

BIULETYN

Nr 75 (824) • 22 lipca 2011 • © PISM

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

Rozwój współpracy w Mercosur. Perspektywa brazylijska

Bartłomiej Znojek

Mercosur to najważniejszy południowoamerykański projekt integracji ekonomicznej. Znaczące asymetrie między państwami członkowskimi oraz odmienne wizje integracji były głównym powodem powolnej konsolidacji ugrupowania. Mercosur – niepełna obecnie unia celna – nieprzerwanie szuka potwierdzenia swej rangi dla członków organizacji i jej zagranicznych partnerów. Rozwój inicjatywy zawsze silnie zależał od Brazylii, która miała decydujący wpływ na kształtowanie zakresu działalności i ram instytucjonalnych Mercosur, a zarazem wykorzystywała organizację jako przydatne narzędzie realizacji własnych ambicji międzynarodowych.

Mercosur (Wspólny Rynek Południa) zyskał pozycję najważniejszego projektu współpracy gospodarczej w Ameryce Południowej niedługo po swoim powstaniu w 1991 r. (strukturę instytucjonalną uzgodniono w 1994 r.). Państwa założycielskie – Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj – nie zdołały jednak dotąd zrealizować zasadniczego celu ustanowienia wspólnego rynku. Proces konsolidacji charakteryzował się wolnym tempem, częstymi sporami handlowymi i wieloma sytuacjami krytycznymi dla dalszego istnienia organizacji. Obecnie Mercosur jest określany jako niedoskonała unia celna, w której wspólną taryfę zewnętrzną osłabiają liczne odstępstwa na rzecz poszczególnych państw. Podczas dwudziestu lat istnienia państwa członkowskie nieprzerwanie szukały sposobów na utrzymanie atrakcyjności projektu dla nich samych oraz partnerów międzynarodowych. Ostatnia taka próba miała miejsce w czerwcu 2011 r. podczas szczytu Mercosur w Paragwaju.

Główne kwestie poruszone podczas szczytu. Owocem spotkania były różne deklaracje obejmujące szeroki zestaw zagadnień. Wśród nich znalazły się takie kwestie jak: potrzeba godzenia wzrostu gospodarczego z zasadami sprawiedliwości społecznej, koordynacja współpracy np. w ramach sektora przemysłowego czy też znaczenie praw człowieka w procesach integracji. Komunikaty końcowe zawierały również odniesienia do długotrwałych wyzwań – potrzeby konsolidacji unii celnej oraz usprawnienia wolnego przepływu dóbr.

Najpoważniejszym problemem pozostają jednak głębokie nierówności, które od początku determinowały rozwój Mercosur. Znaczny dystans widoczny jest zwłaszcza między Paragwajem i Urugwajem a Argentyną i Brazylią. Brazylia odpowiada za ponad 80% PKB i 72% wymiany handlowej Mercosur, choć tylko 10% obrotów brazylijskich to handel w ramach organizacji. Przy tym tylko 17% całości wymiany handlowej Mercosur odbywa się między państwami członkowskimi. Marginalną pozycję Paragwaju i Urugwaju wyraża ich udział w obrotach ugrupowania na poziomie odpowiednio 2,5 i 3,4%. Najważniejszym instrumentem niwelowania asymetrii jest fundusz na rzecz konwergencji strukturalnej Mercosur (FOCEM) utworzony w 2005 r. W latach 2009-2010 jego budżet wyniósł 1,1 mld USD i sfinansował 37 projektów. Paragwaj otrzymał trzy czwarte dostępnych środków.

Zmagając się z wewnętrznymi słabościami, Mercosur poszukiwał jednocześnie bliskich i uprzywilejowanych więzi handlowych z różnymi partnerami. Przy okazji ostatniego szczytu odbyły się konsultacje na temat możliwych porozumień z Kanadą i Japonią. W pierwszej kolejności państwa członkowskie wezwały do rychłego zakończenia negocjacji nad umową stowarzyszeniową z Unią Europejską. Znamienne było również poruszenie kwestii zagrożeń wynikających z gospodarczej ekspansji Chin w Ameryce Południowej. Uczestnicy spotkania zapowiedzieli zbadanie możliwości

kontroli i ograniczenia masowego napływu tanich towarów przemysłowych z Azji południowo-wschodniej uderzającego w przemysł Mercosur. Pomimo powtarzających się postulatów państw członkowskich aby wzmocnić organizację, jej kształt instytucjonalny wyraźnie odzwierciedla przewagę koncepcji integracji opartych na tradycyjnym podejściu do ochrony suwerenności narodowej. Tę postawę można zauważyć zwłaszcza w przypadku Brazylii.

Brazylia i Mercosur. Początkowo brazylijskie elity polityczne postrzegały Mercosur jako ważną inicjatywę przynoszącą stabilność polityczną i poszerzającą możliwości rozwoju gospodarczego regionu. Zaangażowanie w ramach organizacji miało zwiększać atrakcyjność poszczególnych rynków w globalizującej się gospodarce światowej. W imię zachowania suwerenności narodowej władze brazylijskie preferowały utrzymywanie niskiego stopnia instytucjonalizacji. Promowały zatem międzyrządowy format współpracy i spotkania głów państw (tzw. dyplomacja prezydencka) jako najbardziej efektywny sposób wypracowywania zobowiązań i rozwiązywania sporów. Niechętnie skłaniały się przy tym do uwzględniania postulatów mniejszych partnerów, aby zająć się kwestią asymetrii.

