dwiema planetami jest Ziemia – miejsce, którym musimy się dzielić⁶¹. Mimo wielu różnic po obu stronach Atlantyku uderzające jest to, że większość współczesnych problemów jest wspólna; dotyczy to zarówno proliferacji BMZ, terroryzmu, upadku państw, konfliktu na Bliskim Wschodzie. Dlatego też sposób ich rozwiązywania wymaga wysiłku nie tylko USA i UE, ale i kooperacji lub poparcia Japonii, Rosji, Chin. USA powinny traktować przyjaciół jak sojuszników, a wówczas ci będą zachowywać się jak sojusznicy⁶². Należy zwiększyć wzajemny wkład członków sojuszu, ale i wyraźnie określić przeznaczenie środków: czy więcej przeznaczyć na operacje pokojowe, czy na odbudowę upadłych państw? Bezpieczeństwo jest obecnie wielowymiarowe. O ile nie ma usprawiedliwienia dla terroryzmu, o tyle nie należy ignorować jego przyczyn. Wskazane jest też

⁵⁹ W. Drozdiak, *op. cit.*

⁶⁰ R. Kagan, *Potęga i Raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2003.

⁶¹ J. Solana, *op. cit.*

⁶² *Ibidem.*

przekonanie innych do swoich racji zamiast zmuszania ich do określonego postępowania. Dzięki temu, jak dowiódł przykład Europy Środkowo-Wschodniej, możliwa była zmiana systemów, a nie jedynie rządów. Jednak nie do końca można zgodzić się z Javierem Solaną, gdy twierdzi, że należy wzmacniać świat oparty na zasadach, aby wyeliminować destrukcyjne motywy. Zasady, które Zachód próbuje narzucić pozostałym częściom świata, są odrzucane jako niesprawiedliwe, bo powodują narastanie nierówności między rozwiniętymi i nierozwiniętymi obszarami.

WNIOSKI

Kryzys wokół Iraku rzucił światło na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE. Ujawnił podziały zarówno między USA i UE, jak i w ramach samej Unii, jak na tle stosunków transatlantyckich, jak i polityki bliskowschodniej. Ukazał też potrzebę spójności Europy i jej brak. Członkowie UE rzadko bywali poddawani tak silnej presji i krytyce, ze strony Waszyngtonu oraz jego sojusznika – brytyjskiego rządu Tony'ego Blaira. Gdy ministrowie spraw zagranicznych UE spotkali się w Atenach w styczniu 2003 r. zdołali wprawdzie osiągnąć kompromis w sprawie rezolucji RB ONZ nr 1441, jednak brak zgody ujawnił się trzy dni później w publicznej deklaracji poparcia stanowiska USA przez 8 członków UE i państw kandydujących. Jednostronne działania i indywidualne deklaracje zdominowały temat na długie miesiące. Po raz pierwszy w historii członkowie UE publicznie roztrząsali rozbieżności występujące między nimi; podczas wcześniejszych kryzysów różnice zawsze udawało się ukryć. Inna sprawa, że członkowie UE nigdy nie musieli i nie dyskutowali wspólnego stanowiska wobec USA. Każde z europejskich państw z osobna i wszystkie razem zawsze uważały stosunki polityczne z USA (w przeciwieństwie do handlowych) za sferę specjalną i wspólny interes. Nigdy wcześniej też nie występowały przeciwko sobie tak ostro, ani nie były niezdolne znaleźć kompromisu, choćby *post factum*. Tymczasem w sprawie Iraku każdy z krajów zajął własne stanowisko bez uprzednich konsultacji ogólnoeuropejskich – premier Blair, gdy w lipcu 2002 r. publicznie wyraził swe poparcie, kanclerz Schröder, gdy w sierpniu wyraził swój sprzeciw, Chirac gdy zgłosił weto wobec rezolucji w styczniu 2003 r. Okazało się, że niełatwe będzie pogodzenie interesów w sferze bezpieczeństwa i polityki zagranicznej. Rozbieżności dotyczące unilateralityzmu i prewencyjnego użycia siły przez USA zrodziły pytanie: czy USA i UE mogą opracować wspólną agendę strategiczną umożliwiającą zmierzenie się z zagrożeniami XXI w. czy też pojęcie zbiorowej samoobrony stanie się zimnowojennym reliktem, a państwa pójdą w kierunku narodowych polityk bezpieczeństwa?

Zamachy z 11 września z całą pewnością zmieniły sposób postrzegania interesów bezpieczeństwa przez Europę i USA. Po obu stronach Atlantyku

zarysował się głęboki rozłam konceptualny. Oficjalna strategia USA, wyrażona w doktrynie Busha i w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2002 r., koncentruje się na głównym zagrożeniu – terroryzmie i opiera się na potędze wojskowej dla jego kontrolowania; dla dobra świata postuluje podtrzymanie amerykańskiej dominacji w razie potrzeby broniącej środkami wojskowymi. Z kolei strategia UE jest dwutorowa. Po pierwsze, wyznacza pokojowy obszar kooperacyjnej stabilności w obrębie granic Unii; po drugie, stara się ją przenieść jako model na sąsiednie obszary raczej przez nakłanianie (zachęcanie) niż przymus (wniosek z wielowiekowych doświadczeń geograficznego sąsiedowania z zagrożeniami i niemożności ich odsunięcia). Wysiłki europejskie są oparte na stopniowości: gradacja w poszczególnych dziedzinach, poczynając od ekonomicznej (Wspólnota Węgla i Stali), a kończąc na UE; następnie dodano dziedzinę rolnictwa, i przejście do nowego obszaru, jak współpraca prawna i imigracja; gradacja metod – (od luźnej międzyrządowej współpracy do ponadnarodowych struktur); gradacja w zakresie partycypacji (subsidiarność: nie wszystkie cele, takie jak unia walutowa, muszą być osiągnięte przez wszystkich członków równocześnie); gradacja w członkostwie (nowi członkowie są przyjmowani indywidualnie, w zależności od stopnia ich dojrzałości ekonomicznej i politycznej). Przez ponad 40 lat ta strategia była skuteczna, znalazła zastosowanie także w Europie Środkowej, prowadząc do takiego poziomu integracji, który czyni konflikt militarny między członkami UE niewyobrażalnym. Powiększenie zarówno *NATO*, jak i UE przypieczętowało europejskie procesy integracyjne, zainicjowane przez USA jeszcze podczas zimnej wojny i stworzyło historyczną sposobność ułożenia stosunków transatlantyckich na nowych podstawach. Państwa po obu stronach Atlantyku, uwolnione od zagrożenia ze wschodu, mogą połączyć siły w walce ze wspólnymi zagrożeniami. Napięcia między USA i Europą potęgują globalną niestabilność, jednak połączone siły obu składają się na potężną koalicję demokracji, która potencjalnie może pozyskać światowe poparcie dla wielu ważnych kwestii⁶³.

