

*Janusz Świerkocki**

UMOWY O STOWARZYSZENIU JAKO NARZĘDZIE POLITYKI ZAGRANICZNEJ WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

UWAGI WSTĘPNE

W polityce zagranicznej Wspólnota Europejska (WE) posługuje się wieloma narzędziami, wśród których najważniejszą rolę odgrywają różne rodzaje umów międzynarodowych. Przedmiotem jednych są wyłącznie sprawy gospodarcze i finansowe, zwłaszcza współpraca handlowa. Wchodzą one w zakres wspólnej polityki handlowej i dotyczą m. in. tworzenia stref wolnego handlu lub unii celnych. Przedmiotem innych umów międzynarodowych mogą być stosunki gospodarcze i polityczne, współpraca w dziedzinie edukacji, kultury, finansów itd. Wśród kategorii mogącej obejmować zarówno problematykę ekonomiczną, jak i pozostałą, szczególną rolę odgrywają **umowy o stowarzyszeniu**, zwane też **układami stowarzyszeniowymi**. Zaslugują one na uwagę ze względu na swój unikalny charakter, raczej niespotykany w stosunkach międzynarodowych.

Istnieje wiele odmian **umowy o stowarzyszeniu**. Treść niektórych ogranicza się do samej współpracy gospodarczej. Są one zawierane z terytoriami zależnymi od państw członkowskich, czyli z takimi, które nie mają statusu suwerennych państw. Istota tego stowarzyszenia polega na tym, że Wspólnota jednostronnie przyznaje partnerom preferencje handlowe. Faktycznie umowy są więc uzupełnieniem stosunków wynikających z politycznej podległości terytoriów wobec metropolii. Ponieważ obszarów zależnych jest coraz mniej, ich znaczenie w polityce Wspólnot również zmalało. Znacznie większy ciężar gatunkowy mają układy o stowarzyszeniu, w których **obie strony** przyznają sobie koncesje gospodarcze, deklarując ponadto wolę współpracy w innych dziedzinach, przede wszystkim w sferze polityki. Stanowią one podstawę do zbliżenia z państwami wyznającymi podobne wartości, takie jak reguły

* Dr, hab., prof. w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Łódzkiego.

demokracji, praworządności, ochrony praw człowieka i gospodarki rynkowej, będące fundamentami integracji europejskiej¹. Dlatego te układy stowarzyszeniowe budowane są według jednakowego schematu wzorowanego na traktatach założycielskich, w szczególności na traktacie o Wspólnocie Europejskiej (TWE).

Ze względu na polityczne podziały w Europie, w początkowym okresie istnienia Wspólnot niewielu było potencjalnych kandydatów do stowarzyszenia. Układy podpisano m. in. z: Grecją (1961 r.), Turcją (1963 r.), Maltą (1970 r.) i Cyprzem (1972 r.). W latach dziewięćdziesiątych liczba umów zwiększyła się radykalnie. Po upadku systemu komunistycznego, dziesięć umów zawarto z krajami Europy Środkowej i Wschodniej (Polska, Węgry, Czechy, Słowacja, Bułgaria, Rumunia, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia). Dla podkreślenia szczególnej rangi historycznej w procesie jednoczenia kontynentu noszą one nazwę układów europejskich. Sześć umów podpisano z państwami basenu Morza Śródziemnego (Tunezja, Izrael, Maroko, Palestyna, Jordania, Egipt). Umową stowarzyszeniową jest też układ z EFTA (czyli z organizacją międzynarodową), na mocy którego w 1992 r. powstał Europejski Obszar Gospodarczy (EOG).

Między stronami układów stowarzyszeniowych występuje charakterystyczna struktura zależności. WE dyktuje warunki partnerom, określając ramy i pryncypia, na których opiera się porozumienie. Przedmiotem negocjacji są natomiast szczegóły o charakterze technicznym, wynikające z sytuacji poszczególnych krajów. Można więc powiedzieć, że tylko jedna strona układów wytycza kierunek wzajemnej współpracy, co oczywiście nie znaczy, że państwa stowarzyszone nie mają wpływu na kształt konkretnych rozwiązań. Godzą się one na taką zależność z kilku powodów. Po pierwsze, jeśli uważają polityczne i gospodarcze zbliżenie ze Wspólnotą za szczególnie ważne dla interesu narodowego. Po drugie, ponieważ umowa o stowarzyszeniu zapewnia większą stabilność stosunkom z silniejszym partnerem niż tradycyjna umowa międzynarodowa. Po trzecie, ponieważ WE jest ich głównym partnerem handlowym, a także najczęściej głównym źródłem zaopatrzenia w nowe technologie, wiedzę organizacyjną, kapitał, rozwiązania instytucjonalne, pomoc techniczną i finansową itp.

Wspólnocie z kolei układy stowarzyszeniowe umożliwiają dozowanie powiązań w zależności od oceny poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju i jego ewentualnych możliwości ubiegania się w przyszłości o członkostwo. W związku z tym układy mogą ograniczać się tylko do preferencyjnych warunków współpracy gospodarczej, tworząc specjalne przywileje dla

¹ Zgodnie z art. 6 traktatu o Unii Europejskiej, jest ona ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla państw członkowskich.

państw stowarzyszonych, ale mogą też wspierać tam procesy reform politycznych, ekonomicznych i społecznych, mogą służyć do przygotowania do członkostwa lub kompensować jego brak. Stowarzyszenie jest więc czymś pośrednim między członkostwem a tradycyjną współpracą handlową i gospodarczą, jaką Wspólnota prowadzi z wieloma krajami i organizacjami międzynarodowymi².

PODSTAWY PRAWNE UMÓW O STOWARZYSZENIU

Umowa o stowarzyszeniu, mimo że zawierana pomiędzy Wspólnotą liczącą obecnie 15 członków a konkretnym państwem, jest z prawnego punktu widzenia bilateralną umową międzynarodową. WE jest w niej stroną – jako jeden podmiot reprezentujący całą piętnastkę. Bilateralność znajduje m. in. wyraz w tym, że w Radzie Stowarzyszenia, która jest organem najczęściej powoływanym w tego typu umowach, obie strony mają po jednym głosie³.

TWE przewiduje dwa typy umów stowarzyszeniowych:

1) z **krajami i terytoriami zamorskimi**, co reguluje część IV *Traktatu* złożona z 7 artykułów,

2) z **innymi partnerami**, którymi mogą być: państwo, grupa państw i organizacja międzynarodowa, co reguluje tylko jeden art. 310 (d. 238).

