



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 66 (1639), 9 maja 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Główne problemy na VIII Szczycie Ameryk w Limie

Bartłomiej Znojek

Ostatni szczyt Ameryk dotyczył przede wszystkim działań antykorupcyjnych oraz sytuacji w Wenezueli. USA potraktowały go jako okazję do pokazania, jak zamierzają wzmacniać swój status najważniejszego partnera państw Ameryki Łacińskiej. Jednak polityka latynoamerykańska administracji Donalda Trumpa jest niespójna, co sprzyja wzrostowi wpływów Chin w regionie. Ekspansja chińska to także wyzwanie dla UE, która chce aktywniej współpracować z partnerami latynoamerykańskimi.

Szczyty Ameryk to najważniejsze forum dialogu przywódców państw amerykańskich. Zostały zainicjowane przez USA w 1994 r. i odbywają się co trzy lata. Niemniej od połowy ubiegłej dekady znaczenie tego formatu zmniejszało się wraz z rozwojem nowych inicjatyw współpracy regionalnej w Ameryce Łacińskiej (np. Unii Narodów Południowoamerykańskich – Unasur). Poprzedni szczyt w Panamie w 2015 r. odbył się pod znakiem przywrócenia stosunków dyplomatycznych z Kubą przez administrację Baracka Obamy. Natomiast na przebieg tegorocznego szczytu w Limie (13–14 kwietnia) wpłynęły skandale korupcyjne w Ameryce Łacińskiej oraz destabilizacja sytuacji w Wenezueli pod rządami prezydenta Nicolása Maduro. Udział w spotkaniu miał być okazją do pierwszej wizyty prezydenta Donalda Trumpa w Ameryce Łacińskiej.

Walka z korupcją. Wybór głównego tematu szczytu („Demokratyczne rządy wobec korupcji”) to przede wszystkim echa głośnego śledztwa w Brazylii (znanego pod nazwą Lava Jato) prowadzonego od 2014 r. Jego rezultatem było ujawnienie sieci powiązań korupcyjnych obejmującej największe firmy brazylijskie i polityków różnych opcji i szczebli władzy.

Problem korupcji nie jest w regionie zjawiskiem nowym, ale po raz pierwszy został nagłośniony w takiej skali. Zarzuty o przyjmowanie łapówek objęły m.in. byłego prezydenta Brazylii Luíza Inácia Lula da Silvę (w styczniu został skazany na 12 lat więzienia) i obecną głowę państwa Michela Temera (jak dotąd parlament odrzucał wnioski o postawienie go przed sądem). Okazało się, że powiązania korupcyjne sięgają też wysokich rangą polityków w innych państwach regionu, m.in. w Argentynie, Ekwadorze, Kolumbii, Meksyku, Wenezueli czy Peru (które było gospodarzem szczytu). W deklaracji końcowej ze spotkania w Limie znalazł się obszerny katalog rekomendacji i dobrych praktyk w sprawie zwalczania korupcji.

Kwestia Wenezueli. Szczyt w Limie odbył się rok po wybuchu protestów w związku z decyzjami władz Wenezueli mającymi sparaliżować działanie demokratycznie wybranego parlamentu (od grudnia 2015 r. większość miała w nim opozycja). Stłumienie kilkumiesięcznych manifestacji i rozbięcie opozycji pozwoliło Maduro na konsolidację rządów. Tegoroczna decyzja władz wenezuelskich o przeprowadzeniu 20 maja przyspieszonych wyborów prezydenckich spotkała się z zastrzeżeniami m.in. największych państw latynoamerykańskich, USA i UE. Wyrażały one wątpliwości co do legalności decyzji i braku gwarancji dla równego udziału opozycji. Decyzja o wyborach skłoniła władze peruwiańskie do wycofania zaproszenia na szczyt dla Maduro.

Napiętej sytuacji politycznej w Wenezueli towarzyszą narastające od kilku lat trudności gospodarcze. Ich przejawem jest kryzys humanitarny wynikający m.in. z niedostatku podstawowych dóbr (żywności czy leków) i będący głównym powodem emigracji. Według szacunków Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji w latach 2015–2017 liczba Wenezuelczyków przebywających poza krajem wzrosła z blisko 700 tys. do 1,6 mln osób. Najwięcej migrantów przyjęła Kolumbia (wzrost z 49 tys. do 600 tys.).

Podczas szczytu 16 państw regionu (m.in. Argentyna, Brazylia, Kolumbia, Peru, Kanada i USA) podpisało deklarację wzywającą władze wenezuelskie do przywrócenia porządku konstytucyjnego i dopuszczenia pomocy humanitarnej. Władze Wenezueli konsekwentnie odrzucają te postulaty mimo szeregu sankcji wprowadzonych – m.in. przez USA i UE – wobec osób związanych z reżimem. Trwałość rządów Maduro wynika ze wsparcia – głównie kredytowego – Chin i Rosji. Dla ChRL to element ekspansji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej i promowania własnego modelu rozwoju. Dla Rosji Wenezuela jest jednym z obszarów rywalizacji z USA i podważania ich międzynarodowej pozycji. Przy okazji spotkania w Limie media rosyjskie w regionie wtórowały argumentom Maduro, że szczyty Ameryk to narzędzie narzucania woli państwom latynoamerykańskim przez Stany Zjednoczone.

