

NEGOCJACJE AKCESYJNE

Wnioski z doświadczeń Grecji, Hiszpanii i Portugalii

Opracowanie wykonano w ramach programu Phare-Sierra
na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

Wydawca: Kolegium Europejskie – Natolin

Nakład: 500 egz.

Wydrukowano w kwietniu 1999 r.

Copyright ©: Program Phare/Sierra

Centrum Europejskie Natolin

Książka została sfinansowana z funduszy programu Phare/Sierra

Druk: NAJ COMP s.c.

ISBN 83-910358-1-6

Spis treści

WSTĘP	5
METODA BADAWCZA	5
MODEL TEORETYCZNY	5
NORMATYWNY MODEL NEGOCJACJI AKCESYJNYCH	6
1. Zmienne bezpośrednio wpływające na wybór strategii	7
Źródła konfliktów w negocjacjach akcesyjnych	8
2. Zmienne mające bezpośredni wpływ na akceptację umowy przez ratyfikatorów	9
GENEZA PROCEDUR NEGOCJACYJNYCH	11
Negocjacje brytyjskie	12
Metody i strategie „wymuszania” kompromisów	16
ROZSZERZENIE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH O TRZY KRAJE ŚRÓDZIEMNOMORSKIE	20
GRECJA	22
HISTORIA STOSUNKÓW ZE WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI	22
WEWNĘTRZNA ORGANIZACJA NEGOCJACJI	23
POLITYKA INFORMACYJNA	24
ZARZĄDZANIE PR ZEWNĘTRZNYM	25
ROZPOCZĘCIE NEGOCJACJI	26
CIĄG DALSZY NEGOCJACJI	27
RATYFIKACJA UMOWY	30
WARUNKI PRZYSTĄPIENIA	31
OCENA UMOWY	32
HISZPANIA	34
PODSTAWOWE WIADOMOŚCI	34
Hiszpania po II wojnie światowej	34
Historia stosunków Hiszpanii z integrującą się Europą	34
FORMOWANIE GRUPY NEGOCJACYJNEJ	37
POLITYKA INFORMACYJNA	38
Opinia Komisji Europejskiej	41

POCZĄTEK NEGOCJACJI	43
Uderzenie Valery’ego Giscarda d’Estaing (El Giscardaso)	47
WYNIK NEGOCJACJI	55
OCENA UMOWY	57
PORTUGALIA	59
PODSTAWOWE INFORMACJE	59
PRZEŁOM POLITYCZNY W PORTUGALII: REWOLUCJA „CZERWONYCH GOŹDZIKÓW” (1974-1976)	61
WEWNĘTRZNA ORGANIZACJA NA POTRZEBY NEGOCJACJI	63
OPINIA PUBLICZNA W PORTUGALII	63
NEGOCJACJE	64
TRAKTAT	68
RATYFIKACJA	69
OCENA UMOWY	70
WYWIADY	72
BIBLIOGRAFIA	73

WSTĘP

Celem tej analizy jest uzyskanie jak najpełniejszego obrazu współzależności między przedmiotem negocjacji, strategią negocjacyjną, kontekstem socjo-politycznym a wynikiem negocjacji (jakością umowy). Naszym zamiarem jest przedstawienie wniosków wynikających z doświadczenia osób zarządzających tymi szczególnymi negocjacjami. Dlatego też przed przystąpieniem do opisu przypadków przedstawimy model teoretyczny (normatywny), służący uporządkowaniu zmiennych ważnych dla zarządzania procesem. Następnie zmienne te zostaną prześledzone w procesie każdej z negocjacji, by wreszcie dojść do wniosków natury ogólniejszej, będących podsumowaniem przedstawionych doświadczeń.

Przyjęcie tej perspektywy wiąże się z pewnym utrudnieniem, które wymaga wyjaśnienia: otóż model zakłada możliwość świadomego zarządzania (wywierania wpływu) na bardzo szeroką grupę zmiennych. Oznacza to, że w trakcie zbierania informacji będziemy się starali ustalić, jak zarządzano poszczególnymi zmiennymi. Może się jednak okazać, że w danym przypadku pewne zmienne wcale nie były uwzględniane przez negocjatorów, albo z racji uznania ich wówczas za nieistotne, z powodu nieświadomości tego, jak ważne mogą być, albo też ostatecznie z powodu braku możliwości administracyjnych lub finansowych. Inaczej mówiąc, istnienie modelu normatywnego opisującego zmienne, którymi można (lub należy) zarządzać, nie oznacza, że faktycznie nimi zarządzano w każdym przypadku.

Metoda badawcza

Materiały do analizy pochodzą z dwóch źródeł: (1) dokumentacji pisanej, zawierającej opis przypadków, wyniki negocjacji i zmiany postaw aktorów oraz (2) wypowiedzi negocjatorów uzyskane w trakcie wywiadów oraz innych ich wypowiedzi na temat ich doświadczeń z negocjacji akcesyjnych.

Lista osób, które udzieliły nam wywiadów, oraz dokumenty i materiały omawiane znajdują się w aneksach.

Model teoretyczny

Negocjacje to proces wymiany informacji między autonomicznymi, współzależnymi podmiotami, którego celem jest uzgodnienie podziału dóbr deficytowych lub koordynacja działań służących osiągnięciu obopólnych korzyści.

Klasyczne modele negocjacji międzynarodowych (*bargaining models*) opisują dwustronną wymianę informacji, najczęściej w sytuacji konfliktu interesów oraz w przypadku, gdy jakość umów zależy przede wszystkim od elit politycznych. Z reguły przedmiotem negocjacji jest umowa o określonej (jasno zdefiniowanej) wartości, a jej realizacja jest określona w czasie (zamknięta perspektywa czasowa). Nowsze modele opisowe, oparte na teorii gier, zmieniają znaczenie pojęcia „konflikt interesów”, wprowadzając rozróżnienie między grami o sumie zerowej a grami o sumie niezerowej, co w konsekwencji prowadzi do zmiany sposobu myślenia o perspektywie czasowej, stabilności i dynamiczności umów. Jednak i w tym przypadku „gra” jest tradycyjną grą, choć zmienia się świadomość partnerów (już nie przeciwników) co do charakteru współzależności.

Analiza negocjacji akcesyjnych z tej perspektywy jest niemożliwa: umowa jest nieograniczona w czasie (otwarta perspektywa czasowa), przedmiot negocjacji jest tylko pozornie dobrze zdefiniowany (*acquis communautaire*), ponieważ w rzeczywistości chodzi o integrację całych społeczeństw, a więc przedmiot w istocie rzeczy jest „nieskończenie wielki” – stopień przyszłej integracji nie jest zdefiniowany przez dzisiejszy *acquis*. Kolejna bardzo ważna różnica polega na tym, że nie są to negocjacje ani dwustronne, ani wielostronne, ale „wielo-dwustronne”, odbywające się formalnie między krajem kandydującym a Unią, a nieformalnie między krajem kandydującym a wszystkimi krajami członkowskimi.

Kolejna bardzo istotna różnica polega na tym, że tradycyjne założenie o rozpoczęciu negocjacji w wyniku postrzegania konfliktu interesów też się tu nie sprawdza. W tym przypadku strony podejmują negocjacje, ponieważ postrzegają możliwość współpracy i potencjalnych korzyści z niej wynikających, a nie z powodu pojawienia się konfliktu lub w obawie przed nim.

Modele opisowe (zwłaszcza mikrostrukturalne), oparte na teorii gier, są bardzo przydatne do opisu wycinków tych negocjacji, jeśli jednostka znajduje się w sytuacji dylematu organizacyjnego. Na przykład, kiedy zachodzi rozbieżność między interesem osobistym a interesem reprezentowanej organizacji lub między interesem organizacji a tożsamością (np. interesem „narodowym”). Bardzo szczególny przypadek dylematu organizacyjnego w przypadku negocjacji akcesyjnych to dylemat (Komisji Europejskiej) wynikający z rozbieżności postrzeganej między dzisiejszym interesem Unii i jej państw członkowskich a interesem przyszłej (rozszerzonej) Unii z nowymi państwami członkowskimi, wchodzącymi wtedy do kategorii MY.

Do naszych celów potrzebny jest model normatywny, który – w odróżnieniu od modeli opisowych – pozwoli ocenić to, co zrobiono, aby móc ustalić, jak należy postępować. Dlatego też proponujemy spojrzeć na negocjacje akcesyjne z perspektywy organizacyjnej.

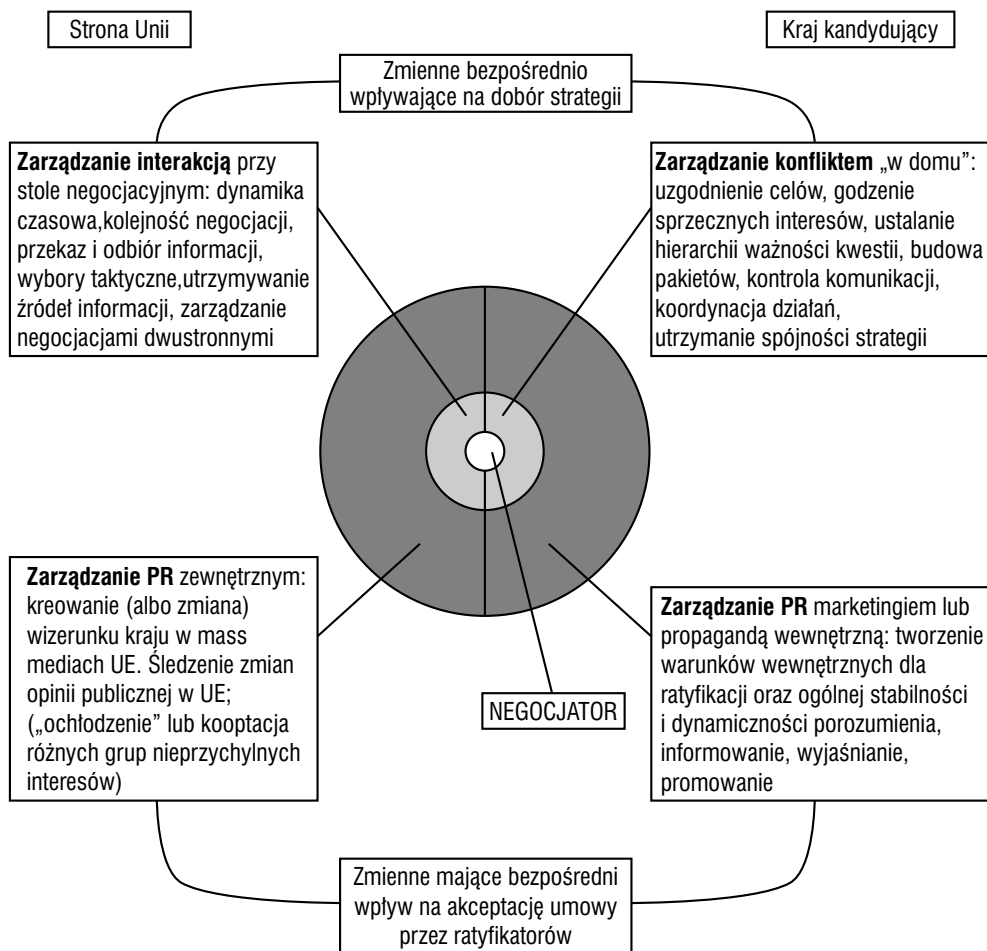
Normatywny model negocjacji akcesyjnych

Zakładamy, że w negocjacjach akcesyjnych liczba i wielość poruszanych kwestii, jak też różnorodność grup społecznych zainteresowanych poszczególnymi rozwiązaniami, tworzą konstelacje różnych problemów, które wymagają bezpośredniego zarządzania przez negocjatorów. Jakość zarządzania, o której świadczy porozumienie, przejawia się: (1) w tym, jakie są warunki osiągnięte w dniu podpisania umowy; (2) w stabilności umowy (mierzonej poparciem grup społecznych dla umowy) oraz (3) w jej dynamiczności (mierzonej faktycznym zintegrowaniem gospodarki i społeczeństwa danego kraju z Unią).

Interesujące nas zmienne można kategoryzować w zależności od tego, w jakim stopniu wpływają one na wybór strategii i na zachowanie stron przy stole negocjacyjnym, a w konsekwencji na jakość porozumienia.

Staraliśmy się więc uzyskać informacje o działaniach podjętych w opisanych obszarach:

Mikro- i makrokosmos negocjatora



1. Zmienne bezpośrednio wpływające na wybór strategii

Zarządzanie interakcją przy stole negocyjacyjnym, w Brukseli: w największym skrócie chodzi tu o zmienne „dyplomatyczne”, decydujące o tym, w jakiej kolejności, kiedy i co jest negocjowane w Brukseli. Świat dyplomacji nie lubi niespodzianek, dlatego jest niesłychanie ważne, by negocjatorzy zarządzali tymi wydarzeniami tak, by przewidzieć i wpływać na to, co i kiedy się stanie. Aby maksymalizować korzyści z formalnych procedur, należy dążyć do wywierania maksymalnego wpływu na „treść” konferencji, najczęściej przez:

- ukształtowanie dynamiki czasowej,
- współkształtowanie „rozkładu jazdy”, czyli kolejności otwarcia rozdziałów podczas konferencji,
- zarządzanie formalnym i nieformalnym obiegiem informacji,

- wybory taktyczne,
- zarządzanie negocjacjami dwustronnymi.

Zarządzanie negocjacjami „w domu”:

- budowanie sprawnej struktury organizacyjnej, zdolnej wspierać cały proces,
- godzenie sprzecznych interesów,
- ustalanie hierarchii ważności kwestii,
- uzgodnienie celów i stanowisk,
- budowa pakietów i/lub alternatywne rozwiązania,
- kontrola komunikacji,
- koordynacja działań,
- utrzymanie spójności strategii.

Źródła konfliktów w negocjacjach akcesyjnych

Negocjacje akcesyjne, jak już mówiliśmy, charakteryzują się tym, iż podejmują je strony uznające, że współpraca może dać im zdecydowanie więcej korzyści niż konfrontacja czy rywalizacja. Istnieje jednak wiele sytuacji i mechanizmów psychologicznych powodujących, że wbrew temu założeniu, negocjacje nabierają charakteru walki, w trakcie której zachowanie aktorów jest wręcz agresywne. Zarządzanie całym procesem negocjacyjnym – zarówno w kraju, jak i wobec Unii – polega przede wszystkim na rozwiązywaniu problemów, które są potencjalnymi źródłami konfliktów i mogą wpływać na jakość porozumienia, a nawet niweczyć możliwość współpracy. Aby uporządkować te potencjalne źródła konfliktu, warto je sklasyfikować. I tak:

Jednym z najczęściej spotykanych jest rozbieżność w sposobie zbierania i interpretacji danych oraz oceny ich ważności. Jako przykład niech posłuży nam twarz kobiety z rysunku nr 1. Konflikty wynikające z odmiennego postrzegania informacji to konflikt danych. Podobny byłby konflikt między dwiema osobami, które nie uzgadniają skali pomiaru temperatury, a zaczynają się kłócić o to, ile jest stopni.

Każda negocjowana kwestia jest oceniana przez każdą ze stron swoją miarą. Dzieje się tak nie tylko między stroną kraju kandydującego a Unią, ale także między np. ministerstwami mającymi uzgodnić priorytety negocjacyjne. Warto zwrócić uwagę, że pierwszy etap negocjacji akcesyjnych, czyli *screening*, ma spowodować, by negocjatorzy „mówili o tym samym”, ponieważ właśnie w trakcie tego „ćwiczenia” uzgodnili, co jest ważne, jak zbierać informacje i jak je oceniać.

Drugie źródło konfliktu wiąże się z historią wzajemnych stosunków – uprzedzenia, stereotypy, oczekiwania. Są to niesłuchanie ważne i częste konflikty, choć w świecie poprawnności politycznej absolutnie negowane. Tego typu konflikty będziemy w tej pracy nazywać konfliktami relacji. Postrzeganie drugiej strony ma wpływ na to, czy „widzi się” ją blisko nas, czy dalej. Utrudnia to zatem – lub ułatwia – zdobywanie informacji i zarządzanie całym procesem negocjacyjnym.

Podział władzy (jako podział „towaru wечно deficytowego”) jest częstym źródłem konfliktów. Negocjacje akcesyjne wymuszają powstawanie dodatkowych struktur wewnętrzpaństwowych (choćby Komitet Integracji Europejskiej), czyli zmianę alokacji władzy (możliwości wpływu) w polityce zagranicznej – tu może powstać konflikt utrud-

Rys. 1



niający zarządzanie negocjacjami. Rzecz jasna, struktura władzy w samej Unii jest formalnie przedmiotem negocjacji akcesyjnych. W każdym razie, kiedy będziemy mówić o konflikcie strukturalnym, będziemy mieli na myśli właśnie takie konflikty.

Jawny i ostateczny cel negocjacji akcesyjnych to koordynacja działań i podział dóbr materialnych. Konflikty związane z rzeczywistymi trudnościami przy opracowaniu rozwiązań zadowalających wszystkich równocześnie w tym zakresie to konflikty interesów. Dotyczy to przede wszystkim podziału materialnych dóbr deficytowych i alokacji środków finansowych, choć może dotyczyć również dóbr niematerialnych, takich jak zapewnienie poczucia bezpieczeństwa lub autonomii.

Ostatnie źródło konfliktów, o którym będzie mowa, to wartości abstrakcyjne (moralne, ideologiczne, religijne). Są to konflikty przybierające charakter binarny. Wartości są nienegocjowalne. Negocjacje akcesyjne opierają się na wspólnych wartościach dotyczących demokracji, kooperacji i praw człowieka. Ktoś, kto ich nie uznaje, wcale nie bierze w nich udziału. Inne wartości, o ile nie wchodzą w konflikt z poprzednimi, są wewnętrzną sprawą państwa. To w obszarze wewnętrznej polityki mogą się pojawić grupy społeczne uznające za przeszkodę w integracji wartości abstrakcyjne i utrudniające tym samym osiągnięcie celu przez negocjatora.

2. Zmienne mające bezpośredni wpływ na akceptację umowy przez ratyfikatorów

Wynik negocjacji podlega procedurom ratyfikacyjnym. Jest to pierwszy sprawdzian stabilności umowy. Do zadań negocjatora należy, bez wątplenia, dbanie o to, by umowa była stabilna (jest to podstawowe kryterium jej jakości).

Możemy więc powiedzieć, że kampanie informacyjne (marketingowe lub propagandowe) są prowadzone z dwóch powodów: (1) przystąpienie do Wspólnoty (Unii) wiąże się z integracją całego społeczeństwa i powoduje zmiany w strukturze całego państwa. W odróżnieniu od integracji z NATO jest tematem „dla wszystkich” i w celu zapobiegania konfliktom i kontestowania umowy należy uzyskać jak najsilniejszą legitymizację decyzji; (2) istnieje coraz większa presja, by owa legitymizacja przybrała formę referendalnego TAK. W niektórych krajach, np. w Austrii, referendum było obowiązkowe, ponieważ tak stanowi austriacka konstytucja. W innych przypadkach nie było wymogu formalnego, ale i tak postanowiono przeprowadzić referendum. W Polsce prawdopodobnie też do tego dojdzie.

Populację ratyfikatorów możemy podzielić – dla celów opisowych – na cztery podgrupy: (1) osoby kształtujące oficjalną politykę zagraniczną państwa tak, jak jest przedstawiana w Radzie UE, (2) inni ministrowie i wpływowi urzędnicy postrzegający rzeczywistość z perspektywy polityki wewnętrznej, (3) zorganizowane grupy interesów (związki zawodowe, związki pracodawców, producenci, konsumenci itd.), zainteresowane rozwiązaniami w poszczególnych sektorach i przedstawiające swoje (zasadne) żądania co do kształtu umowy i często stanowiące zdefiniowaną siłę polityczną, (4) opinia publiczna – grupa najgorzej zdefiniowana, ale politycznie niemożliwa do lekceważenia (w demokracji).

2.1 Zarządzanie wewnętrzną polityką informacyjną. Staraliśmy się zdobyć informacje o przebiegu kampanii, mające kształtować postawy dwóch ostatnich grup opisanych wyżej. Nasze zainteresowanie dotyczyło działań, które można by nazwać zarządzaniem. Zbieraliśmy zatem informacje o:

- działaniach marketingowych i propagandowych,
- organizacji biur ds. informacji,
- pozyskiwaniu grup interesów,
- wyjaśnianiu, promowaniu.

W przypadku negocjacji akcesyjnych polityka informacyjna ma dwa główne cele, ważne z punktu widzenia dalszej stabilności umowy i stopnia rzeczywistej integracji kraju ze Wspólnotą:

- kształcenie ułatwiające wprowadzenie zmian wynikających z umowy,
- przekonanie do akceptacji umowy, zwłaszcza w dniu referendum.

Te dwa cele tylko pozornie są rozłączne, ponieważ przeprowadzenie kampanii przekonywania (tzw. marketing polityczny) i tworzenie dobrego klimatu wokół integracji motywuje ludzi i ułatwia ich kształcenie. Z drugiej strony dostarczanie wiedzy redukuje obawy i ułatwia podejmowanie decyzji na rzecz integracji.

Najogólniej rzecz ujmując, profesjonalna kampania informacyjna wiąże się: (1) z korzystaniem z badań socjologicznych, wskazujących na preferencje poszczególnych segmentów społecznych według ich makrostrukturalnego podziału (np. według miejsca zamieszkania, wieku, płci itd.), (2) z korzystaniem z wyspecjalizowanych agencji przygotowujących dla każdego segmentu rynku odpowiedni przekaz perswazyjny, na podstawie wiedzy psychologicznej (np. przekaz dwustronny, instrumentalny, emocjonalny itd.), (3) z korzystaniem z odpowiednich kanałów przekazu i sieci dystrybucyjnych. To wszystko wiąże się, rzecz jasna, z prowadzeniem badań sondażowych, FGI itd. Na tym

właśnie opiera się ocena polityki informacyjnej, jaką tu wprowadzamy.

Działania kształceniowe wiążą się również z identyfikacją grup społecznych (makrostrukturalnie) pod względem nie tylko preferencji, ale i potencjalnych trudności wynikających z wprowadzania w życie umowy. Również w tym przypadku profesjonalne zarządzanie zmianą będzie wymagało zaangażowania zewnętrznych ekspertów.

2.2 Zarządzanie PR zewnętrznym:

- współpraca z dziennikarzami zagranicznymi,
- kreowanie (albo zmiana) wizerunku kraju w mass mediach UE,
- śledzenie zmian opinii publicznej w UE na temat kraju kandydującego,
- tworzenie przychylnego lobbingu,
- współpraca z Parlamentem Europejskim,
- poznanie stanowiska i argumentów zainteresowanych grup interesów.

