



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

BIULETYN

Nr 20 (1768), 12 lutego 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dwyer • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Polityczne konsekwencje zawieszenia działalności rządu USA

Mateusz Piotrowski

Zawieszenie działalności rządu USA zostało zakończone, co jednak nie oznacza końca politycznego sporu między prezydentem Donaldem Trumpem i Partią Demokratyczną. Osią konfliktu pozostaje kwestia budowy muru na granicy z Meksykiem. Jeżeli prezydentowi i Demokratom zależy na uniknięciu kolejnego „shutdownu”, muszą wypracować kompromis przed 15 lutego. Krytyczne stanowisko Republikanów wobec ponownego zawieszenia sprawia, że Trump może być bardziej skłonny do porozumienia z Demokratami. Alternatywą byłoby pozyskanie finansowania z pominięciem Kongresu.

W grudniu 2018 r. obie izby Kongresu przyjęły prowizorium budżetowe, w którym nie uwzględniono 5,7 mld dol. na inicjatywę prezydenta – budowę muru wzdłuż granicy z Meksykiem. Donald Trump nie podpisał dokumentu, co doprowadziło do częściowego paraliżu instytucji rządowych, czyli tzw. shutdownu. Bez finansowania pozostawało ok. 25% federalnej administracji – m.in. Departamenty Bezpieczeństwa Krajowego (DHS), Sprawiedliwości, Stanu i Skarbu oraz podległe im agencje. Skutkiem tego ok. 400 tys. pracowników zostało skierowanych na przymusowe urlopy, a drugie tyle wykonywało pracę bez otrzymywania wynagrodzenia. Ostatecznie, po trwającym 35 dni impasie, 25 stycznia prezydent podpisał prowizorium budżetowe.

Źródła sporu. Kwestia budowy muru na granicy z Meksykiem to od początku prezydentury Trumpa główny punkt międzypartyjnego sporu. Choć początkowo prezydent zapowiadał budowę betonowej ściany, na podstawie analiz DHS zdecydowano się na wykorzystanie stalowych barier. Mur to główna obietnica wyborcza Donalda Trumpa, kluczowa w kontekście jego starań o reelekcję w 2020 r.

Znaczenie tego projektu dla prezydenta mogłoby posłużyć Demokratom do wywarcia presji w sprawach dla nich istotnych, takich jak rozszerzenie systemu bezpłatnej opieki medycznej (Medicaid) czy zwiększenie dostępności opieki społecznej. Jednak kwestia muru uległa tak silnemu upolitycznieniu (84% wyborców Partii Demokratycznej jest przeciwnych temu projektowi, zaś spośród republikańskiego elektoratu popiera go 79%), że politycy Partii Demokratycznej nie dopuszczają możliwości rozbudowy barier na nowych odcinkach granicy. W latach 2006 i 2013 Demokraci poparli ustawy, które przewidywały wzmocnienie infrastruktury granicznej. Ich treść była jednak wynikiem dwupartyjnego kompromisu. Obecnie zaznaczają, że na podjęcie podobnych działań nie pozwalają kontekst polityczny i polityka imigracyjna administracji Trumpa (służbom imigracyjnym zarzucają brutalność i niehumanitarną postawę wobec imigrantów), zaś poprzednie ustawy nie dotyczyły całej granicy z Meksykiem, a jedynie jej odcinków. Z kolei urzędnicy DHS przekonują, że oczekiwane przez prezydenta 5,7 mld dol. miałyby umożliwić wzmocnienie najistotniejszych 400 spośród 3145 km granicy.

Potencjalne rozwiązania. Czasu na wypracowanie kompromisu jest niewiele. Demokraci proponują Trumpowi finansowanie „aktywnej” ochrony granic (zwiększenie liczby patroli, wykorzystanie dronów, kamer i czujników) bądź modernizacji istniejących barier. Jednocześnie żądają ustępstw w obszarze systemu imigracyjnego, np. prawnej ochrony imigrantów o statusie TPS (*Temporary Protected Status*) i objętych ramami ustawy DACA (*Deferred Action for Childhood Arrival*), do których deportacji dąży administracja

Trumpa. Takie środki mogą nie być dla prezydenta satysfakcjonujące. Podczas kampanii wyborczej obiecał on powstrzymanie nielegalnej imigracji i wprowadzenie ograniczeń legalnej. Trump może stracić więcej na ugodzie z Demokratami i odstąpieniu od działań wobec imigrantów, którzy już znaleźli się na terytorium USA, niż w wypadku niezrealizowania obietnicy budowy muru. Z kolei Partii Demokratycznej może zaszkodzić samo podjęcie negocjacji i wypracowanie kompromisu z Trumpem. [Establishment partii będzie krytykowany przez jej frakcję progresywną, która domaga się zmian w ideologicznych podstawach ugrupowania.](#)

