

Anatomia decyzji

Ameryka otwiera NATO



James M. Goldgeier



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Anatomia decyzji

Ameryka otwiera NATO

James M. Goldgeier

Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO

© 1999, The Brookings Institution

Copyright for the Polish Translation

© 2021, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Recenzent

dr hab. prof. UW Robert Kupiecki

Konsultant merytoryczny

dr hab. prof. UKSW Zbigniew Lewicki

Tłumaczenie

Magdalena Klimowicz

Indeksy

Marcin Furdyna

Redakcja tekstu

Grażyna Nowocień-Mach

Korekta

Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna

Dorota Dołęgowska

Zdjęcie na okładce

Jeff Taylor / Reuters / Forum

ISBN 978-83-66091-74-0 pb

ISBN 978-83-66091-75-7 e-book

Wydawca

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa

Druk

Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

ul. Michała Spisaka 37

02-495 Warszawa

Spis treści

WSTĘP DO WYDANIA POLSKIEGO	5
WSTĘP	11
ROZDZIAŁ PIERWSZY	
Proces, motywacje polityczne i projekt polityczny	15
ROZDZIAŁ DRUGI	
Partnerstwo dla Pokoju	31
ROZDZIAŁ TRZECI	
Impuls do rozszerzenia	70
ROZDZIAŁ CZWARTY	
Kalendarz polityczny	110
ROZDZIAŁ PIĄTY	
Doradztwo i zgoda	150
ROZDZIAŁ SZÓSTY	
Konsekwencje	206
INDEKS	234

Wstęp do wydania polskiego

Wydawnictwo Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych przekazuje w ręce krajowego czytelnika książkę znanego amerykańskiego politologa Jamesa M. Goldgeiera *Anatomia decyzji. Ameryka otwiera NATO*. Jej pierwsze wydanie w języku angielskim ukazało się w 1999 r. nakładem Brookings Institution Press i nosiło tytuł *Not Whether But When: The US Decision to Enlarge NATO*. Myślę, że taki właśnie tytuł pracy Goldgeiera nie był przypadkowy, a autor świadomie nawiązał do jednej z najważniejszych dla współczesnych stosunków międzynarodowych – wcześniejszej o blisko trzy dekady – monografii naukowej Grahama Allisona (*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*). Przy wszystkich różnicach (czasu i kontekstu) między obiema pracami jest bowiem wiele podobieństw. Na pięć z nich warto zwrócić uwagę.

Po pierwsze, obie stanowią fascynującą lekturę – lekkość stylu autorów w niczym nie umniejsza ich analitycznych zdolności, pozwalających wniknąć w tajniki mechanizmów politycznych Waszyngtonu, ich uwarunkowania wewnętrzne i wpływy międzynarodowe.

Po drugie, obie książki dotyczą kluczowych decyzji strategicznych podejmowanych przez Stany Zjednoczone, mających długotrwałe konsekwencje nie tylko dla tego państwa, ale i dla stosunków międzynarodowych w ogóle. Zasadniczą poprawność analizy autorskiej potwierdzają późniejsze badania i studia źródłowe.

Po trzecie, obie prace zostały oparte na solidnym fundamencie teoretycznym, czyli teorii decyzji. Obie wiele wnoszą do poszerzenia jej horyzontów oraz zastosowań badawczych, z zastrzeżeniem, że Allison jest dla niej uznany klasykiem. Nie przeszkodziło to jednak Zbigniewowi Brzezińskiemu

– znanemu z powściągliwości w ocenach – nazwać książki Goldgeiera „błyskotliwym studium walk biurokratycznych i oddziaływań zewnętrznych, które złożyły się na decyzję USA o rozszerzeniu NATO”. Jej autor zaś obficie korzystał w swej pracy z teoretycznych ustaleń Allisona.

Po czwarte, zarówno Allison, jak i Goldgeier pisali swoje dzieła w warunkach braku dostępu do rządowych źródeł archiwalnych – utajnionych niemal w całości w czasie, gdy prowadzili badania. W jakimś sensie obaj stali się pierwszymi analitykami (i błyskotliwymi kronikarzami) procesów, które po latach obrosły poważną literaturą przedmiotu, korzystającą już z dobrodziejstw otwierających się archiwów dyplomatycznych, ale zawsze odwołującą się do pierwszych badaczy. Późniejsze poszerzenie bazy wiedzy w niczym nie umniejsza bowiem wartości pionierskich ustaleń obu autorów. I tak jak nie ma zapewne badań kryzysu kubańskiego z października 1962 r. pomijających od jej wydania *Essence of Decision*, tak nie znam poważnego opracowania dotyczącego procesu rozszerzenia NATO, które nie odwoływałoby się do pracy Goldgeiera.

Po piąte, z konieczności autorzy obu monografii musieli poszukiwać źródeł wiedzy, obszernie wykorzystując dostępne dane oraz – co należy podkreślić – niezwykle obficie czerpiąc z ustnych relacji najważniejszych uczestników opisywanych wydarzeń.

James M. Goldgeier odnotowuje „ponad 75” tego typu rozmów, jakie w latach 1997–1999 odbył w czasie przygotowań swego dzieła. Te relacje źródłowe, pochodzące od osób zaangażowanych w proces rozszerzenia NATO po stronie Białego Domu, Kongresu, Departamentu Stanu, Departamentu Obrony, Narodowej Rady Bezpieczeństwa, CIA i ośrodków analitycznych – funkcjonariuszy rządu amerykańskiego oraz jego „cichych” lobbystów, stanowią o unikalnej wartości pracy. Pozwalają bowiem zbudować sobie obraz badanego problemu na podstawie informacji wieloźródłowych, wzajemnie się uzupełniających i weryfikujących oraz wiarygodnych – bo pochodzących od wielu głównych uczestników opisywanych zdarzeń. Reprezentują oni faktycznie pełne spektrum amerykańskich procesów decyzyjnych w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Co więcej, czas, w jakim były przeprowadzone wspomniane wywiady naukowe, odpowiada przełomowym etapom badanych procesów. Goldgeier wydobywa z pamięci rozmówców wiedzę „z pierwszej ręki” (którą byli skłonni się podzielić) i niezniekształconą w żadnym stopniu przez późniejszą debatę, spory czy ich zmieniające się poglądy na międzynarodowe konsekwencje rozszerzenia NATO.

