http://dx.doi.org/10.18778/8088-164-8.05

Radosław Fiedler
Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

POLITYKA USA WOBEC EGIPTU – CIĄGŁOŚĆ MIMO WSZYSTKO[1]

Egipt, obok Arabii Saudyjskiej oraz Izraela, odgrywa istotną rolę w strategii USA wobec Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Współpraca z tym krajem nadal, także po Arabskiej Wiośnie[2], jest jednym z priorytetów polityki bliskowschodniej Stanów Zjednoczonych, a potwierdzeniem tego jest przekazywana każdego roku pomoc dla armii egipskiej. W 2014 r. wyniosła ona 1,3 mld USD, czyli pięć razy więcej niż pomoc o charakterze gospodarczym (250 mln USD). W latach 1948–2014 Amerykanie łącznie przeznaczyli na pomoc dla Egiptu 74,6 mld USD[3].

Polityka USA wobec Egiptu, podobnie jak wobec Jordanii, jest przede wszystkim powiązana z kwestią bezpieczeństwa Izraela. Dzięki zawarciu traktatów pokojowych z Izraelem, obydwa państwa arabskie mogły zbliżyć się do Stanów Zjednoczonych i nawiązać z nimi wielopłaszczyznową współpracę. Należy jednak zaznaczyć, że nie wymagało to od nich radykalnych przemian wewnętrznych i natychmiastowego demokratyzowania systemu politycznego. W amerykańskiej strategii, obok Izraela, kluczową rolę odgrywają bowiem arabscy, niedemokratyczni sojusznicy. Odnosząc się do ewentualnej demokratyzacji Egiptu, w Waszyngtonie przez lata zakładano, że jeśli należy wspierać reformy polityczne, to wyłącznie te inicjowane odgórnie, ze strony ośrodka władzy i do takich działań należy zachęcać autokratów[4].

Zmiana w polityce USA, zarówno wobec Egiptu, jak i całego regionu, nastąpiła po 11 września 2001 r. Ówczesna administracja George'a Walkera Busha

[1] Artykuł został przygotowany w ramach projektu 2012/05/B/HS5/00510 finansowanego z środków NCN.

[2] Szerzej zob.: P. Osiewicz, *Zmiany społeczno-polityczne w państwach arabskich po 2010 roku: krytyczna analiza pojęć*, „Przegląd Politologiczny" 2014, nr 1, s. 7–17.

[3] A. Sowa, *Aid to Egypt by the Numbers*, http://www.cgdev.org/blog/aid-egypt-numbers [dostęp 11.11.2014].

[4] S. Heydeman, *Upgrading Authoritarianism in the Arab World*, The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, Analysis Paper, No. 13, October 2007, s. 1–35.

zaczęła kłaść coraz większy nacisk na demokratyzację świata arabskiego i Iranu. Problem prodemokratycznych zmian na Bliskim Wschodzie nigdy wcześniej nie był tak mocno akcentowany w polityce Waszyngtonu wobec regionu. Orędownikami zmiany podejścia byli neokonserwatyści, którzy uważali, że zadaniem USA jest wręcz zainicjowanie demokratyzacji państw arabskich, włączając w to sojuszników od Maroka po Katar[5].

Amerykańska interwencja „zbrojno-humanitarna" w Iraku miała być pierwszą kostką domina, którego przewrócenie doprowadziłoby do załamania się skostniałego porządku politycznego. Bagdad miał przebudzić i zaktywizować społeczeństwa nie tylko w poszczególnych państwach arabskich, ale także w Iranie. Według przedstawicieli tego nurtu, jak np. Joshuy Muravchika, system autorytarny w świecie muzułmańskim nie sprawdził się, powodując napięcia i frustracje, których widocznym efektem jest terroryzm[6]. Neokonserwatyści podważyli dotychczasową strategię USA, której istotnym założeniem było opieranie się na sprawdzonych i przewidywalnych autokratycznych regionalnych sojusznikach. Pomysł odgórnie zainicjowanej demokratyzacji regionu spotkał się z krytyką wielu badaczy, znawców problematyki terroryzmu i arabistów. Program był niespójny, a zarazem wewnętrznie sprzeczny. Zakładał, że „demokracja" zaprowadzona w Iraku siłą będzie w znaczący sposób oddziaływać na region, zachęcając ludność do wystąpień przeciwko dotychczasowym przywódcom. W obliczu przebudzenia Arabów i Irańczyków autorytaryzm miał po prostu załamać się i zostać zastąpiony systemem demokratycznym. Waszyngton nie uwzględnił i nie docenił jednak różnic, podziałów klanowo-etniczno-wyznaniowych, słabych instytucji społeczeństwa obywatelskiego i wreszcie znaczących sił antyamerykańskich w świecie arabskim.

Po 2003 r. Irak, zamiast stać się inkubatorem demokratyzacji, znalazł się na krawędzi upadku i rozpadu. Mimo narastających problemów, administracja G.W. Busha nie rezygnowała z pomysłu demokratyzacji Bliskiego Wschodu. Podczas szczytu G8, który odbywał się od 8 do 10 czerwca 2004 r. w Sea Island w USA, Amerykanie ogłosili „Inicjatywę dla Poszerzonego Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej" (*The Broader Middle East and North Africa Initiative*). W jej ramach zaprezentowano „Forum dla przyszłości" (*Forum for the Future*). Projekt był ukierunkowany na stworzenie instytucjonalnych ram na rzecz wspierania reform gospodarczych i politycznych w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie[7]. Propozycja była rozwinięciem, zaproponowanej w grudniu 2002 r., *Middle*

[5] Szerzej: L.F. Kaplan, *Bush, Closet Liberal. Regime Change*, „The New Republic" 2003, March 3, s. 23.

