



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 67 (407) • 13 listopada 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Znaczenie wyników wyborów do Kongresu dla polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych

Adrian Zdrada

Wygrana Partii Demokratycznej w wyborach do Kongresu może w sposób znaczący wpłynąć na zmianę polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Kongres będzie wywierał naciski na administrację G.W. Busha, grożąc ograniczeniem środków na realizację niektórych elementów tej polityki. Wybory stały się okazją do zmanifestowania niezadowolenia z zaangażowania się USA w wojnę w Iraku, co mogło wpłynąć na zmiany personalne w administracji. W rezultacie może dojść do modyfikacji polityki USA w Iraku, a niewykluczone, że także wobec Iranu.

W wyniku wyborów do Izby Reprezentantów i Senatu Stanów Zjednoczonych, które odbyły się 7 listopada br., większość w obu izbach zdobyła Partia Demokratyczna. W 435-osobowej Izbie Reprezentantów partia ta będzie miała 230 głosów, natomiast w stuosobowym Senacie może liczyć na poparcie 51 senatorów.

Konsekwencje dla polityki zagranicznej. Zwycięstwo Partii Demokratycznej może mieć istotne konsekwencje dla polityki zagranicznej. Przede wszystkim prezydent George W. Bush po raz pierwszy staje przed koniecznością współpracy z Kongresem zdominowanym przez politycznych przeciwników. Oznacza to konieczność zawierania częstych kompromisów, chociażby w kwestii budżetu czy nominacji nowych członków gabinetu i ambasadorów, którzy muszą być zatwierdzeni przez Senat. Część projektów, które do tej pory administracja mogła realizować bez przeszkód, będzie przez polityków Partii Demokratycznej blokowana. Znajdzie to zapewne odzwierciedlenie w kształcie polityki zagranicznej USA.

Równie ważną konsekwencją wyborów są zmiany w samej administracji. Wybory do Kongresu były swego rodzaju referendum w sprawie wojny w Iraku. Pozbycie się z administracji ludzi uchodzących za głównych twórców polityki wobec Iraku będzie wyraźnym komunikatem, że prezydent szanuje opinie wyborców. Ułatwi również nawiązanie dialogu z Partią Demokratyczną. Przyjęcie przez prezydenta rezygnacji sekretarza obrony Donalda Rumsfelda sugeruje, że Bush będzie starał się nie antagonizować demokratycznej większości w Kongresie i że administracja jest gotowa do zmiany polityki w Iraku.

Irak. Większość Partii Demokratycznej w obu izbach Kongresu teoretycznie daje jej możliwość doprowadzenia do szybkiego wycofania wojsk amerykańskich z Iraku. Wprawdzie prowadzenie polityki zagranicznej leży w gestii władzy wykonawczej, czyli prezydenta, ale to Kongres przyznaje na to środki. Można więc wyobrazić sobie sytuację, że zdominowany przez Demokratów Kongres zmusza prezydenta do jak najszybszego zakończenia operacji irackiej, nie przydzielając funduszy na dalsze działania. Taki scenariusz jest jednak mało prawdopodobny. Mimo przedwyborczej retoryki antywojennej nie należy się spodziewać poparcia większości demokratycznych kongresmanów dla jakichkolwiek radykalnych rozwiązań. Politycy Partii Demokratycznej zdają sobie sprawę, że szybkie wycofanie wojsk amerykańskich jest niemożliwe. Spowodowałoby to wybuch wojny domowej, która jeszcze bardziej zdestabilizowałaby sytuację w regionie. Natychmiastowe wycofanie wojsk oznaczałoby przyznanie się do porażki. Istotnie zagroziłoby to amerykańskim interesom (m.in. wzmacniając pozycję głównego adwersarza USA na Bliskim Wschodzie – Iranu), a także skompromitowałoby siły koalicji, której USA przewodzą. Nie wydaje się, żeby na dwa lata przed wyborami prezydenckimi Partia Demokratyczna chciała brać odpowiedzialność za taki rozwój wydarzeń.

Dużo bardziej prawdopodobne wydaje się stworzenie ponadpartyjnej większości w Kongresie, która będzie forsować rozwiązania proponowane przez komisję Bakera–Hamiltona. Raport tej komisji zostanie opublikowany prawdopodobnie jeszcze przed końcem tego roku. Z nieoficjalnych wypowiedzi członków komisji wynika, że raport będzie wskazywał na konieczność odzyskania kontroli nad sytuacją w Bagdadzie, a także zalecał nawiązanie rozmów z przedstawicielami wszystkich walczących stron, oprócz Al Kaidy, i wypracowanie porozumienia, które umożliwi unormowanie sytuacji na obszarze całego kraju. Raport dopuści także możliwość prowadzenia rozmów z Iranem, którego polityka może mieć bardzo duże znaczenie dla powodzenia działań stabilizacyjnych w Iraku. Drugim głównym zaleceniem raportu ma być stworzenie planu stopniowego wycofania wojsk amerykańskich, który jednak nie wpłynąłby niekorzystnie na działania stabilizacyjne.