Przez kraje i terytoria zamorskie rozumie się, zgodnie z art. 182 (d. 131), te „utrzymujące szczególne stosunki z Danią, Francją, Holandią i Wielką Brytanią”⁴. Celem tej formy stowarzyszenia, jak stanowi art. 182 (d. 131), jest „popieranie rozwoju gospodarczego i społecznego krajów i terytoriów oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi a całą Wspólnotą”. Aby zrealizować te cele, art. 184 (d. 133) wprowadza zakaz stosowania celi przez państwa członkowskie na produkty importowane z krajów i terytoriów, jednocześnie wyrażając zgodę na pobieranie przez nie celi na produkty sprowadzane z państw członkowskich, pod warunkiem, że służą rozwojowi, uprzemysłowieniu lub zasileniu budżetu kraju. Szczegóły znajdują się w konwencjach wykonawczych do traktatów Wspólnot, które na okresy pięcioletnie zawierają same państwa członkowskie. Kraje i terytoria jako podmioty niesuwerenne nie są stroną tych ustaleń⁵. Konwencje określają też

² W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice 1999, s. 230. Sama koncepcja stowarzyszenia ze Wspólnotą nie jest zbyt klarowna. Zob. *Integracja europejska. Podręcznik*, red. A. Marszałek, WUŁ, Łódź 2000, r. XII.

³ K. Popowicz, *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Biblioteka Europejska, KIE, Warszawa 1998, s. 156.

⁴ Dawny art. 131 wymieniał także Włochy.

⁵ *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, Lublin 1994, s. 15–16.

prawa podmiotów wspólnotowych do osiedlania się i prowadzenia tam działalności oraz zasady udzielania pomocy finansowej.

Stowarzyszenie na podstawie części IV TWE ma więc bardzo szczególny charakter podmiotowy i przedmiotowy. Ta forma umów miała o wiele większe znaczenie w polityce Wspólnot w okresie kolonialnym w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Z czasem, w miarę usamodzielniania się terytoriów zależnych, lista beneficjentów stawała się coraz krótsza. Współcześnie obejmuje małą grupę krajów, takich jak np. Grenlandia, Gujany Francuska i Brytyjska, Reunion, Martynika, Bermudy.

Traktatowe uregulowania umów stowarzyszeniowych z państwami i organizacjami międzynarodowymi nie będącymi krajami i terytoriami zamorskimi są o wiele skromniejsze, mimo że ich znaczenie jest nieporównanie większe dla gospodarki i polityki WE. Artykuł 310 (d. 238) został sformułowany w bardzo ogólny sposób. Nie określa ani celu, ani przedmiotu samego stowarzyszenia, natomiast pośrednio definiuje je jako „wzajemne prawa i obowiązki, wspólne działania i szczególne procedury”. Nie wprowadza także żadnych ograniczeń geograficznych dla umów stowarzyszeniowych, co warto podkreślić, ponieważ niekiedy można spotkać się z poglądem, że odnoszą się one tylko do kontynentu europejskiego.

Niejednoznaczność art. 310 czyni zarazem formułę stowarzyszenia bardzo pojemną. Z punktu widzenia Wspólnoty jest to wygodne rozwiązanie, gdyż pozwala na stopniowanie współpracy z państwami trzecimi. Na tym tle specjaliści od prawa europejskiego spierają się o formalną interpretację stowarzyszenia. Jeśli np. może ono ograniczać się tylko do współpracy gospodarczej, to czym taka umowa odbiega od standardowej umowy handlowej, której stroną jest Wspólnota?

Jak się wydaje, zasadnicza różnica tkwi w **sposobie** zawierania obu rodzajów umów. Jest on podobny tylko w odniesieniu do fazy samych negocjacji. W obu przypadkach o rozpoczęciu rokowań decyduje Rada na podstawie opinii Komisji, która też przygotowuje propozycję mandatu negocjacyjnego. Komisja jest również głównym negocjatorem umów, działając w porozumieniu ze specjalnymi komitetami wyznaczonymi przez Radę. W razie trudności w dochodzeniu do kompromisu, Komisja może zwrócić się do Rady o zmianę mandatu. Na tym jednak proceduralne podobieństwa się kończą. Fazy zawarcia i wejście w życie umowy stowarzyszeniowej są bardziej skomplikowane, ponieważ ma ona o wiele większe znaczenie polityczne od umowy handlowej. Zawarcie tej drugiej, zgodnie z TWE, należy do wyłącznej kompetencji Wspólnoty, co oznacza, że Rada samodzielnie podejmuje decyzję kwalifikowaną większością głosów. Natomiast w przypadku stowarzyszenia wymagana jest już jednomyślność Rady, ponadto konieczna jest zgoda Parlamentu Europejskiego, oraz – co należy podkreślić – ratyfikacja przez

wszystkie państwa członkowskie. Wynika to z faktu, że przedmiotem stowarzyszenia mogą być nie tylko postanowienia handlowe, o których wyłącznie decyduje Wspólnota, ale także współpraca polityczna i kulturalna, będące domeną państw członkowskich. Z tego względu w prawie europejskim umowę stowarzyszeniową zalicza się do **umów mieszanych**. Z jednej strony są one zawierane w imieniu Wspólnoty przez Radę, Komisję i Parlament, z drugiej strony muszą je podpisać i ratyfikować państwa członkowskie, na których później ciąży obowiązek wprowadzenia postanowień do swoich systemów prawnych i stosowania ich w codziennej praktyce.

GŁÓWNE ZASADY TWORZENIA POLITYKI STOWARZYSZENIOWEJ

Od czasu *Traktatu rzymskiego* Wspólnota zawarła bardzo wiele umów z państwami, organizacjami międzynarodowymi i ugrupowaniami regionalnymi. Związki, jakie powstają na tej podstawie, różnią się stopniem preferencji, ponieważ Wspólnota okazała się bardzo pomysłowa w wypełnianiu treści ogólnej definicji stowarzyszenia w art. 238 (obecny 310). W rezultacie, jej stosunki instytucjonalne, proceduralne i prawne z państwami trzecimi są skomplikowane, a zarazem zindywidualizowane, ponadto zakres współpracy objętej stowarzyszeniem ulega systematycznemu powiększeniu. Zmiany te dokonują się *ad hoc*, w sposób pragmatyczny i trudno byłoby mówić o istnieniu doktryny stowarzyszeniowej WE. Wydaje się jednak, że można określić pewne kluczowe zasady prawne, instytucjonalne i proceduralne wpływające na kształt tych stosunków. Są one następujące⁶:

1. WE nie ma uprawnień do wyłącznego reprezentowania państw członkowskich: w niektórych dziedzinach kompetencje decyzyjne należą do Wspólnoty, w niektórych do państw członkowskich, w niektórych natomiast zachodzą na siebie. Ten wielce skomplikowany system prawny jest charakterystyczną cechą integracji europejskiej, która przekłada się na stosunki zewnętrzne. Dzięki niemu istnieje kategoria **umów mieszanych**, a instytucjonalne i proceduralne zawiłości związane z ich zawieraniem i funkcjonowaniem są pochodną samej „konstrukcji europejskiej”.

2. Pomimo tych zawiłości, WE staje się coraz bardziej atrakcyjnym partnerem międzynarodowym. Podstawa prawna stosunków, jaką są układy stowarzyszeniowe, zmniejsza niepewność i gwarantuje większą stabilność współpracy państwom trzecim. Układy te trudniej zawrzeć, ale również trudniej zmienić w porównaniu ze zwykłą umową handlową z WE.

⁶ B. Lippert, *Shaping and evaluating the Europe Agreements – the Community side*, [w:] B. Lippert, H. Schneider, (eds), *Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States*, Europa Union Verlag, Bonn 1995, s. 234–235.