To między innymi sprawia, że czytelnik zainteresowany historią stosunków międzynarodowych, polityką Stanów Zjednoczonych, kształtowaniem się pozimnowojennego ładu w Europie czy *najlepszym sojuszem Zachodu*, jakim jest NATO, otrzymał książkę nie tylko interesującą, ale i niezwykłą. Należy jedynie przyklasnąć Polskiemu Instytutowi Spraw Międzynarodowych za decyzję o wydaniu jej polskiego przekładu. Dwadzieścia dwa lata po premierze nie straciła ona bowiem wartości jako zapis zdarzeń, analiza amerykańskiego procesu decyzyjnego oraz studium przypadku pierwszego po zakończeniu zimnej wojny rozszerzenia NATO. W tej perspektywie warto pamiętać, że był to jeden z największych sukcesów polityki zagranicznej wolnej Polski, wieńczący jej pierwszą pozimnowojenną dekadę. Książka ukazuje nieoczywiste kulisy tego wydarzenia, które dla polskiego stratega państwowego powinny stanowić poważną lekcję realizmu i rozwagi politycznej.

James M. Goldgeier jest nietuzinkową postacią amerykańskiej politologii. Absolwent uniwersytetów Harvarda i Kalifornijskiego w Berkeley, przez wiele lat pełnił funkcję dziekana School of International Service waszyngtońskiego American University, gdzie nadal wykłada. Jest on uznanym badaczem stosunków międzynarodowych oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA oraz autorem wielu nagrodzonych prac z tej dziedziny. Wśród nich szczególne miejsce zajmują badania dotyczące stosunków transatlantyckich i rozszerzenia NATO. Warto podkreślić długoletnią karierę naukową Goldgeiera – wcześniej związany był m.in. z George Washington University, Cornell University i Library of Congress oraz z ośrodkami badawczymi, jak Council on Foreign Relations, Hoover Institution, Woodrow Wilson International Center for Scholars czy Brookings Institution. Pracy m.in. tego badacza zawdzięczamy też kolejne tomy zbioru dokumentów *Foreign Relations of the United States*, przy których wydawaniu współpracuje on z Departamentem Stanu.

W jakimś sensie profil naukowy i zainteresowania Goldgeiera czynią go następcą wielkich mistrzów w tej dziedzinie, poszukujących w swoich badaniach nie tylko wiedzy, refleksji teoretycznej i metodologicznej, ale także wyników użytecznych dla polityki zagranicznej swego państwa. Jest to być może unikalna cecha politologii (a zwłaszcza internacjologii) w USA, którą – jako godną pochwały i wsparcia postawę naukową – warto byłoby w znacznie poważniejszym stopniu upowszechnić także w Polsce. Jej wielkim reprezentantem był cytowany wcześniej nieodżałowanej pamięci Zbigniew Brzeziński.

Książka Goldgeiera jest najwcześniejszą, i wciąż jedną z najlepszych, naukową analizą pierwszego po zakończeniu zimnej wojny rozszerzenia NATO. Wydana w 1999 r., niemal natychmiast po tym fakcie, powstawała „na żywo”, wraz z postępami ostatniej fazy tego procesu w latach 1996–1999, w ferworze towarzyszących mu sporów politycznych i niezwykle agresywnych działań jego przeciwników. Powstawała, co warto podkreślić, w Waszyngtonie – czyli w samym centrum tych wydarzeń. To właśnie korzystna dla państw kandydackich ewolucja postawy USA, wbrew negatywnemu stanowisku Rosji, sceptycyzmowi części państw zachodnioeuropejskich i krytyce opiniotwórczej grupy własnych ekspertów, określiła warunki brzegowe powodzenia tego procesu. Można nawet myśleć tę sformułować dosadniej – bez decyzji amerykańskich polityków nie byłoby rozszerzenia NATO, a o jej źródłach, sporach, wahaniach i oddziaływaniach zewnętrznych traktuje właśnie ta publikacja.

Składa się ona z sześciu rozdziałów w układzie chronologiczno-problemowym omawiającym wspomniane zagadnienia. Otwiera ją swego rodzaju studium teoretyczne amerykańskiej polityki, pozwalające lepiej zrozumieć skomplikowaną naturę (i, co za tym idzie, nierzadko niespieszność) procesów decyzyjnych w polityce zagranicznej. Po nim następują cztery rozdziały charakteryzujące ewolucję stanowiska USA w sprawie rozszerzenia NATO – od chwili decyzji o zaangażowaniu państw byłego Układu Warszawskiego w bliższą współpracę polityczno-wojskową z Sojuszem po faktyczne jego rozszerzenie. Książkę kończą rozważania o implikacjach tego procesu, którego kolejne etapy pozwoliły niemal podwoić liczbę członków organizacji: z 16 państw w chwili zakończenia zimnej wojny do dzisiejszych 30. W jakimś więc sensie ostatni rozdział pracy Goldgeiera jest nadal pisany w ramach podtrzymywanej przez NATO tzw. polityki otwartych drzwi.

Polski czytelnik, co zrozumiałe, będzie w tej książce poszukiwał wątków polskich – i znajdzie ich niemało. I choć wiele z nich, podobnie jak i inne tematy poruszone w książce, zasługiwałoby współcześnie na rozwinięcie lub solidne przebadanie źródłowe (np. wielowątkowa kwestia tzw. polskiego lobbingu prorozszerzeniowego), nie zmienia to faktu, że zostały one w pracy potraktowane w sposób szczególny. Wynikało to ze znaczenia i miejsca Polski w tym procesie oraz równoważącej je zasadniczo siły rosyjskiego weta, jak również z aktywności amerykańskich przeciwników i zwolenników ekspansji NATO na Wschód.

Wartość poznawcza książki nie zmniejszyła się przez ponad dwie dekady od chwili jej wydania. Należy podtrzymać tę opinię niezależnie od późniejszych publikacji rozwijających te zagadnienia w różnych aspektach (szczególnie ciekawie np. w kwestiach oddziaływań Rosji czy politycznego mitotwórstwa Moskwy o jakoby złamanej przez Zachód obietnicy nierozszerzania NATO, złożonej w czasie rozmów z 1990 r. o zjednoczeniu Niemiec). Nie zmieniają jej także – dostępne badaczom – odtajnione dokumenty dyplomatyczne administracji Billa Clintona, zapisy rozmów USA–Rosja czy osobiste wspomnienia uczestników tamtych zdarzeń (np. interesujące zapiski byłego ambasadora USA w Warszawie Daniela Frieda). Fakty te podkreślają tylko, jak solidną pracę badawczą i pisarską wykonał niegdyś James Goldgeier.