[6] J. Muravchik, *Freedom and the Arab World*, „The Weekly Standard", December 2001; J.A. Piazza, *Do Democracy and Free Markets Protect US from Terrorism?*, „International Politics" 2008, Vol. 45, s. 75.

[7] M. Ottaway, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: A Hollow Victory for the United States*, „Arab Reform Bulletin", June 2004, http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=1559 [dostęp 22.11.2014].

East Partnership Initaitive (MEPI), której budżet wynosił miliard dolarów. Część z tych funduszy miała zostać przeznaczona na demokratyzację w świecie arabskim[8]. Okazało się jednak, że aż 70% środków przeznaczono na projekty dla instytucji związanych z autorytarnymi reżimami, a jedynie 17,5% trafiło do przedstawicieli tzw. arabskiego społeczeństwa obywatelskiego[9].

Działania administracji rządowej Stanów Zjednoczonych, a przede wszystkim kontrowersyjna inwazja na Irak, doprowadziły w konsekwencji do wzrostu nastrojów antyamerykańskich w regionie. W latach 2002–2004 rekordowo zmniejszył się procent Arabów, którzy pozytywnie oceniali politykę USA – w Jordanii z 34 do 15%, w Egipcie z 15 do 2%, a w Arabii Saudyjskiej z 12 do 4%[10]. Mimo bardzo poważnych problemów wizerunkowych, administracja G.W. Busha nie przestawała wywierać nacisków w sprawie demokratyzacji także wobec swoich regionalnych sojuszników – Arabii Saudyjskiej i Egiptu, którym zarzucano brak reform politycznych[11]. Waszyngton utrzymywał, że z powodu deficytu demokracji i ewidentnych zaniedbań w reformach politycznych zwiększyła się w tych państwach siła islamskiego fanatyzmu i terroryzmu[12]. W odpowiedzi na naciski Amerykanów, wybory parlamentarne w Egipcie w 2005 r. przeprowadzone zostały w oparciu o zmienioną ordynację wyborczą. Pomimo tego że Bractwo Muzułmańskie nadal nie zostało oficjalnie dopuszczone do wyborów, organizacji tej udało się wprowadzić do parlamentu aż 88 powiązanych z nią przedstawicieli. W ocenie reżimu Hosni Mubaraka jeszcze silniejsze uleganie naciskom USA w kwestii liberalizacji politycznej oznaczałoby jedynie dojście do władzy zarówno umiarkowanych, jak i radykalnych islamistów, którzy mimo dekad represji urośli nawet w siłę[13]. Po krótkiej odwilży politycznej w Egipcie zaniechano dalszych reform, a te, które zostały już wcześniej wprowadzone, zaczęto ograniczać.

---

[8] E.A. Snider, D.M. Faris, *The Arab Spring: US Democracy Promotion in Egypt*, „Middle East Policy", Vol. XVIII, No. 3, Fall 2011, s. 52; por.: R. Haass, *Toward Greater Democracy in the Muslim World*, „The Washington Quarterly", Summer 2003, s. 194.

[9] T.C. Wittes, S.E. Yerkes, *What Price Freedom? Assessing the Bush Administration's Freedom Agenda*, Brookings Institution, Analysis Paper, No. 10/2006, http://www.brookings.edu/papers/2006/09middleeast_wittes.aspx [dostęp 10.11.2014].

[10] S. Telhami, *2008 Annual Arab Public Opinion Poll Survey*, www.brookings.edu/~/media/Files/events/2008/0414_middleeast/0414_middle_east_telhami.pdf [dostęp 10.11.2014].

[11] Szerzej: A. Pohl, *Arabia Saudyjska wobec Arabskiej Wiosny*, „Przegląd Politologiczny" 2004, nr 1, s. 143–157.

[12] Kwestię liberalizacji politycznej Egiptu prezydent G.W. Bush poruszył w czasie spotkania z prezydentem H. Mubarakiem w Crawford w lipcu 2004 r. W czasie wykładu na Amerykańskim Uniwersytecie w Kairze sekretarz Condoleeza Rice podkreśliła natomiast: „For 60 years, my country, the United States, pursued stability AT the exspense of democracy in this region here in the Middle East and we achieved neither. Now, we are taking a different course", cyt. za: *Remarks at the American University in Cairo*, US Department of State, http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/48328.htm [dostęp 30.10.2014].

[13] D. Pioppi, *Is There and Islamist Alternative in Egypt*, „Istituto Affari Internazionali", IAI WORKING PAPERS 11/03, February 2011, s. 4.

