



Zaostrzenie podejścia USA do formatów wielostronnych

Szymon Zaręba

Administracja prezydenta USA Donalda Trumpa będzie jednocześnie dążyć do uzyskania większego wpływu na procesy zachodzące w ONZ i ograniczać zaangażowanie w działalność tych organizacji międzynarodowych (OM), które uważa za mniej ważne. Redukcja finansowania kolejnych formatów będzie wzmacniać presję na Polskę i podobnie myślące państwa, by zwiększyły nakłady na utrzymanie OM.

Wydarzenia z ostatnich miesięcy. W projekcie budżetu na 2026 r. administracja Trumpa założyła ograniczenie środków na organizacje międzynarodowe aż o 83% w stosunku do 2025 r. Proponowała m.in. redukcję do zera wydatków na operacje pokojowe ONZ i radykalny spadek nakładów na większość formatów wielostronnych, w które są zaangażowane USA. Nie zaakceptował tego jednak Kongres. Podobna sytuacja miała miejsce [za pierwszej kadencji Trumpa w 2017 r.](#), gdy prezydent chciał analogicznych cięć (o 44%), a ostatecznie Kongres zgodził się na ich obniżkę o ok. 10%. Jednak zaległości USA wobec samej ONZ wyniosły na początku lutego 2026 r. ok. 2,19 mld dol. na budżet ogólny i 2,4 mld dol. na operacje pokojowe, co było efektem m.in. niewpłacenia przez USA całej składki za 2025 r. i niewywiązywania się z wcześniejszych zobowiązań. Mimo upływu terminu wpłat za 2026 r. USA dotychczas przelały ONZ tylko 160 mln dol. z 767 mln dol. (podczas gdy budżet ONZ wynosi 3,45 mld dol.). Władze USA kolejny rok utrudniają więc funkcjonowanie organizacji. Na początku 2026 r. sekretarz generalny ONZ Antonio Guterres ogłosił, że grozi jej bankructwo, a jej urzędnicy wskazują, że 95% zaległości państw wobec niej stanowią kwoty należne od USA.

Administracja USA zapowiedziała też opuszczenie części formatów wielostronnych po tym, jak już w [2025 r. podjęła decyzję o wyjściu z WHO i UNESCO](#). W styczniu prezydent Trump ogłosił wycofanie USA z 66 OM, w tym z 31 powiązanych z ONZ, i zapowiedział dalsze podobne kroki. Do kluczowych opuszczanych formatów należą instytucje zajmujące się kwestiami energetyczno-klimatycznymi: Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu,

Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) i Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej (IRENA). Sygnałem niechęci do formuły operacji pokojowych ONZ, prawa międzynarodowego i wspierania praworządności jest z kolei wycofanie się m.in. z prac Komisji i Funduszu Budowania Pokoju oraz Komisji Prawa Międzynarodowego (ILC) i Komisji Weneckiej. Poza tym USA mają opuścić głównie instytucje zajmujące się zrównoważonym rozwojem (jak Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju, UNCTAD), ochroną środowiska (Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody, IUCN) i kwestiami społecznymi (np. UN Women, Fundusz Ludnościowy ONZ). Poza wymienionymi i kilkoma innymi zdecydowana większość formatów realnie odgrywa niewielką rolę w poszczególnych sferach i opuszczenie części z nich jest zrozumiałe z perspektywy oszczędności budżetowych.

Polityka administracji Trumpa wobec organizacji międzynarodowych. Wskazane działania dowodzą zaostrzenia podejścia administracji USA do OM. Ich stosunek do organizacji zajmujących się ochroną klimatu i energetyką odnawialną wiąże się z postrzeganiem ich jako utrudniających [politykę Trumpa w zakresie wspierania wydobycia i eksportu paliw kopalnych](#) oraz promujących, jak mówi prezydent Trump, „oszustwo klimatyczne”. [OM, które dążą do liberalizacji handlu, takie jak Światowa Organizacja Handlu \(WTO\), są niepożądane](#), bo utrudniają administracji USA [prowadzenie jej polityki celnej](#). Z kolei organizacje zajmujące się zdrowiem publicznym, sprawami społecznymi, praworządnością i zrównoważonym rozwojem są uważane za marnotrawiące pieniądze, szerzące progresywne ideologie i globalistyczną agendę albo nadmiernie

BIULETYN PISM

wychodzące naprzeciw potrzebom Globalnego Południa. Władze dużo mówią też o biurokracji, złym zarządzaniu, finansowym wykorzystywaniu USA w związku ze znacznym udziałem płaconych przez nie składek w budżetach wielu OM, a także o krępowaniu swobody działania USA i ograniczaniu ich suwerenności. Na tym tle i tak względnie stonowana jest krytyka ONZ, która zdaniem Trumpa i sekretarza stanu Marco Rubio wciąż ma duży, ale niewykorzystany potencjał. Oczekują od niej dalszych oszczędności, koncentracji na zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych oraz ograniczenia zakresu operacji pokojowych do sfery militarnej (a nie np. pomocy wyborczej czy ochrony praw człowieka – USA podnoszą to także wobec OBWE). Wzywają też do walki z antysemityzmem, jednak rozumianej głównie jako ograniczanie krytyki działań Izraela.

