

Grzegorz Nycz

RÓŻNICOWANIE POLITYKI USA WOBEC KRAJÓW EUROPY WSCHODNIEJ PO ROKU 1989

1. Od policentryzmu do wspierania reform demokratycznych

Od wczesnych lat zimnej wojny zakres zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie Wschodniej był określany w odniesieniu do amerykańskich priorytetów w sferze bezpieczeństwa związanych z zagrożeniem militarnym ze strony ZSRR, ujętych w ramach doktryny *containment*. Zmiany w strategii Waszyngtonu wobec tego terytorium postępowały w odpowiedzi na przekształcenia stosunków w bloku wschodnim – zarówno na poziomie relacji międzypaństwowych, jak i w obszarze polityki wewnętrznej. Jak pisał w 1964 roku George Kennan, z punktu widzenia interesów Stanów Zjednoczonych i innych krajów zachodnich istotne znaczenie miał obserwowany po śmierci Stalina proces częściowego usamodzielniania się krajów satelickich ZSRR, który – podobnie jak ówczesne konflikty pomiędzy Moskwą a Pekinem i wcześniejszy spór radziecko-jugosłowiański – był wyjaśniany w kategoriach policentryzmu¹. Choć wschodnioeuropejskie kraje zależne od ZSRR nie mogły wystąpić z Układu Warszawskiego ani odrzucić ideologii marksistowskiej, dysponowały pewnym zakresem swobody w kształtowaniu polityki zagranicznej i wewnętrznej, a tym samym mogły wpływać na relacje bloku wschodniego ze światem zachodnim².

Prowadzona przez Waszyngton polityka wobec krajów Europy Wschodniej po 1956 roku uwzględniała ograniczenia wynikające z dominacji ZSRR w regionie, potwierdzonej brutalnym zdławieniem powstania węgierskiego. Stany Zjednoczone próbowały wzmocnić tendencje odśrodkowe w bloku wschodnim przy zachowaniu jałtańskiego podziału stref wpływów, unikając groźby wybuchu konfliktu zbrojnego.

¹ Jeżeli nie zaznaczono inaczej, wszystkie tłumaczenia tekstów obcojęzycznych autorstwa Grzegorza Nycza.

² G.F. Kennan, *Polycentrism and Western Policy*, „Foreign Affairs”, vol. 42, no. 2, January 1964, s. 171–173.

² *Ibidem*.

Różnicowanie stosunków USA z państwami wschodnioeuropejskimi było prowadzone według kryterium stopnia niezależności danego kraju od ZSRR. Nagrodą za dystansowanie się od Moskwy były uprzywilejowany status w relacjach politycznych, gospodarczych i handlowych z Waszyngtonem oraz amerykańska pomoc zagraniczna³. Zgodnie z zimnowojennymi kryteriami różnicowania faworyzowanymi przez USA krajami Europy Wschodniej stały się Jugosławia i Rumunia⁴.

Polityka ta była stopniowo modyfikowana od lat siedemdziesiątych XX wieku, kiedy rosnącym na znaczeniu czynnikiem stosunków międzynarodowych stały się sprawy ochrony praw człowieka. Istotny wpływ na relacje USA z państwami bloku wschodniego wywarła poprawka Jacksona–Vanika do ustawy o handlu z 1974 roku, która uzależniała utrzymywanie przez USA normalnych stosunków handlowych z „gospodarkami nierynkowymi” (*nonmarket economies*) od przestrzegania przez rządy tych krajów prawa obywateli do emigracji⁵.

Akt końcowy KBWE z 1 sierpnia 1975 roku, w tym zasada siódma Deklaracji zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi – odnosząca się do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności: wolności myśli, sumienia, religii i przekonań – oraz tzw. trzeci koszyk, pod szyldem spraw humanitarnych umieszczający także kwestie powszechnego dostępu do informacji i rozszerzenia ich przepływu pomiędzy krajami – sygnatariuszami, otworzył nowe możliwości działania zarówno antykomunistycznej opozycji, jak i administracji Jimmy’ego Cartera oraz rządów innych państw zachodnich usiłujących wspierać liberalizację polityczną w bloku wschodnim⁶.

W okresie prezydentury Ronalda Reagana cele zmodyfikowanej polityki różnicowania stosunków USA z krajami Europy Wschodniej obejmowały, obok ograniczenia ich zależności od ZSRR, wspieranie liberalizacji politycznej i wolnorynkowych reform gospodarczych, poprawę ochrony praw człowieka i praw obywatelskich oraz wzmacnianie orientacji prozachodniej w społeczeństwach tego regionu⁷. Instrumentem owej polityki były restrykcje handlowe, presja militarna (wznowienie wyścigu zbrojeń) oraz bezpośrednie wsparcie administracji amerykańskiej dla opozycji demokratycznej w państwach bloku wschodniego – m.in. dla „Solidarności”⁸.

³ A. Mania, *Bridge Building. Polityka USA wobec Europy Wschodniej w latach 1961–1968*, Wydawnictwo UJ, Kraków, 1996, s. 139–142.

⁴ Z. Brzeziński, B. Scowcroft, *Ameryka i świat. Rozmowy o globalnym przebudzeniu politycznym*, tłum. D. Rossowski, JK, Łódź 2008, s. 174.

⁵ A. Mania, *Détente i polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy Wschodniej styczeń 1969 – styczeń 1981*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2003, s. 143–144. Zob. także Congressional Research Service Report for Congress, V. Pregelj (red.), *The Jackson-Vanik Amendment: A Survey*, Washington D.C. 2005. Zob. J. Mertus, *Bait and Switch: Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Routledge 2004, s. 29.

⁶ Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act, Helsinki 1975. Tekst Aktu Końcowego w języku angielskim dostępny jest pod adresem: <http://www.osce.org/39501> (10.11.2011). Zob. A. Mania, *Détente...*, s. 154–156.

⁷ Zob. National Security Decision Directive 54, „United States Policy Towards Eastern Europe”, The White House, September 2, 1982.

⁸ National Security Decision Directive 66, „East-West Economic Relations and Poland-Related Sanctions”, The White House, November 29, 1982. National Security Decision Directive 75, „U.S. Relations

Historyk Charles Gati zaobserwował, że prowadzona do lat osiemdziesiątych XX wieku amerykańska polityka różnicowania w Europie Wschodniej opierała się na trzech podstawowych założeniach:

1. USA nie zaakceptowały trwałego podziału Europy, ale wykluczały możliwość zmiany europejskiego *status quo* siłą.
2. Działając pokojowymi metodami, Stany Zjednoczone miały zachęcać do ewolucyjnych zmian w regionie, wspierać reżimy i ruchy opowiadające się za ochroną praw człowieka, politycznym pluralizmem i gospodarką rynkową.
3. USA miały pokojowymi metodami zachęcać kraje Europy Wschodniej do wycofywania poparcia dla agresywnej radzieckiej polityki zagranicznej⁹.

