



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 4 (192) • 3 lutego 2004 r. • © PI&M

nr egz. PI&M 1

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

Pojęcie *coalition of the willing* w polityce Stanów Zjednoczonych

Adrian Zdrada

„Koalicje chętnych” są charakterystycznym elementem polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych za administracji George’a W. Busha. Autor przedstawia ewolucję tej koncepcji od interwencji w Afganistanie do chwili obecnej i wskazuje, że w polityce USA nabrała ona nadrzędnego znaczenia nad systemem tradycyjnych sojuszy. Wprowadzie antyiracka „koalicja chętnych” jest przedmiotem dyskusji w rozpoczynającej się kampanii prezydenckiej, ale zdaniem autora, niezależnie od wyników wyborów, tego rodzaju koalicje będą już trwałym instrumentem polityki zagranicznej USA.

Początkowo administracja prezydenta George’a W. Busha posługiwała się terminem *coalition of the willing* w odniesieniu do grupy państw popierających Interwencję Stanów Zjednoczonych w Afganistanie. Sformułowanie to wówczas często uzupełniano słowem *able* (zdolnych), co miało oznaczać, że powstająca pod przywództwem Stanów Zjednoczonych koalicja powinna grupować państwa, które nie poprzestaną na ogólnych deklaracjach poparcia, ale będą w stanie udzielić siłom amerykańskim rzeczywistego wojskowego wsparcia. Dodatkowe kryterium dawało administracji większą swobodę w tworzeniu koalicji, ułatwiało także wyjaśnienie, dlaczego Stany Zjednoczone ściślej współpracują z niektórymi państwami autorytarnymi niż z częścią swoich tradycyjnych sojuszników. Po zakończeniu interwencji w Afganistanie koncepcja *coalition of the willing and able* uległa modyfikacji.

W 2002 r. pojęciem „koalicja chętnych” określano grupę państw popierających amerykańską politykę rozbrojenia Iraku, ale już po rozpoczęciu interwencji w marcu 2003 r. zaczęło się ono odnosić do państw, które dostrzegały konieczność rozbrojenia Iraku i obalenia reżimu Saddama Husajna przy pomocy środków militarnych. Były to także państwa uznające Rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1441 za wystarczającą podstawę prawną do podjęcia takich działań. Na liście koalicjantów, przedstawionej przez Departament Stanu w tydzień po rozpoczęciu działań zbrojnych w Iraku, znajdowało się 49 państw. Dodatkowo skład koalicji uzupełniało kilkanaście

państw, które udzieliły poparcia Stanom Zjednoczonym, ale poprosiły o niepodawanie tego faktu do wiadomości publicznej.

Z punktu widzenia polityki Stanów Zjednoczonych państwa wchodzące w skład „koalicji chętnych” można podzielić na trzy grupy. Najważniejszą z nich stanowią państwa, które udzieliły zdecydowanego poparcia politycznego rządowi Stanów Zjednoczonych, a ich siły zbrojne brały aktywny udział w lądowej części operacji „Iracka Wolność” (Wielka Brytania, Australia i Polska). Państwa te uważane są przez administrację amerykańską za „przyjaciół” i „bardzo bliskich sojuszników”. Obecnie Wielka Brytania i Polska dowodzą dwiema spośród czterech stref stabilizacyjnych w Iraku. Ponadto Wielka Brytania i Australia są poważnymi donatorami pomocy finansowej na odbudowę Iraku.

Drugą i zarazem najliczniejszą grupę stanowią państwa, które wprowadziły USA poparcia politycznego, a także zadeklarowały pomoc w procesie odbudowy Iraku, ale nie uczestniczyły w zbrojnej interwencji. Duże znaczenie dla USA ma uczestnictwo w koalicji państw arabskich z rejonu Zatoki Perskiej oraz Turcji, zarówno ze względów logistycznych (bazy, lotniska, udostępnienie przestrzeni powietrznej, siedziba dowództwa sił sprzymierzonych), jak i politycznych (nieformalne poparcie dla działań militarnych w państwie arabskim). O ile wkład militarny państw tej grupy „koalicji chętnych” nie jest czynnikiem o zasadniczym znaczeniu, o tyle ich udział w odbudowie Iraku ma dla administracji amerykańskiej bardzo duże znaczenie (chodzi zwłaszcza o Japonię, Koreę Południową, a z państw europejskich o Hiszpanię i Danię).

Wreszcie istnieje trzecia grupa państw, które wprowadziły poparcie obalenia Saddama Husajna, ale nie zaangażowały własnych sił zbrojnych i nie zaoferowały znaczących środków finansowych na odbudowę Iraku. Poparcie takich państw jak Honduras, Rwanda, Palau czy Wyspy Marshalla nie tylko zwiększa liczbę państw popierających politykę Stanów Zjednoczonych, ale może mieć znaczenie dla realizacji innych celów, na przykład zwalczania terroryzmu.

