

**Bogusław ŚLUSARCZYK<sup>1</sup>**

## **DYLEMATY TWORZENIA STREFY WOLNEGO HAN- DLU NA KONTYNENCIE AMERYKAŃSKIM**

Znamienną cechą gospodarki światowej po II wojnie światowej są postępujące procesy globalizacji i integracji regionalnej, które dokonują się na wszystkich kontynentach świata. Załącznikiem integracji obu kontynentów amerykańskich jest NAFTA. Idea integracji gospodarczej na półkuli zachodniej została zainicjowana przez J. F. Kennedy'ego. Jednak do dzisiaj nie została ona urzeczywistniona i napotyka na wiele trudności oraz barier o charakterze politycznym, ekonomicznym i społecznym. Utworzenie Strefy Wolnego Handlu Ameryk (FTAA) jest więc przedsięwzięciem bardzo złożonym i wymagającym różnorodnych form negocjacyjnych oraz wypracowania wielu wariantów integracyjnych możliwych do zaakceptowania przez wszystkie kraje amerykańskie.

### **1. WSTĘP**

Znamienną cechą gospodarki światowej na przełomie XX i XXI wieku są nasilające się współzależności o charakterze produkcyjnym, technologicznym, handlowym, finansowym oraz instytucjonalno-integracyjnym. Procesy te z różnym natężeniem występują między gospodarkami krajów o zróżnicowanym poziomie rozwoju i na poszczególnych kontynentach. Generowany w ich rezultacie skomplikowany system współzależności prowadzi do kształtowania się gospodarki światowej „nowej jakości” – gospodarki globalnej.

Postępujące procesy globalizacji i integracji regionalnej powodują zdynamizowanie procesów wymiany międzynarodowej i zacieśnienie współpracy między krajami z jednej strony, zaś z drugiej rozwój form powiązań ekonomiczno-instytucjonalnych i zaostrenie się konkurencji między nimi.

Jednocześnie tym procesom towarzyszy pogłębienie i poszerzenie zakresu liberalizacji rynków międzynarodowych, w tym zwłaszcza rynków o zasięgu regionalnym, w wyniku likwidacji względnie ograniczania barier w handlu dobrami i usługami, deregulacji i otwierania nowych rynków na konkurencję międzynarodową, kształtowania warunków swobodnego przepływu nie tylko towarów, ale i czynników wytwórczych, oraz nowych form umiędzynarodowienia działalności.

Dokonujące się we współczesnej gospodarce światowej procesy, ogólnie rzecz biorąc, kreują nowe związki relacji między globalizacją tejże gospodarki a integracją regionalną. Otóż między tymi procesami mogą występować wzajemne interakcje o charakterze pozytywnym lub negatywnym. O tym, jakie będą wzajemne oddziaływania tychże procesów, decyduje przede wszystkim zakres i formy współpracy regionalnej, które są zdeterminowane poziomem rozwoju gospodarczego krajów integrujących się. Współpraca regionalna między krajami wysoko rozwiniętymi rozwija się dzięki globalizacji lub równolegle do niej i może przyspieszyć ten proces względnie go ukierunkować, gdyż te procesy

---

<sup>1</sup> Dr hab. Bogusław Ślusarczyk, profesor URz, Uniwersytet Rzeszowski.

są rezultatami liberalizacji wymiany, otwierania rynków, intensyfikacji konkurencji i poszerzenia jej pola, postępu techniczno-organizacyjnego oraz rozwoju wiedzy. Natomiast zasadniczą przesłanką podejmowania współpracy regionalnej przez kraje słabo rozwinięte w ramach zawartych porozumień integracyjnych jest najczęściej ochrona interesów narodowych czy regionalnych przed procesami globalnymi.

Zachodzące procesy zarówno globalizacji, jak i integracji na kontynentach amerykańskich są zgodne ze światowymi trendami. Powstające bowiem ugrupowania integracyjne charakteryzują się tym, iż w ich skład wchodzi kraje o różnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i kierujące się różnorodnymi przesłankami. Dlatego też powoduje to opóźnienie procesów integracyjnych i przedłużanie negocjacji. Najważniejszym ugrupowaniem na półkuli zachodniej jest Północnoamerykański Układ o Wolnym Handlu – NAFTA (North American Free Trade Area).

NAFTA jest pewnego rodzaju załącznikiem integracji obu kontynentów amerykańskich, stanowiąc jednocześnie wzór ugrupowania integracyjnego. Jest ona efektem polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, którą zapoczątkował George H. Bush zgodnie z regułą „*trade not aid*”, czyli „handel zamiast pomocy”. Zasadnicze założenia tej polityki to: stymulacja handlu światowego przez otwieranie rynków wewnętrznych i zewnętrznych, poprawianie klimatu dla prywatnych inwestycji oraz tworzenie odpowiednich warunków politycznych, ułatwiających rozwiązywanie problemów wzrostu gospodarczego i zniechęcających jednocześnie do stosowania praktyk protekcjonistycznych, których konsekwentna realizacja umożliwi uzyskanie stabilności i wzrost dobrobytu w krajach rozwijających<sup>2</sup>.

