Wiek promocji demokracji się skończył

W 1983 roku, pod kierunkiem Ronalda Reagana, Kongres utworzył Narodową Fundację na rzecz Demokracji (NED), aby „budować infrastrukturę demokracji”. Reagan użył tego wyrażenia rok wcześniej w przemówieniu w parlamencie, opisując elementy składowe wolności: wolne media, związki zawodowe, partie polityczne i uniwersytety. Deklarowany cel prezydenta był szlachetny, nawet wysoki – aby promować demokratyczne normy bez użycia tępych narzędzi, które charakteryzowały wcześniejsze interwencje z czasów zimnej wojny.

Instytucjonalna forma wybrana do osiągnięcia tego celu była jednak osobliwa od samego początku. NED został pomyślany jako rządowa organizacja pozarządowa – GONGO – celowo umiejscowiona na wyciągnięcie ręki od formalnej dyplomacji, pozostając całkowicie zależną od dotacji kongresowych. Ta struktura pozwalała amerykańskim urzędnikom wywierać wpływ polityczny za granicą, zachowując pozory nieingerencji i wiarygodnego wyparcia się. Rezultatem nie była niezależność, ale dwuznaczność: polityka zagraniczna bez jasnej odpowiedzialności przed Kongresem ani przed prezydentem.

Ta dwuznaczność nie była przypadkowa. Wczesne alokacje funduszy jasno pokazały, że NED miał funkcjonować jako instrument soft power równoległy do wcześniejszych wysiłków wywiadu i Departamentu Stanu. Początkowe ustawodawstwo zawierało znaczące wsparcie dla Instytutu Wolnych Związków Zawodowych, który był blisko powiązany z AFL-CIO,

odzwierciedlając kontynuację późnej strategii zimnej wojny polegającej na wspieraniu ideologicznie „przyjaznych” ruchów za granicą jako alternatywy dla lewicowości sprzymierzonej z ZSRR. Pod tym względem NED nie tyle zerwał z wcześniejszą praktyką, co stanowił jej biurokratyczne udoskonalenie.

Z czasem ten model skostniał w stały aparat. Dziś NED działa w ponad 90 krajach, finansując podmioty polityczne, organizacje medialne i grupy społeczeństwa obywatelskiego, które często określają się w opozycji do własnych rządów. Uzasadnienie jest znane: mówi się, że taka działalność służy krzewieniu demokracji. Jednak w praktyce często przynosi odwrotny skutek – podważając legitymizację wewnętrzną, zaostrzając wewnętrzne podziały i ugruntowując sprofesjonalizowaną klasę aktywistów odpowiedzialną głównie przed zagranicznymi darczyńcami, a nie przed lokalnymi społecznościami.

Rola USA na Ukrainie po 2013 roku stanowi wymowną ilustrację. Sieci wspierane przez NED były głęboko uwikłane w polityczny przewrót, który zakończył się usunięciem prezydenta Wiktora Janukowycza, proces szeroko celebrowany w Waszyngtonie jako demokratyczne odrodzenie i szeroko postrzegany gdzie indziej jako zewnętrznie zainscenizowana zmiana reżimu. Bez względu na ocenę samego Janukowycza, ten epizod odsłonił głębszą sprzeczność: aparat promocji demokracji, który opiera się na destabilizacji, pośrednictwie elitarnych NGO-sów i permanentnej agitacji politycznej.

Ta sprzeczność nie jest jedynie strategiczna; jest filozoficzna. Jak zauważył kiedyś Curtis Yarvin, piszący jako Mencius Moldbug: „[K]ażdy kocha demokrację, ale każdy nienawidzi polityki”. NED ucieleśnia to napięcie. Choć twierdzi, że wzmacnia ludzką sprawczość, systematycznie omija powolne, organiczne procesy, przez które faktycznie kształtuje się legitymizacja polityczna. Oferuje abstrakcję zamiast porządku, procedurę zamiast autorytetu i moralną intencję zamiast trwałych instytucji.