W tym zakresie działania mogą mieć bardziej jednoznaczny charakter perswazyjny, choć kooptacja zorganizowanych grup nacisku oznacza również przekazywanie informacji w sposób, który można by nazwać kształceniem.

Tak jak w przypadku polityki wewnętrznej, staraliśmy się ustalić, co robiono w tym zakresie, zwłaszcza tam, gdzie mogły istnieć obawy, iż dojdzie do ostrego sprzeciwu (mającego swą wymowę polityczną) wobec przyjęcia danego kraju do Wspólnoty (Unii).

Geneza procedur negocjacyjnych

Od chwili powstania Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) zaczęła się rozwijać w dwóch kierunkach: pierwszy to rozszerzenie („pogłębienie”) współpracy między sygnatariuszami umów o dziedziny wcześniej nimi nie objęte; drugi to rozszerzenie współpracy, polegające na objęciu umowami nowych państw, które wcześniej, z różnych powodów, umowy nie podpisały.

Przedstawiamy tu doświadczenia państw przystępujących do już istniejącej Wspólnoty. Chodzi więc o drugie zjawisko: rozszerzenie „geograficzne” od Wspólnoty 9 do Unii 15 krajów. Rozszerzenia, o których mowa, odbywały się zgodnie z jednolitą procedurą określającą – w sensie formalnym – rolę poszczególnych instytucji i państw (członkowskich oraz kandydujących) oraz formalną strukturę wymiany informacji między państwem kandydującym a Wspólnotą w ramach negocjacji. Podobieństwa między przypadkami negocjacji wykraczają poza to, co zostało już formalnie określone i dotyczą też nieformalnych starań wywierania wpływu na stanowisko drugiej strony. Niniejszy rozdział przedstawia genezę procedur negocjacji akcesyjnych.

Jak już mówiliśmy, złożoność i charakter tych negocjacji powodują, że nie sposób opisywać ich przy stosowaniu tradycyjnego modelu przetargu międzynarodowego (*bargaining model*) czy też modelu opartego na teorii gier. By pokazać źródło tych procedur, będziemy – bardzo skrótowo – omawiać wydarzenia związane z negocjacjami akcesyjnymi pierwszej fali rozszerzenia: od Wspólnoty 6 do Wspólnoty 9, z uwzględnieniem najważniejszego wówczas kraju kandydującego – Wielkiej Brytanii. To w trakcie tych negocjacji dokonano wyborów proceduralnych, które przetrwały kolejne negocjacje.

Negocjacje akcesyjne są kontynuacją wieloletnich kontaktów i nieustannych negocjacji prowadzonych w imieniu Unii przez Komisję z przedstawicielami innych krajów europejskich, z którymi wcześniej podpisano umowy (zwykle) stowarzyszeniowe. Umowy stowarzyszeniowe – zwane też układami europejskimi – stały się nieformalną drogą prowadzącą do negocjacji akcesyjnych. W przypadku krajów skandynawskich (i innych krajów należących wcześniej do EFTA) pod koniec lat 80. i na początku 90. powstały umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EEA – European Economic Area), które obejmowały sporą część *acquis*.

Na początku lat 60. podstawą prawną rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych były trzy identycznie brzmiące artykuły: 237 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, 205 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (Euratom) i 98 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali. Artykuły te stanowiły, że każde państwo europejskie może się ubiegać o członkostwo we Wspólnotach. Zgodnie z nim warunki przyjęcia danego kraju do Wspólnot oraz wynikające stąd zmiany w traktatach będą przedmiotem umowy zawartej między państwami członkowskimi a państwem kandydującym.

W praktyce oznaczało to (i oznacza dzisiaj) tyle, że rząd kraju zainteresowanego składa wniosek o przyjęcie do rządu pełniącego w danym momencie funkcję przewodniczącą Rady. Podanie jest rozpatrywane w Radzie ds. Ogólnych (General Affairs Council) i tam zapada decyzja, czy przekazać sprawę do Komisji w celu opracowania przez nią Opinii o wniosku. Jeśli tak, to Rada musi czekać, aż Komisja przygotuje Opinię (tzw. *avis*) o stopniu przygotowania kraju do stania się członkiem Unii (Wspólnoty) oraz o wpływie, jaki jego przystąpienie będzie miało na Unię. Po zapoznaniu się z Opinią Rada podejmuje decyzję, która może (ale nie musi) być zgodna z opinią Komisji. Nie ma żadnej podstawy prawnej, która zobowiązywałaby Unię do przyjmowania czy nawet rozpoczęcia negocjacji z którymkolwiek z krajów kandydujących. Najważniejszą cechą negocjacji akcesyjnych jest to, że mają doprowadzić do scalenia dwóch podmiotów międzynarodowych w jeden. Proces scalenia polega na przystąpieniu jednego z nich do drugiego. Jest to proces całkowicie dobrowolny.

Ta dobrowolność oznacza zarazem sporo niejednoznaczności co do kryteriów, jakie musi spełniać państwo, by móc się stać członkiem Unii, bądź choćby rozpocząć negocjacje. Istnieje wiele „niejawnych” i nie doprecyzowanych kryteriów, które zostały omówione podczas debaty Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. Tworzą one tzw. listę francuską. Są to: a) minimum rozwoju ekonomicznego (mierzone PKB *per capita*); b) minimum rozwoju rynku (mierzone procentem środków produkcji i usług w prywatnych rękach); c) znaczący poziom ochrony socjalnej; d) poziom kontroli długu publicznego i inflacji; e) poziom otwartości gospodarki; f) nowoczesny system fiskalny oraz g) zdolność administracyjna do wdrażania prawa UE (Nicolaidis, 1995).

Wydaje się, że doprecyzowanie tej listy nie leży w interesie Rady, albowiem gdyby to uczyniono, kryteria te stałyby się twardym obiektywnym kryterium w gestii zarówno krajów ubiegających się, jak i Komisji (która właśnie je ocenia), nie pozostawiającym miejsca dla „miękkiej” argumentacji politycznej Rady.

Niejednoznaczność kryteriów, jakie dany kraj musi spełniać, już w przeszłości spowodowała sporo zamieszania. Najpierw było to weto generała de Gaulle’a wobec negocjacji brytyjskich (1963, 1967), potem sprawa dotyczyła Grecji, kiedy Komisja wydała Opinię nieprzychylną rozpoczęciu negocjacji (przynajmniej nie od razu), a Rada podjęła decyzję niezgodną z tą Opinią, a niedawno doszło do „zamrożenia” kandydatury

Turcji, która oczekuje od 1987 r. Oficjalne powody odrzucenia Turcji są różne, choć nawet w Komisji niektórzy urzędnicy uważają, że jest to wyraz dyskryminacji na tle kulturowym i religijnym.

Negocjacje brytyjskie

9 sierpnia 1961 r. Harold Macmillan, premier Wielkiej Brytanii, złożył wniosek do przewodniczącego Rady Ministrów o rozpoczęcie negocjacji „mających w zamiarze przyłączenie do Wspólnoty, jeżeli zostaną opracowane odpowiednie warunki uwzględniające wyjątkowe potrzeby Zjednoczonego Królestwa, Wspólnoty Brytyjskiej oraz EFTA”. W listopadzie tego samego roku rząd Macmillana opublikował Białą Księgę przedstawiającą zamierzenia Wielkiej Brytanii wobec Wspólnoty Europejskiej. Brytyjczycy oznajmili w niej, że bez zastrzeżeń akceptują cele zawarte w artykułach 2 i 3 Traktatu Rzymskiego, włącznie z likwidacją wewnętrznych barier celnych oraz ustanowieniem wspólnej taryfy; akceptują również wspólną politykę handlową oraz Wspólną Politykę Rolną (CAP – Common Agricultural Policy). W Księdze omówiono także niektóre trudne obszary, np. umowy handlowe Wielkiej Brytanii z krajami Commonwealthu, różnicę między CAP a brytyjskim systemem dotowania rolnictwa, kwestię stowarzyszenia Wspólnoty z krajami EFTA nie przystępującymi do niej. Brytyjczycy pragnęli rozwiązać część tych problemów przez dodanie do traktatów specjalnych protokołów, stanowiących wyjątkowe rozwiązania ich szczególnej sytuacji.

Ówczesna Opinia Komisji Europejskiej zgadza się z tym, że pewne adaptacje będą potrzebne, ale stwierdza też, że wielkość i długość trwania wyjątkowych rozwiązań nie może kwestionować samych norm (*rules*) istniejących we Wspólnocie, ani nie może stanowić o nierównym ich zastosowaniu wewnątrz Wspólnoty. Wtedy to po raz pierwszy zostały sformułowane pewne zasady rządzące procesem akcesyjnym: (1) negocjacje nie dotyczą traktatów, ale dostosowania się kandydata do nich, (2) nowe rozwiązania dotyczą wszystkich członków Wspólnoty, aby nie było dyskryminacji między nimi.

Negocjacje rozpoczęto 8 listopada 1961 r., a zakończono 29 stycznia 1963 r. Były to klasyczne negocjacje wielostronne. Uczestniczyli w nich przedstawiciele sześciu krajów członkowskich i krajów kandydujących. Komisja EWG, Euratom oraz Najwyższa Władza EWWiS miały w nich prawo zabierania głosu oraz pomagały krajom członkowskim w dochodzeniu do wspólnego stanowiska. W sensie proceduralnym nie były to negocjacje bardzo sformalizowane. Wszyscy siedzieli przy jednym stole, przy którym toczyła się dyskusja. Ten styl negocjacji okazał się mało wydolny. Pojawiły się pretensje i oskarżenia. Przedstawiciele krajów członkowskich oskarżali przedstawicieli krajów kandydujących o to, że próbowali skłócić między sobą „szóstkę”, by wykorzystać istniejące między nimi różnice. Rzeczywiście: wielostronne negocjacje dawały krajom kandydującym taką możliwość. Jednak kraje kandydujące też nie były zadowolone. W efekcie ta forma negocjacji została uznana za nieefektywną i wprowadzającą zamieszanie.

Negocjacje zostały przerwane przez prezydenta de Gaulle’a 14 stycznia 1963 r. W uzasadnieniu zawetowania negocjacji de Gaulle podkreślał „inność” i wyspiarski charakter Wielkiej Brytanii, mówił o atlantyckim, zamorskim charakterze jej więzi, co groziło powstaniem szerszej „wspólnoty atlantyckiej”, która „połknęłaby” Wspólnotę Europejską, uzależniając ją od USA. Mówił też o tym, co łączy Niemców i Francuzów, o „komplementarności ich filozofii, nauki, sztuki”, sugerując w ten sposób istnienie immanentnej sprzeczności między wyspiarską Wielką Brytanią a kontynentalną Europą.

Weto de Gaulle'a przerwało nie tylko negocjacje brytyjskie, ale też wszystkich innych krajów kandydujących: Danii, Irlandii, Norwegii.

10 maja 1967 r. rząd Harolda Wilsona po raz drugi wystosował wniosek z prośbą o przyjęcie Wielkiej Brytanii do grona członków Wspólnot Europejskich. Ta prośba różni się zasadniczo od poprzedniej, bowiem nie ma w niej trybu warunkowego (Kitzinger, 1973):

The Prime Minister

*10, Downing Street
Whitehall
May 10th 1967*

Mr President,

I have the honour, on behalf of her Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, to inform your Excellency that the United Kingdom hereby applies to become a member of the European Economic Community under the terms of Article 237 of the treaty establishing the European Economic Community.

Please accept, Mr President, the assurance of my highest consideration.

Harold Wilson

Ten list oznaczał głęboką reorientację polityki Brytyjczyków, czyli przyjęcie, tak jak chciał de Gaulle, że wspólnota ma charakter polityczny, a nie tylko ma spowodować techniczne ułatwienia w handlu między krajami członkowskimi. To kryterium politycznego zaangażowania stanowi obecnie ważny aspekt bycia członkiem Unii Europejskiej. Dzisiaj jest również jasne, że rząd, który podejmuje decyzję o zgłoszeniu kandydatury do UE, niejako automatycznie akceptuje całość dorobku prawnego UE zawartego w *acquis communautaire* i „obiecuje” go przyjąć (oznacza to nie tylko zapisywanie, ale faktyczne wdrażanie tego prawa). Negocjacje akcesyjne dotyczą wielkości pomocy przy realizacji tego celu, statusu (niektórych aktów prawnych) w okresie wprowadzania zmian oraz długości trwania okresu przejściowego. Związane z akcesją zmiany w aktach prawnych UE dotyczą funkcjonowania instytucji przy większej liczbie członków (zmiany strukturalne wewnątrz instytucji) i innych technicznych zmian, niezbędnych, by dostosować Unię do większej liczby członków.

Równoległe z Wielką Brytanią ponowną aplikację złożyły Dania, Irlandia i Norwegia. Tym razem francuskie weto przyszło od razu, nim Rada podjęła jakąkolwiek decyzję o rozpoczęciu negocjacji. W listopadzie 1967 r. de Gaulle uzasadniał swoje kolejne weto („aksamitne weto”), deklarując, że Wielka Brytania potrzebuje „radikalnej transformacji, która dopiero umożliwiłaby jej dołączenie do kontynentalnej Europy. To jest oczywiste z punktu widzenia politycznego”. Następnie uzasadnił swoje stanowisko argumentami ekonomicznymi. Postęp w staraniach Wielkiej Brytanii był możliwy po rezygnacji de Gaulle'a i objęciu prezydentury przez Georges-a Pompidou w 1969 r. Komisja została poproszona o aktualizację jej Opinii z 1967 r.

W grudniu 1969 r., podczas spotkania na szczycie w Hadze, przedstawiciele krajów członkowskich dyskutowali o tym, jak zorganizować negocjacje rozszerzenia Wspólnoty. Wszyscy pamiętali o zamieszaniu i braku skuteczności podczas rozmów

wielostronnych w latach 1961-1963. Nikt nie chciał wrócić do tej formuły. Już wtedy mówiło się, że negocjacje odbędą się nie między kandydatami a sześcioma krajami Wspólnoty, ale między kandydatami a Wspólnotą. Były wątpliwości co to tego, kto (jaka instytucja) będzie reprezentować Wspólnotę. Francuzi opowiedzieli się za powierzeniem tego zadania Komisji. Było to trudne do przyjęcia, ponieważ w traktatach zapisano, że to kraje członkowskie są ostatecznie odpowiedzialne za rozszerzenie, co jednoznacznie wskazywało na Radę Ministrów jako negocjatora. Również kraje kandydujące obawiały się, że wyniki negocjacji z Komisją mogłyby być później kontestowane przez kraje członkowskie. W tej sytuacji umowa obowiązywałaby kraje kandydujące, ale nie wszystkie kraje członkowskie. „Taki był pogląd Brytyjczyków – z całym szacunkiem dla Komisji – że oni woleliby nie rozmawiać z małpą, jeśli mogli negocjować z kataryniarzem” – komentował jeden z analityków.

Ostatecznie, aby uniknąć powtórki z lat 1961-1963, postanowiono, że kraje członkowskie będą reprezentowane w rozmowach z kandydatami przez przewodniczącego Rady Ministrów. Przedstawiciele krajów członkowskich będą obecni podczas przedstawiania ich stanowiska, ale jako obserwatorzy bez prawa głosu. Przewodniczący przedstawi Wspólne Stanowisko, ustalone przez Radę zgodnie z normalnymi procedurami, czyli na podstawie propozycji złożonej przez Komisję.

W ten sposób powstała procedura, która zdała egzamin i utrzymuje się do dziś. Przewodniczący Rady przedstawia kandydatowi (każdemu oddzielnie) Wspólne Stanowisko, po czym przedstawiciel kraju kandydującego przedstawia swoje stanowisko i albo akceptuje to Wspólnota, albo strony „odnotowują” rozbieżności i umawiają się na następne spotkanie. Po wyjściu przedstawiciela kandydata konferencja zamienia się w regularne spotkanie Rady Ministrów (obecnie Rady Unii Europejskiej), na którym dyskutuje się nad możliwością zmian Wspólnego Stanowiska. Następnie przedstawiciel kandydata jest proszony z powrotem na „konferencję negocjacyjną”, w trakcie której przedstawia mu się nowe Wspólne Stanowisko (jeśli zostało zmienione) lub on przedstawia swoje nowe stanowisko. Spotkania „konferencji” są bardzo krótkie i sformalizowane. Spotkania Rady, na których dyskutuje się Wspólne Stanowisko, w większym stopniu przypominają negocjacje. Można powiedzieć, że negocjacje akcesyjne są w większym stopniu negocjacjami między krajami członkowskimi, aniżeli między krajami członkowskimi a krajem kandydującym.

Opis spotkań, pióra jednego z obserwatorów, jakie odbyły się między 29 a 30 listopada 1971 r. (pod koniec negocjacji), pokazuje, jak może wyglądać „konferencja”. Wówczas Rada negocjowała umowę akcesyjną równoległe z Wielką Brytanią, Irlandią, Norwegią i Danią.

Rada zebrała się o godz. 11 rano 29 listopada, żeby wysłuchać raportu Jeana-Francois Deniau na temat jego kontaktów z przedstawicielami krajów kandydujących od czasu poprzedniego spotkania konferencji. Rada postanowiła, że w pewnych kwestiach muszą być przedstawione nowe propozycje (stanowiska). Po obiedzie Rada zebrała się, by przedyskutować te kwestie. O godz. 19.40 ministrowie spotkali się z przedstawicielem Irlandii (czyli w „konferencji”), o 20.00 – Danii, o 20.30 – Norwegii. Negocjowane kwestie dotyczyły przede wszystkim rybołówstwa, cła na wina importowane do Danii, prawodawstwa weterynaryjnego w Irlandii oraz rolnictwa w Norwegii. O 21.05 poproszono przedstawiciela Wielkiej Brytanii Geoffreya Rippona, który odrzucił propozycję Wspólnoty na temat rybołówstwa oraz prawodawstwa weterynaryjnego. W tej sytuacji o godz. 0.20 ministrowie

zebrali się w składzie Rady. Podczas tego spotkania Deniau przedstawił raport z rozmów z delegacjami krajów kandydujących. Kolejne spotkanie konferencji z Brytyjczykami odbyło się o godz. 2.50. Rippon nie zgodził się na zmianę stanowiska brytyjskiego (między innymi wspominając, że sporne prawodawstwo zostało przyjęte przez Wspólnotę na sześć godzin przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych). 25 minut później odbyło się spotkanie Rady, która zezwoliła Deniau na przeprowadzenie kolejnej rozmowy z Brytyjczykami. O godz. 4.40, po ponownym spotkaniu z Norwegami, nie osiągnięto kompromisu. 10 minut później Deniau przedstawił Radzie swój raport z ostatniego spotkania z Ripponem. O godz. 6.15 odbyła się konferencja z Brytyjczykami; wtedy włoski przewodniczący (Aldo Moro) powiedział Ripponowi, że nie ma sensu kontynuować dyskusji i że on ma zamiar wyjechać z Brukseli tego popołudnia. Ponieważ Rippon nalegał na jeszcze jedno spotkanie, Aldo Moro zwołał spotkanie Rady kilka godzin później (tak, by móc się umyć i odpocząć). Następne spotkanie odbyło się o godz. 11.30. Przedstawiciel Komisji przedstawił kilka nowych propozycji, które między 7.00 a 8.00 przedyskutowano z delegacją brytyjską. Przedstawiciel Francji podjął inicjatywę, prezentując własną propozycję, którą Rada przyjęła. O 12.40 poproszono Brytyjczyków, którzy nie przyjęli nowej formuły. O 13.00 Irlandczycy również odrzucili propozycję. O 13.10 w gronie Rady ministrowie okazali zniecierpliwienie i żądali, by tym razem to przedstawiciele krajów kandydujących próbowali znaleźć formułę zadowalającą wszystkich.

Takie spotkania konferencji mogą trwać kilka dni. Rzecz jasna, dynamika negocjacji jest bardzo zmienna. Na początku i kiedy nie ma zbyt wielu punktów w agendzie, spotkania konferencji trwają bardzo krótko, czasami do 10 minut. Pod koniec, kiedy zbliża się ustalony termin zamknięcia negocjacji oraz w zależności od liczby i stopnia rozbieżności stanowisk, konferencja przedłuża się do kilku dni i spotkania odbywają się tak jak wyżej opisano. Biurokracja brukselska ma nawet na to swoje określenie: *maraton*. Zdarza się, że po przekroczeniu ostatecznego terminu zakończenia negocjacji (który może być wyznaczony przez Radę Europejską, albo może wynikać z wymagań proceduralnych procesu ratyfikacyjnego decyzji) sesje maratону są „sztucznie” przedłużane przez zatrzymanie zegara na sali obrad, po czym w warunkach fikcyjnego braku upływu terminu (i w ogóle czasu) negocjacje są kontynuowane tak długo, aż wszyscy ich uczestnicy są gotowi do zawarcia kompromisu.

Metody i strategie „wymuszania” kompromisów

Metoda maratónu została zapożyczona z Kościoła katolickiego. Wymyślono ją, by podejmowanie decyzji przy wyborze papieża i nazwano konklawe (dosłownie: pod kluczem). O jej stosowaniu zdecydował papież Grzegorz X (1271-1276), który chciał w przyszłości uniknąć (skandalicznych) kłopotów, jakie pojawiły się przy jego wyborze. Kardynałowie byli na czas wyboru papieża „skoszarowani”. Grzegorz X postanowił, że wybór papieża ma się odbywać w ścisłej izolacji od świata zewnętrznego, a kardynałowie mają przebywać w spartańskich warunkach. Jeżeli po trzech dniach decyzja nie zostanie podjęta, po południu i wieczorem podaje się tylko skromny posiłek. Po pięciu dniach kardynałowie są karmieni już tylko chlebem i wodą. „Spartańskie warunki życia kardynałów na konklawe, jak uczy historia, z pewnością nieraz ułatwiły szybkie rozstrzygnięcie; mimo to najdłuższe konklawe w XVI wieku trwało prawie dwa miesiące” (Woschnagg, 1996).