Polityka różnicowania stosunków USA z państwami regionu w odniesieniu do ich relacji z ZSRR, której założenia były poddawane krytyce zarówno przez amerykańskich liberałów (uznających Europę Wschodnią za przeszkodę w poprawie stosunków amerykańsko-radzieckich), jak i przez konserwatystów oczekujących większej aktywności w zwalczaniu komunizmu, uległa kolejnym modyfikacjom pod wpływem Gorbaczowskiej *perestrojki* i oznak osłabienia wpływów Moskwy w bloku wschodnim¹⁰.

Postępujące w drugiej połowie lat osiemdziesiątych ocieplenie relacji Wschód–Zachód i poprawa stosunków amerykańsko-radzieckich znalazły odbicie w strategii Waszyngtonu wobec Europy Wschodniej, która nadal pozostawała w cieniu polityki wobec ZSRR. Jak pisał Andrzej Mania, dopiero przemiany roku 1989 spowodowały, że polityka USA w tym regionie wykroczyła poza priorytet utrzymania stabilności i zachowania *status quo*¹¹.

2. Waszyngton wobec przełomu 1989 w Europie Wschodniej

Zgodnie z przyjętą polityką bezpieczeństwa administracja ostrożnego prezydenta George'a Busha Seniora wstrzeźliwie reagowała na kolejne oznaki przełomu w Europie Wschodniej. Ówczesny prezydent USA i jego współpracownicy wahali się, czy ingerować w sprawy wewnętrzne w bloku wschodnim, czy pozostawić sprawy swojemu biegowi. Choć już w orędziu inauguracyjnym G.H.W. Bush mówił o ostatecznym zwycięstwie liberalnej demokracji nad innymi formami ustrojowymi, polityka USA świadczyła o dążeniu do uniknięcia konfliktów na tle ideologicznym¹². W 1989 roku

with USSR”, The White House, January 17, 1983. Zob. Paul Kengor, *Ronald Reagan i obalenie komunizmu. Zbliżenie na Polskę*, tłum. B. Gadomska, AMF, Warszawa 2007, s. 185–187.

⁹ Ch. Gati, *Eastern Europe on Its Own*, „*Foreign Affairs. America and the World*” 1988, vol. 68, no. 1. Cyt. za: <http://www.foreignaffairs.com/articles/44003/charles-gati/eastern-europe-on-its-own> (10.11.2011).

¹⁰ *Ibidem*. Zob. także: J. Hoagland, *Europe's Destiny*, „*Foreign Affairs America and the World*” 1989, vol. 69, no. 1. Cyt. za: <http://www.foreignaffairs.com/articles/45145/jim-hoagland/europes-destiny> (10.11.2011).

¹¹ Zob. A. Mania, *Détente...*, s. 20–23.

¹² Zob. G.H.W. Bush, Inaugural Address, January 20, 1989; tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1&year=1989&month=01 (10.11.2011).

Waszyngton nadal dostrzegał poważne zagrożenie ze strony ZSRR, a amerykańsko-radzieckie relacje warunkowały kierunki polityki USA w Europie Wschodniej¹³.

Doradca G.H.W. Busha ds. bezpieczeństwa Brent Scowcroft tak wspominał formowanie polityki amerykańskiej wobec Europy Wschodniej u schyłku ery zimnowojennej:

„(...) uprzednio USA ośmielały kraje z obrzeży, sprawiające najwięcej kłopotów dla ZSRR, toteż na szczycie amerykańskiej listy »dobrych« była Rumunia i Nicolae Ceaușescu. Zdecydowaliśmy, że jest to błędne podejście; że powinniśmy stymulować ruchy wewnętrzne, zmierzające do poszerzenia systemu, tak by był bardziej otwarty. W ten sposób Ceaușescu spadł ze szczytu listy na sam dół, a na górę wskoczyła Polska”¹⁴.

Istotny wpływ na politykę Waszyngtonu w tym regionie wywarł sukces rozmów Okrągłego Stołu w Polsce, zakończonych zawarciem porozumienia 5 kwietnia 1989 roku¹⁵. Dnia 17 kwietnia 1989 roku prezydent G.H.W. Bush zadeklarował w Michigan amerykańską pomoc dla polskich reform, obejmującą m.in. wsparcie polskiego rządu w negocjacjach dotyczących zadłużenia oraz na forum międzynarodowych instytucji finansowych, a także udogodnienia w stosunkach handlowych i rozwój kontaktów gospodarczych¹⁶. Zakres amerykańskiego zaangażowania w procesy transformacji w Europie Wschodniej był omawiany w czasie wizyty Busha w Polsce w dniach 9–11 lipca 1989 roku i na Węgrzech 11–13 lipca 1989 roku¹⁷. Wizyta amerykańskiego przywódcy nastąpiła po przełomowych sukcesach obozu solidarnościowego w Polsce, który pokonał obóz PZPR w wyborach 4–18 czerwca 1989 do sejmu kontraktowego i senatu. Rozpoczęte 13 czerwca 1989 roku rozmowy węgierskiego rządu z przedstawicielami opozycji stały u podstaw porozumienia, zawartego we wrześniu tego roku, które wprowadziło Węgry na ścieżkę demokratyzacji, potwierdzonej przez przyjęte 18 października poprawki do konstytucji¹⁸.

¹³ National Security Review 12, March 3, 1989, White House; tekst tego dokumentu dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/nsr.php> (10.11.2011).

¹⁴ Z. Brzeziński, B. Scowcroft, *Ameryka i świat...*, s. 174.

¹⁵ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, tłum. J.J. Górski, Świat Książki, Warszawa 2000, s. 58–63.

¹⁶ G. Bush, *Remarks to Citizens in Hamtramck*, Michigan; 17 kwietnia 1989; tekst tego wystąpienia dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=326&year=1989&month=4 (10.11.2011).

Nowe inicjatywy administracji w sprawie Polski zostały zapisane w dyrektywie z 8 maja 1989 (National Security Directive 9, „Actions to Respond to Polish Roundtable Agreement”, The White House, May 8, 1989; kopia tego dokumentu dostępna jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/nsd.php> (10.11.2011).

¹⁷ White House Fact Sheet on Proposed Assistance for Poland and Hungary, July 10, 1989; tekst tego dokumentu dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=656&year=1989&month=7 (10.11.2011).

Question-and-Answer Session With Reporters Following a Luncheon With Solidarity Leader Lech Walesa in Gdansk, July 11 1989; zapis konferencji prasowej prezydenta Busha i Lecha Wałęsy w Gdańsku dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=663&year=1989&month=7 (10.11.2011).

¹⁸ Zob. A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata 1945–1995*, t. 1–3, WL, Kraków 2003, s. 917–918.