Porozumienie od początku swojego istnienia budziło wiele kontrowersji nie tylko w poszczególnych krajach członkowskich, ale także w krajach trzecich. Jednak powstanie tego ugrupowania jest, mimo występujących trudności, potwierdzeniem poglądów i koncepcji, zgodnie z którymi NAFTA stanowi pierwszy etap jednoczenia kontynentu północnoamerykańskiego. Także coraz więcej krajów Ameryki Łacińskiej deklaruje nawiązanie ściślejszych kontaktów gospodarczych z USA. W zasadniczy sposób różni się to od sytuacji z poprzednich dekad, gdy wiele krajów poszukiwało większej niezależności gospodarczej i politycznej, a także starało się ograniczyć dominację Stanów Zjednoczonych. Znajduje to wyraz w liczbie pojawiających się propozycji co do sposobu integracji z Naftą. Między innymi opracowano cztery scenariusze rozszerzenia tego ugrupowania<sup>3</sup>:

- Pełna akcesja kolejnych krajów na podstawie artykułu 2204 NAFTA, który nie stawia żadnych ograniczeń geograficznych jej rozszerzenia. Na tej podstawie wystosowano zaproszenie dla Chile do negocjacji na temat członkostwa w Naftcie<sup>4</sup>.
- Rozszerzenie poprzez strukturę ośrodków centralnych i dodanych do niego partnerów handlowych – poprzez zawieranie indywidualnych porozumień o wolnym handlu oddzielnie z USA, Kanadą i Meksykiem (*hub and spoke*)<sup>5</sup>.
- Wcielanie mniejszych regionalnych ugrupowań do Nafty.

<sup>2</sup> E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Elipsa, Warszawa 2001, s. 430.

<sup>3</sup> K. Żołądkiewicz, *Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu – NAFTA*, [w:] *Współczesna gospodarka światowa*, red. A.B. Kisiel-Łowczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994, s. 166–167.

<sup>4</sup> Sekcja 108 „Ustawy o NAFTA” w USA określa warunki i kryteria niezbędne do otrzymania członkostwa NAFTA. Zob. R.L. Berna, *From NAFTA...*, s. 26–29.

<sup>5</sup> Może to powodować porozumienie o wolnym handlu z Meksykiem w celu wejścia do Nafty.

- Stopniowe rozszerzanie przywilejów handlowych Nafty na inne mniejsze kraje, np. w rejonie Karaibów, bez formalnego ich włączania, do czasu aż będą do tego przygotowane pod względem ekonomicznym i politycznym<sup>6</sup>.

Najaktualniejszą z tych propozycji jest niewątpliwie rozszerzenie Nafty o nowych członków oraz aneksja mniejszych regionalnych ugrupowań przez Naftę.

Tabela 1. Najważniejsze porozumienia integracyjne na kontynencie amerykańskim

Nazwa organizacji	Kraje członkowskie	Rok utworzenia
Wspólny Rynek Ameryki Środkowej*	Kostaryka, Salwador, Gwatemala, Honduras	1960
Stowarzyszenie Wolnego Handlu Ameryki Łacińskiej (LAFTA)†	Argentyna, Brazylia, Chile, Ekwador, Kolumbia, Meksyk, Nikaragua, Paragwaj,	1961
Pakt Andyjski (AMC)	Boliwia, Chile, Ekwador, Kolumbia, Peru, Wenezuela	1969
Strefa Wolnego Handlu Państw Karaibskich (CARICOM)	Barbados, Gujana, Jamajka, Trynidad i Tobago.	1973
Strefa Wolnego Handlu Kanada–USA (CUSFTA)	Kanada, USA	styczeń 1988
Wspólny Rynek Południa (Mercosur)	Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj	marzec 1991
Dwustronne porozumienie o zniesieniu ceł	Chile, Meksyk	wrzesień 1991
Pakt Andyjski (AMC) – odnowienie	Boliwia, Chile, Ekwador, Kolumbia, Peru, Wenezuela	grudzień 1991

\* Oprócz państw tworzących ugrupowanie NAFTA.

† W 1980 r. LAFTA została rozwiązana i utworzono organizację o znacznie skromniejszych celach, o nazwie Latinoamerykańskie Stowarzyszenie Integracyjne (Latin American Integration Association – LAIA).

Źródło: *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, PWN, Warszawa 2001, s. 181–184.

Ugrupowania integracyjne powstałe na kontynencie amerykańskim różniły się między sobą nie tylko liczbą członków i ich ewentualną homogenicznością, ale także stawianymi celami i mechanizmami, za pomocą których zamierzano je osiągnąć. Ogólnie rzecz biorąc, cele te obejmują:

- stopniowe eliminowanie barier handlowych i redukcję ceł, których efektem będzie wzrost wewnątrzregionalnego handlu;

<sup>6</sup> Rozważano także koncepcje członkostwa stowarzyszonego z Naftą.

- wprowadzenie strefy wolnego handlu;
- zawarcie umowy o poziomie i strukturze wspólnej zewnętrznej taryfy celnej;
- koordynację polityki makroekonomicznej i harmonizację polityki monetarnej i fiskalnej;
- utworzenie agencji planowania rozwoju rolnego i przemysłowego;
- liberalizację transportu lądowego i morskiego oraz lotniczego;
- opracowanie i realizację wspólnej polityki wobec inwestycji zagranicznych;
- utworzenie wspólnego rynku obejmującego swobodny przepływ towarów i usług oraz czynników produkcji<sup>7</sup>.

Drogą do realizacji założonych celów są subregionalne i dwustronne porozumienia uwzględniające potrzebę preferencyjnego traktowania państw najsłabiej rozwiniętych.

Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu stwarza państwom wchodzącym w jej skład możliwość zawierania dwustronnych porozumień handlowych, przy czym nie ma konieczności angażowania w ten proces pozostałych partnerów. I tak na przykład Meksyk podpisał traktaty handlowe z Chile, Wenezuela – z krajami Ameryki Środkowej, a Stany Zjednoczone zawarły preferencyjne porozumienie handlowe z krajami Ameryki Środkowej, Karaibów oraz Paktu Indyjskiego<sup>8</sup>.

## 2. AFTA I FTAA JAKO ROZSZERZENIE IDEI NAFTY NA CAŁY KONTY-NENT AMERYKAŃSKI

Idea integracji gospodarczej półkuli zachodniej została zainicjowana przez J.F. Kennedy'ego i George'a H. Busha, a działania na rzecz jej urzeczywistnienia rozpoczął Bill Clinton, który w dniach 9–11 grudnia 1994 r. zwołał I Szczyt Ameryk w Miami. Głównym tematem dyskusji był rozwój więzi gospodarczych i handlowych w regionie. Najważniejszym dokumentem szczytu była deklaracja przewidująca uzgodnienie do końca 2005 r. traktatu o wolnym handlu, obejmującego cały obszar obu Ameryk (AFTA – American Free Trade Agreement; nazwa zmieniona później na FTAA – Free Trade Area of the Americas)<sup>9</sup>. Przywódcy 34 państw obu Ameryk (z wyjątkiem Kuby) uzgodnili, że postanowienia tej deklaracji będą wprowadzane w życie przez dziesięć kolejnych lat. Przedstawiono w niej ogólną wizję przyszłych stosunków ekonomicznych, które umożliwiają realizację dwóch wytyczonych celów:

- wzrost dobrobytu przez integrację, wolny handel, zwalczanie nędzy i dyskryminacji, zapewnienie warunków trwałego wzrostu gospodarczego i ochrona środowiska naturalnego, a także tworzenie niezbędnych warunków do przyciągania inwestycji bezpośrednich i integrowania rynków kapitałowych;
- zachowanie i wzmocnienie demokracji w regionie<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Szerzej zob. B. Liberska, *Tendencje rozwojowe w krajach Ameryki Łacińskiej w latach 90.* [w:] *Ameryka Łacińska lat 90-tych*, ed. A. Dembicz, Centrum Studiów Latinoamerykańskich (CESLA) Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993, s. 21–38; M. Maciuszek, *Możliwość utworzenia strefy wolnego handlu w Ameryce Łacińskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1997, s. 3–12.

<sup>8</sup> E. Latoszek, M. Proczek, *op. cit.*, s. 430.

<sup>9</sup> A. Schater, *Amerykańska przestrzeń gospodarcza od Alaski do Ziemi Ognistej – marzenie czy rzeczywistość?*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1997, s. 7.

<sup>10</sup> S.W. Burges, *Strength in Numbers: Latin American Trade Blocks, a Free Trade Area of the Americas and the Problem of Economic Development*, Council on Hemispheric Affairs Occasional Paper 2/1 (IV 1998), s. 1–5.

AFTA była zatem praktyczną realizacją idei prezydenta G.H. Busha *Enterprise for the Americas* – wspólnoty handlowej od Alaski do Ziemi Ognistej. Antycypowała stopniowe scalenie wszystkich traktatów handlowych w obu Amerykach – tj. Nafty, Mercosuru, Paktu Andyjskiego, Wspólnego Rynku Ameryki Środkowej oraz Wspólnoty Karaibów – w jedno porozumienie.

Idea stworzenia porozumienia handlowego łączącego państwa zachodniej półkuli – od Alaski do Ziemi Ognistej – natrafiała jednak na duże opory w Stanach Zjednoczonych<sup>11</sup> i za ich granicą (zwłaszcza ze strony krajów tworzących ugrupowanie Mercosur). Rezultatem tych rozbieżności było odebranie prezydentowi B. Clintonowi przez Kongres prawa do negocjowania międzynarodowych traktatów handlowych w ramach szybkiej ścieżki legislacyjnej, co nieco skomplikowało perspektywę utworzenia tej strefy. Jednak Stany Zjednoczone nie mają alternatywy wobec forsowania koncepcji integracyjnej i formowania strefy wolnego handlu obu Ameryk, gdyż mogłyby zostać pozbawione wpływu na przeobrażenia dokonujące się w Ameryce Łacińskiej. W związku z tym dążą do osiągnięcia istotnej przewagi nad pozostałymi ugrupowaniami i stworzenia silniejszych powiązań gospodarczych na kontynencie panamerykańskim. Szczególnie obawiano się rozszerzenia wpływów Unii Europejskiej i krajów „tygrysów” azjatyckich.

W procesie budowy Strefy Wolnego Handlu Ameryk można wyróżnić trzy fazy:

- fazę przygotowawczą,
- fazę negocjacyjną,
- fazę weryfikacji i alternatywnej koncepcji.

Forpocztą procesu integracyjnego było spotkanie w Miami, na którym przyjęto dwa niezwykle ważne dokumenty dotyczące utworzenia w przyszłości FTAA: „Deklarację zasad” i „Plan działania”.