Utworzenie możliwie szerokiej koalicji było jednym z głównych zadań dyplomacji amerykańskiej. Administracja George'a W. Busha ze względu na trudności z uzyskaniem jednoznacznego poparcia Rady Bezpieczeństwa ONZ dla użycia siły wobec Iraku podjęła działania mające na celu przekonanie społeczności międzynarodowej, że Stany Zjednoczone nie prowadzą polityki unilateralnej. Powstanie „koalicji chętnych” spowodowało wzrost napięć między państwami wchodzącymi w jej skład a przeciwnikami użycia siły wobec Iraku. Doszło do rozłamu w NATO, w związku ze stanowiskiem Belgii, Francji i Niemiec, oraz w ANZUS, w którym amerykańskiej polityki wobec Iraku nie poparła Nowa Zelandia. Z tego wynika, iż dla administracji Busha koncepcja „koalicji chętnych” ma znaczenie nadrzędne wobec tradycyjnych sojuszy. Wpisuje się ona również w realizację projektu „dominacji strategicznej”, który zakłada, że Stany Zjednoczone są jedynym gwarantem ładu światowego, a państwa sojusznicze mogą wprowadzić przyłączyć się do amerykańskich inicjatyw, ale nie mogą mieć większego wpływu na ich kształtowanie.

Koncepcja *coalition of the willing* wywołuje kontrowersje w samych Stanach Zjednoczonych. Partia Republikańska przedstawia jej istnienie jako dowód na prowadzenie przez Stany Zjednoczone polityki opartej na konsultacjach z przyjaciółmi i sojusznikami, koordynowanie z nimi działań i uwzględnianie interesów społeczności międzynarodowej (czyli jako czynnik uwiarygodniający multilateralizm administracji Busha). Koszty związane z finansowaniem przez Stany Zjednoczone udziału w koalicji większości jej członków są traktowane jako inwestycja w bezpieczeństwo i stabilizację na świecie. Żaden czołowy przedstawiciel Partii Republikańskiej nie wyraża się negatywnie o prowadzeniu polityki amerykańskiej opartej na takiej koalicji.

W Partii Demokratycznej dominują poglądy zdecydowanie bardziej krytyczne. „Koalicja chętnych” jest przedstawiana jako bardzo kosztowna próba zamaskowania unilateralizmu administracji republikańskiej. John Kerry, jeden z kandydatów Partii

Demokratycznej na urząd prezydenta, określił grupę państw wspierających politykę amerykańską wobec Iraku „koalicją przymuszonych i przekupionych” (*coalition of the coerced and the bribed*), nawiązując do nacisków dyplomatycznych i zachęt finansowych, do jakich rząd Stanów Zjednoczonych musiał się uciec, gdy tworzył „koalicję chętnych”. Wesley K. Clark, kolejny kandydat Demokratów, dostrzega w tej koalicji zagrożenie dla spójności Sojuszu Północnoatlantyckiego, a Richard A. Gephardt porównuje tworzenie „koalicji chętnych” do „rekrutowania załogi statku pirackiego”. Howard Dean otwarcie nazywa akcję w Iraku „unilateralną wojną Busha”. Jedynie Joe Liberman stara się usprawiedliwić istnienie *coalition of the willing* względami bezpieczeństwa narodowego. Ogólna niechęć przedstawicieli Partii Demokratycznej do prowadzenia amerykańskiej polityki zagranicznej z pominięciem instytucji międzynarodowych powoduje odrzucenie polityki administracji republikańskiej, która według Demokratów sprowadza się do „twardego unilateralizmu”.

Realizowanie polityki Stanów Zjednoczonych za pomocą koalicji państw mających wspólne spojrzenie na konkretny problem międzynarodowy, jak w przypadku *coalition of the willing*, jest cechą charakterystyczną administracji George'a W. Busha. Głęboka nieufność konserwatywnej części Partii Republikańskiej wobec ONZ, połączona z konfliktem interesów wewnątrz Rady Bezpieczeństwa, skutkuje marginalizowaniem znaczenia organizacji jako instrumentu, za pomocą którego cele amerykańskiej polityki zagranicznej mogą być skutecznie realizowane. Nowe wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa państwa wymagają od administracji Busha szybkiego poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań. Ponieważ tradycyjne sojusze nie są przystosowane do niektórych działań, jakie rząd Stanów Zjednoczonych chciałby podjąć, dlatego są traktowane raczej jako *toolbox* – skrzynka z narzędziami, z której dobiera się potrzebne w danej chwili instrumenty i „chętnych” do współdziałania sojuszników. Kolejna kadencja Busha zapewne wzmocniłaby tego rodzaju tendencje w polityce amerykańskiej, należałoby się więc liczyć z coraz częstszym wykorzystywaniem formuły „koalicji chętnych”.