W ostatnich latach prezydentury H. Mubaraka na jego reżim wywierana była presja od wewnątrz – nie tylko przez Bractwo Muzułmańskie, ale również przez spontanicznie powstające ruchy opozycyjne, kierowane za pomocą mediów społecznościowych. Zaliczyć można do nich Ruch Kefaja (*Dość*), który od samego początku opowiadał się za odsunięciem Mubaraka od władzy, równocześnie deklarując podjęcie jedynie pokojowych działań na rzecz zmiany politycznej. 23 marca 2008 r. na Facebooku utworzona została grupa April 6 Strike, dając początek świeckiemu Ruchowi 6 Kwietnia, który także podkreślał pokojowy charakter swoich działań[14]. Stany Zjednoczone zdawały się nie dostrzegać oddolnych inicjatyw społecznych oraz ożywienia wśród środowisk młodzieżowych opowiadających się za świeckim charakterem państwa i demokracją. Rodzące się ruchy zdecydowanie ustępowały Bractwu Muzułmańskiemu i innym ugrupowaniom religijnym pod względem możliwości mobilizacyjnych i organizacyjnych.

Wydawać by się mogło, że administracja Baracka Obamy podniesie problem praw człowieka i będzie wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Egipcie; zwłaszcza że coraz bardziej widoczna była aktywność będących w opozycji wobec władz blogerów egipskich. Nowa administracja miała jednak inne priorytety, które związane były przede wszystkim z naprawą wizerunku USA w świecie arabskim. Dowodem na zmianę retoryki wobec regionu Bliskiego Wschodu było wystąpienie prezydenta przed tureckim parlamentem, w którym podkreślił, że polityka jego kraju wobec regionu nie może koncentrować się głównie na zwalczaniu terroryzmu, ale powinna opierać się na rozwijaniu współpracy w innych dziedzinach[15]. Najbardziej symboliczne było wystąpienie Obamy na uniwersytecie muzułmańskim Al-Azhar 4 czerwca 2009 r., zaadresowane do świata muzułmańskiego. Miało ono przy tym ogólnikowy charakter i nie zawierało żadnej nowej inicjatywy. Prezydent USA nie wspomniał również o konieczności demokratyzacji państw arabskich[16].

Wraz ze zmianą retoryki amerykańskiej nie został zaprezentowany także konkretny plan związany z przywróceniem procesu pokojowego pomiędzy

[14] Ruch 6 Kwietnia wywodzi nazwę od strajku generalnego, który miał miejsce 6 kwietnia 2008 r. w Mahalli – przemysłowym mieście w delcie Nilu. Robotnicy strajkowali przez ponad rok bez żadnych struktur organizacyjnych. Ahmed Maher, Esraa Abel Fattah Ahmed Rashid 23 marca 2008 r. utworzyli na Facebooku grupę „April 6 Strike", co uważane jest za moment narodzin ruchu. Z czasem uzyskał on poparcie Kefaji, Bractwa Muzułmańskiego, organizacji studenckich, zorganizowanych grup pracowniczych oraz partii politycznych. Działacze Ruchu 6 Kwietnia to w przeważającej części młodzi ludzie, którzy komunikują się ze sobą i swoimi zwolennikami za pomocą: blogów, mediów społecznych, smsów, ale także wykorzystują ulotki oraz graffiti, najczęściej na budynkach publicznych, informując w ten sposób o planowanych działaniach tych, którzy nie mają dostępu do Internetu.

[15] J. Stachura, *Bliskowschodnia polityka Baracka Obamy – szanse i wyzwania*, „Sprawy Międzynarodowe", październik–grudzień 2009, s. 30.

[16] Szerzej treść kairskiego wystąpienia B. Obamy zob.: *Full Text of Obama's Speech in Cairo. President Speaks at Cairo University*, http://www.msnbc.msn.com/id/31102929/ns/politics-white_house [dostęp 20.02.2011].

Izraelem i Autonomią Palestyńską. W Waszyngtonie tradycyjnie doceniano rolę prezydenta Mubaraka jako istotnego mediatora przy ewentualnej próbie reaktywowania negocjacji izraelsko-palestyńskich. W porównaniu z poprzednią administracją, znacznie zredukowano pomoc finansową dla organizacji na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego. Ten stan rzeczy tłumaczono po części trudnościami z dotarciem pomocy do właściwych adresatów oraz sprzeniewierzeniem znacznej części tych środków przez skorumpowaną administrację egipską[17]. Tak jak w czasie prezydentury jego poprzednika, działania dyplomatyczne administracji B. Obamy skoncentrowane były głównie na Iraku, a konkretnie na wycofaniu amerykańskich sił z tego państwa oraz kryzysie wokół irańskiego programu atomowego[18]. Dynamika protestów, które zaczęły się w Tunezji pod koniec 2010 r., traktowano w Waszyngtonie jako odosobniony problem, w dodatku dotyczący państwa niemającego strategicznego znaczenia. Szybkie rozprzestrzenianie się i przebieg protestów w Egipcie, które rozpoczęły się w Kairze 25 stycznia 2011 r., całkowicie zaskoczyły administrację B. Obamy. Początkowo z pewnym dystansem obserwowano rozwój wydarzeń i słabnącą pozycję H. Mubaraka. Biały Dom z opóźnieniem zaczął podejmować działania związane z próbą ustosunkowania się do powstałej sytuacji – wyraźnie było widać, że USA nie ma wystarczającego rozeznania w uwarunkowaniach wewnętrznego kryzysu politycznego w Egipcie. Do Kairu wysłany został specjalny emisariusz, Frank Wisner, którego głównym zadaniem było przekonanie egipskiego przywódcy, by podał się do dymisji w celu rozładowania poważnego kryzysu politycznego.

