



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

# BIULETYN

Nr 76 (1518), 7 sierpnia 2017 © 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

## Polityka administracji Donalda Trumpa wobec Ameryki Łacińskiej

Bartłomiej Znojek

*Polityka administracji Donalda Trumpa wywołała obawy państw latynoamerykańskich o kierunki rozwoju ich stosunków z USA. Z negatywnymi reakcjami spotkały się zwłaszcza decyzje prezydenta dotyczące zobowiązań handlowych, zaostrzenia polityki imigracyjnej oraz zmniejszenia pomocy zagranicznej. Kontynuacja tych działań będzie sprzyjać wzrostowi wpływów Chin w Ameryce Łacińskiej. Umożliwi również większe zaangażowanie innym państwom azjatyckim, ale także UE czy Rosji. W rezultacie tradycyjnie silna pozycja USA w regionie będzie się dalej osłabiać.*

Politykę obecnego rządu USA wobec Ameryki Łacińskiej charakteryzuje koncentracja na stosunkach z wybranymi partnerami. Jej treść wynika z ogólnej wizji relacji zewnętrznych (np. dotyczących handlu), a nie całościowej koncepcji stosunków z regionem. W oficjalnych deklaracjach Ameryka Łacińska występuje głównie jako źródło zagrożeń dla USA: nielegalnej imigracji, przestępczości i przemytu narkotyków czy niestabilności politycznej. Mniej dostrzegalne są argumenty o korzyściach płynących z bliższej współpracy z państwami regionu. To podejście najbardziej widać w polityce wobec Meksyku, najważniejszego latynoamerykańskiego partnera USA. Stał on się celem konfrontacyjnej retoryki Donalda Trumpa związanej z zapowiedzią budowy (w rzeczywistości rozbudowy) muru na wspólnej granicy, krytyką meksykańskich imigrantów czy groźbą ograniczeń importowych z uwagi na znaczny deficyt handlowy po stronie Stanów Zjednoczonych.

**Współpraca gospodarcza.** W styczniu 2017 r. Trump wycofał USA z porozumienia o partnerstwie transpacyficznym (TPP), obejmującego m.in. Chile, Kolumbię i Meksyk. W czerwcu podobny zamiar wyraził w stosunku do paryskiego porozumienia klimatycznego, ratyfikowanego już przez 27 państw Ameryki Łacińskiej. Po wcześniejszych groźbach wycofania USA z NAFTA Trump zainicjował renegocjacje układu. Decyzje te zostały odebrane przez latynoamerykańskich partnerów jako zapowiedź możliwych rewizji ich umów handlowych z USA.

Choć Stany Zjednoczone pozostają najważniejszym partnerem handlowym Ameryki Łacińskiej, ich pozycja ulega osłabieniu. Jest to wynikiem m.in. dywersyfikacji sieci powiązań gospodarczych przez państwa latynoamerykańskie, zauważalnej od blisko dekady. W 2016 r. wartość wymiany USA z regionem przekroczyła 760 mld dol. (40% obrotów regionu), z czego 70% przypadało na Meksyk. Na poziomie poszczególnych rynków wyraźnie wzrosła pozycja Chin. Choć ich obroty z regionem są czterokrotnie niższe od obrotów USA, mają obecnie status głównego partnera handlowego Brazylii, Chile i Peru. Zbliżoną pozycję do ChRL zajmuje UE, dysponująca rozwiniętą siecią powiązań handlowych z regionem. Państwa latynoamerykańskie nasiliły swoje zainteresowanie rynkami Azji i Pacyfiku. Będą nadal dążyć do wzmocnienia więzi w ramach regionalnych bloków gospodarczych (zwłaszcza Mercosuru i Sojuszu Pacyfiku), ale jak dotąd udział handlu wewnątrzregionalnego pozostaje relatywnie niski i obecnie nie przekracza 1/5 obrotów Ameryki Łacińskiej.

**Polityka wobec imigrantów.** Diaspora latynoamerykańska jest najliczniejszą grupą etniczną w Stanach Zjednoczonych. Według danych z 2015 r. liczyła 54 mln osób (ponad 17% mieszkańców USA), z czego na 11 mln szacowano liczbę nielegalnych imigrantów. Te liczby przekładały się na wartość transferów pieniężnych do państw pochodzenia, która w 2016 r. przekroczyła 70 mld dol. Administracja Trumpa zaostrzyła politykę migracyjną m.in. przez rozszerzenie kryteriów pozwalających na deportacje. Największa krytyka tych rozwiązań płynęła z Meksyku, głównego państwa pochodzenia imigracji latynoamerykańskiej do USA i kraju tranzytowego dla imigrantów z Ameryki Środkowej. Potencjalny wzrost liczby deportacji nielegalnych imigrantów może pogłębić trudności państw ich pochodzenia w zmaganiu się z takimi problemami jak nierówności społeczne czy wysoka przestępczość. Odczuwalny będzie też spadek transferów pieniężnych, ważnego składnika dochodów większości państw regionu. Dla niewielkiego Haiti jest to 25% PKB, dla Meksyku – ponad 2% w PKB wartym 1 bln dol.

