

# BIULETYN

Nr 34 (783) • 31 marca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),  
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,  
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

---

## Negocjacje UE-Mercosur. Blżej umowy stowarzyszeniowej?

Bartłomiej Znojek

*W połowie marca odbyła się czwarta runda wznowionych negocjacji Unii Europejskiej i Mercosur nad umową stowarzyszeniową. Zwolennicy porozumienia uważają, iż przyniesie ono obu regionom długoterminowe korzyści gospodarcze i stanowić może skuteczną alternatywę dla tradycyjnej dominacji USA i rosnącego znaczenia gospodarczego Chin w Ameryce Łacińskiej. Proces negocjacyjny utrudniają jednak rosnące obawy o potencjalne negatywne rezultaty liberalizacji handlu między oboma regionami. Sprzeczne interesy w dziedzinie rolnictwa stanowią główną przeszkodę dla rychłego wypracowania ambitnego porozumienia.*

**Proces negocjacyjny.** Unia Europejska i Mercosur – obejmujący Argentynę, Brazylię, Paragwaj i Urugwaj – rozpoczęły negocjacje nad umową stowarzyszeniową w 2000 r. w oparciu o trzy zasadnicze elementy: dialog polityczny, współpracę oraz wolny handel. Po piętnastu spotkaniach biregionalnego komitetu negocjacyjnego strony zadeklarowały wolę sfinalizowania rozmów w październiku 2004 r. Plany nie zostały zrealizowane z powodu rosnącego niezadowolenia ze skali wzajemnych ustępstw w dostępie do rynków i oczekiwań uzyskania większych korzyści w wielostronnych negocjacjach nad liberalizacją handlu w ramach Rundy Doha. Późniejsze starania o wznowienie rozmów powiodły się dopiero w maju 2010 r. Decyzja UE była spowodowana chęcią intensyfikacji powiązań handlowych z Mercosur i wzmocnienia statusu UE jako globalnego aktora. Ambicje te były wspierane przede wszystkim przez Dyрекcję Generalną ds. Handlu w Komisji Europejskiej (KE).

Obecne negocjacje służą aktualizacji i rozbudowaniu zobowiązań osiągniętych w 2004 r. Jednocześnie grupy robocze pracuje nad kwestiami szczegółowymi, wśród których najważniejsze to dostęp do rynku i bariery w handlu. UE oczekuje od Mercosur nie tylko otwarcia rynków dla produktów przemysłowych i usług, ale również przyjęcia unijnych standardów w takich sferach jak reguły pochodzenia, własność intelektualna, zamówienia publiczne czy polityka konkurencji. Mercosur natomiast domaga się przede wszystkim dostępu do rynku dla produktów rolnych i ograniczenia przez UE subsydiowania rolników. Oba regiony dążą do porozumienia, które będzie wykraczać poza zobowiązania w ramach WTO, a także obejmie szeroki zakres dziedzin (towary, usługi, inwestycje) i uwzględni kwestie wrażliwe. Niemniej jednak szczegółowe oferty dostępu do rynku nie zostały jeszcze przedstawione.

**Współpraca gospodarcza.** Mercosur jest ósmym partnerem handlowym UE. W 2010 r. jego udział w unijnym handlu zewnętrznym osiągnął 3%, co stanowiło blisko połowę udziału wszystkich państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów. UE odpowiada za 20% obrotów handlowych Mercosur. Wartość handlu między regionami w 2010 r. wyniosła 84 mld euro. Udział produktów rolnych w imporcie do UE z Mercosur osiągnął 49%, czyli 21,6 mld euro. Piętnaście razy mniej był warty unijny eksport rolny do tego partnera. Główną pozycję w eksporcie z UE do Mercosur zajmują maszyny i sprzęt transportowy (19 mld euro i 47% udziału). O atrakcyjności Mercosur świadczy rynek 270 mln konsumentów i średni wzrost PKB w 2010 r. wynoszący 7%. Brazylia wyraźnie przyćmiewa pozostałych trzech partnerów - odpowiada za 75% handlu Mercosur z UE i z udziałem na poziomie 2,2% jest dziesiątym partnerem handlowym Unii.

Zgodnie z analizą wpływu na stosunki handlowe (SIA) przeprowadzoną na zamówienie KE przed 2009 r., umowa stowarzyszeniowa może przynieść korzyści obu stronom. Realne wpływy ekono-

miczne będą większe w przypadku Mercosur, zwłaszcza sektora rolno-spożywczego. W UE najbardziej zyskają sektory przemysłu i usług, ale koszty poniesie branża rolna. Pamiętać należy jednak, że szczegółowe wielkości SIA miały charakter wstępnych szacunków i nie uwzględniały kontekstu ostatniego kryzysu finansowego.