Trwale przychylny jest za to stosunek USA do organizacji o charakterze technicznym, zwłaszcza ustanawiających standardy telekomunikacyjne (ITU), ruchu lotniczego (ICAO) i morskiego (IMO) oraz zajmujących się własnością intelektualną (WIPO) czy energetyką atomową (IAEA). Z projektu budżetu na 2025 r., który nie przewidywał pozbawienia ich (jako nielicznych) finansowania, oraz z wypowiedzi przedstawiciela USA przy ONZ Mike'a Waltza wynika, że USA widzą w nich pożyteczne instytucje dbające o bezpieczeństwo komunikacji (ICAO, IMO), pozwalające oddziaływać na państwa nieprzyjazne (np. na program nuklearny Iranu poprzez IAEA), albo ważne dla rywalizacji z Chinami w takich kwestiach, jak regulacja zarządzania kosmośm i internetem czy ochrona własności intelektualnej (ITU, WIPO). USA nie krytykują też organizacji finansowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, w których mają faktyczne prawo weta.

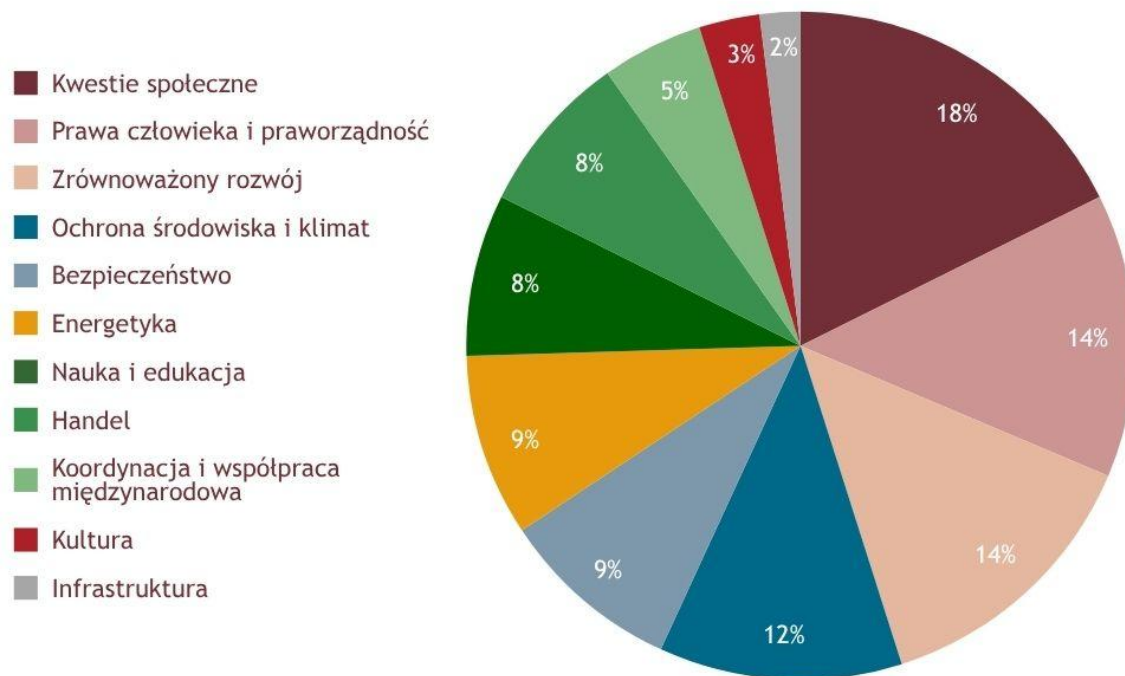
Możliwe dalsze kierunki działania. Można się spodziewać, że administracja Trumpa będzie dalej nasilała politykę transakcyjności i warunkowości wobec wielu OM. Oznaczać to może ograniczanie finansowania, by wymusić na nich daleko idące reformy zgodne z interesami USA, a następnie ponowne zaangażowanie w ich prace lub opuszczanie danego formatu w razie braku perspektyw na zmiany. Amerykańscy eksperci sympatyzujący z polityką prezydenta wskazują kolejne OM, które są narażone na cięcia finansowania. W systemie ONZ mogą to być podmioty zajmujące się migrantami i uchodźcami (IOM, UNHCR), zrównoważonym rozwojem i środowiskiem (UNDP, UNIDO, UNEP), pracą (ILO), żywnością (FAO, IFAD), pomocą humanitarną (WFP). Ograniczenia mogą dotknąć też inne organizacje, np. regionalne – w połowie 2025 r. administracja groziła opuszczeniem Organizacji Państw Amerykańskich i obciąża finansowanie części jej programów. Kwestiami handlu, energetyki i ochrony zdrowia USA będą zajmować się poza formatami wielostronnymi – chcą zawierać umowy dwustronne i oczekiwać korzyści politycznych i gospodarczych. Utrzyma się więc [paraliż WTO](#). Nie ustaną też zapewne naciski USA na likwidację [wspierającej Palestyńczyków ONZ-owskiej agendy UNRWA](#).

