

USA W ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH

*Przemysław
Pacuta*

PO ZAKOŃCZENIU II WOJNY ŚWIATOWEJ STANY ZJEDNOCZONE STAŁY SIĘ NIEKWESTIONOWANYM LIDEREM ŚWIATA ZACHODNIEGO. JAKO JEDNO Z DWÓCH – OBOK ZWIĄZKU RADZIECKIEGO – MOCARSTW STAŁY SIĘ JEDNYM Z GŁÓWNYCH KONSTRUKTORÓW WSPÓŁCZESNEGO PORZĄDKU ŚWIATOWEGO, WE WSZYSTKICH JEGO DZIEDZINACH. JEDNYM Z CECH CHARAKTERYSTYCZNYCH TEGO PORZĄDKU JEST GWAŁTOWNY ROZWÓJ INSTYTUCJI I ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH PO 1945 R.

USA uznawane są za najpotężniejsze mocarstwo, które bardzo aktywnie angażuje się w politykę globalną. Jednym z przejawów tej potęgi jest ich rola i udział w międzynarodowych organizacjach. ONZ, NATO i NAFTA powstały z inspiracji Waszyngtonu i ich skuteczne działanie bez Stanów Zjednoczonych jest trudne do wyobrażenia.

OGÓLNE CELE USA REALIZOWANE NA FORUM ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH.

Głównym instytucjonalnym politycznym ośrodkiem współpracy Stanów Zjednoczonych z organizacjami międzynarodowymi (OM) jest Biuro Spraw Organizacji Międzynarodowych w Departamencie

Stanu, którego szefem jest Kristen Silverberg¹. Biuro to jest odpowiedzialne za prowadzenie polityki amerykańskiej na forum OM, a także za koordynację pracy przedstawicielstw Waszyngtonu w poszczególnych organizacjach.

Główne dziedziny, w których dyplomacja waszyngtońska jest najbardziej aktywna na forum OM są następujące:

- Pokój (operacje utrzymania pokoju, dyplomatyczne próby zapobieżenia potencjalnym konfliktom na świecie).
- Bezpieczeństwo (zapobieganie proliferacji BMR (ze szczególnym uwzględnieniem broni nuklearnej), kontrola zbrojeń, rozbrojenie, zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i handlu narkotykami).
- Demokracja (wspieranie przemian demokratycznych, promowanie zasady państwa prawa).
- Prawa człowieka (wspieranie praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem praw kobiet).
- Gospodarka (wspieranie rozwoju gospodarczego w modelu ekonomii rynkowej, z uwzględnieniem środowiska naturalnego, promocja wolnego handlu, prywatnej inicjatywy, inwestycji).
- Handel (zwiększanie szans dla amerykańskiego biznesu poprzez wielostronną współpracę w dziedzinie technologii, zasad, komunikacji, transportu, pracy, ochrony własności intelektualnej, żywienia i rolnictwa).
- Zdrowie (poprawianie warunków życia, zwalczanie chorób, zapobieganie epidemii).
- Wsparcie humanitarne (pomoc dla uchodźców, ludzi przymusowo przesiedlonych oraz ofiar kataklizmów).
- Środowisko (współpraca w dziedzinie ochrony środowiska).
- Transport (współpraca w dziedzinie ustanowienia standardów bezpieczeństwa dla transportu powietrznego i morskogo)².

TYP RELACJI I POZYCJA USA W NATO, ONZ I NAFTA

Jak wiadomo, ONZ, NATO i NAFTA są organizacjami różnego typu, więc różna jest pozycja i sposób działania Stanów Zjednoczonych na forum tych organizacji. Wspólnym mianownikiem jest z pewnością fakt, że USA

były głównym (lub jednym z głównych) inicjatorem ich powstania. Jednak charakter danej organizacji, sposób jej funkcjonowania oraz lista (i liczba) członków determinuje możliwości realizacji polityki Waszyngtonu w poszczególnych dziedzinach. Pod tym kątem będę więc analizował aktywność USA w ONZ, NATO i NAFTA.

Wymienione organizacje różnią się w sposób znaczący co do ich charakteru. ONZ ma charakter głównie polityczny i nie dysponuje żadnymi środkami bezpośredniego przymusu, czy egzekwowania swoich rezolucji czy zaleceń. Jest organizacją bardzo rozbudowaną, zbiurokratyzowaną i zajmującą się wieloma dziedzinami współpracy międzynarodowej. NATO z kolei jest sojuszem ściśle wojskowym, choć nie pozbawionym elementów politycznych. NAFTA jest natomiast porozumieniem o charakterze ekonomicznym i handlowym, i charakteryzuje się prostotą wyrażoną między innymi w braku instytucjonalnych i biurokratycznych struktur.