3. Od wczesnych lat osiemdziesiątych WE wykorzystuje stowarzyszenie jako narzędzie promocji pewnych zasadniczych wartości, takich jak prawa człowieka, demokracja, ochrona środowiska, równe prawa dla kobiet i mężczyzn. Stało się tak za sprawą Parlamentu Europejskiego, który przyczynił się do umieszczenia odpowiednich zapisów w treści układów i który zwraca uwagę na ich przestrzeganie przez strony.

4. Państwa członkowskie – za pośrednictwem Rady UE, która musi jednogłośnie zdecydować o zawarciu umowy – odgrywają dominującą rolę w polityce stowarzyszeniowej. One w istocie nadają kształt umowom, działając w ramach przyznanych traktatami kompetencji i pod wpływem aktualnych celów politycznych.

5. W polityce stowarzyszeniowej ważna rola przypada Komisji. Jest ona pośrednikiem mającym za zadanie wyważenie interesów państw członkowskich, Parlamentu oraz państw trzecich. Komisja jest z jednej strony zainteresowana doprowadzeniem do zawarcia umowy, bo zwiększa to jej znaczenie instytucjonalne i organizacyjne. Jednocześnie jako „strażnik traktatów” musi dbać o to, aby państwa trzecie nie uzyskały zbyt wielkiego wpływu na kształtowanie i realizację polityk wspólnotowych. Tę rolę Komisji wzmocniło orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości (z 1992 r.) nakładające obowiązek rozgraniczenia między prawem wspólnotowym a prawem państw trzecich w układach o stowarzyszeniu.

6. Parlament Europejski stopniowo zyskuje na znaczeniu w kształtowaniu polityki stowarzyszeniowej. Od czasu *Jednolitego aktu europejskiego*, nie jest to już tylko organ wyłącznie oceniający stosunki zagraniczne, ale również organ, który musi wyrazić zgodę na treść układu stowarzyszeniowego (i układu o członkostwie) oraz na jego ewentualne zmiany. Biorąc pod uwagę procedurę głosowania większościowego, podjęcie takiej decyzji przez posłów może być politycznie trudne, a przez to czasochłonne.

KONSTRUKCJA UMÓW O STOWARZYSZENIU

Zakres polityki stowarzyszeniowej z państwami nie będącymi krajami i terytoriami zamorskimi zmieniał się w miarę pogłębiania i poszerzania integracji wewnątrz Wspólnoty. Pierwszą umowę (z Grecją) zawarto jeszcze w trakcie budowania unii celnej, natomiast układy europejskie podpisano, gdy przystąpiono do realizacji unii gospodarczej i walutowej. Z tego punktu widzenia umowy można podzielić na grupę „starej generacji” (np. z Grecją, Turcją, Maltą i Cyprzem) i grupę „nowej generacji”, do której zalicza się układy europejskie, a także układy ustanawiające stowarzyszenia euro-śródziemnomorskie. Różnią się one bardziej treścią aniżeli konstrukcją, co pokażemy poniżej.

UMOWA Z GRECJĄ JAKO PRZYKŁAD STOWARZYSZENIA
„STAREJ GENERACJI”

W czerwcu 1959 r., czyli już 2 lata po powstaniu EWG, Grecja wystąpiła z wnioskiem o stowarzyszenie traktując jego uzyskanie jako etap pośredni przed pełnym członkostwem we Wspólnotach. Decyzja ta miała doniosłe znaczenie polityczne dla całego kontynentu. Opowiadając się za bliską współpracą z Europą Zachodnią, Grecja jednocześnie zaakceptowała model integracji ściślejszy od proponowanego przez EFTA. Jej wybór był też podyktowany nadzieją na szybszą modernizację zacofanej gospodarki dzięki zacieśnieniu kontaktów z krajami, które przeżywały okres szybkiego wzrostu. Natomiast dla EWG rozpoczęcie dialogu z Grecją miało przede wszystkim znaczenie polityczne, ponieważ pozwalało na zwiększenie wpływów w basenie Morza Śródziemnego. Jednak ze względu na brak kompetencji Wspólnot w sferze polityki zagranicznej i brak doświadczeń, zakres współpracy z Grecją ograniczył się do handlu i innych form wymiany gospodarczej.

Po dwuletnich negocjacjach, 9 lipca 1961 r. podpisano w Atenach *Umowę o stowarzyszeniu*, która weszła w życie 1 listopada 1962 r. Jej polityczne znaczenie podkreślał zapis, że w trakcie realizacji *Umowy* możliwe będzie podjęcie negocjacji na temat ewentualnego pełnego członkostwa Grecji w EWG. Głównym i najważniejszym celem dokumentu było jednak wzmocnienie wzajemnych stosunków handlowych i ekonomicznych oraz zapewnienie szybszego rozwoju greckiej gospodarki. Osiągnąć to zamierzano takimi i środkami, jak:

- utworzenie unii celnej,
- promocja wspólnych przedsięwzięć i harmonizacja polityk w różnych obszarach,
- zapewnienie funduszy na sfinansowanie tego rozwoju.

U podstaw umowy ateńskiej leżała ponadto **zasada asymetrii** przewidująca, że zobowiązania obu stron muszą być adekwatne do ich możliwości ekonomicznych, co miało na celu złagodzenie skutków procesów dostosowawczych związanych ze stowarzyszeniem. Zasada ta była podstawą przyznania większych koncesji stronie greckiej, dla zrównoważenia przewagi organizacyjnej, efektywnościowej, technologicznej i finansowej przedsiębiorstw WE.

Budowa unii celnej objęła sukcesywne znoszenie ciał wewnętrznych, likwidację wewnętrznych ograniczeń ilościowych i środków o podobnych skutkach oraz wprowadzenie wspólnej taryfy zewnętrznej. Jednocześnie w umowie znalazł się szereg wyjątków od ogólnych reguł, sprowadzających

¹ I. S. Tsalicoglou, *Negotiating for Entry. The Accession of Greece to the European Community*, Dartmouth-Aldershot 1995.

się do przyjęcia różnego kalendarza liberalizacji handlu dla poszczególnych grup towarowych. Maksymalny okres eliminowania barier importowych przez Grecję wynosił 22 lata, natomiast Wspólnota zniosła je z chwilą utworzenia własnej unii celnej, czyli z dniem 1 lipca 1968 r.

Umowa ateńska, oprócz integracji rynku towarów, zmierzała do integracji polityk gospodarczych za pomocą metody **harmonizacji**. Rozumiano ją w ten sposób, że tworząc i realizując własne polityki, Wspólnota będzie brała pod uwagę również problemy, potrzeby i perspektywy rozwoju gospodarki greckiej. Z kolei Grecja miała stopniowo (z uwzględnieniem okresu przejściowego) dostosowywać swoje działania do polityk Wspólnoty objętych umową. Rozwiązanie to sankcjonowało nierówność stron: w praktyce Grecja, nie uczestnicząc w podejmowaniu decyzji, nie miała na nie wpływu i jako słabszy partner musiała się po prostu podporządkować polityce EWG, co stało się później źródłem trudności w przebiegu współpracy. Napięcia występowały zwłaszcza w związku z harmonizowaniem polityk rolnych. Grecja bowiem początkowo uzyskiwała możliwość bezcłowego eksportu niektórych artykułów (głównie owoców i warzyw), które potem, już w trakcie stowarzyszenia, EWG objęła restrykcjami, w miarę jak powstawała wspólna polityka rolna.