W XXI w. największe zagrożenia dla bezpieczeństwa USA nie będą pochodziły ze strony ich globalnych rywali, lecz ze strony słabych lub upadłych państw, gdzie terroryści łatwo znajdują schronienie, gdzie od wielu lat toczą się konflikty, panuje ubóstwo i niesprawiedliwość. Zbójckie reżimy wspierające terroryzm szukają legitymizacji i potęgi w posiadaniu BMZ, a nie woli swych narodów. Wiele rządów w krajach Afryki, Bliskiego Wschodu, częściowo Azji nie będzie w stanie zaspokoić potrzeb rosnącej populacji w zakresie miejsc pracy, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa. Chociaż ubóstwo nie przekłada się automatycznie na terroryzm, to stwarza dogodne dla niego środowisko. Presja demograficzna, kryzys gospodarczy i autorytarne rządy będą radykalizować żądania społeczeństw. Wojna z terroryzmem międzynarodowym wymusi współpracę transatlantycką w dziedzinie wymiany

⁶³ W. Drozdiak, *op. cit.*

informacji wywiadowczych, współpracę służb bezpieczeństwa itp., co będzie sprzyjało raczej wzmocnieniu niż osłabianiu wspólnoty. Dlatego ani zakończenie zimnej wojny, ani amerykański unilateralizm, ani też nowe zagrożenia ze strony siatki terrorystycznej nie powinny pociągnąć za sobą trwałego rozłamu wspólnoty transatlantyckiej.

ABSTRACT

This article discusses the origin, contents and impact of the Bush doctrine on the relations between the United States and Europe. The Iraqi war showed a separation of standpoints on many fundamental international issues. It also exposed disagreement on the means of conducting politics. The split results not only from a disproportion in power between the U.S. and Europe but also from a different perception of threat, values, ideological differences and dynamics of internal policy on both sides of the Atlantic. However, in spite of all the difficulties, America and Europe are still strongly connected and transatlantic relations remain a driving force of world policy (also economic). Many common global threats should induce partners to combine their assets: American military power and European ties with various regions, supported by diplomatic skills which would legitimize the Bush administration policy.



NIEMCY WOBEC WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ GOSPODARCZYCH I SPOŁECZNYCH

pod redakcją

Tomasza Budnikowskiego

Seria Studium Niemcoznawcze nr 82

Poznań 2005, 170 ss., cena 22 zł

Praca stanowi zbiór referatów wygłoszonych na konferencji, która odbyła się 10 maja 2005 roku w Instytucie Zachodnim w Poznaniu.

Przedmiotem refleksji uczestników sesji były przyczyny kryzysu gospodarki niemieckiej w ostatnich latach oraz analiza niektórych ważnych aspektów sytuacji ekonomicznej i społecznej w RFN. Podjęto m.in. temat (Wacław Wilczyński) pozycji gospodarki Niemiec we współczesnym świecie i jej konkurencyjności w obliczu nowych wyzwań technologicznych oraz rywalizacji ze strony istniejących (USA, Japonia), jak i wschodzących potęg ekonomicznych (Chiny).

Szersze spojrzenie na najważniejsze problemy gospodarki Niemiec 15 lat po zjednoczeniu proponuje Tomasz Budnikowski. W swym obszernym studium porusza zarówno kwestie finansów publicznych, tempa rozwoju gospodarczego, bezrobocia, jak i systemu podatkowego.

W tekście Marzenny Weresy, ogólny wstęp na temat roli technologii we współczesnej gospodarce stanowi zapowiedź szczegółowych rozważań o konieczności specjalizacji technologicznej Niemiec w XXI w. oraz o zróżnicowaniu regionalnym w rozwoju technologicznym RFN.

Funkcjonowaniem Niemiec w strukturach Wspólnot Europejskich na przykładzie roli RFN w reformach Wspólnej Polityki Rolnej w ostatnich latach zajął się Piotr Kalka.

Społeczne aspekty zagadnień gospodarczych szczególnie silnie akcentuje Maciej Żukowski w swoim artykule poświęconym kryzysowi niemieckiego systemu ubezpieczeń społecznych i próbom jego przezwyciężenia.

Procesy przekształceń zachodzące współcześnie w niemieckich bankach są przedmiotem zainteresowania Ilony Romiszewskiej, która próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy oznaczają one „pogłębiający się kryzys czy początek nowej epoki”.

Ponadto w pracy czytelnik znajdzie liczne dane statystyczne w postaci tabel i wykresów, dobrze ilustrowane różne aspekty przedstawionej problematyki. 4, 2005