

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
„W kierunku układu o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 283/02)

Sprawozdawca: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Współsprawozdawca: **Mário SOARES**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2018
Podstawa prawna	Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	26.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.5.2018
Sesja plenarna nr	535
Wynik głosowania	185/3/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że zakończenie nazbyt przedłużających się negocjacji w sprawie dobrego układu o stowarzyszeniu między Mercosurem a UE będzie bardzo korzystne dla obu stron, w pierwszej kolejności dla samej Unii, która z podpisania traktatu o stowarzyszeniu uzyska znaczne korzyści, w szczególności w perspektywie średnio- i długoterminowej, począwszy od uzyskania dla siebie dostępu do rynku obejmującego niemal 300 mln mieszkańców. Podobnie Mercosur mógłby zdywersyfikować gospodarkę swoich krajów członkowskich i nadać większą wartość dodaną swoim produktom eksportowym, a także uzyskać dostęp do rynku liczącego 500 mln mieszkańców. Osiągnięty układ o stowarzyszeniu powinien być zasadniczo efektem przejrzystego dialogu opartego na uczestnictwie.

1.2. Obecna sytuacja międzynarodowa, osłabienie przekonania obywateli, że na globalizacji korzystają wszyscy, oraz wzrost protekcjonizmu handlowego poprzez przyjmowanie nowych barier taryfowych i preferowanie negocjacji dwustronnych w miejsce wielostronnych powinny stać się impulsem do zawarcia układu, na który oczekują liczące się podmioty na obu kontynentach. Istotnym czynnikiem do uwzględnienia w negocjacjach jest brexit.

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie stosunków politycznych UE z Ameryką Łacińską, a także opracowanie przez ESDZ komunikatu, w którym dokonano przeglądu strategicznych stosunków z Ameryką Łacińską jako elementu globalnej strategii ESDZ na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Inicjatywy te, demonstrujące strategiczne zainteresowanie UE Ameryką Łacińską i dowodzące, że stosunki między obydwojma regionami nie powinny ograniczać się do handlowych, zbiegły się w czasie z innymi przedsięwzięciami rozwijanymi przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁾, ośrodki akademickie czy ośrodki analityczne⁽²⁾.

1.4. Zdaniem EKES-u zawarcie tego rodzaju układu o stowarzyszeniu jest możliwe pod warunkiem że będzie on zrównoważony, przyniesie obustronne korzyści w perspektywie średnio- i długoterminowej i nie będzie wykluczał żadnego sektora (na przykład rolnictwa lub przemysłu) ani poszczególnych regionów czy państw. W żadnym wypadku układ o stowarzyszeniu nie może opierać się na niewłaściwie prowadzonych negocjacjach. Mając na uwadze wszystkie kwestie dotyczące współpracy i dialogu politycznego (dwóch z trzech najważniejszych filarów układu o stowarzyszeniu), EKES zwraca się do negocjujących stron o wykazanie się jak największą wolą polityczną konieczną do zawarcia układu oraz

⁽¹⁾ Opinia z inicjatywy własnej „Strategiczne stosunki UE–CELAC oraz rola społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 23).

⁽²⁾ Sprawozdanie „*Por qué importa América Latina?* [Dlaczego Ameryka Łacińska jest ważna?], opracowane przez Królewski Instytut Elcano.

o maksymalne zaangażowanie w zlikwidowanie różnic występujących obecnie w wymiarze handlowym. Jednocześnie strony powinny uznać newralgiczne aspekty niektórych sektorów objętych negocjacjami i wykorzystać w tym celu takie środki jak określenie dysproporcji, monitorowanie uzgodnionych punktów, środki towarzyszące i wyrównawcze, przewidzenie odstępstw, plany rozwoju mające wspierać sektory znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, promowanie inwestycji, polityka innowacji, klauzule wyrównawcze, przejściowe i przeglądowe. Ponadto należy włączyć wszystkie obszary polityki UE m.in. do środków towarzyszących.

1.5. Zdaniem EKES-u głębokie przemiany cyfrowe zachodzące po obu stronach Oceanu Atlantyckiego mogłyby posłużyć jako ogromna siła napędowa służąca lepszemu wykorzystaniu układu o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem. Do sektorów, na które układ o stowarzyszeniu prawdopodobnie wywrze korzystny wpływ, można zaliczyć wzmocnienie globalnych łańcuchów wartości między UE a Mercosurem, aktualnie bardzo słabych. Układ o stowarzyszeniu odegra również rolę w kwestiach związanych z budową infrastruktury, w szczególności połączeń wzajemnych, z rozwojem energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii, a przede wszystkim z sektorem telekomunikacji poprzez wdrożenie sieci 5G zarówno w UE, jak i w Ameryce Łacińskiej.

1.6. EKES wzywa negocjujące strony, w szczególności UE, do rozważenia wysokich kosztów – politycznych, gospodarczych i wynikających z zaprzepaszczenia szansy – z jakimi wiązałyby się brak porozumienia lub porozumienie niewłaściwie zrównoważone z perspektywy obu stron. Jest oczywiste, że koszty braku porozumienia należy rozważać nie tylko w kontekście krajów Mercosuru, ale należy również uwzględnić całą Amerykę Łacińską, a w szczególności kraje Sojuszu Pacyfiku⁽³⁾, który stał się jednym z głównych obszarów zainteresowania ze strony Europy w procesie integracji regionalnej Ameryki Łacińskiej.

1.7. Kluczowe znaczenie dla EKES-u ma charakter układu o stowarzyszeniu: układ ten powinien być ambitny i uwzględniać wszystkie aspekty stosunków UE–Mercosur. Należy wziąć pod uwagę zawarte niedawno umowy o wolnym handlu z Kanadą i Japonią. W związku z tym szczególnie istotne jest to, by poprzez zharmonizowanie przepisów zaradzić realnym trudnościom, z którymi borykają się przedsiębiorstwa, oraz by zająć się wpływem na bariery niehandlowe.

