



Narastające trudności na drodze do ratyfikacji umowy UE–Mercosur

Bartłomiej Znojek

Perspektywa wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej UE–Mercosur, wynegocjowanej w czerwcu 2019 r., odsuwa się w czasie. Unia Europejska uzależnia jej ratyfikację od dodatkowego porozumienia dotyczącego zrównoważonego rozwoju w związku z zastrzeżeniami do polityki Brazylii w tej dziedzinie. Sytuację komplikują rozbieżności wśród państw Mercosuru w sprawie kierunku rozwoju bloku, zwłaszcza w obliczu trudności gospodarczych związanych z pandemią COVID-19. Opóźnienie ratyfikacji negatywnie wpływa na pozycję UE w regionie i na możliwość tworzenia przeciwwagi dla Chin – głównego partnera handlowego Mercosuru.

Uwarunkowania. Od zakończenia negocjacji umowy z Mercosurem – obejmującym Argentynę, Brazylię, Paragwaj i Urugwaj – wzmaga się w UE sprzeciw wobec jej [ratyfikacji](#). To głównie [odpowiedź na politykę brazylijskiego rządu prezydenta Jaira Bolsonaro](#) w sprawie ochrony klimatu. Krytykę Brazylii w UE spotęgowały dane świadczące o wzroście tempa [wylesiania i skali pożarów brazylijskiej części Amazonii](#) w poprzednich dwóch latach, a także konfrontacyjne reakcje Bolsonaro na zarzuty płynące z Unii. Przyjęciu umowy sprzeciwiły się m.in. parlamenty Austrii, Holandii, Irlandii i belgijskiej Walonii. Wątpliwości wyraziły też władze Luksemburga i Niemiec. Od początku jednak największe zastrzeżenia podnosił rząd Francji, m.in. ze względu na wagę, jaką przywiązuje do realizacji porozumienia paryskiego ws. zmian klimatycznych. W październiku 2020 r. krytycznie o obecnym kształcie umowy z Mercosurem wypowiedział się Parlament Europejski.

Komisja Europejska podjęła rozmowy z partnerami z Mercosuru – głównie z Brazylią – na temat dodatkowego porozumienia wzmacniającego zobowiązania w sferze zrównoważonego rozwoju (ZR). Na nieformalnym spotkaniu ministerialnym UE z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów w Berlinie 14 grudnia 2020 r. strony potwierdziły chęć wypracowania kompromisu. Oczekiwania Unii wynikają z jej ambicji w polityce klimatycznej. W grudniu 2019 r. przedstawiła inicjatywę Europejskiego Zielonego Ładu

(EGD), czyli planu na rzecz zrównoważonej gospodarki UE. W październiku ub.r. Rada UE zaakceptowała też projekt [reformy wspólnej polityki rolnej, w której zwiększy się znaczenie ZR](#). Na gotowość państw Mercosuru do kompromisu z UE wpłynie to, czy zdołają one osiągnąć konsensus w sprawie liberalizacji w ramach bloku i czy potraktują umowę z Unią jako ważny środek wspierający wzrost gospodarczy po pandemii COVID-19.

Spór w sprawie ZR przystania natomiast szersze – niż tylko handlowe – znaczenie porozumienia UE z Mercosurem. Ważnym celem umowy jest wzmocnienie politycznego partnerstwa Unii z krajami Ameryki Łacińskiej, w tym poprawa warunków do konkurowania zwłaszcza z państwami takimi jak Chiny, które konsekwentnie zwiększają swoje wpływy gospodarcze i polityczne w regionie.

Spór nie tylko o ochronę środowiska. Dyskusja wokół umowy UE–Mercosur koncentruje się obecnie na skuteczności przepisów rozdziału na temat ZR. Dla krytyków dokumentu polityka Brazylii pokazuje, że te postanowienia nie zapewnią respektowania przez strony umowy międzynarodowych zobowiązań, w tym ochrony lasów i zamieszkującej je ludności. We wrześniu 2020 r. rząd Francji opublikował raport przygotowany przez zewnętrznych ekspertów. Argumentowali oni, że wynegocjowane przez UE z Mercosurem mechanizmy ochrony środowiska nie są skuteczne. Sugerowali też, że rosnąca wymiana handlowa obu bloków zwiększy tempo wylesiania Amazonii – to

BIULETYN PISM

argument podnoszony również przez organizacje ekologiczne. Ponadto autorzy analizy uznali, że konkurencyjne produkty żywnościowe z Mercosuru uderzą w unijnych producentów. Organizacje branży rolno-spożywczej dodają zarzuty o stosowanie niższych standardów produkcji w państwach tego bloku, np. używanie pestycydów zakazanych w Unii. UE zabiega więc o dodatkowe gwarancje Mercosuru w sferze ZR i próbuje wyjść naprzeciw postulatam unijnych środowisk krytycznych wobec porozumienia.

Rząd Bolsonaro konsekwentnie odrzuca unijne zastrzeżenia i uważa, że umowa wystarczająco zabezpiecza sferę ZR. Podkreśla, że Brazylia już spełnia rygorystyczne wymogi UE. Argumentuje, że zapewnia właściwą ochronę Amazonii – co podważa m.in. brazylijska opozycja – ale broni prawa do większego wykorzystania gospodarczego puszczy. W grudniu 2019 r. podczas szczytu Mercosuru w Brazylii prezydenci państw bloku przyjęli deklarację nt. ZR. Podkreślili, że jako kraje rozwijające się potrzebują do realizacji tych celów większej pomocy finansowej i technologicznej ze strony państw rozwiniętych. W Mercosurze negatywny stosunek UE do umowy jest też rozumiany jako skutek wpływu silnego unijnego lobby rolno-spożywczego, które obawia się konkurencji i wykorzystuje argumenty ekologiczne, aby zablokować umowę.

