



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 54 (242) • 10 grudnia 2004 r. • © PIŚM

nr egz. PISM 3.20

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Porozumienia o wolnym handlu w polityce Stanów Zjednoczonych

Artur Gradziuk

Stany Zjednoczone prowadzą politykę „konkurencyjnej liberalizacji”, polegającą na równoległych negocjacjach zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych (regionalnych oraz na forum WTO). Skutkiem tej polityki jest kilkanaście porozumień o wolnym handlu (FTA). Przy wyborze partnerów bierze się pod uwagę czynniki nie tylko gospodarcze, lecz także polityczne. W ostatnio zawieranych FTA są przepisy istotne dla interesów USA, które mogą być modelem dla przyszłych uregulowań wielostronnych. Wprowadzenie porozumienia z państwami małymi przynosi Stanom Zjednoczonym niewielkie korzyści gospodarcze, ale są elementem długofalowej strategii.

Strategia handlowa Stanów Zjednoczonych. Od utworzenia GATT w 1947 r. Stany Zjednoczone były liderem międzynarodowego systemu handlowego oraz wszystkich rund negocjacyjnych na forum GATT i WTO. W latach osiemdziesiątych zapoczątkowany został proces zawierania dwustronnych porozumień o wolnym handlu (FTA). Pierwsze FTA podpisane zostały z Izraelem i Kanadą. Porozumienie z Izraelem miało niewielkie skutki gospodarcze, lecz duże znaczenie polityczne, gdyż podkreślało specjalne stosunki łączące oba państwa. Natomiast porozumienie z Kanadą prowadziło do integracji gospodarczej dwóch dużych państw i świadczyło o gotowości USA do prowadzenia negocjacji alternatywnych w razie braku postępu w negocjacjach wielostronnych. Rozpoczęcie w 1991 r. negocjacji w sprawie powołania NAFTA wobec przedłużającej się Rundy Urugwajskiej GATT dodatkowo podkreśliło tę gotowość. W latach dziewięćdziesiątych pojawiły się dwie inne inicjatywy USA, dotyczące tzw. rynków wschodzących, które oferowały duże możliwości dla amerykańskich eksporterów i inwestorów. Pierwszą z tych inicjatyw było utworzenie strefy wolnego handlu obu Ameryk (FTAA), drugą – powołanie *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), z podobnym długookresowym celem. Nieprzyznanie prezydentowi Billowi Clintonowi przez Kongres pełnomocnictw do prowadzenia przyspieszonych negocjacji handlowych zahamowało proces rozwoju tych inicjatyw.

Pomimo że w Doha w 2001 r. rozpoczęła się nowa runda wielostronnych negocjacji handlowych na forum WTO, Stany Zjednoczone od początku prezydentury Geor-

ge'a W. Busha bardzo aktywnie dążą do zawierania porozumień dwustronnych i regionalnych. Ułatwia to uchwała z 2002 r. – *Trade Promotion Authority* – na mocy której Kongres nie będzie mógł wносить poprawek do wynegocjowanego projektu. Nowa strategia prowadzenia równoległych negocjacji wielostronnych (na forum WTO), regionalnych i dwustronnych nazywana jest „konkurencyjną liberalizacją”. Zakłada ona, że jeżeli niektóre państwa nie będą się godzić na szybszą liberalizację handlu i na forum WTO nie zostanie osiągnięte zadowalające Stany Zjednoczone porozumienie, podejmą one rokowania z państwami, które są na to gotowe.

Jednym z ważniejszych celów FTA jest wypracowanie regulacji w ważnych dla interesów USA dziedzinach, jak: handel usługami, handel elektroniczny, własność intelektualna, zamówienia publiczne, ochrona środowiska, standardy pracy. Kwestie te w niewielkim stopniu są uregulowane w porozumieniach WTO. Stany Zjednoczone liczą na to, że wypracowane rozwiązania będą wzorcem dla przyszłych regulacji o charakterze globalnym. Celem prowadzonej polityki handlowej jest również polepszenie warunków dostępu do rynku partnera dla amerykańskich przedsiębiorstw, a FTA zawierane z państwami rozwijającymi się zakładają reformy wewnętrzne temu sprzyjające. Jednocześnie negocjatorzy starają się ograniczyć zmiany amerykańskich przepisów wewnętrznych, wynikające z danego FTA.