Jak wspominał B. Scowcroft, obserwująca przemiany w Polsce, na Węgrzech i w innych krajach regionu administracja amerykańska dążyła przede wszystkim do uniknięcia powtórki scenariusza wydarzeń z 1956 roku na Węgrzech i z 1968 roku w Czechosłowacji, kiedy ZSRR zdecydował się na interwencję zbrojną w celu obrony swojej strefy wpływów¹⁹. Na zwolenników propagowania szybkich i radykalnych liberalnych przemian w Europie Wschodniej hamująco oddziaływała także dokonana 4 czerwca 1989 roku przez władze ChRL brutalna pacyfikacja protestów na placu Tiananmen²⁰.

Fundamentalne przeobrażenia stosunków w Europie Wschodniej, do których doszło jesienią 1989 roku, przyniosły długo oczekiwany schyłek jałtańskiego podziału kontynentu. Dnia 12 września 1989 roku powstał rząd Tadeusza Mazowieckiego, pierwszego niekomunistycznego premiera w bloku wschodnim. W dniu 18 października 1989 roku w NRD utracił władzę Erich Honecker, w nocy z 9 na 10 listopada 1989 roku nastąpiło obalenie muru berlińskiego, które wysunęło na pierwszy plan polityki europejskiej kwestię modelu zjednoczenia Niemiec. Dnia 10 listopada 1989 roku obalony został Todor Żiwkow, a w konsekwencji Bułgaria wkroczyła na ścieżkę przemian ustrojowych. Ostrzeżeniem dla krajów regionu i świata zachodniego pozostał krwawy przebieg rewolucji rumuńskiej z grudnia 1989 roku, która obaliła dyktaturę Nicolae Ceausescu²¹.

3. SEED Act – nowy instrument polityki USA

Choć administracja G.H.W. Busha, borykająca się z wewnętrznymi problemami gospodarczymi, była daleka od projektów nowego planu Marshalla, dynamika przemian w Europie Wschodniej skłoniła Waszyngton do zwiększenia zaangażowania w sprawę transformacji krajów tego regionu.

Dnia 17 listopada 1989 Kongres przyjął opracowywaną przez wiele miesięcy ustawę o wspieraniu demokracji wschodnioeuropejskiej (*Support for East European Democracy Act – SEED*)²². Ustawa ta regulowała kwestie amerykańskiej pomocy politycznej, gospodarczej i humanitarnej dla reform ustrojowych w Polsce i na Węgrzech, a na mocy późniejszych poprawek także w innych krajach dawnego bloku wschodniego. Zgodnie z ustawą głównym celem amerykańskiej pomocy miało być

¹⁹ Z. Brzeziński, B. Scowcroft, *Ameryka i świat...*, s. 174.

²⁰ Zob. National Security Directive 23, „United States Relations with the Soviet Union”, September 22, 1989; kopia tego dokumentu dostępna jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd23.pdf> (10.11.2011).

²¹ A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 917–918. J. Kiwerska, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, Prace Instytutu Zachodniego nr 65, Instytut Zachodni, Poznań 2000, s. 74–75. J. Kukulka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Scholar, Warszawa 2001, s. 389.

²² Zob. Support for East European Democracy Act (SEED Act) of 1989, (H.R. 3402), 101st Congress, 1st Session, November 17, 1989. Pub. L. 101–179, Nov. 28, 1989.

przyczynienie się do rozwoju instytucji demokratycznych i pluralizmu politycznego oraz rozwoju gospodarki wolnorynkowej w państwach Europy Wschodniej. Ustawa SEED mówiła także o pośrednim amerykańskim wsparciu – za pośrednictwem Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz porozumień wielostronnych dotyczących pożyczek rządowych i opóźnienia spłaty długów Polski i Węgier. Zgodnie z ustawą Polska i Węgry zostały objęte Ogólnym Systemem Preferencji i Klauzulą Najwyższego Uprzywilejowania²³. Na podstawie SEED Act Polska i Węgry otrzymały ok. 430 mln dolarów wsparcia na rok fiskalny 1990 oraz gwarancje inwestycyjne i kredytowe na kwotę 240 mln dolarów w ramach *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) oraz *Trade Credit Insurance Program* (TcP)²⁴.

W myśl zmodyfikowanych kryteriów różnicowania polityki wobec krajów Europy Wschodniej, w ramach SEED Act zastrzeżono, że amerykańska pomoc nie powinna przynieść korzyści partiom komunistycznym lub innym siłom politycznym, które nie respektowały zasad demokracji, ani siłom obrony lub bezpieczeństwa członków Układu Warszawskiego²⁵. Zgodnie z zapisami ustawy prezydent miał zawiesić całą pomoc dla danego kraju wschodnioeuropejskiego przydzieloną na podstawie ustawy w trzech przypadkach:

1. Gdyby kraj ten zaangażował się w działania międzynarodowe bezpośrednio wymierzone w interesy USA w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.
2. Gdyby w danym kraju został wprowadzony stan wojenny lub stan wyjątkowy z innych przyczyn niż katastrofa naturalna lub obca inwazja.
3. Gdyby deputowany do parlamentu został usunięty z urzędu lub aresztowany w wyniku działań pozakonstytucyjnych²⁶.

Objęcie zapisami ustawy SEED kolejnych krajów wschodnioeuropejskich nastąpiło wraz z przyjęciem przez Kongres 3 października 1992 Ustawy o wspieraniu wolności dla Rosji i wschodzących eurazjatyckich demokracji oraz o otwieraniu rynków (*Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act* – w skrócie *Freedom Support Act*). Ustawa *Freedom Support Act* wprowadziła poprawki do zapisów SEED, poszerzając grono beneficjentów amerykańskiej pomocy o pozostałe postkomunistyczne kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz kraje bałtyckie²⁷.

²³ Support for East European Democracy Act (SEED Act) of 1989, (H.R. 3402), 101st Congress, 1st Session, November 17, 1989, (Sec. 2).

²⁴ Zob. United States General Accounting Office, *Eastern Europe. Status of U.S. Assistance Efforts, Report to the Chairmen*, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, GAO February 1991.

²⁵ Support for East European Democracy Act (SEED Act) of 1989, (H.R. 3402), 101st Congress, 1st Session, November 17, 1989 (Sec. 2).

²⁶ Zob. Support for East European Democracy Act (SEED Act) of 1989, (H.R. 3402), 101st Congress, 1st Session, November 17, 1989. Pub. L. 101-179, November 28, 1989 (Sec. 801).

²⁷ Kraje bałtyckie nie zostały zaliczone przez USA do obszaru postradzieckiego. *Ibidem*.

