



BIULETYN

Nr 57 (1294), 10 czerwca 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Dariusz Kafan
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Niewykorzystany potencjał współpracy UE z Ameryką Łacińską i Karaibami

Kinga Brudzińska

W dniach 10–11 czerwca w Brukseli odbędzie się szczyt Unia Europejska–Ameryka Łacińska i Karaiby. Dla państw UE, w tym Polski, będzie on okazją do ożywienia wzajemnych relacji, które osłabiły się m.in. ze względu na kryzys w strefie euro oraz silne zaangażowanie Chin w regionie. Pierwszym krokiem w tymi kierunku powinno być doprowadzenie do zakończenia negocjacji o dialogu politycznym i współpracy z Kubą, a także podpisanie nowych umów handlowych (z Mercosurem) oraz aktualizacja istniejących (z Chile i Meksykiem).

W 1999 r. ustanowiono strategiczne partnerstwo między Unią Europejską a krajami Ameryki Łacińskiej i Karaibów (AŁiK). Kwintesencją współpracy pozostają relacje gospodarcze – czego dowodzi fakt, że UE nadal jest największym zagranicznym inwestorem w regionie oraz jego drugim co do wielkości obrotów partnerem handlowym – lecz obie strony starają się rozwijać dialog także w zakresie ochrony środowiska, zmian klimatycznych, migracji oraz działań na rzecz równouprawnienia płci i praw kobiet, inwestycji i przedsiębiorczości. Wydaje się jednak, że oficjalne deklaracje po szczytach nie przekładają się na czyny, a obydwa regiony nadal nie przypisują sobie wzajemnie ważnego miejsca w polityce zagranicznej. Winne są tu obie strony dialogu oraz częściowo jego formuła.

Odmienne priorytety. Sytuacja w krajach bezpośrednio sąsiadujących z UE wpływa na jej bezpieczeństwo. Dlatego w obliczu wyzwań takich jak obecne, tj. konfliktu rosyjsko-ukraińskiego czy fali nielegalnej migracji do Europy, Unia jeszcze bardziej koncentruje się na polityce sąsiedztwa, siłą rzeczy zmniejszając swoje zaangażowanie w innych regionach. Jej priorytetami pozostają więc Bliski Wschód i Afryka Północna oraz Europa Wschodnia. Nie bez znaczenia są również kryzys gospodarczy oraz trudności w strefie euro, które spowodowały, że UE skupiła się na rozwiązywaniu problemów wewnętrznych. Szczególnie chodzi tu o osłabienie pozycji Hiszpanii, która jest głównym promotorem zbliżenia Unii do Ameryki Łacińskiej – należy pamiętać, że to Madryt w dużej mierze wpływał na organizację biregionalnych szczytów i na kształtowanie polityki unijnej wobec Kuby, czy też zabiegał o utworzenie międzyrządowej Fundacji UE–AŁiK. Możliwości „latynoamerykanizacji” polityki europejskiej przez Hiszpanię zmniejszyły się również po wprowadzeniu w życie w 2009 r. Traktatu lizbońskiego, który ograniczył rolę kraju sprawującego prezydencję.