Jeszcze na początku kryzysu reżim H. Mubaraka jawił się jako wieloletni gwarant stabilności oraz przewidywalności Egiptu na arenie regionalnej, w szczególności w relacjach z Izraelem. O takim podejściu świadczył komentarz wiceprezydenta USA Josepha Bidena z 27 stycznia 2011 r., według którego prezydent Egiptu nie powinien ustępować z zajmowanego stanowiska, a określanie go jako dyktatora nie było w pełni uzasadnione[19]. Wahanie administracji B. Obamy trwało kilkanaście dni, aż w końcu przeważyło stanowisko, że należy opowiedzieć się jednoznacznie za odejściem prezydenta Mubaraka w obliczu wzbierania fali protestów i bezkompromisowości opozycji. W Waszyngto-

[17] L. Berger, *The Missing Link? US Policy and the International Dimensions of Failed Democratic Transitions in the Arab World*, „Political Studies" 2010, Vol. 59, s. 38–52.

[18] Szerzej: R. Fiedler, *Irański program atomowy a reżim nieproliferacji broni jądrowej. Dylematy i wyzwania*, Poznań 2013, s. 110–130.

[19] D. Murphy, *Joe Biden Says Egypt's Mubarak No Dictator, He Shouldn't Step Down*, http://www.csmonitor.com/World/Backchannels/2011/0127/Joe-Biden-says-Egypt-s-Mubarak-no-dictator-he-shouldn-t-step-down [dostęp 22.11.2014]. Taką opinię podzielali także przedstawiciele opozycyjnej partii republikańskiej, m.in. John McCain (*Regrettably the Time Has Come 4 Près. Mubarak 2 Step Down & Relinquish Power*, http://twitter.com/#!/SenJobnMcCain/status/32906893131251712 [dostęp 22.11.2014]).

nie uznano, że późniejszy wariant oddania przez Mubaraka władzy doprowadzi do radykalizacji jego przeciwników. Znacznie większe szanse sukcesu miała realizacja scenariusza przekazania władzy generalicji, z marszałkiem Mohammadem Tantawim na czele. Ten wariant miał zapewnić spokojniejszą transformację polityczną w Egipcie, a zarazem zachowanie przez armię egipską kontroli nad sytuacją wewnętrzną i utrzymaniem sojuszu z USA. Oprócz wojskowych, alternatywną siłą polityczną było Bractwo Muzułmańskie, które po dojściu do władzy mogło doprowadzić do przedefiniowania relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Nieco opóźniona reakcja Waszyngtonu na wydarzenia w Egipcie spotkała się z krytyką z różnych stron, ale jednocześnie dobitnie ukazała, że Biały Dom nie był przygotowany do tak poważnych zmian, a nawet został zaskoczony ich przebiegiem i dynamiką, dlatego też reagował na nie z opóźnieniem, a czasami również niekonsekwentnie.

Odsunięcie H. Mubaraka od władzy inicjowało transformację polityczną w Egipcie, której kierunek niekoniecznie musiał oznaczać demokratyzację. „Porzucenie" przez USA egipskiego prezydenta zostało natomiast bardzo negatywnie ocenione przez Arabię Saudyjską oraz Izrael[20]. Dla monarchii saudyjskiej dowodziło to jedynie braku lojalności wobec długoletniego sojusznika, którego mimo problemów należało wspierać w kryzysie politycznym, podobnie jak on osobiście niejednokrotnie angażował się w różne amerykańskie inicjatywy na Bliskim Wschodzie. Saudowie podkreślali, że USA nie doceniły roli dotychczasowych przywódców, którzy mimo autorytarnego charakteru rządów, utrzymywali stabilność, a przede wszystkim uniemożliwiali dojście do władzy radykalnych islamistów, a także byli w stanie skutecznie zwalczać terroryzm. Z kolei dla Izraela odejście H. Mubaraka mogło oznaczać osłabienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i zwalczania przemytu do Gazy, a nawet jawne wspieranie Hamasu przez nowe władze w Egipcie. Ponadto Izraelczycy żywili przekonanie, że po odejściu tego przywódcy próżnia polityczna zostanie szybko wypełniona przez islamistów z Bractwa Muzułmańskiego, którzy nie tylko doprowadzą do osłabienia współpracy z Izraelem, ale mogą doprowadzić do zmiany polityki wobec niego, nie wspominając już o osłabieniu więzów z USA. W najgorszym wypadku mogło oznaczać to podważenie traktatu pokojowego z 1979 r.[21] Władze izraelskie wyrażały przy tym niepokój, że dojdzie do wzmocnienia wpływów Iranu, który także pod względem militarnym będzie bliżej współpracować z Egiptem rządzonym przez islamistów.

[20] Szerzej: R. Bania, *„Arabska Wiosna" – doświadczenia arabskich monarchii subregionu Zatoki Perskiej*, „Przegląd Politologiczny" 2014, nr 1, s. 201–204.

[21] A. Yossef, *Israel and the Tahrir Revolution* [w:] *Egypt's Tahrir Revolotion*, ed. D. Tschirgi, W. Kaziha, S.F. Mcmahon, London 2013, s. 211–225.

