



Powrót do multilateralizmu – administracja Joe Bidena i system ONZ

Szymon Zaręba

W odróżnieniu od kończącej kadencję prezydenta USA Donalda Trumpa jego następca Joe Biden dużo przychylniej odnosi się do organizacji międzynarodowych, w tym ONZ i jej agend. Przejęcie przez niego władzy stwarza szansę, że USA ponownie zaangażują się w wielostronne działania na rzecz rozwiązywania problemów takich jak zmiany klimatu czy ochrona zdrowia publicznego w wymiarze międzynarodowym. Może się to wiązać z powrotem USA do porozumień i organizacji, które opuściły w kadencji Trumpa. Z perspektywy Polski, silnie wspierającej ONZ i współpracę wielostronną, jest to sytuacja korzystna, otwierająca nowe pola do współpracy.

Bilans prezydentury Trumpa. Politykę Trumpa wobec ONZ i jej agend wyróżniała na tle jego poprzedników daleko posunięta transakcyjność. Wiązała się ona z przekonaniem, że wysokie składki wnoszone przez Stany Zjednoczone z uwagi na ich poziom rozwoju gospodarczego powinny przekładać się bezpośrednio na większy wpływ USA na działalność poszczególnych organizacji. W zamian za kontynuację wpłat w dotychczasowej wysokości, a czasem nawet samego członkostwa, administracja Trumpa oczekiwała przeprowadzenia ściśle sprecyzowanych przez nią reform lub zmian politycznych (np. ograniczenia krytyki Izraela lub wpływów Chin). Żądania zwykle przedstawiała w formie ultimatów realizowanych w razie ich niespełnienia.

W praktyce taktyka ta zawiodła, skutkująca ograniczeniem zaangażowania we współpracę wielostronną. USA tylko w ramach systemu ONZ opuściły [Radę Praw Człowieka](#) (2018 r.), Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO, 2019) i [porozumienie klimatyczne](#) zawarte pod egidą Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC, 2020). Ponadto wstrzymały finansowanie Funduszu Ludnościowego Narodów Zjednoczonych (UNFPA, 2017), Agendy Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie ([UNRWA](#), 2018) i Światowej Organizacji Zdrowia ([WHO](#)), [inicjując też proces jej opuszczenia](#) (2020). Jedyne sukcesy Trump osiągnął w przypadku Powszechnego Związku Poczтового (UPU). Po zapowiedzi z października

2018 r., że USA go opuszczą, we wrześniu 2019 r. jego członkowie wypracowali nowe zasady transgranicznej wysyłki przesyłek pocztowych w miejsce starych, uważanych przez Trumpa za nieuczciwie faworyzujące chiński eksport.

O ile podobne kroki wobec UNESCO czy UNFPA podejmowali niektórzy wcześniejsi prezydenci z partii republikańskiej, nieprzewidywalność innych działań Trumpa (często podejmowanych za namową doradców, np. [Johna Boltona](#)) była zaskoczeniem nawet dla jego partii. Najlepszy przykład stanowiły plany ograniczenia finansowania UNICEF-u (Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci) – od lat najsilniej popieranej przez amerykańską opinię publiczną organizacji wyspecjalizowanej ONZ. Plany te zablokował Kongres z poparciem Republikanów i Demokratów.

Biden i nowe podejście. Prezydentura Bidena będzie oznaczała przede wszystkim zmianę stylu prowadzenia polityki wobec ONZ i jej agend: rezygnację z konfrontacyjnej retoryki i poszukiwanie kompromisu zamiast ultimatów. Biden chce, by USA „przewodziły, dając przykład” (*lead by example*) i odbudowały swoją miękką siłę, związaną z promocją demokracji, wartości liberalnych i gospodarki rynkowej. Zamierza silnie zaangażować USA zwłaszcza w działania wielostronne w zakresie ochrony klimatu, zdrowia i praw człowieka. Zapowiada, że już w pierwszym dniu prezydentury podejmie decyzję o powrocie do porozumienia klimatycznego (co nastąpiłoby w lutym 2021 r.) i będzie

BIULETYN PISM

starał się skłonić inne państwa do zwiększenia skali działań na rzecz walki ze zmianami klimatu. Jak ogłosił kandydat Bidena na sekretarza stanu Antony Blinken, na starcie kadencji USA mają też wycofać wnioski o wystąpienie z WHO i przywrócić jej finansowanie. Prezydent elekt uważa ją za kluczową w zwalczaniu COVID-19, choć sceptycznie ocenia jej początkową reakcję na wybuch pandemii i dąży do jej reformy oraz ograniczenia w niej wpływów Chin. Realny jest również powrót do Rady Praw Człowieka, nawet w 2021 r. Biden zapowiadał to jeszcze w grudniu 2019 r. i wielokrotnie deklarował chęć odbudowania zdolności USA do wspierania i ochrony praw człowieka na świecie, w tym za pośrednictwem instytucji międzynarodowych.