Trzydziestu czterech przywódców państw wyraziło w „Deklaracji” wolę rozpoczęcia prac nad stworzeniem strefy wolnego handlu, stopniową likwidacją barier handlowych i inwestycyjnych oraz utworzeniem jednolitego rynku zachodniej półkuli. W „Deklaracji” zapisano: „Chociaż stoimy przed różnymi wyzwaniami rozwoju, Ameryki są zjednoczone w dążeniu do dobrobytu, w kierunku otwartego rynku, hemisferycznej integracji i zrównoważonego rozwoju”<sup>12</sup>. Natomiast dwudziestotrzytygodniowy „Plan działania” określił cały mechanizm negocjacji i organizacji spotkań w ramach prac nad FTAA. Zawierał w sumie sto konkretnych zaleceń dla państw amerykańskich.

Okres 1994–1998 potraktowano jako fazę przygotowawczą, w ramach której opracowano ogólne podstawy przyszłej strefy wolnego handlu. Zadaniem tym obarczono ministrów handlu trzydziestu czterech państw.

W tym okresie odbyły się cztery spotkania ministerialne: w Denver (USA, czerwiec 1995 r.), Cartagenie (Kolumbia, marzec 1996 r.), Belo Horizonte (Brazylia, maj 1997 r.) i San José (Kostaryka, marzec 1998 r.). W czasie spotkania ministrów handlu w Denver ustalono zasadnicze reguły negocjacji, które stanowiły przedmiot dyskusji na kolejnych spotkaniach. Jednakże istotne znaczenie miały obrady ministrów w stolicy Kostaryki San José, gdyż przyjęto wówczas „Deklarację”, w której ogłoszono oficjalne rozpoczęcie

<sup>11</sup> Republikanie, będąc zwolennikami wolnego handlu, przeciwstawiali się włączeniu do rokowń przepisów o prawach pracowniczych i ochronie środowiska. Z kolei demokraci oświadczyli, że traktat poprą pod warunkiem umieszczenia w nim tych ustaleń.

<sup>12</sup> I.H. Chrzanowski, *NAFTA. Nowe wyzwanie amerykańskie?*, Montreal–Szczecin 2005, s. 75–96.

negocjacji nad FTAA. W „Deklaracji” zawarto cele i zasady funkcjonowania strefy, które stanowiły przedmiot dalszych dyskusji<sup>13</sup>. Za pierwszoplanowe cele uznano:

- promowanie dobrobytu poprzez zacieśnianie współpracy i rozszerzanie zakresu integracji oraz wolnego handlu;
- stopniowe znoszenie barier handlowych na towary, usługi i inwestycje, nie później niż do 2005 r.;
- maksymalne otwarcie rynków i stworzenie warunków włączenia w procesy integracyjne mniejszych gospodarek w ramach FTAA;
- liberalizację handlu i ochronę środowiska naturalnego;
- zagwarantowanie przestrzegania umów;
- ochronę praw pracowniczych.

Natomiast do zasad, którymi należy się kierować w toku negocjacji, zaliczono:

- podejmowanie decyzji przez konsensus (zasada „jeden kraj, jeden głos”);
- przejrzystość, zgodność z dyscypliną i zasadami WTO;
- zobowiązanie się do wprowadzenia zasad i postanowień WTO;
- prowadzenie równoczesnych negocjacji we wszystkich obszarach;
- współlistnienie FTAA z bilateralnymi i regionalnymi porozumieniami handlowymi;
- możliwość negocjowania i akceptowania przez kraje zobowiązań indywidualnych lub przyjmowanych w charakterze członków ugrupowań subregionalnych;
- specjalną troskę o mniejsze gospodarki i niwelowanie różnic w poziomie rozwoju;
- zasadę, że prawa i obowiązki winny dotyczyć w jednakowym stopniu wszystkich państw;
- zagwarantowanie przez kraje, że ich narodowe prawa i regulacje spełnią zobowiązania FTAA<sup>14</sup>.

W San José jeszcze raz podkreślono, że głównym celem Strefy Wolnego Handlu Ameryk jest promocja wzrostu gospodarczego i dobrobytu społecznego krajów uczestniczących w realizacji tego przedsięwzięcia poprzez postępującą liberalizację wymiany i poszerzającą się współpracę. Ogólnie koncepcję FTAA określono mianem „WTO plus”, ponieważ za cel minimalny uważano osiągnięcie porozumienia zgodnego ze standardami i postanowieniami WTO, lecz prawdziwy sukces projektowanej strefy stanowiłoby dopiero osiągnięcie większego zakresu liberalizacji wymiany i integracji gospodarczej.

Fazę przygotowawczą zakończył II Szczyt Ameryk w Santiago de Chile 18–19 kwietnia 1998 r. Jego rezultatem było podtrzymanie celów i zasad negocjacji zawartych w „Deklaracji” z San José, a także terminu powstania strefy wolnego handlu wyznaczonego na 2005 r. Jednak wówczas zaczęto dostrzegać rosnące przed krajami tego regionu trudności w generowaniu strefy wolnego handlu. Co więcej, zaczęły powstawać rozbieżności dotyczące tempa i zakresu integracji. Ukształtowały się dwie grupy państw: jedna dążyła do szybkiej i pełnej integracji gospodarczej i do liberalizacji handlu, podczas gdy druga zmierzała do ochrony pewnych dziedzin własnej gospodarki. Niewątpliwie na rysujące się podziały i poglądy w kwestii realizacji przedsięwzięć integracyjnych miał wpływ zarówno kryzys gospodarczy w Meksyku, jak i opór wewnątrz USA wobec przyspieszenia prac nad FTAA (o czym wspomniano wcześniej).

<sup>13</sup> Światowe i regionalne negocjacje handlowe. Od Alaski do Ziemi Ognistej, „Rynki Zagraniczne” 57 (1998), s. 3.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 5–6.