Jednak nie wszystkie sprawy trafiają do konferencji na poziomie Rady. Znacznie częściej odbywają się spotkania na poziomie zastępców ministrów – ich stałych przedstawicieli w Brukseli (ambasadorowie). Zastępcy ministrów zostali formalnie uznani za stałych przedstawicieli w 1965 r., kiedy stworzono jedną Radę Ministrów oraz jedną Komisję dla trzech Wspólnot. Jednak ich rola w negocjacjach ewoluowała. Wcześniej tylko przygotowywali spotkania ministrów, od czasu negocjacji pierwszego rozszerzenia zaczęli występować w roli negocjatorów z formalnym mandatem do podejmowania decyzji. Biorą udział w konferencji i spotykają się na tym poziomie z delegacjami krajów kandydujących. Podczas negocjacji brytyjskich odbyło się 38 spotkań zastępców, ale tylko 13 na poziomie ministrów. To daje wyobrażenie o roli, jaką w całym procesie odgrywają negocjacje na tym poziomie.

W okresie, gdy Wspólnotom (i negocjacjom brytyjskim) przewodniczył francuski minister Maurice Schumann, pojawiło się gremium wspomagające stałych przedstawicieli, złożone z ich zastępców (drudzy w hierarchii w delegacjach). Tak jak ambasadorowie, zajmowali się oni wszystkimi problemami oraz przygotowywali spotkania stałych przedstawicieli. Zbierali się kilka razy w tygodniu. Kwestie negocjowane (to „paliwo”, które uruchamia formalne negocjacje) pochodziły z Komisji w postaci wstępnego (*draft*) Wspólnego Stanowiska (które *de facto* jest już jakimś kompromisem) oraz raportów grup ekspertów.

Formalne negocjacje zostawiały (i tak jest do dziś) bardzo mało miejsca na dyskusję nad rozbieżnościami. W ten sposób otwierało się pole do nieformalnych negocjacji, odbywających się między delegacjami oraz między delegacjami a Komisją. Te negocjacje opierają się na całej sieci (często czysto prywatnych) znajomości (i sympatii). W gruncie rzeczy ten nieformalny proces rozpoczyna się przed formalnym otwarciem negocjacji i trwa nadal po ich zakończeniu, zwłaszcza w tzw. okresie *interim*, czyli między podpisaniem umowy a formalnym przyjęciu do grona członków Wspólnoty (Unii).

Nieformalne negocjacje są tak rozbudowane, że powstały pojęcia określające je. Są więc spotkania nieformalne typu *non-meetings*, w których nie obowiązują żadne formalności czy reguły dyplomatyczne, ale podczas których w atmosferze „niezobowiązującej”, w prywatnych miejscach, daleko od biur i dziennikarzy, szuka się rozwiązania problemów. W trakcie tych spotkań „pojawiają się” *non-papers*, czyli nieoficjalne wersje (możliwych) stanowisk.

Kolejna „zdobycz” Kościoła katolickiego, jaką Unia Europejska zapożyczyła na potrzeby negocjacji (nie tylko akcesyjnych), to „metoda konfesjonatu”. Polega ona na tym, że kiedy pojawiają się trudności w formalnych posiedzeniach negocjacyjnych, są one przerywane, po czym przewodniczący Rady (a czasami cała „trojka”, czyli poprzedni, obecny i następny przewodniczący Rady) zaprasza szefów delegacji wszystkich krajów na indywidualne rozmowy. Wtedy właśnie przewodniczący wysłuchuje „spowiedzi” i stara się uzyskać nowe ustępstwa, mogące przynieść przełom w negocjacjach.

Warto zwrócić uwagę, że dzięki roli Komisji, która nie jest formalnym negocjatorem, gros spraw znajdowało rozwiązania, na które strony były skłonne się zgodzić, pozostawiając tylko niewiele spraw – głównie najtrudniejszych – do negocjowania samym ministrom.

Pomysł sprowadzenia formalnych negocjacji do negocjacji dwustronnych, choć

udany, nie mógł zmienić wielostronnego charakteru negocjacji. Procedura stała się raczej katalizatorem wielu dwustronnych negocjacji, wymuszającym minimalny porządek i zmniejszającym niebezpieczeństwo, że kraj kandydujący rozbije delikatną równowagę wewnątrz Unii.

W przypadku negocjacji Wielkiej Brytanii kraje członkowskie miały nie tylko różne stanowiska w sprawach technicznych i budżetowych, ale i różne wizje samej Wspólnoty (i własnej w niej roli). To odbijało się na całym procesie. Najtrudniejsze stanowisko zajmowała Francja, dla której Wielka Brytania stanowiła przede wszystkim zagrożenie jej pozycji we Wspólnocie (nie mówiąc o rozbieżnościach gospodarczych). Niemcy bardzo przychylnie traktowali doskonałe okazje, jakie rynki EFTA przedstawiały dla ich gospodarki. Włosi spoglądali na Wielką Brytanię z nadzieją na przełamanie francusko-niemieckiej dominacji we Wspólnocie. W sumie Brytyjczycy uważali, że ich zadaniem jest, przede wszystkim, przekonanie Francji, jako że pozostałe państwa członkowskie były ogólnie uważane za „przyjaźnie nastawione”, być może z małymi wyjątkami, kiedy omawiano szczegółowe sprawy gospodarcze, ważne dla któregoś z nich. To nadawało kierunek nieformalnym wysiłkom brytyjskim.

Formalne negocjacje, choć w zasadzie są „prywatne” (odbywają się za zamkniętymi drzwiami), w gruncie rzeczy są otwartą dyplomacją. Jest bowiem niemożliwe utrzymanie w tajemnicy tego, co się dzieje podczas spotkań ośmiu reprezentacji (sześć państw członkowskich + państwo kandydujące + Komisja). Dlatego też postanowiono, że po każdym spotkaniu przewodniczący Rady oraz przedstawiciel brytyjski będą organizować konferencję prasową, by przedstawić to, co osiągnięto (a czego nie). Od tej chwili polityka informacyjna stała się istotna dla strategii i taktyki negocjacyjnej Brytyjczyków. Każde stanowisko musiało być ważne na skali akceptacji społecznej, by uniknąć oskarżeń o zbyt łagodne albo nierealistyczne negocjowanie. W ramach konferencji uzgodniono, że:

For the sake of appearances, quite apart from the negotiating logic itself, each successive stage in the process of reaching agreement, had to be represented as a fair component package between the participants within what it was hoped would ultimately be a fair overall package deal.

Pozycja i rola Komisji zostały usankcjonowane już podczas tych negocjacji (drugich brytyjskich). Rola, jaka przypada Komisji, jest kolejną cechą charakterystyczną negocjacji akcesyjnych. We wszystkich innych negocjacjach dotyczących wszystkich członków kraj nie będący członkiem Unii (Wspólnoty) negocjuje z Komisją, która mandat otrzymuje od Rady, na przykład polscy negocjatorzy podczas negocjacji stowarzyszeniowych mieli do czynienia wyłącznie z negocjacjami z Komisją.

Od czasu negocjacji greckich mamy do czynienia ze skryształowaną formalną procedurą negocjacji akcesyjnych: Rada powołuje jedną grupę roboczą ds. rozszerzenia. Grupa ta ma za zadanie śledzenie, co się dzieje podczas konferencji, oraz przygotowywanie stanowiska Unii na podstawie roboczej wersji Wspólnego Stanowiska (*Draft Common Position*) przekazanego przez Komisję. W dalszym ciągu nad tym samym dokumentem będzie pracować COREPER, nim stanowiska w poszczególnych sektorach (kwestiach) zostaną przedstawione kandydatowi w ramach konferencji. Sekretariat Generalny Rady powołuje również specjalny zespół, mający za zadanie redagowanie wyników konferencji.

Urzednicy kraju kandydujacego negocjuja formalnie na dwuch poziomach: z Komisja podczas rozmow eksploracyjnych oraz w Radzie w trakcie konferencji. W obu przypadkach sa to negocjacje dwustronne, choc znajomosc preferencji poszczegolnych krajow czlonkowskich w zakresie roznych przedmiotow negocjacji pozwala na optymalizacje wlasnego stanowiska. Informacje o przebiegu wewnetrznych negocjacji Unii i stanowiskach krajow czlonkowskich (tam, gdzie nie sa to jawne negocjacje) pochodza z dwuch **nieformalnych** zrodel. Pierwsze to Komisja, ktora przekazuje „po przyjacielsku” urzednikom kraju kandydujacego informacje o postrzeganiu interesow i stanowiskach krajow czlonkowskich. Sami urzednicy Komisji chwala ja za bycie „przyjacielem” kandydata w tych negocjacjach, przy czym dodaja: Komisja jest przyjacielem, ktory nieraz musi powiedziec [brutalna] prawde [o ktorej politycy oficjalnie milcza] (patrz np. Avery, 1996).

Drugie niezwykle cenne zrodlo informacji to czlonkowie „zaprzyjaznionych” przedstawicielstw, uczestniczacy w negocjacjach wewnatrzunijnych. Na podstawie znajomosci stanowisk, jakie zajmuja poszczegolne kraje, rozwijaja sie negocjacje dwustronne w stolicach europejskich. Mają one rozwiewac watpliwosci i obawy, spowodowac zmianę stanowiska lub wypracowac kompromis pozwalajacy na tworzenie coraz to wiekszych koalicji krajow czlonkowskich wokol stanowiska preferowanego przez kraj kandydujacy. Kluczowe w tej sytuacji okazuja sie dobre stosunki osobiste na najwyzszym szczeblu (prezydenci i premierzy). Istnieje duzo dobrze udokumentowanych przykladow takich interwencji. W podobnym duchu bardzo wysokiej rangi urzednik Komisji podkreslal, ze „im nizzej odbywaja sie negocjacje, tym bardziej agresywne i nieelastyczne jest zachowanie negocjatorow”, im wyzej – „latwiej o szersze spojrzenie”.

Jak widać, mikrokosmos, jaki powstaje przy stole negocjacyjnym, jest nieslychanie rozbudowany, zarowno w sensie formalnych, jak i nieformalnych negocjacji.

ROZSZERZENIE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH O TRZY KRAJE ŚRÓDZIEMNOMORSKIE

Zbieżność w czasie upadku dyktatury w trzech krajach Europy południowej i następująca po niej szybka zmiana w kierunku demokracji postawiły Wspólnotę Europejską przed poważnym wyzwaniem rozszerzenia. Dyktatury, których upadek torował polityczną drogę ku przystąpieniu do niej, oznaczały równocześnie długotrwałą izolacją i gospodarcze zacofanie. To stanowiło o głównych problemach śródziemnomorskiego rozszerzenia. Statystyki OECD pokazują stan gospodarczy trzech krajów na tle Wspólnot dziewięciu w 1978 r.

	Grecja	Portugalia	Hiszpania	WE-9
Ludność w tys.	9 360	9 820	37 109	259 180
Terytorium w tys. km ²	132,0	92,1	504,8	1525,6
Zatrudnienie (tys. osób)	3 167	3 808	12 091	107 549
w rolnictwie (%)	28,4	30,7	20,2	8,2
w przemyśle	30,3	35,3	37,3	39,9
w innych sektorach	41,3	34,0	42,5	51,9
PKB (w mld USD)	31,4	18,3	147,2	1972,8
wzrost śr.1973-78 (%)	3,6	2,4	3,1	2,34
na mieszkańca (78)	3,355	1,684	3,967	4,793

Zestawienie danych OECD według CPC – „*From nine to twelve*”

Do czasu upadku dyktatur jedynym powodem, przez który systematycznie odrzucono starania tych krajów, był właśnie brak demokracji. Wspólnoty Europejskie przedstawiały się na arenie politycznej przede wszystkim jako wspólnota wartości. Gospodarka była tylko środkiem osiągnięcia celów, a nie celem samym w sobie. W nowej sytuacji politycznej rządy Wspólnoty stanęły pod pewnym przymusem, do którego wprost odwołała się Komisja, wydając po kolei Opinie o wnioskach o przystąpienie do Wspólnot, mówiąc w nich o zobowiązaniach wobec nowych demokracji. Pozostały jednak bardzo poważne przeszkody natury technicznej i ekonomicznej, które z powodu polityki wewnętrznej krajów członkowskich określały w dużym stopniu drogę negocjacji. W perspektywie rozszerzenia i ze względu na zasadę solidarności problemy gospodarcze i społeczne krajów kandydujących stawały się problemami samych Wspólnot. Natomiast dobrze rozwinięte dziedziny gospodarcze, te „bezproblemowe”, często były postrzegane jako zagrożenie dla podobnych sektorów we Wspólnotach, zwłaszcza tam, gdzie już istniał kryzys nadprodukcji.

Z perspektywy krajów kandydujących rozszerzenie miało olbrzymie znaczenie polityczne – nowe elity rządzące dążyły do dopasowania struktur gospodarczych i politycznych do istniejących we Wspólnotach, tak by uniemożliwić powrót dyktatury. Drugi powód ubiegania się o członkostwo to sprawy ekonomiczne. Mimo oburzenia Greków

z powodu opinii Komisji, która właśnie to stwierdza, i mimo stałego podkreślania przez wszystkie kraje kandydujące „politycznego” celu, nie sposób nie dostrzegać motywacji ekonomicznej, zwłaszcza w przypadku Portugalii, dla której była to ucieczka (bardzo zresztą udana) przed biedą. W przypadku Grecji ważnym motywem ubiegania się o członkostwo była też bez wątpienia chęć polepszenia własnej pozycji w militarnym sporze z Turcją.

Wszystkie te makrostrukturalne aspekty miały istotny wpływ na przebieg negocjacji każdego kraju. Z drugiej strony, zdolności administracji państwowych, ich rozeznanie zarówno w sytuacji we własnym kraju, jak i w procedurach negocjacyjnych we Wspólnotach określiły zarówno ich poziom aspiracji (i szczegółowy ich wyraz, jakim są przedstawiane stanowiska negocjacyjne), jak i możliwości realizacji wyznaczonych celów.

Mimo podobieństwa początkowego etapu, w punkcie startowym, ich negocjacje przebiegały różnie, zarówno pod względem czasu ich trwania, jak i trudności w dochodzeniu do podpisania umowy.

GRECJA

Historia stosunków ze Wspólnotami Europejskimi

Od 1950 r. Grecja znajdowała się pod przemożnym wpływem ekonomicznym i politycznym Wielkiej Brytanii. Ten fakt miał duży wpływ na kształtowanie się stosunku Greków do Wspólnot, zwłaszcza jeśli chodzi o opinie elity politycznej. Poza wpływem brytyjskim wyobrażenia dużej części społeczeństwa greckiego na temat zachodniej Europy wynikały z przeświadczenia o „ortodoksyjnej greckości”, której przeciwstawia się europejska tożsamość, która zgodnie z tym wyobrażeniem neguje ich wartości, a co gorsza, jest związana z Watykanem (Bideleux). Z drugiej strony pewna proeuropejska część społeczeństwa (reprezentowana przez Karamanlisa) tradycyjnie popierała zbliżanie się do zachodniej Europy. To właśnie pod rządami tych drugich Grecy poczynili starania najpierw o stowarzyszenie, a później o przystąpienie do Wspólnot.

Pierwsze negocjacje między Wspólnotami a Grecją dotyczące umowy „mającej w perspektywie” przystąpienie Grecji do Wspólnot trwały dwa lata, od 1959 do 1961 r. Podpisano wówczas umowę stowarzyszeniową, która weszła w życie 1 listopada 1962 r. Przewidywała ona stopniowe zniesienie barier celnych, otwarcie rynku dla pewnej liczby produktów rolnych Grecji, przyznanie pożyczek itd. Uwzględniała też specjalny status umów handlowych zawartych między Grecją a krajami trzecimi.

Po zamachu stanu 21 kwietnia 1967 r. umowa została zawieszona. Dopiero upadek dyktatury pułkowników (lipiec 1974 r.) otworzył drogę demokracji parlamentarnej. Liberalno-konserwatywny rząd Nowej Demokracji Konstantynosa Karamanlisa opowiedział się za przekształceniem umowy stowarzyszeniowej i przystąpieniem do Wspólnot Europejskich (listopad 1974 r.). Oficjalny wniosek o przyjęcie do Wspólnot Grecja złożyła 12 czerwca 1975 r.

Wśród powodów oficjalnie podanych jako uzasadnienie tej decyzji podkreślano wolę ochrony i konsolidacji „młodej” demokracji poprzez wpisanie kraju do procesu obejmującego całą Europę. Dwa tygodnie później, 24 czerwca, Rada Ministrów Wspólnot przyjęła zgłoszenie i poprosiła Komisję o wyrażenie Opinii (*avis*) na temat greckiej prośby. Komisja samodzielnie przygotowała ją i przekazała 29 stycznia 1976 r.

Wzajemne stosunki Grecji ze Wspólnotami trwały już od wielu lat, a od upadku dyktatury były wręcz bliskie, toteż Greków zaskoczyła Opinia Komisji, która podkreślała wagę potencjalnych trudności ekonomicznych wynikających z przystąpienia tego kraju do WE. Opinia Komisji została uznana przez Greków za niesprawiedliwą, hańbiącą i obraźliwą. Iacovos Tsalicoglou (późniejszy członek misji greckiej w Brukseli), opisując reakcje Greków, wspomina to tak:

It was this implied attribution of mendacity to Greece's move which added insult to injury: it was felt that the Commission had underestimated and misjudged the serious political commitment behind Greece's decision to apply for full membership (Tsalicoglou, 1995)¹.

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

Najbardziej kontrowersyjną część Opinii to propozycja, by z powodów ekonomicznych wprowadzić okres przedakcesyjny o nieustalonej długości. Główne uzasadnienie Opinii dotyczyło słabości strukturalnej gospodarki greckiej. Ważne były też: problemy grecko-tureckie (kraj ten był również stowarzyszony), kwestie dotyczące dalszego rozszerzania Wspólnot (gen. Franco zmarł w listopadzie 1975 r., co zmieniło perspektywę następnego rozszerzenia) i funkcjonowania instytucji wspólnotowych. Grecy dopatrywali się w Opinii Komisji sugestii, że głównym motywem ich działania była („niegodna”) chęć zabezpieczenia dodatkowych środków finansowych dla siebie. Poza tym drażliwą i szeroko omawianą kwestią była owa uwaga w Opinii o stosunkach grecko-tureckich. Okazało się to dla Greków tym bardziej bolesne, że oba kraje pozostawały w bezpośredniej konfrontacji w związku z wydarzeniami na Cyprze i sporem o Morze Egejskie. Grecy popełnili błąd, zakładając, że uda się oddzielić tak delikatne kwestie od rozmów akcesyjnych. Na domiar złego (zdaniem Greków) Komisja zachowała w Opinii równy dystans wobec obu stron konfliktu, co dla każdego zaangażowanego Greka było wręcz obraźliwe (zgodnie z psychologiczną zasadą „wrogich komunikatów”).

Emocjonalna reakcja Greków zaskoczyła wszystkich i doprowadziła do kryzysu na linii Rada – Komisja. Grecy natychmiast rozpoczęły ofensywę dyplomatyczną, angażując najważniejsze osoby w państwie (osobiste kontakty prezydentów). Odrzucili też propozycję okresu przedakcesyjnego, argumentując, że właśnie temu (czyli strukturalnym zmianom) służył okres stowarzyszenia (Tsalicoglou, 1996).

2 lutego 1976 r. z inicjatywy holenderskiego ministra spraw zagranicznych i po rozmowach na najwyższym szczeblu ogłoszono w Bonn komunikat zgodny z wolą Grecji. W niecałe dwa tygodnie po ogłoszeniu Opinii przez Komisję, 9 lutego, Rada odrzuciła pomysł okresu przedakcesyjnego, przyjęła zgłoszenie Grecji i zleciła COREPER-owi przygotowanie mandatu negocjacyjnego, tak by móc jak najszybciej rozpocząć negocjacje. W celu ułatwienia Radzie podjęcia tej decyzji Grecja zapewniła, że jako członek Wspólnot nie będzie blokować jej stosunków z Turcją. Postanowienie Rady było nie tylko wyrazem poparcia demokracji greckiej, ale również potwierdzeniem, że to Rada – a nie Komisja – jest organem decyzyjnym, i że tylko Rada może się ostatecznie wypowiadać w tak wrażliwych kwestiach jak konflikt grecko-turecki czy rozszerzenie (Simmonet).

Wewnętrzna organizacja negocjacji

Organizację negocjacji oparto na już istniejących strukturach, wcześniej odpowiedzialnych za negocjowanie i koordynację układu stowarzyszeniowego. Odpowiedzialność spoczywała na Ministerstwie Koordynacji, w którym działał wiceminister ds. Wspólnot oraz Dyrektoriat Generalny, zatrudniający pracowników służby cywilnej oraz zespół prawników i ekonomistów. W późniejszej fazie nastąpiło pewne przesunięcie odpowiedzialności, w wyniku czego Ministerstwo Spraw Zagranicznych przejęło kontrolę nad negocjacjami.

Warto odnotować, że w przypadku Grecji, odmiennie aniżeli w następujących po nim rozszerzeniach, Komisja przygotowała Opinię (*avis*) o Grecji bez udziału Greków. Zwyczaj przekazywania kwestionariuszy na temat stanu kraju kandydującego jego przedstawicielom, by na podstawie – między innymi – tak zdobytej wiedzy wydawać

Opinię, wszedł w życie po „wpadce” i odrzuceniu Opinii o Grecji zarówno przez jej rząd, jak i przez Radę Ministrów Wspólnot. Pierwszym zadaniem bezpośrednio związanym z negocjacjami akcesyjnymi było dla Greków dokonanie wraz z Komisją przeglądu *acquis* (*screeningu*). Tę część pracy, jak i zasadniczą część przygotowań technicznych (przygotowanie stanowiska Grecji w poszczególnych rozdziałach) wykonało Ministerstwo Koordynacji. Do realizacji tych celów zaangażowano przedstawicieli departamentów innych ministerstw. Dopiero w późniejszej dyplomatyczno-politycznej fazie rozmów włączyło się Ministerstwo Spraw Zagranicznych, odpowiedzialne za tę część negocjacji. Pewne problemy wynikały z niejasności zakresu kompetencji obu ministerstw przy ustalaniu szczegółowych stanowisk negocjacyjnych (Tsalicoglou, 1995). W Brukseli oba ministerstwa były obsługiwane przez misję grecką przy Wspólnotach Europejskich. Pierwotnie Centralnym Komitetem Negocjacyjnym (zespół negocjujący) – podporządkowanym tym dwóm instytucjom – kierował Nikolaos Kyriazidis, zastępca zarządcy banku Grecji. Głównymi członkami zespołu byli: Grigoris Varfis – szef Dyrektoriatu Generalnego ds. stosunków grecko-wspólnotowych w Ministerstwie Koordynacji, Athanasios Andreopoulos – szef Dyrektoriatu Generalnego handlu zagranicznego w Ministerstwie Handlu oraz Alec Chloros – profesor prawa w King’s College na Uniwersytecie Londyńskim. Po rozpoczęciu negocjacji spory kompetencyjne między ministerstwami, spór o strategię negocjacyjną oraz osobiste zadrażnienia spowodowały odejście najważniejszych postaci, czyli Kyriazidisa i Varfisa (styczeń 1977 r.). Nowym szefem zespołu został Vyron Theodoropoulos, sekretarz generalny Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Athanasios Andreopoulos zastąpił Vafisa. W wyniku tych przetasowań negocjacje zostały podporządkowane Ministerstwu Spraw Zagranicznych, które od tego momentu zajęło miejsce przy stole negocjacyjnym na poziomie ministrów.

