



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

BIULETYN

Nr 21 (1594), 6 lutego 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

Znaczenie procesu pokojowego w Kolumbii dla jej pozycji międzynarodowej

Bartłomiej Znojek

Proces pokojowy z największymi guerrillami to jedno z głównych wyzwań polityki wewnętrznej w Kolumbii. Stał się też ważnym narzędziem wzmocnienia pozycji międzynarodowej państwa i zacieśniania współpracy ze wspierającymi go partnerami zagranicznymi. W tym gronie wyróżnia się zwłaszcza ONZ, zaangażowana w weryfikację rozmów pokojowych i realizacji ich rezultatów. Obecność tej kwestii w pracach Rady Bezpieczeństwa ONZ daje okazję Polsce, jako niestałemu członkowi, do wzmocnienia polsko-kolumbijskiego dialogu politycznego i statusu liczącego się europejskiego partnera dla państw latynoamerykańskich.

W grudniu 2017 r. minął rok od wejścia w życie porozumienia pokojowego między rządem prezydenta Kolumbii Juana Manuela Santosa (u władzy od 2010 r.) a Rewolucyjnymi Siłami Zbrojnymi Kolumbii (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC) – największą guerrillą w kraju. Dokument przewidywał demobilizację i rozbrojenie organizacji oraz przekształcenie jej w partię polityczną. 1 września 2017 r. powstała Ludowa Alternatywna Siła Rewolucyjna (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – byli członkowie guerrilli utrzymali tym samym skróconą nazwę FARC). Umowa regulowała też szczególne zasady odpowiedzialności karnej dla członków organizacji, zasady ich integracji ze społeczeństwem i zadośćuczynienia ofiarom konfliktu oraz reformę obszarów wiejskich (np. wsparcie rozwoju terenów dotkniętych walkami). Władze kolumbijskie zdołały też przeforsować prawny zakaz modyfikacji warunków porozumienia z FARC przez kolejne 12 lat.

W lutym 2017 r. rząd Santosa rozpoczął oficjalne negocjacje z Armią Wyzwolenia Narodowego (ELN) – drugą największą kolumbijską guerrillą. Strony uzgodniły zawieszenie broni od 1 października 2017 r. do 9 stycznia br., żeby ułatwić rokowania. Nie osiągnęły jednak zgody co do przedłużenia tego okresu, a tuż po jego zakończeniu ELN przeprowadziła kilka zamachów (m.in. na instalacje naftowe). Postępy procesu pokojowego będą zależeć od wyniku tegorocznych wyborów parlamentarnych i prezydenckich – pierwszych od wejścia w życie umowy z FARC – oraz od zdolności nowych władz do utrzymania wsparcia ze strony partnerów międzynarodowych.

Sytuacja polityczna. Stosunek do warunków porozumienia z FARC wyznacza główną linię podziałów politycznych. Podstawowym zarzutem opozycji jest to, że rząd Santosa usankcjonował bezkarność byłych członków guerrilli. Zwraca ona też uwagę, że mimo porozumienia zwiększył się obszar upraw wykorzystywanych do produkcji narkotyków, ważnego źródła dochodów zbrojnych grup takich jak dotychczas FARC. Wyborcze zwycięstwo przeciwników umowy może utrudnić realizację jej postanowień i kontynuację negocjacji z ELN. Głosowania będą zatem ważnym sprawdzianem poparcia Kolumbijczyków dla postępów procesu pokojowego.

W marcu odbędą się wybory parlamentarne. Przedstawiciele partii FARC mają zagwarantowane po pięć miejsc w Izbie Reprezentantów i Senacie w kolejnych dwóch kadencjach. Według ostatnich sondaży najwięcej głosów może zdobyć opozycyjne Centrum Demokratyczne (CD) kierowane przez senatora Álvaro

Uribe, prezydenta Kolumbii w latach 2002–2010 (Santos był w jego rządzie ministrem obrony). Należy on do największych przeciwników porozumienia z FARC.

Wybory prezydenckie odbędą się 27 maja (w przypadku braku kandydata z bezwzględną większością głosów zwycięzcę wyłoni druga tura 17 czerwca). Konstytucja uniemożliwia ubieganie się o trzecią kadencję, więc ani Santos, ani Uribe nie mogą ponownie kandydować. Wśród kilkunastu zarejestrowanych pretendentów do prezydentury trudno na razie wskazać prawdopodobnego zwycięzcę, tym bardziej że obecnie toczą się rozmowy między partiami w sprawie wystawienia wspólnych kandydatów.

Sytuacja gospodarcza. Według szacunków Narodowego Departamentu Planowania Kolumbii z 2016 r. powodzenie procesu pokojowego może oznaczać roczny wzrost PKB o 1,1 do 1,9 pkt proc. Pomimo konfliktu zbrojnego Kolumbia pozostaje jedną z najstabilniejszych gospodarek latynoamerykańskich. W ostatnich dwóch dekadach notowała nieprzerwany wzrost PKB, choć podlegał on wahaniom. Znaczny udział sprzedaży ropy w dochodach sprawia, że gospodarka kolumbijska jest podatna na zmiany światowych cen surowców. Ich spadek to jeden z powodów spowolnienia w ostatnich trzech latach (z 3,1% w 2015 r. do 1,7% w 2017 r.). W kolejnych dwóch latach szacowany wzrost ma sięgnąć 3%.

