



BIULETYN

Nr 70 (1307), 15 lipca 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Dariusz Kałan
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Odwilż w relacjach Kuba–USA szansą i wyzwaniem dla UE

Olga Nowicka, Damian Wnukowski

Po ponad 50 latach od zerwania stosunków dyplomatycznych, 1 lipca br. USA i Kuba ogłosiły ponowne otwarcie ambasad w swoich stolicach. Dalsza poprawa relacji amerykańsko-kubańskich może sprzyjać także rozwojowi kontaktów wyspy z Unią Europejską, które są nadal utrudniane, m.in. przez amerykańskie sankcje. UE powinna zacieśnić stosunki z Kubą, zwłaszcza współpracę gospodarczą, aby wspierać proces zbliżenia wyspy z USA i doprowadzić do likwidacji barier handlowych dotyczących również europejskich firm.

W ostatnich miesiącach zaszły głębokie zmiany w stosunkach amerykańsko-kubańskich. Ich kulminacją była lipcowa decyzja o przywróceniu kontaktów dyplomatycznych między krajami i o ponownym otwarciu ambasad w Waszyngtonie i Hawanie. Wcześniej, 29 maja, weszła w życie decyzja USA o usunięciu Kuby z listy państw wspierających terroryzm. Za działaniami USA stała pragmatyczna polityka administracji Obamy, spowodowana brakiem pozytywnych efektów ponad półwiecza izolacji wyspy. Ponadto usunięcie Kuby z „czarnej listy” powinno ułatwić kontakty gospodarcze z USA, np. działalność amerykańskich banków. Dla Kubańczyków obecność na liście krajów wspierających terroryzm była wyrazem wrogości ze strony USA i tym samym poważną przeszkodą w odbudowaniu relacji dwustronnych. Jednocześnie władze kubańskie kierowane przez Raula Castro postrzegają zbliżenie z Zachodem jako szansę na wsparcie słabej i przechodzącej transformację gospodarki Kuby.

Czas na zmiany. Zbliżenie obu krajów jest dużym osiągnięciem amerykańskiej dyplomacji. Pierwszym sygnałem nadchodzących zmian było spotkanie prezydenta Obamy z Raulem Castro podczas uroczystości pogrzebowych Nelsona Mandeli w 2013 r. Kilka miesięcy później prezydent USA spotkał się w Watykanie z papieżem Franciszkiem, który odegrał kluczową rolę w skłonieniu obu stron do podjęcia bezpośrednich rozmów. Zwieńczeniem tajnych amerykańsko-kubańskich negocjacji była rozmowa telefoniczna prezydentów Obamy i Castro 16 grudnia 2014 r. W jej wyniku władze Kuby zgodziły się na zwolnienie z więzienia oskarżanego o szpiegostwo amerykańskiego przedsiębiorcy Alana Grossa oraz kubańskich więźniów politycznych, w zamian za uwolnienie trzech kubańskich szpiegów. Następnego dnia Obama ogłosił zasadniczą zmianę polityki USA wobec wyspy, ujawniając plany wznowienia stosunków dyplomatycznych i ponownego otwarcia ambasad. Wydarzenia te przygotowały grunt pod pierwsze od ponad 50 lat oficjalne spotkanie przywódców USA i Kuby, które miało miejsce 11 kwietnia, podczas 7. Szczytu Ameryk w Panamie. Państwa regionu wyraziły jednogłośnie pochwałę planowanego zbliżenia. Co więcej, prezydent USA wykorzystał Szczyt do złożenia obietnic o pomocy rozwojowej dla Ameryki Środkowej o wartości 1 mld dol. oraz gotowości do kontynuowania reformy amerykańskiej polityki imigracyjnej.