Z tematyką pracy, samą publikacją i osobą Jamesa Goldgeiera wiąże się wiele moich osobistych wspomnień zawodowych.

Książkę przeczytałem po raz pierwszy w 2000 r. Pełniłem wówczas funkcję zastępcy ambasadora RP przy NATO, a wcześniej przez kilka lat pracowałem w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na różnych stanowiskach bezpośrednio związanych z akcesją Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Publikacja ta była dla mnie źródłem wielu wartościowych informacji na temat spraw, które intensywnie i na bieżąco sam niegdyś śledziłem i analizowałem na potrzeby polskiej polityki zagranicznej. Była także pierwszym tak obszernym zbiorem informacji na temat kulisów amerykańskich decyzji związanych z rozszerzeniem NATO. Stanowisko USA w tej sprawie było przecież kluczowe dla postępów i finału tego procesu w 1999 r. W istotny sposób wpływało również na ewolucję postaw ówczesnych członków organizacji wykazujących różną wrażliwość wobec aspiracji Polski i innych państw środkowoeuropejskich oraz w różny sposób przejętych rosyjskim *niet*. W Polsce słusznie uważamy, że nasza akcesja z 12 marca 1999 r. nie byłaby możliwa bez całej dekady udanych systemowych reform wewnętrznych, odpowiedzialnej polityki zagranicznej i dobrej polskiej dyplomacji transatlantyckiej. Był to ważny czynnik podnoszący wiarygodność polskiej kandydatury do NATO. W wymiarze międzynarodowym nie doszłoby do tego jednak bez – nieoczywistej przecież – amerykańskiej determinacji i stopniowego dojrzewania politycznego do takiej decyzji. O tym właśnie traktuje książka Goldgeiera.

Samego autora poznałem w Brukseli, wkrótce po wydaniu książki, w domu mojej dyplomatycznej odpowiedniczki – ówczesnej zastępczyni

ambasadora USA przy NATO Victorii Nuland. W niewielkim gronie amerykańskich, polskich, czeskich i węgierskich „weteranów” pierwszego pozimnowojennego rozszerzenia Sojuszu odbyłem wtedy jedną z najciekawszych dyskusji dotyczących doświadczeń z tego procesu. Byłaby ona wartościowym posłowiem omawianej książki.

Otwierający ją akapit opisuje symbolikę Biblioteki Trumana w Independence (Missouri), gdzie 12 marca 1999 r. szefowie dyplomacji Polski, Czech i Węgier przekazali na ręce sekretarz stanu USA Madeleine Albright dokumenty ratyfikacji Traktatu północnoatlantyckiego. Jako członek delegacji ministra Bronisława Geremka miałem zaszczyt uczestniczyć w tym epokowym dla Polski i Europy wydarzeniu. Wielokrotnie, gdy sam o nim pisałem i czytałem, doświadczałem nieczęstego poczucia równoczesnego poznawania wielkiej historii i uczestniczenia w jej wydarzeniach.

Nie tylko zatem z powodu nieprzemijającej wartości poznawczej książki Jamesa Goldgeiera, ale i z uwagi na jej osadzenie w doświadczeniu całej generacji dyplomatów pierwszych pozimnowojennych dekad, szczerze polecam wszystkim zainteresowanym jej lekturę. Powinna ona stanowić „początek podróży” dla każdego adepta dyplomacji, amerykanisty, eksperta i studenta stosunków międzynarodowych. Bardziej zaawansowany czytelnik znajdzie w niej wiele szczegółowej, a zarazem uniwersalnej wiedzy o tym, jak strategiczne decyzje polityczne podejmowały Stany Zjednoczone u szczytu swojej potęgi.

Robert Kupiecki
Warszawa, czerwiec 2021

Wstęp

Mija dziesięć lat od upadku muru berlińskiego, co zakończyło powojenny podział Europy. Mając za sobą czterdziestoletni okres skutecznej obrony Zachodu, po dramatycznych wydarzeniach z lat 1989–1991 Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego stanęła w obliczu niezwykle trudnego zadania, jakim było nawiązanie współpracy z członkami Układu Warszawskiego i udzielenie im pomocy w zintegrowaniu się z bogatym i pokojowym światem zachodnim. Jedną z najważniejszych i najbardziej kontrowersyjnych pozimnowojennych inicjatyw NATO była decyzja o zaproponowaniu Polsce, Węgrom i Czechom pełnego członkostwa w Sojuszu. Zwolennicy inicjatywy uważali, że doprowadzi ona do zatarcia linii podziału Europy nakreślonej w 1945 roku przez sowieckiego dyktatora Józefa Stalina i przyczyni się do zajęcia przez te młode demokracje rynkowe należnego im miejsca w świecie Zachodu. Natomiast przeciwnicy twierdzili, że po zakończeniu zimnej wojny najważniejszym zadaniem było doprowadzenie do zmiany statusu Rosji z wroga na partnera, a decyzja o rozszerzeniu NATO może tylko nieodwracalnie podważyć te starania, przez co sprawne funkcjonowanie sojuszu wojskowego stanie się niemożliwe.