Administracja B. Obamy, mimo obaw żywionych przez jej sojuszników w regionie, w pełni zaakceptowała kierunek egipskich przemian, twierdząc, że wynikają one z woli Egipcjan i wpisują się w nurt demokratyzacyjny po Arabskiej Wiośnie. Chociaż odsunięcie prezydenta spowodowane było protestami ze strony spontanicznie tworzących się ruchów prodemokratycznych i prozachodnich, to jednak najbardziej zorganizowaną siłą polityczną okazało się Bractwo Muzułmańskie, które zaczęło się politycznie aktywizować po upadku H. Mubaraka. Wypowiedzi członków administracji i samego prezydenta potwierdzały jednoznacznie stanowisko Waszyngtonu, że USA nadal będą wspierać proces przemian demokratycznych w Egipcie i zaakceptują wybory polityczne jego obywateli, nawet jeśli oznaczać będą one dojście do władzy fundamentalistów religijnych, pod warunkiem kontynuowania przez nich przemian demokratycznych[22].W referendum zorganizowanym w marcu 2011 r. Egipcjanie zaakceptowali harmonogram planowanych przemian demokratyzacyjnych: pierwszy etap – przeprowadzenie wyborów do parlamentu, przewidzianych na początku 2012 r.; drugi – utworzenie stuosobowego zgromadzenia konstytucyjnego wybranego przez parlament w celu przygotowania konstytucji; trzeci – przeprowadzenie, zaplanowanych na czerwiec 2012 r., wyborów prezydenckich w Egipcie. O ile pierwszy z etapów został zakończony bez trudu – w nowo wybranym parlamencie ugrupowania religijne z Bractwem Muzułmańskim na czele zdobyły łącznie 72% miejsc (członkowie samego Bractwa Muzułmańskiego zdobyli 235 z 498 miejsc) – o tyle na drodze do osiągnięcia drugiego celu pojawiły się problemy z wyborem członków do Konstytuanty. Udział w niej został zbojkotowany przez dyskryminowanych przedstawicieli środowisk lewicowych, liberalnych, a także Kościoła koptyjskiego. Problem zdominowania Konstytuanty przez islamistów nie przeszkodził jednak w osiągnięciu trzeciego etapu i przeprowadzeniu wyborów prezydenckich w czerwcu 2012 r. W historii Egiptu były to pierwsze wolne wybory głowy państwa – zwycięstwo odniósł kandydat Bractwa Muzułmańskiego Mohammad Morsi.

Demokratyzacja Egiptu oznaczała przede wszystkim dominację polityczną Bractwa Muzułmańskiego oraz innych ugrupowań religijnych, w tym salafitów. Kierunek przemian potwierdzał obawy ze strony niektórych analityków, że demokratyzacja, przy bardzo słabym zorganizowaniu i faktycznym rozproszeniu innych środowisk politycznych, mogła oznaczać dojście do władzy lepiej zorganizowanych ugrupowań religijnych, głównie zaś Bractwa Muzułmańskiego, które miało potężne zaplecze społeczne. Niepokoić mogły niektóre z wypowiedzi czołowych przedstawicieli Bractwa, wręcz sugerujące zamiar przedefinio-

[22] N. Hicks, *Egypt's Transition to Democracy One Year On: Recommendations for U.S. Policy*, Human Rights First, 26 January 2012, http://www.humanrightsfirst.org [dostęp 30.10.2014].

wania polityki zagranicznej, a przede wszystkim stosunku do Izraela. Chociaż nie podjęto działań dotyczących podważenia czy zmiany traktatu pokojowego z tym krajem, to dobitnie pokazano, że nowe władze Egiptu nie będą kontynuowały dotychczasowej współpracy w sprawie utrzymywania blokady Gazy, w której rządy sprawował Hamas.

Mimo niepokojących sygnałów, w Waszyngtonie doceniono konstruktywną rolę i wsparcie udzielone dyplomacji USA ze strony prezydenta M. Morsiego w doprowadzeniu w listopadzie 2012 r. do przerwania ognia pomiędzy Izraelem a Hamasem[23]. Kolejnym pozytywnym sygnałem był postęp w rozmowach współpracowników prezydenta Egiptu, a także jego samego z Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

Administracja B. Obamy udzieliła rządowi i prezydentowi Morsiemu sporego kredytu zaufania, licząc na to, że proces demokratyzacyjny oraz budowa instytucji społeczeństwa obywatelskiego nadal będą wyznaczać kierunek egipskiej transformacji, a niektóre radykalne poglądy zostaną z czasem utemperowane. Na szybkie wyczerpanie się tego kredytu mogły jednak wpłynąć dwie niepokojące kwestie, mianowicie podważanie pluralizmu politycznego i światopoglądowego, poprzez forsowanie własnego projektu konstytucji z pominięciem głosu świeckich środowisk politycznych, a także Kościoła koptyjskiego, oraz uderzenie w organizacje pozarządowe, finansowane z zagranicznych środków[24]. W czerwcu 2013 r. doszło do skazania 43 pracowników sektora NGO's (w tym 19 Amerykanów) za prowadzenie działalności bez wymaganych pozwoleń, mimo że organizacje te znacznie wcześniej złożyły wnioski w tej sprawie, które, rzecz jasna, nie zostały rozpatrzone[25]. Opisane wydarzenia nie doprowadziły jednak do przedefiniowania polityki USA wobec Egiptu. W 2013 r. utrzymano współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa oraz nie zawieszono transzy środków z 1,3 mld USD w ramach pomocy dla armii egipskiej. W wyniku wojskowego zamachu stanu, 3 lipca 2013 r., od władzy odsunięty został prezydent Morsi, co zostało poprzedzone masowymi demonstracjami przeciwko niemu oraz rządom islamistów klika dni wcześniej. Przyjęta przez Kongres USA ustawa zakazywała finansowania armii, która doprowadziła do odsunięcia demokratycznie wybranych władz. W praktyce ograniczenie to powinno zadziałać automatycznie, jednak administracja B. Obamy uznała, że nie można go zastosować wobec specyficznej sytuacji w Egipcie. Początkowo Amerykanie usiłowali doprowa-