**Wyzwania.** Główną przeszkodą w obecnych negocjacjach są rosnące obawy o skutki liberalizacji handlu i braku konsensusu w obu regionach. Umowę popierają przede wszystkim KE, która posiada mandat negocjacyjny, różne organizacje biznesowe i państwa tradycyjnie zaangażowane w Ameryce Łacińskiej (np. Niemcy, Holandia czy Hiszpania). Część państw UE – na czele z Francją – widzi zagrożenie dla branży rolniczej płynące z potencjalnej liberalizacji handlu między regionami. Najbardziej aktywni przeciwnicy porozumienia to grupy lobbujące, które reprezentują interesy rolników w UE. Na początku marca wpływowa organizacja Copa-Cogeca alarmowała, iż otwarcie rynku dla Mercosur przyniesie znaczne straty i zagrazi funkcjonowaniu unijnych producentów wołowiny. Do tych argumentów przychylił się Parlament Europejski (PE), który na mocy traktatu lizbońskiego uzyskał kompetencje akceptowania umów zawieranych przez UE. Wezwał KE, aby wstrzymała negocjacje, zanim nie zostanie uzgodniony kształt wspólnej polityki rolnej od 2013 r. i sfinalizowana Runda Doha. Dla większości nowych członków UE państwa Mercosur stanowią poważną konkurencję na rynkach rolno-spożywczych, a przy tym są marginalnymi partnerami handlowymi.

Mercosur nie podpisał jeszcze żadnej umowy o wolnym handlu z największymi konkurentami UE (USA i Chinami). Perspektywa otwarcia unijnego rynku wzbudza oczekiwania zwłaszcza w branży rolniczej. Sektor przemysłowy obawia się natomiast negatywnych skutków potencjalnego napływu produktów przemysłowych z Europy. Znaczącym wyzwaniem pozostaje utrzymanie spójności Mercosur i jego wiarygodności jako partnera UE. Południowoamerykańską organizację wciąż charakteryzuje wolne tempo konsolidacji instytucjonalnej i implementacji wspólnych regulacji przez państwa członkowskie. Niejednokrotnie kwestionowany był sens istnienia ugrupowania. Przejawem poddawania w wątpliwość jego przyszłości była chociażby decyzja o zaproszeniu Wenezueli do członkostwa w 2006 r., czemu wciąż sprzeciwia się parlament Paragwaju. Brazylia, która traktowała Mercosur jako istotne narzędzie realizacji swoich globalnych ambicji, przesunęła uwagę na wzmocnienie integracji w Ameryce Południowej, z celowym pominięciem Stanów Zjednoczonych. Przyczyniła się z jednej strony do udaremnienia w 2005 r. powstania strefy wolnego handlu Ameryk (inicjatywy promowanej przez USA), z drugiej zaś do utworzenia w 2008 r. Unii Państw Południowoamerykańskich (Unasur). W rezultacie tego ostatniego procesu zmniejszyło się relatywne znaczenie Mercosur w regionie. Wreszcie partnerstwo strategiczne UE i Brazylii ustanowione w 2007 r. wzbudziło nieufność pozostałych państw Mercosur. Zwłaszcza Argentyna wyrażała niezadowolenie, że UE *de facto* uznała Brazylię za regionalne mocarstwo.

**Perspektywy.** Obecnie UE łączą umowy stowarzyszeniowe tylko z dwoma partnerami latynoamerykańskimi – Meksykiem (od 1997 r.) i Chile (od 2002 r.). Kolejne porozumienie tego typu zostało parafowane 22 marca 2011 r. z Ameryką Środkową. Kilka dni później akceptację uzyskał finalny tekst Porozumienia o wolnym handlu UE z Kolumbią i Peru. Chociaż w sensie politycznym i gospodarczym Mercosur jest nieporównywalnie ważniejszym partnerem UE w Ameryce Łacińskiej, to uzgodnienie ambitnej umowy stowarzyszeniowej nie będzie łatwe. Główne trudności negocjacyjne dotyczą zakresu wzajemnego dostępu do rynków i harmonizacji wspólnych standardów. Jakikolwiek zobowiązania dotyczące zniesienia barier taryfowych i pozataryfowych będą wymagały odpowiedniego podejścia do wrażliwych kwestii, wprowadzenia okresów przejściowych, a także niesymetrycznych ustępstw.

Komisja Europejska podkreśla, że nowa unijna oferta dotycząca handlu produktami rolnymi nie może znacznie odbiegać od propozycji z 2004 r. z uwagi na rosnącą presję lobby rolniczego oraz negatywne głosy płynące z PE. Mercosur jest gotowy na poszerzenie oferty sprzed siedmiu lat, ale domaga się odrębnej dyskusji na temat unijnych subsydiów dla rolnictwa. Unii trudno będzie przedstawić szczegółową ofertę dotyczącą tego sektora zanim nie zakończy się debata nad przyszłym kształtem wspólnej polityki rolnej.

Nawet jeśli negocjatorzy przezwyciężą rozbieżności, uzyskanie zgody wszystkich państw UE może być trudne. Francja, Irlandia i inne państwa ze znaczącym sektorem rolnym będą się sprzeciwiać takiemu porozumieniu, bo uderza ono w europejskich rolników. Może się okazać, że największym orędownikiem takiej postawy stanie się PE, który uważa SIA sprzed 2009 r. za niewystarczające i domaga się od KE udostępnienia szczegółów dotyczących potencjalnych korzyści i kosztów płynących z liberalizacji handlu UE-Mercosur dla sektora rolnego. Rosnące obawy o negatywne skutki otwarcia unijnego rynku dla Mercosur spowodują dalsze wydłużenie procesu negocjacyjnego.