**Pomoc zagraniczna.** Zaproponowany w maju br. przez administrację USA budżet na pomoc zagraniczną w 2018 r. może podważyć współpracę z państwami regionu na rzecz przeciwdziałania głównym przyczynom imigracji: sytuacji ekonomicznej i związanych z bezpieczeństwem. Projekt przewiduje bowiem zmniejszenie funduszy dla państw latynoamerykańskich do 1,1 mld dol. To blisko 40% mniej niż w 2016 r. Ponadto środki te mają zostać przekierowane na walkę z przestępczością zorganizowaną czy wzmocnienie granic. Nie zmieni to statusu USA jako najważniejszego źródła pomocy dla regionu, ale redukcja finansowania niepokoi głównych beneficjentów. Należy do nich Kolumbia, która otrzymuje największe w regionie środki od USA i potrzebuje wsparcia dla trwającego procesu pokojowego, obejmującego realizację porozumienia z FARC i negocjacje z ELN – największymi kolumbijskimi grupami paramilitarnymi.

**Agenda demokratyczna.** Z perspektywy promocji agendy demokratycznej istotna będzie polityka USA wobec Kuby i Wenezueli. Decyzja prezydenta Obamy w 2014 r. o przywróceniu stosunków dyplomatycznych z Kubą, po kilkudziesięcioletniej izolacji wyspy, poprawiła postrzeganie USA przez państwa regionu. Jednak w czerwcu Trump zdecydował o zakazie współpracy z firmami należącymi do kubańskiego wojska i służb specjalnych. Przywrócił też ograniczenia wyjazdów Amerykanów na Kubę, m.in. wymóg korzystania z usług biur podróży. Tłumaczył to brakiem postępów w kwestii przemian demokratycznych na wyspie, choć nie wycofał się całkowicie z otwarcia zainicjowanego przez swojego poprzednika. Decyzje Trumpa przyniosły niepewność co do przyszłych kierunków polityki wobec Kuby i możliwości wpływania USA na transformację demokratyczną w tym państwie.

Zaostrzający się kryzys gospodarczy i humanitarny oraz nasilający się konflikt między rządem i opozycją w Wenezueli wzbudzały obawy państw amerykańskich o rozwój sytuacji w tym kraju. USA pozostają głównym partnerem handlowym Wenezueli, ale rząd tego państwa należy do ich największych krytyków w regionie. W odpowiedzi na podważanie porządku konstytucyjnego przez wenezuelskie władze administracja Trumpa odpowiedziała sankcjami wobec ich przedstawicieli. Ostatnie – wymierzone w kilkanaście osób – wprowadziła 31 lipca, tuż po kontrowersyjnych wyborach do konstytuanty<sup>1</sup>. Jak dotąd sankcje okazały się nieskuteczne, a ich ewentualne zaostrzenie może mieć negatywne skutki dla interesów USA. Jednocześnie administracja USA współpracuje z państwami regionu w ramach Organizacji Państw Amerykańskich (OPA), ale nie zdołała uniknąć fiaska w przyjmowaniu rezolucji ws. Wenezueli w czerwcu. Niepowodzenie – wynikające ze sprzeciwu państw karaibskich, korzystających m.in. z taniej wenezuelskiej ropy – obnażyło ograniczone możliwości USA w budowaniu koalicji poparcia w regionie.

**Wnioski.** Polityka administracji Trumpa, polegająca na ograniczaniu zaangażowania i kwestionowaniu istniejących umów oraz skutkująca antagonizowaniem partnerów latynoamerykańskich, będzie uderzać w pozycję USA jako pierwszoplanowego partnera państw Ameryki Łacińskiej. Decyzje prezydenta w sprawie TPP czy porozumienia paryskiego sprawiają, że USA przestają być liczącym się partnerem w rozwoju wolnego handlu czy polityki klimatycznej, tak istotnych dla większości państw latynoamerykańskich. Jest jednak mało prawdopodobne, aby w dłuższej perspektywie utraciły status głównego partnera gospodarczego Ameryki Łacińskiej i największego dawcy pomocy zagranicznej.

Obecne podejście administracji USA będzie sprzyjać wzrostowi wpływów innych partnerów w regionie. Największym beneficjentem będą Chiny, których władze nie kryją chęci dalszej ekspansji w regionie. Inne państwa Azji i Pacyfiku (np. Japonia) też są zainteresowane zacieśnianiem więzi z partnerami latynoamerykańskimi. Jednocześnie należy się spodziewać zwiększenia dystansu między USA a ich głównymi oponentami, zwłaszcza Wenezuelą, dla której liczącymi się partnerami – m.in. jako kredytodawcy – są Chiny i Rosja.

Zmniejszenie zaangażowania USA w Ameryce Łacińskiej to szansa na wzmocnienie relacji UE z regionem. Trwa aktualizowanie umów o partnerstwie z Chile i Meksykiem. UE i państwa Mercosuru (Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj) widzą możliwość podpisania w 2018 r. umowy handlowej, negocjowanej z przerwami od blisko dwóch dekad. Niepewność co do kierunków dalszej polityki USA wobec Kuby i ich nieskuteczne działania wobec Wenezueli mogą dać UE okazję do wzmocnienia jej znaczenia w stosunkach z tymi dwoma państwami.

<sup>1</sup> B. Znojek, *Kryzys w Wenezueli*, „Komentarz PISM”, nr 45/2017, 1 sierpnia 2017 r.