[23] M. Dunne, *U.S. Policy Struggles with an Egypt in Turmoil*, http://carnegieendowment.org/2014/05/22/us-policy-struggles-with-egypt-in-turmoil/hov2 [dostęp 22.10.2014].

[24] M.W. Hanna, *Clouded U.S. Policy on Egypt*, „Foreign Policy", 26 February 2013, http://mideast.foreignpolicy.com [dostęp 22.10.2014].

[25] B. Katulis, K. Sofer, P. Juul, *Preparing U.S. Policy for the Next Phase of Egypt's Transition*, Center for American Progress, 1 March 2013, http://www.americanprogress.org [dostęp 22.10.2014].

dzić do porozumienia pomiędzy armią egipską i odsuniętym od władzy prezydentem i jego zwolennikami. Dyplomatyczne próby ze strony Waszyngtonu zostały całkowicie zignorowane przez ministra obrony, generała Abdela Fattaha al-Sisiego. Siły wojskowe przeprowadziły brutalne akcje pacyfikacyjne w Kairze, które przyniosły ponad dwa tysiące zabitych, zarówno spośród członków, jak i zwolenników Bractwa Muzułmańskiego. W lipcu 2013 r. zginęło znacznie więcej osób niż pomiędzy 25 stycznia a 18 lutego 2011 r., w okresie prowadzącym do odsunięcia Mubaraka. Użycie siły oraz łamanie praw człowieka na skalę masową stały się podstawą do bezprecedensowego zawieszenia dostaw broni w ramach amerykańskiej pomocy wojskowej dla Egiptu. Należy podkreślić, że do zawieszenia amerykańskiej pomocy wojskowej doprowadził nie tyle sam zamach stanu, co związane z nim represje. Decyzja Waszyngtonu spotkała się ze zdecydowaną krytyką ze strony władz izraelskich, obawiających się pogorszenia sytuacji na Półwyspie Synajskim, co faktycznie nastąpiło.

Po kilku miesiącach Stany Zjednoczone zaczęły jednak stopniowo wycofywać się z twardego stanowiska zajmowanego wobec nowych władz, z generałem A.F. al-Sisim na czele. Jednym z wyzwań dla Waszyngtonu po 2011 r. była pogarszająca się sytuacja w na Bliskim Wschodzie, szczególnie w Iraku, Syrii, Jemenie oraz Libii. Amerykanie potrzebują regionalnych sojuszników do kampanii przeciw ISIS, ale także przeciwko Al-Kaidzie, rosnącej w siłę w Jemenie. Po 2013 r. znacznie pogorszyła się także sytuacja wewnętrzna w Libii. Dla bezpieczeństwa Egiptu, ale także Izraela niezwykle ważna jest aktywność grup terrorystycznych na Półwyspie Synajskim. Odnotowano na niespotykaną do tej pory skalę przemyt broni, w tym rakiet przeciwlotniczych oraz przeciwpancernych napływających z Libii. Broń ta była również przemycana podziemnymi tunelami do Gazy[26]. Izrael pozytywnie zareagował na odsunięcie od władzy Bractwa Muzułmańskiego i powrót na scenę polityczną wojskowych, którzy gwarantowali kontynuowanie współpracy z tym państwem w dziedzinie bezpieczeństwa. O skali zagrożenia na Synaju świadczył przeprowadzony 24 października 2014 r. najkrwawszy terrorystyczny atak na siły egipskie w Karm al-Qawadis, w wyniku którego zginęło 28 żołnierzy, a 30 zostało rannych[27]. Postępująca radykalizacja środowisk salafickich jest, obok problemu synajskiego, jednym z wyzwań dla bezpieczeństwa wewnętrznego w Egipcie. Na podstawie sondażu przeprowadzonego w ramach projektu Fikra Forum, zorganizowanego przez Washington Institute for Near East Policy, około 3% Egipcjan (1,5 mln osób

[26] S. Aziz, *Sinai's Role in Morsi's Ouster*, http://carnegieendowment.org/sada/2013/08/20/sinai-s-role-in-morsi-s-ouster/gjd [dostęp 20.10.2014].

[27] M. Elmenshawy, *Egypt's War on Terror: ISIS, President Sisi, and the U.S.-led Coalition*, http://www.mei.edu/content/article/egypt%E2%80%99s-war-terror-isis-president-sisi-and-us-led-coalition [dostęp 22.10.2014].

pełnoletnich) popiera tzw. Państwo Islamskie, a około 5 tys. Egipcjan przedostało się do Syrii i Iraku, by walczyć pod sztandarem ISIS[28].