1.8. Układ o stowarzyszeniu musiałby uwzględniać wymiar społeczny, pracowniczy i środowiskowy, który przenikałby przepisy w ich całokształcie. W ramach tego wymiaru należy zapewnić, by stosunki gospodarcze były spójne z uzgodnionymi celami społecznymi i ekologicznymi, a także by nie wpływały niekorzystnie na normy i gwarancje regulujące zrównoważony rozwój⁽⁴⁾. Należałoby też położyć nacisk na znaczenie bezpieczeństwa żywnościowego.

1.9. EKES uważa, że w każdym układzie o stowarzyszeniu trzeba podkreślać i chronić środki sanitarne i fitosanitarne, po to by zapewnić ochronę konsumentów i producentów w kontekście wolnego handlu.

1.10. EKES uważa, że układ o stowarzyszeniu powinien służyć jako czynne narzędzie wspierania dialogu społecznego i spełniania wymogów zawartych w podstawowych konwencjach MOP, w szczególności tych dotyczących godnej pracy, oraz w Deklaracji MOP dotyczącej fundamentalnych zasad i praw w pracy z 1998 r. W związku z tym EKES wnioskuje, by do układu włączyć wzmocniony rozdział społeczno-pracowniczy w celu zajęcia się problemami siły roboczej i wspierania dialogu między przedsiębiorcami a pracownikami, co może przyczynić się do większej spójności społecznej. Wspomniany rozdział powinien odwoływać się do dokumentów na rzecz praw pracowniczych przyjętych już przez obie strony, czyli do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i Deklaracji w sprawie praw pracowniczych (Declaración Sociolaboral) przyjętej przez Mercosur. W ten sposób układ o stowarzyszeniu nie dopuści do wykorzystywania naruszania zasad i praw w pracy jako zgodnej z prawem przewagi komparatywnej między stronami ani w handlu międzynarodowym. W związku z tym należy zawrzeć w układzie mechanizmy gwarantujące przestrzeganie praw pracowniczych.

⁽³⁾ Sojusz Pacyfiku to regionalna inicjatywa służąca integracji przyjęta przez cztery kraje członkowskie: Chile, Kolumbię, Meksyk i Peru oraz dwa inne kraje kandydujące do członkostwa: Kostarykę i Panamę.

⁽⁴⁾ Zgodnie z zaleceniami EKES-u zawartymi w opinii „Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach UE o wolnym handlu” (Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27).

1.11. EKES apeluje, by zarówno Konsultacyjne Forum Gospodarczo-Społeczne Mercosuru (Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur – FCES), jak i sam Komitet zostały – jako organy reprezentujące społeczeństwo obywatelskie obu regionów – włączone do negocjacji, do ocen skutków układu o stowarzyszeniu i do wynikających z nich propozycji (dla EKES-u niezbędne jest przeprowadzenie uprzedniej analizy skutków potencjalnego układu o stowarzyszeniu i ustanowienie mechanizmów późniejszej oceny w zakresie realizacji uzgodnionych kwestii oraz rozwoju sytuacji w tym obszarze), a także do prac nad specjalnym rozdziałem układu poświęconym wymiarowi społecznemu, pracownicemu i związanemu ze środowiskiem naturalnym.

1.12. EKES wnosi także, by utworzyć wspólny komitet monitorujący społeczeństwa obywatelskiego składający się z EKES-u i FCES. Komitet ten powinien:

- mieć charakter konsultacyjny,
- mieć skład, który będzie w sposób parytetowy i zrównoważony odpowiadać trzem obszarom interesów reprezentowanym w obu instytucjach,
- zabierać głos na temat wszystkich kwestii objętych układem o stowarzyszeniu (łącznie z rozdziałem dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju),
- posiadać uznaną zdolność do bezpośredniego komunikowania się z pozostałymi wspólnymi organami układu o stowarzyszeniu,
- mieć prawo do otrzymywania wniosków o wydanie opinii od tych organów oraz do wydawania opinii z inicjatywy własnej, opracowania własnego regulaminu wewnętrznego i otrzymywania odpowiedniego finansowania od właściwych organów politycznych na potrzeby wykonywania swoich funkcji.

1.13. EKES uważa za niepotrzebne i nieefektywne dublowanie reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego: jedna reprezentacja w ogólnym zakresie układu o stowarzyszeniu, inna w ramach rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju. W tym względzie EKES uważa, że układ o stowarzyszeniu stanowi całość, która ma wpływ na wszystkie kraje po obu stronach. EKES wzywa negocjujące strony, aby uczyły się z doświadczeń wypływających z innych układów o stowarzyszeniu⁽⁵⁾, w których przypadku powstały wewnętrzne grupy doradcze społeczeństwa obywatelskiego powołane przez każdą ze stron, bez możliwości bezpośredniego komunikowania się w obrębie danego układu o stowarzyszeniu w obrębie danego układu o stowarzyszeniu. Widoczne już dzisiaj ograniczenia tego modelu pokazują, że nie ma sensu, by każdy kraj Mercosuru posiadał w ramach układu o stowarzyszeniu własną wewnętrzną grupę doradczą opartą na niebezpośrednim udziale społeczeństwa obywatelskiego, tym bardziej że obie strony mają niezależne, odpowiednio wyważone, reprezentatywne instytucje doradcze odpowiednie do wypełnienia ich mandatu w ramach układu o stowarzyszeniu.

2. Wprowadzenie

2.1. Mercosur ma 12,8 mln km² powierzchni i liczy 293 mln mieszkańców, a gęstość zaludnienia wynosi 22,9 osoby/km². Mercosur jest szóstą gospodarką świata, z PKB sięgającym 2 bln USD. Ponadto w skład Mercosuru wchodzi dwóch pełnoprawnych członków grupy G-20: Argentyna i Brazylia. Na rosnące znaczenie tego regionu wskazuje argentyńska prezydencja w G-20 w 2018 r.