Od kiedy w latach 1993–1994 zaczęto poważnie się zastanawiać nad kwestią rozwoju NATO, na ten temat z zaangażowaniem wypowiadali się zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy rozszerzenia. Mimo to niewiele wiadomo o przebiegu procesu opracowywania polityki rozszerzenia przez administrację Billa Clintona. W swojej książce James M. Goldgeier analizuje proces, który doprowadził do tego, że rozszerzenie NATO stało się elementem polityki Stanów Zjednoczonych. Książka ułatwia zrozumienie

biurokratycznych mechanizmów polityki zagranicznej, wpływu polityki wewnętrznej oraz relacji między władzą wykonawczą a ustawodawczą. Ponadto dzięki ujawnieniu przeszkód, z jakimi zmagало się NATO podczas tej rundy rozszerzenia, autor dokonuje oceny ograniczeń, które napotyka Sojusz, rozważając przyjęcie w przyszłości w poczet swoich członków innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Niniejsza książka w dużej mierze opiera się na wywiadach przeprowadzonych w latach 1997–1999 z ponad 75 osobami, które były uczestnikami opisywanych wydarzeń. Autor chciałby podziękować Grahamowi Allisonowi, Coitowi Blackerowi, Zbigniewowi Brzezińskiemu, Nicholasowi Burnsovi, Ashtonowi Carterowi, Warrenowi Christopherowi, Wesleyowi Clarkowi, Jamesowi Collinsowi, Lynn Davis, Pauli Dobriansky, Thomasowi Donilonowi, Stevenowi Erlangerowi, Charlesowi Freemanowi, Danielowi Friedowi, Altonowi Frye'owi, Charlesowi Gatiemu, Lesliemu Gelbowi, Stephenowi Haddleyowi, Richardowi Holbrooke'owi, Robertowi Hunterowi, Johnowi Isaacowi, Bruce'owi Jacksonowi, Richardowi Kuglerowi, Anthony'emu Lake'owi, Michaelowi Mandelbaumowi, Dickowi Morrisowi, Leonowi Panetcie, Williamowi Perry'emu, Stephenowi Rademakerowi, Jeremy'emu Rosnerowi, Dennisowi Rossowi, Johnowi Shalikhvilemu, Strobe'owi Talbottowi, Alexandrowi Vershbowowi, Robertowi Zoellickowi oraz pozostałym rozmówcom i rozmówczyniom, którzy poprosili o nieujawnianie ich nazwisk.

Duży wkład w początkową fazę pracy nad książką wniosło grono profesorów z Uniwersytetu George'a Washingtona, wśród których byli David Auerswald, Steven Balla, Martha Finnemore i Lee Sigelman. Niezwykle cenne dla autora były także uwagi przekazane w trakcie seminariów na Uniwersytecie Georgetown, Uniwersytecie Marylandu, na forum Council on Foreign Relations, w Brookings Institution, na Uniwersytecie Stanforda oraz podczas dorocznego spotkania Amerykańskiego Towarzystwa Nauk Politycznych w 1997 roku.

Leslie Gelb, Alton Frye i Elise Lewis wsparli prace nad książką w ramach International Affairs Fellowship Program prowadzonego przez Council on Foreign Relations. Michael Dobbs, Bennett Freeman, Michael Mandelbaum, Kori Schake i Christopher Schroeder wnieśli cenny wkład w prace badawcze.

Robert Art, Michael Brown, Andrew Carpendale, Charles Kupchan, Steve Randolph i Jeremy Rosner przeczytali cały rękopis i przekazali niezwykle trafne uwagi. Derek Chollet, Ivo Daalder, Katherine Goldgeier i Richard Haass nie tylko przeczytali rękopis i sformułowali cenne uwagi, ale także poświęcili wiele godzin na omawianie książki z jej autorem.

Fundusze na powstanie książki pochodziły z programu Junior Scholar Incentive Award prowadzonego przez Columbian School of Arts and Sciences na Uniwersytecie George'a Washingtona oraz ze środków George Washington University Facilitating Fund. Instytut Studiów Europejskich, Rosyjskich i Eurazjatyckich Uniwersytetu George'a Washingtona oraz jego dyrektor James Millar, działając za pośrednictwem Roberts Family Foundation Fund, zapewнили środki na podróż oraz sfinansowali wynagrodzenie dla dwojga wybitnych asystentów naukowych – Michaela Struetta i Catherine Nielsen. Dzięki wsparciu finansowemu udzielonemu przez Fundację Johna M. Olina autor mógł na przełomie 1998 i 1999 roku spędzić roczny urlop naukowy w Brookings Institution, podczas którego powstała niniejsza książka. Candice Geouge, Lea Rosenbohm i Monique Principi podjęły się zadań asystenckich. Susan Jackson i Myrna Atalla pracowały nad weryfikacją faktograficzną tekstu. W Brookings Institution Press Gary Kessler dokonał redakcji rękopisu, Vicki Chamlee zajęła się korektą, a Mary Mortensen opracowała indeks.

Fragmenty książki są przedrukiem, za pozwoleniem MIT Press Journals, artykułu Jamesa M. Goldgeiera pt. *NATO Expansion: Anatomy of a Decision*, opublikowanego w „The Washington Quarterly”, t. 21 (zima 1998), s. 85–102, do którego prawa autorskie mają Center for Strategic and International Studies oraz Massachusetts Institute of Technology.

Poglądy wyrażone w niniejszej książce są poglądami autora, nie należy ich przypisywać żadnej z wymienionych wyżej osób, które wsparły autora w trakcie pracy nad książką, ani żadnemu z członków zarządu, pracowników czy współpracowników Brookings Institution.

MICHAEL H. ARMACOST

prezes

Waszyngton, D.C.

wrzesień 1999 r.

Dla Katy, Jeffrey i Briana

Proces, motywacje polityczne i projekt polityczny

Dwunastego marca 1999 roku sekretarz stanu USA Madeleine Albright spotkała się z ministrami spraw zagranicznych Polski, Węgier i Czech w audytorium Biblioteki Harry'ego S. Trumana w Independence w stanie Missouri. Albright wybrała to miejsce, ponieważ Truman był prezydentem w 1949 roku, kiedy Stany Zjednoczone wraz z partnerami z Europy Zachodniej oficjalnie utworzyły sojusz. W tym dniu Albright powitała te trzy kraje jako nowych członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Sama będąc osobą urodzoną w Czechach, a także uchodźczynią z Europy Adolfa Hitlera i Józefa Stalina, tego dnia powiedziała po prostu: „alleluja”¹.

Nie wszyscy w Stanach Zjednoczonych mieli takie odczucia. Wybitny amerykański ekspert ds. Rosji George F. Kennan nazwał pomysł rozszerzenia NATO na Europę Środkową „najbardziej brzemienym w skutki błędem amerykańskiej polityki w całym okresie pozimnowojennym”². Kennan był architektem amerykańskiej strategii powstrzymywania Związku Radzieckiego stosowanej po zakończeniu II wojny światowej i – podobnie jak większość ekspertów ds. Rosji w Stanach Zjednoczonych – uważał, że rozszerzenie NATO w nieodwracalny sposób zniszczy podejmowane przez USA starania, by Rosję zaczęto postrzegać nie jako wroga, lecz jako partnera.