Problemy i wyzwania regionalne uczyniły z Egiptu jeszcze bardziej pożądanego dla USA partnera. Rok po odsunięciu od władzy M. Morsiego do Kairu przybył sekretarz stanu USA John Kerry. W czasie spotkania z generałem A.F. al-Sisim Amerykanin poruszył m.in. sprawę trzech dziennikarzy anglojęzycznej Al-Dżaziry oskarżonych o związki z zdelegalizowanym Bractwem Muzułmańskim. Pomimo interwencji sekretarza stanu USA, trzech dziennikarzy: Egipcjanin, Australijczyk i Kanadyjczyk zostało skazanych na siedem lat więzienia, chociaż nie udowodniono im związków z Bractwem[29]. Kolejnym niepokojącym sygnałem było skazanie przez trybunał wojskowy w marcu i kwietniu 2014 r., w większości przypadków zaocznie, kolejno 529 oraz 683 osób, głównie członków i zwolenników zdelegalizowanego Bractwa Muzułmańskiego[30]. Priorytetem okazał się jednak problem terroryzmu oraz destabilizacja poszczególnych państw, dlatego 22 kwietnia 2014 r. administracja B. Obamy bezwarunkowo odblokowała zawieszoną wcześniej pomoc wojskową dla Egiptu. Waszyngton zgodził się na dostarczenie 10 szturmowych helikopterów Apache, mających ułatwić prowadzenie kampanii antyterrorystycznej na Synaju. Potwierdzeniem znaczącej roli Egiptu w kampanii przeciw ISIS była druga wizyta J. Kerry'ego w Kairze 12 września 2014 r. i przyłączenie się tego kraju do koalicji przeciw ISIS. Dla wybranego w czerwcu 2014 r. na urząd prezydencki A.F. al-Sisiego normalizacja stosunków z USA, pomimo łamania praw człowieka i powrotu sprawniejszego niż w czasach H. Mubaraka aparatu władzy autorytarnej, dowodziła, że Waszyngton ponownie ceni sobie przewidywalność Egiptu jako kluczowego państwa dla utrzymania bezpieczeństwa regionalnego. Prezydent Egiptu zamierza wykorzystać, zainicjowaną przez USA, kampanię zwalczania terroryzmu ISIS do jej rozszerzenia również wobec mniej radykalnych ugrupowań religijnych, w tym Bractwa Muzułmańskiego, ale także szerzej wobec opozycji.

Chcąc utrzymać koalicję przeciw ISIS, a także stabilizować sytuację wewnętrzną w Libii, Waszyngton jest skazany na współpracę z Egiptem. Problemem jest fakt, że „normalizacja" stosunków amerykańsko-egipskich może być oceniona negatywnie przez Egipcjan z powodu zaniechania przez USA podnoszenia kwestii praw człowieka i demokratyzacji Egiptu. Wzrost represyjności nowych władz prowadzi do wzrostu napięć społecznych, a nawet konfrontacji,

[28] *ISIS Has Almost No Popular Support in Egypt, Saudi Arabia, or* Lebanon, http://fikraforum.org/wp content/uploads/2014/10/Arab-Public-Opinion-and-the-Fight-Against-ISIS-English.pdf [dostęp 10.11.2014].

[29] M.R. Gordon, D.D. Kirkpatrick, *Kerry Scours Mideast for Aid in ISIS Fight*, http://www.nytimes.com/2014/09/14/world/middleeast/kerry-visits-egypt-seeking-aid-in-isis-fight.html?_r=0 [dostęp 22.10.2014].

[30] J.M. Sharp, *Egypt: Background and U.S. Relations, Congressional Research Service*, June 5, 2014, http://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf [dostęp 20.11.2014].

w wyniku której prezydent A.F. al-Sisi może stanąć w obliczu protestów na masową skalę, które wcześniej spowodowały upadek H. Mubaraka. Bezkrytyczne i bezwarunkowe wspieranie władz egipskich przez USA, nawet w krótkoterminowej perspektywie, okazuje się ryzykowne. Po 2011 r. społeczeństwo egipskie udowodniło bowiem, że potrafi się zorganizować. Do tej pory słabością opozycji był brak lub bardzo ograniczone pole współpracy pomiędzy środowiskami świeckimi i religijnymi. Połączenie tych sił może doprowadzić do poważnego kryzysu, porównywalnego nawet do rewolucji irańskiej z lat 1978–1979. Władze egipskie, tak jak ponad trzy dekady wcześniej, wykorzystują walkę z terroryzmem i radykalizmem religijnym do łamania praw człowieka i likwidacji resztek instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Frustracja wielu środowisk opozycyjnych może zrodzić opór prowadzący do kryzysu politycznego. Wśród przedstawicieli egipskich elit wojskowych brakuje głębszej refleksji nad wydarzeniami sprzed zaledwie kilku lat, które doprowadziły do upadku, wydawałoby się, niezniszczalnego H. Mubaraka.