Bez względu na pojawiające się rozbieżności poglądów w sierpniu 1998 r. przystąpiono oficjalnie do II fazy integracji, tj. fazy negocjacji w kwestii utworzenia Strefy Wolnego Handlu Ameryk na kolejnych spotkaniach ministrów handlu: w Toronto (listopad 1999 r.), Buenos Aires (kwiecień 2001 r.), Quito (listopad 2002 r.) i Miami (listopad 2003 r.). Efektem tych spotkań było opracowanie pierwszego wstępnego zarysu porozumienia, który został przedstawiony podczas obrad w Buenos Aires i ostatecznie zaakceptowany na III Szczycie Ameryk w Québecu 20–22 kwietnia 2001 r. Drugi, uzupełniony szkic FTAA przyjęto w listopadzie 2002 r. w Quito. Ponadto zaprezentowano Hemispheric Cooperation Program (HCP), mający na celu stworzenie takich warunków dla słabszych i mniejszych gospodarek, które umożliwiłyby im skuteczne konkurowanie z większymi i silniejszymi podmiotami gospodarczymi<sup>15</sup>. Zwrócono uwagę także na konieczność podniesienia jakości życia w krajach zachodniej hemisfery oraz na zapewnienie zrównoważonego rozwoju ekonomicznego i społecznego we wszystkich państwach tego regionu.

Fundamentalne decyzje dotyczące dalszych negocjacji w sprawie utworzenia Strefy Wolnego Handlu Ameryk zostały podjęte na spotkaniu ministrów handlu 34 krajów w Miami 20 listopada 2003 r. Zdecydowano, że negocjacje będą dalej prowadzone w dziewięciu obszarach i każdy kraj przyjmie na siebie tylko te zobowiązania dotyczące otwierania swojego rynku na wymianę, które uzna za możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia własnych interesów. Najważniejszą zatem częścią porozumienia są zapisy dotyczące możliwości wyboru reguł, które państwa są w stanie zaakceptować: „Ministrowie uznali, że kraje mogą przyjąć różne poziomy zaangażowania. [...] Negocjacje powinny pozwolić państwom na wybór zasięgu FTAA poprzez wyrażenie zgody na dodatkowe zobowiązania i korzyści”<sup>16</sup>.

Ponadto uwzględniono, że Strefa Wolnego Handlu Ameryk (FTAA) może współistnieć z innymi porozumieniami bilateralnymi i subregionalnymi (wcześniej w koncepcji amerykańskiej podkreślono, że FTAA zastąpi z czasem dotychczasowe ugrupowania).

Na kolejnych spotkaniach – w Monterrey w Meksyku (styczeń 2004 r.) i w Mar del Plata w Argentynie (listopad 2005 r.) – zarysowały się różnice w koncepcjach integracji i etapów liberalizacji wzajemnych stosunków. Szczyt Ameryk w Mar del Plata, który miał być poświęcony problemom walki z biedą i dynamizacji rozwoju gospodarczego, został zdominowany przez zagadnienia przygotowanego przez rząd USA projektu utworzenia panamerykańskiej strefy wolnego handlu. Zakończone obrady nie przyniosły postępu na drodze do urzeczywistnienia forsowanej przez USA idei strefy wolnego handlu obejmującej całą półkulę zachodnią. Podpisano wówczas dokument końcowy, który odzwierciedla odmienne stanowiska obradujących w tej sprawie. Szczególne nieporozumienia wystąpiły między USA i Brazylią na temat sposobu prowadzenia negocjacji oraz w wielu mniej istotnych kwestiach handlu – m.in. Brazylia podniosła problem amerykańskiego protekcjonalizmu na przykładzie ceł na sok pomarańczowy, stal i inne towary. Amerykanie zaś narzekali na brazylijskie stawki celne na samochody.

I tak nastąpiło przejście do fazy weryfikacji i deklaracji alternatywnych koncepcji. Na uwagę zasługuje fakt, że kraje Ameryki Środkowej i Południowej tworząc własne koncepcje integracyjne nie tylko czerpią wzory z Unii Europejskiej, ale także mają w niej silnego sojusznika wspierającego je w realizacji przedsięwzięć. Unia Europejska od lat

<sup>15</sup> M.F. Gawrycki, *Strefa wolnego handlu Ameryk (FTAA) – koncepcja integracji regionalnej*, „Stosunki Międzynarodowe” 29/1-2 (2004), s. 110–112.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 113–114.

dziewięćdziesiątych coraz intensywniej nawiązuje kontakty z regionalnymi ugrupowaniami integracyjnymi Ameryk. Odnosi znaczne sukcesy w polityce handlowej, wyprzedzając USA i stając się pierwszym partnerem krajów Mercosur oraz innych ugrupowań<sup>17</sup>

Najbardziej sceptycznym wobec amerykańskiej koncepcji integracyjnej państwem jest Brazylia, której prezydent Cardoso (1995–2002) wskazywał przede wszystkim na konieczność pogłębienia integracji w ramach Mercosuru (członkami ugrupowania są Brazylia, Argentyna, Urugwaj i Paragwaj), a następnie dopiero – po wzmocnieniu pozycji wyjściowej państw latynoamerykańskich – na szczeblu międzykontynentalnym. W związku z tym Brazylia zaczęła lansować własną koncepcję integracji państw latynoamerykańskich, polegającą na poszerzeniu Mercosuru. Ważnym członkiem tej organizacji jest już obecnie Wenezuela, największy producent ropy naftowej w Ameryce Łacińskiej. Z ugrupowaniem stowarzyszyły się również Chile i Boliwia. Mercosur jest ugrupowaniem gospodarczym, które aktualnie łączy tylko układ celny. Kraje członkowskie deklarują jednak, że ich celem jest stworzenie jednolitego rynku, ustanowienie wspólnej waluty oraz powołanie regionalnego parlamentu i innych struktur organizacyjnych bardzo podobnych do stosowanych w Unii Europejskiej.