4. W kierunku „demokratycznego” różnicowania

Potwierdzeniem zmiany *status quo* w Europie Wschodniej, spowodowanej przez dojście do władzy sił demokratycznych, były ustalenia przywódców USA i ZSRR, podjęte podczas spotkania na Malcie w dniach 2–3 grudnia 1989 roku, w Waszyngtonie i Camp David od 30 maja do 3 czerwca 1990 roku, a następnie w ramach negocjacji w formule dwa plus cztery z udziałem obu państw niemieckich oraz Zjednoczonego Królestwa i Francji, które 3 października 1990 roku przyniosły finalizację procesu zjednoczenia Niemiec²⁸. Podczas spotkania na Malcie z grudnia 1989 roku Michaił Gorbaczow deklарował poszanowanie prawa narodów do samostanowienia i wyrażał przychylne stanowisko wobec demokratycznych przemian w krajach Europy Wschodniej, co można było odczytywać jako koniec doktryny Leonida Breżniewa²⁹. Kolejne oznaki schyłku rywalizacji zimnowojennej przyniosły amerykańsko-radzieckie spotkania na szczycie w Waszyngtonie i Camp David w dniach 30 maja–3 czerwca 1990 roku, podczas których Gorbaczow zapowiadał sukces budowy systemu demokratycznego w ZSRR, a prezydent George Bush zapewniał o poparciu USA dla pierestrojki³⁰. Proces wygaszania konfrontacji Wschód–Zachód potwierdzały porozumienia dotyczące kontroli i ograniczenia arsenałów broni masowego rażenia oraz redukcji sił konwencjonalnych w Europie³¹.

Odpowiedzią Stanów Zjednoczonych na nową sytuację w dawnej strefie buforowej, która za sprawą sukcesów demokratycznej opozycji w Polsce, na Węgrzech i w Czechosłowacji wyzwalała się spod wpływów radzieckich, była modyfikacja dotychczasowych kryteriów różnicowania polityki wobec Europy Wschodniej. Nowa polityka amerykańska w tym regionie kładła większy nacisk na postępy reform wewnętrznych i przewyżczanie spuścizny dyktatur komunistycznych; zmiany te były dostrzegalne w zapisach ustawy SEED³². Silny wpływ na kształtowanie kierunków amerykańskiej polityki wobec państw rozpadającego się bloku wschodniego, skoncentrowanych na propagowaniu liberalnego modelu przemian przy wsparciu zachodniej architektury

²⁸ Zob. J.L. Gaddis, *Zimna wojna. Historia podzielonego świata*, tłum. B. Pietrzyk, Znak, Kraków 2007, s. 288–290.

²⁹ Remarks of the President and Soviet Chairman Gorbachev and a Question-and-Answer Session With Reporters in Malta, December 3, 1989; zapis wystąpień dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1291&year=1989&month=12 (10.11.2011).

³⁰ G. Bush, Toasts at the State Dinner for President Mikhail Gorbachev of the Soviet Union, May 31, 1990. Zob. tekst tego wystąpienia pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1934&year=1990&month=5 (10.11.2011).

³¹ G. Bush, Remarks on Signing Soviet-United States Bilateral Agreements, June 1, 1990; tekst wystąpienia prezydenta pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1936&year=1990&month=6 (10.11.2011). Zob. także Soviet-United States Joint Statement on the Treaty on Strategic Offensive Arms, June 1, 1990; tekst wspólnego oświadczenia amerykańsko-radzieckiego pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1937&year=1990&month=6 (10.11.2011).

³² Zob. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony...*, s. 49–50; Z. Brzeziński, *Druga szansa*, tłum. M. Szubert, Świat Książki, Warszawa 2008, s. 47–48.

bezpieczeństwa, miał sekretarz stanu James Baker. Sformułował on wytyczne dotyczące rekomendowanych przez Waszyngton kierunków przemian w Europie Wschodniej pod szyldem „demokratycznego” różnicowania (*democratic differentiation*), tzn. różnicowania stosunków z krajami Europy Wschodniej w odniesieniu do dokonanych postępów w budowie systemu demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej³³.

Dnia 6 lutego 1990 roku w wystąpieniu na Uniwersytecie Karola w Pradze James Baker ogłosił założenia polityki USA wobec krajów Europy Wschodniej w zmienionych realiach geopolitycznych, oparte na „nowym demokratycznym różnicowaniu” (*new democratic differentiation*)³⁴. Baker wskazał w tym wystąpieniu cztery główne wyzwania, z którymi – według oceny Waszyngtonu – powinna się zmierzyć Europa Wschodnia, przy wsparciu instytucji NATO, WE, KBWE i USA:

1. Przejściowe rządy powinny być zastąpione władzami wyłonionymi w wyniku wolnych wyborów, a nowe demokratyczne systemy polityczne powinny zapewnić praworządność, podstawowe prawa i wolności jednostki oraz prawa mniejszości.
2. Kraje regionu powinny uczestniczyć w porozumieniach w dziedzinie bezpieczeństwa, które ochronią je przed militarną agresją i umocnią nowe rządy wyłonione w wyniku wolnych wyborów.
3. Miejsce scentralizowanych systemów gospodarczych z dominującą rolą państwa powinny zająć gospodarki wolnorynkowe.
4. Nowe demokracje powinny rozpocząć współpracę regionalną.

James Baker ostrzegł zarazem, że podjęte przez część rządów wschodnioeuropejskich działania, które mogły uniemożliwić wolne i uczciwe wybory, groziły destabilizacją regionu. W tym kontekście J. Baker wyartykułował założenia polityki USA, zapowiadając:

„będziemy procedować na podstawie nowego demokratycznego różnicowania: każdy krok w tył w działaniach na rzecz budowy rządów dysponujących legitymizacją doprowadzi do odizolowania kraju od wsparcia, które możemy zapewnić”³⁵.

Baker uznał „imperatyw demokratyczny” (*the democratic imperative*) za pierwszoplanowe wyzwanie dla regionu³⁶. W przypadku Czechosłowacji zapowiadana przez Departament Stanu polityka miała być realizowana m.in. przez pomoc gospodarczą, ułatwienia dla rozwoju wymiany handlowej i kontaktów gospodarczych (w ramach

³³ United States General Accounting Office, *Eastern Europe. Status of U.S. Assistance Efforts*, Report to the Chairmen, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, General Accounting Office, Washington D.C., February 1991 (GAO/NSIAD-91-110 Eastern Europe), s. 4.

³⁴ J. Baker, *From Revolution to Democracy: Central and Eastern Europe in the New Europe*, Prepared address at Charles University, February 7, 1990. Cyt. za: „U.S. Department of State Dispatch”, vol. 1, no. 1, September 3, 1990.

³⁵ „We will proceed on the basis of a new democratic differentiation: Any backsliding in the movement to create legitimate governments will isolate a nation from the support we can provide”: J. Baker, *From Revolution to Democracy...*

³⁶ *Ibidem*.

Overseas Private Investment Corporation), a także przez poparcie dla członkostwa Czechosłowacji w MFW oraz rozbudowę kontaktów kulturalnych i programów współpracy w zakresie edukacji³⁷.

Jak relacjonował „The Boston Globe”, zapowiedzi J. Bakera z lutego 1990 w Pradze były przede wszystkim pokazywaniem „marchewki” krajom Europy Wschodniej, choć preferencje dla Czechosłowacji i ochłodzenie stosunków z Rumunią miały świadczyć o faktycznej powolnej ewolucji polityki amerykańskiej – od popierania krajów najbardziej dystansujących się od Moskwy do wspierania liderów demokratycznych przemian³⁸. „The New York Times” odnotował natomiast z ufnością, że podstawową kwestią dla administracji amerykańskiej było utrwalenie zdobyczy przemian z 1989 roku w regionie i wspieranie budowy stabilnych demokracji przez pomoc gospodarczą³⁹.