Ewentualne zwycięstwo kandydata Partii Demokratycznej w tegorocznych wyborach prezydenckich mogłoby wpłynąć na modyfikację realizacji tej koncepcji. Demokratyczna administracja starałaby się szerzej wykorzystać multilateralne środki prowadzenia polityki zagranicznej. Tworzenie „koalicji chętnych”, działającej bez poparcia RB ONZ lub pomijającej tradycyjne sojusze, nie zostałoby zarzucone, ale rozwiązanie to stałoby się raczej ostatecznością, sięgano by po nie po wykorzystaniu innych instrumentów służących do pozyskania poparcia międzynarodowego dla realizacji celów polityki zagranicznej USA. Dlatego po zwycięstwie kandydata demokratów należałoby się spodziewać, iż w pierwszym okresie kadencji nastąpią próby odbudowania zaufania między Stanami Zjednoczonymi a ich europejskimi sojusznikami z NATO (w szczególności z Francją i Republiką Federalną Niemiec). Prawdopodobnie wzrosłaby rola ONZ w polityce amerykańskiej, niemniej nie należy oczekiwać, aby organizacja odzyskała dla rządu Stanów Zjednoczonych takie znaczenie, jakie miała w pierwszych dwóch latach administracji Billa Clintona.

OGŁOSZENIA

„Polski Przegląd Dyplomatyczny”

t. 3, nr 6 (16), 2003

W numerze m.in.:

CO ROBI WYWIAD, CO MOGĄ POLITYCY? – Ryszard Stemplowski**ADAM BONIECKI: Sprawiedliwość społeczna a porządek światowy****MAREK A. CICHOCKI: Stara czy nowa Europa? Szkic do filozofii polskiej polityki w Europie**

Francja i Niemcy od początku odgrywają kluczową rolę w integracji europejskiej. Można jednak zauważyć negatywne oddziaływanie tandemu francusko-niemieckiego na ten proces, co przejawia się w chęci utrwalenia dominującej pozycji w Unii. Te zachowawcze i partycularne tendencje wzmacniane były w ostatnich kilkunastu latach przez (1) zjednoczenie Niemiec, (2) finansowe i polityczne konsekwencje rozszerzenia Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, (3) konflikt ze Stanami Zjednoczonymi na tle ingerencji w Irak i dominującej pozycji Stanów Zjednoczonych w świecie. Prace Konwentu Europejskiego oraz projekt traktatu konstytucyjnego stanowią kulminację tej negatywnej tendencji co pozwala przypuszczać, że szansa wynikająca z rozszerzenia UE na wschód może zostać niewykorzystana. Przez pryzmat tych tendencji, należy oceniać polską politykę wobec UE i Stanów Zjednoczonych. Zaangażowanie w interwencję w Irak, jako decyzja ryzykowna, jest próbą kompensacji własnej słabej pozycji w rozszerzającej się UE. Rozstrzygające będzie to, czy Francja i Niemcy okażą się zdolne do podzielenia się z innymi krajami odpowiedzialnością za przyszły kształt Unii i jej rolę w polityce światowej.

JÓZSEF BÖRÖCZ: Z Europy Wschodniej do UE: Z objawami niepewności

W artykule, w ujęciu geopolitycznym, przedstawiono fotograficzny obraz sytuacji, która zaistniała w środku Europy po dziewięciu referendum akcesyjnych poprzedzających formalne przystąpienie do Unii Europejskiej państw kandydujących. Dowodzi on, że nie udało się poprzez referenda nadać silnego politycznego mandatu, na jaki miały nadzieje proeuropejskie rządy wschodniej i środkowej Europy. Wręcz przeciwnie, referenda przyniosły niejednoznaczny przekaz o poparciu, jednak zbyt słabym, by utrwalić tak daleko idące zmiany w suwerenności, które, jako element rozszerzenia, z pewnością będą miały miejsce. Jest to interpretowane jako wynik braku sprecyzowanych wyborów dokonywanych spośród faktycznych alternatyw geopolitycznych, jakie stały przed postsocjalistycznymi państwami.