Instrumenty finansowego oddziaływania USA wobec Egiptu są obecnie dość ograniczone, choć i tak większe niż te, którymi dysponuje UE. Należą do nich pomoc wojskowa oraz pakiet finansowego wsparcia, łącznie ponad półtora miliarda dolarów rocznie. Takim instrumentem jest także Międzynarodowy Fundusz Walutowy, którego finansowe wsparcie uzależnione jest od wprowadzanych reform związanych z finansami i gospodarką. O wiele większą, w dodatku bezwarunkową pomoc finansową oferują państwa Zatoki Perskiej, jak m.in. Arabia Saudyjska czy Katar, które po 2013 r. wyłożyły łącznie około 18 mld USD, ratując w ten sposób Egipt przed bankructwem. Państwa-darczyńcy z Zatoki uznały prezydenta A.F. al-Sisiego za gwaranta stabilności politycznej i gospodarczej w Egipcie. Nie stawiają przy tym żadnych warunków dotyczących konieczności wdrażania reform politycznych.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

1. Praktycznie od początku współpracy USA z Egiptem kładziono nacisk na strategiczne znaczenie tego państwa i bezpieczeństwo regionalne, którego fundamentem był traktat pokojowy z Izraelem;
2. Po 2001 r. w administracji G.W. Busha próbowano zmienić politykę wobec Egiptu. Obok kwestii bezpieczeństwa, podkreślano także konieczność przeprowadzenia odgórnej demokratyzacji, która miała z kolei zmniejszyć frustrację społeczną, w ocenie Waszyngtonu generującą terroryzm. Destabilizacja Iraku po 2003 r. doprowadziła do zaniechania przez amerykańską administrację wspierania agendy demokratyzacyjnej w regionie;

3. Administracja B. Obamy początkowo skoncentrowana była na ociepleniu wizerunku USA w świecie arabsko-muzułmańskim. Poza ogólnikowym, ale symbolicznym wystąpieniem prezydenta w Al-Azhar nie zaproponowano jednak innej koncepcji amerykańskiej polityki wobec Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu;
4. Proces przemian polityczno-społecznych, zapoczątkowany w Tunezji, zaskoczył administrację B. Obamy. W sprawie kryzysu egipskiego początkowo nie wyrażano stanowiska, ale gdy się okazało, że Mubarak traci poparcie także części dowództwa armii egipskiej, Waszyngton opowiedział się za jego ustąpieniem. „Porzucenie" sojusznika zostało negatywnie ocenione zarówno przez Arabię Saudyjską, jak i Izrael, co jednak nie wpłynęło w zasadniczy sposób na pogorszenie relacji USA z tymi państwami;
5. Egipska transformacja polityczna została pozytywnie przyjęta przez Waszyngton. Dojście do władzy ugrupowań religijnych, w tym głównie przedstawicieli Bractwa Muzułmańskiego, oraz przeforsowanie projektu konstytucji bez uwzględnienia opinii innych środowisk, mimo krytycznego stanowiska USA, nie doprowadziło do zawieszenia pomocy wojskowej i finansowej dla Egiptu;
6. Wojskowy zamach stanu, a przede wszystkim brutalne represje wobec zwolenników odsuniętego prezydenta Morsiego, spowodowały zawieszenie pomocy wojskowej dla Egiptu. Administracja B. Obamy gotowa była złagodzić swoje stanowisko w zamian za zmniejszenie represji nowych władz wobec opozycji. Warunek ten nie został jednak spełniony;
7. Wyjściem z kryzysu w stosunkach amerykańsko-egipskich było przyłączenie się Egiptu do koalicji przeciwko ISIS oraz konieczność dostaw sprzętu wojskowego jako wsparcia działań militarnych wobec ekstremistów działających na Półwyspie Synajskim. Władze egipskie nie zobowiązały się mimo to do zmniejszenia systemu represji wobec opozycji, a także do zaprzestania ograniczania wciąż niezależnych, nielicznych enklaw instytucji społeczeństwa obywatelskiego;
8. Dwie wizyty w Egipcie sekretarza stanu USA oraz spotkanie pod koniec września 2014 r. prezydentów A.F. Sisiego i B. Obamy w siedzibie ONZ pokazują, że w agendzie wobec Egiptu Waszyngton powrócił przede wszystkim do współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Egipt jest jednym z kluczowych regionalnych członków koalicji przeciw tzw. Państwu Islamskiemu;
9. Powrót do formuły polityki wobec Egiptu, jaka była realizowana przez USA także przed 2011 r., wiąże się z ryzykiem, że rezygnując z wspierania dążeń wolnościowych społeczeństwa egipskiego, Stany Zjedno-

czone będą coraz bardziej utożsamiane z represyjnym reżimem autorytarnym. W sytuacji poważnego kryzysu politycznego dyplomacja USA może mieć bardzo ograniczone możliwości mediacyjne.Połączenie sił opozycyjnych, zarówno środowisk świeckich, jak i religijnych, może zagrozić stabilności całego systemu władzy i doprowadzić do sytuacji, która miała miejsce w czasie pierwszej fazy rewolucji irańskiej z przełomu 1978 i 1979 r. Taki scenariusz jest możliwy również w Egipcie. W 2011 r. Egipcjanie dowiedli swoich umiejętności samoorganizacji – protesty mogą zostać powtórzone, ale na jeszcze większą skalę. Taki kierunek wydarzeń powinien być dostrzegany przez Waszyngton. By móc pozytywnie oddziaływać także na Egipt po rządach A.F. al-Sisiego, dyplomacja USA powinna podkreślać wagę przestrzegania praw człowieka oraz stopniowego liberalizowania systemu politycznego w tym kraju. To trudne zadanie, Egipt jest bowiem strategicznym partnerem USA nie tylko w stosunkach z Izraelem, ale także ze względu na pogłębiającą się destabilizację Libii.