Sytuacja w Mercosurze. Zakończeniu negocjacji umowy z UE sprzyjała zbieżność stanowisk członków Mercosuru. Blok sfinalizował też rokowania z EFTA (w sierpniu 2019 r.) i zintensyfikował rozmowy m.in. z Kanadą, Koreą Płd. i Singapurem. Jednak w grudniu 2019 r. w dotkniętej kryzysem zadłużenia Argentynie władzę [objął centrolewicowy rząd prezydenta Alberto Fernándeza](#). Wzmocnił on ochronę rynku i kontrolę przepływu kapitału. W kwietniu 2020 r. zdecydował o wycofaniu się z niezakończonych rokowań handlowych w ramach bloku (nie dotyczyło to bezpośrednio negocjacji z UE i EFTA). Na decyzję wpłynęła pogarszająca się sytuacja w związku z pandemią oraz presja pozostałych krajów Mercosuru, aby szybko sfinalizować negocjacje z innymi partnerami. W połowie grudnia 2020 r. Argentyna objęła półroczne przewodnictwo w Mercosurze i zadeklarowała kontynuację planu negocjacji handlowych bloku. Zamierza rozstrzygnąć z UE pozostałe kwestie techniczne dotyczące umowy, ale nie jest to równoznaczne z gotowością do szybkiej ratyfikacji dokumentu. Pozostałe kraje Mercosuru – na czele z Brazylią – popierają szybkie przyjęcie umowy z UE.

Kraje Mercosuru zostały mocno dotknięte przez pandemię COVID-19. Według prognozy MFW z października najbardziej w 2020 r. skurczy się gospodarka Argentyny (o 12%), choć kraj ten notował recesję właściwie od 2012 r. z przerwami w 2013 i 2015 r. PKB Brazylii może zmniejszyć się o 6%, co

zakończy powolne ożywienie po recesji z lat 2015–2016, a PKB Paragwaju i Urugwaju mogą spaść po ok. 5%. MFW prognozuje odbicie gospodarek Mercosuru w tym i kolejnym roku, ale kraje te będą się zmagać z długotrwałymi negatywnymi skutkami społecznymi, m.in. pogorszeniem wskaźników ubóstwa i pogłębieniem nierówności dochodowych.

Przewyciężenie trudności wywołanych przez pandemię w państwach Mercosuru będzie wymagało większego wsparcia międzynarodowych instytucji finansowych oraz przyciągania kapitału zagranicznego – umowa z UE może sprzyjać tym wysiłkom. Łączny handel zagraniczny Mercosuru wciąż charakteryzuje niski udział wewnątrzregionalnych obrotów towarowych. Według danych UN Comtrade w latach 2015–2019 nie przekroczył on 15%, a w 2019 r. zmniejszył się do ok. 13%. W tym okresie udział UE w handlu Mercosuru spadł z blisko 17% do 15%, a udział Chin wzrósł z 17% do prawie 22%. Rozwój stosunków z ChRL jest traktowany priorytetowo np. przez obecny rząd Argentyny, który planuje zaangażowanie w inicjatywę Pasa i Szlaku, oraz przez Urugwaj, którego władze chcą wykorzystać wszelkie możliwości zwiększenia obrotów handlowych, nie tylko w ramach Mercosuru. UE niekoniecznie jest więc postrzegana w regionie jako partner pierwszego wyboru.

Wnioski. Ratyfikacja umowy UE i Mercosuru nie dojdzie do skutku bez kompromisu w sprawie ZR, ale państwa południowoamerykańskiego bloku będą w zamian oczekiwały od UE wsparcia, w tym finansowego, w realizacji celów w tej dziedzinie. Jest jednak mało prawdopodobne, że zgoda stron na postulowany przez UE dodatkowy mechanizm spowoduje wycofanie zastrzeżeń organizacji ekologicznych i osłabi zarzuty unijnego lobby rolno-spożywczego wobec standardów produkcji w Mercosurze. Oznacza to, że UE będzie musiała zadbać o silniejsze gwarancje dotyczące ZR w przyszłych umowach handlowych. Opóźnienie w ratyfikacji porozumienia z Mercosurem będzie sprzyjało zacieśnianiu przez jego członków współpracy z innymi partnerami, głównie z ChRL. Paradoksalnie rozwój tych powiązań może spowodować wzrost wylesiania, czemu UE nie będzie mogła zapobiec.

W wymianie handlowej Polski udział Mercosuru jest marginalny. Umowa może jednak stworzyć warunki do zwiększenia obrotów, w tym eksportu polskich firm z sektora przemysłowego (np. branży motoryzacyjnej), które uczestniczą w międzynarodowych łańcuchach dostaw przedsiębiorstw w innych państwach UE, szczególnie Niemiec. Opóźnienie ratyfikacji porozumienia da więcej czasu polskiej branży rolno-spożywczej na przygotowanie się do konkurencji z produktami z państw Mercosuru na rynku UE.