Problem więc nie polega na tym, że Narodowa Fundacja na rzecz Demokracji nie sprostała swoim ideałom. Problem w tym, że te ideały – poczęte w zupełnie innym geopolitycznym i cywilizacyjnym momencie – nie odpowiadają już rzeczywistości. Utrwalając przestarzałą teorię wpływu, NED nie tylko marnuje zasoby. Aktywnie zapobiega powstaniu strategii pomocy zagranicznej i zaangażowania dostosowanej do świata wielobiegunowego, w którym stabilność, suwerenność i ciągłość cywilizacyjna liczą się bardziej niż menedżerskie wyobrażenia demokratyzacji.

Odpowiedzialność, odpowiedzialność

U podstaw problem z Narodową Fundacją na rzecz Demokracji nie polega na ideologicznej przesadzie, ale na instytucjonalnym nieporządku. NED zajmuje szarą strefę w amerykańskim systemie konstytucyjnym: finansowany przez Kongres, operacyjnie przyległy do Departamentu Stanu USA, a jednocześnie izolowany od znaczącej kontroli wykonawczej. Ta dwuznaczność pozwoliła mu wywierać wpływ za granicą, unikając form nadzoru, które normalnie ograniczają instrumenty amerykańskiej polityki zagranicznej.

W kategoriach konstytucyjnych nie jest to drobna wada. Polityka zagraniczna nie jest swobodnie zawieszonym działaniem delegowanym na półprywatnych aktorów; jest funkcją wykonawczą, podlegającą alokacji kongresowej i limitom statutowym, ale ostatecznie zunifikowaną w prezydencie. Kongres może finansować programy, ale konstytucyjnie nie może tworzyć równoległych organów dyplomatycznych działających poza nadzorem wykonawczym. A właśnie tym stał się NED.

Obrońcy NED często odpowiadają, że jest „niezależny z założenia”. To prawda – ale niezależny od czego, dokładnie? Niezależność od codziennej dyplomacji to jedno. Niezależność od władzy wykonawczej, wymogów sprawozdawczości statutowej i prawnego nadzoru to drugie. To drugie to nie niezależność; to

wyłączenie. A wyłączenia, raz znormalizowane, rozprzestrzeniają się jako władza niepoddana rozliczeniom.

To napięcie stało się szczególnie widoczne za administracji Trumpa. Kierownictwo NED zachowywało się coraz częściej nie jako neutralne narzędzie polityki USA, ale jako samodzielny aktor zgodny z określonym konsensusem ideologicznym w Waszyngtonie. Administracje się zmieniają, ale NED pozostaje u władzy. Organizacja, która uzależnia swoją współpracę od ideologicznej zgodności urzędującego prezydenta, nie służy już państwu – próbuje je przetrwać.

Niedociągnięcia w zakresie przejrzystości pogłębiają ten problem. Pomimo otrzymywania setek milionów dolarów z funduszy publicznych, NED wielokrotnie opierał się znaczącemu ujawnianiu informacji dotyczących beneficjentów, decyzji operacyjnych i koordynacji z innymi organami rządu. Raportowanie jest często formalne, a nie merytoryczne, zaspokajając literę języka alokacji, podczas gdy uchylając się od jego ducha. To nie tylko zła praktyka zarządzania – narusza przesłankę, na podstawie której Kongres w ogóle może przyznawać fundusze.

Gdyby prawo było stosowane konsekwentnie, Kongres stanąłby przed jasnym wyborem. Albo NED musi zostać mocno przywrócony w ramach koordynacji wykonawczej, przejrzystości statutowej i wykonalnych limitów, albo musi zostać pozbawiony finansowania i rozwiązany. Nie może trwać obecny układ, w którym quasi-rządowy organ sprawuje realną władzę polityczną za granicą, nie odpowiadając w pełni przed nikim.

Metafizyka biurokracji

Najgłębsza wada Narodowej Fundacji na rzecz Demokracji nie jest proceduralna, ale koncepcyjna. Działa ona w oparciu o teorię demokracji, która myli mechanizm z legitymizacją i proces z porządkiem. Ta teoria mogła wydawać się prawdopodobna pod koniec zimnej wojny. W obecnej erze jest obciążeniem.