Jak objaśniał 21 września 1990 roku w ramach konferencji poświęconej amerykańskiej pomocy dla Europy Wschodniej doradca Lawrence’a Eagleburgera Kenneth Juster, termin „nowe demokratyczne różnicowanie” (*new democratic differentiation*) miał odróżniać tę koncepcję polityczną od wieloletniej praktyki rozwijania kontaktów z rządami komunistycznymi Europy Wschodniej w stopniu proporcjonalnym do tego, w jakim ich polityka zagraniczna różniła się od polityki zagranicznej ZSRR⁴⁰. Zgodnie z nowymi kryteriami różnicowania USA miały udzielać pomocy krajom Europy Wschodniej pod warunkiem, że państwa te:

- dokonywały postępów w budowie pluralizmu politycznego, opartego na wolnych wyborach i odebraniu partii komunistycznej monopolu na władzę;
- budowały pomyślnie gospodarkę rynkową z rozwiniętym sektorem prywatnym;
- zapewniały ochronę praw człowieka;
- wyrażały wolę rozwijania przyjaznych stosunków z USA⁴¹.

Według K. Justera „demokratyczne różnicowanie” miało w praktyce kierować celami wsparcia krótkoterminowego (o charakterze humanitarnym) i średnioterminowego, obliczonego na instytucjonalne umacnianie reform politycznych i wolnorynkowych, w tym budowy instytucji demokratycznych i praworządności⁴². Nowym „demokratycznym” kryteriom różnicowania zostały podporządkowane sprawy amerykańskiej pomocy przydzielanej na podstawie ustawie SEED, obejmujące szeroki zakres celów politycznych, ekonomicznych, społecznych, humanitarnych, w tym celów szczegółowych dotyczących ochrony środowiska, edukacji i redukcji zadłużenia zagranicznego. Wspieranie przemian demokratycznych i wolnorynkowych w Europie Wschodniej miało być korzystne dla interesów narodowych USA, ponieważ sukces przemian

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ T. Oliphant, *Dangling a Carrot for Eastern Europe*, „The Boston Globe”, February 9, 1990.

³⁹ Thomas L. Friedman, *Upheaval in the East; Baker Offers Prague Economic Aid*, „The New York Times”, February 7, 1990.

⁴⁰ Remarks by Kenneth I. Juster, Senior Adviser to the Deputy Secretary of State, before a conference sponsored by the RAND Corporation on Supporting East European Democracy and Free Markets, Santa Monica, California, September 21, 1990. U.S. Department of State Dispatch, October 22, 1990.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

– w ocenie Departamentu Stanu – oznaczał nieodwracalne odejście od komunizmu, zapewniał stabilność temu regionowi i zapobiegał scenariuszowi pojawienia się w miejsce bloku wschodniego próżni geopolitycznej stymulującej niebezpieczne napięcia⁴³.

Należy zaznaczyć, że w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa sprawy wspierania przemian w Europie Wschodniej były kwestią znaczącą, ale o bez porównania mniejszym znaczeniu od relacji z samym ZSRR i priorytetów dotyczących zapobiegania wybuchowi konfliktu zbrojnego w regionie. Jak wspominał Brent Scowcroft, „chcieliśmy, by liberalizacja postępowała, ale w tempie będącym poniżej sowieckiego punktu reakcji”⁴⁴. Priorytety bezpieczeństwa określały rzeczywiste ramy głoszonej przez Bakera polityki wspierania rozpoczętych w 1989 roku przemian w krajach bloku wschodniego, które doprowadziły do budowy państw demokratycznych o gospodarce wolnorynkowej w miejsce komunistycznych dyktatur.

5. Pomoc zagraniczna – miernik zaangażowania politycznego USA?

Jak wspomniano, głównym instrumentem różnicowania polityki USA wobec krajów Europy Wschodniej była pomoc zagraniczna, przy czym skala amerykańskiego wsparcia kierowanego do tego regionu była stosunkowo niewielka w porównaniu z ogólną pulą pomocy międzynarodowej i znacznie mniejsza od środków zaangażowanych przez głównego darczyńcę – RFN. Według analiz przygotowanych dla Kongresu USA, od 1989 roku do maja 1990 roku ogólna pomoc zagraniczna przeznaczona dla Polski i Węgier wyniosła 8,514 mld dolarów⁴⁵. Pomoc USA (dla obu krajów) w tym okresie sięgała 675 mln dolarów. Największe środki pomocowe wyasygnowały Niemcy (2,885 mld dolarów), Japonia (1,403 mld dolarów) i Wspólnota Europejska (1,023 mld dolarów)⁴⁶.

Choć Stany Zjednoczone nie były głównym dawcą pomocy zagranicznej dla Europy Wschodniej, wpływ polityki amerykańskiej w tym obszarze był istotny ze względu na pozycję Waszyngtonu w międzynarodowych instytucjach finansowych (w grupie Banku Światowego), w G7 i w innych instytucjach współpracy wielostronnej. Grupa G7 podjęła decyzję o wsparciu reform w Polsce i na Węgrzech w lipcu 1989 roku podczas spotkania w Paryżu⁴⁷. W konsekwencji tamtych ustaleń złożona z krajów OECD

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Z. Brzeziński, B. Scowcroft, *Ameryka i świat...*, s. 75.

⁴⁵ United States General Accounting Office „Eastern Europe: Donor Assistance and Reform Efforts”, Report to the Chairmen, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, (GAO/NSIAD-91-21), November 30, 1990, s. 13.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Declaration of East-West Relations, July 15, 1989, G7 Summit: Paris, July 14–16, 1989; tekst dokumentu dostępny jest pod adresem G8 Information Centre na Uniwersytecie Toronto: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/east.html> (10.11.2011). Zob. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony...*, s. 137–140.

tw. Grupa 24 zainicjowała 24 listopada 1989 roku zakrojoną na szeroką skalę akcję pomocy gospodarczej dla Polski i Węgier. Działania te, realizowane przy wsparciu instytucji Wspólnoty Europejskiej (program PHARE), od 1990 roku objęły kolejne kraje wschodnioeuropejskie – Czechosłowację, NRD, Jugosławię i Bułgarię⁴⁸. Zgodnie z ustaleniami spotkania ministerialnego Grupy 24 z 4 lipca 1990 roku, w gronie beneficjentów pomocy nie znalazła się Rumunia, co można było odczytywać jako reakcję na brutalne stłumienie demonstracji przeciwników obozu prezydenta Iona Iliescu z czerwca 1990 roku⁴⁹. Jak relacjonował „The New York Times”, decyzja G24 z 4 lipca 1990 roku dotycząca krajów wschodnioeuropejskich, które mogły korzystać z zachodniej pomocy, była konsekwencją polityki „demokratycznego różnicowania”, głoszonej przez administrację amerykańską⁵⁰.