W prognozach gospodarczych dla Kolumbii MFW czy OECD wymieniają proces pokojowy wśród czynników, które sprzyjają wzrostowi inwestycji. Ma to wynikać np. z zapotrzebowania na projekty w obszarach objętych wcześniej konfliktem. W 2016 r. udział Kolumbii w skumulowanych bezpośrednich inwestycjach zagranicznych Ameryki Łacińskiej wyniósł 9% (164 mld dol.), a w napływających 10% (13,6 mld dol.).

Kontekst międzynarodowy. Przystąpienie do rozmów z FARC w 2012 r. poprzedzały zmiany wprowadzone w polityce zagranicznej po objęciu rządów przez Santosa. Chodziło zwłaszcza o stosunki z USA. Kolumbia to ich najważniejszy sojusznik w Ameryce Południowej m.in. z uwagi na bliską współpracę obronną i antynarkotykową. Osłabienie FARC w wyniku działań wojskowych w ostatnich latach prezydentury Uribe i na początku pierwszej kadencji Santosa otworzyło drogę do późniejszych negocjacji pokojowych. Rząd Santosa dążył jednak do zmniejszenia zależności Kolumbii od wsparcia USA i do poprawy stosunków z sąsiadami. Chodziło zwłaszcza o Wenezuelę i Ekwador. Stosunki Kolumbii z tymi państwami uległy zaostrzeniu szczególnie po ataku wojsk kolumbijskich na bazę FARC na terytorium ekwadorskim w 2008 r. Wenezuelski rząd Hugo Cháveza odegrał zasadniczą rolę w przekonaniu FARC do podjęcia rozmów z kolumbijskim rządem. Natomiast Ekwador jest obecnie gospodarzem rund negocjacyjnych rządu z ELN.

Proces pokojowy z FARC wiązał się z rosnącą aktywnością międzynarodową Kolumbii. Przed wszystkim oznaczał jej bliską współpracę z partnerami zaangażowanymi w negocjacje: gwarantami (Kuba i Norwegia), państwami towarzyszącymi (Chile i Wenezuela) oraz tymi, których reprezentowali specjaliści wysłannicy (USA, UE i ONZ). Jednocześnie rząd Santosa zabiegał o poszerzenie grona partnerów międzynarodowych wspierających rokowania, a potem realizację porozumienia.

Z perspektywy kolumbijskich władz pierwszoplanową pozycję w legitymizacji procesu pokojowego zajęła ONZ. Jej misje weryfikacyjne czuwały nad wprowadzeniem w życie porozumienia, m.in. nad etapem demobilizacji i rozbrojenia FARC. Obecna misja, ustanowiona we wrześniu 2017 r., czuwa nad realizacją kolejnych etapów i monitorowała zawieszenie broni z ELN. Kwestia ta regularnie pojawia się w pracach Rady Bezpieczeństwa w związku z raportami z funkcjonowania misji przesyłanymi co 90 dni przez sekretarza generalnego ONZ.

Ważnym partnerem Kolumbii pozostaje UE, która od ponad 15 lat finansuje projekty związane z usuwaniem przyczyn konfliktu. Wśród instrumentów wsparcia dla realizacji porozumienia pokojowego na uwagę zasługuje Fundusz Powierniczy UE zainaugurowany w grudniu 2016 r. Środki (95 mln euro) pochodzą od 19 państw członkowskich (nie ma wśród nich Polski) i mają być przeznaczone na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w Kolumbii.

Wnioski. Realizacja procesu pokojowego to perspektywa długoterminowa. Niezależnie od wyników tegorocznych wyborów zwycięzcy nie tylko będą ograniczeni prawnym zakazem modyfikacji warunków umowy z FARC, lecz także muszą się liczyć z oczekiwaniami społeczności międzynarodowej (zwłaszcza ONZ i państw sąsiadujących z Kolumbią) w sprawie pokojowego rozwiązania konfliktu. Aktywność rządu Santosa w pozyskiwaniu poparcia dla procesu przyniosła umiędzynarodowienie tej kwestii, a zwłaszcza jej pierwszoplanowy status wśród spraw dotyczących Ameryki Łacińskiej w ONZ. W długim okresie pozwoli to Kolumbii wykorzystywać proces pokojowy do umacniania jej pozycji międzynarodowej.

Zmiany w Kolumbii i jej rosnąca aktywność międzynarodowa sprawiają, że staje się ona dla Polski atrakcyjnym partnerem w Ameryce Łacińskiej. Oba państwa łączy np. priorytetowe traktowanie współpracy z USA. Ponadto Kolumbia jest jedynym państwem latynoamerykańskim o statusie globalnego partnera NATO. Bliskiej współpracy polsko-kolumbijskiej może sprzyjać fakt, że proces pokojowy stanowi przedmiot prac Rady Bezpieczeństwa ONZ, której Polska obecnie jest członkiem. Dzięki wsparciu przemian w Kolumbii zwiększy się atrakcyjność Polski w Europie dla państw latynoamerykańskich. W tym kontekście warto rozważyć dodatkowe działania, np. udział w Funduszu Powierniczym UE dla Kolumbii. Pozytywnym impulsem na rzecz zacieśnienia relacji politycznych byłoby również wystosowanie zaproszenia dla nowego prezydenta Kolumbii do złożenia wizyty w Polsce w ramach jego pierwszej podróży do Europy.