W przypadku braku porozumienia Trump może się zdecydować na nieprzyjęcie kolejnego prowizorium budżetowego. Doprowadzi to jednak do ponownego „shutdownu”. Prezydencka administracja dopuszcza takie rozwiązanie, jednak republikańscy kongresmeni coraz wyraźniej opowiadają się przeciwko tej opcji. Uważają, że utrudni to dialog pomiędzy partiami i jeszcze bardziej spolaryzuje scenę polityczną. Alternatywnym środkiem do pozyskania finansowania, bez angażowania legislatury, może okazać się zadeklarowanie stanu wyjątkowego w związku z kryzysem humanitarnym na granicy z Meksykiem. Pozwoliłoby to uniknąć „shutdownu” i pozyskać finansowanie na budowę muru m.in. z funduszu budowlanego Departamentu Obrony. Oznaczałoby jednak uszczuplenie środków przewidzianych na rozbudowę infrastruktury wojskowej. To budzi obawy u tych członków Kongresu, w których okręgach planowane są takie inwestycje. Obrona tych interesów może skłonić tych polityków do wywarcia presji na prezydenta, by ten sięgnął po środki przeznaczone na infrastrukturę za granicą, m.in. w ramach Europejskiej Inicjatywy Odstraszania (EDI).

Sprawa stanu wyjątkowego nadal budzi wątpliwości prawne, gdyż jego wprowadzenie zaburzyłoby tzw. mechanizm kontroli i równowagi (*checks and balances*), przekazując niektóre z kompetencji Kongresu w ręce prezydenta. Deklaracja stanu wyjątkowego oznaczałaby też nowy spór Trumpa z Kongresem. Prawdopodobnie zostałaby natychmiast zaskarżona, co opóźniłoby rozpoczęcie prac nad budową bariery.

Wnioski i perspektywy. Przeciągający się „shutdown” skutecznie odwrócił uwagę mediów od śledztwa specjalnego prokuratora Roberta Muellera, które pomimo braku finansowania dla Departamentu Sprawiedliwości nie zostało wstrzymane. Było to dla Trumpa korzystne, ale to on oraz Republikanie okazali się przegranymi „shutdownu”. Winą za kryzys obarcza ich 56% Amerykanów, a liczba osób przychylnie oceniających działania Partii Republikańskiej spadła z 45% do 37%. Demokratów wini 34% społeczeństwa, jednak grono osób pozytywnie oceniających Partię Demokratyczną utrzymało się na poziomie 45%. Percepcja społeczeństwa jest podobna do tej po zawieszeniu działalności rządu na początku 2018 r., choć wówczas także Demokraci byli krytykowani przez swoich wyborców.

Rekordowy czas trwania „shutdownu” (35 dni, najdłużej w historii) doprowadził do dyskusji nad zasadnością jego wykorzystania jako instrumentu nacisku. Prawdopodobnie Kongres rozpocznie prace nad ustawami, które zniosą możliwość jego stosowania. Ograniczy ją też finansowanie administracji federalnej w oparciu o roczne ustawy budżetowe, a nie krótsze prowizoria.

Brak korzyści z przeciągania „shutdownu” wywołuje też napięcia w samej Partii Republikańskiej. Zarówno prezydent, jak i Mitch McConnell, lider większości w Senacie, zostali skrytykowani przez część republikańskich kongresmenów. W związku z tym McConnell zapowiada, że będzie starał się uniknąć ponownego odrzucenia prowizorium budżetowego. Partia Republikańska pozostaje podzielona, a poparcie dla działań prezydenta nie jest wśród polityków partii tak wyraźne, jak oczekiwałby tego sam Trump. Z kolei próby przywrócenia działalności rządu pokazały jedność Partii Demokratycznej w działaniach wymierzonych przeciwko Trumpowi. Była to zapowiedź możliwości opozycji, którą przez najbliższe dwa lata będzie stanowiła dla prezydenta Izba Reprezentantów.

Napięcia między prezydentem i Demokratami mogą wykroczyć poza wewnętrzną politykę i przyczynić się do większego zaangażowania w sprawy międzynarodowe. Demokraci w Kongresie mogą zwracać uwagę m.in. na problemy w relacjach z Unią Europejską bądź groźby dotyczące wycofania ze struktur NATO. Mogą dążyć do przyjęcia ustaw, które ograniczą uprawnienia prezydenta i zwiększą kontrolę Kongresu, np. w związku ze sprzedażą uzbrojenia zagranicznym partnerom czy wykorzystaniem sił zbrojnych. Z kolei członkowie prezydenckiej administracji mogą być wzywani w celu złożenia wyjaśnień przed Kongresem w sprawach takich jak wycofanie wojsk z Syrii i Afganistanu, wystąpienie z porozumienia paryskiego czy przyszłość umowy o wolnym handlu z Koreą Południową (KORUS) i militarnej obecności na Półwyspie Koreańskim.

Silna polaryzacja amerykańskiej sceny politycznej jest też wskazówką dla państw sojuszników USA, w tym Polski. Pogłębiając relacje z USA, należy zabiegać o współpracę i poparcie obu sił politycznych, tak aby istotne z punktu widzenia polskich interesów inicjatywy nie ucierpiały wskutek bieżących sporów. Upolitycznienie nowych inicjatyw w wewnątrzamerykańskim sporze zmniejszy szansę na ich realizację.