Do przewartościowań w polityce USA wobec Kuby doszło z kilku powodów. Przede wszystkim USA dążą do zmiany nastawienia państw latynoamerykańskich, które w ostatniej dekadzie były bardzo krytyczne wobec działań Waszyngtonu. Na korzyść USA przemawia słabnący wzrost gospodarczy w wielu krajach regionu, który może być pobudzony dzięki zwiększonemu handlowi i inwestycjom amerykańskim. Ścisłejsze powiązania gospodarcze, np. poprzez negocjowane Partnerstwo Transpacyficzne, mogą wzmocnić pozycję USA na półkuli zachodniej w obliczu rosnącej konkurencji ze strony innych państw, głównie Chin. Ponadto zakończenie wieloletniego impasu w stosunkach z Kubą stanowiłoby ważną część dziedzictwa prezydenta Obamy w polityce zagranicznej.

Punktem spornym w relacjach z Kubą pozostaje embargo nałożone przez USA w 1962 r. Można je znieść jedynie decyzją Kongresu, jednak biorąc pod uwagę zdominowanie obu izb przez Republikanów, sceptycznych wobec zbliżenia z Kubą, rychłe zakończenie embargo jest mało prawdopodobne. Ponadto, Kongres może również zablokować finansowanie planowanej ambasady w Hawanie oraz hamować zatwierdzenie ambasadora. Sprawę dodatkowo komplikuje kampania przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi w USA, które odbędą się jesienią 2016 r. Republikańscy kandydaci, w tym Jeb Bush oraz wywodzący się z Kuby Ted Cruz i Marco Rubio, krytykują administrację Obamy za złagodzenie polityki wobec tego państwa, twierdząc, że może ono tylko wzmocnić reżim. Z kolei kandydaci Demokracji, w tym Hillary Clinton, opowiadają się za zniesieniem embargo i normalizacją relacji. W dłuższej perspektywie celem obu głównych partii jest przyciągnięcie wyborców pochodzenia latynoskiego, którzy mogą odegrać kluczową rolę w stanach takich jak Floryda, gdzie żadna z partii nie ma decydującej przewagi (tzw. *swing states*).

Szersze otwarcie na świat. Motywacja Kuby w zbliżeniu z USA wydaje się jasna. Gospodarka wyspy słabnie i potrzebuje bodźców do pobudzenia wzrostu. Choć w 2010 r. wprowadzono ograniczone reformy rynkowe, w tym możliwość zakładania małych prywatnych firm oraz spółdzielni, kraj wciąż opiera się na nieefektywnej gospodarce centralnie planowanej. Dodatkowym utrudnieniem są obowiązujące sankcje USA. Jednak w toku negocjacji Kuby udało się złagodzić niektóre obostrzenia nałożone na wyspę, m.in. w zakresie podróżowania obywateli USA, transferów finansowych czy używania kart płatniczych i kredytowych. Te zmiany stają się szczególnie ważne w obliczu problemów wewnętrznych głównego sojusznika Kuby – Wenezueli.

Zmiana polityki administracji Obamy może wesprzeć kruchą gospodarkę Kuby, jednak władze wyspy chcą mieć pewność, że zmiany nie przełożą się na żądanie reform demokratycznych i nie osłabią władzy reżimu. Z tego powodu są ostrożne np. wobec szerokiego napływu zagranicznego kapitału, co może utrudniać kontrolę nad kierunkiem transformacji gospodarki. Inną przeszkodą na drodze zbliżenia USA i Kuby pozostaje spór o bazę amerykańską w Zatoce Guantanamo, która dla Kubańczyków jest oznaką okupacji części wyspy. Nierozwiązana została też kwestia odszkodowań za amerykańskie mienie skonfiskowane po wybuchu rewolucji na Kubie w 1959 r., wycenianych na ok. 7 mld dol.