Kryteria doboru partnerów. W wyborze partnerów, z którymi USA rozpoczynają negocjacje w sprawie FTA, branych jest pod uwagę wiele czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Negocjatorzy muszą prowadzić rozmowy z jednej strony z krajowym lobby i Kongresem, z drugiej zaś – z partnerem handlowym. Czynniki, które wpływają na decyzję USA o zainicjowaniu rozmów w sprawie powołania strefy wolnego handlu są: przewidywane skutki wewnętrzne, interesy gospodarcze, gotowość danego państwa do przeprowadzenia reform, polityka zagraniczna.

Rozważanie podjęcia negocjacji w sprawie FTA z danym państwem łączy się z wzięciem pod uwagę poparcia Kongresu dla ewentualnego porozumienia. Jeżeli porozumienie będzie wymagało takich zmian w istniejących przepisach, które mogłyby źle odebrać wyborcy, jego ratyfikacja będzie mało prawdopodobna. Dlatego preferowanymi partnerami są państwa, z którymi możliwe jest zawarcie FTA nieobjętego sektorów lub produktów mających szczególne znaczenie dla określonego elektoratu. Ponadto porozumienie z danym państwem powinno mieć szerokie poparcie nie tylko członków Kongresu, lecz także najważniejszych prywatnych grup interesu.

Drugim kryterium doboru partnerów są interesy gospodarcze. Oprócz czynników tradycyjnych: możliwości ekspansji eksportu i ochrony interesów amerykańskich inwestorów, istotne jest dążenie do ustalenia podobnych warunków eksportu z innymi zagranicznymi eksporterami korzystającymi z preferencyjnych warunków handlu. Ponadto FTA umożliwi tworzenie wzorcowych rozwiązań dla przyszłych negocjacji regionalnych i wielostronnych w nowych dziedzinach. Im silniejsza jest gospodarka państwa partnera, tym większe korzyści gospodarcze. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę listę państw, z którymi USA niedawno zawarły FTA lub obecnie prowadzą negocjacje, to kryterium doboru nie jest najważniejsze.

Trzecim kryterium jest gotowość i zdolność partnera do wdrożenia odpowiednich reform wewnętrznych. Interesy USA mogą być najlepiej realizowane w państwach o gospodarce wolnorynkowej, a ponieważ większość potencjalnych partnerów FTA to kraje rozwijające się, więc istotne znaczenie ma zaangażowanie danego rządu w stosowne zmiany regulacji i polityki gospodarczej. Ponadto brana jest pod uwagę możliwość współpracy z danym państwem w negocjacjach na forum WTO.

Czwarte kryterium obejmuje dwa różne elementy polityki zagranicznej: nagradzanie sojuszników za wsparcie w przedsięwzięciach międzynarodowych oraz demonstrację globalnego zasięgu interesów polityki handlowej i zagranicznej. Dlatego zostały zawarte FTA z takimi państwami jak Jordania (udział króla Husajna w mediacjach izraelsko-palestyńskich) czy Australia (poparcie w wojnie z Irakiem), a nie z Nową Zelandią (sprzeciwiała się wojnie) czy Kolumbią (wspierała powołanie Międzynarodo-

wego Trybunału Karnego). Dlatego też inicjatywy handlowe są realizowane z państwami ze wszystkich kontynentów, choć w wielu przypadkach są to państwa o niewielkim znaczeniu gospodarczym i politycznym.

Realizacja i skutki polityki handlowej. Dotychczas Stany Zjednoczone zawarły porozumienia o wolnym handlu:

- w Ameryce: z Kanadą i Meksykiem (NAFTA w 1994 r.), Chile (2003 r.), państwami Ameryki Środkowej (Kostaryka, Salwador, Gwatemala, Honduras, Nikaragua) i Republiką Dominikany (2004 r.);
- na Bliskim Wschodzie: z Izraelem (1985 r.), Jordanią (2001 r.) i Bahrajnem (2004 r.);
- w Afryce: z Marokiem (2004 r.);
- w regionie Azji i Pacyfiku: z Singapurem (2003 r.) i Australią (2004 r.).

Ponadto prowadzone są negocjacje z grupą państw andyjskich (Peru, Ekwadorem, Boliwią, Kolumbią), Panamą, Unią Celną Afryki Południowej (Republika Południowej Afryki, Botswana, Namibia, Lesoto, Suazi). Planowane jest rozpoczęcie rokowań z Tajlandią oraz Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi i Omanem (w ramach inicjatywy utworzenia strefy wolnego handlu na Bliskim Wschodzie).