¹ Zob. Th.W. Lippman, *NATO Embraces 3 from Warsaw Pact*, „Washington Post”, 13 marca 1999 r., s. A18.

² G.F. Kennan, *A Fateful Error*, „New York Times”, 5 lutego 1997 r., s. A23.

Decyzja Stanów Zjednoczonych o umożliwieniu przystąpienia do NATO krajom wcześniej należącym do Układu Warszawskiego była bardzo kontrowersyjna i z całą pewnością nie można uznać, że była ona nieunikniona. Po upadku muru berlińskiego w 1989 roku i rozpadzie Związku Radzieckiego w grudniu 1991 roku Europa czasów zimnej wojny – podzielona politycznie, militarnie, gospodarczo, psychologicznie i ideologicznie – ustąpiła miejsca nowej Europie, pełnej znaków zapytania. Czy Stany Zjednoczone utrzymają swoje zaangażowanie, kiedy zniknął już główny powód ich wojskowej obecności w Europie, trwającej od zakończenia II wojny światowej? Czy Europejczycy będą się starali zbudować swoją tożsamość i rozszerzyć obszar wspólnoty ukształtowanej na Zachodzie na postkomunistyczne kraje Wschodu? Czy Rosjanie będą częścią tego nowego ładu, czy raczej skierują swoją uwagę do wewnątrz, by po jakimś czasie znów stać się zagrożeniem dla Zachodu?

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, która została utworzona w 1949 roku, by chronić Europę Zachodnią przed potencjalnym atakiem Związku Radzieckiego, przez większą część zimnej wojny trwała w konfrontacji z Układem Warszawskim. U podstaw jej funkcjonowania legła zasada kolektywnej obrony zawarta w artykule 5 traktatu, który stanowi, że atak skierowany przeciwko jednemu członkowi Sojuszu zostanie uznany za atak przeciwko wszystkim. Traktat stanowił także, że członkowie NATO zobowiązują się do poszanowania demokracji, zasad wolnego rynku i pokojowego rozwiązywania sporów. W ten sposób NATO stało się instytucją stojącą na straży zarówno wspólnych interesów (takich jak obrona przed atakiem ze strony Związku Radzieckiego), jak i wspólnie wyznawanych wartości (promowania demokracji i pokojowych relacji między państwami członkowskimi). Artykuł 10 traktatu założycielskiego mówi o tym, że Sojusz może zaprosić każde inne państwo europejskie do przystąpienia do NATO pod warunkiem, że będzie ono respektować zasady obowiązujące w Sojuszu i wносить swój wkład na rzecz bezpieczeństwa pozostałych członków.

Po rozpadzie bloku wschodniego NATO musiało zdecydować, czy obejmie gwarancjami wynikającymi z artykułu 5 nowe państwa, które wyraziły wolę przystąpienia do tej najważniejszej zachodniej instytucji bezpieczeństwa. Początkowo członkami Sojuszu było 12 krajów (Belgia, Kanada, Dania, Francja, Islandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Portugalia, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone), a w następnych latach dołączyły kolejne cztery – Grecja i Turcja w 1952 roku, Republika Federalna Niemiec w 1955 roku i Hiszpania w 1982 roku. W 1990 roku, po zjednoczeniu, Niemcy

potwierdziły swoje zaangażowanie i pełne członkostwo w Sojuszu. W wyniku zakończenia zimnej wojny Sojusz zyskał możliwość nawiązania nowych kontaktów z byłymi adwersarzami – krajami Europy Środkowo-Wschodniej, Rosją i innymi krajami byłego ZSRR wchodzącymi w skład Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Jednak nawiązanie nowych kontaktów niekoniecznie musiało oznaczać zaproszenia do członkostwa w Sojuszu.

Gra toczyła się o wysoką stawkę, gdy Stany Zjednoczone i ich sojusznicy zastanawiali się nad podjęciem bezprecedensowej decyzji o rozważeniu możliwości przystąpienia tych państw do Sojuszu. Włączenie niektórych z nich w poczet członków NATO mogłoby zagwarantować bezpieczeństwo państwom, które w przeszłości często padały ofiarą rywalizacji wielkich mocarstw, a także przyczynić się do poszerzenia europejskiej strefy pokoju i dobrobytu na wschód. Jednak jeśli Moskwa uznałaby tę ekspansję za zagrożenie dla najistotniejszych interesów Rosji i zrezygnowałaby z działań na rzecz współpracy z Zachodem, rozszerzenie NATO mogłoby uniemożliwić osiągnięcie jednego z najważniejszych pozimnowojennych interesów Ameryki i Europy: powstania demokratycznej, zorientowanej na Zachód Rosji.

Kiedy w styczniu 1993 roku Bill Clinton obejmował urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych, Ameryka i jej europejscy sojusznicy dopiero zaczęli podejmować te nowe wyzwania. Wojna i ludobójstwo rozgrywane się w Bośni spotęgowały wrażenie, że NATO w niewystarczającym stopniu poradziło sobie z trudnym zadaniem zarządzania pozimnowojenną rzeczywistością w Europie. Mimo że państwa Europy Środkowej zaczęły już czynić starania w sprawie wstąpienia do NATO, chcąc sobie zagwarantować bezpieczeństwo w tym nowym światowym ładzie, na Zachodzie poparcie dla ich dążeń było bardzo słabe.

Rok później, w styczniu 1994 roku, prezydent Clinton spotkał się w Pradze z przywódcami państw środkowoeuropejskich i zadeklarował, że przedmiotem rozważań już nie jest to, czy powinno dojść do rozszerzenia NATO, lecz tylko kiedy i jak ma się to stać. Trzy i pół roku później, najpierw w Paryżu, podpisując w maju 1997 roku między NATO a Rosją Akt stanowiący o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa, a następnie w lipcu 1997 roku w Madrycie, przekazując oficjalne zaproszenie do członkostwa w Sojuszu Polsce, Węgrom i Czechom, Stany Zjednoczone i ich europejscy partnerzy w końcu zaczęli spełniać tę obietnicę.

