



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 91 (1839), 8 lipca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski
Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Znaczenie USA w polityce rządu Brazylii

Bartłomiej Znojek

Objęcie władzy w Brazylii przez rząd prezydenta Jaira Bolsonaro w styczniu br. przyniosło zmiany w jej polityce zagranicznej. Najważniejsza to nadanie priorytetu stosunkom ze Stanami Zjednoczonymi, przez obecne władze brazylijskie uznawanymi za zasadniczego partnera, jeśli chodzi o rozwój gospodarczy i wzmacnianie pozycji międzynarodowej Brazylii. Główną przesłanką jest przekonanie o bliskości ideowej z administracją Donalda Trumpa, dlatego trwałość proamerykańskiego kierunku w polityce brazylijskiej nie jest pewna. Wyzwaniem dla jego utrzymania będą także stosunki Brazylii z jej innymi bliskimi partnerami, zwłaszcza Chinami.

Rząd Bolsonaro zamierza wzmacniać pozycję Brazylii przez większe zaangażowanie w „gronie państw zachodnich” i bliższą współpracę z najbardziej rozwiniętymi gospodarkami, wśród których wymienia USA i Izrael. Wyróżnia te państwa także z uwagi na chęć rozwoju stosunków z rządami zbliżonymi ideowo – dlatego jest też zainteresowany współpracą z Polską, Węgrami i Włochami. W rezultacie przykłada mniejszą niż poprzednicy wagę do współpracy w ramach BRICS i w gronie państw rozwijających się. Kładzie nacisk na zwiększanie konkurencyjności gospodarki, ponieważ Brazylia zajmuje odległe miejsca w rankingach otwartości rynku i łatwości prowadzenia biznesu. Kontynuuje starania poprzedniego rządu Michela Temera (2016–2018) o liberalizację gospodarczą. W urzeczywistnieniu tych aspiracji ma pomóc bliska współpraca z USA.

Podstawy nowych stosunków Brazylii z USA. Obecny rząd brazylijski kieruje się przekonaniem o podobieństwie poglądów z władzami USA przede wszystkim w kwestii intensywnego promowania wartości konserwatywnych, ale też w polityce zagranicznej. Przed objęciem władzy Bolsonaro zapowiadał, że pójdzie w ślady Trumpa i przeniesie ambasadę w Izraelu do Jerozolimy oraz wystąpi z porozumienia paryskiego w sprawie zmian klimatycznych. Krytycznie wypowiadał się też na temat chińskiego zaangażowania gospodarczego w Brazylii. Jako prezydent wybrał USA na cel pierwszej oficjalnej wizyty zagranicznej, choć poprzednicy tradycyjnie odwiedzali najpierw Argentynę (najważniejszego partnera w Ameryce Łacińskiej). Spotkanie Bolsonaro i Trumpa w marcu br. potwierdziło wzajemne zainteresowanie współpracą zwłaszcza w sferach gospodarczej i bezpieczeństwa.

Współpraca gospodarcza. USA to drugi największy partner handlowy Brazylii (trzeci, jeżeli uwzględnić UE jako całość). Wartość ich wymiany towarowej w 2018 r. sięgnęła 57,7 mld dol. – o 41 mld mniej niż w przypadku brazylijskiego handlu z Chinami, które wyprzedzają USA w tej dziedzinie od dekady. Rząd Bolsonaro chce zwiększyć wymianę ze Stanami Zjednoczonymi, ale do tego niezbędne jest usunięcie wzajemnych ograniczeń (zwłaszcza dla produktów rolno-spożywczych). Zgodził się jak dotąd na zmniejszenie restrykcji w imporcie pszenicy. Obie strony uzgodniły też m.in. warunki zniesienia zakazu importu wieprzowiny z USA i wołowiny z Brazylii. Dodatkowo Bolsonaro zdecydował o jednostronnym zniesieniu obowiązku wizowego dla obywateli USA (także dla Australii, Japonii i Kanady), tłumacząc to korzyściami dla brazylijskiej branży turystycznej.

Brazylia i USA przyjęły ponadto porozumienie umożliwiające komercyjne wykorzystanie brazylijskiego kosmodromu w Alcântarze. Reguluje ono zasady ochrony amerykańskich technologii niezbędne do prowadzenia startów rakiet kosmicznych. Oba państwa wynegocjowały umowę w tej sprawie na początku ubiegłej dekady, ale dokument odrzuciły rządy brazylijskie w latach 2003–2016 – uważały, że jego postanowienia naruszają suwerenność państwa. Starania o powrót do umowy podjął rząd Temer. Na jej finalizację przez obecne władze pozytywnie wpłynęła podjęta w lutym decyzja Boeinga i Embraera o utworzeniu joint venture w sektorze samolotów pasażerskich. Obie firmy są obecne w branży kosmicznej i mogą być ważnymi użytkownikami bazy w Alcântarze.

Rządowi Bolsonaro współpraca z USA ma pomóc w przeprowadzeniu reform na rzecz otwarcia rynku i poprawy warunków prowadzenia biznesu. Trump poparł członkostwo Brazylii w OECD, co oznacza, że de facto wycofał sprzeciw złożony wobec wniosku rządu Temer z 2017 r. W zamian brazylijski rząd zobowiązał się, że w przyszłych umowach w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) zrezygnuje z preferencji przysługujących państwom rozwijającym się.

Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa. Rząd Bolsonaro kładzie duży nacisk na rozwój stosunków z USA w tej sferze, w tym poprzez rozwój współpracy z NATO – poprzednie rządy krytycznie podchodziły do kontaktów z Sojuszem. Widzi w tym szansę na unowocześnienie sił zbrojnych oraz kontrakty dla krajowego przemysłu obronnego. Sukcesem Brazylii było zobowiązanie Trumpa do przyznania jej statusu ważnego partnera USA spoza NATO (*US major non-NATO ally*), co ułatwi dostęp do technologii wojskowych i szkoleń (w Ameryce Łacińskiej od 1998 r. taki status ma też Argentyna). Wojska obu państw mają też rozwijać zdolności do współdziałania.

Władze brazylijskie chcą też angażować się u boku USA w różne inicjatywy międzynarodowe, np. dialog nt. Bliskiego Wschodu. W lutym br. minister spraw zagranicznych Brazylii Ernesto Araújo uczestniczył w warszawskiej konferencji dotyczącej tego regionu jako jedyny przedstawiciel rządu z Ameryki Łacińskiej. Inny przykład to bliska współpraca z USA w sprawie doprowadzenia do zmian politycznych w Wenezueli, choć rząd Bolsonaro nie poparł interwencji wojskowej – opcji dopuszczanej przez administrację Trumpa.

Wnioski i perspektywy. Pierwsze miesiące tego roku przyniosły intensyfikację stosunków Brazylii i USA. Sukcesem Bolsonaro były przede wszystkim uzgodnienia dotyczące współpracy technologicznej i w dziedzinie obronności. W sferze gospodarczej na uwagę zasługują jednak jednostronne koncesje ze strony Brazylii na rzecz USA, zwłaszcza rezygnacja z preferencji w WTO. Tempo wzajemnego otwarcia rynków zależy w dużym stopniu od powodzenia procesu liberalizacji gospodarczej w Brazylii, a ta wymaga poważnych zmian w regulacjach i przezwyciężenia oporu sektorów popierających protekcyjny podejście (np. przemysłu).

Priorytetowe traktowanie USA przez Brazylię wynika głównie z faktu, że prezydentury Bolsonaro i Trumpa przypadają w tym samym czasie. Obu przywódców łączy wzajemne uznanie dla poglądów i sposobów sprawowania urzędu, ale też zmienność ich stanowisk. Jeżeli dojdzie do zmian rządów, trwałość proamerykańskiej polityki Brazylii nie jest pewna. Ponadto we władzach brazylijskich nie ma konsensusu w sprawie podejścia do USA. Ścisłą współpracę z nimi forsują głównie wpływowi synowie Bolsonaro oraz m.in. minister Araújo. Natomiast liczni dyplomaci czy wojskowi w brazylijskim rządzie, na czele z wiceprezydentem Hamiltonem Mourão, zabiegają o to, aby zbliżenie z USA nie odbywało się kosztem współpracy z innymi ważnymi partnerami. Moderujący wpływ tej drugiej grupy widać np. w tym, że Bolsonaro nie przeniósł jak dotąd ambasady w Izraelu i złagodził retorykę wobec Chin.

Stosunki Brazylii z ChRL to główne wyzwanie dla zacieśnienia współpracy z USA. Dla wielu brazylijskich eksporterów, np. soi, Chiny to najważniejszy odbiorca, a sprzedaż na ten rynek wzrasta w wyniku zaostrzenia amerykańsko-chińskiej wojny handlowej. Rząd Bolsonaro nie zamierza zrezygnować z udziału Huawei we wdrażaniu infrastruktury 5G w Brazylii i deklaruje zainteresowanie inicjatywą Pasa i Szlaku. Nie odrzuca też zaangażowania w BRICS – traktuje blok jako narzędzie współpracy w wybranych dziedzinach, np. gospodarce cyfrowej.

Zbliżenie z USA i państwami podobnymi ideologicznie wiązało się jak dotąd z mniejszą uwagą Brazylii poświęcaną stosunkom z takimi partnerami w Europie jak Francja czy Niemcy. Rządy tych dwóch krajów negatywnie odbierały np. to, że Bolsonaro wtóruje Trumpowi w krytyce polityki klimatycznej oraz dąży do rozluźnienia przepisów służących ochronie środowiska. Groźba Francji, że zablokuje umowę handlową UE–Mercosur, to jeden z powodów, dla których rząd Brazylii nie wycofał się z porozumienia paryskiego. Zastrzeżenia do polityki Bolsonaro ze strony poszczególnych europejskich członków NATO mogą utrudnić Brazylii formalizację dialogu z organizacją, np. uzyskanie statusu globalnego partnera Sojuszu.

Priorytetowe traktowanie USA w polityce Brazylii i Polski jest korzystne dla rozwoju polsko-brazylijskich kontaktów politycznych zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym w ramach potencjalnego dialogu Brazylii–NATO. Wzajemne zainteresowanie może też sprzyjać stosunkom gospodarczym i umożliwić np. sfinalizowanie – negocjowanej od kilku lat – umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, wyczekiwanej przez polskich inwestorów zainteresowanych rynkiem brazylijskim.