Zaangażowanie UE w regionie w poważnym stopniu osłabia pozycję Stanów Zjednoczonych. Kraje Ameryki Łacińskiej coraz odważniej występują przeciwko koncepcjom forsowanym przez rząd USA, a także bardziej zdecydowanie bronią swoich interesów.

Przykładem może być spotkanie ministrów handlu WTO w Cancún, które odbyło się w dniach 10–14 września 2003 r. Stany Zjednoczone, Japonia i Unia Europejska podjęły tam próbę wywarcia presji na słabo zorganizowaną grupę krajów biednych – G-22 z Brazylią na czele – forsując propozycje dotyczące dalszej liberalizacji handlu<sup>18</sup>. Krajom G-22 udało się jednak obronić swoje interesy i jednocześnie podnieść zagadnienia niewygodne dla krajów bogatych. Zarówno USA, jak i UE zostały ostro skrytykowane za subsydiowanie rolnictwa. Skutkiem tego było zerwanie obrad ministrów handlu, gdyż powstałe rozbieżności uniemożliwiły osiągnięcie konsensusu<sup>19</sup>. Warto dodać, że państwa Mercosuru na czele z Brazylią i Argentyną nie podjęły na Szczycie Ameryk w Mar del Plata w listopadzie 2005 r. rozmów dotyczących projektu FTAA, ich zdaniem należało bowiem poczekać na efekty toczących się na forum Światowej Organizacji Handlu w Doha negocjacji m.in. w sprawie redukcji przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską subwencji rolniczych<sup>20</sup>.

W tej sytuacji Stany Zjednoczone zaczęły sobie zdawać sprawę, iż niezmiennie trudno będzie przeforsować dotychczasową koncepcję integracji regionalnej. Wyboru dokonano spośród dwóch alternatyw: prowadzenie dalszych negocjacji w celu uzyskania kompromisowego rozwiązania, które zaakceptują wszystkie państwa, albo utrzymanie dotychczasowych założeń i poszukiwanie partnerów skłonnych przyjąć koncepcje amerykańskie. Zdecydowano się na rozwiązanie drugie i w lipcu 2002 r. Kongres uchwalił Trade Promotion Authority, dając prezydentowi możliwość negocjowania porozumień handlowych. Tak rozpoczęły się kompleksowe negocjacje bilateralnych porozumień o wolnym handlu z wybranymi państwami Ameryki Łacińskiej. Pierwszym partnerem było Chile, z którym

<sup>17</sup> R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 228–230.

<sup>18</sup> Spośród dwudziestu dwóch państw tworzących grupę G-22 aż czternaście reprezentowało Amerykę Łacińską: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Ekwador, Gwatemala, Kolumbia, Kostaryka, Meksyk, Paragwaj, Peru, Salwador, Urugwaj i Wenezuela.

<sup>19</sup> M. Kuźmicz, *Bardzo ważne fiasko w Cancun*, „Gazeta Wyborcza” 16 IX 2003.

<sup>20</sup> [http://www.wprost.pl/ar/82854/Bez postępu w sprawie FTAA/04IV2008](http://www.wprost.pl/ar/82854/Bez%20post%C4%99pu%20w%20sprawie%20FTAA/04IV2008).



podpisano umowę 6 czerwca 2003 r.; następnie rozpoczęto rozmowy w sprawie zawarcia bilateralnych porozumień o wolnym handlu z Kostaryką, Salwadorem, Gwatemalą, Hondurasem, Kolumbią, Ekwadorem, Peru i Boliwią. W grudniu 2003 r. ogłoszono zawarcie porozumienia między USA oraz Gwatemalą, Hondurasem, Salwadorem i Nikaraguą.

Polityka integracyjna USA zmierza do zbudowania koalicji sojuszników, do izolacji przeciwników i ewentualnego stworzenia FTAA bez państw, które nie akceptują ich koncepcji – chociaż zapowiedź rozpoczęcia rozmów z Kolumbią, Ekwadorem, Peru i Boliwią to nic innego, jak podjęcie negocjacji ze Wspólnotą Andyjską z wyłączeniem Wenezueli. Z kolei zwrot USA w stronę Paragwaju i Urugwaju oznacza wywieranie presji na Brazylię. Jednocześnie USA poszukują, na co wskazuje fakt, iż w pracach grup negocjacyjnych dotychczas znaleziono ponad pięć tysięcy kwestii spornych. Podjęcie próby ustalenia zakresu integracji gospodarczej w ramach FTAA świadczy o koncyliacyjnej postawie Stanów Zjednoczonych. Ta postawa skłoniła także Brazylię do wypracowania koncepcji stworzenia strefy wolnego handlu w formie ograniczonej w stosunku do tej, jaką przewidziano na I Szczycie Ameryk w Miami i objęcia współpracą w ramach FTAA tylko tych działów gospodarki, w których zachodzi pełna zgodność wszystkich krajów, a pozostawienia na późniejszy termin uzgodnienia regulacji celnych w pozostałych sektorach<sup>21</sup>.