Kiedy zastanawiano się nad przyszłością NATO, wydawało się równie prawdopodobne to, że Sojusz ulegnie rozwiązaniu, jak to, że zacznie się rozszerzać. Ponad 300 lat temu filozof polityki Thomas Hobbes zauważył, że

sojusze zazwyczaj się rozpadają, gdy znika zagrożenie, które doprowadziło do ich powstania; najnowszym przykładem tego zjawiska w historii Stanów Zjednoczonych było rozwiązanie sojuszu wielkiej trójki Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Związku Radzieckiego, niedługo po pokonaniu przez nią nazistowskich Niemiec w 1945 roku³. Clinton wygrał wybory dzięki temu, że skupił się na gospodarce, a nie na obietnicach poszerzenia najważniejszego zobowiązania Ameryki do obrony innych krajów. Poza kilkoma urzędnikami niemieckiego Ministerstwa Obrony Europejczycy nie przejawiali chęci zwiększenia liczby członków NATO. Mimo że prezydent Rosji Borys Jelcyn wypowiadał się na temat potencjalnych rosyjskich dążeń do wstąpienia do Sojuszu, moskiewskie elity reprezentujące całe spektrum polityczne zdecydowanie sprzeciwiały się możliwości rozszerzenia NATO na kraje Europy Środkowej.

Należy podkreślić, że ze względu na to, jak w 1993 roku w Stanach Zjednoczonych wyglądała władza wykonawcza i ustawodawcza, trudno było znaleźć osoby, które popierałyby pomysł rozszerzenia NATO. Po zakończeniu zimnej wojny i wskutek nauki wciąż płynącej z kampanii 1992 roku zaledwie garstka członków Kongresu wykazywała jakiegokolwiek zainteresowanie przyszłością NATO, a jeszcze mniej polityków rozważało możliwość przyjęcia do Sojuszu nowych krajów. Do dyspozycji było coraz mniej środków na politykę zagraniczną. Tymczasem prawie wszyscy urzędnicy zajmujący się kwestiami NATO lub Rosją, zwłaszcza pracownicy Pentagonu, byli przeciwni rozszerzeniu Sojuszu. Wojsko nie chciało brać na siebie zobowiązania do obrony nowych członków w razie ataku zbrojnego, ponieważ obawiano się wpływu takiej decyzji na współpracę Stanów Zjednoczonych i Rosji w sferze bezpieczeństwa. Dowódcy wojskowi chcieli także uzyskać pewność, że nowi członkowie będą w stanie wносить swój wkład w bezpieczeństwo Zachodu.

Jednak pewne uwarunkowania w otoczeniu krajowym i międzynarodowym doprowadziły do powstania sytuacji sprzyjającej nielicznemu gronu zwolenników rozszerzenia, w tym pracownikom administracji i politykom Kongresu – zyskali szansę wypromowania swojego projektu politycznego. Po pierwsze, Stany Zjednoczone miały tak silną pozycję względem zarówno Europy, jak i Rosji, że kiedy postanowiły wcielić ten projekt w życie, niewiele można było zrobić, by powstrzymać rozszerzenie. Niepowodzenie Europy w kwestii rozwiązania konfliktu w Bośni sprawiło, że chętniej zgodziła się

³ Th. Hobbes, *Leviathan*, pod red. R. Tucka, Cambridge University Press, 1996, s. 119 (wyd. polskie: Th. Hobbes, *Lewiatan, czyli Materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. C. Znamierowski, B. Stanosz, Fundacja Aletheia, 2009). Do współczesnych zwolenników tego poglądu należą politolodzy Kenneth Waltz i John Mearsheimer.

ona na przywództwo Amerykanów. Natomiast Rosja, nawet jeśli miała powody do narzekania na działania Stanów Zjednoczonych, była zbyt zajęta własną zapaścią gospodarczą i wojskową, by móc je zablokować.

Po drugie, w Stanach Zjednoczonych nie istniał żaden duży zorganizowany elektorat przeciwny rozszerzeniu; mimo że idea rozszerzenia nigdy nie stała się ważnym tematem dla opinii publicznej, jej zwolennicy byli w stanie lepiej się zorganizować niż środowiska, które były przeciwne takiemu pomysłowi (głównie środowiska akademickie i komentatorzy polityczni). Gdyby w Stanach istniał silny elektorat niepopierający planu rozszerzenia, tak jak na przykład w kwestiach handlowych, trudno sobie wyobrazić, że prezydent Clinton forsowałby projekt polityczny, któremu początkowo nieprzychylnie było wojsko.

Ale jak w sytuacji silnego biurokratycznego oporu, zwłaszcza ze strony Pentagonu, nielicznej grupie zwolenników rozszerzenia NATO w administracji Clintona udało się zwyciężyć? Jaką rolę z punktu widzenia ewolucji tego projektu politycznego odgrywała polityka wewnętrzna? I dlaczego zdominowany przez Republikanów Senat w czasie pokoju przeważającą większością głosów poparł inicjatywę prezydenta, wywodzącego się z Partii Demokratycznej, dotyczącą przyjęcia przez Stany Zjednoczone nowego zobowiązania do obrony Europy Środkowej?

To Stany Zjednoczone przeprowadziły Sojusz przez ten proces. Sojusznicy musieli poprzeć działania Amerykanów, a Akt stanowiący NATO–Rosja miał fundamentalne znaczenie dla realizacji tej polityki w Waszyngtonie i Brukseli. Gdyby w listopadzie 1995 roku nie zawarto układu pokojowego w Dayton, który zakończył wojnę w Bośni, a w lipcu 1996 roku nie doszłoby do ponownego wybrania Borysa Jelcyna na urząd prezydenta Rosji, wydaje się mało prawdopodobne, by Sojusz podtrzymał chęć rozszerzenia, ponieważ taki zamiar byłoby trudniej uzasadnić, a członkowie Sojuszu obawialiby się, że Rosja może porzucić swoją prozachodnią orientację.