Przyjęcie przez administrację Busha założeń raportu komisji Bakera–Hamiltona, i współpraca z Kongresem w ich wdrożeniu, byłyby korzystne dla obu partii. Pozwoliłoby zminimalizować ewentualne straty polityczne wynikające z dalszych niepowodzeń amerykańskiej polityki na Bliskim Wschodzie i mogłoby niejako zneutralizować kwestię iracką w kampanii przed wyborami prezydenckimi w 2008 r., na czym wydaje się zależeć zarówno Republikanom, jak i Demokratom. Powołanie Roberta Gatesa na stanowisko sekretarza obrony wydaje się być zachęcającym sygnałem i okazją do nowego otwarcia w polityce bliskowschodniej USA. Warto zauważyć, że Gates brał udział w pracach komisji Bakera–Hamiltona. Jest także osobą dużo mniej kontrowersyjną niż Rumsfeld i, jako były dyrektor CIA, jest powszechnie uważany za pragmatycznego fachowca i znawcę problematyki bliskowschodniej.

Wynik wyborów do Kongresu daje także administracji nowy instrument nacisku na władze w Bagdadzie. Prezydentowi będzie łatwiej wysłać wyraźny sygnał premierowi Nuriemu al-Malikowi, że obecność wojsk amerykańskich nie może już być traktowana jako pewnik, a nie dość stanowcze działania rządu irackiego na rzecz stabilizacji kraju mogą spowodować reakcję Kongresu w postaci decyzji o szybkim wycofaniu się sił USA, czy o redukcji pomocy finansowej na odbudowę Iraku.

Polityka wobec Iranu. Iran stanowi największe, po operacji irackiej, wyzwanie dla polityki zagranicznej USA. Zmiana politycznego układu na Kapitolu, a także spowodowane nią modyfikacje administracji G.W. Busha, mogą również wpłynąć na politykę wobec tego państwa. Większość przedstawicieli Partii Demokratycznej w Kongresie sprzeciwia się bowiem dalszemu zaostrzaniu kursu wobec Teheranu i postuluje nawiązanie ograniczonego dialogu, który zapewniłby realizację amerykańskich interesów. Podobne sugestie prawdopodobnie pojawią się w raporcie Bakera–Hamiltona. Również Robert Gates opowiadał się za zmianą polityki USA wobec Iranu. Przygotowany w 2004 r. raport Council on Foreign Relations, którego Gates był współautorem, stwierdza, że brak dialogu z Iranem poważnie zagraża amerykańskim interesom. Raport zaleca rezygnację z polityki nawołującej do „zmiany reżimu” i sugeruje, że nowe otwarcie, na wzór zmiany stanowiska USA wobec Chin w 1972 r., przyczyni się do skuteczniejszego wpływania na Iran – zarówno w kwestii programu nuklearnego, jak i postawy wobec Iraku oraz Afganistanu. Prezydent Bush mógłby wykorzystać nowy układ sił w Kongresie oraz naciski ze strony Partii Demokratycznej jako pretekst do zmiany polityki i odejście od retoryki „osi zła”. Mogłoby to oznaczać zainicjowanie bardziej pragmatycznej polityki wobec Iranu.

Wnioski. Zwycięstwo Partii Demokratycznej w wyborach do Kongresu stwarza możliwości istotnej modyfikacji amerykańskiej polityki zagranicznej. Trzeba jednak pamiętać, że głównym podmiotem kształtującym tę politykę w systemie amerykańskim jest prezydent. To on wyznacza cele polityki zagranicznej i metody ich realizacji. Przegrana Partii Republikańskiej może zostać odczytana jako wyraźny sygnał niezadowolenia wyborców z dotychczasowej polityki i skłonić Busha do współpracy z Demokratyczną większością w Kongresie. Oznaczałoby to odejście od neokonserwatywnej retoryki „walki dobra ze złem”, utożsamianej z Rumsfeldem i wiceprezydentem Dickiem Cheneyem, i przesunięcie w stronę realistycznej polityki, kojarzonej z sekretarzem stanu Condoleezzą Rice, czy nowo mianowanym sekretarzem obrony Robertem Gatesem. Niewątpliwie zwiększyłoby to szanse republikańskiego kandydata w wyborach prezydenckich i wzmocniłoby słabnącą pozycję USA na arenie międzynarodowej.

Nie można jednak wykluczyć, że G.W. Bush zachowa przekonanie o słuszności prowadzonej polityki, a zmiany w administracji okażą się jedynie symboliczne. Oznaczałoby to konflikt z Kongresem i częściowy paraliż działań w polityce zagranicznej. Realizacja takiego scenariusza mogłaby mieć poważne konsekwencje zarówno dla przedstawicieli administracji (liczne śledztwa w Kongresie dotyczące okoliczności zaangażowania się w Iraku i prowadzenia wojny), jak i pozycji USA w świecie.