6. Waszyngton wobec rozpadu ZSRR

Dynamika demokratycznych przemian rozpoczętych w 1989 roku stworzyła nową sytuację geopolityczną, w której pojęcie Europy Wschodniej jako spójnej części kontynentu szybko traciło rzeczywisty punkt odniesienia. Przestrzeń po upadku radzieckiego imperium zajęły kraje różniące się stadiem budowy demokracji liberalnej i integracji ze strukturami świata zachodniego. Grupa tzw. liderów demokratycznej transformacji, tworzona przez Polskę, Węgry i Czechy, od odbudowy więzów z zachodnimi sąsiadami i wspólnotą atlantycką rozpoczęła poszukiwanie swojego miejsca w Europie Środkowej. Podobną drogą podążyły inne dawne kraje satelickie ZSRR oraz trzy republiki bałtyckie. W odmiennej sytuacji znalazły się pozostałe republiki byłego ZSRR, które z większym trudem przezwyciężały spuściznę totalitaryzmu i budowały więzi z krajami zachodnimi.

W polityce Waszyngtonu tempo przemian wewnętrznych ZSRR, a po jego rozpadzie – Rosji – pozostało wyznacznikiem nowych relacji z krajami dawnego bloku wschodniego. Administracja George’a H.W. Busha spoglądała na dezintegrację ZSRR i struktur bloku wschodniego z niepokojem, obawiając się wybuchów kon-

⁴⁸ „Extension to the other Central and East European countries of the facilities for the European Investment Bank to finance projects in Poland and Hungary”, Proposal for a Council, Commission of the European Communities, Com(90) 384 final, Brussels, 10 September 1990.

Zob. także „Statement by Press Secretary Fitzwater on Western Economic Support for Reform in Poland and Hungary”; tekst komunikatu prasowego dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1267&year=1989&month=11 (10.11.2011).

⁴⁹ Zob. Statement by Press Secretary Fitzwater on Western Economic Support for Reform in Poland and Hungary, 28 listopada 1989; tekst komunikatu prasowego dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1267&year=1989&month=11 (10.11.2011). Zob. J. Kukułka, *Historia współczesna...*, s. 395–396.

⁵⁰ T. Friedman, *24-Nation Group Expands Aid Plan in Eastern Europe*, „The New York Times”, July 5, 1990.

fliktów granicznych, etnicznych i wojen domowych⁵¹. Waszyngton pod kierunkiem tego ostrożnego prezydenta zwlekał z wyrażaniem poparcia dla niepodległościowych dążeń republik radzieckich i wstrzymywał się od jawnego podważania pozycji Gorbaczowa także po puczu Giennadija Janajewa z sierpnia 1991 roku, w wyniku którego głównym partnerem dla administracji amerykańskiej stał się Borys Jelcyn⁵².

Oficjalną receptą Waszyngtonu na zagrożenia związane z upadkiem radzieckiego giganta była głoszona przez J. Bakera koncepcja liberalizacji i demokratyzacji nowych państw niepodległych, powstałych na gruzach ZSRR. Na płaszczyźnie ideowej propagowana przez Waszyngton liberalna wizja porządku międzynarodowego po zimnej wojnie odwoływała się do teorii demokratycznego pokoju, zgodnie z którą państwa demokratyczne nie prowadzą z sobą wojen⁵³.

Przedstawiona przez amerykańskiego sekretarza stanu 4 września 1991 roku polityka USA wobec rozpadającego się ZSRR miała służyć realizacji pięciu zasad:

1. Prawa ludów Związku Radzieckiego do samostanowienia (na drodze pokojowej i zgodnie z postanowieniami Aktu Końcowego z Helsinek).
2. Poszanowania istniejących granic wewnętrznych i zewnętrznych ZSRR.
3. Wspierania demokracji.
4. Ochrony praw człowieka.
5. Poszanowania prawa międzynarodowego⁵⁴.

Instrumentem polityki USA wobec państw powstałych na gruzach ZSRR była pomoc zagraniczna, przyznawana według zasad zbliżonych do postanowień ustawy SEED, z większym naciskiem na sprawy bezpieczeństwa (a zwłaszcza nierozprze-strzeniania broni masowego rażenia i zapobiegania konfliktom) oraz reformy wolnorynkowe. Szczegółowe kryteria dotyczące przydzielania amerykańskiej pomocy krajom byłego ZSRR zostały zawarte w przyjętej przez Kongres 3 października 1992 roku ustawie *Freedom Support Act (Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act)*⁵⁵. Dwie wspomniane ustawy – *SEED Act* i *Freedom Support Act* – odnoszące się do krajów dawnego bloku wschodniego, które w wyniku rozpoczętych w 1989 roku przemian demokratycznych znalazły się w dwóch odrębnych geopolitycznych regionach, pozostały świadectwem ewolucji polityki różnicowania stosunków USA z państwami Europy Wschodniej i Eurazji⁵⁶.

⁵¹ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony...*, s. 569–573. Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę: bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, Poznań 2000, s. 255–260.

⁵² G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony...*, s. 548–571. Dimitri K. Simes, *America and Post-Soviet Republics*, „Foreign Affairs”, vol. 71, no. 3, Summer 1992, <http://www.foreignaffairs.com/articles/47976/dimitri-k-simes/america-and-the-post-soviet-republics> (10.11.2011).

⁵³ E. Mansfield, J. Snyder, *Democratic Transitions, Institutional Strength, and War*, „International Organization”, vol. 56, no. 2, Spring 2002, s. 297–299. Zob. M. Doyle, *Liberalism and World Politics*, „The American Political Science Review”, vol. 80, no. 4, December 1986, s. 1151–1152. I. Kant, *Do wiecznego pokoju [1795]* [w:] *Rozprawy z filozofii historii*, tłum. M. Żelazny, Antyk, Kęty, 2005, s. 171–177.

⁵⁴ J. Baker, Opening statement from news conference, Washington D.C., September 4, 1991, U.S. Department of State Dispatch, vol. 2, no 36, September 9, 1991.

⁵⁵ Freedom For Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act (FREEDOM Support Act), S. 2532, 102nd Congress, Public Law No: 102–511.

⁵⁶ Zob. *Briefing on U.S. Assistance to Central and Eastern Europe and the NIS: An Assessment*, February 17, 1995, Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington D.C., 1995.

7. Polityka różnicowania w ramach procesu rozszerzenia NATO

Po 1989 roku polityka Waszyngtonu zmierzała do wprowadzenia w miejsce rozpadających się struktur militarnych, politycznych i gospodarczych, które łączyły ZSRR z jego satelitami, architektury bezpieczeństwa i instytucji współpracy wielostronnej, budowanych w okresie powojennym przez kraje zachodnie. W ramy amerykańskiej polityki bezpieczeństwa zostały wpisane kryteria różnicowania dotyczące wspierania demokratycznych przemian w Europie Wschodniej. Elementy polityki „demokratycznego różnicowania” widoczne były w zmieniającej się roli NATO, które po 1989 roku stopniowo rozszerzało się w kierunku wschodnim. Administracja amerykańska usiłowała zapobiec osłabieniu roli NATO i podtrzymać w zmienionych realiach geopolitycznych jego znaczenie fundamentu bezpieczeństwa europejskiego i gwaranta wpływów USA na kontynencie. Z tych względów Waszyngton wykluczył możliwość rozluźnienia więzów zjednoczonych Niemiec z Sojuszem i nie dopuścił do realizacji popieranym przez Moskwę koncepcji wzmocnienia KBWE kosztem NATO⁵⁷.