Po objęciu przez Baracka Obamę stanowiska prezydenta USA administracja waszyngtońska zmodyfikowała swoje poglądy w kwestii procesów integracyjnych na kontynencie amerykańskim. Nowe stanowisko zostało przedstawione przez prezydenta na V Szczycie Ameryk w Port of Spain, stolicy Trynidadu i Tobago, 17–19 kwietnia 2009 r. Obama stwierdził, że spotkanie to otwiera „nową erę współpracy” państw półkuli zachodniej, która będzie „wykraczała poza tradycyjną współpracę wojskową i walkę z handlem narkotykami”. Różnice opinii w wielu sprawach między szefami 34 państw spowodowały jednak, że nie ogłoszono na zakończenie Szczytu wspólnej deklaracji.

Warto podkreślić, że podczas szczytu w Port of Spain przywódcy obu Ameryk skoncentrowali się na jak najlepszym rozwiązaniu stojących przed nimi wyzwań, tak aby przyniosły one konkretne i wymierne efekty dla wszystkich obywateli półkuli północnej. Nacisk został położony na poprawę warunków życia. Postęp dokonany podczas ostatnich czterech szczytów dał solidną podstawę do wypracowania skoncentrowanych i zintegrowanych postanowień. Zachęca do skutecznego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego, ludności rdzennej, kobiet, mężczyzn, młodzieży i regionalnych instytucji w podejmowane działania pod hasłem: „Promowanie człowieka: zabezpieczenie przyszłości naszych obywateli – ich dobrobytu, bezpieczeństwa energetycznego i zrównoważonego rozwoju”.

Hasło „promowanie człowieka” akcentuje potrzebę zwiększenia dobrobytu, zmniejszenia zagrożeń, poprawy samopoczucia i bezpieczeństwa narodów obu Ameryk poprzez zintegrowane i wzajemnie wzmacniające się społeczeństwa. Odnosi się to do przyspieszonego rozwoju obywateli i ograniczenia ubóstwa w regionie, ale także bierze pod uwagę społeczną i kulturową integrację, bezpieczeństwo energetyczne i zrównoważony rozwój. Projekty te zakończą się sukcesem jedynie wtedy, jeśli będą oparte na silnych wartościach demokratycznych, dobrym zarządzaniu, poszanowaniu praw człowieka, zwalczaniu korupcji, gangów i terroryzmu. Przewyciężenie ubóstwa nadal pozostaje poważnym wyzwaniem dla większości krajów tego regionu.

<sup>21</sup> Concluding Ministerial Press Conference: VIII Free Area of the Americas (Miami, 20 XI 2003), <http://www.usr.gov/releases/2003/II/2003-11-20-transcript-closing.pdf>.

### 3. PODSUMOWANIE

Reasumując należy podkreślić, że procesy dalszego tworzenia FTAA są zdeterminowane przez następujące czynniki:

- Po pierwsze, jeśli Stanom Zjednoczonym zależy na osiągnięciu korzystnego dla siebie kompromisu, muszą się w znacznie większym stopniu zaangażować w rozwiązywanie problemów społecznych, politycznych i ekonomicznych w Ameryce Łacińskiej. Programy dostosowawcze dla potrzeb strefy wolnego handlu będą też wymagały znacznych kosztów finansowych, których te kraje nie będą mogły samodzielnie ponieść. Istotne są także reformy systemowe w gospodarkach tych krajów oraz dostosowanie do standardów wolnego rynku<sup>22</sup>.
- Po drugie, rząd USA powinien ograniczyć retorykę traktującą bilateralne rozmowy na temat strefy wolnego handlu jako alternatywę dla FTAA, gdyż *de facto* jest to przejaw słabości Stanów Zjednoczonych. Ponadto utworzenie strefy wolnego handlu bez Brazylii trudno było uznać za spełnienie wizji ugrupowania integracyjnego obejmującego kraje od Alaski po Ziemię Ognistą.
- Po trzecie, narastające opory wobec koncepcji proponowanych przez USA nadal będą wpływać na opóźnienie realizacji idei FTAA. Większość krajów uważa, iż główną przeszkodą są proponowane regulacje obrotu artykułami rolnymi, a także potencjalne niebezpieczeństwo zdominowania rynków krajów FTAA przez gospodarki USA i Kanady. W dziedzinie towarów rolnych kraje te już odczuły niekorzystne dla siebie skutki ustawy Farm Bill, która umożliwia dotowanie rolnictwa USA sumą 18 mld dolarów rocznie. Ponadto kraje Ameryki Południowej i Środkowej obawiają się skutków oddziaływania na możliwości eksportu własnych towarów rolnych do USA barier pozataryfowych, tj. norm sanitarnych, weterynaryjnych certyfikatów jakościowych czy przepisów antydumpingowych.
- Po czwarte, aktywne zaangażowanie Unii Europejskiej w procesy integracji z krajami Ameryki Łacińskiej w poważnym stopniu wpływa zarówno na przedłużanie się fazy negocjacyjnej, jak i na charakter proponowanych rozwiązań integracyjnych.
- Po piąte, pogłębiający się kryzys finansowy, który rozpoczął się latem 2007 r. w gospodarce USA, z pewnością oddali perspektywę tworzenia FTAA na co najmniej dziesięć lat. Kryzys amerykański bowiem, nazywany także kryzysem kredytów hipotecznych lub kredytów *subprime*, w istocie „tlił się” już pod koniec 2005 r. Jest to typowa sytuacja w tym sensie, że przez jakiś czas każdy kryzys przebiega bezobjawowo, a dopiero w momencie, gdy szoki przekroczą zdolność ich absorbowania przez sektor finansowy, przechodzi do fazy ostrej, pełnoobjawowej. Amerykański kryzys na rynku kredytów *subprime* bardzo szybko rozprzestrzenił się i wywołał spadek cen nieruchomości, które z kolei zmniejszyły zdolności kredytowe gospodarstw domowych i ograniczyły znacznie poziom konsumpcji indywidualnej. To spowodowało wejście gospodarek krajów rozwiniętych w fazę recesji. Eskalacja negatywnych wydarzeń na światowych rynkach finansowych i związane z tym utrudnienia w dostępie do źródeł finansowania oraz wciąż pogarszające się perspektywy gospodarcze wywołały spowolnienie tempa wzrostu PKB. Prognozy wzrostu PKB w gospodarce amerykańskiej w 2009 r. ponownie spadły do 0–0,4%,

