



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 7 (1449), 20 stycznia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) ● Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyrer ● Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Polityka zagraniczna administracji Donalda Trumpa – bilans otwarcia

Andrzej Dąbrowski, Patrycja Sasnal

Na proces kształtowania polityki zagranicznej administracji Donalda Trumpa wpłyną rozbieżności poglądów wewnątrz administracji, konfliktogenny temperament najbliższych prezydentowi urzędników, niepełne poparcie Partii Republikańskiej w Kongresie oraz wysoki nieformalny wpływ członków rodziny Trumpa na prezydenta. Może to spowodować konflikty w trzech sferach: wewnątrz administracji, między formalnymi a nieformalnymi doradcami prezydenta oraz na linii egzekutywa–legislatywa.

Różnice wewnątrz administracji. Politykę zagraniczną USA kreuje i prowadzi prezydent przy pomocy administracji, w której najważniejszą rolę odgrywają: sekretarz stanu (w obecnej administracji będzie to Rex Tillerson, jeśli uzyska akceptację Senatu) oraz sekretarz obrony (James Mattis). Wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej mają także wiceprezydent (Mike Pence) i doradca ds. bezpieczeństwa narodowego (Michael Flynn). Brak doświadczenia prezydenta w sprawach zagranicznych może spowodować rywalizację o wpływ na proces decyzyjny między wspomnianymi członkami administracji. Ze względu na różnice w poglądach na kluczowe zagadnienia w sprawach zagranicznych oraz zróżnicowane doświadczenie i osobowości decydentów rywalizacja ta może przerodzić się w otwarte konflikty.

Prezydent Trump uważa zwalczanie „radykalnego islamu” i walkę z terroryzmem za globalny priorytet. Zapowiada rewizję polityki wobec Chin, krytykuje porozumienie ws. irańskiego programu jądrowego i chce współpracować z Rosją. Jednocześnie krytykuje integrację europejską oraz koszty sojuszy USA w NATO i w regionie Azji i Pacyfiku. Poglądy te podziela Michael Flynn, na co dzień najbliższy doradca prezydenta w sprawach międzynarodowych, koordynujący funkcjonowanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Spośród kluczowych dla polityki zagranicznej stanowisk Flynn został wybrany jako pierwszy, co może świadczyć o zaufaniu prezydenta. Wielu poglądów Trumpa i Flynnna nie podziela zaakceptowany przez Senat na sekretarza obrony James Mattis, doświadczony były dowódca Centralnego Dowództwa USA. Mattis podkreśla przede wszystkim zagrożenie ze strony Rosji, a sojusznicze zobowiązania uznaje za nienaruszalne. Podobnie wypowiadał się wiceprezydent Pence, choć – w przeciwieństwie do Mattisa – opowiedział się za zlikwidowaniem porozumienia nt. irańskiego programu nuklearnego. Tillerson, podobnie jak Mattis, widzi w polityce zagranicznej Rosji zagrożenie, choć w wielu kwestiach jego stanowisko nadal pozostaje niesprecyzowane i pozycjonuje go między sekretarzem obrony a Białym Domem.

Systemowe umocowanie wspomnianych polityków nie musi odpowiadać ich rzeczywistemu wpływowi na proces decyzyjny, co zdarzało się w historii. Niekiedy istotny wpływ na prezydenta zdobywają doradcy nieformalni. Największym zaufaniem Trumpa cieszy się rodzina prezydenta – córka Ivanka, synowie Eric i Donald Jr. oraz zięć Jared Kushner, który już został specjalnym doradcą prezydenta ds. handlu i Bliskiego Wschodu. Członkowie rodziny Trumpa mają międzynarodowe koneksje biznesowe i interesują się sprawami międzynarodowymi, np. spotykali się z politycznymi przywódcami. Jeśli doradcy nieformalni uzyskają na prezydenta większy wpływ niż najwyżsi urzędnicy państwowi, może się między nimi pojawić nowa linia konfliktu.

Administracja a Kongres. Prerogatywy egzekutywy w polityce zagranicznej ograniczone są przez kompetencje legislatywy, do których należą: uprawnienia nominacyjne, inicjatywa i presja legislacyjna oraz tzw. władza nad sakiewką (*power of the purse*) czyli uchwalanie środków finansowych na prowadzenie polityki zagranicznej przez administrację. W styczniu rozpoczął kadencję 115 Kongres, w którym Partia Republikańska ma większość w Senacie (52 miejsca na 100) oraz Izbie Reprezentantów (241 na 435). Członkowie administracji, nowi senatorowie

i kongresmani obejmują stanowiska w sytuacji napiętych relacji i braku zaufania między Kongresem i Białym Domem. Mimo że po raz pierwszy od 10 lat Republikanie jednocześnie dysponują władzą ustawodawczą i wykonawczą, jest pewne, że prezydent napotka opór wobec niektórych zmian ze strony establishmentu swojej partii.

Trump wygrał wybory m.in. dzięki hasłu „osuszyć bagno” (*drain the swamp*), pod którym uwidaczniał negatywną postawę wobec waszyngtońskiego establishmentu, zarówno z Partii Demokratycznej, jak i Republikańskiej. Postulat ten naraził prezydenta na niechęć części wpływowych Republikanów, ponieważ był używany w celu zdyskredytowania rywali politycznych Trumpa, m.in. senatora Marco Rubio, kontrkandydata Trumpa w prawyborach republikańskich. Podobnie potraktowanych przez prezydenta wysokich przedstawicieli jego partii jest wielu. Można zakładać, że będą oni szukali okazji, aby sprzeciwić się Trumpowi, budując w tym celu doraźne koalicje również z politykami Partii Demokratycznej.