Inne obszary harmonizacji, to swobodny przepływ osób i usług, zasady opodatkowania, zbliżanie prawa, reguły konkurencji. W tej ostatniej sprawie EWG uznała, że pomoc państwa stosowana w Grecji jest zgodna z regułami wspólnego rynku, a cały obszar tego państwa spełnia warunek art. 92.3 a *Traktatu rzymskiego*, czyli kwalifikuje się do otrzymywania środków wspierających rozwój gospodarczy.

Pomoc finansowa, którą przewidywała umowa ateńska była stosunkowo skromna, biorąc pod uwagę dystans, jaki dzielił gospodarki obu partnerów. W ciągu pierwszych 5 lat stowarzyszenia Grecja otrzymała możliwość zaciągnięcia długoterminowych kredytów na kwotę 125 mln USD na preferencyjnych warunkach w Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI). Środki te miały wesprzeć restrukturyzację gospodarki i pozwoliły również sfinansować część deficytu obrotów bieżących, jaki pojawił się w tym kraju na początku stowarzyszenia. Drugi protokół finansowy obejmował lata 1977–1981 i był bardziej hojny, oprócz 225 mln ecu kredytów z EBI zapewnił Grecji 45 mln ecu pomocy bezzwrotnej i 10 mln specjalnych pożyczek na modernizację rolnictwa.

Ważnym elementem umowy ateńskiej były **wspólne instytucje**. Powołano je dla sprawowania nadzoru nad przebiegiem stowarzyszenia oraz dla doprecyzowania ustaleń służących realizacji celów i zadań umowy. Zajęła się tym Rada Stowarzyszenia (na szczeblu ministerialnym). W kwestiach unii celnej, ze względu na to, że szczegółowy kalendarz jej tworzenia został już sporządzony, Rada sprawowała głównie funkcje kontrolne. Natomiast harmonizacja polityki rolnej wymagała bieżącego negocjowania warunków,

zakresu i harmonogramu całej operacji. Aby sprawnie realizować swoje funkcje, Rada powołała dwa organy pomocnicze na szczęblu ekspertów: Komitet Współpracy Celnej, który czuwał nad przestrzeganiem ustaleń umowy w tej dziedzinie, i Komitet Stowarzyszenia zajmujący się pozostałymi sprawami. Strony utworzyły również Wspólny Komitet Parlamentarny parlamentarzystów greckich i członków Parlamentu Europejskiego. Jego zadaniem była ocena corocznych raportów Rady Stowarzyszenia i formułowanie wniosków oraz zaleceń dotyczących rozwoju stowarzyszenia.

Proces realizacji umowy ateńskiej uległ pewnemu zahamowaniu, gdy w wyniku przewrotu 21 kwietnia 1967 r. rządy w Grecji objęli wojskowi. Nie dotyczyło to jednak najważniejszej części stowarzyszenia, czyli unii celnej. Stawki celne były obniżane zgodnie z harmonogramem (1 lipca 1968 r. towary greckie uzyskały bezcłowy dostęp do wspólnego rynku). Sytuacja wpłynęła natomiast na inne formy współpracy, które zostały „zamrożone” przez Komisję do czasu przywrócenia demokracji (co nastąpiło we wrześniu 1974 r.). W szczególności zawieszono proces harmonizowania polityki rolnej oraz pomoc finansową. Opinie na temat celowości tego kroku były wśród organów wspólnotowych podzielone, można również wątpić w jego faktyczne motywy. Zawieszenie harmonizacji wiązało się prawdopodobnie raczej z niechęcią do włączenia Grecji w instytucjonalne i finansowe mechanizmy wspólnej polityki rolnej niż z dezaprobatą dla rządów dyktatorskich. W praktyce okazało się bowiem, że korzyści ze stowarzyszenia były na tyle znaczące dla obu stron, że pozwoliły tolerować rozbieżności polityczne w imię nadrzędności interesu ekonomicznego, a sankcje Komisji nie wywarły negatywnego wpływu na gospodarkę grecką. W rezultacie pomyślnie rozwijającej się integracji, w 1975 r. Grecja wystąpiła z wnioskiem o członkostwo we Wspólnotach.

Układy europejskie jako przykład stowarzyszenia „nowej generacji”

Po rozpoczęciu przemian ustrojowych w Europie Środkowej, Wspólnoty podjęły szereg decyzji ułatwiających najpierw Polsce, Węgrom, a potem kolejnym państwom, dostęp do jednolitego rynku i zapewniających wsparcie finansowe. Posunięcia te, jak np. zawieszenie ograniczeń ilościowych na import, wpisanie na listę beneficjentów **powszechnych preferencji celnych (GSP)** czy uruchomienie programu PHARE⁸; miały charakter doraźny i z pewnością nie odpowiadały wyjątkowości sytuacji wynikającej z upadku systemu komunistycznego na kontynencie europejskim. Szybko zdano sobie sprawę, że leżące w interesie Wspólnot kontynuowanie procesu demokratyzacji

⁸ PHARE, *Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economics* – Polska i Węgry. Pomoc w restrukturyzacji gospodarek.

Tabela 1

Kalendarium Układów europejskich

Państwo	Data podpisania	Data wejścia w życie	Wniosek o członkostwo	Utworzenie swh (maksymalnie) ^b	Okres przejściowy (maksymalnie) ^c
Węgry	16.12.1991	1.02.1994	31.03.1994	10 lat	10 lat
Polska	16.12.1991	1.02.1994	5.04.1994	10 lat	10 lat
Czechy ^a	16.12.1991 (4.10.1993)	1.02.1995	17.01.1996	10 lat	10 lat
Słowacja ^a	16.12.1991 (4.10.1993)	1.02.1995	27.06.1995	10 lat	10 lat
Bułgaria	22.12.1992	1.02.1995	14.12.1995	10 lat	10 lat
Rumunia	1.02.1993	1.02.1995	22.06.1995	10 lat	10 lat
Estonia	12.06.1995	1.02.1998	24.11.1995	od 1.1.1995	0 lat
Łotwa	12.06.1995	1.02.1998	13.10.1995	4 lata	do 31.12.1999
Litwa	12.06.1995	1.02.1998	8.12.1995	6 lat	do 31.12.1999
Słowenia	10.06.1998	1.02.1998	10.06.1996	6 lat	6 lat

^a Po rozpadzie Czechosłowacji, Republika Czech i Republika Słowacji jako nowe państwa renegocjowały układy; ^b wyroby przemysłowe; ^c pozostałe dziedziny współpracy (oprócz swh).