<sup>22</sup> N. Dueholm, *Mity o NAFTA*, „Najwyższy Czas” 4 (2004).

a w krajach Eurolandu do 0–1%. Ponadto globalny wskaźnik upadłości wzrósł w 2008 r. do 25% i wzrosło o dalsze 25,4% w 2009 r. W USA liczba bankrutujących przedsiębiorstw szacowana jest na około 62 tysiące. Znaczny wzrost upadłości przewidywany jest w Europie, gdzie ogólna liczba upadłych firm może osiągnąć poziom 197 tysięcy (169 tys. w 2008 r.).

Niekorzystne tendencje w gospodarce USA i wielu krajów UE będą mieć z pewnością wpływ na kondycję ekonomiczno-społeczną krajów Ameryki Łacińskiej, w tym również Brazylii. Pomimo niewątpliwych sukcesów gospodarczych odniesionych w latach 2006–2007 Brazylia nadal boryka się z wieloma problemami charakterystycznymi dla krajów rozwijających się. Należą do nich m.in. bardzo wysokie podatki, duże wydatki budżetowe na cele społeczne i administrację, wysokie obciążenia związane z obsługą długu oraz silny protekcyjizm w handlu. Niewątpliwie trwający kryzys w gospodarce światowej nie wpłynie na przyspieszenie rozwiązania wyżej wymienionych problemów Brazylii, ale raczej może je pogłębić.

Gdy uwzględnić aktualną sytuację gospodarczą Stanów Zjednoczonych i krajów Ameryki Łacińskiej, utworzenie w ciągu kilku przyszłych lat Strefy Wolnego Handlu Ameryk (FTAA), obejmującej kraje o dużym zróżnicowaniu poziomu rozwoju gospodarczego i kulturowego, jest zatem przedsięwzięciem bardzo złożonym i wymaga różnorodnych form negocjacyjnych oraz wypracowania wielu wariantów integracyjnych możliwych do zaakceptowania przez wszystkie kraje amerykańskie. Mimo to jest ono wyzwaniem na miarę XXI wieku, które może wygenerować nową jakość w integrowaniu się innych obszarów świata oraz przyspieszyć procesy regionalizacji i globalizacji we współczesnej gospodarce światowej.

## LITERATURA

- [1] Burges S.W., *Strength in Numbers: Latin American Trade Blocks, a Free Trade Area of the Americas and the Problem of Economic Development*, Council on Hemispheric Affairs Occasional Paper 2/1 (IV 1998)
- [2] Chrzanowski I.H., *NAFTA. Nowe wyzwanie amerykańskie?*, Montreal–Szczecin 2005
- [3] Dueholm N., *Mity o NAFTA*, „Najwyższy Czas” 4 (2004)
- [4] Gawrycki M.F., *Strefa wolnego handlu Ameryk (FTAA) – koncepcja integracji regionalnej*, „Stosunki Międzynarodowe” 29/1-2 (2004)
- [5] Kuźmich M., *Bardzo ważne fiasko w Cancun*, „Gazeta Wyborcza” 16 IX 2003
- [6] Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Elipsa, Warszawa 2001
- [7] Liberska B., *Tendencje rozwojowe w krajach Ameryki Łacińskiej w latach 90.*, [w:] *Ameryka Łacińska lat 90-tych*, ed. A. Dembicz, Centrum Studiów Latinoamerykańskich (CESLA) Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993
- [8] Maciuszek M., *Możliwość utworzenia strefy wolnego handlu w Ameryce Łacińskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1997
- [9] Schater A., *Amerykańska przestrzeń gospodarcza od Alaski do Ziemi Ognistej – marzenie czy rzeczywistość?*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1997
- [10] Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003

- [11] Żołądkiewicz K., *Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu – NAFTA*, [w:] *Współczesna gospodarka światowa*, red. A.B. Kisiel-Łowczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994

#### **DILEMMAS OF CREATING THE FREE TRADE ZONE ON AMERICAN CONTINENT**

Characteristic feature of world economy after World War II are progressing processes of globalization and integration on regional level, who are making on all continents of world. The ovule of integration both American continents was NAFTA. The idea of economical integration on western hemisphere was initiated by J. F .Kennedy. However until present day is not practiced and meets on many difficulties and barriers of political, economic and social character. Free Trade Area of the Americas is composite venture requiring miscellaneous form of negotiation and elaboration many integrate variants possible to accepting by all american countries.