Największym, a jednocześnie najtrudniejszym do realizacji projektem jest utworzenie strefy wolnego handlu obu Ameryk. Stany Zjednoczone podpisały wprawdzie FTA z dziewięcioma państwami amerykańskimi i negocjują z pięcioma następnymi, lecz na przeszkodzie do powstania FTAA stoi brak zgody najważniejszego państwa, Brazylii, na porozumienie na warunkach USA. Główną kwestią sporną jest rolnictwo – Brazylija nie wyrazi zgody na porozumienie nieobejmujące ograniczenia subsydiów oraz zniesienia barier w dostępie do amerykańskiego rynku dla artykułów rolnych. Dlatego uzależnia postęp prac nad FTAA od zakończenia negocjacji rundy z Doha, licząc na to, że na forum WTO łatwiej będzie osiągnąć oczekiwane koncesje. W tej sytuacji USA prowadzą politykę „otaczania Brazylii” FTA z państwami Ameryki Łacińskiej. Mają nadzieję, że w ten sposób nakłonią Brazylię do współpracy w tworzeniu FTAA.

Polityka dwustronnych i regionalnych FTA jest formą rywalizacji z Unią Europejską, która zawarła wiele preferencyjnych porozumień handlowych. Poprzez FTA Stany Zjednoczone starają się wyrównać lub polepszyć warunki dla inwestycji i w dostępie do rynku państw, z którymi UE nie ma tego typu porozumień. Jedną z wad prowadzonej przez USA polityki handlowej jest to, że FTA są zawierane z państwami o niewielkim potencjale gospodarczym, więc ewentualne korzyści dla największej gospodarki na świecie są znikome. Rozpoczęcie zaś negocjacji z państwami, z którymi FTA przyniosłoby korzyści znacznie większe (np. z Koreą Południową), jest mało prawdopodobne ze względu na trudne do zaakceptowania koncesje, jakie obie strony chciałyby uzyskać. Jednakże ostatnio podpisywane FTA zawierają istotne dla interesów USA przepisy, dotyczące m.in. dostępu do zamówień publicznych, ochrony inwestycji, reguł pochodzenia towarów czy ochrony środowiska, które w opinii amerykańskich negocjatorów mogą służyć jako wzorce dla przyszłych porozumień wielostronnych.

OGŁOSZENIA

PROBLEM REPARACJI, ODSZKODOWAŃ I ŚWIADCZEŃ W STOSUNKACH POLSKO-NIEMIECKICH 1944-2004

Tom I: STUDIA

Pod redakcją naukową Witolda M. Góralskiego
Warszawa 2004, 428 s., ISBN 83-89607-30-1

SPIS TREŚCI

<i>Z myślą o wspólnej przyszłości – wspólny tekst Ministrów Spraw Zagranicznych RP</i>	1
<i>Od redaktora naukowego</i>	5
Adam Eberhardt, Mateusz Gniazdowski, Tytus Jaskułowski, Maciej Krzysztofowicz <i>Szkody wyrządzone Polsce podczas II wojny światowej przez agresora niemieckiego. Historia dociekań i szacunków</i>	11
Wojciech Kowalski <i>Problem szacunku szkód w zakresie polskiego dziedzictwa kulturowego wyrządzonych Polsce podczas II wojny światowej przez agresora niemieckiego</i>	55
Mariusz Muszyński <i>Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski</i>	81
Jan Sandorski <i>Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego</i>	123
Janusz Dołęga, Łukasz Kulesa, Rafał Tarnogórski <i>Wykonanie przez ZSRR postanowień reparacyjnych Umowy Poczdamskiej wobec Polski</i>	157
Witold M. Góralski <i>Podstawy prawne, przedmiot i program przewłaszczenia własności niemieckiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych na podstawie i w ramach Umowy Poczdamskiej</i>	189
Wojciech Kowalski <i>Restytucja i naprawianie szkód w zakresie polskiego dziedzictwa kulturowego. Regulacje prawne i działania władz polskich</i>	239
Dominik Soltysiak <i>Podstawy prawne i implementacja odszkodowań niemieckich dla polskich ofiar eksperymentów pseudomedycznych w latach 1945-1989</i>	269
Jan Barcz <i>Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej</i>	295
Jerzy Sulek <i>Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce. Problemy polityczne i prawne</i>	337
Jerzy Sulek <i>Świadczenia finansowe dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych III Rzeszy oraz innych ofiar nazizmu. Bilans wypłat w Polsce z lat 1999-2004</i>	379

Sprzedaż i prenumerata w Instytucie
oraz w wybranych księgarniach (www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html)