2.2. Po podpisaniu w grudniu 1995 r. międzyregionalnej ramowej umowy o współpracy UE i Mercosur rozpoczęły negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu. Z uwagi na różnice zdań między stronami (kontrowersje co do modeli produkcji rolnej i ich wpływu na rynek, postrzeganie protekcyjizmu w sektorze przemysłu i usług w UE i Mercosurze) negocjacje zawieszono w 2004 r., przede wszystkim wobec oczekiwań obu stron co do dłuhańskiej rundy rozwojowej. Na szczycie Ameryki Łacińskiej, Karaibów i Unii Europejskiej w 2010 r. podjęto decyzję o wznowieniu negocjacji. Wydawało się, że zawarcie układu uda się sfinalizować przed końcem tego samego roku, lecz z uwagi na polityczną wagę, jaką rządy krajów Mercosuru nadały integracji regionalnej i stosunkom z UE, negocjacje znowu uległy zahamowaniu, po czym udało się je wszcząć ponownie w wyniku zmiany stanowiska rządu Brazylii w 2013 r.

2.3. W związku z pojawieniem się różnych zagrożeń dla demokracji pośredniej i dla pełnego poszanowania swobód po obu stronach Atlantyku EKES podkreśla, że układ o stowarzyszeniu między UE i Mercosurem powinien stanowczo promować krajowe i międzynarodowe demokratyczne wartości, zasady i ramy polityczne.

⁽⁵⁾ Ameryka Środkowa, Ukraina, Gruzja i Mołdawia.

2.4. Zważywszy na trudny do przewidzenia wpływ, jaki na układ o stowarzyszeniu mogą mieć negocjacje Zjednoczonego Królestwa z UE, EKES wyraża pogląd, że do kwestii tych należy podchodzić w sposób dynamiczny, uwzględniając najbardziej prawdopodobne przyszłe skutki⁽⁶⁾.

3. Strategiczne elementy układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską a Mercosurem

3.1. Zawarcie układu o stowarzyszeniu z Mercosurem powinno wpisać się w kontekst europejskiej polityki zewnętrznej w stosunku do Ameryki Łacińskiej. Polityka ta opiera się na specjalnym charakterze stosunków między tymi dwoma regionami, całkowicie odmiennych od stosunków utrzymywanych z pozostałymi regionami świata. Wbrew znacznym trudnościom (rozdrobnienie regionu) wzmocnienie stosunków z Ameryką Łacińską przyniesie korzyści UE, podobnie jak wzmocnienie stosunków z UE przyniesie korzyści Ameryce Łacińskiej.

3.2. Niezbędna jest stanowcza wola polityczna, aby opracować i propagować układ o stowarzyszeniu nie tylko jako umowę o wolnym handlu, lecz przede wszystkim jako ogólną umowę strategiczną, zmierzającą do zapewnienia wszystkim podmiotom gospodarczym i społecznym z obu stron długoterminowe korzyści w dziedzinie rozwoju, bezpieczeństwa, migracji oraz wyzwań związanych z ochroną środowiska. Jest ona także konieczna, aby wykorzystać wszystkie istniejące mechanizmy służące uwzględnianiu dysproporcji między oboma regionami, ograniczyć negatywny wpływ liberalizacji handlu na niektóre sektory, nadrobić wciąż istniejące opóźnienia w procesie integracji Mercosuru oraz zapewnić udział bezpieczeństwa i przejrzystość jako kluczowe aspekty dwustronnych stosunków między regionami.

3.3. Układ o stowarzyszeniu stanowi wielką szansę na dokonanie postępów na rzecz realizacji ogólnych celów strategicznych leżących we wspólnym interesie. Zapewniłby on sposób na utrzymanie międzynarodowej obecności politycznej i gospodarczej w czasach, gdy punkt ciężkości w polityce i gospodarce przesuwają się z obszaru Oceanu Atlantyckiego w stronę obszaru Oceanu Spokojnego. Oprócz porozumień w obrębie Latynoamerykańskiego Stowarzyszenia Integracyjnego (ALADI) Mercosur nie posiada układów o wolnym handlu ani ze Stanami Zjednoczonymi, ani z azjatyckimi potęgami. To jedna z cech odróżniających go od Sojuszu Pacyfiku. Poza Ameryką Łacińską Mercosur posiada różnego rodzaju umowy z Republiką Południowej Afryki, Indiami, Pakistanem, Turcją i Marokiem oraz układy o wolnym handlu z Egiptem, Palestyńską Władzą Narodową i Izraelem. Natomiast UE posiada ponad 50 umów handlowych z wieloma krajami świata. Na obszarze Ameryki Łacińskiej i Karaibów Unia zawarła umowy z Meksykiem, Chile, Ameryką Środkową, Peru, Kolumbią, Ekwadorem i Cariforum. Podsumowując, układ o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem doprowadziłby do powstania dwuregionalnego bloku o dużym znaczeniu w nowym kontekście międzynarodowym.

3.3.1. Duży wpływ na gospodarkę międzynarodową mają protekcyjnistyczne tendencje, które przybrały skalę globalną. Układ o stowarzyszeniu między Mercosurem a UE mógłby wzmocnić obszar atlantycki i stanowić sygnał, że istnieje alternatywna droga dla stosunków handlowych i dla pobudzania rozwoju narodów i regionów. Ta nowa generacja układów o wolnym handlu, które uwzględniają troski obywateli narażonych na utratę zatrudnienia, dochodów i poczucia bezpieczeństwa, jest najlepszą odpowiedzią zarówno na nasilający się protekcyjnizm, jak i na ryzyko realizacji polityki handlowej, która pozostawia obywateli bez ochrony.