Polityka informacyjna

Kiedy w Brukseli trwały negocjacje, w Grecji nie prowadzono kampanii informacyjnej czy zorganizowanego dialogu społecznego, ani nawet dialogu z grupami interesów. Sprawy związane z negocjacjami i przystąpieniem do Wspólnot były przedmiotem kampanii wyborczej partii politycznych, zwłaszcza partii opozycyjnych: PASOK (Ogólnogrecki Ruch Socjalistyczny) i Partii Komunistycznej. Na tym poziomie sprawniejsza okazała się druga z nich, choć nie na tyle, by uniemożliwić podpisanie traktatu. Hasło wyborcze Nowej Demokracji: „Grecja należy do Zachodu” było kontestowane hasłem PASOK: „Grecja należy do Greków”. Poza tą bardzo powierzchowną „dyskusją” społeczeństwo greckie nie było zaangażowane w dyskusje na temat integracji ze Wspólnotami.

Papandreu, przywódca PASOK, który w 1975 r. podczas dyskusji na temat konstytucji był zdecydowanym przeciwnikiem uznania referendum za właściwy sposób podejmowania decyzji w ważnych skomplikowanych sprawach, teraz żądał referendum zatwierdzającego umowę. Nie udało się jednak doprowadzić do referendum, co automatycznie ograniczyło zasięg i znaczenie tej kwestii w wewnętrznej grze politycznej oraz zainteresowanie przekonaniem i informowaniem opinii publicznej.

Największe zorganizowane siły społeczne i grupy interesów opowiedziały się za przystąpieniem do Wspólnot. Były to: Konfederacja Przemysłu Greckiego (SEV),

związek zawodowy Powszechna Konfederacja Pracujących Grecji (ISEE) i największa organizacja chłopska Konfederacja Spółdzielni Rolniczych (PASEGES). Przeciwnie natomiast były organizacje chłopskie i robotnicze związane z Partią Komunistyczną i PASOK (Nicholson i East, 1987).

Tsalicoglou sugeruje, że decyzja o nieprowadzeniu akcji była w pełni świadoma i miała na celu nie pobudzać niepokoju, który mógłby legitymizować żądanie referendum. Alternatywne wyjaśnienie mówi, że elita polityczna Grecji na początku nawet o tym nie pomyślała. Mogło powstać wrażenie, że idea integracji ze Wspólnotami ma szerokie poparcie społeczne, zwłaszcza gdyby ocenić je jako wynikające z poparcia haseł i programów partii rządzącej. Poza tym dyskusja polityczna została od 1974 r. opanowana przez temat dyktatury prawicowej (i poparcia dla niej ze strony USA) oraz przez kryzys cypryjski i zagrożenia ze strony Turcji i, co się z tym wiąże, częściowe wycofanie się Grecji z NATO. Pierwsze badania Eurobarometru w Grecji w 1980 r. wykazują 42% poparcia, wobec 22% przeciwników, choć już wtedy odpowiedzi na pytania: „Czy jesteś za, czy przeciw?” oraz „Czy przystąpienie to coś dobrego, czy złego?” wykazywały wzrost (niepokojący) liczby stwierdzeń: „Nie wiem” oraz „Ani dobre, ani złe”.

Ewolucja nastawienia opinii publicznej Grecji również odgrywała ważną rolę. Była czynnikiem determinującym nie tylko zachowanie greckich negocjatorów, ale i negocjatorów Wspólnot. Rok 1978 to czas wielkiego wzrostu popularności PASOK z Papandreu na czele. Podczas kampanii wyborczej deklarował się on jako przeciwnik przystąpienia do Wspólnot oraz jako zwolennik wyjścia Grecji z NATO. Możliwość upadku rządu Karamanlisa i niepewność co do tego, jakie stanowisko zajmie nowy rząd, skłaniała Radę do zakończenia negocjacji, póki on pozostawał u władzy. Grecy wykorzystali ten argument.

Zarządzanie PR zewnętrznym

Strategia greckiego rządu zakładała negocjowanie kwestii wrażliwych na najwyższym szczeblu. Wobec tego nie podjęto żadnych działań nastawionych na kreowanie wizerunku Grecji, polepszenie lub łagodzenie opinii dotkniętych grup społecznych w krajach Wspólnot. Nawet na poziomie technicznych negocjacji nie podjęto prawie żadnych kroków.

Mimo lekceważenia tych działań dochodziło do sytuacji patowych, które uzasadniałyby konieczność ich podjęcia. Grecy zderzyli się z problemem, który wystąpił już podczas pierwszego rozszerzenia, kiedy przystąpienie Wielkiej Brytanii stało się elementem rozgrywek między państwami członkowskimi. Różnica w tym przypadku polega na tym, że rozgrywki dotyczyły nie tyle stosunków i układów sił między państwami Wspólnot, co wewnątrz każdego z nich:

The deadlocks experienced in the course of the negotiations can only partially be explained by the technical difficulties encountered in certain areas. In fact, it would be more realistic to treat these difficulties as symptoms of much deeper, domestic (and often electoral) conflicts arising from the perceived implications of Greek membership and affecting the readiness of member states to establish common positions (Simmonet, s. 45).

Było to ewidentne w trzech obszarach: Irlandczycy chcieli zapewnienia, że fundusze, jakie dostają, nie zostaną zredukowane z powodu przyjęcia do Wspólnot Grecji. Włosi zaś obawiali się wpływu greckich produktów na stan ich produkcji rolnej. Niemcy z kolei bali się, że wolny przepływ ludzi (greckich robotników) spowoduje u nich podniesienie się wskaźnika bezrobocia.

Karamanlis sam aktywnie włączył się w proces promowania negocjacji, składając wiele wizyt w stolicach europejskich, by uzyskać poparcie dla idei zakończenia negocjacji do końca 1978 r. Wielu autorów podkreśla, że na sukces jego misji bardzo duży wpływ miało to, że jego bliskim przyjacielem i głównym oparciem był Valery Giscard d'Estaing. Udało mu się wtedy uzyskać od najwyższych władz w państwach członkowskich *agreement to agree*, co pozwoliło ruszyć do przodu w najdelikatniejszych dla Wspólnot sprawach: rolnictwa, polityki społecznej i okresów dostosowawczych.

Rozpoczęcie negocjacji

Oficjalne negocjacje akcesyjne rozpoczęły się w Brukseli 27 lipca 1976 r. podczas prezydencji holenderskiej. Przewodniczącym Komisji był wówczas François-Xavier Ortoli. Ze strony greckiej za negocjacje odpowiadał minister koordynacji Panayotis Papaligouras (który w listopadzie 1977 r. przeszedł do MSZ). Postanowiono, że spotkania w ramach konferencji będą się odbywać raz na kwartał na poziomie ministerialnym oraz raz na miesiąc na poziomie zastępców, pozostawiając pewien margines dla sytuacji wyjątkowych. Taka częstotliwość spotkań z grubsza została utrzymana. Odbywały się one w Brukseli i w Luksemburgu.

Tak jak w przypadku pierwszego rozszerzenia podstawowym założeniem negocjacyjnym było przyjęcie przez Grecję *acquis* w całości. Określona została zasada, według której jeśli w trakcie negocjacji *acquis* zmieni się w zakresie spraw już negocjowanych, to nowa wersja i tak będzie dla Grecji obowiązująca (Tsalicoglou, 1995). Ustalono dodatkowe założenia: (1) rozwiązania przyjęte w jednym sektorze nie przesądzą rozwiązań w innych oraz (2) każde szczegółowe lub częściowe rozwiązanie stanie się ostateczne dopiero wówczas, kiedy zostanie dokonany ogólny bilans negocjacji. Warto zaznaczyć, że pomimo istnienia tego założenia negocjacje zakończono bez żadnego podsumowania, bilansu czy oceny spójności umowy (Tsalicoglou, 1995). Traktat jest więc niczym innym jak sumą oddzielnych kwestii uzgodnionych w trakcie negocjacji. Każda sprawa była oceniana i negocjowana oddzielnie, bez odniesienia do ogólnej umowy. Podział tematyczny rozdziałów (*dossiers*) i przebieg negocjacji odpowiadał konwencjonalnemu podziałowi *acquis*.

Rozbieżność w stanowiskach Grecji i Komisji na temat okresu przedakcesyjnego pojawiła się znowu przy określaniu terminu zakończenia negocjacji: Grecy chcieli to osiągnąć do końca 1977 r., Komisja w 1982 r. Strategia negocjacyjna Greków była określana w przeważającej mierze przez ich chęć szybkiego zakończenia negocjacji, tak by „uciec” przed wiązaniem i uzależnieniem ich negocjacji z negocjacjami z Hiszpanią i Portugalią. Z tego też powodu greccy negocjatorzy byli wyjątkowo ustępliwi, starali się odsunąć problemy już na poziomie technicznym, uznając, że są w stanie przyjąć *acquis* i dokonać transformacji bez większych problemów.

Sprawdzanie zgodności prawodawstwa greckiego z *acquis* (*screening*) formalnie rozpoczęło się w październiku 1976 r. Wcześniej między kwietniem a lipcem tego roku

ekspersi Komisji wielokrotnie odwiedzali Grecję, by zdobyć informacje potrzebne do późniejszego przygotowania stanowisk negocjacyjnych. Wynikiem konfrontacji wtórnego ustawodawstwa (*secondary legislation*) było wyodrębnienie trzech głównych obszarów: a) gdzie prawodawstwo Wspólnot może zostać wprowadzone od razu w dniu akcesji, bez żadnych okresów dostosowawczych lub derogacji czasowych; b) gdzie będą potrzebne w prawodawstwie wspólnotowym techniczne adaptacje w związku z nową sytuacją powstałą w wyniku przystąpienia Grecji; c) gdzie przy stosowaniu *acquis* przez Grecję powstają istotne problemy, które muszą być dyskutowane i rozwiązane w trakcie negocjacji odpowiednich rozdziałów. Oprócz tych ogólnych obszarów problemowych podczas badania *acquis* określono inne mniejsze obszary problemowe: a) konwencje i umowy zawarte między państwami trzecimi a którąś ze Wspólnot oraz inne rezolucje i umowy nie będące *secondary legislation* w sensie dosłownym, ale jednak stanowiące część *acquis*; b) umowy zawarte przez jedną ze Wspólnot z krajem trzecim (nie będącym członkiem) lub organizacją międzynarodową. Grecja musiała się dostosować do tych umów, a w niektórych przypadkach przystąpić do nich (Tsalicoglou, 1995, s. 55).

Po zapoznaniu się z rozbieżnościami Komisja przedstawiała szczegółowo zawartość i konsekwencje przyjęcia *acquis* w każdym sektorze, określając równocześnie, czy w danym zakresie można liczyć na okresy dostosowawcze, jeśli tak, to w jakich granicach (na jakich warunkach). Jednak wówczas nie padły żadne konkretne propozycje. Komisja podkreślała potrzebę zapoznania się z „wizją całości” (*vue d'ensemble*) stanowiska Greków w każdej i we wszystkich sprawach, jako warunek sformułowania swojego stanowiska (będącego podstawą stanowiska Wspólnot).

Ciąg dalszy negocjacji

Naturalnym warunkiem rozpoczęcia rzeczywistych negocjacji był stan zaawansowania sprawdzenia *acquis* w danym sektorze. Wynikało to z potrzeby technicznego rozpoznania kwestii oraz przygotowania *dossiers*. Zdarzało się jednak, że ze względu na związek istniejący między tematami strony przedkładały jedne negocjacje przed drugimi. Pierwsze negocjacje na poziomie konferencji dotyczyły unii celnej, przepływu kapitału oraz stosunków handlowych z zagranicą – w tej właśnie kolejności. Działo się tak, mimo że rozdział dotyczący kapitału był technicznie przygotowany przed innymi. Strona wspólnotowa nalegała, by rozdział o unii celnej był pierwszym negocjowanym tematem. Wspólnoty wyraźnie uzależniały osiągnięcie postępów w jednych sprawach od rozwiązań w innych. Grecy podejrzewali Wspólnoty (Komisję) o celowe opóźnianie (przedłużanie) negocjacji. Powstało błędne koło: Rada jako warunek wstępny stawiała prowadzenie rzeczowych negocjacji i pełne opracowanie techniczne *dossiers*, a Komisja uważała, że dalsze opracowanie *dossiers* zależy od postępów w negocjacjach.

In fact, to complete the vicious circle, the conclusion of the examination of the Community secondary legislation came to depend to a large extent on the outcome of the substantive negotiations (Tsalicoglou, 1995).

To wszystko (błędne koło oraz żądanie, by Grecy najpierw określili swoje stanowisko we wszystkich sprawach) doprowadziło do bardzo nierównego postępu w negocjacjach.

Postęp w negocjacjach (okresy kwartalne)

Rozdziały (<i>Dossiers</i>)	1976		1977				1978				1979	
	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2
Unia celna	-	x	x	x	x	x	s	s	s	s	r	-
Przepływ kapitału	-	-	-	x	x	x	s	s	r	r	r	-
Stosunki handlowe z zagranicą	-	-	x	x	x	x	s	s	s	s	s	r
EWWiS (węgiel i stal)	-	-	x	x	x	x	x	s	s	s	r	-
Euratom	-	-	-	-	-	x	x	s	r	r	r	-
Polityka regionalna	-	-	x	x	x	x	x	x	s	s	s	-
Sprawy ekonomiczne i finansowe	-	-	-	-	-	-	-	x	s	s	s	-
Sprawy budżetowe	-	-	x	x	x	x	x	x	x	s	s	s
Rolnictwo	-	-	x	x	x	x	x	x	x	s	s	r
Polityka społeczna	-	-	-	x	x	x	x	x	x	s	r	r
Okresy dostosowawcze	-	-	-	x	x	x	x	x	x	s	-	-
Sprawy instytucjonalne	-	-	-	-	x	x	x	x	x	s	r	r
Polityka transportowa	-	-	-	-	-	x	x	x	x	s	s	-
Prawo przesiedlania	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x	s	r

Źródło: Oficjalne dokumenty konferencji między Wspólnotami Europejskimi a Grecją. Objasnienia: x = negocjacje w fazie eksploracyjnej, s = faza właściwych negocjacji, r = faza analizy spraw ubocznych (*residual*), „-” = negocjacje nie rozpoczęte (podaję za Tsalicoglou).

Trudności z określeniem perspektywy czasowej negocjacji skłoniły Greków do odsuwania problemów. Dążenie do szybkiego zakończenia negocjacji spowodowało, że bardzo powierzchownie zbadano rzeczywisty wpływ przystąpienia do Wspólnot, informacje, jakie przedstawiano Komisji ledwo dotyczyły problemów, zwłaszcza jeśli uważano je za problemy wyjątkowo wrażliwe. Stanowiska były od początku przedstawiane w taki sposób, by maksymalizować prawdopodobieństwo dojścia do kompromisu.

Greccy negocjatorzy „przeskoczyli” negocjacje w tym sensie, że udało im się znaleźć poparcie polityczne dla szybkiego zakończenia negocjacji wbrew logice ekonomicznej. Karamanlisowi pomogło to, że nikt nie chciał być postrzegany jako przeciwnik przystąpienia Grecji. Dziennikarz „Financial Times” pisał wówczas: „Jeśli Grecja zostanie członkiem Wspólnot, będzie to przez zaniechanie” (oryg. *by default*) (Tsoukalis, 1981, s. 136).

Mając zgodę najwyższych władz, Grecy starali się wynegocjować okresy dostosowawcze korzystne dla swego kraju. Uważano, że „dobrym” pomysłem będzie negocjowanie 5-letniego okresu dostosowawczego, tak jak w przypadku pierwszego rozszerzenia. Takie założenie robocze mieli negocjatorzy Grecji. Strona wspólnotowa bardzo długo zwlekała z wypowiedaniem się na ten temat. Wspólnoty deklarowały jedynie, że umowy przejściowe powinny być tak pomyślane, by zapewnić równowagę wzajemnych korzyści. Najlepsze chyba uzasadnienie uporu przy 5-letnim okresie przejściowym to to podane przez Iana Davidsona i cytowane dalej przez Tsalicoglou (s. 150):

Ponieważ rok byłby oczywiście zbyt krótkim okresem dla Wielkiej Brytanii na dokonanie odpowiednich dostosowań, ponieważ dziesięć lat oznaczałoby niepotrzebną zwłokę, ponieważ pięć lat jest ładną okrągłą liczbą pośrodku, ponieważ nie ma żadnego widocznego powodu, by wybierać cztery lub sześć w zamian, ponieważ pomysł pięciu przejściowych lat wisi w powietrzu od dłuższego czasu (od czasu negocjacji z 1961-1963 r.).

Tak więc już zostało i w przypadku Grecji był to ogólny średni czas przejściowy, do którego należało dążyć. W poszczególnych kwestiach różnice były duże – Grecy chcieli sprzedawać swoje owoce, oliwę, warzywa i wino w ramach unii celnej od dnia akcesji. Wspólnoty pragnęły wprowadzić 8-letni okres przejściowy. Była to ważna kwestia dla rządu greckiego, który uważał takie rozwiązanie za szkodliwe ekonomicznie i politycznie niebezpieczne ze względu na opozycję. W tej sprawie musiał Karamanlis interweniować u dziewięciu szefów państw. Podczas spotkania konferencji ministrów 20 grudnia 1978 r. opracowano rozwiązanie – 7-letni okres przejściowy tylko dla niektórych produktów. Ten najdłuższy okres przejściowy został wprowadzony również w przypadku swobodnego przepływu siły roboczej (Tsalicoglou, 1996).

Niektóre rozdziały wymagały innych rozwiązań, aniżeli czasowe okresy przejściowe. W przypadku spraw instytucjonalnych Grecji tradycyjnie przysługiwały takie same prawa jak każdemu innemu krajowi członkowskiemu od dnia akcesji, a udział Greków w życiu instytucjonalnym Wspólnot był „liczony” na tej samej zasadzie co innych. Problemem – ale wyłącznie greckim – było to, pod jaką nazwą należało zarejestrować kraj do ustalenia kolejności okresowego 6-miesięcznego przewodniczenia Radzie – Ellas czy może tradycyjnej: Hellas. Ostatecznie zdecydowano się na Ellas, więc po Deutschland i przed France (a teraz przed España). Łatwo się domyślić, że gorąca dyskusja wokół tego tematu trwa w Grecji do dziś. Druga bardziej rzeczowa kwestia wymagająca rozwiązania to wkład Grecji do „zasobów własnych” (budżetu) Wspólnot. Początkowo stanowisko Greków było takie, by obliczyć globalną należność i skonstruować system 5-letniego stopniowego zwiększenia kontrybucji oraz określić dodatkowe rozwiązanie na szósty i siódmy rok po akcesji. To stanowisko musiało się oczywiście zmienić w wyniku negocjacji w innych kwestiach, np. na temat wprowadzania opłat na importowaną żywność. Problemem było też to, że w Grecji nie pobierano VAT-u, stanowiącego podstawę obliczania należności wobec Wspólnot. Ostatecznie uzgodniono, że wraz z przystąpieniem Grecja będzie stosować ten sam system „zasobów własnych” Wspólnot, z tym że należność z tytułu VAT-u będzie liczona na podstawie PKB aż do momentu, gdy VAT zostanie wprowadzony, na co dostała czas do 1984 r. (co okazało się nierealne, a termin przesunięto do 1987 r.).

Rolnictwo to chyba najważniejszy problem do negocjacji, postrzegany jako wrażliwy zarówno przez Grecję, jak i przez Wspólnoty. Dla Grecji miał on znaczenie nie tylko ekonomiczne (17,2% PKB oraz 34,0% eksportu), ale i społeczne: 28,4% siły roboczej

pracowało w rolnictwie (we Wspólnocie 8,2). Wagę rolnictwa dla Wspólnot w negocjacjach akcesyjnych można by zmierzyć objętością *acquis* w tym zakresie: blisko połowa tekstów opublikowanych w „Official Journal of the European Communities” dotyczy Wspólnej Polityki Rolnej. Różnica w postrzeganiu kwestii dotyczyła tego, że – zdaniem Greków – to, o co prosili, miało tylko minimalny wpływ na sytuację rolnictwa we Wspólnotach. Wspólnoty postrzegały kwestię z zupełnie innej perspektywy: konsekwencje budżetowe dla CAP, kryzys nadprodukcji, konkurencja dla producentów śródziemnomorskich.

Pod koniec negocjacji Grecy wykonali zaskakujący manewr taktyczny: podczas konferencji (6 grudnia 1978 r.) przeszli nagle z pozycji ustępliwych negocjatorów do zdecydowanego, twardego ataku. Georgios Rallis (minister spraw zagranicznych) w imieniu delegacji greckiej oświadczył, że „delegacja grecka nie może ukrywać swojego niepokoju w związku z ekonomicznymi implikacjami stanowiska Wspólnot”. Ich zdaniem przyjęcie przedstawionych rozwiązań oznaczałoby dla Grecji akceptację sytuacji dyskryminującej i obciążającej jej ekonomię. „Żaden rząd grecki nie może [...takiej umowy] przedstawić narodowi greckiemu” (Tsalioglou, 1996). Tak skrajne oświadczenie, złożone prawie pod koniec negocjacji, informujące o tym, że negocjowana umowa jest nie do przyjęcia (ponieważ jest postrzegana jako niesprawiedliwa i nie spełniająca oczekiwań) było próbą (udaną) uzyskania dodatkowych korzyści w jeszcze negocjowanych obszarach: rolnictwie i polityce społecznej.

Ostatnie spotkanie konferencji na szczeblu ministrów odbyło się 3 kwietnia 1979 r. w Luksemburgu. Negocjatorzy uznali, że nie ma już istotnych kwestii do negocjacji, a to, co pozostało, to tylko drugorzędne sprawy nie mające wpływu na kwestie finansowe lub budżetowe, które zostaną rozwiązane na poziomie zastępców podczas ich ostatniego spotkania 23 maja 1979 r. Oznaczało to zakończenie negocjacji. Umowa została podpisana w Pałacu Zappieon w Atenach 28 maja 1979 r.