Można powiedzieć (w uproszczeniu), że charakter tych organizacji powoduje, że polityka Waszyngtonu wykorzystuje każdą z nich do określonego celu. Na forum ONZ Stany Zjednoczone realizują przede wszystkim swoje cele związane z działaniami cywilnymi i współpracą międzynarodową w określonych dziedzinach, np. zdrowia, programów edukacyjnych, akcji humanitarnych, itd. Nieskuteczność ONZ sprawia, że Waszyngton, choć podejmuje na jej forum poważne inicjatywy polityczne czy militarne (np. kwestie Iraku, czy obecnie Iranu), to raczej bez wiary w powodzenie tych wysiłków. Takie inicjatywy zgłaszane są przez USA na forum NATO, choć i w tym przypadku realizacja amerykańskiej polityki jest czasem trudna, o czym świadczyć może postawa Sojuszu wobec wojny w Iraku w 2003 r.³ Należy również podkreślić, że obecna administracja amerykańska oskarżana jest (nie bez podstaw)

1) W randze podsekretarza stanu.

2) Za: *Our Mission, Goals and History*, Bureau of International Organization Affairs, Department of State, <http://www.state.gov/p/io/c14685.htm>.

3) Część państw NATO (np. Niemcy czy Francja) odmówiło poparcia działań USA wobec Iraku, a Turcja nie zgodziła się na udostępnienie swych baz i lotnisk wojskom koalicji.

o unilateralizm i arbitralne działania, bez mandatu międzynarodowego. Przejawem takiego działania było utworzenie tzw. „koalicji woli” w wojnie z Irakiem, czy też odmowa przyjęcia pomocy Sojuszu w ataku na Afganistan w 2001 r. Wspólna z NATO obecna misja w tym kraju, czy też próby zaangażowania ONZ w stabilizowanie Iraku⁴ mogą jednak świadczyć o pewnej zmianie w polityce amerykańskiej wobec międzynarodowych organizacji.

Ze względu na charakter organizacji, najmniej problematyczna jest działalność Stanów Zjednoczonych na forum NAFTA. Odgrywając rolę zdecydowanego lidera tego porozumienia między trzema zaledwie krajami, Waszyngton maksymalizuje korzyści płynące z liberalizacji przepływu towarów, usług i ludzi między USA, Meksykiem i Kanadą.⁵

Struktura i sposób zarządzania w organizacji są kluczowymi czynnikami dla działalności Stanów Zjednoczonych na forum OM. Przykład NAFTA, niejako „autorskiego” projektu Waszyngtonu pokazuje, że amerykańscy przywódcy preferują maksymalne uproszczenie procedur i biurokracji na korzyść skuteczności działania. Stąd też, postrzeganie ONZ w Stanach Zjednoczonych jest raczej negatywne, a stosunek do jej działalności – lekceważący. Wieloletnie kampanie na rzecz reformy ONZ na razie nie przyniosły skutku. Miarą stosunku USA wobec organizacji jest potężny dług wynikający z nie płacenia składek członkowskich⁶ i wycofanie się z UNESCO przez prezydenta Ronalda Reagana w 1984 r. (powrót w 2003 r.). Stany Zjednoczone protestowały w ten sposób nie tylko przeciw nieskuteczności i marnotrawieniu pieniędzy, ale także przeciw wrogości przejawianej przez wiele krajów członkowskich.

Głównym powodem nieskuteczności ONZ jest sposób głosowania w Radzie Bezpieczeństwa. Konieczność uzyskania akceptacji wszystkich stałych członków Rady (USA, Francja, Rosja, Wielka Brytania, Chiny) powoduje, że niezwykle ciężko jest o wypracowanie kompromisu, szczególnie w kwestiach drażliwych (np. sprawa niepodległości Kosowa). Wobec wzmagającej się rywalizacji mocarstw, trudno przypuszczać, aby problem ten został wkrótce rozwiązany.

Polityka Waszyngtonu jest łatwiejsza do prowadzenia w ramach NATO. Choć obowiązuje tam zasada kolegialności, to jednak kompro-

mis na ogół jest możliwy, szczególnie że chodzi o sojuszników, a nie – jak w przypadku ONZ – o rywalizujące mocarstwa. Mimo tego, także Sojusz Północnoatlantycki stał się obiektem krytyki w USA, szczególnie w okresie kryzysu irackiego (2003 r.). Część administracji waszyngtońskiej uznała, że NATO stało się „zbędnym balastem” w prowadzeniu aktywnej polityki międzynarodowej przez Stany Zjednoczone. Różnice w postrzeganiu zagrożeń międzynarodowych, a przede wszystkim brak woli rzeczywistego działania ze strony niektórych państw europejskich sprawiają, że NATO jest postrzegane w Waszyngtonie bardziej jako sojusz polityczny, a nie wojskowy.