W okresie prezydentury G.H.W. Busha można było zauważyć stopniową rozbudowę politycznej roli Sojuszu Północnoatlantyckiego, który w obliczu postępujących od 1989 roku przemian wyrażał zaangażowanie państw członkowskich na rzecz wspierania liberalnych przemian w Europie Wschodniej. Deklaracja głów państw i rządów NATO ze spotkania w dniach 29–30 maja 1989 oraz deklaracje Rady Północnoatlantyckiej ze spotkania 6 lipca 1990 roku w Londynie, 7 czerwca 1991 roku w Kopenhadze i 8 listopada 1991 roku w Rzymie świadczyły o polityce różnicowania stosunków z krajami wschodnioeuropejskimi według kryterium realizacji postanowień KBWE – nie tylko z obszaru redukcji zbrojeń, ale także z zakresu liberalnych przemian politycznych⁵⁸. Kolejne deklaracje NATO dotyczące relacji z krajami Europy Wschodniej świadczyły o przechodzeniu od polityki budowy partnerskich relacji do otwarcia Sojuszu na kooptację państw dawnego bloku wschodniego.

Formalne rozwiązanie Układu Warszawskiego 1 lipca 1991 roku było potwierdzeniem dokonujących się od 1989 roku fundamentalnych zmian w Europie Wschodniej, które umożliwiły krajom wyswobodzonym spod dominacji ZSRR wejście do systemu bezpieczeństwa tworzonego przez NATO⁵⁹. Bodźcem do szybszej ekspansji NATO w kierunku wschodnim był także konflikt jugosłowiański, który unaoczniał zagrożenia ery postzimnowojennej⁶⁰.

⁵⁷ Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 152–157.

⁵⁸ Declaration of the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (the 40th anniversary of the Alliance), May 29/30, 1989, pkt. 25. Tekst deklaracji dostępny jest pod adresem NATO: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23554.htm (10.11.2011).

Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (including decisions leading to the creation of the North Atlantic Cooperation Council (NACC) („The Rome Declaration”), November 8, 1991; tekst oświadczenia dostępny jest pod adresem NATO: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23846.htm (10.11.2011).

⁵⁹ A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 921.

⁶⁰ Zob. *ibidem*, s. 921.

Jak stwierdzono w deklaracji rzymskiej, przyjętej 8 listopada 1991 roku, wspieranie przez kraje członkowskie NATO demokratycznych przemian krajów Europy Wschodniej było istotne dla zachodnich interesów w sferze bezpieczeństwa⁶¹. Nowa koncepcja strategiczna Sojuszu z 7–8 listopada 1991 roku stanowiła odpowiedź na upadek bloku wschodniego, który otwierał szansę na stabilizację stosunków politycznych na kontynencie na podstawie wartości politycznych świata zachodniego⁶². Nowe założenia NATO odchodziły od doktryny „wysuniętej obrony” na rzecz ograniczonej „wysuniętej obecności”, z uwzględnieniem aktualnych zagrożeń regionalnych, które rodziły konieczność prewencyjnego zapobiegania konfliktom m.in. poprzez misje pokojowe⁶³.

Formalnym wyrazem polityki otwierania NATO na zbliżenie z krajami dawnego bloku wschodniego była powołana na podstawie ustaleń rzymskiego szczytu Sojuszu Północnoatlantycka Rada Współpracy (*North Atlantic Cooperation Council*), złożona z państw członkowskich i krajów Europy Wschodniej, do których w 1992 roku dołączyły kraje Wspólnoty Niepodległych Państw⁶⁴. Jednym z podstawowych celów polityki stopniowego rozszerzania oddziaływania NATO w Europie Wschodniej było umacnianie orientacji prozachodniej w krajach postkomunistycznych, nie tylko przez budowę nowych ram bezpieczeństwa, ale i przez wspieranie rozpoczętych w 1989 roku przemian demokratycznych⁶⁵.

Elementy „demokratycznego” różnicowania polityki USA wobec krajów Europy Wschodniej zostały zachowane w latach administracji Billa Clintona w ramach Partnerstwa dla Pokoju PdP i procesu rozszerzenia NATO. Zgodnie z Dokumentem Ramowym z 10–11 stycznia 1994 roku, cele PdP obejmowały współpracę pomiędzy członkami NATO i krajami partnerskimi na rzecz zapewnienia demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi; fundamentem Partnerstwa miały być wspólne wartości dotyczące demokratycznego zabezpieczenia podstawowych wolności, praw człowieka i pokoju⁶⁶. *Studium na temat rozszerzenia NATO* z 3 września 1995 roku potwierdziło zależność pomiędzy kontynuacją demokratycznych reform a perspektywą członkostwa w NATO⁶⁷. Według zapisów studium, jednym z celów rozszerzenia So-

⁶¹ Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (including decisions leading to the creation of the North Atlantic Cooperation Council (NACC) („The Rome Declaration”), November 8, 1991.

⁶² The Alliance’s New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 7–8 November 1991. Cyt. za: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm (10.11.2011).

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ NATO Handbook, 2001, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.

⁶⁵ Zob. J. Ćwiek-Karpowicz, P.M. Kaczyński, *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland, 1980–1999*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2006, s. 45–46. E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych...*, s. 273–285.

⁶⁶ *Partnership for Peace: Framework Document issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, Brussels, January 10, 1994; tekst dokumentu dostępny jest pod adresem NATO: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm (10.11.2011).

⁶⁷ Study on NATO Enlargement, wrzesień 1995; tekst studium dotyczącego rozszerzenia NATO dostępny jest pod adresem NATO: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm (10.11.2011).

juszu było wspieranie reform demokratycznych, a integracja z jego strukturami miała zapewnić rozwój demokracji w nowych krajach członkowskich⁶⁸. O kontynuacji zapoczątkowanych w okresie prezydentury G.H.W. Busha kierunków „demokratycznego” różnicowania w ramach procesu rozszerzenia NATO mogło świadczyć m.in. opóźnienie akcesji do Sojuszu Słowacji, której system polityczny w okresie urzędowania premiera Vladimíra Mečiara zbliżył się do autorytaryzmu⁶⁹.