Ratyfikacja umowy

Grecki parlament ratyfikował ją większością 191 na 196 głosów obecnych na sali deputowanych (potrzebna była większość trzech piątych, co stanowiło 180 głosów). PASOK (93 deputowanych) oraz Partia Komunistyczna (11 deputowanych) postanowiły bojkotować ratyfikację i nie brały udziału w głosowaniu. Prezydent Karamanlis bronił umowy, twierdząc, że przystąpienie jest motywowane względami ekonomicznymi i politycznymi. Podkreślał jednak, że powody polityczne były tak ważne, że Grecja dążyłaby do członkostwa, nawet gdyby nie oznaczało to korzyści ekonomicznych. Wyjaśniał przy tym, że członkostwo ułatwi rozwój ekonomiczny i społeczny i będzie oznaczało wzrost stopy życiowej, zwłaszcza rolników (Nicholson i East, 1987). Argumenty opozycji dotyczyły też obaw, że kraj zostanie opanowany i będzie rządzony przez międzynarodowe przedsiębiorstwa i grupy kapitałowe. Karamanlis odrzucał te argumenty, odwołując się do polityki antymonopolowej i wolnej konkurencji istniejącej we Wspólnotach. Ponowne żądanie Papandreu, by przeprowadzić ogólnonarodowe referendum, też nie zostało uwzględnione.

Ratyfikacja w krajach członkowskich odbyła się bez większych problemów. Jedynie we Francji (42% głosów przeciw) i w Danii (22%) doszło do ostrzejszej debaty.

Grecja przystąpiła do Wspólnot 1 stycznia 1981 r.

Warunki przystąpienia

Umowa przewiduje 5-letni okres przejściowy do 1985 r., jako czas potrzebny na ogólne dostosowanie Grecji do członkostwa. W wyjątkowych przypadkach, takich jak np. wprowadzenie unii celnej na niektóre towary rolnicze oraz osiągnięcie pełnej wolności poruszania się siły roboczej, przewidziano okres 7-letni.

Mechanizm zabezpieczający. Umowa zawiera ogólną klauzulę, zgodnie z którą w przypadku nie przewidzianych sytuacji (*emergency*) ekonomicznych dopuszcza się stosowanie specjalnych mechanizmów i specjalnych procedur.

Unia celna w zakresie towarów przemysłowych. Umowa przewiduje 5-letni okres przejściowy na stopniowe zniesienie pozostałych jeszcze barier celnych stosowanych w greckim imporcie ze Wspólnot (Wspólnoty w ramach istniejącego układu stowarzyszeniowego nie obciążały greckich towarów cłami, z wyjątkiem węgla i stali) oraz na przyjęcie przez Grecję wspólnej taryfy zewnętrznej (CET – Common External Tariff). Proces zniesienia barier wewnętrznych oraz wprowadzenia wspólnej taryfy miał się odbyć w następujący sposób: 01.01.1981 r. – 10%, 01.01. 1982 r. – 10%, 1983 r., 1984 r., 1985 r., 1986 r. – po 20%.

Stosunki gospodarcze z zagranicą. Od dnia przystąpienia Grecja miała stosować ogólny system taryf preferencyjnych Wspólnot wobec krajów rozwijających się, z wyjątkiem pewnej liczby towarów objętych 5-letnim okresem przejściowym. Przez 5 lat Grecja mogła utrzymywać ograniczenia ilościowe względem sygnatariuszy GATT oraz krajów o państwowym monopolu w handlu (*state-trading countries*).

Rolnictwo. Przewidziano 5-letni okres przejściowy na pełne wprowadzenie wspólnej polityki rolnej, a wyjątkowy 7-letni na objęcie nią pomidorów i brzoskwini (oliwki i oliwa z oliwek – 5 lat). Podjęto działania przejściowe, mające doprowadzić do stopniowego zniesienia istniejących barier celnych oraz dostosowania cen greckich do cen wspólnotowych. System przewidywał opłaty kompensacyjne w celu zniwelowania różnicy cenowej.

Swobodny przepływ siły roboczej. Przewidziano 7-letni okres na pełne przyznanie Grekom swobody podejmowania pracy we Wspólnotach. Od momentu wejścia w życie umowy greccy pracownicy będą preferowani tam, gdzie konieczne jest zatrudnianie osób spoza Wspólnot. Greckim pracownikom już legalnie zatrudnionym we Wspólnotach przyznano prawo do łączenia rodziny.

Sprawy ekonomiczne i monetarne. Drachma miała zostać włączona do systemu walutowego najpóźniej pięć lat po akcesji, zgodnie z harmonogramem opracowanym w grudniu 1978 r. Grecja miała liberalizować system transakcji kapitałowych wraz z przystąpieniem, choć mogła ograniczać bezpośrednie inwestycje dokonane przez osoby mieszkające w Grecji w państwach członkowskich przez pięć lat.

Europejska Wspólnota Węgla i Stali. Kierunek rozwiązań utrzymany w tych samych granicach co produktów EWG. Wspólna taryfa celna w ramach EWWiS zostanie wprowadzona stopniowo od 1 stycznia 1982 r. poprzez zmniejszenie różnicy w taryfach o 20% i w ten sposób przez następne cztery lata.

Polityka regionalna: Grecja nie wniosowała o jakiegokolwiek specjalne traktowanie w ramach funduszy rozwoju regionalnego, uznając, że istniejące kryteria są wystarczająco korzystne i pozostawiają mało pola do dyskusji (Tsalicoglou, 1995). Sprawa

udziału Grecji w funduszach nie była dyskutowana w trakcie negocjacji, ale dopiero w okresie *interim* między podpisaniem umowy a wchodzeniem jej w życie. 16 grudnia 1980 r. Rada Ministrów ustaliła udział Grecji w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego na 13%. Udział innych państw został odpowiednio pomniejszony, zgodnie z następującą tabelą:

Kraj	Kwota należna w wyniku rozszerzenia (w %)	Kwota należna przed rozszerzeniem (w %)
Włochy	35,49	39,39
Wielka Brytania	23,80	27,03
Francja	13,64	16,86
Grecja	13,00	—
Irlandia	5,94	6,46
RFN	4,65	6,00
Holandia	1,24	2,58
Belgia	1,11	1,39
Dania	1,06	1,20
Luksemburg	0,07	0,09

Grecja przystąpiła do Wspólnot jako dziesiąte państwo członkowskie, dodając do ogólnej populacji Wspólnot 9,5 mln mieszkańców. Zgodnie z danymi Komisji z tego okresu, Grecja choć biedniejsza od średniej Wspólnot, mogła być porównywana z Włochami i Irlandią: PKB *per capita* Grecji w 1978 r. wynosił 2628 europejskich jednostek rozliczeniowych (EUA), podczas gdy Irlandia miała 2899 EUA, a Włochy 3602 EUA (Dania 8601 EUA, Niemcy 8186 EUA).

Ocena umowy

Umowa była bardzo krytykowana w ramach kampanii wyborczej PASOK. Nowy rząd Papandreu uważał, że zwiększa trudności gospodarcze Grecji i powoduje nowe. Proponował podjęcie działań „niezależnych od zobowiązań wobec Wspólnot w celu ochrony interesów pracowników i producentów” oraz przeprowadzenie referendum, by zadecydować o dalszym członkostwie. Kiedy elita polityczna zaczęła kontestować umowę, okazała się ona bardzo niestabilna. Ostatecznie rząd zaniechał pomysłu przeprowadzenia referendum.

W zamian przygotował „memorandum”, przekazane Wspólnotom w marcu 1982 r., informujące o tym, że umowa akcesyjna nie odpowiada interesom Grecji. Jego zdaniem umowa nie uwzględnia istotnej różnicy (strukturalnej i w rozwoju) między gospodarką grecką a gospodarką innych państw członkowskich. Memorandum wymienia słabości tej gospodarki i uprzedza o podejmowanych działaniach mających odwrócić negatywne skutki akcesji. Memorandum było *de facto* żądaniem renegocjacji umowy akcesyjnej.

Podczas spotkania w Brukseli w dniach 29-30 marca 1982 r. Rada Europejska

zleciła Komisji przestudiowanie memorandum i ustosunkowanie się do niego. W odpowiedzi Komisja zaproponowała Grekom 3 mld USD na wspomaganie jej gospodarki przez cztery lata. Podczas kolejnego spotkania w czerwcu 1983 r. Rada Europejska uznała istotność „specjalnych problemów gospodarczych i społecznych, przed jakimi stoi Grecja, oraz trudności, jakie one oznaczają w procesie integracji”. W tym kontekście Rada przyjęła „z zadowoleniem” „konstruktywne” podejście Komisji.

Problem „nierówności” regionalnej i żądania funduszy dla Grecji pojawił się po raz kolejny w przededniu przystąpienia Hiszpanii i Portugalii, kiedy Papandreu wymusił dodatkowe pieniądze w ramach nowo powstałych Zintegrowanych Programów Śródziemnomorskich, uzależniając od przyznanej kwoty ratyfikację rozszerzenia. Wówczas Grecy dostali kolejne 2 mld ECU.

HISZPANIA

Podstawowe wiadomości

Hiszpania po II wojnie światowej

Podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, która miała miejsce 12 grudnia 1946 r., postanowiono potępić hiszpański faszystowski reżym generała Franco i nałożyć sankcje, oznaczające w praktyce izolację Hiszpanii na arenie międzynarodowej, aż do odwołania ambasadorów. Rezolucja została zaaprobowana 34 głosami za (w tym Polski, której przedstawiciel oskarżał Hiszpanów o produkowanie bomby atomowej!), 6 przeciw i 13 wstrzymującymi się. Był to początek długiego okresu izolacji Hiszpanii w świecie. Przez cały czas powód anatemy pozostawał niezmienny: reżym hiszpański o charakterze faszystowskim nie spełniał podstawowych kryteriów demokracji (wolności politycznej).

Hiszpania została wykluczona z Organizacji Narodów Zjednoczonych, co nastąpiło w listopadzie 1950 r., kiedy Zgromadzenie Ogólne przegłosowało rezolucję (38 głosów za, 10 przeciw – w tym Polska – i 12 wstrzymujących się) zezwalającą krajom członkowskim na wymianę ambasadorów z Hiszpanią oraz dopuszczającą ją do grona krajów członkowskich ONZ (co się stało dopiero w 1955 r.). Jednak dopuszczenie Hiszpanii do ONZ – bez zmiany reżymu – choć oznaczało uznanie rządu generała Franco za rzeczywistego przedstawiciela Hiszpanii, nie oznaczało jego akceptacji jako równoprawnego partnera. Hiszpania pozostawała poza głównymi organizacjami europejskimi (i poza Planem Marshalla).

W 1953 r. Hiszpania podpisała dwie ważne – zwłaszcza dla kraju w sytuacji izolacji – umowy międzynarodowe: konkordat oraz traktat obronny z USA. Od 1957 r. rząd Franco podjął zmianę kursu polityki, nieco odchodząc od faszystowskiej dyktatury. Wydarzenia międzynarodowe, bez wątpienia, sprzyjały mu. Był to czas zaostrzenia się zimnej wojny: wojna w Korei, konflikt indochiński, kryzys sueski, powstanie na Węgrzech.

Rok 1959 oznacza ważną zmianę w sposobie rządzenia krajem; generał Franco zezwolił, by grupa technokratów katolickich z Opus Dei zaczęła otwierać kraj na handel i inwestycje zagraniczne. W tym roku Hiszpania zostaje przyjęta do utworzonej w 1948 r. Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej (OEEC), poprzedniczki OECD. Dzięki temu uzyskuje własny głos w instytucjach międzynarodowych oraz dostęp do kredytów, m.in. z MFW. Na integrację ze strukturami wojskowymi Hiszpania musiała czekać jednak aż do 1981 r., kiedy to 10 grudnia została przyjęta do NATO. Reorientacja gospodarki hiszpańskiej rozpoczęła się wprowadzeniem w 1959 r. Planu Stabilizacyjnego, zakładającego jej liberalizację i otwarcie – jednak tylko w sensie handlowym – na świat.

Historia stosunków Hiszpanii z integrującą się Europą

W 1957 r. rząd powołał Ministerialną Komisję ds. Badania Wspólnot Gospodarczych i Wspólnoty Atomowej, która miała ocenić wpływ ich funkcjonowania

na Hiszpanię oraz zbadać możliwości integrowania się z nimi. W 1960 r. został mianowany pierwszy ambasador hiszpański przy Wspólnotach Europejskich. W lutym 1962 r. rząd gen. Franco wystosował list do przewodniczącego Rady Ministrów z prośbą o otwarcie negocjacji prowadzących do stowarzyszenia Hiszpanii z EWG. Celem stowarzyszenia – wyrażonym w liście – miało być przystąpienie w przyszłości do Wspólnot. Ten pierwszy list pozostał bez echa. Kolejne pismo w tej samej sprawie rząd hiszpański wystosował 14 lutego 1964 r. Dopiero po przeprowadzeniu wstępnej analizy przez Komisję negocjacje otwarto we wrześniu 1967 r. Doprowadziły one do podpisania (13 marca 1970 r.) umowy preferencyjnej. Ze strony EWG umowa zakładała stopniową redukcję opłat celnych produktów przemysłowych w ciągu sześciu lat. W przypadku produktów naftowych i tekstyliów redukcja dotyczyła tylko pewnej kwoty rocznej. Również niektóre produkty rolne były objęte redukcją tariff oraz koncesjami. Hiszpanie również mieli zmniejszać – stopniowo do 1977 r. – opłaty na wiele towarów, ujętych w trzech uzgodnionych listach.

Po przystąpieniu do Wspólnot w 1973 r. Danii, Irlandii oraz Wielkiej Brytanii podpisano dodatkową umowę czasową obejmującą stosunki handlowe Hiszpanii z tymi krajami. Umowa ta miała być zastąpiona jeszcze innym ogólnym porozumieniem. Negocjacje tego porozumienia zostały jednak zerwane przez stronę wspólnotową w październiku 1975 r., w proteście przeciwko egzekucji w Hiszpanii pięciu mężczyzn (według Franco – terrorystów, według Wspólnot – więźniów politycznych) oskarżonych o zamordowanie policjanta. W wyniku tych wydarzeń większość ambasadorów krajów Wspólnot została odwołana z Hiszpanii przez swoje rządy.

Po śmierci gen. Franco (20 listopada 1975 r., w miesiąc po zerwaniu rozmów na temat nowej umowy) głową państwa został król Juan Carlos, który podjął się budowy demokracji w kraju. W styczniu 1976 r. państwa Wspólnot postanowiły odnowić zerwane wcześniej negocjacje; zaczęto mówić o możliwości rozszerzenia Wspólnot o Hiszpanię. Był to pomysł, który bardzo szybko znalazł poważnych przeciwników: w maju 1976 r. Narodowa Rada Młodych Rolników Francuskich opublikowała wyniki analizy zatytułowanej „Hiszpania: uderzenie w Europę”, według której integracja Hiszpanii z EWG okazała się dla Francji największym zagrożeniem od czasów powstania Wspólnot. W podobnym duchu wypowiadał się w 1976 r. premier Jacques Chirac, twierdząc, że przystąpienie Hiszpanii byłoby nie do wytrzymania dla wspólnotowej produkcji warzyw i owoców, szczególnie dla produkcji pochodzącej z południa Francji. Wobec tego twierdził, że rząd francuski będzie przychylny zbliżaniu się politycznemu i przemysłowemu, ale wykluczał przystąpienie Hiszpanii do wspólnego rynku rolnego.

W czerwcu 1977 r. odbyły się w Hiszpanii pierwsze demokratyczne wybory. Powstał reformatorski rząd koalicyjny partii prawicowych, na czele którego stanął Adolfo Suarez. 28 lipca tego samego roku nowy rząd skierował list do przewodniczącego Rady w sprawie przyjęcia Hiszpanii do Wspólnot. W lutym 1978 r. powołano nowe ministerstwo ds. stosunków ze Wspólnotami Europejskimi, które miało się zajmować sprawami integracyjnymi.

Prośba Hiszpanii wywołała ostrą dyskusję w Radzie: zarysował się podział, który odzwierciedlał słabości Wspólnot, i który prowadził do zmian, jakie miały nastąpić wewnątrz niej w latach 80. Zmiany częściowo wymusiła potrzeba dostosowania się do przyjmowania nowych krajów. Wielka Brytania była zdecydowanie za rozszerzeniem, podczas gdy Francja i Włochy, w obawie przed konkurencją produktów rolnych

z Hiszpanii, były przeciw. Ówczesny ambasador Hiszpanii przy Wspólnotach Europejskich, Raimundo Bassols, tak podsumowywał największe zmartwienia wywołane możliwością rozszerzenia, wyrażane w Brukseli:

- *problemy instytucjonalne*: jeśli zarządzanie wspólnotą sześciu było trudne, jeszcze trudniejsze dziewięciu, to co będzie ze wspólnotą dwunastu?
- *problemy finansowe*: rozszerzenie o trzy kraje mniej rozwinięte wystawia na próbę zasadę solidarności i zwiększa koszty ponoszone przez najbogatsze państwa, już i tak dostatecznie zaniepokojone wielkością swojego udziału w jej budżecie;
- *problemy techniczne*: znane są niepokoje dotyczące wpływu rolnictwa Grecji, Hiszpanii i Portugalii na sytuację rynkową produktów francuskich i włoskich.

Do tych problemów, postrzeganych jako „wrażliwe” przez stronę wspólnotową, należało dodać to, co dodatkowo i dla Hiszpanii było problemem wrażliwym: rybołówstwo.

Hiszpania jest od wieków potęgą w tej dziedzinie. Niestety, wody przybrzeżne tego kraju nie obfitują w takie ryby, na jakie czeka rynek. Kiedy podjęto decyzję o rozszerzeniu strefy suwerenności państw na morzu do 200 mil, okazało się, że Hiszpanie tradycyjnie łowią „nie u siebie”. Hiszpańska flota znalazła się w szachu. Nie wiadomo było, jak rozwiązać problem „floty bez łowisk”, ani rynku żądającego płodów morza. 23 sierpnia 1976 r. Komisja Europejska przyjęła i przekazała Radzie Ministrów propozycję uporządkowania polityki zagranicznej i wewnętrznej Wspólnot w tym zakresie: państwa członkowskie miały rozszerzyć swoje wody terytorialne do 200 mil zarówno na północnym Atlantyku, jak i na Morzu Północnym od 1 stycznia 1977 r. W tych obszarach łowienie byłoby zarezerwowane dla statków Wspólnot. W pasie do 6 lub 12 mil krajowi nadmorskiemu Wspólnot przysługiwałoby prawo wyłączności. W pasie między 12 a 200 mil państwom członkowskim przysługiwałyby kwoty uwzględniające zarówno wielkość ich floty, jak i zależność gospodarczą od rybołówstwa. Dostęp krajów trzecich do tych wód byłby przedmiotem negocjacji między Wspólnotami a zainteresowanym krajem.

Dyrektywy i zamiary negocjacyjne Wspólnot szły w kierunku wycofania floty hiszpańskiej z wód terytorialnych państw członkowskich (Bassols, s. 172). Liczby dotyczące połowów floty hiszpańskiej w strefie, o której mowa w 1974 r., najlepiej obrazują problem: 216 tys. ton ryb, około 100 jednostek pływających, 15 tys. miejsc pracy bezpośrednio zagrożonych bezrobociem. Dodatkowo istniała poważna rozbieżność w danych. Według Komisji Hiszpanie wyławiali na ich wodach nie 216, ale 359 tys. ton ryb.

W trakcie negocjacji akcesyjnych 15 kwietnia 1980 r. kraje Wspólnoty narzuciły Hiszpanii umowę stanowiącą o stopniowym zmniejszaniu limitu na połowy najważniejszych gatunków ryb oraz o corocznej redukcji liczby licencji zezwalających na korzystanie hiszpańskim statkom z wód wspólnotowych. Problem rybołówstwa urósł w czasie trwania negocjacji do rangi konfliktu międzynarodowego po tym, jak w marcu 1984 r. patrol kontrolny wód granicznych Francji zaczął strzelać do dwóch statków hiszpańskich nielegalnie łowiących w strefie 200 mil francuskich. Dziewięciu rybaków zostało rannych, statki zatrzymano. Oba kraje złożyły oficjalny protest. Rząd francuski nałożył karę pieniężną na każdy statek, rząd hiszpański natychmiast zapłacił, lecz rybacy hiszpańscy w proteście spalili ponad 30 francuskich tirów. W odpowiedzi francuscy

kierowcy zablokowali granicę do 22 marca, kiedy zapewniono im bezpieczeństwo. Równie dramatyczne wydarzenia miały miejsce w strefie 200 mil u wybrzeży Irlandii.

Formowanie Grupy Negocjacyjnej

W okresie od lipca 1977 r., tj. od momentu złożenia prośby o przyjęcie, do lutego 1978 r. Hiszpanie nie byli w stanie wyznaczyć swojego negocjatora. Stało się to pierwszym pretekstem Komisji do opóźnienia negocjacji: nie było z kim rozmawiać, ani komu przekazać kwestionariuszy potrzebnych do sformułowania Opinii (*avis*). Nie były to bezpodstawne pretensje: nawet hiszpański ambasador przy Wspólnotach, Raimundo Bassols, w liście z 21 września 1977 r. do ministra spraw zagranicznych Marcelino Oreja przekonywał, że „czas najwyższy wyznaczyć negocjatora i zorganizować biuro koordynacyjne zajmujące się a) negocjacjami ze Wspólnotą, b) koordynacją wysiłków administracji publicznej i negocjacji z organizacjami krajowymi (izby handlowe, stowarzyszenia pracodawców, związki zawodowe itd.), c) polityką informacyjną, wyjaśniającą opinie publicznej, czym ma być przystąpienie” (Bassols, s. 207).