Wyraźną osią podziału między prezydentem i częścią polityków republikańskich jest sprawa stosunku Trumpa i jego administracji do Rosji. Liderami promowania asertywnej polityki wobec rosyjskich działań są w Senacie powszechnie szanowani Lindsey Graham i John McCain, wspierani przez Marco Rubio oraz Bena Sasse’a. Publicznie oskarżają oni Rosję o napaść na Ukrainę, aneksję Krymu, zbrodnie wojenne popełnione w Syrii przez wojska wspierające siły rządowe m.in. w Aleppo oraz tworzenie zagrożenia dla sojuszników USA w Europie Środkowo-Wschodniej. Politycy podkreślają również rolę, jaką mogła odegrać Rosja w ostatniej kampanii wyborczej – republikański przewodniczący senackiej komisji wywiadu Richard Burr zapowiedział obowiązkowe przesłuchania administracji Trumpa w ramach dochodzenia ws. rosyjskich działań wywiadowczych przeciwko USA. McCain, Graham, Rubio i Sasse wspólnie z Demokratami w Senacie przedstawili też ustawę zaostrzającą sankcje wobec Rosji.

Sceptyczną postawę wobec niektórych propozycji Trumpa przyjął lider Republikanów w Izbie Reprezentantów, Kevin McCarthy. Zapowiedział już, że propozycja prezydenta odnośnie do 35-procentowego cła na towary wwożone do USA przez producentów, którzy wcześniej przenieśli produkcję poza kraj, nie dojdzie do skutku. Zdaniem McCarthy’ego i spikera Izby Reprezentantów Paula Ryana Stany Zjednoczone nie powinny wszczynać „wojny handlowej” z innymi krajami.

Administracja znajdzie jednak oparcie w dużej części republikańskich członków Kongresu. Ważnym sojusznikiem Trumpa będzie lider większości w Senacie Mitch McConnell, którego żonę, Elaine Chao, Trump nominował na stanowisko sekretarza transportu. McConnell cieszy się szacunkiem partyjnych kolegów, dzięki czemu zapewne przypadnie mu rola mediatora między stronnictwami stojącymi w opozycji do prezydenta a Białym Domem. Do negocjowania poszczególnych ustaw i łagodzenia konfliktów Trump będzie również wykorzystywał doświadczonego w pracy legislacyjnej wiceprezydenta Mike’a Pence’a i szefa sztabu Białego Domu Reince’a Priebusa.

Wnioski. Każda nowa administracja z czasem wypracowuje swoisty sposób podejmowania decyzji. Jednak w administracji Trumpa proces ten może być utrudniony przez różnice poglądów wewnątrz administracji, wpływ nieformalnych doradców na nieufnego wobec ekspertów Trumpa oraz brak pełnego poparcia Partii Republikańskiej dla działań prezydenta. Będzie on też wydłużony przez przesłuchania kandydatów w Senacie – możliwe, że administracja rozpocznie działalność w pełnym składzie dopiero za kilka miesięcy.

Poglądy wiceprezydenta Pence’a i sekretarza obrony Mattis’a z jednej strony oraz Trumpa i Flynna z drugiej pozostają sprzeczne w kwestiach wizji globalnej roli Stanów Zjednoczonych, a także polityki wobec Rosji czy też miejsca sojuszników w strategii USA. Nie można wykluczyć zdominowania procesu decyzyjnego przez biuro doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego, który nie podlega zatwierdzeniu przez Senat i w pierwszych miesiącach od inauguracji będzie miał większą swobodę działania i możliwość wpływu na prezydenta niż sekretarze. Jego wpływ może równoważyć Mattis’a, a także Pence’a, który ma prawo powołać własnego doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego i utworzyć odpowiednie biuro. Pence zapowiedział, że chce skopiować model najsilniejszej wiceprezydentury ostatnich dekad – Dicka Cheney’a. Historia konfliktów w służbach wywiadowczych, które stały się udziałem Flynna, nie rokuje sprawnej i bezkonfliktowej współpracy z wiceprezydentem i sekretarzami. Jest mało prawdopodobne, by Flynn mógł odgrywać tradycyjną rolę doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego, czyli koordynatora i mediatora ustaleń między departamentami Stanu i Obrony.

Jednak mimo konfliktów wewnętrznych proces decyzyjny może być szybki. Niezależnie od stanowiska doradców to opinia Trumpa jest najważniejsza i to on podejmuje decyzje. Ich realizacja może jednak zostać spowolniona, z powodu konfliktów zarówno z sekretarzami lub wiceprezydentem, jak i z Kongresem, w tym z głównym nurtem Republikanów.

Biorąc pod uwagę skład Izby Reprezentantów i Senatu, można sądzić, że sporów na linii Kongres–prezydent będzie mniej, gdy większość kongresową utworzy partia, z której pochodzi urzędujący prezydent. W praktyce jednak konflikty pojawiały się zarówno w przypadku kohabitacji, jak i w okresach jednowładzy danej partii. W przypadku 115 Kongresu konfliktów może być więcej, gdyż Partia Republikańska jest głęboko podzielona ws. poglądów Trumpa na sprawy zagraniczne. Procesy decyzyjne tej administracji mogą też zostać zakłócone przez majątkowe i biznesowe konflikty interesów prezydenta i innych urzędników.