3.3.2. Wprawdzie Mercosur nie podpisał układu z Chinami, lecz w ostatnich latach kraj ten coraz wyraźniej zaznacza swoją obecność w regionie. Argentyna i Brazylia to dwa najważniejsze kraje, za pośrednictwem których Chiny wkraczają do regionu, czego dowodem jest nie tylko handel, ale również wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) i pomocy finansowej wspierającej rozwój infrastruktury.

3.3.3. Dzięki podpisaniu układu o stowarzyszeniu z Mercosurem UE zyskałaby strategicznego sojusznika w kontekście swojego dążenia do pozycji światowego lidera w dziedzinie ochrony środowiska. Środowisko naturalne jest aktualnie jednym z obszarów największego zainteresowania państw, obywateli i systemu wielostronnego. UE jest pionierem ekologicznych strategii politycznych i technologii. Dla Mercosuru zasoby naturalne to jeden z najważniejszych atutów, lecz region ten należy także do najbardziej zagrożonych skutkami zmiany klimatu. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na przegląd oraz wyeliminowanie w perspektywie średnioterminowej intensywnych praktyk rolnych i hodowlanych o niezrównoważonym charakterze.

3.3.4. Aby zapewnić temu ostatniemu celowi wystarczające wsparcie, konieczne byłoby włączenie do układu istotnych zapisów na temat „energii, środowiska naturalnego, zmiany klimatu, nauki, technologii i innowacji”. Zagadnienia te powinny stać się priorytetem odnośnie do współpracy na rzecz rozwoju.

⁽⁶⁾ An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27 [Ocena skutków gospodarczych brexitu dla EU-27], P/A/IMCO/2016 z 13 marca 2017 r., PE 595.374 EN.

3.4. Istotne jest również, by uwzględnić doświadczenie zebrane w ramach istniejących sojuszy z innymi państwami tego regionu. Pozwoli to na zbudowanie solidnych podstaw i odpowiednich warunków, aby zarówno europejskie, jak i lokalne inwestycje rozwinęły cały swój potencjał w sposób zrównoważony i były siłą napędową bogactwa, zatrudnienia i dobrostanu obywateli.

4. Newralgiczne aspekty negocjacji

4.1. Korzyści z układu o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem nie przysłaniają wiążących się z negocjacjami trudności, które można podsumować w pięciu punktach: (i) złożoność programu negocjacji w sprawie treści układu dotyczących handlu, przemysłu i usług; (ii) potencjalny brak równowagi między obiema stronami w dziedzinie rolnictwa; (iii) słabości strukturalne integracji Mercosuru, które ograniczają wolny handel; (iv) wymiar społeczny i ekologiczny układu o stowarzyszeniu oraz (v) nierówność politycznej woli osiągnięcia porozumienia po obu stronach i związana z tym gotowość do wyczerpania wszystkich możliwości wykorzystania mechanizmów kompensacyjnych, w ramach układu i poza nim, w celu jego zawarcia. Wszystkie te kwestie są analizowane w niniejszym dokumencie w sposób niewyczerpujący i według dostępnych obecnie informacji.

4.1.1. Po tak długim okresie negocjacji trudności w kwestiach dotyczących handlu są już znane. Z europejskiego punktu widzenia dotyczą głównie sektora rolno-spożywczego Mercosuru. W szczególności obawy obejmują negatywny wpływ w sektorze cukru, mięsa wołowego, mięsa wieprzowego i mięsa kurcząt oraz warzyw i owoców. Istnieją również obawy co do protekcjonizmu wobec towarów przemysłowych (samochodów oraz produktów chemicznych takich jak etanol), a nawet niektórych przetworzonych produktów rolnych (włącznie z winem); zagrożeń związanych z nieprzestrzeganiem norm ochronnych odnoszących się do nazw pochodzenia; stosunkowo niskich wymagań w zakresie norm bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony środowiska; a także braku pełnej przejrzystości w zamówieniach publicznych.

4.1.2. Dla UE zasadnicze znaczenie ma utrzymanie standardów produkcji osiągniętych z korzyścią dla konsumentów i dla produkcji. Takie kwestie jak bezpieczeństwo żywnościowe, ochrona środowiska i dobrostan zwierząt (w tym techniki żywienia) muszą być traktowane z wyraźnym zachowaniem zasady wzajemności. W układzie o stowarzyszeniu należy wyraźnie uwzględnić kwestię stosowania środków ochrony roślin i środków weterynaryjnych oraz przestrzeganie związanych z tym norm. Jednocześnie na potrzeby handlu między stronami należy wdrożyć skuteczne i porównywalne systemy kontroli w procesach produkcji, a w przypadku produktów hodowlanych również w transporcie i uboju. W tym kontekście rozdział o przestrzeganiu chronionych oznaczeń geograficznych ma zasadnicze znaczenie dla ochrony budowanego od lat europejskiego wspólnego dziedzictwa oraz dla walki z podrabianiem i oszustwami.

4.1.3. Produkty objęte kontyngentami, tj. cukier, etanol i wołowina, powinny być produkowane z zastosowaniem zatwierdzonego systemu ciągłego monitorowania w celu przyjęcia środków wyrównawczych w przypadku wystąpienia znaczących zakłóceń i uniknięcia likwidacji produkcji lokalnej. Jeśli chodzi o owoce i warzywa, w przypadku rezygnacji z ochrony mechanizmu ustalania cen wejścia należy utworzyć obserwatorium działania rynku w celu ochrony interesów produkcji obu stron; wówczas należałoby w ramach grup roboczych wymieniać się prognozami i informacjami o czynnikach sprzyjających zakłóceniom rynku.