Źródło: *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, IKiC, Warszawa 2001, s. 309, oraz: *European Union Enlargement*, European Commission, 2000.

wymagało bardziej systematycznego wsparcia w długim okresie. Pomysł stowarzyszenia wysunął rząd brytyjski jesienią 1989 r., a w kwietniu 1990 r. zaakceptowała go Rada Europejska. Pod koniec roku rozpoczęły się negocjacje z pierwszą trójką kandydatów: Czechosłowacją, Polską i Węgrami. Zakończyły się rok później podpisaniem trzech układów europejskich, które stanowiły następnie podstawę do przygotowania podobnych umów z innymi państwami (zob. tab. 1). Ze względu na konieczność ratyfikacji układów przez państwa członkowskie, co wymagało czasu, przyjęto zasadę, że część handlowa, najpilniejsza dla krajów, które musiały szukać nowych rynków na skutek załamania się RWPG, zacznie obowiązywać wcześniej, na mocy tzw. umowy przejściowej. Wyodrębniono ją z układów, korzystając z prerogatyw umożliwiających Radzie zawieranie umów handlowych w imieniu Wspólnoty.

Zakres przedmiotowy układów europejskich był szerszy niż umowy ateńskiej i obejmował następujące zagadnienia:

- dialog polityczny,
- handel towarami,
- przepływ pracowników,
- przepływ kapitału,
- zakładanie przedsiębiorstw i świadczenie usług,
- zbliżanie przepisów prawa,
- współpraca gospodarcza,
- wspólne instytucje.

Celem układów było:

- ustanowienie ram dialogu politycznego umożliwiającego rozwój bliskich stosunków wzajemnych,
- popieranie handlu i innych form współpracy w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego i wzrostu dobrobytu w państwach stowarzyszonych,
- stworzenie podstaw do stopniowej integracji ze Wspólnotami.

Strony zgodziły się również, że ostatecznym celem państw stowarzyszonych jest członkostwo we Wspólnotach, a stowarzyszenie pomoże go zrealizować.

Do realizacji powyższych zadań przewidziano następujący zestaw narzędzi:

- **dialog polityczny**, rozumiany jako regularne konsultacje na najwyższym szczeblu (szefów państw i rządów), na szczeblu ministerialnym oraz na szczeblu parlamentarnym. Miał on doprowadzić do zbliżenia między stronami, do wspierania przemian ustrojowych w państwach stowarzyszonych oraz do konwergencji stanowisk stron Układów w polityce zagranicznej;
- **strefę wolnego handlu artykułami przemysłowymi** tworzoną przez stopniowe wyeliminowanie cel i ograniczeń ilościowych. Państwa stowarzyszone otrzymały preferencje w tej dziedzinie, tzn., że Wspólnota szybciej znosiła restrykcje importowe. Zgodnie z **zasadą asymetrii**

ustalono, że okresy przejściowe w handlu, a także w innych obszarach współpracy gospodarczej, powinny być dla krajów stowarzyszonych co miało stanowić regułę, dwa razy dłuższe. Strony zgodziły się tu jednak na pewne wyjątki dotyczące takich sektorów, jak stal, węgiel, włókiennictwo i odzież. Stanowiły one ważne, choć – jak się potem okazało – malejące części eksportu krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Jak wynika z tab. 1, okresy te jednak miały różną długość i wynosiły w poszczególnych krajach od 10 do 0 lat (Estonia obyła się bez nich zarówno w przypadku strefy wolnego handlu, jak i pozostałych dziedzin współpracy);

- **harmonizację prawa** państw stowarzyszonych z *acquis communautaire*. W tej dziedzinie za priorytetowe uznano dostosowania systemów krajowych do wspólnotowego prawa celnego, prawa ochrony konkurencji oraz prawa ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej;
- **wspólne instytucje**; kluczową rolę powierzono tu Radzie Stowarzyszenia. Tworzą ją ministrowie państw członkowskich, czyli Rada UE w pełnym składzie, przedstawiciel Komisji, plus minister kraju stowarzyszonego, spotykający się na posiedzeniach przynajmniej raz w roku. Ciało to nadzoruje wprowadzanie w życie Układu, może podejmować decyzje uściślające jego postanowienia (np. w postaci przepisów wykonawczych) i może rozstrzygać spory między stronami. Jego organem pomocniczym jest Komitet Stowarzyszenia składający się z przedstawicieli członków Rady UE, Komisji i rządu kraju stowarzyszonego na szczeblu wyższych urzędników. Komitet przygotowuje posiedzenia Rady Stowarzyszenia we współpracy z licznymi wyspecjalizowanymi podkomitetami. Trzecią instytucją jest Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia, złożony z członków Parlamentu Europejskiego i parlamentarzystów państwa stowarzyszonego. Ich zadaniem jest wymiana poglądów stanowiąca fragment dialogu politycznego oraz kontrola realizacji układu.

Porównując umowę ateńską i układy europejskie warto podkreślić, że oba dokumenty brały pod uwagę możliwość uzyskania członkostwa w następstwie stowarzyszenia, ale cel ten chciano zrealizować różnymi metodami, co pokazuje tab. 2. Stowarzyszenie przewidziane w układach europejskich trwało krócej, było bogatsze o współpracę polityczną i wymagało bardziej intensywnego wysiłku obu stron w znoszeniu barier dla integracji, a zatem i dla wejścia do WE. Cel ten miał, jak się wydaje, także zupełnie różne znaczenie dla sygnatariuszy. Grecja wystąpiła z wnioskiem o członkostwo po 14 latach od czasu wejścia w życie umowy ateńskiej. Węgry i Polska uczyniły to jako pierwsze wśród państw Europy Środkowej zaledwie po 2 miesiącach obowiązywania Układu.

Tabela 2

Narzędzia integracji w umowie ateńskiej i w układach europejskich

Wyszczególnienie	<i>Umowa ateńska</i>	Układ europejski
Współpraca polityczna	brak narzędzi	dialog polityczny
Integracja rynków	unia celna	strefa wolnego handlu
Integracja polityk	harmonizacja polityki rolnej	brak
Pomoc finansowa	protokół finansowy	brak konkretnych zobowiązań
Okresy przejściowe	długie (maksymalnie 22 lata)	krótkie (maksymalnie 10 lat)
Struktura instytucjonalna	Rada Stowarzyszenia Komitet Stowarzyszenia Wspólny Komitet Parlamenty	Rada Stowarzyszenia Komitet Stowarzyszenia Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia
Integracja systemów regulacji	brak narzędzi	harmonizacja prawa
Okres przygotowawczy do stowarzyszenia ^a	brak	brak

^a Taki okres zawiera umowa „starej generacji” z Turcją. Trwał on prawie 9 lat zanim rozpoczęły się okresy przejściowe stowarzyszenia.

Źródło: oprac własne.

