



Zakończenie negocjacji Umowy UE–Mercosur o partnerstwie

Bartłomiej Znojek

Przewodnicząca Komisji Europejskiej (KE) i przywódcy czterech państw Mercosuru – Argentyny, Brazylii, Paragwaju i Urugwaju – ogłosili 6 grudnia br. w Montevideo zakończenie negocjacji nad porozumieniem o partnerstwie obu bloków. Decyzję poprzedzały kilkuletnie spory o część handlową dokumentu, która została wynegocjowana w czerwcu 2019 r. Silny sprzeciw m.in. we Francji, Holandii i Polsce wobec nowej wersji umowy, głównie dotyczący ustępstw w dostępie produktów rolno-spożywczych z Mercosuru do unijnego rynku, nie zapobiegł sfinalizowaniu negocjacji, ale może być główną przeszkodą w ratyfikacji porozumienia przez UE.

UE i Mercosur zawarły 6 grudnia polityczne porozumienie w sprawie zamknięcia rozmów o umowie stowarzyszeniowej, które z przerwami toczyły się od 2000 r. Dokument obejmuje trzy części: handel, dialog polityczny i współpracę sektorową (m.in. migracje, gospodarka cyfrowa, prawa człowieka) i z oficjalnych informacji wynika, że zyskał nową nazwę: Umowa UE–Mercosur o partnerstwie. Jeżeli zostanie przyjęta, powstanie jedna z największych stref wolnego handlu na świecie, obejmująca ponad 750 mln osób. Umowa ma ułatwić wymianę towarową i rozwój inwestycji, m.in. dzięki zniesieniu większości barier taryfowych i pozataryfowych oraz otwarciu dostępu do rynków usług i zamówień publicznych. Strony wskazują na duże polityczne znaczenie porozumienia jako podstawy ściślejszej współpracy UE nie tylko z Mercosurem, ale także z innymi partnerami w Ameryce Łacińskiej. Zakończenie negocjacji dokumentu jeszcze w tym roku ma być sygnałem sprzeciwu wobec tendencji protekcyjnych na świecie, zwłaszcza w związku z obawami, że nasili je polityka przyszłej administracji Donalda Trumpa.

Droga do zakończenia negocjacji. UE i Mercosur już raz ogłosiły [finał rozmów – po zaakceptowaniu części handlowej](#) w czerwcu 2019 r. (pozostałe dwie części zostały uzgodnione rok później). Przejście do etapu ratyfikacji okazało się jednak niemożliwe z uwagi na rosnące rozbieżności między stronami. Spowodowały je głównie zarzuty organizacji

proekologicznych i niektórych państw UE (zwłaszcza Francji) o niewystarczające – ich zdaniem – zobowiązania w dziedzinie zrównoważonego rozwoju. [KE proponowała dodatkowe porozumienie w tej kwestii](#), ale w Mercosurze te postulaty były odbierane jako przejaw unijnego protekcyjizmu. Sytuację skomplikowało ogłoszenie przez UE w 2020 r. [strategii Europejskiego Zielonego Ładu](#), która wiązała się m.in. ze zwiększeniem wymagań w sferze ochrony środowiska stawianych partnerom Unii. Wprowadzony przez UE mechanizm zakazu importu produktów pochodzących z obszarów nielegalnego wylesiania spotkał się ze szczególną krytyką w Mercosurze. Państwa tego bloku wykorzystały jednak spory do wynegocjowania dodatkowych ustępstw w ustaleniach z 2019 r. – np. Brazylia przekonała UE do wyjątków w dostępie do swojego rynku zamówień publicznych.

Podczas gdy rządy państw Mercosuru w ostatnim roku były zasadniczo zgodne co do kierunku zmian tekstu porozumienia, najgłośniejszy sprzeciw wobec nowej wersji dokumentu wyrażała Francja. Jej prezydent Emmanuel Macron angażował się osobiście w starania o niedopuszczenie do jego sfinalizowania (np. w marcu br. w Brazylii bezskutecznie wezwał do opracowania zupełnie nowej umowy). W ostatnim miesiącu francuskie władze szczególnie intensywnie poszukiwały wsparcia w tej kwestii. Uzyskały je m.in. od Austrii, Holandii i Polski, czyli innych

państw o dużych sektorach rolnych, które także sprzeciwiały się postanowieniom nowej wersji umowy dotyczącym liberalizacji dostępu do rynku unijnego dla żywności z Mercosuru. KE nie uległa tej presji i wraz z południowoamerykańskimi partnerami podkreślała, że porozumienie ma zrównoważony charakter i uwzględnia podnoszone obawy. O przekonaniu państw Mercosuru do sfinalizowania umowy zaważyła też decyzja UE o przesunięciu o rok – planowanego pierwotnie na 30 grudnia br. – wejścia w życie instrumentu walki z wylesianiem.

Proces negocjacyjny Umowy UE–Mercosur o partnerstwie oraz treść ustaleń charakteryzowała bardzo niewielka przejrzystość. Fragmenty dokumentu wynegocjowanego w czerwcu 2019 r. były udostępniane sukcesywnie przez kilka lat, m.in. pod długotrwałą presją różnych organizacji pozarządowych. Te doświadczenia wyraźnie zaważyły na decyzji UE o udostępnieniu wstępnej wersji wynegocjowanego tekstu już 10 grudnia br. Dokument zawiera szereg dodatkowych zobowiązań w kwestii zrównoważonego rozwoju, czego potwierdzeniem jest określenie Porozumienia paryskiego w sprawie klimatu mianem podstawowego punktu odniesienia dla obu bloków. Strony zgodziły się też na wzmocnione mechanizmy ochrony przed nadmiernym napływem towarów w ramach liberalizacji rynków oraz w dziedzinie rozstrzygania sporów, jak też na ułatwienia dla rozwoju stabilnych łańcuchów dostaw (m.in. surowców kluczowych na potrzeby zielonej transformacji). Wprowadziły też klauzulę o rewizji postanowień porozumienia, w tym wnoszenia poprawek – taką możliwość zyskają po raz pierwszy trzy lata po wejściu dokumentu w życie.