4.2. Z punktu widzenia Mercosuru należy zwrócić uwagę na rolnictwo. Obawy ze strony Europy być może staną się mniejsze, jeżeli uda się wprowadzić wymóg przestrzegania tych samych standardów – związanych ze środowiskiem naturalnym, bezpieczeństwem żywnościowym, dobrostanem zwierząt itd. – zarówno w odniesieniu do produktów europejskich, jak i towarów importowanych z Mercosuru. Układ o stowarzyszeniu nie powinien zwiększyć zależności żywnościowej żadnej ze stron i powinien zawierać instrumenty niezbędne do uniknięcia niezrównoważonego modelu rolnictwa przy ciągłym uwzględnianiu interesów konsumentów.

4.3. Porozumienie wydaje się natomiast bardziej osiągalne w przypadku produktów przemysłowych, co do których stosuje się mniejsze ograniczenia. Sytuacja taka miała już miejsce np. przy umowie UE i Korei Południowej dotyczącej przemysłu samochodowego. Natomiast w wypadku innych kwestii, takich jak własność intelektualna, które pozostają szczególnie drażliwe dla niektórych krajów Mercosuru, np. dla Brazylii, można by zastosować klauzule przeglądowe lub przejściowe w oparciu o ustalenia Światowej Organizacji Handlu. W tym względzie EKES uważa, że istnieje możliwość opracowania – pośród innych inicjatyw – programu dotyczącego własności przemysłowej, promującego transfer technologii i służącego wdrożeniu obowiązującego w UE i w Mercosurze systemu patentów, który można następnie poszerzyć na całą Amerykę Łacińską.

4.4. Słabości strukturalne Mercosuru mogą utrudnić zawarcie układu o stowarzyszeniu. Istotne są ograniczenia wynikające ze słabej infrastruktury połączeń i niskiego stopnia zintegrowania regionalnych łańcuchów wartości na terytorium trzykrotnie większym niż UE. Obejmują one niski poziom handlu wewnątrzregionalnego i przewagę handlu

pozaregionalnego, niepełny charakter unii celnej, niewielki stopień skoordynowania polityki makroekonomicznej oraz słabość instytucji regionalnych. Za przykład może posłużyć brak ponadnarodowego trybunału sprawiedliwości Mercosuru, którego wyroki musiałyby być obowiązkowo wykonywane przez rządy, czy też niewielka skuteczność systemu polubownego rozstrzygnięcia sporów.

4.4.1. Przyjęty w 2010 r. nowy wspólny kodeks celny Mercosuru nadal nie wszedł w życie i w związku z tym wciąż obowiązuje wspólna zewnętrzna taryfa celna. Mercosur jest w większym stopniu strefą wolnego handlu niż unią celną.

4.5. Jednakże strona europejska powinna ocenić bardzo pozytywnie negocjacje prowadzone aktualnie z czterema krajami Mercosuru (Argentyną, Brazylią, Paragwajem i Urugwajem). Ewentualne rozszerzenie bloku (o nowych oczekujących członków) jeszcze bardziej skomplikuje warunki negocjacji.

4.6. EKES opowiada się za tym, by utworzono wielostronny trybunał do rozstrzygnięcia sporów inwestycyjnych⁽⁷⁾ oraz by kraje Mercosuru, jak również państwa stowarzyszone, przyłączyły się do tej inicjatywy, tak aby zagwarantować większą pewność prawa zarówno dla inwestorów latynoamerykańskich, jak i dla europejskich. Jest też zdania, że ewentualne przyszłe członkostwo w OECD powinno być uzależnione od skutecznego wdrożenia i stosowania umów danych krajów z UE oraz od stworzenia klimatu pewności prawa i pełnego poszanowania prawa w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych z obu stron Atlantyku.

5. Potencjał układu o stowarzyszeniu i szanse, jakie stwarza jego zawarcie

5.1. Układ o stowarzyszeniu będący przedmiotem negocjacji między UE a Mercosurem wykracza daleko poza granice umowy o wolnym handlu, ponieważ zawiera dwa wyróżniające go składniki: dialog polityczny i współpracę. Z uwagi na zagrożenia dla multilateralizmu, wzrost tendencji protekcjonistycznych i groźbę wojen handlowych nastąpił odpowiedni moment, by UE wyraziła strategiczne poparcie dla Ameryki Łacińskiej w ogóle i w szczególności dla Mercosuru oraz by należycie wykorzystała istniejące możliwości.

5.2. Mając na względzie powierzchnię i liczbę ludności obu bloków oraz obecną wymianę handlową wynoszącą ponad 84 mld EUR rocznie, zawarcie układu o stowarzyszeniu pomiędzy UE a Mercosurem umożliwiłoby wzmocnienie roli tych regionów na arenie międzynarodowej i powstanie wielkiego obszaru integracji gospodarczej, korzystnie oddziałującego na obie strony i wywierającego pozytywny wpływ, zwłaszcza na pozostałe kraje Ameryki Łacińskiej. Z tego względu układ o stowarzyszeniu z Mercosurem musi być korzystnym porozumieniem dla obu stron.

5.3. UE to pierwsza gospodarka na świecie, a Mercosur szósta. Kraje Mercosuru zaczęły dywersyfikację swoich gospodarek. Duży udział ma w nich sektor rolno-spożywczy, a także rosnąca baza przemysłowa, wspomagana znacznymi zasobami energetycznymi i technologicznymi. Próby dywersyfikacji gospodarczej, w szczególności mające na celu nadanie większej wartości dodanej produktom eksportowym Mercosuru, są znakomitą okazją dla europejskich przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektora technologii i usług.

5.4. W latach 2012–2016 jedynie Paragwaj utrzymał wcześniejsze tempo wzrostu, tj. na poziomie 8,4 %, natomiast tempo Argentyny (1,4 %) i Urugwaju (2,9 %) uległo spowolnieniu. W Brazylii nastąpił spadek aktywności gospodarczej wynoszący -1,4 %. Mimo to w Argentynie i w Brazylii odnotowuje się poprawę i prognozy średnioterminowe znów są obiecujące.