Miejsce USA w regionie. Prezydent Trump odwołał swój udział w szczycie z uwagi na sytuację w Syrii po ataku chemicznym 7 kwietnia. Na czele delegacji USA stanął wiceprezydent Mike Pence. Trudność jego misji wynikała z faktu, że polityka latynoamerykańska obecnej administracji jest postrzegana przez pryzmat konfrontacyjnych decyzji i retoryki prezydenta. Chodzi m.in. o zaostrzenie polityki imigracyjnej, w tym determinację w rozbudowie muru na granicy z Meksykiem oraz rewizję umów handlowych (głównie negocjacje NAFTA). Na wizerunek USA w regionie negatywnie wpłynęły także niedawne groźby zablokowania funduszy dla państw, które – zdaniem administracji Trumpa – niedostatecznie zwalczają przestępczość narkotykową. Nie ustały też echa zeszłorocznych sugestii prezydenta co do ewentualnej interwencji wojskowej w Wenezueli.

Pence starał się łagodzić negatywny wydźwięk polityki administracji i dowodzić, że USA chcą wzmacniać swoją pozycję najważniejszego partnera państw Ameryki Łacińskiej. Stany Zjednoczone widzą w nich ważnych sojuszników w tworzeniu przeciwwagi dla ekspansji gospodarczej Chin. Jednak z prezentowanych przez USA koncepcji trudno odczytać, jak ta współpraca ma wyglądać. Z deklaracji wiceprezydenta wynikało, że USA chcą wzmocnić swoją funkcję głównego promotora wolności i demokracji w regionie. Pence wskazał na Kubę i Wenezuelę jako przykłady państw niedemokratycznych w Ameryce Łacińskiej. Stany Zjednoczone zamierzają z jednej strony wywierać presję na takie rządy (np. poprzez sankcje), a z drugiej strony wspierać ich obywateli. Chodzi nie tylko o opozycję demokratyczną. Podczas szczytu Pence ogłosił m.in. wsparcie finansowe dla Kolumbii w przyjmowaniu wenezuelskich imigrantów.

Wnioski. Deklaracja końcowa szczytu w Limie dotycząca walki z korupcją pozostanie ważnym punktem odniesienia w ocenie postępów wprowadzania rozwiązań antykorupcyjnych. Ich realizacja w regionie to jednak kwestia długiej perspektywy i oporu politycznego, gdy zarzuty korupcyjne obejmują przedstawicieli władz.

Wątpliwe jest, czy izolacja wenezuelskiego rządu skłoni go do przywrócenia porządku konstytucyjnego. Decyzję o wycofaniu zaproszenia dla Maduro osłabia fakt, że podobne kryteria nie zostały zastosowane w przypadku Kuby. Następstwem zaangażowania Chin i Rosji w Wenezueli może być utrwalenie jej pozycji jako głównego źródła niestabilności w regionie. Jej niedemokratyczne rządy będą tym samym legitymizowały działalność polityków naruszających porządek konstytucyjny w innych państwach. Przykładem jest prezydent Boliwii Evo Morales, który, wbrew ustawie zasadniczej i sprzeciwowi w referendum w 2016 r. w sprawie wydłużenia limitu kadencji, będzie się ubiegał o czwartą prezydenturę w 2019 r.

Spotkanie w Limie pokazuje, że administracja Trumpa widzi konieczność zareagowania na rosnącą konkurencję o wpływy w Ameryce Łacińskiej. Trudno jednak mówić o jednolitej koncepcji, biorąc pod uwagę niespójny przekaz deklaracji prezydenta i jego administracji. Nieobecność Trumpa w Limie wzmacnia argumenty zwolenników tezy o malejącym zainteresowaniu Stanów Zjednoczonych Ameryką Łacińską. Na tym tle Chiny mogą prezentować się jako wiarygodny partner regionu, pozytywnie wpływający na rozwój gospodarczy. W przeciwieństwie do USA ChRL nie stosuje groźb ani nie narzuca swoich koncepcji politycznych.

Trudności USA w zwiększaniu zaangażowania w Ameryce Łacińskiej mogą być szansą na większą obecność UE w regionie. Jednak Unia powinna dokładnie określić sposoby skutecznego konkurowania z takimi rywalami jak Chiny. Okazją do tego są trwające przygotowania nowej strategii UE wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Przewaga Unii nad konkurentami o wpływy w regionie będzie zależała przede wszystkim od odpowiednich nakładów na współpracę i wsparcie rozwoju latynoamerykańskich partnerów. Ważnym czynnikiem pozostanie rozwój preferencyjnych powiązań handlowych, zwłaszcza finalizacja umowy z Mercosurem. UE mogłaby też stać się kluczowym partnerem państw latynoamerykańskich w staraniach o reformę ONZ, przede wszystkim Rady Bezpieczeństwa.