Jednak mimo potrzeby wsparcia ze strony sojuszników kluczowe decyzje zapadały w Waszyngtonie. Stany Zjednoczone opracowały program współpracy wojskowej pod nazwą Partnerstwo dla Pokoju. Zdecydowano wtedy o rozpoczęciu dwutorowej polityki rozszerzenia, która miała doprowadzić z jednej strony do przyjęcia nowych członków, a z drugiej do zawarcia formalnego porozumienia z Rosją. To Stany Zjednoczone sformułowały merytoryczną zawartość Aktu stanowiącego NATO–Rosja, mimo że zwróciły się do sekretarza generalnego NATO Javiera Solany, by (z niezwykle ważną, choć nieformalną pomocą ze strony USA) przeprowadził negocjacje

dotyczące tego porozumienia w taki sposób, aby osłabić wrogie nastroje w Europie i w Rosji. W końcu, pomimo zainteresowania Włoch i Francji tym, by nowymi członkami Sojuszu zostały Słowenia i Rumunia, to Stany Zjednoczone zdecydowały, które kraje zostaną przyjęte do NATO w tej pierwszej pozimnowojennej rundzie rozszerzenia. Dlatego żeby zrozumieć rozwój inicjatywy rozszerzenia NATO, trzeba poznać wzajemne zależności między procesem, motywacjami politycznymi i projektem politycznym istniejące wtedy w Waszyngtonie.

PROCES KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ USA

Jak zazwyczaj opracowywane są projekty polityczne rządu Stanów Zjednoczonych? Najważniejszą cechą procesu podejmowania decyzji w organach władzy wykonawczej jest polityka instytucjonalna. Na podstawie wieloletnich badań naukowcy zajmujący się wewnętrznymi mechanizmami struktur instytucjonalnych sformułowali trzy główne wnioski dotyczące zachowania urzędników rządowych. Po pierwsze, decyzje podejmowane przez pracowników władzy wykonawczej zwykle są odzwierciedleniem kompromisu osiągniętego dzięki współpracy przedstawicieli różnych agend rządowych i nie są wynikiem dążenia do realizacji jakiegoś jednostkowego interesu. Różne urzędy i osoby zawierają ze sobą porozumienia, aby zapewnić, że wyniki wspólnych działań będą uwzględniać ich własne wąskie interesy. Jeśli dodamy do siebie wszystkie takie porozumienia, otrzymamy projekt polityczny akceptowany przez grupy reprezentujące wiele różnych interesów rządu.

Po drugie, podczas negocjacji te wąskie interesy w dużej mierze stanowią odzwierciedlenie funkcji, jakie dane osoby pełnią w organizacjach; inaczej mówiąc, punkt widzenia zależy od punktu siedzenia. Sekretarze obrony będą prezentowali stanowisko wyrażające interesy wojska, natomiast sekretarze handlu będą walczyć o interesy amerykańskiego biznesu. Agendy i poszczególne biura w ich strukturach mają do spełnienia konkretne misje i dlatego od członków rządu po urzędników najniższego szczebla podejście danej osoby do określonej sprawy często można przewidzieć, wystarczy tylko spojrzeć na nazwę stanowiska, które ta osoba zajmuje.

Trzeci ogólny wniosek wiąże się ściśle z drugim: sposób, w jaki te osoby postrzegają wagę sprawy, również zależy od ich roli w aparacie urzędniczym. Dlatego właśnie, zdaniem zwolenników modelu polityki instytucjonalnej, również sposób patrzenia zależy od punktu siedzenia. Na przykład

podczas dyskusji o interwencji zbrojnej urzędnik Departamentu Skarbu będzie wskazywał na zagrożenia dla globalnych rynków, natomiast urzędnik Departamentu Stanu będzie podkreślał ryzyko dla interesów dyplomatycznych, podczas gdy urzędnik Pentagonu będzie myślał w kategoriach misji wojskowych⁴.

Istnieje kilka rodzajów procesów podejmowania decyzji, takich jak na przykład uchwalanie budżetu, które mogą służyć za materiał do badań nad zjawiskiem walki urzędników o terytorium i podejmowania przez nich prób ochrony lub rozszerzania zakresu swoich misji i zasobów. Twierdzenie, że kompromisy powstają w wyniku interakcji między osobami, które reprezentują interesy swoich agend lub departamentów, w takich przypadkach nabiera szczególnego znaczenia. Jednak przez lata badań analitycy poddali ocenie każdy z trzech ogólnych wniosków na temat polityki instytucjonalnej.

Po pierwsze krytycy twierdzą, że koncepcja podejmowania decyzji jako wyniku biurokratycznych pertraktacji nie uwzględnia hierarchicznych ram, w których decyzje są podejmowane. Doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego są ważniejsi niż urzędnicy najniższego szczebla, a co najistotniejsze, prezydent nie jest po prostu jednym graczem z wielu, lecz graczem najważniejszym, który w grze może przebić wszystkich pozostałych. Polityka instytucjonalna może doprowadzić do podjęcia wielu

⁴ Istnieje wiele przydatnych opracowań dotyczących procesu podejmowania decyzji. Są wśród nich następujące pozycje: R.C. Snyder, H.W. Bruck, B. Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton University Press, 1954; R.E. Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership with Reflections on Johnson and Nixon*, John Wiley & Sons, 1976; W.R. Schilling, P.Y. Hammond, G.H. Snyder, *Strategy, Politics, and Defense Budgets*, Columbia University Press, 1962; S.P. Huntington, *Interservice Competition and the Political Roles of the Armed Services*, „American Political Science Review”, t. 55, marzec 1961, s. 40–52; P.Y. Hammond, *The National Security Council as a Device for Interdepartmental Coordination*, „American Political Science Review”, t. 54, grudzień 1960, s. 899–910; B.C. Cohen, *Foreign Policy-Making: Modern Design*, „World Politics”, t. 5, kwiecień 1953, s. 377–391; G.T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, 1971; G.T. Allison, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, „American Political Science Review”, t. 63, wrzesień 1969, s. 689–718; G.T. Allison, M.H. Halperin, *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, „World Politics”, t. 24 – suplement, wiosna 1972, s. 40–79; S.D. Krasner, *Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)*, „Foreign Policy”, t. 7, lato 1972, s. 159–179; R.J. Art, *Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique*, „Policy Sciences”, t. 4, grudzień 1973, s. 467–490; M.H. Halperin, P. Clapp, A. Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brookings, 1974; M.H. Halperin, A. Kanter (red.), *Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective*, Little, Brown, 1973; J. Bendor, Th.H. Hammond, *Rethinking Allison's Models*, „American Political Science Review”, t. 86, czerwiec 1992, s. 301–322; D.A. Welch, *The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect*, „International Security”, t. 17, jesień 1992, s. 112–146; I.M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform*, wyd. poprawione, Princeton University Press, 1974; E. Rhodes, *Do Bureaucratic Politics Matter? Some Disconfirming Findings from the Case of the U.S. Navy*, „World Politics”, t. 47, październik 1994, s. 1–41; A.L. George, J.L. George, *Presidential Personality and Performance*, Westview Press, 1998.

decyzji, które inaczej w ogóle nie byłyby brane pod uwagę przez prezydenta lub takich, dla których gracze instytucjonalni dostają z zewnątrz (np. ze strony Kongresu) poparcie, co może ograniczyć siłę oddziaływania prezydenta. Ale jeśli prezydentowi zależy na jakiejś sprawie, decyzje są odzwierciedleniem jego preferencji, a nie wynikiem urzędniczych pertraktacji⁵.