CZŁONKOWIE ORGANIZACJI A SKUTECZNOŚĆ USA W REALIZOWANIU SWOICH INTERESÓW

Analizując działalność USA na forum organizacji międzynarodowych, nietrudno zauważyć pewną dość prostą zależność. Potęga Stanów Zjednoczonych i ich zdolność do forsowania własnych projektów zależy wprost od liczby i rodzaju partnerów danej organizacji. Stąd też najwięcej problemów napotyka Waszyngton w ONZ. Mimo niekwestionowanej pozycji najpotężniejszego mocarstwa światowego, wpływy amerykańskie są równoważone w Radzie Bezpieczeństwa przez rywalizujące z USA Rosję i Chiny. Dodatkowo, w kontekście coraz większej niechęci wobec globalnej polityki Waszyngtonu, USA spotykają takie afronty jak te związane

-
- 4) Porównaj artykuł przedstawiciela USA w ONZ, Zalmaya Khalilzada: *Why the United Nations Belongs in Iraq*, New York Times, 20 lipca 2007 r.
 - 5) Choć opinia publiczna w tych krajach uznaje działanie NAFTA za korzystne (Meksyk 64 proc., Kanada 70 proc., USA 47 proc., badania z lat 2003, 2004), to jednak za „zwycięzcę” tego porozumienia uznaje się Stany Zjednoczone, choć sami Amerykanie uważają, że najbardziej na NAFTA korzysta Meksyk.
 - 6) Całkowite długi USA wobec ONZ wynoszą około 1,3 mld USD. Około 700 mln USD z tej kwoty nie będzie spłacane, gdyż wynika to z faktu wycofania się Waszyngtonu z niektórych projektów. Reszta jest sukcesywnie spłacana na mocy porozumienia między USA i ONZ, które przewiduje spłatę zadłużenia, w zamian za redukcję udziału Waszyngtonu w budżecie organizacji z 25 do 22 proc. Mimo tego, na mocy tzw. ustaw Helmsa-Bidena, spłata zadłużenia jest uzależniona od reformy politycznej ONZ.

z Komisją Praw Człowieka.⁷ Kraje takie, jak Wenezuela, Kuba, Iran czy Korea Północna, mogą na forum ONZ odreagowywać swoją niechęć wobec polityki USA, która konsekwentnie piętnuje brak przestrzegania demokratycznych standardów w wyżej wymienionych krajach. Możliwość uzyskania przez nie wsparcia Rosji, Chin, czy innych państw niechętnych Ameryce, pogłębia niechęć Stanów Zjednoczonych do traktowania ONZ jako organizacji poważnej. Obecna sytuacja jest taka, że choć niewiele da się zrobić bez udziału USA, to także Waszyngton nie ma możliwości forsowania własnych projektów na tym forum.

Inaczej wygląda to w przypadku NATO. Liczba członków jest znacznie mniejsza (26), ale jest to lista wyselekcjonowana przez USA. Jako zdecydowany lider i główny gwarant działania Sojuszu, Stany Zjednoczone pozostają głównym decydującym w sprawie przyjęcia do NATO nowych członków. W sposób naturalny umacnia to pozycję Waszyngtonu, szczególnie wobec nowo przyjętych członków z Europy Środkowo-Wschodniej, którzy czują swoistą wdzięczność za aktywną politykę amerykańską w tym regionie. Odwrotnie niż w przypadku ONZ, NATO skupia w sobie kraje wyznające wspólne wartości oparte na poszanowaniu demokracji i wolności. Wspólne standardy sprawiają, że nawet jeśli występują różnice zdań między USA a niektórymi członkami, to nie mają one tak fundamentalnego podłoża, jak to ma miejsce w organizacji o zasięgu światowym. Inną kwestią jest fakt wielkiej dominacji Stanów Zjednoczonych w Sojuszu Północnoatlantyckim. Kraj ten dostarcza fundusze, środki i siły zbrojne, bez których działanie NATO byłoby praktycznie niemożliwe. Mimo różnic, kraje europejskie zdają sobie (w większości sprawę), że po prostu potrzebują Ameryki. Jej rola w NATO będzie się zwiększać, szczególnie wobec coraz agresywniejszej polityki Rosji.