POLITYKA STOWARZYSZENIOWA WSPÓLNOT

Państwa pozaeuropejskie

W przypadku krajów i terytoriów zamorskich Wspólnoty początkowo dążyły do zachowania dotychczasowego preferencyjnego statusu przez kraje pozostające w politycznej zależności od państw członkowskich. W przeciwnym razie, po wejściu w życie *Traktatu rzymskiego*, musiałyby współpracować z podległymi sobie terytoriami na zasadach przewidzianych wobec reszty świata, co osłabiłoby łączące je więzi ekonomiczne. Warto dodać, że – zdaniem niektórych historyków – największe trudności w toku negocjacji układu o EWG sprawiała właśnie, wniesiona przez Francję, kwestia włączenia do wspólnego rynku obszarów zamorskich⁹. W wyniku procesów dekolonizacyjnych ta grupa podmiotów sukcesywnie zmniejszała się i zarazem malało jej znaczenie w polityce stowarzyszeniowej Z formalnego punktu widzenia

⁹ J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 128.

uzyskanie niepodległości powodowało, że stowarzyszenie byłych kolonii, a obecnie suwerennych państw, znalazło prawne umocowanie w art. 310 (d. 238) TWE¹⁰. Nie zmieniło to jednak zasadniczych celów polityki Wspólnot wobec nich, którymi pozostaje pomoc w rozwoju gospodarczym i rozwijanie wymiany handlowej. Pomimo że art. 310 (d. 238) przewiduje zasadę wzajemności koncesji, układy stowarzyszeniowe z tymi państwami nadal opierają się na jednostronnych preferencjach ze strony Wspólnot.

Przywileje dla byłych kolonii tworzących tzw. Grupę AKP (aktualnie ponad 70 państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku) zapewniały początkowo konwencje z Yaounde, a po przystąpieniu do układów stowarzyszeniowych Wielkiej Brytanii w 1973 r. – konwencje z Lomé. Te ostatnie podpisywano co 5 lat: pierwszą w 1975 r., drugą w 1979 r., trzecią w 1984 r. a czwartą w 1989 r. (po modyfikacjach w 1995 r. przestała obowiązywać w 2000 r.). Każda z konwencji zapewniała zarówno pomoc finansową Wspólnot, jak i preferencje handlowe w postaci bezcłowego dostępu do wspólnego rynku na eksportowane przez AKP surowce, towary przemysłowe i większość artykułów rolnych nie objętych wspólną polityką rolną. W rezultacie 97% eksportu AKP nie jest obciążonych cłami, trzeba jednak pamiętać, że na 63% ich eksportu i tak nie pobierano by ceł niezależnie od Konwencji z Lomé (m. in. z uwagi na zobowiązania Wspólnot wynikające z systemu Powszechnych Preferencji Celnych – GSP). Paradoks polega na tym, że największe korzyści kraje AKP odnoszą mogąc eksportować bez cła te towary, na które Wspólnota stosuje szczególnie wysokie stawki wobec pozostałych konkurentów (przykładem są tekstylia), jednak ich udział w całości eksportu grupy jest zaledwie kilkuprocentowy. W zamian za preferencje handlowe kraje AKP zobowiązały się tylko do jednakowego traktowania na swoich rynkach wszystkich państw członkowskich, czyli do ich wzajemnego niedyskryminowania¹¹.

Przywileje zawarte w konwencjach z Lomé były kwestionowane na forum GATT/WTO, jako stawiające w gorszej sytuacji konkurencyjnej pozostałe kraje rozwijające się. Podkreślano wyraźnie polityczne motywy tych preferencji, sprzeczne z wielostronnymi regułami pomocy gospodarczej udzielanej przez kraje rozwinięte. Wobec nacisków społeczności międzynarodowej, dotychczasowa formuła ulegnie zmianie. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest podpisana w 2000 r., w Cotonou w Beninie, *Umowa o partnerstwie* na 20 lat¹². Na jej podstawie utrzymano do 2007 r. dotychczasowe zasady pomocy

¹⁰ W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa...*, s. 231. Niektórzy autorzy błędnie uważają, że podstawą prawną stowarzyszenia byłych kolonii jest część IV TWE.

¹¹ *European Economic Integration*, red. F. McDonald, F. Dearden, Longman, London 1999, s. 334.

¹² *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, IKiC HZ, Warszawa 2001, s. 317–318.

i preferencyjnego handlu, ale jednocześnie strony zobowiązały się do wynegocjowania w tym czasie indywidualnych umów o partnerstwie gospodarczym. Doprowadzą one zapewne, tym razem w zgodzie z regułami WTO, do utworzenia stref wolnego handlu z lepiej rozwiniętymi gospodarczo państwami AKP. Państwa najslabiej rozwinięte nadal jednak mają korzystać z jednostronnych preferencji Wspólnot.

Państwa EFTA

Na podstawie *Układu o stowarzyszeniu* podpisanego w 1992 r. z państwami EFTA (oprócz Szwajcarii) powstał Europejski Obszar Gospodarczy (EOG). Stanowił on wynik wieloletniej ścisłej współpracy gospodarczej znajdującej m. in. wyraz w bilateralnych strefach wolnego handlu utworzonych przez państwa EFTA z WE na początku lat siedemdziesiątych, po tym jak Wielka Brytania, Irlandia i Dania opuściły ich szeregi. EOG opiera się na większości mechanizmów rynku wewnętrznego, poza unią celną i wspólną polityką rolną, które stanowią najważniejsze wyjątki od jego zasad. Długoletnia współpraca w ramach stref wolnego handlu, a przede wszystkim udział w EOG przyczyniły się do tego, że Austria, Finlandia i Szwecja stosunkowo szybko uporały się z negocjacjami o członkostwo we Wspólnotach.

Państwa Europy Środkowej

Układy europejskie uważa się „za najdalej – w ogólnym zarysie – idące” spośród układów kiedykolwiek zawartych pomiędzy Wspólnotami a państwami trzecimi¹³. Zostały one wynegocjowane bardzo szybko, biorąc pod uwagę, że strony wcześniej należały do nieprzyjaznych paktów wojskowych, a ich systemy polityczne i gospodarcze zupełnie się różniły. Według niektórych państw WE, poszerzona o współpracę polityczną tradycyjna formuła stowarzyszenia miała stanowić długotrwałą podstawę wzajemnych stosunków, swoistą namiastkę członkostwa¹⁴. Dla innych układy europejskie były sposobem na ukierunkowanie przemian ustrojowych w państwach stowarzyszonych i na przygotowanie się obu stron do członkostwa. Stanowisko

¹³ Zob. H. Wallace, W. Wallace, *Proces tworzenia polityk wspólnotowych w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 373.

¹⁴ W czerwcu 1991 r., a więc w trakcie negocjacji pierwszych trzech układów, ówczesny prezydent Francji F. Mitterand twierdził, że rozszerzenie jest kwestią kilkudziesięciu lat, R. Fries, *Spór o Europę*, PWN, Warszawa 1998, s. 426.

krajów Europy Środkowej w tej sprawie było jednoznaczne. Opowiadały się one za jak najszybszym wejściem do WE i oczekiwały, że układy pomogą ten cel zrealizować.