Z drugiej strony dla państw AŁiK, ze względu na rozmiary kontynentu, najważniejszymi partnerami są kraje z nimi sąsiadujące, a także USA oraz od niedawna kraje Azji i Pacyfiku. W 2009 r. Chiny wyprzedziły UE w rankingu partnerów handlowych większości krajów regionu, w tym Argentyny, Brazylii, Chile, Kolumbii czy Urugwaju. To przede wszystkim dzięki dobrej koniunkturze w regionie (wg danych OECD w latach 2004–2014 wzrost gospodarczy w krajach AŁiK wynosił rocznie średnio 4,1%), kraje AŁiK rozwijają swoje relacje z nowymi partnerami, pozostawiając UE na drugim planie. Unia straciła na atrakcyjności przede wszystkim jako rynek eksportowy. Wprawdzie w ciągu ostatniej dekady eksport krajów AŁiK do UE utrzymywał się na podobnym poziomie (średnio 18% całości eksportu regionu), jednak ich eksport do Chin wzrósł dwukrotnie (z 6% do 12%). Najlepszymi przykładami zwrotu krajów AŁiK ku Azji są: negocjowane wszechstronne porozumienie o wolnym handlu (tzw. Partnerstwo Transpacyficzne) przez Chile, Meksyk, Peru, USA i Kanadę z Australią, Brunei, Japonią, Malezją, Nową Zelandią, Singapurem i Wietnamem, oraz utworzenie przez Chile, Meksyk, Peru i Kolumbię Sojuszu Pacyfiku, który jest jednym z najlepiej zapowiadających się gospodarczych ugrupowań integracyjnych w regionie. Warto wspomnieć również o otwartości rynków latynoamerykańskich (przede wszystkim Brazylii, Argentyny, Ekwadoru czy Urugwaju) na rozwijanie ściślejszej

współpracy gospodarczej z Rosją, która – dotknięta sankcjami unijnymi – zaczęła szukać potencjalnych rynków zbytu na produkty żywnościowe w Ameryce.

Bardziej wielość niż dialog. Pewnym ograniczeniem w rozwoju relacji między UE a Ameryką Łacińską i Karaibami może być też formuła tego dialogu, w którym bierze udział aż 61 krajów. W rezultacie od jakiegoś czasu można zaobserwować zmianę podejścia Brukseli, która coraz częściej skupia się na rozwijaniu relacji z poszczególnymi krajami, a nie regionem jako całością, co z praktycznego punktu widzenia jest zrozumiałe. Zmiany charakteru biregionalnych relacji wynikają również m.in. z trudności w rozwijaniu stosunków z organizacjami regionalnymi, o czym świadczy np. trwająca od dwóch dekad stagnacja w negocjacjach dotyczących umowy o wolnym handlu między UE a Mercosurem. Ponadto Wspólnota Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (CELAC) nie ma osobowości prawnej, jest jedynie stowarzyszeniem państw regionu i nie posiada mandatu takiego jak KE.

Obszary współpracy. Polityka UE wobec regionu AŁiK powinna skupić się na czterech priorytetach, takich jak:

1) Doprowadzenie do podpisania umowy o dialogu politycznym i współpracy z Kubą. Mimo że w swojej polityce wobec Kuby UE nadal kieruje się wspólnym stanowiskiem ustalonym w 1996 r. (które nie wiąże się z sankcjami, ale uzależnia dialog z Hawaną od poprawy sytuacji w zakresie praw człowieka i wolności politycznych), w lutym ub.r. rozpoczęła negocjacje zmierzające do nawiązania oficjalnych stosunków. Biorąc pod uwagę rozpoczęcie procesu normalizującego stosunki dyplomatyczne między Kubą a USA, zmiany systemowe na wyspie wydają się nieuniknione. Skoro 14 spośród państw członkowskich ma już z Hawaną umowy gospodarcze, zapewne dojdzie też do podpisania umowy UE–Kuba dotyczącej dialogu politycznego i współpracy. Umowa ta prawdopodobnie wpłynie pozytywnie także na rozwój wzajemnej współpracy gospodarczej. Kuba jest rynkiem małym (11 mln konsumentów), ale nienasyconym, ze względu na brak nowoczesnych technologii i infrastruktury hotelowej czy niedobory podstawowych produktów, takich jak artykuły spożywcze, leki i urządzenia medyczne. O tym, że państwa członkowskie zauważają ten potencjał, świadczyć może majowa wizyta na Kubie prezydenta Francji François Hollande’a. Im wcześniej UE stworzy ramy współpracy z tym państwem, tym rządzie państwa członkowskie będą się starały prowadzić niezależną politykę.