Jeśli chodzi o NAFTA, to pozycja USA w tym porozumieniu jest przygniatająco silna. Z jednej strony mamy Kanadę, kraj bogaty i duży, ale 10-ciokrotnie mniej ludny, z potencjałem gospodarczym kilkunastokrotnie niższym niż południowy sąsiad. Z drugiej strony jest Meksyk, kraj o dużej populacji, ale zdecydowanie uboższy. Stąd też dominująca pozycja Stanów Zjednoczonych w tym porozumieniu. Jedynym problemem jest fakt, iż nie udało się zrealizować zamiaru stworzenia strefy wolnego handlu i przepływu usług i ludzi na całym obszarze Ameryki. Najbliższe wejścia do NAFTA to Chile, ale kraj ten woli oddzielne porozumienia z poszczególnymi członkami. W każdym razie pozycja USA w całej Ameryce jest

na tyle potężna, że wręcz sprawia to kłopot amerykańskiej dyplomacji, gdyż np. kraje Ameryki Południowej obawiając się dominacji Stanów Zjednoczonych, wykazują się większą od racjonalnej asertywnością w kontaktach z mocarstwem.

PODSUMOWANIE

Pozycja Stanów Zjednoczonych jako głównego mocarstwa światowego jest w chwili obecnej oczywista. Ma to swoje odzwierciedlenie w ich pozycji w organizacjach międzynarodowych. Głównym problemem jest unilateralizm jako metoda prowadzenia polityki zagranicznej, który jest charakterystyczny dla administracji G.W. Busha. Nie wpłynęło to znacząco na pozycję USA w ONZ. W czasach administracji Clintona czy Reagana występowały podobne do obecnych problemy. Miało to natomiast implikacje dla stosunków w NATO, choć należy podkreślić, że dominująca pozycja Stanów Zjednoczonych nie była zagrożona.

Kolejną kwestią jest postrzeganie zagrożeń międzynarodowych i sposobów działania. USA jest postrzegane jako rzecznik konkretnych działań, co nie znajduje uznania wśród innych głównych państw na świecie, które największą wagę przywiązują do dyplomacji (Europa Zachodnia), czy też znajdują się w opozycji wobec polityki amerykańskiej (Rosja, Chiny). Sytuacja taka powoduje pogłębienie tendencji Waszyngtonu do działań jednostronnych, bez uzyskiwania wsparcia innych krajów. Skutkiem tego jest zmniejszone zaangażowanie USA we wzmacnianie organizacji międzynarodowych, które są – w opinii amerykańskiego rządu – „zbędnym balastem” dla jego działań.

7) W 2001 r. Stany Zjednoczone zostały usunięte z Komisji. Powszechnie uznano to za dyplomatyczną obelgę, mimo przywrócenia ich członkostwa w 2002 r. Za parodię obrony praw człowieka można było uznać fakt, że w 2003 r. przewodniczącym komisji była.....Libia. W 2006 r. w miejsce skompromitowanej komisji utworzono Radę Praw Człowieka, jednak wśród jej członków znów znalazły się takie kraje jak: Kuba, Pakistan czy Azerbejdżan. USA nie poparły utworzenia Rady, słusznie uznając, że zmiana ta nie będzie miała większego wpływu na skuteczność walki o prawa człowieka. Ostatnia (czerwiec 2007 r.) decyzja Rady, która odmówiła uznania Kuby i Białorusi za kraje, które należy objąć specjalnym nadzorem w zakresie ochrony wolności jednostki, pokazała, że Waszyngton miał rację.

Należy także podkreślić fakt, że – wbrew krytykom Stanów Zjednoczonych – są one głównym źródłem finansowania działalności większości liczących się organizacji międzynarodowych. Najlepszą ilustracją jest ich wkład w budżet ONZ (do niedawna 25 proc.) czy w działanie NATO, które bez amerykańskich pieniędzy i sił zbrojnych stałoby się bardziej klubem dyskusyjnym, niż rzeczywistością, liczącą się siłą w świecie. Jest to element, który pozwala USA na asertywną postawę i ciągły wzrost znaczenia na forum organizacji międzynarodowych.

Można oczekiwać, że w przypadku wygranej kandydata (bądź kandydatki) Demokratów w wyborach w 2008 r. postawa Stanów Zjednoczonych ulegnie pewnej korekcie. Rezygnacja z kontrowersyjnych akcji międzynarodowych (takich jak np. wojna iracka) i położenie większego nacisku na dyplomację pozwoli z pewnością na skuteczniejsze działanie na forum organizacji międzynarodowych. Wątpliwe jednak, by oznaczało to większą skuteczność realizacji globalnej polityki USA.