Dość prawdopodobne jest też przywrócenie przez Bidena finansowania UNRWA. W listopadzie 2020 r. obecna wiceprezydent elekt Kamala Harris zapowiadała, że po zmianie władzy USA podejmą natychmiast kroki, by przywrócić gospodarcze i humanitarne wsparcie dla Palestyńczyków, zwłaszcza w Strefie Gazy. Choć nie określiła, czy pomoc miałaby być udzielana za pośrednictwem agencji, czy w inny sposób, przedstawiciele UNRWA twierdzą, że byli w bliskim kontakcie z członkami sztabu Bidena i są przekonani, że wkrótce przywróci on finansowanie. Jest to o tyle istotne, że agencja jest na granicy wypłacalności – USA były do 2018 r. jej największym darczyńcą, a państwa arabskie, które je zastąpiły, ograniczyły wsparcie w 2020 r. z powodu wydatków związanych z walką z COVID-19. Mniej pewne jest szybkie wznowienie finansowania UNFPA, w które po 2017 r. zaangażowały się silniej m.in. Australia, Kanada i Szwajcaria. Nie jest też oczywisty powrót do UNESCO – wymagałby on zmian przepisów krajowych, które musiałby zaakceptować Kongres, i mógłby niekorzystnie wpłynąć na stosunki z krytycznym wobec organizacji Izraelem.

Zmianie ulegnie też stosunek USA do samej ONZ. W sztabie Bidena znalazł się odrębny zespół, który ma zająć się amerykańską polityką w organizacji. We wzmocnieniu amerykańskiej pozycji i odbudowaniu zaufania państw rozwijających się ma pomóc nominowana na przedstawiciela USA przy ONZ Linda Thomas-Greenfield – Afroamerykanka i dyplomatka z dużym doświadczeniem w relacjach z Afryką. Jest możliwe, że USA m.in. uregulują zaległe składki na operacje pokojowe, które po kadencji Trumpa wynoszą ok. 1 mld dol. Wiąże się to z tym, że Biden w 1999 r. był współautorem ustawy, w wyniku której USA spłaciły podobną kwotę długu z tego samego tytułu, i popiera operacje pokojowe ONZ jako ograniczające konieczność angażowania sił USA do zapewniania stabilności w rejonach konfliktów.

Wyzwania. Sam powrót Stanów Zjednoczonych do organizacji, które opuściły, i wydatkowanie większych środków na ich działalność nie wystarczą do wzmocnienia pozycji USA w systemie ONZ. Konieczna będzie odbudowa naruszonej w ostatnich latach wiarygodności (np. jeśli chodzi o działania na rzecz klimatu) oraz zaprezentowanie przekonującego dla możliwie szerokiej grupy państw programu reform elementów systemu, które nie zawsze działały poprawnie, jak WHO. Niezbędne będzie też wypracowanie przez administrację Bidena strategii, w jaki sposób uczynić promowane przez USA wartości i inicjatywy na nowo atrakcyjnymi dla większości państw Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej, jak w połowie lat 90. Bardziej tradycyjne podejście do dyplomacji wielostronnej może ułatwić USA wypracowywanie wspólnych stanowisk z państwami sceptycznymi wobec działań Trumpa, zwłaszcza z Europy Zachodniej. Wyzwaniem będzie jednak [umocniona w ostatnich latach pozycja Chin w systemie ONZ](#) – wykorzystają one spadek zaangażowania USA w dyplomację wielostronną i dobre stosunki z częścią państw afrykańskich i Azji Południowo-Wschodniej do zwiększenia politycznych wpływów. Działaniom USA przeciwdziałać będzie też Rosja, niechętna amerykańskiemu przywództwu i opowiadająca się za policentrycznością ładu międzynarodowego, a także państwa takie jak Białoruś, Iran, Kuba, Nikaragua, Syria czy Wenezuela, obawiające się wzrostu presji na demokratyzację i przemianę wewnętrzną.

Wnioski. Prezydentura Bidena stworzy warunki do przynajmniej częściowej odbudowy pozycji USA w systemie ONZ. Będzie to korzystne z punktu widzenia Polski, która uważa go za jeden z filarów ładu międzynarodowego, a zarazem pozostaje bliskim sojusznikiem USA. Da szansę podejmowania nowych wspólnych inicjatyw, np. na rzecz poprawy zdolności reagowania przez WHO na zagrożenia dla zdrowia publicznego, usprawnienia działania operacji pokojowych ONZ oraz ochrony klimatu w sposób sprzyjający równocześnie rozwojowi gospodarczemu. W związku z udziałem polskiego kontyngentu w misji ONZ w Libanie (UNIFIL) z polskiej perspektywy pozytywne będzie też ewentualne uregulowanie przez USA zaległości finansowych wobec ONZ.

Wsparcie Polski będzie ważne dla ewentualnego powrotu USA do Rady Praw Człowieka, a zwłaszcza UNESCO. W pierwszym przypadku będzie ona mogła poprzeć USA w niejawnym głosowaniu w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, w drugim – uczestniczyć w opracowaniu rekomendacji Rady Wykonawczej UNESCO (w której pełni kadencję do 2023 r.) i w głosowaniu w Konferencji Generalnej tej organizacji.