2) Rozwijanie współpracy gospodarczej, a przede wszystkim aktualizacja istniejących umów o wolnym handlu z Chile i Meksykiem oraz podpisanie umowy o wolnym handlu z Mercosurem. Jak dotąd, Unia prowadzi ostrożną politykę, oczekując na wyniki analiz dotychczasowego funkcjonowania umów z Chile i Meksykiem. Może to postawić UE w pozycji mniej korzystnej względem innych partnerów, z którymi te państwa posiadają lub negocjują umowy o charakterze gospodarczym. Strona meksykańska i chilijska mogą definitywnie ugruntować priorytety swojej polityki zagranicznej w regionie obu Ameryk oraz Azji i Pacyfiku, pozostawiając Europę na dalekim planie. UE powinna również zabiegać o zakończenie negocjacji umowy o wolnym handlu z Mercosurem. Oznaczałoby to podpisanie umowy z Brazylią, która jest największą gospodarką regionu.

3) Pogłębianie współpracy w ramach europejskiej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony z zainteresowanymi państwami, by wzmocnić w oczach krajów AŁiK wizerunek UE jako gwaranta bezpieczeństwa. Warto wspomnieć, że Argentyna, Dominikana czy Brazylia angażowały się już w unijną politykę rozwiązywania sytuacji kryzysowych w krajach takich jak Haiti, Bośnia i Hercegowina czy Demokratyczna Republika Konga. W 2014 r. podpisano ramowe porozumienie o współpracy (FPA) z Chile i Kolumbią, a porozumienie z Brazylią jest w trakcie negocjacji. Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego mogłaby pogłębić więzi między regionami.

4) Rozwijanie współpracy w dziedzinach edukacji i innowacji. Pomimo dobrej ostatniej dekady, w regionie wciąż trwa spowolnienie gospodarcze, które rozpoczęło się w 2010 r. (wzrost gospodarczy AŁiK wyniósł ok. 1% wobec 2,9% w 2012). Aby kraje AŁiK uniknęły pułapki średniego dochodu, muszą jeszcze więcej inwestować w edukację oraz innowacje. UE, która również boryka się z problemem niskiego wzrostu gospodarczego, mogłaby z tym regionem wymienić doświadczenia w zakresie kształtowania polityki edukacyjnej i stymulowania innowacji,

Interes Polski. Ze względu na małe znaczenie Ameryki Łacińskiej i Karaibów w polskiej polityce zagranicznej, a co za tym idzie niewielką liczbę pracowników administracji zajmujących się tą tematyką, Polska powinna skoncentrować swoje wysiłki na dwóch obszarach. Po pierwsze, mogłaby kontynuować wspieranie dialogu UE z Kubą. Poza aktywnością na scenie unijnej, należałoby również przeprowadzić polsko-kubańskie konsultacje polityczne i gospodarcze, podobnie jak uczyniły już inne kraje członkowskie (np. Francja, Węgry, Hiszpania, Holandia). Po drugie, mogłaby aktywnie uczestniczyć w negocjacjach umów o wolnym handlu z Chile i Meksykiem. Jest to ważne dlatego, że dalsza liberalizacja handlu przyniosłaby korzyści także polskim firmom zainteresowanym ekspansją na te rynki. Należy pamiętać, że największa inwestycja wolnej Polski (produkcja miedzi przez KGHM) znajduje się właśnie w Chile, dlatego będzie rosło zainteresowanie tym krajem polskich przedsiębiorców, przede wszystkim tych z branży górniczej. Perspektywnym rynkiem jest również Meksyk (dodany do listy Ministerstwa Gospodarki w 2014 r.) – w ciągu dekady polski eksport do tego kraju zwiększył się sześciokrotnie.

Chociaż UE (w tym Polska) nie traktuje krajów Ameryki Łacińskiej i Karaibów jako pierwszoplanowych partnerów, powinna zabiegać o poprawę relacji z regionem, a także – pomimo wielu możliwych obszarów współpracy – skoncentrować się przede wszystkim na odzyskaniu konkurencyjności w regionie.