



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 31 (371) • 18 maja 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Polityka Unii Europejskiej wobec Ameryki Łacińskiej. Perspektywy po szczycie w Wiedniu

Beata Wojna

Przebieg szczytu Unia Europejska – Ameryka Łacińska i Karaiby wpisuje się w dynamikę poprzednich spotkań, które niewiele wnosily do stosunków biregionalnych. Niemniej jednak uczestnicy potwierdzili dążenie do rozszerzenia sieci umów o wolnym handlu łączących oba regiony. Zakończenia negocjacji z Mercosurem oraz z Ameryką Środkową nie należy się spodziewać wcześniej niż w ciągu kilkunastu lat. Biorąc pod uwagę potencjał Brazylii, powstanie strefy wolnego handlu doprowadzi do znacznego wzrostu wymiany handlowej między obydwooma ugrupowaniami, a państwo to stanie się w przyszłości głównym dostawcą produktów rolnych na rynek europejski.

W Wiedniu 12 maja br. odbyło się spotkanie szefów rządów i państw Unii Europejskiej oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Celem czwartego już, poczynszy od 1999 r., szczytu było wzmocnienie stosunków politycznych i gospodarczych. Spotkanie zakończyło się przyjęciem ogólnikowej deklaracji politycznej i decyzją o rozpoczęciu negocjacji w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między UE a państwami Ameryki Środkowej. Kolejny raz potwierdzone zostały trudności w pogłębieniu współpracy politycznej i gospodarczej między obydwooma regionami.

Podstawy współpracy. Stosunki między Unią Europejską a Ameryką Łacińską i Karaibami opierają się na trzech filarach: dążeniu do partnerstwa strategicznego we wspieraniu multilateralizmu, rozwoju stosunków gospodarczych przez tworzenie stref wolnego handlu, oraz pomocy rozwojowej. UE utrzymuje zinstytucjonalizowany dialog polityczny na poziomie biregionalnym – co dwa lata odbywają się spotkania na szczeblu szefów państw i rządów unijnych i latynoamerykańskich, oraz subregionalnym – z poszczególnymi ugrupowaniami integracyjnymi: Mercosurem, Środkowoamerykańskim Wspólnym Rynkiem, Wspólnotą Andyjską, jak również z Meksykiem i Chile.

Relacje mają charakter asymetryczny. UE jest drugim po Stanach Zjednoczonych partnerem handlowym Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz pierwszym partnerem handlowym Mercosuru, a wraz z państwami członkowskimi – największym dawcą pomocy rozwojowej. Z perspektywy unijnej, współpraca wygląda jednak mniej imponująco. Unia Europejska podpisała dopiero dwie umowy stowarzyszeniowe, które doprowadziły do utworzenia stref wolnego handlu: z Meksykiem (1997) i Chile (2002). Obroty handlowe UE z całym regionem są niewielkie. Eksport unijny do Ameryki Łacińskiej i Karaibów, wynoszący w 2004 r. 55 300 mln euro, stanowił zaledwie 5,7% całości unijnego eksportu, a import równy 63 100 mln euro odpowiadał 6,2% całości unijnego importu. Wyrazem małego zaangażowania Unii jest również ograniczona pomoc rozwojowa – około 500 milionów euro rocznie od 1996 r., co stanowi 7% pomocy przeznaczonej przez UE na ten cel.

Interesy państw członkowskich. Chociaż Ameryka Łacińska i Karaiby mają dla całej UE niewielkie znaczenie, niektórzy jej członkowie wykazują szczególne zainteresowanie współpracą biregionalną. Są to Hiszpania i Portugalia, które ze względu na więzi historyczne mają uprzywilejowane stosunki z regionem. Hiszpania jest drugim, po Stanach Zjednoczonych, inwestorem w państwach latynoamerykańskich. Region jest także ważny dla Francji, Wielkiej Brytanii i Holandii, które są powiązane z nim przez handel i inwestycje, między innymi w sektorze energetycznym. Partnerem tych państw są przede wszystkim Mercosur i będąca częścią tego ugrupowania Brazylia, która w połowie stulecia

będzie należała, wraz z Chinami, Indiami i Rosją, do grupy krajów odgrywających największą rolę w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.

Państwa europejskie oczekują, że dzięki zaangażowaniu UE w tworzenie stref wolnego handlu umocnią swoją pozycję gospodarczą w regionie. Spodziewają się również, że UE, dzięki umowom uzależniającym przyznanie pomocy rozwojowej od wypełniania standardów demokratycznych przez państwa latynoamerykańskie, będzie miała korzystny wpływ na ich stabilizację. A to jest niezbędnym warunkiem rozwoju kontaktów handlowych i inwestycji.

Oprócz aspektów gospodarczych ważne są polityczne przesłanki współpracy z Ameryką Łacińską i Karaibami. Ze względu na aspiracje UE jako uczestnika stosunków międzynarodowych państwa latynoamerykańskie, poszukujące zrównoważenia wpływów Stanów Zjednoczonych, są interesującym partnerem politycznym. Zwłaszcza że zarówno państwa unijne, jak i latynoamerykańskie podkreślały niejednokrotnie poparcie dla multilateralizmu w stosunkach międzynarodowych.