10 lutego 1978 r. Leopoldo Calvo Sotelo został mianowany ministrem ds. stosunków ze Wspólnotami Europejskimi, czyli głównym negocjatorem. Miesiąc później odpowiednie dekrety królewskie powołały do życia tymczasową instytucję wspierającą jego poczynania – Ministerstwo ds. Stosunków ze Wspólnotami Europejskimi. Dekrety te gwarantują wyższość i prerogatywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako instytucji centralnie koordynującej sprawy zagraniczne. Od początku zaznacza się tymczasowość nowego ministerstwa, które zostało powołane w konkretnym celu. Ministerstwo będzie współdziałało z istniejącymi w innych ministerstwach komórkami zajmującymi się Wspólnotami, będzie więc miało bardzo ograniczoną liczbę własnych pracowników. Usankcjonowaniu nadrzędnej roli MSZ i jego związku z nowym ministerstwem służyło powołanie w MSZ Rady Koordynacyjnej Stosunków ze Wspólnotami Europejskimi, której przewodniczący i wiceprzewodniczący są odpowiednio ministrami spraw zagranicznych i stosunków ze Wspólnotami Europejskimi. Do tej Rady wchodzi też przedstawiciele innych ministerstw w randze sekretarza stanu, podsekretarza stanu lub dyrektora generalnego.

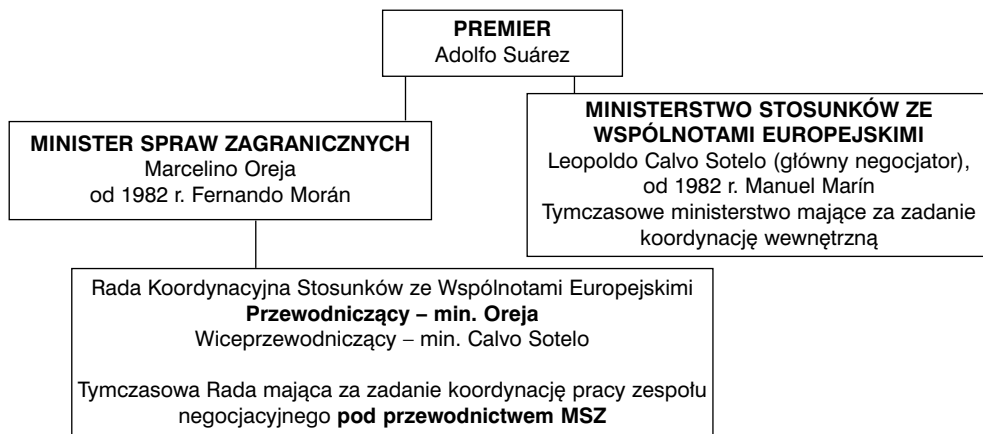
Struktura administracyjna nowego ministerstwa składa się z następujących jednostek funkcjonalnych: sekretarz generalny w randze podsekretarza stanu, zastępcy sekretarza generalnego w randze dyrektora generalnego, sekretarz techniczny w randze dyrektora generalnego oraz Gabinet Ministra. Dekret królewski dopuszczał zaangażowanie do tych jednostek doradców technicznych oraz dyrektorów programów „według założeń liczbowych” przyjętych przez kancelarię premiera. Przepisani do ciał pomocniczych ministra są przedstawiciele innych ministerstw zajmujący się stosunkami ze Wspólnotami.

Tworzenie nowego ministerstwa pozwoliło rozpocząć zarówno techniczne działania, np. przygotowanie odpowiedzi na 22 kwestionariusze Komisji (zajęło to dwa miesiące), jak i polityczne rozpoczęcie organizacji kontaktów ministra Calvo Sotelo z komisarzami oraz jego wizyty w stolicach europejskich. Równoległe z tymi działaniami hiszpańska Rada Ministrów poleciła różnym departamentom swojej administracji wykonanie analizy prawodawstwa Wspólnot w celu dopilnowania, by zarządzenia wydawane na różnych poziomach w ministerstwach hiszpańskich były zgodne – w miarę

możliwości – z normą wspólnotową. Pod przewodnictwem Ministerstwa ds. Stosunków ze Wspólnotami Europejskimi zorganizowano również grupy robocze o charakterze międzyministerialnym do analizy problemów i poszukiwania rozwiązań w tych obszarach, w których prawdopodobnie miały się koncentrować negocjacje akcesyjne.

W zakresie działań nastawionych na zarządzanie zewnętrznym procesem negocjacyjnym rząd hiszpański zwrócił się do Wspólnot o uruchomienie działań przednegocjacyjnych – organizacji spotkań hiszpańsko-wspólnotowych poświęconych tym sektorom, w których w wyniku rozszerzenia mogą się pojawić problemy. Zdaniem Hiszpanów te plany były zgodne z duchem dokumentu zwanego *fresco*, o którym będzie mowa później.

HISZPAŃSKA STRUKTURA ORGANIZACYJNA PODMIOTÓW ODPOWIEDZIALNYCH ZA NEGOCJACJE AKCESYJNE



Polityka informacyjna

Do roku 1979 istniał w Hiszpanii niesłychany konsens co do kierunku polityki zagranicznej w „kierunku Europy”. Kiedy pierwszy demokratyczny rząd wystosował wniosek o przyjęcie kraju do Wspólnot w 1977 r., minister Marcelino Oreja mógł rzeczywiście powiedzieć: „Opcja, jaką wybrał rząd, jest autentycznie opcją narodu” (Bassols, s. 191). Ogromne poparcie dla integracji ze Wspólnotami wynikało przede wszystkim z chęci przynależności do atrakcyjnej kategorii społecznej. Mit Europy był w Hiszpanii tak silny, jak w Polsce na początku lat 90. Wśród elity politycznej wymieniano, rzecz jasna, inne powody przystąpienia do Wspólnot: konsolidację demokracji, korzyści ekonomiczne i cywilizacyjne, unowocześnienie gospodarki i administracji itd. Jednak dla przeciętnego obywatela te „instrumentalne” powody były tylko dodatkiem do emocjonalnej wartości: bycia uznanym Europejczykiem.

Wraz z rozpoczęciem negocjacji, z namacalnością i nieuchronnością zmian, jakie integracja oznaczała, jednolity front zaczął się kurczyć. Na miejscu „bezkrytycznego europeizmu” (Moran Lopez) zaczęły się pojawiać głosy sprzeciwu i wyrazy troski: „Wejście do Wspólnoty to akt agresji” (wobec rolników) – pisał dziennik „Cinco dias” 27 grudnia 1979 r. (za PiS/19). Konieczność kampanii informacyjnej była oczywista. Poza tym elita rządząca zdawała sobie sprawę, że celem działań nie była integracja na

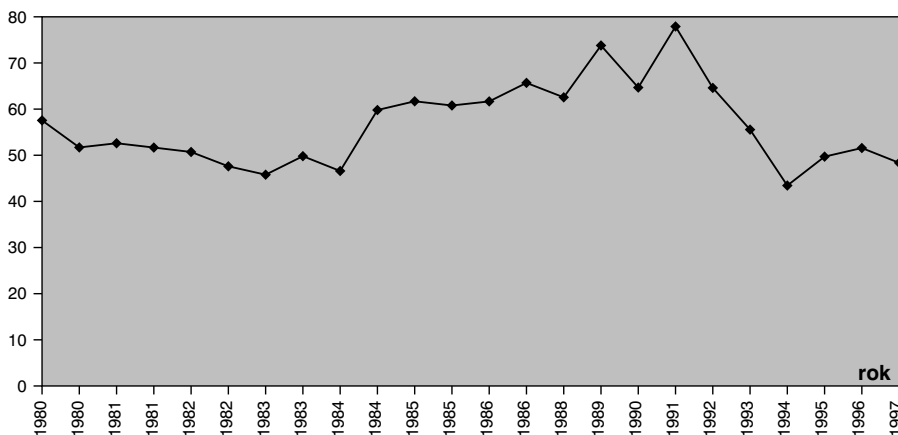
poziomie „wysokiej” polityki – elit rządzących czy wąskich grup interesów, ale integracja całego społeczeństwa. Dzisiaj oceny polityki informacyjnej są różne; przeważa opinia, że działania rozpoczęto zbyt późno (M.L.) (E.G.S.).

Okres od momentu złożenia wniosku o przyjęcie – 28 lipca 1977 r. do momentu zakończenia negocjacji – 12 czerwca 1985 r. to bez mała osiem lat. W tym czasie opinia publiczna dowiedziała się o trzech większych kryzysach związanych z „odpychaniem” Hiszpanii przez Francję; zastopowano negocjacje, by potem błyskawicznie pokonywać problemy wcześniej nie do pokonania. Nie zawsze działania rządu były słuszne. Najczęściej były to opóźnione reakcje zdroworozsądkowe, aniżeli przemyślana strategia. To samo można powiedzieć o obu rządach (centroprawicowy UCD oraz Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza, PSOE) mających zarządzać całym procesem negocjacyjnym. Trzeba tu dodać, że odmiennego zdania jest Miguel Busturia, były doradca ministra Calvo Sotelo, odpowiedzialny za „program działań wewnętrznych” (czyli polityki informacyjnej), który stwierdza: „Te działania nie były retorycznym uzupełnieniem negocjacji, ani usprawiedliwieniem strategii. Były wynikiem głębokich przemyśleń” (PiS/35).

Kiedy zaczęły się zbliżać negocjacje i podjęto pierwsze decyzje personalne, opozycyjne partie polityczne zaczęły wyrażać swoje krytyczne uwagi na temat działań rządu zarówno co do nieuwzględniania opinii opozycji w projekcie o tak ważnym znaczeniu narodowym, jak i braku zaangażowania szerokich grup społecznych (co – zdaniem PSOE – groziło brakiem legitymizacji ewentualnej umowy akcesyjnej – PiS/18). Przedłużające się negocjacje stały się przedmiotem przetargów politycznych i wzajemnych oskarżeń o nieudolne zarządzanie nimi. Opozycja (PSOE) wysuwała przed wyborami takie same oskarżenia, jakie wysunięto przeciwko niej, kiedy doszła do władzy i objęła prowadzenie negocjacji. Negocjacje stały się więc przedmiotem przetargów politycznych, choć nigdy nie oznaczało to negacji ogólnego kierunku polityki zagranicznej państwa – co miało miejsce w Portugalii, a zwłaszcza w Grecji – lecz tylko krytykę sposobu prowadzenia negocjacji.

Poniższy wykres pokazuje ewolucję deklarowanego poparcia dla członkostwa we Wspólnotach, zgodnie z danymi uzyskanymi w badaniach Eurobarometru przeprowadzanych w Hiszpanii od 1980 r. wiosną i jesienią.

Poparcie dla członkostwa



Nie oznacza to, że nie podjęto żadnych działań. Wręcz przeciwnie: równoległe z rozpoczęciem przygotowań do negocjacji w 1978 r. z polecenia ministra ds. stosunków ze Wspólnotami Europejskimi uruchomiono działania nastawione na informowanie społeczeństwa o całej złożoności stosunków hiszpańsko-wspólnotowych oraz o rzeczywistości Wspólnot. Celem tych akcji było udzielanie odpowiedzi na wątpliwości i rozwiewanie niepokoju grup społecznych (organizacji zawodowych) w związku z integracją. Zgodnie z deklaracjami hiszpańskich urzędników stała akcja informacyjna miała powodować, by „człowiek z ulicy” czuł się włączony w proces integracji ze Wspólnotami (EGS/786). Od 5 lutego 1979 r. do 8 września 1982 r. w siedzibie Ministerstwa ds. Stosunków ze Wspólnotami odbyło się „175 posiedzeń roboczych z grupami związkowców i przedsiębiorców, 210 spotkań sektorowych i 4 seminaria z dziennikarzami. Ministerstwo uruchomiło, współorganizowało lub brało udział w 2593 seminariach, konferencjach i dyskusjach przy okrągłym stole na temat przystąpienia. W tych spotkaniach uczestniczyło 50 tysięcy osób” (Bassols, 1995).

Pierwszą grupą zawodową, którą objęły działania programu polityki informacyjnej (grudzień’78 – styczeń’79), byli dziennikarze. Rozpoczęto wydawanie broszur informacyjnych o Wspólnotach, otwarto biuro informacyjne oraz ogólnodostępne centrum dokumentacji. Bardziej skoordynowane działania z zakresu PR rozpoczęto pod koniec 1978 r. serią konferencji z wybitnymi osobami (np. z ambasadorem Ullastresem w Wyższej Szkole Dyplomatycznej). Później rozpoczęto działania formatywne (kształceniowe), skierowane do konkretnych grup zawodowych i nastawione na omówienie konkretnych tematów na poziomie profesjonalnym, dla osób bezpośrednio związanych z działalnością, która będzie podlegała zmianom (prawnym i nie tylko) w wyniku rozszerzenia (Gonzalez Sanchez).

Akcja rządowa Programa de Accion Interior zgodnie z De Busturia miała cztery cele (podaję za Sanchez, s. 36):

- stałe informowanie negocjatorów w Brukseli o opinii przedstawicieli sektorów negocjowanych,
- przygotowanie administracji publicznej do akcesji,
- przekazywanie hiszpańskiemu społeczeństwu informacji – tak dokładnych jak tylko to możliwe – o implikacji członkostwa,
- dostarczanie negocjatorom wewnętrznej struktury umożliwiającej informowanie opinii publicznej oraz zewnętrznej struktury w państwach członkowskich umożliwiającej wywieranie nacisku w zależności od potrzeb.

Rola Ministerstwa ds. Stosunków ze Wspólnotami wiązała się też z koordynacją działań podjętych przez inne instytucje, również pozarządowe, które były zachęcane do włączania się w działalność informacyjną (SiP/37). Niektóre z nich widziały swój udział w tej działalności jako część swojej pracy strategicznej. Na przykład Konfederacja Przedsiębiorców Hiszpańskich (Confederacion Española de Organizaciones Empresariales – CEOE) uznała potrzebę pomocy przedsiębiorcom w dostosowaniu się do nowych warunków. Izby handlowe również chętnie się włączyły w kampanię rządową. Było to tym ważniejsze zaangażowanie, że te grupy od 1968 r. miały swoje biura w Brukseli i była dla wielu przedsiębiorców głównym źródłem informacji.

Pierwsza kampania propagandowa lansowana, w ramach akcji rządowej, trwała trzy miesiące i odbyła się pod hasłem „Integracja Hiszpanii z EWG: kiedy? jak? dlaczego?”

(SiP/39). Ministrowie odwiedzali stolice regionów i spotykali się z lokalną administracją, z każdym zainteresowanym, z przedstawicielami lokalnych grup interesów itd. Program tych spotkań był z góry zaplanowany i jednakowy dla całego kraju. Ich wyniki były odnotowywane w raporcie przedstawianym hiszpańskiej Radzie Ministrów, zawierającym informacje o wyrażanych obawach, nadziejach i pomysłach. Były to działania systematyczne, na wielką skalę, nastawione na informowanie i korygowanie błędnych wyobrażeń. Zabrakło jednak profesjonalnego marketingu politycznego – nie było makrostrukturalnej (socjologicznej) identyfikacji grup docelowych, oceny obaw w poszczególnych grupach. Zabrakło planów dotyczących mikrostrukturalnych (psychologicznych) metod argumentacji i perswazji.

Nie kupowano „okienek” w telewizji do prowadzenia kampanii propagandowej (poza projekcją niewielu filmów „informacyjnych”). Wynikało to raczej z braku środków, aniżeli braku świadomości o możliwych niepożądanych konsekwencjach tej sytuacji. W wyniku tego kampania przybrała bardziej kształt nie w pełni zamierzonego i skoordynowanego PR.

Znacznie lepiej przeprowadzone były te części akcji wewnętrznej, które dotyczyły zapewnienia sprawnego przepływu informacji wewnątrz administracji. Dotyczyło to przekazywania dokumentów (i opracowań) publikowanych przez Komisję Europejską wszystkim zainteresowanym jednostkom administracyjnym, grupom interesów, komisjom parlamentarnym itd. Częściowo ta sprawność była związana z tym, że struktura Ministerstwa ds. Stosunków ze WE miała charakter zespołu zadaniowego (*team*). Była to bowiem mała grupa o wyraźnych kompetencjach – na tym poziomie administracja hiszpańska rzeczywiście dobrze się spisała.

Hiszpanie od początku zdawali sobie sprawę, że „w chwili prawdy, zgodnie z traktatami, przystąpienie musi być zaakceptowane jednogłośnie przez wszystkie państwa członkowskie (...). Należy wobec tego równoległe z negocjacjami prowadzić dyskretne i skuteczne akcje bilateralne” (Calvo Sotelo, cytuję za SiP/50). W ramach tych akcji planowano: bezpośredni lobbing wobec rządów i instytucji wspólnotowych, partii politycznych oraz grup społecznych i ekonomicznych. Promowano dialog między sektorami, których interesy były postrzegane jako konfliktogenne, by unikać upolitycznienia (eskalacji) konfliktów. Próbowano wykorzystać już istniejące więzi biznesu z zagranicą w celu upowszechniania hiszpańskiego punktu widzenia. Głównymi kanałami realizacji tych zamierzeń miały być ambasady hiszpańskie oraz już wspomniane biura podmiotów gospodarczych Hiszpanii w krajach Wspólnot. Głównymi grupami docelowymi tych działań miały być: nieprzychylne partie polityczne (decydujące w dniu ratyfikacji), Parlament Europejski, liderzy opinii publicznej, wspólnotowy Komitet Ekonomiczno-Społeczny, grupy społeczne i ekonomiczne w sektorach „wrażliwych” i opinia publiczna.

W tym przypadku, choć znowu zamierzenia były słuszne i śmiałe, realizacja okazała się zdecydowanie mało skuteczna, rozpoczęta zbyt późno i ograniczona do minimum: do Francji. Działania podjęte względem innych krajów dotyczyły przede wszystkim świata wysokiej polityki i dyplomacji, a miały ostatecznie niwelować nieprzychylność Francji i zapobiec najgorszemu: takiemu wetu, jakie spotkało Wielką Brytanię w 1963 r.

Opinia Komisji Europejskiej

Ze strony Komisji odpowiedzialnym za prowadzenie negocjacji był jej wiceprzewodniczący, włoski komisarz Lorenzo Natali. Stał on na czele grupy zadaniowej *task*

force, złożonej z urzędników reprezentujących różne dyrekcje Komisji. 20 kwietnia 1978 r., po pierwszych burzliwych dyskusjach między krajami członkowskimi, Komisja przekazała Radzie trzy raporty pod wspólnym tytułem „Przemyślenia dotyczące problemów związanych z rozszerzeniem”, bardziej znanymi jako *fresco*. Była to analiza problemów w trzech rozdziałach: sprawy ogólne (tło polityczno-gospodarcze), okres przejściowy i implikacje instytucjonalne oraz skutki ekonomiczne i sektorowe. W pierwszym rozdziale stwierdzano, że motywacja trzech krajów kandydujących ma charakter przede wszystkim polityczny, jako że szukają one zakotwiczenia dla nowych instytucji demokratycznych. *Fresco* zawierał stwierdzenia będące wyraźnym zielonym światłem dla rozszerzenia: niespełnienie przez Wspólnotę oczekiwań trzech demokratycznych krajów oznaczałoby sprzeniewierzenie się zasadom, na których jest ona zbudowana. Oprócz politycznego wyrazu woli Komisji, dokument zawierał długą listę obaw związanych z aspektami ekonomicznymi i instytucjonalnymi rozszerzenia. Podkreślał konieczność wzmocnienia spójności (*cohesion*) krajów członkowskich oraz potrzebę jedności ekonomicznej i monetarnej oraz unii politycznej, co było – zdaniem Komisji – warunkiem sprawności i rozwoju wspólnoty dwunastu. *Fresco* proponuje ustanowienie pomocy finansowej dla kandydatów, pod warunkiem utrzymania ostrej dyscypliny ekonomicznej. Dokument zawiera analizę trudności, jakie mogą się pojawiać w: polityce ekonomicznej, rolnictwie, energetyce, sprawach socjalnych i polityce regionalnej, ale bez szczegółowego omawiania tych kwestii osobno dla każdego kraju, ani sugerowania stanowiska negocyjacyjnego Wspólnot. Zawierał również propozycję rozpoczęcia współpracy politycznej, przy czym wyrażał zaniepokojenie skutkami rozszerzenia dla polityki zagranicznej Wspólnot z krajami południowego Morza Śródziemnego oraz krajów ACP (Afryki – Karaibów – Pacyfiku). Jeśli chodzi o dalsze propozycje, *fresco* sugerował, by okresy dostosowawcze mieściły się w granicach 5-10 lat. Proponował zmiany instytucjonalne idące w kierunku zwiększenia zakresu decyzji podejmowanych większością głosów zamiast jednomyślności w Radzie.

Ani traktaty, ani procedury decyzyjne nie przewidują opracowania przez Komisję takiego dokumentu, jakim jest *fresco*. Po nim i zgodnie z normami Komisja przygotowała Opinię (*avis*) o Hiszpanii. W odróżnieniu od przypadku greckiego, kiedy to Opinia powstała bez udziału zainteresowanych, tym razem Hiszpanie uczestniczyli, odpowiadając na pytania zawarte w 22 kwestionariuszach przygotowanych przez Komisję. 29 listopada 1978 r. Komisja przedstawiła przychylną Opinię o przystąpieniu Hiszpanii do WE. Opinia była uszczególnieniem *fresco*. Zawierała ocenę wpływu, jaki będzie miało przystąpienie Hiszpanii do Wspólnot na różne sektory ekonomiczne, oraz ocenę ogólną:

- 1) W dziedzinie przemysłu Komisja zwracała uwagę na potrzebę zniesienia barier celnych, harmonizacji warunków konkurencji, zwłaszcza w sferze fiskalnej, oraz na włączenie Hiszpanii do procesu restrukturyzacji przemysłu znajdującego się w stanie kryzysu we Wspólnotach.
- 2) W dziedzinie rolnictwa zwracano uwagę na wyjątkową sytuację Hiszpanii, jako że jej przystąpienie oznaczało zwiększenie areału rolniczego Wspólnoty o 30%, aktywnej populacji rolniczej o 31% i o 30% produkcji. Przy czym 58% eksportu produktów hiszpańskich trafiało już wtedy na rynek Wspólnot, podczas gdy tylko 10% hiszpańskiego importu tych produktów pochodziło ze Wspólnot. Oceniano, że największe kłopoty będą z produkcją rolną śródziemnomorską. Opinia sugerowała, by zmiany cen następowały w sposób stopniowy w okresie przejściowym. Drugi

poważny problem związany z rolnictwem dotyczył różnicy strukturalnej w produkcji oraz niskiego poziomu dochodów rolników hiszpańskich.

- 3) W zakresie polityki regionalnej i społecznej Opinia zwracała uwagę na zwiększoną liczbę regionów niskorozwiniętych i na potrzebę ich przekształcenia. Potrzeba restrukturyzacji przemysłu oraz ucieczka ludności wiejskiej do miast niosły ze sobą poważne trudności w polityce zatrudnienia.
- 4) W stosunkach z zagranicą podkreślano wzrost potencjału handlowego, ale też utrudnienia w polityce, zwłaszcza wobec innych krajów śródziemnomorskich.
- 5) W „okresach przejściowych” proponowano, by stały się one kwestią negocjacji, bez sugerowania okresu czasowego, o jakim należało myśleć.