W polityce WE dość szybko przewagę zyskała orientacja traktująca układy jako instrument przygotowujący kolejne rozszerzenie. Widać to w modyfikacjach, jakim podlegały ich postanowienia w miarę postępującej integracji¹⁵. W obszarze polityki do najważniejszych zmian należą: włączenie do układów zawieranych po 11 maja 1992 r. klauzuli o respektowaniu demokracji, praw człowieka i zasad gospodarki rynkowej, określenie warunków członkostwa dla państw stowarzyszonych na mocy układów (decyzją Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r.) i szereg decyzji intensyfikujących, systematyzujących i ułatwiających prowadzenie dialogu politycznego. Proces integracji zmuszał bowiem strony do rozmów wielostronnych pomiędzy poszczególnymi członkami a państwem stowarzyszonym, a nie tylko w układzie bilateralnym (tj. Wspólnota – państwo stowarzyszone). W kwestiach gospodarczych najważniejszą korektą było przyspieszenie znoszenia barier chroniących dostęp do wspólnego rynku (Rada Europejska w Kopenhadze w 1993 r.), natomiast w obszarze dostosowań regulacyjnych – przyjęcie strategii przedakcesyjnej w zakresie zbliżania przepisów prawa (Rada Europejska w Essen w 1994 r.). Proces poszerzania zakresu współpracy uległ przyspieszeniu, gdy stało się jasne, że rozszerzenie UE jest kwestią czasu, a kraje stowarzyszone objęto kolejno tzw. *Wzmocnioną strategią przedczłonkowską* i programem *Partnerstwo dla członkostwa*.

Państwa basenu Morza Śródziemnego

W przeciwieństwie do krajów AKP, z którymi podpisano wspólne konwencje, stosunki Wspólnot w obszarze basenu Morza Śródziemnego początkowo opierały się na indywidualnych umowach o stowarzyszeniu (m. in. Grecja 1961 r., Turcja 1963 r., Maroko 1969 r., Tunezja 1969 r., Izrael 1970. Hiszpania 1970). Umowy te różniły się między sobą dość znacznie, jeśli chodzi o zakres współpracy i cele polityki WE. Dlatego w 1972 r. podjęto próbę przygotowania Ogólnej Polityki Śródziemnomorskiej (GMP – General Mediterranean Policy), zmierzającej do utworzenia strefy wolnego handlu towarami przemysłowymi dla całego regionu. Skala preferencji handlowych miała być jednak mniejsza od przyznanej grupie AKP, zwłaszcza jeśli chodzi o towary rolne. Projekt ten nie został zrealizowany, m. in. z uwagi na ciągle konflikty na Bliskim Wschodzie i krytyczne stanowisko

¹⁵ Zob. H. Wallace, W. Wallace, *Proces...*, s. 370–371.

Wspólnot wobec polityki Izraela. W rezultacie współpraca nadal opierała się na indywidualnych porozumieniach. Przełom nastąpił w 1995 r., gdy w Barcelonie, z inicjatywy Komisji, WE wraz z 12 państwami (Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Izrael, Jordania, Autonomia Palestyńska, Turcja, Syria, Liban, Cypr i Malta) podpisała *Deklarację barcelońską*. Celem tego dokumentu jest utworzenie Partnerstwa eurośródziemnomorskiego do 2010 r.¹⁶

Współpraca w ramach powstającego Partnerstwa koncentruje się na pomocy gospodarczej udzielanej przez Wspólnoty krajom arabskim, ale obejmuje również inne obszary (demokratyzacja, budowa społeczeństwa obywatelskiego, przestrzeganie praw człowieka, stosunki kulturalne). Najważniejszym celem jest jednak doprowadzenie do zbliżenia między państwami regionu, w szczególności między Izraelem a państwami arabskimi, i stabilizacja polityczna w tej części świata.

Podstawą realizacji „procesu barcelońskiego” są bilateralne umowy o Stowarzyszeniu eurośródziemnomorskim. Z Izraelem, mającym dochód na mieszkańca wyższy od niektórych krajów członkowskich, który już od dawna dysponował strefą wolnego handlu ze Wspólnotą i w którym część polityków zachodnioeuropejskich widziała nawet potencjalnego kandydata do EOG, stosunki oparte są na zasadzie wzajemności i obejmują znacznie szerszy zakres współpracy, zbliżony do układów europejskich. Umowa o Stowarzyszeniu eurośródziemnomorskim z Izraelem, zawarta w 1995 r., niewiele zatem zmieniła w jego wcześniejszych relacjach z WE¹⁷.

Wobec krajów arabskich potrzebna była zupełnie inna strategia. Ich umowy o Stowarzyszeniu przewidują dopiero utworzenie stref wolnego handlu towarami przemysłowymi ze Wspólnotą. Mają one stopniowo połączyć się w Śródziemnomorską Strefę Wolnego Handlu. W tym celu będą znoszone cła na import ze Wspólnoty oraz cła na import z pozostałych państw regionu (eksport do Wspólnoty już odbywa się na warunkach bezcłowych). W odniesieniu do towarów rolnych liberalizacja ma następować przez czasowe stosowanie preferencyjnych kontyngentów taryfowych, w pozostałych zaś dziedzinach działalności gospodarczej, zgodnie z postanowieniami WTO.

Istotnym elementem integracji śródziemnomorskiej jest stopniowa harmonizacja prawa z prawem wspólnotowym w zakresie ochrony własności intelektualnej i ochrony konkurencji. Wspólnota zapewniła też krajom arabskim wsparcie finansowe w postaci pomocy bezzwrotnej (4,7 mld ecu w latach 1995–1999 i 5,4 mln euro w latach 2000–2006) oraz w formie kredytów z EBI.

¹⁶ Zob. *Unia Europejska. Przygotowania...*, s. 312–313.

¹⁷ A. Tovias, *Israel and the Barcelona Process*, [w:] G. Steinberg (ed.), *The Changing Structure of Euro-Atlantic Security and the Middle East*, Frank Cass. London 2000.

Partnerstwo przewiduje ustanowienie dialogu politycznego, choć ograniczonego zaledwie do wymiany informacji o przestrzeganiu praw człowieka, oraz współpracę w dziedzinie edukacji i kultury. Tak wąski zakres kontaktów pozaekonomicznych jest zrozumiały, biorąc pod uwagę odrębności kulturowe, społeczne i polityczne arabskich oraz europejskich uczestników Partnerstwa.

Jak dotychczas w ramach Partnerstwa weszły w życie umowy o stowarzyszeniu z Tunezją (marzec 1998 r.), Marokiem (marzec 2000 r.), Jordanią (maj 2002 r.), a także nowa wersja umowy z Izraelem (czerwiec 2000 r.). Umowy z Egiptem i Algierią zostały wynegocjowane i oczekują na ratyfikację.

Państwa bałkańskie

Wspólnota Europejska sformułowała stanowisko polityczne wobec państw bałkańskich dopiero na początku 1996 r., przede wszystkim ze względu na wojnę trwającą w byłej Jugosławii¹⁸. Na tej podstawie w 1999 r. przyjęto strategię zacieśniania więzi w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia adresowanego do Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Macedonii oraz Republiki Federalnej Jugosławii (po demokratycznych wyborach prezydenckich we wrześniu 2000 r.). Celem procesu jest włączenie państw bałkańskich do współpracy politycznej i gospodarczej w Europie, zapewnienie pokoju i doprowadzenie do normalizacji stosunków w regionie. Instrumentem, który ma temu służyć, są – oprócz jednostronnych preferencji handlowych mających obowiązywać do końca 2005 r. – **porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu**.

