



Podejście administracji Donalda Trumpa do systemu ONZ

Szymon Zaręba

Druga prezydentura Donalda Trumpa pociągnie za sobą powrót USA do bardziej selektywnego i asertywnego zaangażowania w działalność organizacji międzynarodowych, w tym systemu ONZ. Można spodziewać się wywierania na nie nacisku, by realizowały amerykańskie interesy, cięć finansowania części organizacji wyspecjalizowanych, opuszczenia przez USA niektórych agend i formatów. Będzie to stawiać wyzwania przed UE i Polską, która przywiązuje dużą wagę do działalności systemu ONZ i instytucji wielostronnych.

Donald Trump a współpraca wielostronna. Stosunek Trumpa do systemu ONZ jest pochodną jego [sceptycznego podejścia do multilateralizmu](#), widocznego już w poprzedniej kadencji. Działania jego administracji cechowały koncentracja na maksymalizacji korzyści dla USA kosztem kompromisu i dobrych relacji z partnerami oraz ograniczona przewidywalność, związana z silnym uzależnieniem od opinii samego prezydenta, co minimalizowało wpływ jego doradców. Dochodziła do tego transakcyjność (oczekiwanie konkretnych korzyści w zamian za określone działania, np. utrzymanie finansowania danej organizacji lub pozostanie USA w niej) i związana z nią tendencja do wymuszania zmian w drodze ultimatów, także w organizacjach międzynarodowych.

Znalazło to wyraz m.in. w wysuniętej w 2017 r., na początku urzędowania Trumpa, propozycji radykalnego – o 44% – cięcia składek do większości organizacji międzynarodowych, której wejście w życie powstrzymał Kongres, decydujący w USA o budżecie. Prezydent krytykował też niską skuteczność samej ONZ, choć dostrzegał potencjał organizacji i np. co roku brał czynny udział w debacie w jej Zgromadzeniu Ogólnym (ZO). Stanowisko jego administracji wobec agend ONZ było zróżnicowane. Konstruktywnie współdziałała m.in. w Międzynarodowym Związku Telekomunikacyjnym (ITU) i Międzynarodowej Agencji

Energii Atomowej. Krytykowała natomiast część z nich, np. Światową Organizację Zdrowia (WHO) za nieefektywność w zwalczaniu pandemii COVID-19, prochińskość i brak oczekiwanych przez prezydenta – choć niesprecyzowanych – reform, a Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Edukacji, Nauki i Kultury (UNESCO) i [wspierającą palestyńskich uchodźców UNRWA](#) – za antyizraelskość. Formułowane wobec nich ultimata czasem skutkowały sukcesem Trumpa (np. zmianą stawek za przesyłki międzynarodowe wprowadzoną przez Światowy Związek Pocztowy), a częściej wstrzymaniem finansowania (UNRWA) lub [ogłoszeniem wyjścia USA z danej organizacji \(np. WHO, UNESCO\)](#). [Większość poważniejszych decyzji, które podjął Trump, została odwrócona przez jego następcę](#) – Joe Biden m.in. wycofał wniosek o wystąpienie z WHO, przywrócił finansowanie UNRWA w 2021 r. i zdecydował o powrocie do UNESCO w 2023 r.

Zwolennicy Trumpa. Podczas kampanii wyborczej w 2024 r. sympatyzujące z Trumpem środowisko skupione wokół inicjatywy [Project 2025](#) wzywało do pragmatyzmu w podejściu do organizacji międzynarodowych. Dostrzegało ich potencjał dla realizacji polityki zagranicznej USA, ale akcentowało prymat amerykańskich interesów. Proponowało m.in. kompleksową analizę kosztów i korzyści z zaangażowania we wszystkie organizacje, ich opuszczanie,

gdy działają wbrew interesom USA (jako przykład wprost wskazując WHO), i skuteczniejsze rozliczanie z działań z wykorzystaniem narzędzi finansowych oraz instytucjonalnych. Wskazywało też przedstawiciela USA przy ONZ wśród kilku kluczowych stanowisk, na których powinni zostać obsadzeni ambasadorzy mający bliskie osobiste relacje z prezydentem, a więc godni zaufania.

Nominowana przez Trumpa na stanowisko przedstawiciela przy ONZ kongresmenka Elise Stefanik spełnia oczekiwania Project 2025. Jest uważana za lojalną współpracowniczkę prezydenta już od 2019 r., gdy opowiedziała się po jego stronie podczas [pierwszego impeachmentu](#). Deklaruje realizację w ONZ i jej agendach [polityki „America First” i współpracę w kwestiach zgodnych z interesami USA](#). Wyrażając wsparcie dla reformy i poprawy efektywności ONZ, oczekuje jej koncentracji na utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Wypowiedzi Stefanik sugerują silne poparcie na forum ONZ dla Izraela i zwalczanie wpływów Chin oraz niechęć wobec koordynacji m.in. polityki klimatycznej i imigracyjnej. Stefanik dąży też do tego, by amerykańskie fundusze trafiały do tych programów ONZ, które w ocenie USA są skuteczne i nie działają wbrew amerykańskim interesom, m.in. nie są zaangażowane w oszustwa, korupcję, terroryzm czy antysemityzm.