19 grudnia 1978 r. Rada, po akceptacji Opinii Komisji, postanowiła rozpocząć negocjacje.

Początek negocjacji

Negocjacje zostały formalnie otwarte 5 lutego 1979 r. w Brukseli; tego dnia bowiem odbyło się pierwsze spotkanie konferencji na poziomie ministerialnym. Strona hiszpańska (jak i portugalska) zakładała, że rozpoczęte właśnie negocjacje powinny prowadzić do rozszerzenia Wspólnoty na początku 1983 r. Zgodnie z propozycją francuską, uzgodniono, że negocjacje rozpoczną się od wypracowania przez strony „wspólnej podstawy” negocjacji (*vue d'ensemble*), w trakcie której przedstawią one swoje stanowisko co do sposobu przyjęcia przez Hiszpanię *acquis* oraz poglądy w sprawie okresów przejściowych. Na tej podstawie powinny być prowadzone właściwe negocjacje nad poszczególnymi dziedzinami. Podczas tego spotkania, ze względu na „pojawiające się opinie” (Gonzalez Sanchez, 1980) o wprowadzeniu w wyniku negocjacji „otwartych” okresów dostosowawczych, strona hiszpańska oświadczyła, że negocjuje się okresy przejściowe, wyraźnie ograniczone w czasie i o podobnej długości dla wszystkich obszarów negocjacyjnych. Obawy Hiszpanii były związane ze stanowiskiem Francji, nieprzychylniej otwarciu Wspólnoty na hiszpańskie produkty rolnicze.

Od rozpoczęcia negocjacji do 4 czerwca 1980 r. odbyły się spotkania z Komisją, których celem było zapoznanie strony hiszpańskiej z *acquis* oraz analiza rozbieżności w prawodawstwie (*screening*). Przewidywano przeprowadzenie drugiej tury spotkań, poświęconej analizie prawodawstwa (*screening*), jakie mogłoby zostać uchwalone w trakcie negocjacji. Pierwszy *screening* obejmował następujące dziedziny: 1) transport, 2) informatyka, 3) statystyka, 4) prawo celne, 5) stosunki z zagranicą, 6) ekonomia i finanse, 7) system fiskalny (skarż państwa), 8) sprawy socjalne, 9) zakładanie przedsiębiorstw i świadczenie usług, 10) energia, EWG-EWWiS, Euratom, badania naukowe, 11) harmonizacja prawa, 12) środowisko i ochrona konsumenta, 13) konkurencja, 14) polityka regionalna, 15) rybołówstwo, 16) sprawy statutowe i instytucjonalne oraz budżetowe, 17) rolnictwo.

W trakcie rozmów z Komisją starano się oczyścić przedpole negocjacyjne, ale odmiennie aniżeli w przypadku Grecji – Hiszpanie wskazywali na nawet drobne problemy, sugerując przy nich negocjowanie okresów przejściowych. Rząd hiszpański zobowiązał się nie poświęcać interesu żadnego sektora w imię szybkiego zakończenia negocjacji. Wbrew więc wyznaczonemu celowi politycznemu, wdano się w szczegółowe

negocjacje, do których np. Grecy chcący „zdążyć przed Hiszpanią” nie dopuścili. Ze swojej strony Komisja – albo z obawy przed „ukrytymi” trudnościami, albo z chęci przedłużenia negocjacji – również przyjęła strategię drobiazgowego sprawdzania.

Pierwsze spotkanie konferencji na poziomie zastępców ministrów odbyło się 15 czerwca 1979 r. W jego trakcie ustalono konkretne reguły proceduralne oraz uzgodniono rozdziały negocjacyjne („*Tete de chapitre*”): 1) „Unia celna i wolny przepływ towarów (w sektorze przemysłowym)”, 2) „EWWiS”, 3) „Stosunki z zagranicą”, 4) „Rolnictwo”, 5) „Rybołówstwo”, 6) „Wolny przepływ pracowników i polityka socjalna”, 7) „Prawo zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług”, 8) „Polityka regionalna i pomoc państwa”, 9) „EWEA (Euratom)”, 10) „Przepływ kapitału i polityka ekonomiczna”, 11) „Sprawy finansowe i budżetowe”, 12) „Instytucje”, 13) „Zarządzenia przejściowe”, 14) „Inne”. Te rozdziały obejmowały w zasadzie zbiór wszystkich dziedzin aktywności i prawodawstwa Wspólnot. Pozostawiono otwartą możliwość tworzenia nowych rozdziałów negocjacyjnych w trakcie negocjacji.

Od pierwszego spotkania na poziomie zastępców strona hiszpańska podkreślała, że nie chce zostawiać najbardziej złożonych („wrażliwych”) rozdziałów na koniec negocjacji. Dlatego nalegała, by takie sprawy, jak: rolnictwo, polityka społeczna i unia celna były podejmowane od początku. Rozdział o „Zarządzeniach przejściowych” (*medidas transitorias*) stanowi podstawową część finalnego „pakietu negocjacyjnego”, wobec tego uzgodniono, że będzie negocjowany później. Odłożono także rozdział instytucjonalny.

Rzeczywisty początek negocjacji miał miejsce we wrześniu 1979 r. podczas prezydencji Irlandii. Zgodnie z uzgodnieniami zaczęto od dokonania globalnego rozeznania *vue d'ensemble*. W praktyce miało to oznaczać przedstawienie przez obie strony zbioru stanowisk w poszczególnych rozdziałach. 18 września odbyła się druga runda ministerialna i od tego momentu spotkania konferencji odbywały się co miesiąc. Zostały w nich przedstawione kolejne dokumenty negocjacyjne. Jeśli chodzi o *vue d'ensemble*, Hiszpanie – w odróżnieniu od Greków – nie burzyli się i rzeczywiście przedstawili swoje stanowiska w większości rozdziałów, czego z kolei nie uczyniły Wspólnoty, twierdząc, że trzeba zacząć na jej wewnętrzne uzgodnienia.

Warto zauważyć, że rozdział negocjacyjny „Unia celna i wolny przepływ towarów” dotyczył wyłącznie zniesienia barier celnych w sektorze przemysłowym, nie zaś opłat celnych produktów rolnych (przetworzonych albo nie) negocjowanych oddzielnie, ani produktów negocjowanych w ramach EWWiS. Również sprawy celne „szczególne”, czyli dotyczące specjalnych stref ekonomicznych, takich jak: Wyspy Kanaryjskie, Ceuta i Melilla, odłożono do oddzielnych późniejszych negocjacji.

Strona hiszpańska uznała za niezbędne wprowadzenie okresów przejściowych w celu zniesienia ceł w sposób stopniowy i symetryczny dla obu stron. Ustalenie długości okresu przejściowego pozostawiono do negocjacji „pakietu finalnego”, choć już na początku Hiszpanie sugerowali swoje preferencje w zakresie „od 5 do 10 lat”, w duchu lityry *fresco*. Niemniej stanowisko Rady było mniej jednoznaczne. Sugerowała ona również potrzebę stopniowego zniesienia barier, ale zamiast mówić o długości okresu, mówiła „tak szybko jak to tylko możliwe” po przystąpieniu. Uzgodniono, że podstawą zniesienia barier będą „rzeczywiście stosowane” opłaty celne w określonym (choć jeszcze nie ustalonym) czasie.

Równoległe do zniesienia barier celnych Hiszpania zobowiązała się do wprowadzenia, w takim samym okresie, w sposób stopniowy wspólnej taryfy zewnętrznej. Uzgodniono też, że w każdym przypadku Hiszpania będzie się dostosowywać do tzw. preferencji wspólnotowej, według której „w żadnym przypadku nie będzie się stosować, w stosunku do krajów członkowskich, opłat mniej korzystnych aniżeli względem jakiegokolwiek kraju trzeciego”. Jedynym wyjątkiem była tu Portugalia, która równoległe negocjowała przystąpienie do Wspólnot, i która była już objęta specjalną umową zniesienia barier podpisaną przez Hiszpanię z krajami EFTA.

Przewidziano wprowadzenie do umowy „klauzuli ochronnej” dla obu stron, co umożliwiłoby, w okresie przejściowym, stawiać czoło poważnym, wyjątkowym trudnościom w jednym lub wielu sektorach ekonomicznych.

Rozmowy dotyczące EWWiS (węgiel i stal) rozpoczęły się od uzgodnienia potrzeby ustanowienia okresu przejściowego dla zniesienia barier celnych. Hiszpania była gotowa przyjąć system cenowy Wspólnot w tym zakresie od momentu akcesji, pod warunkiem zniesienia restrykcji nałożonych przez Wspólnoty w wymianie handlowej.

Rozdział pod tytułem „Stosunki z zagranicą” dotyczył wspólnej polityki handlowej. Wspólnoty nie miały wówczas żadnej polityki zagranicznej wykraczającej poza handel, która znalazłaby się w *acquis communautaire*. Ten rozdział został podzielony na dwie części: (1) „Autonomiczna polityka handlowa” obejmowała zarządzenia Wspólnot mające regulować wymianę handlową, np. polityka celna, zasady obowiązujące w imporcie i eksporcie towarów, ochrona przed dumpingiem, premie i subwencje eksportowe oraz (2) tradycyjna polityka handlowa, która dotyczyła reguł wynikających z umów zawartych przez Wspólnoty z krajami trzecimi, obejmująca także umowy wielostronne, umowy dwustronne oraz inne polityki wspólnotowe o handlowych reperkusjach.

Uzgodniono, że Hiszpania przyjmie większość prawodawstwa od momentu przystąpienia. Wyjątek to wspólna polityka liberalizacji względem krajów trzecich, spod której chciała wyłączyć na czas okresu przejściowego listę określonych towarów tzw. wrażliwych. Hiszpania rezygnuje od momentu przystąpienia z umów preferencyjnych, jakie podpisała z krajami trzecimi oraz pragnie rozszerzenia systemu preferencji ogólnych Wspólnot na kraje Ameryki Łacińskiej oraz jego stosowania wobec produktów do tej pory nim nie objętych, ale istotnych w wymianie handlowej Hiszpanii z tamtą strefą geograficzną. Hiszpanie żądali również okresu przejściowego na wprowadzenie planu antykrzysowego Wspólnot w hutnictwie (*siderurgia*). Sprawy dotyczące śródziemnomorskiej polityki handlowej Wspólnot zostały odłożone na później, ponieważ spodziewano się zmian w tym zakresie i obawiano konsekwencji z tego wynikających dla innych krajów basenu śródziemnomorskiego.

Negocjacje rozdziału dotyczącego polityki fiskalnej rozpoczęły się od sporu wokół wprowadzenia w Hiszpanii podatku od wartości dodanej (VAT-u). Hiszpanie chcieli uzyskać okres przejściowy na jego wprowadzenie. Wspólnoty zaś żądały jego wprowadzenia wraz z przystąpieniem. Argument strony wspólnotowej dotyczył przejrzystości systemu VAT, pozwalającego dodatkowo uruchomić system własnego finansowania, opierającego się na pobieraniu „nie więcej niż 1%” podstawy VAT (co zostało później zmienione). Strona wspólnotowa oskarżała Hiszpanów (i w tej kwestii nigdy nie doszli do porozumienia) o ukryte subwencjonowanie eksportu, polegające na prowadzeniu systemu zwolnień podatkowych. Specjalne strefy ekonomiczne, czyli

Wyspy Kanaryjskie, Ceuta i Melilla, zostały wyłączone z tego rozdziału negocjacyjnego.

Rozdział dotyczący transportu obejmował wyłącznie transport drogowy, jedyny, który był wówczas objęty wspólnotowym prawodawstwem. Hiszpanie uznali za potrzebne wprowadzenie w tym zakresie okresu przejściowego oraz derogacji czasowych. Dotyczyło to przede wszystkim dostępu do rynku usług transportowych, jego organizacji i przede wszystkim harmonizacji warunków konkurencji, w szczególności wprowadzenia tachografu (hiszp. *tacógrafo*) i organizacji sieci warsztatów serwisowych.

W zakresie spraw ujętych w rozdziale „Przepływ kapitału” Hiszpanie chcieli wprowadzić okres przejściowy na stopniową liberalizację ruchów kapitału, o których mowa w listach A i B wspólnotowego ustawodawstwa (dyrektywy Rady z 11 marca 1960 r. i 18 grudnia 1962 r.). Sprawy dotyczące „prawa do zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług” były blisko związane z rozdziałem o przepływie kapitału. Dotyczyło to np. świadczenia usług bankowych i finansowych, ubezpieczenia, udziału w przetargach publicznych i świadczenia usług w wolnych zawodach. Hiszpanie uważali, że w większości tych dziedzin należy wprowadzić dostosowawcze okresy przejściowe. W przypadku wolnych zawodów problem dotyczył dentystów, albowiem w Hiszpanii, zgodnie z definicją uznaną we Wspólnotach, taki zawód nie istniał. Hiszpanie musieli wprowadzić nowe prawo o spółkach, dostosowane do istniejącego we Wspólnotach.

Obszar „Polityka socjalna i wolny przepływ siły roboczej” był dla Hiszpanii ważnym politycznie tematem ze względu na dużą liczbę hiszpańskich pracowników przebywających w krajach Wspólnot. Hiszpanie uważali, że od momentu przystąpienia do Wspólnot należy wprowadzić wolny przepływ siły roboczej. Kładli nacisk na zniesienie wszelkich praktyk dyskryminujących pracowników hiszpańskich już tam przebywających względem pracowników miejscowych. Wspólnoty z kolei uważały za potrzebne ustanowienie okresu przejściowego prowadzącego do objęcia obywateli Hiszpanii zasadą wolnego przepływu siły roboczej. Normy wspólnotowe w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz kształcenia zawodowego miały być przyjęte od momentu przystąpienia. Ustalono też, że od momentu przystąpienia Hiszpanie będą mogli korzystać z Europejskiego Funduszu Socjalnego zgodnie z zasadą współfinansowania [pomoc finansowa Wspólnot miała (zawsze) charakter pomocy uzupełniającej działania władz państwowych].

Rozdział pod tytułem „Polityka regionalna” był ważnym problemem ze względu na – tradycyjnie konfliktogenne – zróżnicowanie regionalne w Hiszpanii. Od początku przedstawiciele Hiszpanii podkreślali chęć zastosowania wspólnotowych regulacji, mówiąc równocześnie o kosztach związanych z zastosowaniem zwłaszcza wspólnotowego systemu pomocy regionalnej oraz wkładu potrzebnego, by sprostać warunkom współfinansowania stawianym przez Komisję (np. w celu korzystania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego). Oprócz tych spraw Hiszpanie podnieśli kwestie projektów nie figurujących w programach ogólnych. Uważali, że część funduszy rozwoju regionalnego, podpadająca pod kategorię „pozakwotową” (5% funduszy nie przeznaczonych dla konkretnego kraju, lecz przeznaczonych na finansowanie specyficznych akcji rozwoju regionalnego w związku z wdrażaniem innych polityk wspólnotowych), powinna być przeznaczona na łagodzenie (prawdopodobnych) negatywnych skutków wprowadzenia polityki Wspólnot.

Rozdział „Sprawy budżetowe” zależał od wyniku negocjacji innych rozdziałów.

Budżet Wspólnot jest finansowany z trzech źródeł: *prélèvements* (opłaty pobierane od importu) rolnicze, opłaty celne i „nie więcej (wówczas) niż” 1% pobieranego VAT-u. Hiszpanie uważali za konieczne wprowadzenie okresu przejściowego, w trakcie którego ich udział w budżecie byłby liczony według specjalnych kryteriów. Udział dopłat rolniczych byłby negocjowany zgodnie z kryteriami negocjacji w rozdziale „Rolnictwo”. Opłaty celne powinny być wniesione przez Hiszpanię po zakończeniu okresu przejściowego. Natomiast zamiast opłat liczonych w zależności od podatku VAT, Hiszpanie proponowali, aby obliczyć ich udział na podstawie PKB, przynajmniej do momentu wprowadzenia VAT-u (na co żądali derogacji). Stanowisko Wspólnot (Komisji) było takie, że system obliczania udziału Hiszpanii powinien być liczony zgodnie z istniejącymi zasadami, a więc podstawą byłyby uzgodnienia w innych sektorach, o ile mogłyby one wpływać na przekazanie zasobów. Pamiętajmy, że kiedy rozpoczęto negocjacje z Hiszpanią, trwał jeszcze spór o udział Wielkiej Brytanii w finansowaniu budżetu (i sposób jego liczenia). Wcześniej Zjednoczone Królestwo wymusiło jego renegezację (1974-1975) i wprowadzenie „mechanizmu poprawiającego”. Margaret Thatcher, niezadowolona z wyniku renegetacji, żądała wprowadzenia dodatkowej „poprawki”, redukującej w nim „nadmierny” udział brytyjski.

Rozdział dotyczący Euratomu: od momentu przystąpienia Hiszpania zobowiązała się zastosować całość regulacji wspólnotowych. Jako kraj nie należący do grona sygnatariuszy traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, podjęła starania o podpisanie umowy z Euratomem i Międzynarodową Agencją Energii Atomowej, zapewniając, że materiały promieniotwórcze w Hiszpanii znajdują się pod kontrolą MAEA. Niektóre kraje członkowskie nalegały, aby Hiszpania przystąpiła do traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej.

Rozdział „Sprawy ekonomiczne i finansowe”: Hiszpanie czynili starania, by doprowadzić do wprowadzenia pesety do systemu ECU, by spełnić warunki udziału w systemie kredytów i pożyczek Wspólnot, aby ostatecznie doprowadzić do pełnego udziału w europejskim systemie monetarnym (który choć miał charakter dobrowolny, określał możliwość udziału w systemie krótkoterminowych pożyczek).

Rozdział „Rybołówstwo”: Hiszpania zobowiązywała się do stosowania regulacji Wspólnot w zakresie wykorzystania i konserwacji zasobów. Podkreślała, że dąży do uznania zasady równego dostępu do wszystkich wód i zasobów, wbrew istniejącym ograniczeniom. Również dostęp do rynku Wspólnot produktów rybnych Hiszpanii powinien być negocjowany zgodnie z ogólnymi warunkami unii celnej. Rozdział dotyczący rybołówstwa (tak jak „rolnictwo”) został odłożony na późniejszą fazę negocjacji, wbrew woli Hiszpanów, pod pretekstem trwania przeglądu *acquis* w tym zakresie przez kraje członkowskie. Nie doszło wówczas więc do przedstawienia stanowiska Wspólnot, ani do bardziej szczegółowego przedstawienia stanowiska hiszpańskiego.

Uderzenie Valery’ego Giscarda d’Estaing (El Giscardaso)

Na początku 1980 r. nastąpiło spowolnienie negocjacji, które zresztą i tak odbywały się bez pośpiechu. Zamiast przedstawienia stanowiska Wspólnot miały miejsce trzy ważne wydarzenia. Pierwsze to deklaracja prezydenta Francji Valery’ego Giscarda d’Estaing przed przedstawicielami rolników francuskich 5 czerwca 1980 r., zgodnie z którą Wspólnoty powinny najpierw uporać się z konsekwencjami pierwszego, a dopiero później podjąć się kolejnego rozszerzenia. Ta wypowiedź została powszech-

nie przyjęta jako wypowiedź przeciwko Hiszpanom i doprowadziła do ochłodzenia stosunków Hiszpanii ze Wspólnotami i zahamowania negocjacji. Drugie wydarzenie to spotkanie Rady Europejskiej w Wenecji w dniach 12 i 13 czerwca 1980 r., na którym wypowiedziano się za przeprowadzeniem wewnętrznej zmiany strukturalnej, mającej „w perspektywie rozszerzenie”. Trzecie to lipcowa odmowa Rady Ministrów przyjęcia terminu zakończenia negocjacji z Hiszpanią i Portugalią w 1983 r. Termin ten początkowo uznano za realistyczny.

Kryzys, jaki przeżywały Wspólnoty, doprowadził do zahamowania negocjacji. Miał on rzeczywiście swoje początki w pierwszym rozszerzeniu: niezadowoleni Brytyjczycy uzależniali zgodę na ceny produktów rolnych od rozwiązania problemu ich udziału w budżecie. Jak już widzieliśmy, sytuacja kryzysowa nie wpłynęła jednak na przyłączenie Grecji do Wspólnot 1 stycznia 1981 r.

Hiszpanie stanęli przed dylematem, czy przerwać negocjacje, czy godzić się na powolny postęp w sprawach nie wywołujących kontrowersji. Podjęto decyzję, by trwać przy negocjacjach. Dla Hiszpanii ten okres „przerwy negocjacyjnej” trwał do połowy 1981 r. W tym czasie Hiszpanie będą próbowali posuwać do przodu negocjacje w łatwych – nie objętych wewnętrznymi sporami ani wrażliwych pod innymi względami – sektorach.

W tym czasie w Hiszpanii dochodzi do przetasowań instytucjonalnych. 27 lutego 1981 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych przejmuje sprawy negocjacji, które do tej pory były w gestii Ministerstwa ds. Stosunków ze Wspólnotami Europejskimi. W MSZ zostaje powołany Sekretariat Stanu ds. Stosunków ze Wspólnotami Europejskimi, kierowany przez dotychczasowego ambasadora przy Wspólnotach, Raimundo Bassolsa. Ministrem spraw zagranicznych zostaje Eduardo Punset, a były minister Calvo Sotelo zostaje wiceprezydentem ds. gospodarczych. Przetasowania te nie zmieniły kierunku czy sensu politycznego negocjacji, wręcz odwrotnie: miały podkreślać ich wagę.

Próba zamachu stanu, jaka miała miejsce w Hiszpanii w lutym 1981 r., skłoniła rząd do wyraźniejszego określenia politycznego charakteru priorytetu procesu przystąpienia do Wspólnot. Po stronie Wspólnot natomiast nie spowodowała żadnej radykalnej zmiany w stosunku do negocjacji, z wyjątkiem rezolucji Parlamentu Europejskiego z 11 marca 1981 r., w której prosi się o przyspieszenie procesu negocjacyjnego właśnie w związku z próbą zamachu i potrzebą stabilizacji demokracji w Hiszpanii. Prośba pozostała bez echa.