Uczestnictwo w procesie jest uwarunkowane przestrzeganiem podstawowych zasad demokracji i praw człowieka oraz zacieśnianiem współpracy gospodarczej między państwami bałkańskimi. W kwietniu 2001 r. Wspólnota podpisała z Macedonią pierwsze *Porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu*. Jego część handlowa, przewidująca utworzenie strefy wolnego handlu towarami przemysłowymi, weszła w życie na podstawie umowy przejściowej w czerwcu 2001 r. Porozumienie jest zbliżone zakresem tematycznym do układów europejskich. Większy nacisk położono natomiast na współpracę w dziedzinie spraw wewnętrznych (nielegalna migracja, przemyt) oraz na potrzebę rozwijania współpracy regionalnej.

Podobne porozumienie Wspólnota podpisała w październiku 2001 r. z Chorwacją. Umowa przejściowa obowiązuje od 1 stycznia 2002 r. Różnica polega na skróceniu okresu tworzenia strefy wolnego handlu – Chorwacja zniesie cła na import towarów przemysłowych Wspólnoty w ciągu 6 lat (Macedonia ma na to 10 lat).

¹⁸ Zob. *Unia Europejska. Przygotowania...*, s. 328–331.

PODSUMOWANIE

Polityka stowarzyszeniowa nabrała dynamiki w latach dziewięćdziesiątych, kiedy zawarto większość obowiązujących obecnie umów. Nie wynikało to z przygotowanej wcześniej strategii, lecz było reakcją na zmiany zachodzące w najbliższym sąsiedztwie WE. Umowy tworzą gęstą i mało przejrzystą sieć powiązań gospodarczych i – w coraz większym stopniu – politycznych z krajami trzecimi. Są to – jak dotąd – obszary zależne, suwerenne państwa i organizacje międzynarodowe, słabsze politycznie, gospodarczo i militarnie. Wspólnota jest stroną dyktującą warunki stowarzyszenia. W najbliższym czasie liczba umów o stowarzyszeniu zapewne jednak zmaleje (wraz z kolejnym rozszerzeniem zaplanowanym na 2004 r.).

Formuła stowarzyszenia bywa różna, co świetnie widać już w samych nazwach umów. Mogą się one ograniczać do jednostronnych preferencji handlowych i finansowych, mogą zapewniać uprzywilejowane partnerstwo gospodarcze w ramach strefy wolnego handlu, unii celnej lub wybranych obszarów jednolitego rynku, mogą proponować obok gospodarczego – jeszcze jakiś stopień partnerstwa politycznego. Ogólnie biorąc, im kandydaci są lepiej przygotowani do przyjęcia i wypełnienia systemu wartości, na których jest zbudowana integracja europejska, tym stowarzyszenie jest bardziej rozbudowane i zaawansowane. Dlatego trudno jest zidentyfikować jeden cel polityki stowarzyszeniowej. Wydaje się, że określając i dozując warunki współpracy Wspólnota przede wszystkim dąży do stworzenia w Europie i w najbliższym sąsiedztwie strefy wpływów, do jej umocnienia i poszerzenia. Stowarzyszenie ma bowiem, jak dotychczas, wymiar regionalny i nie służy budowaniu wpływów WE w skali globalnej. Jego celem jest zwiększenie stabilizacji politycznej i gospodarczej na kontynencie. Polityka ta natomiast pomija kluczowy dla uzyskania stabilizacji aspekt bezpieczeństwa, przede wszystkim ze względu na ograniczoną współpracę państw członkowskich w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa. W rezultacie, nawet w układach europejskich ten wątek integracji z WE nie istnieje.

Skuteczność polityki stowarzyszeniowej jest dyskusyjna. Lata dziewięćdziesiąte pokazały, że WE nie jest w stanie zapobiec antagonizmom na kontynencie ani przywrócić pokoju (wojna w b. Jugosławii i konflikt w Albanii). Obszar Morza Śródziemnego, za sprawą Autonomii Palestyńskiej i Izraela, również nie należy do szczególnie stabilnych, ponieważ umowy z WE o partnerstwie nie mają dla rozwoju państw regionu zasadniczego znaczenia. Z drugiej strony, układy europejskie pomogły większości państw Europy Środkowej w stosunkowo szybkim zakończeniu negocjacji akcesyjnych. Grecja stała się członkiem WE po 19 latach od wejścia w życie umowy o stowarzyszeniu, dla Polski czas ten może wynieść 10 lat, a np. dla Estonii tylko 6 lat.

Skrócenie okresów przejściowych w handlu towarami przemysłowymi (w przypadku Grecji wyniósł on aż 22 lata) pozostaje w zgodzie z tendencją do obniżania ogólnego poziomu ochrony celnej na świecie. Z drugiej strony, bilateralny charakter umów o stowarzyszeniu i zawartych w nich porozumień gospodarczych, stawia Wspólnoty w pozycji **centrum**, które ma uprzywilejowany dostęp do **peryferii**, czyli wszystkich rynków pozostałych partnerów. Ci z nich, którzy nie zliberalizowali stosunków między sobą, są w gorszej sytuacji. Taki asymetryczny układ powiązań określany jest w literaturze przedmiotu mianem „piasta – szprychy”. Deformuje on kierunki handlu i innych form wymiany, a także ułatwia stosowanie ukrytego protekcjonizmu.

Dlatego warto podkreślić zarysowującą się zmianę podejścia Wspólnot, polegającą na wykorzystaniu umów dwustronnych do promocji regionalnej współpracy wielostronnej (Bałkany, basen Morza Śródziemnego). Dzieje się tak w jakimś stopniu również pod naciskiem społeczności międzynarodowej kwestionującej dyskryminacyjny charakter umów stowarzyszeniowych z AKP. Wspólnota jest jednym z głównych, obok Stanów Zjednoczonych, promotorów światowego systemu handlu i dlatego ważna jest zapowiedź doprowadzenia postanowień handlowych i gospodarczych do zgodności z wymaganiami WTO we wszystkich formułach stowarzyszenia. Dzięki temu polityka integracyjna Wspólnot, oprócz realizacji celów dwustronnych, ułatwi rozwój współpracy między wszystkimi uczestnikami gospodarki światowej.

Janusz Świerkocki

ASSOCIATION AGREEMENTS AS A TOOL OF THE EUROPEAN COMMUNITY FOREIGN POLICY

Association Agreements (AA) are specific tools invented by the EC for shaping relations with third countries. They may provide for preferential trade and economic cooperation but also may support political, economic and social reforms, may prepare them for membership or may substitute for being the EC member country. They reflect the *center – periphery* relations. Since the first AA with Greece and Turkey in the early 1960's they grew in number and became more complex. The most important extension relates to political dialogue with associated countries. Still they do not cover security issues. The EC uses them to promote fundamental "European values". Such policy serves to build her sphere of influence in order to increase economic and political stability in the continent. From this point of view the AA were only partly successful in the 1990's. The biggest achievement was preparing 8 former communist countries for membership in relatively short time. The EC failed however in stabilizing relations in other sub-regions, like the Balkans and the Middle East.