Jednak nawet w razie fiaska presji ryzyko opuszczenia ONZ przez USA jest bardzo niskie. Jeśli nie zwiększą składek, mogą utracić głos w jej Zgromadzeniu Ogólnym nawet w 2027 r. (wynika to z przepisów, które dopuszczają zaległości nie większe niż za dwa pełne lata). Byłoby to nadzwyczajną sytuacją w przypadku państwa rozwiniętego i stałego członka Rady Bezpieczeństwa. Z uwagi na to, że prezydent Trump lubi występować podczas sesji Zgromadzenia z udziałem głów państw, USA mogą jednak wpłacić kwotę umożliwiającą uniknięcie zawieszenia, ale tak późno, że ONZ nie będzie w stanie jej wydać w danym roku i zgodnie z obowiązującymi przepisami będzie zmuszona ją zwrócić. Nie można też wykluczyć prób finansowego nacisku na działalność ONZ z wykorzystaniem [nowej OM utworzonej z inicjatywy USA – Rady Pokoju](#). Sam Trump zapowiedział, że będzie ona „niemal nadzorować ONZ”, a przy budżecie ONZ wynoszącym niecałe 3,5 mld dol. Rada ma szersze pole finansowego manewru, ponieważ same USA obiecały przekazać jej ok. 10 mld dol. ([choć przynajmniej część tej kwoty posłuży raczej odbudowie Strefy Gazy](#)). Jednocześnie z Karty Narodów Zjednoczonych wynika, że USA nie grozi utrata głosu w Radzie Bezpieczeństwa. Należy spodziewać się także presji USA na wybór w czerwcu br. odpowiadającego im nowego Sekretarza Generalnego. Spośród aktualnych kandydatur największe szanse na uzyskanie poparcia USA ma Rafael Grossi z Argentyny, szef chwalonej przez Trumpa IAEA, zgłoszony przez [sympatyzującego z Trumpem prezydenta Javiera Mileia](#).

Wnioski. Działania USA nie spowodują całkowitego załamania zarządzania globalnego, choć w dłuższym terminie podupadnie ono w niektórych sferach, zwłaszcza ochrony klimatu. Mocno utrudnią też pracę części OM, co wymusi wzrost nakładów na podtrzymanie ich funkcjonowania, zwłaszcza ze strony państw rozwiniętych. Dobitnie widać to w przypadku ONZ. W związku z jej trudną sytuacją finansową wskazane byłoby, by państwa UE, w tym Polska, jednomyślnie poparły w Zgromadzeniu Ogólnym zmiany zasad księgowania składek oraz nakłaniały do tego inne państwa (niezbędne jest 2/3 głosów, dotąd nie udało się przegłosować tej zmiany, mimo że od 2025 r. zabiegał o to sekretarz generalny). Wyeliminowałoby to konieczność zwrotu państwom członkowskim środków niewykorzystanych w danym okresie rozliczeniowym (z uwagi np. na zbyt późną wpłatę) i pozwoliło ustabilizować budżet organizacji.

Dalsze cięcia środków na OM są bardzo prawdopodobne, zwłaszcza w przypadku spodziewanego wzrostu deficytu budżetowego USA, choć Kongres będzie nadal redukował ich skalę. Aby przygotować się na tę sytuację, pożądane byłoby dokonanie przez Polskę własnego przeglądu organizacji wielostronnych. Służyłby on ich kategoryzacji pod kątem realnego znaczenia dla polityki zagranicznej i realizacji interesów RP, a w konsekwencji – ewentualnego zwiększenia wsparcia.

Formaty, z których mają wycofać się USA zgodnie z memorandum prezydenta ze stycznia 2026 r. - według dominującego przedmiotu działalności



Źródło: Opracowanie PISM