5.5. Istotnym czynnikiem, który należy mieć na uwadze, jest pewność prawa istniejąca w czterech państwach Mercosuru, aczkolwiek można i powinno się ją jeszcze ulepszyć. Rosnącym problemem społecznym dla obu stron stała się korupcja.

5.6. Znaczenie rynku regionalnego, zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym, jest wyraźnie różne i zależy od wielkości państw członkowskich Mercosuru. Relatywnie rzecz ujmując, obserwuje się, że mniejsze państwa w większym stopniu uczestniczą w handlu z Europą. W 2015 r. wymiana z UE stanowiła ponad 40 % handlu Paragwaju, prawie 30 % handlu Urugwaju oraz niemal jedną czwartą handlu Argentyny, natomiast w przypadku Brazylii wynosiła mniej niż 10 %. Wskaźniki te sytuują się na podobnym poziomie w odniesieniu do zarówno eksportu, jak i importu. Wskaźniki te sytuują się na podobnym poziomie w odniesieniu do zarówno eksportu, jak i importu.

⁽⁷⁾ REX/501, „Wielostronny trybunał inwestycyjny” (w przygotowaniu).

5.7. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) stanowią jeden z mocnych punktów obecności UE na obszarze Mercosuru, a wartość europejskich BIZ przewyższa łączną wysokość unijnych BIZ w Chinach, Indiach i Rosji ⁽⁸⁾. Europejski handel z krajami Mercosuru charakteryzuje się dużym potencjałem wzrostu pomimo zwiększania chińskiego eksportu i importu. Należy jednak mieć na uwadze, że Mercosur jest zbyt zależny od Chin, jeśli chodzi o eksport surowców do tego kraju.

5.8. Obecność europejskich małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w krajach Mercosuru wzrosła w ostatnich latach, a niektóre MŚP z Mercosuru zaczynają uzyskiwać dostęp do rynku europejskiego. Układ o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem mógłby być doskonałą okazją dla europejskich MŚP do zwiększenia ich obecności i działalności w regionie.

5.8.1. UE eksportuje głównie wyroby przemysłowe, urządzenia, sprzęt transportowy i produkty chemiczne, importuje natomiast produkty żywnościowe i energetyczne. Zawarcie zrównoważonego układu o stowarzyszeniu stworzyłoby ogromne szanse na tworzenie bogactwa (o ile na układzie skorzystają przedsiębiorcy, pracownicy i całe społeczeństwo), przede wszystkim gdyby mógł on zapewnić warunki do inwestowania, zwłaszcza w nowe rodzaje działalności opierające się na intensywnym wykorzystaniu wiedzy i wysokiej jakości zatrudnieniu, stymulować tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw poprzez generowanie miejsc pracy w sieci oraz pobudzać innowacje i demokratyzację nowych technologii, przyczyniając się do ich masowego wykorzystywania, w szczególności w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Zarówno inwestycje w technologie, jak i zwiększenie handlu między obu regionami mogłyby pobudzać tworzenie miejsc pracy, o ile zostaną stworzone niezbędne do tego warunki.

5.8.2. Z drugiej strony istnieją konkretne czynniki, które stanowiłyby nie tylko możliwości biznesowe, lecz także istotny wkład w rozwój zrównoważony: tworzenie przyjaznej dla środowiska infrastruktury sprzyjającej włączeniu społecznemu, która ułatwiałaby dostęp do podstawowych usług w nowym kontekście rozwoju obszarów miejskich oraz promowała spójność terytorialną, wspieranie inwestycji w dziedzinie inżynierii i technologii łagodzących skutki globalnego ocieplenia, a także korzystanie ze zrównoważonej energii, w tym z różnych niekonwencjonalnych odnawialnych źródeł energii, oraz czerpanie z doświadczeń europejskich przedsiębiorstw w tej dziedzinie, aby dążyć do przejścia na zieloną gospodarkę.

5.8.3. Ponadto dobry układ o stowarzyszeniu mógłby w odpowiednich okolicznościach być korzystny dla gospodarczego i społecznego dobrobytu obu regionów, co z pewnością doprowadziłoby do stworzenia miejsc pracy, np. poprzez:

- nowe możliwości biznesowe dla przedsiębiorstw w nietradycyjnych obszarach, takich jak nowe technologie, zielona gospodarka i sieci społecznościowe,
- rozwój tradycyjnych rynków w sektorze telekomunikacji, motoryzacyjnym, farmaceutycznym, energii elektrycznej i bankowym,
- otwarcie nowych rynków dla MŚP,
- zaopatrzenie w zasoby naturalne i żywność przy jednoczesnym wspieraniu zachowania różnorodności biologicznej i zrównoważenia środowiskowego,
- wspieranie gospodarki społecznej, demokratycznej i solidarnej jako mechanizmu poprawy struktury społeczno-gospodarczej i legalizacji szarej strefy.

5.9. Układ o stowarzyszeniu z Mercosurem umożliwiłby UE zacieśnienie kontaktów gospodarczych i geopolitycznych ze strategicznym partnerem. Gdyby ten dwuregionalny układ został niezwłocznie zawarty, byłby pierwszym układem o takiej skali podpisanym przez Mercosur, co pozwoliłoby UE na wyprzedzenie innych międzynarodowych konkurentów, takich jak Stany Zjednoczone, Chiny, a nawet Indie, Rosja i Korea Południowa. Ponadto układ o stowarzyszeniu wzmocniłby partnerstwo strategiczne z Brazylią (które nie obejmuje handlu), krajem o bardzo dużym znaczeniu dla międzynarodowej sytuacji geopolitycznej. Układ o stowarzyszeniu zwiększyłby europejską obecność w Ameryce Łacińskiej, regionie posiadającym znaczne rezerwy trzech zasobów mających ogromne znaczenie w XXI w.: energii, żywności i wody. Układ o stowarzyszeniu mógłby przyczynić się do zacieśnienia więzi gospodarczych i geopolitycznych między obszarem Oceanu Atlantyckiego i obszarem Oceanu Spokojnego.