Po drugie krytycy modelu polityki instytucjonalnej twierdzą, że gracze zajmują swoje pozycje na podstawie czynników innych niż ich aktualny status w hierarchii. Na przykład „jastrzębie” i „gołębie” często kształtują swoje ogólne podejście do projektów politycznych na długo przed objęciem stanowiska w rządzie. W ten sposób, na podstawie wcześniejszych doświadczeń, budują swoje poglądy na takie sprawy jak rola siły militarnej, które z kolei wpływają na ich preferencje decyzyjne już po objęciu przez nich stanowisk rządowych⁶.

Ponadto jeden ważny urzędnik nie ma jednoznacznej roli, która kształtowałaby jego preferencje: chodzi o prezydenckiego asystenta ds. bezpieczeństwa narodowego, lepiej znanego jako doradca ds. bezpieczeństwa narodowego, który urzęduje w zachodnim skrzydle Białego Domu i nadzoruje pracę niewielkiego zespołu pracującego bezpośrednio na rzecz prezydenta. Zdaniem jednego z badaczy amerykańskiej polityki zagranicznej „urząd ten jest ważniejszy od innych komórek działających w obszarze spraw zagranicznych, ponieważ zależy wyłącznie od prezydenta. Powstał bowiem właśnie w celu wspierania prezydenta w opracowywaniu polityki bezpieczeństwa narodowego i nie ma żadnych innych funkcji poza służeniem prezydentowi, nie ma sojuszników w Kongresie, własnych interesów ani własnej tożsamości, którą mógłby promować i której mógłby bronić”⁷. Zrozumienie poglądów doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego oraz jego wizji potrzeb prezydenta jest niezbędne do przeprowadzenia jakiejkolwiek analizy amerykańskiej polityki zagranicznej.

⁵ Zob. np. S.D. Krasner, *Are Bureaucracies Important?*, *op. cit.*, s. 168–169; D.A. Welch, *The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms*, *op. cit.*, s. 132; J. Bendor, P.Y. Hammond, *Rethinking Allison's Models*, *op. cit.*, s. 316; J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, wyd. 2, HarperCollins College Publishers, 1995, s. 31.

⁶ Na ten temat zob. G.H. Snyder, P. Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decisionmaking, and System Structure in International Crises*, Princeton University Press, 1977, s. 512; S.D. Krasner, *Are Bureaucracies Important?*, *op. cit.*, s. 165; D.A. Welch, *Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms*, *op. cit.*, s. 131; R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, 1976.

⁷ F.E. Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy*, Johns Hopkins University Press, 1972, s. 26.

Istnieje też wiele badań opartych na eksperymentach psychologicznych, których autorzy twierdzą, że nasze wcześniejsze poglądy mają wpływ na to, jak postrzegamy sytuacje, w jakich się znaleźliśmy. Wszyscy mamy wcześniejsze doświadczenia, na podstawie których tworzymy własne „mapy kognitywne” wspierające nas w przetwarzaniu informacji. Ze względu na ograniczenia ludzkiego umysłu podczas podejmowania decyzji nie jesteśmy w stanie przetworzyć wszystkich posiadanych informacji i dlatego w większości sytuacji życiowych stosujemy skróty myślowe. Często, gdy znajdujemy się w nowej sytuacji, szukamy analogii między nią a wcześniejszymi doświadczeniami. Na przykład po zakończeniu II wojny światowej politycy postrzegali konflikty przez pryzmat układu monachijskiego z 1938 roku, który miał zaspokoić żądania Niemiec i zapobiec agresji, oraz niespodziewanego ataku Japonii na Pearl Harbor w 1941 roku. W ostatnim dwudziestolecu do takich wydarzeń dołączyła wojna w Wietnamie. Sposób, w jaki polityczni decydenci definiują problemy, szacują stawki w grze i oceniają dostępne możliwości wyboru, w ogromnej mierze zależy od ich wcześniejszych doświadczeń, na które z kolei wpływ miały ich poglądy. Ich decyzje nie muszą więc zależeć od ich pozycji w biurokratycznej hierarchii⁸.

Dlatego, badając proces podejmowania jakiejś decyzji, powinniśmy zwracać uwagę na kwestie polityki instytucjonalnej i kwestie poglądów, a także na poziom zaangażowania prezydenta. Czy politycy popierali jakiś projekt polityczny lub go krytykowali z powodu funkcji, jaką pełnili w danym urzędzie lub agendzie? Czy osoby te miały ukształtowane od dawna poglądy, które wpłynęły na postrzeganie przez nie istoty sprawy? I w jakim stopniu ludzie ci rozumieli oczekiwania prezydenta i ich umotywowanie?

Istota prezydenckiego procesu podejmowania decyzji

Cokolwiek byśmy myśleli o codziennym funkcjonowaniu aparatu urzędniczego, żadna tak ważna inicjatywa jak rozszerzenie NATO nie mogłaby być procedowana bez osobistego zaangażowania prezydenta. Jednak przygotowanie inicjatywy tej rangi trwa dłuższy czas, dlatego charakter takiego

⁸ Na ten temat zob. np. D.W. Larson, *Origins of Containment: A Psychological Explanation*, Princeton University Press, 1985; Yuen Foong Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*, Princeton University Press, 1992, s. 10, 20–21; J.M. Goldgeier, *Psychology and Security*, „Security Studies”, t. 6, lato 1997, s. 137–166. Dobre opracowania na temat źródeł percepcji zob. R. Jervis, *Perception and Misperception*; Ph.E. Tetlock, *Social Psychology and World Politics*, w: D. Gilbert, S.T. Fiske, G. Lindzey (red.), *Handbook of Social Psychology*, wyd. 4, McGraw Hill, 1998, s. 868–912.