Perspektywy ratyfikacji umowy. W kolejnych miesiącach porozumienie przejdzie weryfikację prawną, służącą przygotowaniu ostatecznej wersji tekstu, który zostanie przetłumaczony na oficjalne języki obu organizacji. Po zakończeniu tego procesu nastąpi formalne podpisanie, które uruchomi proces ratyfikacji. W Mercosurze taką decyzję podejmą krajowe parlamenty. Boliwia, choć jest formalnie członkiem bloku od lipca br., jest dopiero w trakcie wprowadzania norm Mercosuru w życie i nie jest stroną umowy z UE.

W Unii KE zamierza procedować część handlową oddzielnie, co oznacza, że do jej przyjęcia będzie wymagana większość kwalifikowana w Radzie UE i zwykła w Parlamencie Europejskim. W Radzie może jednak przeszkodzić sprzeciw Francji i innych państw posiadających rozbudowany sektor rolno-spożywczy, w tym Holandii, Irlandii i Polski. Kraje te argumentują, że ich rolnicy mogą poważnie ucierpieć z powodu zwiększonego importu tańszych produktów, m.in. mięsa, z Mercosuru. Twierdzą też, że produkcja rolna w południowoamerykańskim bloku podlega niższym standardom ochrony żywności i nie spełnia zasad zrównoważonego rozwoju.

Równie ważny jest jednak kontekst polityczny. Macron, którego [pozycja osłabła w ostatnim roku](#), wyraźnie obawiał

się, że zaakceptowanie porozumienia będzie zbyt kosztowne politycznie, bo zantagonizuje jeszcze bardziej elektorat związany z sektorem rolno-spożywcym. Negatywny stosunek francuskich czy polskich rolników do umowy z Mercosurem jest elementem ich szerszego niezadowolenia ze zbyt wysokich – ich zdaniem – wymogów nałożonych przez Zielony Ład. W Polsce na krytyczną postawę wpłynęły też m.in. negatywne doświadczenia związane ze zwiększonym importem towarów rolnych z Ukrainy po pełnoskalowej inwazji Rosji na to państwo. Jeżeli zablokowanie umowy w Radzie się nie powiedzie, część handlowa zacznie obowiązywać tymczasowo. Pozostałe części będą wymagały ratyfikacji w poszczególnych państwach UE.

W Mercosurze z kolei panuje obecnie konsensus czterech rządów w sprawie zgody na przyjęcie umowy. Nie jest jednak pewne, czy to stanowisko przełoży się na poparcie parlamentów krajowych. [W argentyńskim Kongresie ugrupowanie prezydenta Javiera Mileia jest w mniejszości](#). Podobnie w Brazylii [rząd prezydenta Luli da Silvy polega na szerokiej koalicji w parlamencie zbudowanej dzięki różnym koncesjom i przywilejom](#).

Wnioski. Nie wiadomo, jak długo potrwa opracowanie ostatecznej wersji umowy i jej tłumaczenie. Być może fragmenty z 2019 r., które przeszły weryfikację prawną i zostały zachowane w nowej wersji, nie będą już musiały podlegać ponownemu sprawdzeniu. Sprawne zrealizowanie tych etapów mogłoby pozwolić na formalne podpisanie porozumienia np. na szczycie UE i Wspólnoty Państw Latinoamerykańskich i Karaibów (CELAC) planowanym na drugie półrocze 2025 r. w Bogocie. Ratyfikacja rozpoczęłaby się wtedy najwcześniej w 2026 r.

Przyjęcie umowy UE–Mercosur w Unii zależy przede wszystkim od tego, czy główni przeciwnicy porozumienia zdołają zgromadzić mniejszość blokującą w Radzie UE. Wymaga to koalicji co najmniej czterech państw członkowskich o łącznym udziale co najmniej 35% ludności UE. Taką próbę mogą podjąć Francja, Holandia i Polska, ale dla jej powodzenia kluczowe może być przekonanie Włoch.

Podczas półrocznej prezydencji w Radzie UE (od 1 stycznia) Polska najpewniej będzie się musiała zmierzyć z dyskusją na temat umowy z Mercosurem, a jednocześnie z dążeniami KE do przekonania przeciwników dokumentu do jego poparcia. Możliwe, że Komisja zaoferuje jakieś rozwiązania kompensacyjne czy ochronne, które miałyby zmniejszyć obawy rolników. W interesie Polski będzie zaangażowanie w takie dyskusje. Innym wyzwaniem będzie intensyfikacja protestów społecznych przeciwko porozumieniu w miarę zaawansowania procesu przygotowywania jego ostatecznego tekstu. Podczas polskiej prezydencji zapewne nasiliły się protesty rolników oraz unijnych organizacji pozarządowych, które w umowie z Mercosurem widzą m.in. zagrożenia dla działań na rzecz klimatu – np. zwiększenie wycinki lasów pod nowe uprawy.