⁽⁸⁾ Bezpośrednie inwestycje zagraniczne UE w Mercosurze wyniosły 447,7 mld EUR w 2016 r., czyli więcej niż BIZ UE w Rosji (162 mld EUR), Chinach (177,7 mld EUR) i Indiach (72,9 mld EUR). Źródło: Eurostat.

5.10. Układ o stowarzyszeniu z UE byłby również korzystny ze strategicznego punktu widzenia dla Mercosuru. Z jednej strony umożliwiłyby wzmocnienie jego pozycji w regionie i ułatwiłyby prowadzone działania mające na celu zacieśnienie stosunków z Sojuszem Pacyfiku, a z drugiej strony zwiększyłyby jego zdolności negocjacyjne na arenie międzynarodowej i mogłyby zrównoważyć pewną asymetrię cechującą kraje Mercosuru (i całej Ameryki Łacińskiej) w stosunku do innych konkurentów międzynarodowych w ramach wzajemnych stosunków handlowych i finansowych. Mercosur skorzystałby z transferu technologii, wiedzy i edukacji oraz zyskałby istotnego sojusznika w stosunkach multilateralnych w kwestiach, które dotyczą go w bardzo dużym stopniu, takich jak zmiana klimatu, zrównoważony rozwój czy walka z globalnymi zagrożeniami.

5.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje wolę polityczną stron odnośnie do współpracy i zachęca je do skutecznego wykorzystania istniejących instrumentów finansowych do pogłębienia współpracy w następujących obszarach:

- kształcenie, szkolenie i wymiana uniwersytecka: Erasmus UE–Mercosur,
- współpraca w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji między uniwersytetami, publicznymi ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami; priorytetowe traktowanie transferu technologii,
- zrównoważone projekty rozwojowe i biznesowe,
- spójność społeczna: przeciwdziałanie ubóstwu i nierównościom.

6. Społeczeństwo obywatelskie a układ o stowarzyszeniu ⁽⁹⁾

6.1. EKES uważa, że dwuregionalny charakter treści układu o stowarzyszeniu stanowi zasadniczy i wyróżniający się element negocjacji oraz punkt odniesienia dla stosunków politycznych i gospodarczych w coraz bardziej zglobalizowanym świecie. Działając z przekonaniem co do wartości dialogu partnerów polityki zagranicznej UE ze społeczeństwem obywatelskim, EKES od ponad 20 lat współpracuje z organizacjami z Mercosuru w zakresie zarówno monitorowania negocjacji, jak i utrzymania ciągłego i zorganizowanego dialogu, który ułatwia wzajemne zrozumienie i umożliwia krytyczny, lecz konstruktywny wkład w relacje między oboma regionami.

6.2. EKES podsumowuje stosunki między UE a Mercosurem jako niewątpliwie pozytywne. Relacja ta, która rozwija się od długiego czasu, opiera się na głębokich więziach historycznych, kulturowych i językowych i dąży do pogłębienia integracji regionalnej, wspólnego podejmowania wyzwań wynikających z globalizacji oraz utrzymania ścisłego powiązania między spójnością społeczną a rozwojem gospodarczym. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego po obu stronach stworzyły sieć trwałych relacji, które jednocześnie przyczyniły się do lepszej koordynacji w obrębie każdego sektora (przedsiębiorstw, związków zawodowych, trzeciego sektora).

6.3. W ostatnich latach dowodem na uznanie dla tych prac stało się powszechne zaakceptowanie przez europejskich negocjatorów konieczności włączenia postanowień o uczestnictwie społeczeństwa obywatelskiego do każdego układu, w połączeniu ze wspieraniem zrównoważonego rozwoju ⁽¹⁰⁾. EKES przyjmuje taki rozwój sytuacji z zadowoleniem, lecz jednocześnie wyraża ubolewanie, że w obecnie obowiązujących układach społeczeństwu obywatelskiemu przypisano jedynie ograniczoną rolę. Powstały bowiem wewnętrzne grupy doradcze powołane przez każdą ze stron (i przez każdy kraj będący sygnatariuszem ze strony nieeuropejskiej, kiedy chodzi o region), zarazem jednak układy formalnie nie przewidują, by grupy te mogły pracować wspólnie. Jeszcze poważniejszą sprawą jest to, że utworzenie wewnętrznych grup doradczych krajów partnerskich zależy wyłącznie od woli rządów tych państw, co doprowadziło do sytuacji braku równowagi między sektorami, braku reprezentatywności, braku niezależności względem rządów oraz braku zainteresowania, jeśli nie wręcz otwartej dezaprobaty, ze strony rządów, które powinny te grupy powołać.

6.3.1. EKES odrzuca możliwość, aby negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu z Mercosurem raz jeszcze doprowadziły do przyjęcia modelu uczestnictwa opartego na wzorcu wewnętrznych grup doradczych.

⁽⁹⁾ Zob. także wcześniejsze propozycje EKES-u przedstawione w jego opiniach Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 48, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 55 i Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 23, a także deklaracje końcowe z organizowanych co dwa lata spotkań organizacji społeczeństwa obywatelskiego UE–CELAC.

⁽¹⁰⁾ Mniej lub bardziej rozbudowane postanowienia tego rodzaju znajdują się już w układach z Ameryką Środkową, z Kolumbią, Peru i Ekwadorem, z Chile i z Cariforum oraz zostaną włączone do przeglądu układu z Meksykiem.