Brazylia wspierała takie rozwiązania, które pozwalały uniknąć rozwijania ponadnarodowych organów decyzyjnych. Między innymi promowała dalsze poszerzanie organizacji zamiast pogłębiania integracji, czego znamiennym przykładem było poparcie dla wniosku Wenezueli o pełne członkostwo w 2006 r. Do przyjęcia tego państwa wciąż brakuje zgody parlamentu Paragwaju. Jednocześnie Brazylia wykorzystywała Mercosur do wzmocnienia pozycji w negocjacjach nad strefą wolnego handlu Ameryk promowaną przez Stany Zjednoczone oraz w dyskusjach na temat międzyregionalnej umowy z UE.

W ostatniej dekadzie dwa ważne procesy miały znaczenie dla zainteresowania Brazylii współpracą w Mercosur. Pierwszy to przesunięcie uwagi brazylijskich elit na kontynent. Głównym rezultatem tej zmiany było utworzenie w 2008 r. Unii Narodów Południowoamerykańskich (Unasur) – inicjatywy, która doprowadziła do relatywnego zmniejszenia wagi Mercosur w regionie. Drugi proces to wzrost znaczenia Brazylii jako jednej z głównych gospodarek wschodzących. Fakt ten motywował brazylijskie elity do wykorzystania szans na maksymalizację pozycji międzynarodowej.

Rząd Dilmy Rousseff traktuje Mercosur i Unasur jako priorytetowe projekty integracji regionalnej. Jest świadomy słabości tego pierwszego, ale deklaruje chęć jego dalszego umacniania. To podejście wciąż jednak oznacza preferowanie współpracy międzyrządowej i minimalnego stopnia instytucjonalizacji oraz wspieranie dalszego rozszerzania Mercosur (np. o Boliwię i Ekwador). Władze brazylijskie podkreślają znaczenie starań o zmniejszenie nierównowagi regionalnej oraz potrzebę rozwiązywania problemów społecznych. Wciąż jednak traktują ugrupowanie jako jedno z narzędzi wzmocnienia pozycji swojego państwa w regionie i w stosunkach z innymi partnerami. Brazylia chce być postrzegana jako promotor integracji regionalnej, a tym samym gwarant politycznej i społeczno-ekonomicznej stabilności kontynentu.

Ostatni szczyt pokazał, że choć sens istnienia i skuteczność Mercosur były stale kwestionowane, to paradoksalnie państwa członkowskie – z Brazylią na czele – są zdeterminowane, aby utrzymać znaczenie organizacji. Wyrażane często negatywne opinie na temat przesadnej retoryki i niskiej efektywności szczytów miały swoje uzasadnienie. Należy jednak przyznać, że mimo to Mercosur zdołał wypracować różne mechanizmy dialogu i współpracy w sprawach o znaczeniu regionalnym.

Rekomendacje dla Polski. Mercosur postrzega Unię Europejską jako atrakcyjnego partnera. Cztery południowoamerykańskie państwa jasno wyraziły swoje zainteresowanie sfinalizowaniem trwających negocjacji międzyregionalnych. Niemniej jednak, z uwagi na znaczące różnice w kwestii potencjalnego otwarcia rynków, szanse na szybkie uzyskanie konsensusu są dość wątpliwe. Choć Ameryka Łacińska nigdy nie była ważnym obszarem zainteresowania polskiej polityki zagranicznej, obecne przewodnictwo w Radzie UE może posłużyć do wzmocnienia wizerunku Polski wśród elit politycznych i biznesowych z państw Mercosur. W świetle traktatu lizbońskiego kompetencje prezydencji rotacyjnej w stosunkach zewnętrznych UE zostały znacząco ograniczone. Jednakże możliwe jest pełnienie pewnych funkcji decyzyjnych w sferze handlu (np. proponowanie tematów debat). Wykorzystanie tych kompetencji będzie ważne w kontekście kolejnej rundy negocjacyjnej UE-Mercosur zaplanowanej na ostatni kwartał 2011 r. Choć Polska najpewniej będzie bronić interesów swoich rolników, może wykazać otwartość na dyskusję na temat kwestii równoważenia korzyści i kosztów potencjalnej umowy międzyregionalnej. Prerogatywy prezydencji nie pozwolą Polsce odgrywać eksponowanej roli podczas V szczytu UE-Brazylia, który odbędzie się 4 października w Brukseli. Pełniona funkcja daje natomiast okazję do zwrócenia uwagi brazylijskich polityków na Polskę i zachęcenia do rozmów na temat możliwości rozwoju współpracy dwustronnej, zwłaszcza w sferze handlu. Sukces półrocznego przewodnictwa w Radzie UE może sprzyjać poprawie atrakcyjności Polski jako liczącego się partnera w UE, również dla państw latynoamerykańskich.