Problemy. Rozwój współpracy napotyka duże trudności. Główną przyczyną są problemy z integracją oraz niestabilność polityczna w Ameryce Łacińskiej. W ostatnich miesiącach, w związku z wyborami prezydenckimi w większości krajów latynoamerykańskich, nastąpiło wzmocnienie populistycznych lewicowych sił politycznych. Jest to szczególnie widoczne w państwach andyjskich, głównie w Boliwii, Ekwadorze i Peru, gdzie silne są sympatie dla Wenezueli Hugo Chaveza i Kuby Fidela Castro. Nowe tendencje przyczyniają się do pogłębienia różnic między poszczególnymi krajami i raczej uniemożliwiają dalszą integrację regionalną. UE traci w ten sposób partnera do dialogu, który odbywa się przede wszystkim na poziomie ugrupowań integracyjnych. Problemy te były zresztą widoczne w czasie szczytu, zdominowanego przez napięcia między państwami andyjskimi, oskarżającymi się wzajemnie o blokowanie integracji regionalnej. Na krótko przed szczytem, w kwietniu br., prezydent Hugo Chavez ogłosił bowiem decyzję o wystąpieniu ze Wspólnoty Andyjskiej, kwestionując tym samym jej spójność, a nawet samo istnienie. Duże kontrowersje wzbudził również dekret nowego prezydenta Boliwii Evo Moralesa o nacjonalizacji rynku gazu ziemnego i ropy naftowej. Decyzja ta niekorzystnie wpływa na interesy przedsiębiorstw z Hiszpanii, Brazylii, Francji i Wielkiej Brytanii, które zainwestowały w boliwijski sektor energetyczny. W tej sytuacji nie doszło nawet do planowanego spotkania unijnej *trojki* z przedstawicielami Wspólnoty Andyjskiej.

Problemem są także rozbieżności w interesach gospodarczych. Ich wyrazem są trwające od 1999 r. negocjacje umowy stowarzyszeniowej UE-Mercosur. Brazylia dąży do utworzenia strefy wolnego handlu otwartej na produkty nie tylko przemysłowe, ale i rolne. UE sprzeciwia się temu w obawie o skutki dla sektorów mięsnego (brazylijski sektor jest jednym z najbardziej konkurencyjnych na świecie) oraz cukru i alkoholu (koszty wyprodukowania tych towarów w Brazylii są dwu-, a nawet prawie trzykrotnie niższe). W zamian za ustępstwa Unia wymaga otwarcia Mercosuru na usługi z państw członkowskich. W listopadzie 2004 r. negocjacje zostały zawieszono, a obie strony uzależniły swoje stanowiska od wyników rokowań w sprawie liberalizacji handlu prowadzonych w Światowej Organizacji Handlu w ramach rundy Doha. Dopiero po ich zamknięciu możliwe będzie ponowne podjęcie rozmów.

Perspektywy. Wkład szczytu w pogłębienie relacji między regionami jest ograniczony. Spotkanie wpisuje się raczej w dynamikę poprzednich szczytów, których ogólnikowe deklaracje w niewielkim stopniu pokrywały się z ambitnymi założeniami i hasłami. Jedynym pozytywnym aspektem jest to, iż jego uczestnicy potwierdzili dążenie do rozszerzenia sieci umów stowarzyszeniowych łączących Unię Europejską z Ameryką Łacińską i Karaibami. W ciągu kilkunastu lat można się spodziewać, że dojdzie do zakończenia negocjacji z Mercosurem i Ameryką Środkową. Biorąc pod uwagę brazylijski potencjał i zainteresowanie współpracą gospodarczą z UE, powstanie strefy wolnego handlu doprowadzi prawdopodobnie do wzrostu wymiany handlowej między obydwojema ugrupowaniami, a Brazylia stanie się w przyszłości głównym dostawcą produktów rolnych na rynek europejski. Warto jednak pamiętać, że otwarcie rynków europejskich na produkty rolne z Brazylii może mieć negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze dla państw z silnie rozbudowanym sektorem rolnym, między innymi dla Polski i Francji.

Zanim to nastąpi, poszczególni członkowie UE staną przed koniecznością aktywniejszej obrony własnych interesów gospodarczych w obliczu niekorzystnych tendencji politycznych zachodzących w państwach andyjskich. Prowadzić to będzie do wzmocnienia nacisków na UE w celu jej bardziej aktywnego działania na rzecz stabilizacji Ameryki Łacińskiej, na przykład przez zwiększenie pomocy rozwojowej oraz zastosowanie instrumentów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zakładając, że nastąpi dalszy wzrost tendencji populistycznych i niedemokratycznych w państwach latynoamerykańskich, może okazać się, że to właśnie destabilizacja polityczna regionu służy większemu zaangażowaniu się UE.