6.4. Komitet ponownie przypomina, że Mercosur, podobnie jak sama UE, ma instytucję uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego i konsultacji z nim, a mianowicie Konsultacyjne Forum Gospodarczo-Społeczne Mercosuru (FCES). FCES reprezentuje w równym stopniu sektor gospodarczy, sektor pracowniczy i sektor innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jego członkowie zbierają się regularnie i przedstawiają władzom politycznym regionu oparte na konsensusie stanowiska. Poparcie, jakiego EKES udzielał tej instytucji od samego jej utworzenia, miało na celu podkreślenie wagi wzmocnienia tego organu jako zasadniczego czynnika społeczno-gospodarczej integracji regionu.

6.5. EKES potwierdza zasady przejrzystości i uczestnictwa, zarówno na etapie negocjacji, jak i rozwoju układu o stowarzyszeniu, konieczne do tego, by ułatwić skomplikowany proces budowania zaufania do instytucji, proces zaangażowania się społeczeństwa obywatelskiego w negocjacje, które go dotyczą, oraz legitymizowania ich przez nie. Dlatego też ubolewa nad brakiem przejrzystości w negocjacjach, w których nie powielono dobrego modelu wypracowanego wcześniej w negocjacjach w sprawie umowy o wolnym handlu z USA, i apeluje do wszystkich stron uczestniczących w negocjacjach, w szczególności związanych z Mercosurem, o systematyczne przedstawianie ważnych informacji istotnych dla społeczeństwa obywatelskiego.

6.6. Zgodnie ze wspólnymi stanowiskami EKES-u i FCES – oraz umowami wstępnymi zawartymi podczas negocjacji prowadzonych przed 2004 r. i potwierdzonymi później, w których ustalono, że obie instytucje otrzymają wspólny mandat w ramach układu o stowarzyszeniu – EKES wzywa do ustanowienia w ramach układu o stowarzyszeniu wspólnego komitetu konsultacyjnego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet ten powinien:

- składać się w równych częściach z członków EKES-u i FCES,
- reprezentować trzy sektory (gospodarczy, pracowniczy, inne organizacje) w sposób zrównoważony,
- posiadać obligatoryjne uprawnienia doradcze obejmujące wszystkie obszary porozumienia, w tym rozdział dotyczący handlu, a także monitorowanie kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem,
- systematycznie otrzymywać od stron aktualne informacje na temat skutków układu o stowarzyszeniu,
- posiadać uprawnienia do komunikowania się z pozostałymi wspólnymi organami układu o stowarzyszeniu (rada stowarzyszenia, komitet stowarzyszenia, wspólny organ parlamentarny, rada ds. handlu i rozwoju zrównoważonego),
- mieć prawo do otrzymywania wniosków o wydanie opinii od tych organów, ale zarazem także do wydawania opinii z inicjatywy własnej,
- uchwalić własny regulamin wewnętrzny,
- otrzymywać odpowiednie finansowanie od właściwych organów politycznych na potrzeby wykonywania swoich funkcji⁽¹¹⁾.

6.7. Komitet o takich cechach ułatwiłby rozwiązywanie konfliktów, do których może dojść po podpisaniu układu o stowarzyszeniu, oraz ewentualne wyjście z impasu. Ściśle rzecz ujmując, zgodnie z podejściem organów już istniejących w ramach podobnych układów komitet powinien zająć się monitorowaniem wpływu układu o stowarzyszeniu na poprawę sytuacji w dziedzinie praw człowieka, praw pracowniczych, społecznych i praw związanych z ochroną środowiska naturalnego (np. kontrolując, by nie dochodziło do przypadków dumpingu socjalnego lub środowiskowego w celu uzyskania przewagi handlowej) oraz monitorowaniem ścisłego przestrzegania przez strony podpisanych przez nie układów lub konwencji międzynarodowych⁽¹²⁾. Z uwagi na swój charakter organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które będą wchodzić w skład komitetu, są w największym stopniu upoważnione, by sprawdzać, czy układ o stowarzyszeniu jest korzystny dla wszystkich stron, oraz odgrywać rolę mediatorów lub ułatwiać komunikację między zainteresowanymi sektorami. W tym celu komitet powinien mieć możliwość przekazywania posiadanych informacji na temat konkretnych przypadków, wraz ze swoimi zaleceniami, do wspólnych organów układu o stowarzyszeniu w celu uzyskania odpowiedzi.

⁽¹¹⁾ Zob. w tej kwestii wspólny komunikat przedstawiony przez FCES i EKES negocjatorom UE i Mercosuru w dniu 23 lutego przy okazji rundy negocjacji prowadzonej w Asunción (Paragwaj).

⁽¹²⁾ Przykładowe obszary zainteresowania to milenijne cele rozwoju, agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu, podstawowe konwencje MOP, deklaracje mające zastosowanie w dziedzinie praw człowieka, konwencje międzynarodowe dotyczące ochrony różnorodności biologicznej itd.

6.8. EKES uważa za konieczne włączenie do układu o stowarzyszeniu wymiaru społecznego, który wykracza poza zakres handlu i którego ogólnym celem będzie zwiększenie spójności społecznej. W szczególności chodzi tutaj o wpływ na zatrudnienie, o ochronę interesów miejscowej ludności i osób znajdujących się w najtrudniejszym położeniu, a także o propagowanie i przestrzeganie praw człowieka, ochronę środowiska, prawa imigrantów i pracowników w wymiarze ogólnym, ochronę konsumentów i wspieranie gospodarki społecznej. W związku z tym należy uwzględnić w układzie zobowiązanie stron do przestrzegania podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, aby naruszenie podstawowych norm i praw pracowniczych nie mogło być podnoszone ani wykorzystywane jako przewaga komparatywna w handlu międzynarodowym. Podobnie włączenie do układu rozdziału dotyczącego praw społeczno-pracowniczych w celu zajęcia się problemami siły roboczej i wspierania dialogu między przedsiębiorcami a pracownikami mogłoby stanowić narzędzie, dzięki któremu układ będzie sprzyjać tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy, poprawi warunki socjalne pracowników i znacząco przyczyni się do lepszego podziału dóbr.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