W sercu modelu NED leży proste założenie: że demokrację można odegnać poprzez pielęgnowanie formalnych instytucji – wyborów, NGO-sów, platform medialnych, sieci aktywistycznych – w dużej mierze niezależnych od spójności kulturowej, ciągłości historycznej czy zdolności suwerennych. Według tego poglądu, gdy „infrastruktura” jest na miejscu, legitymizacja polityczna nastąpi. Doświadczenie pokazało odwrotność.

Na długo przed nowoczesnym państwem administracyjnym Alexis de Tocqueville zauważył, że formy demokratyczne zależą od nawyków, obyczajów i wspólnych rozumień moralnych, których nie można inżynierować z góry. Demokracja nie jest systemem technicznym do zainstalowania; jest politycznym wyrazem już uporządkowanego społeczeństwa. Kiedy forma wyprzedza substancję, wybory stają się punktami zapalnymi, media stają się frakcyjne, a społeczeństwo obywatelskie staje się polem bitwy, a nie mediatorem.

Praktyka operacyjna NED odwraca ten porządek. Wychwala profesjonalistów NGO nad kościołami, rodzinami, lokalnymi władzami i instytucjami regionalnymi – aktorów z łatwością społeczną, ale z małym organicznym mandatem. Ci pośrednicy są następnie przedstawiani jako reprezentanci „ludu”, pomimo braku trwałej legitymacji. Przewidywalnym rezultatem jest reakcja: demokratyczna procedura bez demokratycznej zgody.

W świecie wielobiegunowym to niepowodzenie staje się strategiczne. Tam, gdzie NED podważa porządek, rywale wykorzystują pustkę. Chiny oferują kontrakty. Rosja oferuje bezpieczeństwo. Stany Zjednoczone oferują proceduralne wymagania oderwane od lokalnych realiów – i są wtedy zaskoczone, gdy ich wpływ upada.

Droga naprzód

Ostatnie głosowanie w Izbie Reprezentantów za utrzymaniem 315 milionów dolarów finansowania NED – pomimo wysiłku, aby je pozbawić finansowania – ujawnia granice samej reformy

kongresowej. Inercja alokacji chroni instytucje dziedziczne, nawet gdy przeczą one deklarowanym priorytetom wykonawczym. To nie jest porażka; to sygnał.

Zgodnie z obowiązującym prawem, Biuro Zarządzania i Budżetu posiada prawne mechanizmy na mocy Ustawy o Kontroli Funduszy Zastrzeżonych z 1974 roku, aby odroczyć lub anulować fundusze, które kolidują z wykonawczymi ustaleniami polityki zagranicznej. Wniosek OMB na rok fiskalny 2026 o wyzerowanie finansowania NED nie był zatem symboliczny. Był uzasadniony konstytucyjnie.

Proceduralne pozbawienie finansowania nie jest ustępstwem. Jest potwierdzeniem porządku konstytucyjnego: Kongres przyznaje fundusze z warunkami, podczas gdy władza wykonawcza odmawia realizacji niespójnej polityki. Właściwie użyty, OMB staje się hamulcem na instytucjonalne dryfowanie, a nie przeciwnikiem władzy ustawodawczej.

Jeśli Narodowa Fundacja na rzecz Demokracji jest przestarzała, pytanie nie brzmi, czy coś powinno ją zastąpić, ale jakie zasady powinny rządzić tym zastąpieniem. Postliberalny reżim pomocy zagranicznej zaczynałby od prymatu suwerenności, organicznego rozwoju politycznego i porządku przed ideologią. Uprzywilejowałby trwałe instytucje nad pośrednikami aktywistów i jasność nad abstrakcją.

NED narodził się w momencie, gdy ideologia wydawała się przeznaczeniem, a procedura wydawała się wystarczająca. Ten moment minął. Zadanie teraz polega nie na zachowaniu jego mechaniki, ale na zastąpieniu go podejściem zdolnym do angażowania świata takim, jakim jest, a nie takim, jakim wydawał się z końcowych lat zimnej wojny.