Inicjatywy UE. Odwilż w relacjach USA–Kuba jest istotna również z punktu widzenia UE. Od czasu zniesienia europejskich sankcji w 2008 r. Unia stara się znormalizować stosunki z Hawaną. Dowodem tego było rozpoczęcie w 2014 r. negocjacji umowy o dialogu politycznym i współpracy, które mają zostać sfinalizowane do końca 2015 r. Działania UE były dotychczas utrudnione przez stanowisko jej głównego sojusznika – USA. W 1996 r. Stany Zjednoczone wprowadziły ustawę Helmsa-Burtona, umożliwiającą nakładanie kar, w tym finansowych, na zagraniczne firmy dokonujące transakcji z podmiotami kubańskimi. Jej obowiązywanie powoduje niepewność w kontaktach gospodarczych z Kubą, co zniechęca niektóre firmy z Europy chcące uniknąć sankcji USA. Wraz z dalszą normalizacją stosunków USA–Kuba ustawa Helmsa-Burtona może zostać zniesiona, co ułatwiłoby rozwój współpracy handlowej i inwestycyjnej UE z wyspą.

Ponadto dalsze zbliżenie USA–Kuba stworzyłoby szansę na usunięcie psychologicznej bariery w kontaktach Zachodu z państwami Ameryki Łacińskiej i poprawę wizerunku UE w regionie. Wyrazem gotowości UE do zacieśniania relacji była wizyta Federiki Mogherini na Kubie w marcu br. oraz prezydenta Francji François Hollande'a w maju. Aby dać impuls relacjom opracowywane są dwustronne projekty w zakresie rolnictwa, ochrony środowiska, kultury czy edukacji. Ponadto na szczycie UE–CELAC (Wspólnoty Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów) w czerwcu br. zapowiedziano wsparcie Ameryki Łacińskiej kwotą ponad 800 mln euro, w tym stworzenie programów inwestycyjnych (o wartości 118 mln euro), które mogą być realizowane również na Kubie. Mimo że obecnie UE już jest drugim partnerem handlowym Kuby i największym inwestorem, realizacja projektów infrastrukturalnych i dalsze reformy rynkowe na wyspie umożliwiłyby firmom z UE szerszy dostęp do rynku stosunkowo niewielkiego (11 mln konsumentów), lecz nienasyconego pod względem zarówno dóbr konsumpcyjnych, jak i inwestycyjnych¹. W obliczu obowiązujących amerykańskich sankcji UE ma wciąż przewagę w możliwościach handlu z wyspą. Jednak w przypadku zniesienia sankcji może zwiększyć się znacząco konkurencja ze strony firm amerykańskich (m.in. w sektorze rolnym), które ponosiłyby niższe koszty transportu z uwagi na bliskość geograficzną.

Dla interesów UE konkurencję mogą stanowić Chiny i Rosja, których wysocy rangą przedstawiciele odwiedzali ostatnio Kubę. Chiny są obecnie jednym z największych partnerów handlowych Hawany oraz znaczącym źródłem inwestycji. Również Rosja wykazuje chęć ożywienia relacji z Kubą. Minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow złożył w marcu br. wizytę, która miała zapewnić, iż zbliżenie wyspy z Zachodem nie zaszkodzi jej tradycyjnie dobrym relacjom z Moskwą, sięgającym jeszcze czasów ZSRR. Zarówno Rosja, jak i Chiny stanowią atrakcyjną alternatywę dla Zachodu, gdyż w przeciwieństwie do USA i UE nie wywierają na władze kubańskie presji zwiększania swobód obywatelskich i poszanowania praw człowieka.

W celu wzmocnienia znaczenia politycznego i gospodarczego w Ameryce Łacińskiej, UE powinna rozszerzyć współpracę z Kubą. Istotne będzie m.in. zwiększenie kontaktów biznesowych i relacji między obywatelami. Rozszerzane powinny być również projekty inwestycyjne, w tym np. infrastruktura telekomunikacyjna czy transportowa. Ponadto UE powinna wykorzystać zbliżenie USA–Kuba do zakończenia rozmów nt. porozumienia o dialogu politycznym i współpracy. Lepsze stosunki z wyspą poprawią wizerunek UE w Ameryce Łacińskiej, a także wzmocnią pozycję europejskich firm na Kubie w przypadku zniesienia embargo.

1 K. Brudzińska, *Niewykorzystany potencjał współpracy UE z Ameryką Łacińską i Karaibami*, „Biuletyn PISM”, nr 57 (1294), 10 czerwca 2015 r., www.pism.pl.