Kierunki działań w nowej kadencji. Pierwsze decyzje Trumpa w br. są spójne z jego dotychczasowym podejściem i wizją Project 2025. Ogłoszone pierwszego dnia urzędowania wycofanie USA z WHO (nastąpi po roku) i zakończenie jej finansowania utrudni działalność organizacji i może zniweczyć trwające [negocjacje traktatu antypandemicznego](#). Może być jednak taktyką negocjacyjną, bo Trump w wywiadach nie wykluczył anulowania tego kroku, podkreślając obciążenie USA zbyt wysoką składką w porównaniu z płaconą przez Chiny (w praktyce jednak składki wszystkich państw w systemie ONZ są zależne od wysokości PKB, a prawie 3/4 wpłat USA do WHO było dobrowolnych). [Zapowiedź wyjścia z porozumienia paryskiego potwierdza z kolei niechęć Trumpa do wielostronnej polityki klimatycznej](#), choć USA będą mogły nadal uczestniczyć w oenietowskich negocjacjach klimatycznych, ponieważ nie wypowiedziały Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC). Zapowiedziane 4 lutego br. zakończenie współpracy z Radą Praw Człowieka oraz wstrzymanie finansowania jej i UNRWA wpisują się w dotychczasową proizraelską politykę, podobnie jak zapowiedziany przegląd aktywności UNESCO. Prezydent zarządził też 90-dniowy przegląd i wstrzymanie amerykańskiej pomocy rozwojowej oraz 180-dniowy przegląd finansowania pozostałych organizacji międzyrządowych i zobowiązań traktatowych USA, co już utrudniło działalność części z nich, mimo że ONZ deklarowała w 2024 r. gotowość na tego typu perturbacje.

Wybór Stefanik wskazuje jednak, że Trump uważa ONZ za istotne narzędzie realizacji interesów USA. Choć w czerwcu 2024 r. kontrolowana przez Republikanów Izba Reprezentantów uchwaliła ustawę likwidującą składki USA do

regularnego budżetu organizacji (stanowią one ok. 1/5 jej rocznych wpływów), co poważnie komplikowałoby jej działalność, Senat raczej nie przyjmie tej inicjatywy, a dotychczasowe wypowiedzi prezydenta też nie wskazują, by ją popierał. Polityka USA w organach takich jak Rada Bezpieczeństwa (RB) czy ZO będzie jeszcze mocniej proizraelska i antychińska. Może to pogłębić istniejące już [poważne napięcia wśród stałych członków RB, głównie Chin, Rosji i USA](#), utrudniając podejmowanie decyzji, np. dotyczących przedłużania misji pokojowych czy wyboru nowego sekretarza generalnego ONZ w 2026 r. [Administracja może np. naciskać na likwidację misji UNIFIL w Libanie i zablokować jej przedłużenie](#), korzystając z prawa weta w RB. Dotyczy to też innych misji pokojowych, które administracja uzna za niewypełniające swoich mandatów.

Jest stosunkowo prawdopodobne, że po zakończeniu przeglądu administracja Trumpa ograniczy finansowanie sporej części agend i organów (zwłaszcza np. Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu), ponownie ogłosi wyjście z UNESCO, a być może także z innych organizacji wyspecjalizowanych. Niewykluczone jest także odrzucenie [Światowego paktu ws. migracji](#). Można natomiast spodziewać się kontynuacji finansowania wspierającego dzieci UNICEF i walki z głodem prowadzonej przez Światowy Program Żywnościowy (WFP), bo Stefanik wskazywała je jako skuteczne (i to mimo ich dużego zaangażowania w pomoc dla Strefy Gazy, które w optyce Trumpa mogłoby rodzić podejrzenie o antyizraelskość).

Wnioski. Choć dążenie USA do większego wpływu na ONZ i jej agendy jest zrozumiałe, radykalne wdrażanie polityki „America First” może wśród państw rozwijających się jeszcze bardziej osłabić wiarygodność Zachodu jako bloku. Utrudniałoby to budowanie koalicji w istotnych sprawach, m.in. kontrowanie inicjatyw Chin i Rosji w systemie ONZ (np. w ZO czy [ITU](#)) oraz krytykę ich działań, które są sprzeczne z prawem międzynarodowym (np. Rosji na Ukrainie). Mogłoby też zwiększyć wpływ w systemie ONZ państw takich jak Chiny, zwłaszcza gdyby USA podejmowały próby realizacji części radykalnych zapowiedzi Trumpa, niezwiązanych z polityką wielostronną (np. siłowego przejścia kontroli nad Kanałem Panamskim), lub gdyby Chiny wydatnie uzupełniły niedobory finansowe po wycofaniu środków amerykańskich.

Działania nowego prezydenta mogą być wyzwaniem dla Polski i UE, wiążąc się z koniecznością większego zaangażowania finansowego w część organizacji wyspecjalizowanych, by uzupełnić braki wywołane wycofaniem się USA lub obciążeniem przez nie finansowania. Mogą też niweczyć część polskich wysiłków na rzecz budowania pokoju międzynarodowego, np. [zaangażowanie w misję UNIFIL](#). Polska może jednak liczyć na USA jako sojusznika w kwestii reformy i poprawy sprawności działania ONZ, którą uważa za jeden z filarów ładu międzynarodowego.