Zgodnie z ustaleniami szczytu NATO w Waszyngtonie w kwietniu 1999 roku, kiedy to nastąpiła akcesja Czech, Polski i Węgier, proces rozszerzenia Sojuszu miał także służyć umacnianiu instytucji demokratycznych w krajach Europy Wschodniej⁷⁰. Przyjęty wówczas Plan Działań na rzecz Członkostwa (*Membership Action Plan* – MAP), określający wymagania dla krajów kandydujących do NATO, obejmował również postępy kandydatów w budowaniu demokracji⁷¹. Program MAP został wykorzystany do przygotowania kolejnego rozszerzenia NATO zakończonego w 2004 roku, w wyniku którego do Sojuszu dołączyły Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia i Rumunia, oraz w procesie akcesji Albanii i Chorwacji, zakończonym w kwietniu 2009 roku.

Perspektywa członkostwa w Sojuszu występowała także jako swoista nagroda dla Gruzji i Ukrainy za postępy demokratyzacji dokonane w wyniku „kolorowych rewolucji”. Krach projektów dotyczących akcesji tych krajów, wspieranych przez administrację G.W. Busha, ujawnił niedomagania polityki USA wobec Rosji i całego obszaru poradzieckiego, którą cechowała niekonsekwencja i niespójność celów. Brak wyraźnej reakcji Waszyngtonu na autorytarny styl rządów pierwszej kadencji Władimira Putina, który stał się cennym sojusznikiem w „wojnie z terroryzmem”, kontrastował z nasilającą się po inwazji na Irak retoryką liberalno-internacjonalistyczną administracji amerykańskiej. Choć od 2004 roku Waszyngton zwiększył zaangażowanie na rzecz demokratycznych przemian w Rosji i innych krajach byłego ZSRR, wspierając budowę liberalnej demokracji w Gruzji i na Ukrainie, próba wciągnięcia na orbitę euroatlantycką krajów euroazjatyckich okazała się zbyt trudna ze względu na politykę Kremla, reminiscencje dawnej rywalizacji ZSRR–NATO oraz obawy Paryża i Berlina przed konfliktem z Moskwą⁷².

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ R. Zięba, *Polityka w ramach NATO i wobec Unii Europejskiej* [w:] J. Zajac, *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2006, s. 46. Zob. G. Pridham, *Uneasy Democracies – Pariah Regimes, Political Conditionality and Reborn Transitions in Central and Eastern Europe*, „Democratization”, vol. 8, no. 4, Winter 2001, s. 65–94.

⁷⁰ NATO, Washington Summit Communique Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 24th April 1999, „An Alliance for the 21st Century”, Press Release NAC-S(99)64, April 24, 1999; komunikat ze szczytu NATO w Waszyngtonie z kwietnia 1999 dostępny także pod adresem NATO: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm> (10.11.2011). Zob. także Congressional Research Service Report for Congress, P. Gallis, *NATO Enlargement*, Washington D.C. 2003.

⁷¹ Membership Action Plan, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm (10.11.2011). Zob. R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 48–49.

⁷² Congressional Research Service Report for Congress, S. Goldman, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, Washington D.C., 2008. Zob. I. Krastev, *Russia's Post-Orange Empire*,

Próba wykorzystania NATO jako instrumentu polityki wspierania demokratycznych przemian i orientacji prozachodniej – prowadzonej z powodzeniem wobec dawnych państw satelickich ZSRR z Europy Wschodniej oraz byłej Jugosławii – okazała się tym samym nieskuteczna w odniesieniu do krajów obszaru poradzieckiego, które Rosja usiłowała utrzymać w ramach budowanego pod swoim przywództwem systemu bezpieczeństwa.

Konkluzje

Do lat osiemdziesiątych XX wieku podstawowym kryterium różnicowania polityki USA wobec krajów Europy Wschodniej były relacje tych państw z ZSRR. Waszyngton faworyzował te państwa regionu, które zachowywały największy dystans wobec polityki zagranicznej Kremla⁷³. Ewolucja demokratyczna w Europie Wschodniej – a zwłaszcza „jesień narodów” 1989 roku, zwiastująca upadek bloku wschodniego – sprawiła, że Waszyngton zmodyfikował politykę różnicowania, przyznając preferencje krajom dokonującym największych postępów w budowie ustroju liberalno-demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej.

W latach administracji G.H.W. Busha Stany Zjednoczone obrały strategię stabilizacji Europy Wschodniej przez rozszerzanie zasięgu oddziaływania zachodniej architektury bezpieczeństwa opartej na NATO i poparcie dla włączania krajów postkomunistycznych do procesu integracji europejskiej w ramach WE (UE). Co istotne, zarówno pod kierunkiem następcy Ronalda Reagana, jak i w okresie urzędowania Billa Clintona, George’a W. Busha i Baracka Obamy, sprawy relacji z Polską, Czechami, Węgrami i innymi dawnymi satelitami Moskwy pozostawały kwestią drugorzędną, zaś relacje z Rosją – priorytetową. Różnicowanie, realizowane także w ramach NATO i międzynarodowych instytucji finansowych, zgodnie z przyjętym przez Waszyngton kryterium „demokratycznym”, prowadziło do integracji ze wspólnotą atlantycką te kraje Europy postkomunistycznej, które zbudowały fundamenty demokracji liberalnej i mogły przyjąć orientację prozachodnią, nie wywołując konfliktu z Rosją⁷⁴.

Szukając oznak ciągłości polityki amerykańskiej wobec Europy Wschodniej, należy podkreślić umacnianie roli NATO, pozostającego fundamentem polityki USA w tym regionie. Kolejne etapy otwarcia NATO na nowych członków z dawnego bloku wschodniego, którym udało się dokonać budowy liberalnej demokracji w miejsce komunistycznej dyktatury, umożliwiły realizację wizji pokojowego zjednoczenia kontynentu. Różnicowanie polityki USA wobec krajów Europy Wschodniej przy-

„Open Democracy”, October 19, 2005, artykuł dostępny pod adresem OpenDemocracy: http://www.opendemocracy.net/democracy-ukraine/postorange_2947.jsp (10.11.2011).

⁷³ Remarks by Kenneth I. Juster, Senior Adviser to the Deputy Secretary of State, before a conference sponsored by the RAND Corporation on Supporting East European Democracy and Free Markets, Santa Monica, California, September 21, 1990. US Department of State Dispatch, October 22, 1990.

⁷⁴ Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 163.

niosło w tym sensie oczekiwane rezultaty. Drugim – równie lub bardziej istotnym – trwałym dążeniem polityki Waszyngtonu, które wywarło ogromny wpływ na relacje USA z krajami Europy Środkowo-Wschodniej, było strategiczne partnerstwo z Rosją. O trwałości prorosyjskich tendencji Waszyngtonu świadczy polityka zagraniczna administracji Baracka Obamy, w której można było dostrzec podobieństwa do okresu pierwszej prezydentury Clintona, kiedy wyzwania na arenie wewnętrznej skłaniały USA do poszukiwania metod ograniczenia zaangażowania na arenie międzynarodowej przez zastępowanie „twardych” środków polityki zagranicznej instrumentami dyplomatycznymi oraz formułą strategicznego partnerstwa.