URSZULA KURCZEWSKA: Referenda w sprawie ratyfikacji traktatu akcesyjnego

W państwach przystępujących do Unii Europejskiej traktat akcesyjny był ratyfikowany z uwzględnieniem opinii obywateli. W większości tych państw zorganizowano referenda o charakterze wiążącym albo konsultacyjnym. Wyniki wszystkich referendów uznano za ważne, a wyborcy zdecydowanie odpowiedzieli się za przystąpieniem ich kraju do UE. W każdym z państw uwarunkowania polityczne, społeczne, ekonomiczne i kulturowe, w jakich głosowali wyborcy, były odmienne. Jednak w większości referendów poziom frekwencji był znacznie niższy, niż powszechnie oczekiwano i niż przewidywały badania opinii publicznej. Artykuł przedstawia analizę kontekstu przeprowadzonych referendów, a także próbuje wyjaśnić zachowania wyborców, ze szczególnym zwróceniem uwagi na motywy uczestnictwa bądź nieuczestniczenia w głosowaniu. Mimo odmienności sytuacji wyborów w każdym z dziewięciu państw, można wyodrębnić pewne elementy warunkujące postawy obywatelskie wspólne dla nich wszystkich. Wnioski z analizy mogą być pomocne przy prognozowaniu zachowań wyborczych podczas następnym planowanych wyborów i referendów europejskich.

WERNER WEIDENFELD: Stosunki niemiecko-amerykańskie

Interwencja w Irak jest wydarzeniem przełomowym w stosunkach pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a państwami UE i stanowi świadectwo procesu znacznie poważniejszego: rozluźnienia więzi atlantyckiej. Stosunki niemiecko-amerykańskie zostały poddane ciężkiej próbie. Autor próbuje przewidzieć skutki interwencji, wskazując czynniki, które w przyszłości będą miały wpływ na politykę międzynarodową: wzrost zagrożenia terroryzmem, redefinicja instytucji bezpieczeństwa, możliwość instrumentalnego traktowania prawa międzynarodowego, podziały w Europie na tle stosunku do polityki prowadzonej przez Stany Zjednoczone. Bez udziału Stanów Zjednoczonych państwa europejskie nie poradzą sobie z zagrożeniami dotyczącymi bezpieczeństwa. Narażenie na szwank więzi gospodarczych łączących Europę z Ameryką pociągnęłyby za sobą poważne konsekwencje. Pewność życia w pokoju odchodzi do przeszłości, dlatego utrzymanie i wzmacnianie więzi atlantyckiej przy aktywnym udziale Niemiec staje się wyzwaniem na przyszłość. (Red.)

HANS-GEORG WIECK: Świat po wojnie w Irak. Jak pokonać kryzys?

W artykule autor próbuje przewidzieć konsekwencje jakie dla Bliskiego i Środkowego Wschodu pociągnie kryzys w Irak. Zastosowana w czasie kryzysu irackiego strategia wojny prewencyjnej nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Analizując nową sytuację geostrategiczną autor dochodzi do wniosku, iż konfrontacja pomiędzy „koalicją chętnych” a „koalicją niechętnych” osłabiła pozycję Zachodu jako całości, a w ten sposób pogorszyła widoki na pokój na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Aby sprostać kryzysom międzynarodowym, Sojusz Północnoatlantycki musi przyjąć na siebie rolę centrum koordynacji działań i punktu dowodzenia, działając we współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Sojusz powinien także wyznaczyć grupę „mędrców”, której zadaniem byłoby dokonanie przeglądu i przedstawienie zaleceń dotyczących nowego kształtu NATO, dostosowanego do wymagań bezpieczeństwa międzynarodowego XXI w. Pierwszym testem nowego Sojuszu powinno stać się ustabilizowanie sytuacji na Bliskim i Środkowym Wschodzie. (Red.)

ADAM EBERHARDT: Polityka zagraniczna Republiki Uzbekistanu (1991–2003)

W artykule przedstawiono najważniejsze aspekty polityki zagranicznej Uzbekistanu, począwszy od uzyskania niepodległości przez republikę w 1991 r. Wiele uwagi poświęcono również czynnikom historycznym, geopolitycznym oraz społeczno-gospodarczym, które na przestrzeni ostatnich dwunastu lat warunkowały strategię międzynarodową władz w Taszkencie. Szczególnie wnikliwie omówiono stosunki Uzbekistanu z Rosją oraz politykę republiki wobec poszczególnych inicjatyw współpracy i integracji na obszarze postsowieckim. Artykuł przedstawia również politykę Uzbekistanu w szerszym kontekście rywalizacji o Azję Środkową, w której uczestniczyły również inne państwa – początkowo Turcja, później Stany Zjednoczone, a w mniejszym stopniu również Chiny i Iran. W końcowej części artykułu skoncentrowano się na konsekwencjach zamachów z 11 września 2001 r. dla polityki międzynarodowej Uzbekistanu. Omówiono zakres uczestnictwa republiki w kierowanej przez Stany Zjednoczone koalicji antyterrorystycznej oraz korzyści, jakie władze w Taszkencie czerpią z nowej sytuacji politycznej w regionie.

„Polski Przegląd Dyplomatyczny”

do nabycia w siedzibie Instytutu, w sprzedaży wysyłkowej

(po złożeniu pisemnego zamówienia pocztą, faksem lub przez Internet: www.pism.pl/czasopisma.html)oraz w wybranych księgarniach: www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html