W czerwcu wiceprzewodniczący Komisji odpowiedzialny za negocjacje (Natali) odmówił określenia terminu zakończenia negocjacji. Francuski minister odpowiedzialny za sprawy europejskie, Chandernagor, 13 lipca 1981 r. – w tym samym dniu, kiedy trwało kolejne spotkanie konferencji negocjacyjnej na poziomie ministerialnym – ogłosił, że strona francuska wyklucza postęp w negocjacjach na temat rolnictwa, póki kraje członkowskie nie dojdą do konsensu co do reformy tzw. zielonej Europy. Poza tym postawił warunek, że prowadzenie dalszych negocjacji na temat „unii celnej” nie będzie możliwe, póki rząd hiszpański nie zobowiąże się do wprowadzenia VAT-u najpóźniej w chwili akcesji. Oznaczało to właściwie zawieszenie negocjacji.

Polityka Wspólnot wobec Hiszpanii szła dwoma torami: publiczne głoszenie gotowości do negocjacji i przyjęcia Hiszpanii oraz faktyczna blokada negocjacji. Była to polityka typu „Tak, ale...”. Hiszpanie konsekwentnie postanowili „trwać” przy

negocjacjach, nawet gdyby spotkania konferencji negocjacyjnej miały być „puste”.

Impas negocjacyjny trochę ustąpił w wyniku stanowiska uzgodnionego przez Radę Ministrów 14 września 1981 r., umożliwiającego podjęcie negocjacji w obszarze „Unia celna” oraz dopuszczającego omówienie tematów „rolniczych” w sektorach nie objętych wewnętrznym procesem reform. Podczas następnego spotkania konferencji na poziomie ministrów, 26 października 1981 r., Wspólnoty przedstawiły dwie „deklaracje” (nie Wspólne Stanowiska) na temat „unii celnej” i „rolnictwa” oraz zobowiązała się do przedstawienia kolejnej deklaracji na temat „spraw socjalnych”. Hiszpanie podkreślają, że negocjacje powinny się toczyć „równolegle” z reformą wewnętrzną (a nie „po”) oraz że sama reforma Wspólnot powinna uwzględniać nie tylko interesy obecnych członków, ale również przyszłych (wówczas negocjujących). To stanowisko hiszpańskie oznaczało chęć udziału w rozmowach na temat reformy Wspólnot. Nawet gdyby je uwzględnić, nie rozwiązałyby to jednak podstawowego problemu, jakim były stanowiska niektórych krajów członkowskich (Wielka Brytania – sprawy budżetowe, Francja – rolnictwo i VAT).

Na jesieni 1981 r. Hiszpanie lansowali ofensywę dyplomatyczną. Sekretarz stanu ds. stosunków ze Wspólnotami, Raimundo Bassols, odwiedził po kolei: Brukselę – 20-21 września; Londyn – 22; Dublin – 23; Bonn – 30; Hagę – 1 października; Luksemburg – 2; Paryż – 7-8; Rzym – 22-23; Ateny – 13 listopada. Duński sekretarz stanu spraw zagranicznych odwiedził Madryt 20 października 1981 r.

19 listopada Parlament Europejski uchwalił kolejną rezolucję wzywającą Radę Europejską oraz Radę Ministrów do ustalenia terminu przystąpienia Hiszpanii i Portugalii do Wspólnot najpóźniej 1 stycznia 1984 r. Na spotkaniu Rady Europejskiej w grudniu 1981 r. nie podjęto jednak inicjatywy Parlamentu. Natomiast oprócz deklaracji woli zakończenia negocjacji (*to bring the negotiations to a successful conclusion*), przypomniano zasadę, że kraj kandydujący musi przyjąć *acquis* taki, jaki będzie obowiązywać w dniu akcesji. W tej samej deklaracji Rada „potwierdziła” swoje intencje stałego „informowania” (*to keep closely informed*) Portugalii i Hiszpanii o rozwoju „współpracy politycznej”.

Do końca 1981 r. doszło do pewnego postępu w negocjacjach przynajmniej w „mniej wrażliwych” kwestiach. Można było już wtedy podzielić rozdziały na trzy grupy: takie, które były właściwie wynegocjowane i można było uznać za „uzgodnione” („transport”, „przepływ kapitału”, „sprawy ekonomiczne i finansowe”), takie, w których pozostało sporo do omówienia, choć niekonieczne miały to być kwestie „wrażliwe” („unia celna i wolny przepływ towarów w sektorze przemysłowym”, „węgiel i stal”, „sprawy fiskalne”, „zasoby własne”, „stosunki z zagranicą” „prawo zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług”, „harmonizacja prawa”, „polityka socjalna i wolny przepływ siły roboczej”, „polityka regionalna”, „Euratom”). Trzecia grupa to rozdziały „rolnictwo” i „rybołówstwo”, które były prawie nietknięte, choć delegacja hiszpańska przedstawiła wcześniej jedną deklarację na temat rybołówstwa, a zarówno Hiszpania, jak i Wspólnoty przedstawiły już pewne deklaracje na temat rolnictwa. Do tej ostatniej kategorii należy zaliczyć rozdział „spraw instytucjonalnych”, który zwykle omawia się na końcu negocjacji.

Pierwszy rozdział, w którym doszło do kompromisu (został „zamknięty”) dzięki akceptacji przez Wspólnoty stanowiska hiszpańskiego, na temat wprowadzenia derogacji czasowej to rozdział o „przepływie kapitału”. W rozdziale pod tytułem „trans-

port” również odnotowano postęp po akceptacji przez Hiszpanię dyrektyw dotyczących usług publicznych i wprowadzenia aparatury kontrolnej (tachografu). W rozdziale „sprawy ekonomiczne i finansowe” doszło do spotkań delegacji na poziomie technicznym w celu wyjaśnienia zobowiązań, jakie musi spełnić Hiszpania. W wyniku tych spotkań uznano, że jedyne kwestie problematyczne (i to w sensie technicznym) to wprowadzenie pesety do ECU, udział Hiszpanii w systemie kredytowym Wspólnot oraz jej udział w systemie monetarnym, przy czym ten ostatni nie stanowił części *acquis*.

Interesujące były wydarzenia wokół rozdziału „Zasoby własne” co do zasad finansowania Wspólnot. Przez dłuższy czas nie było w tej dziedzinie postępu, gdyż te sprawy miały być przedmiotem reformy wewnętrznej uruchomionej przez tzw. problem brytyjski. W wyniku wewnętrznej dyskusji pojawiły się: „problem grecki” oraz „problem niemiecki”, odwołujące się również do zasad finansowania Wspólnot.

W innych rozdziałach delegacja hiszpańska utrzymuje swoje liczne żądania okresów przejściowych i derogacji: na zezwolenia na prowadzenie działalności bankowej i ubezpieczeniowej, na wprowadzenie nowej definicji stomatologa („*praticien de l'art dentaire*”), na stosowanie dyrektywy o zawartości ołowiu w benzynie, na używanie bez różnicowania słów: dżem (hisz. *mermelada*) i konfitura, na utrzymanie nazwy „czekolada” dla wyrobów zawierających mąkę.

Ważny problem w rozdziale „Harmonizacja prawa” dotyczył wprowadzenia w Hiszpanii prawa patentowego Wspólnot (które wówczas nie było jeszcze ratyfikowane przez parlamenty Irlandii, Holandii i Danii). Zgodnie z systemem obowiązującym w Hiszpanii (taki sam był w Portugalii i w większości krajów rozwijających się) prawo miało chronić proces wytwarzania produktów. Prawo wspólnotowe natomiast dążyło do ochrony produktu. Delegacja hiszpańska wypowiadała się za wprowadzeniem „w swoim czasie” Konwencji luksemburskiej (dotyczącej właśnie patentów), ale uważała za potrzebne wprowadzenie długiego okresu przejściowego.

W innych omawianych rozdziałach nie osiągnięto znaczących postępów między innymi w ważnych dla Hiszpanii rozdziałach „Polityka regionalna” i „Sprawy socjalne”, które były przedmiotem dyskusji wewnętrznej Wspólnot. Rząd Hiszpanii podjął jednak decyzję o przygotowaniu projektów rozwojowych, które mogłyby być później finansowane z funduszy wspólnotowych. Równocześnie rozpoczęto zwiększanie funduszy własnych skierowanych na te cele, tak by móc spełniać od momentu akcesji warunek współfinansowania projektów.

Rok 1982 rozpoczął się więc od przyspieszenia negocjacji, choć trwało ono zaledwie 6 miesięcy. 7 stycznia 1982 r. wiceprezydent Calvo Sotelo odwiedził nowego belgijskiego przewodniczącego Rady. W trakcie tej wizyty doszło do nieformalnej umowy co do kalendarza prac w pierwszym półroczu, tak by osiągnąć istotny postęp, zwłaszcza w kwestii umożliwienia zamknięcia wielu rozdziałów. Hiszpanie chcieli też wykorzystać przychylną prezydencję belgijską, by poruszać najtrudniejsze tematy. 21 stycznia przedstawiają m. in. swoje stanowisko w sprawie rolnictwa. Dotyczy ono zarówno spraw sektorów rolniczych, jak i spraw „horyzontalnych”, globalnych dotyczących całego pakietu. Hiszpanie dowodzą w nim, że obawy wyrażane przez kraje członkowskie co do zwiększenia produkcji rolniczej w Hiszpanii po akcesji (z niekorzystnymi skutkami dla udziału na rynku produkcji innych krajów) są nieuzasadnione w świetle możliwości ekologicznych i klimatycznych Hiszpanii. Podczas konferencji negocjacyjnej w lutym 1982 r. delegacja hiszpańska przedstawia nowy dokument na temat „unii celnej”,

w którym potwierdza swoje dążenie do ustanowienia długiego okresu przejściowego na zniesienie barier celnych (nie „5 do 10”, ale 10 lat). Równocześnie ustępuje w sprawie VAT i zobowiązuje rząd Hiszpanii do wprowadzenia nowego podatku najpóźniej w dniu akcesji, zgodnie z żądaniem strony wspólnotowej.

10 marca odbyło się spotkanie konferencji na poziomie ministrów, w trakcie którego doszło do „zamknięcia” sześciu rozdziałów negocjacyjnych: „Przepływ kapitału”, „Transport”, „Polityka regionalna”, „Prawo przesiedlania i świadczenia usług”, „Harmonizacja prawa”, „Sprawy ekonomiczne i finansowe”. Poza negocjacjami (w marcu 1982 r.) doszło również do zmiany w postawie Wspólnoty co do trybu udziału Hiszpanii i Portugalii w dyskusji o współpracy politycznej. Postanowiono, że dwa razy w roku przewodniczący Rady będzie się spotykał z ministrami spraw zagranicznych krajów kandydujących, by omawiać te tematy.

Przychylna Hiszpanom dynamika została zahamowana podczas kolejnego spotkania konferencji ministrów 21 czerwca, kiedy to nie doszło do żadnego uzgodnienia, pomimo że było przewidziane „zamykanie” kolejnych rozdziałów. Natomiast spotkanie Rady Ministrów zadało cios tej dynamice postanowieniem – na prośbę Francji – by Komisja przygotowała do końca roku inwentarz (kolejny po *fresco* i Opinii) problemów, jakie wynikały z przystąpienia Hiszpanii i Portugalii dla polityki Wspólnot oraz dla każdego z krajów członkowskich. Uzasadnieniem tego ruchu była obawa wyrażona przez prezydenta Francois Mitterranda (wybranego 21 maja 1981 r.), że koszt rozszerzenia będzie zbyt wysoki. Od tego momentu dyskusja o rozszerzeniu została zdominowana przez temat jego kosztów dla krajów członkowskich. Mimo ostrego hamowania, utrzymywano regularne spotkania w tym samym comiesięcznym trybie.

Pewne zmiany w postawie strony wspólnotowej podczas negocjacji można przypisać „memorandum greckiemu”, o którym już wspomnieliśmy przy omawianiu negocjacji greckich. Tym razem (w ogóle od tamtego czasu) Komisja okazała się znacznie bardziej sceptyczna, jeśli chodzi o akceptację deklaracji „szybkiego” rozwiązania problemów przez kraje kandydujące.

W 1982 r. pogłębia się różnica w zaawansowaniu między rozdziałami otwartymi i „zablokowanymi”. W każdym razie tam, gdzie były możliwe postępy „czysto techniczne”, uczyniono je. Dalszy rozwój negocjacji zależał od decyzji politycznych wewnątrz samych Wspólnot. W tym roku Hiszpanie zaczynają bardziej aktywnie szukać sprzymierzeńców oraz zapoznawać różne grupy społeczne ze Wspólnotami. Rozpoczęto wizyty i wymianę informacji z sędziami Trybunału Najwyższego i innymi osobami odpowiedzialnymi za stosowanie prawa wspólnotowego przez hiszpańskich sędziów. Poza tym całe drugie półrocze 1982 r. w Brukseli zeszło na przygotowaniu przez Komisję „inwentarza”, a w Hiszpanii na wyborach parlamentarnych.

Koniec 1982 r. przynosi zmianę rządu, co w konsekwencji oznacza wprowadzanie ważnych zmian organizacyjnych i personalnych w grupie negocjacyjnej. Zwycięstwo Socjalistycznej Partii Robotniczej Hiszpanii (PSOE) – 28 października 1982 r. – nie zmieniło jednak kierunku polityki zagranicznej, zwłaszcza w dążeniu do integracji ze Wspólnotami. Nastąpiły zmiany personalne: Fernando Morán zostaje ministrem spraw zagranicznych, a Manuel Marín sekretarzem stanu ds. stosunków ze Wspólnotami Europejskimi. Nowy minister spraw zagranicznych zamierzał osobiście kierować negocjacjami. Wprowadził nowe osoby: Carlosa Westendorpa (przewodniczący Komisji Negocjacyjnej), Fernando Mansito, Pedro Solbesa.

W zakresie zmian instytucjonalnych w Hiszpanii dochodzi w 1983 r. pod nowym kierownictwem do reaktywowania, dookreślenia składu i funkcji Rady Koordynacyjnej Stosunków ze Wspólnotami Europejskimi. Jest to gremium międzyresortowe, mające dwa główne zadania: badanie, omówienie i uzgodnienie propozycji stanowisk negocjacyjnych oraz proponowanie zmian i uzupełnień w prawodawstwie z myślą o przystąpieniu do Wspólnot. Przewodniczącym Rady Koordynacyjnej zostaje minister spraw zagranicznych (Morán), a jego zastępcą sekretarz stanu ds. stosunków ze Wspólnotami (Marín).

Mimo wszystkich trudności, jakie napotkała, grupa odchodząca po wyborach mogła się pochwalić tym, że odbyły się 34 sesje negocjacyjne, w trakcie których udało się zamknąć następujące obszary: przepływ kapitału, transport, polityka regionalna, prawo zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług, harmonizacja prawa, sprawy gospodarcze i finansowe. Istotny postęp odnotowano w: sprawach społecznych, stosunkach z zagranicą, unii celnej i wolnym przepływie towarów w sektorze przemysłowym, EWWiS, Euratomie, sprawach fiskalnych i patentowych. Inne sprawy, np. rolnictwo, były dogłębnie omawiane na poziomie technicznym, a nie na poziomie Rady. W innych sektorach, np. rybołówstwo, stanowisko hiszpańskie zostało już przedstawione (Bassols).

Inwentarz, o jaki prosiła Rada, został przedstawiony 3 grudnia podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze. Komisja stwierdza w nim, że problemy wewnętrzne, jakie przeżywają Wspólnoty, są niezależne od procesu rozszerzeniowego, choć on może je pomnożyć. Jednak zdaniem Komisji koszt rozszerzenia o Hiszpanię i Portugalię nie stanowi obciążenia niemożliwego do udźwignięcia i nie może być uznany za absurdalnie duży w stosunku do wagi politycznej rozszerzenia. Ogólnie Komisja oszacowuje koszt na sumę od 850 do 1400 mln ECU, tj. między 4 a 6% budżetu powiększonych Wspólnot.

1 stycznia 1983 r. Niemcy przejmują przewodnictwo we Wspólnotach. W czasie tej prezydencji postęp w negocjacjach był bardzo nieznaczny, natomiast miały miejsce ważne wydarzenia polityczne: podczas spotkania Rady Europejskiej w Stuttgarcie zostały formalnie „skojarzone”: proces rozszerzenia i proces reformy systemu finansowania Wspólnot. Wyniki negocjacji rozszerzeniowych miały być poddane ratyfikacji w momencie przedstawienia wyników wewnętrznych negocjacji budżetowych. Wówczas ten fakt był szeroko komentowany, przy czym oceny były rozbieżne. Niektórzy sądzili, że takie skojarzenie może przedłużyć proces rozszerzenia w nieskończoność. Inni zwracali uwagę, że problem finansowania Wspólnot jest na tyle palący, że raczej doprowadzi do przyspieszenia negocjacji akcesyjnych, tym bardziej że mówią o tym Niemcy, dający największą „składkę” na utrzymanie Wspólnot. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Stuttgarcie w tzw. mandacie stuttgarckim określono tematy do dyskusji podczas spotkań w drugim semestrze 1983 r.: reforma Wspólnej Polityki Rolnej, reforma budżetowa, tworzenie nowych obszarów działań oraz dostosowanie funduszy strukturalnych. Oczekiwano, że podczas następnego spotkania w Atenach głowy państw i szefowie rządów będą się wypowiadać na ten temat. Choć spotkanie to zakończyło się fiaskiem (nie było nawet wspólnej deklaracji końcowej) – głównie ze względu na ciągnący się „problem brytyjski” – sprawa się nie rozmyła, a nowe francuskie przewodnictwo (pierwsza połowa 1984 r.) zleciło odpowiednim ministrom zajęcie się tymi tematami.

17-18 października 1983 r. podczas spotkania Rady Ministrów (ds. rolnictwa) dochodzi do uzgodnienia wewnątrz Wspólnot reformy regulacji rynku warzyw i owoców. Uzgodnienia obejmują też wino, oliwę, cytrusy. Francja uzyskuje „zrównanie” produktów rolniczych północy z produktami strefy śródziemnomorskiej. Dzięki temu możliwa jest zmiana stanowiska francuskiego wobec rozszerzenia. Nawet prezydent Mitterrand w Hadze (7 lutego 1984 r.) wypowiada się na rzecz szybkiego wcielenia Hiszpanii i Portugalii do Wspólnot. Również w 1983 r. zostają ustalone nowe regulacje dla rybołówstwa, otwierające drogę do uzgodnienia wspólnej polityki w tej dziedzinie i wobec tego zapoczątkowują negocjacje. Wspólnoty przedstawiają swoje stanowisko, przewidujące już od momentu rozszerzenia wprowadzenie kwot na połowy. Stanowisko to Hiszpanie odrzucili. Następuje postęp w sprawach technicznych, udaje się również zamknąć rozdział „fiskalny” i dotyczący Euratomu. W tym ostatnim, wbrew woli niektórych krajów Wspólnot, Hiszpanie nie zobowiązują się do przystąpienia do układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. W sumie rok 1983 to utrzymanie „blokady” wrażliwych rozdziałów w negocjacjach akcesyjnych, ale równocześnie przyspieszenie wewnętrznych procesów Wspólnot, które w konsekwencji zmieniły dość gwałtownie dynamikę procesu w 1984 r., zwłaszcza w kwestii stanowiska i roli Francji.

Wśród sukcesów w 1983 r. Hiszpanie mogli odnotować zamknięcie rozdziału „Sprawy fiskalne”, a to przede wszystkim dzięki zgodzie na wprowadzenie VAT-u najpóźniej w dniu przystąpienia. Uzyskali natomiast pierwszą 4-letnią derogację na zrównanie podatkowe różnych rodzajów tytoniu. Doszło również do zgody na temat ograniczeń i kwot w wymianie tekstyliów (przez okres przejściowy). Ustalono listę 19 produktów, w stosunku do których Hiszpania będzie mogła utrzymywać ograniczenia ilościowe również przez okres 4-letni. Omawiano sprawę okresu przejściowego potrzebnego do dostosowania monopolu hiszpańskich do norm Wspólnot. W ostatnim kwartale 1983 r. częściowo uzgadniano status specjalnych stref ekonomicznych Hiszpanii.

Odnowiona instytucja i nowi członkowie grupy negocjacyjnej nadają inną dynamikę negocjacjom, zarówno wewnątrz – poprzez wyraźniejsze ustalenie priorytetów i dążeń do wprowadzania szybkich zmian w hiszpańskim prawodawstwie, jak i zewnątrz – przez aktywne prowadzenie bilateralnych negocjacji nieformalnych, ułatwionych „podobieństwem ideologicznym” (rządy socjalistów w Hiszpanii, we Francji, w Grecji i we Włoszech).

Zaczyna się organizacja spotkań z ministrami francuskimi, tak by każdy minister hiszpański mógł omawiać ze swoim partnerem wspólnotowym sprawę negocjacji. Nowy rząd stawia przed sobą zadanie poprawienia stosunków z Francją, które znalazły się na najgorszym poziomie od czasu odbudowy demokracji w Hiszpanii. Podejmuje się nie tylko tematy bezpośrednio związane z negocjacjami, ale też z terroryzmem ETA itp. Następuje też ożywienie stosunków hiszpańsko-włoskich oraz rozpoczynają się rozmowy z Wielką Brytanią na temat statusu Gibraltaru, co rokuje poprawę wzajemnych relacji.

Na początku lutego 1984 r. dochodzi do kolejnego bilateralnego spotkania ministrów Francji i Hiszpanii, uczestniczą w nim ministrowie rolnictwa, rybołówstwa, handlu i inni. Mimo okopania się Francuzów na swoich stanowiskach, ministrowie hiszpańscy mieli wrażenie, że są na prostej linii” (Moran). Powiada się, że podczas spotkania

Francuzi chcieli uzyskać od Hiszpanów „przy okazji” zgodę na zakup swojej technologii, do czego jednak nie doszło.

21 lutego 1984 r. Wspólnoty przedstawiły swoje stanowisko w sprawach rolnictwa. Zgodnie z nim produkty hiszpańskie uważane za „wrażliwe” przez Wspólnoty byłyby traktowane przez „wiele lat” tak jak produkty pochodzące z krajów trzecich. Stanowiska zostały oficjalnie zaprezentowane, zaczęło się targowanie. Rząd hiszpański wyznacza negocjatorom trzy cele: szukanie pakietów pozwalających na utrzymanie równowagi między rozdziałami (np. przemysł, rolnictwo, rybołówstwo), dążenie do równowagi wewnątrz rozdziałów (by nie poświęcać mniej konkurencyjnych produktów lub gałęzi dla obrony najbardziej konkurencyjnych), nieoddawanie zawartości jednego rozdziału w celu osiągnięcia szybkiego zamknięcia innego.

Po tym, jak w 1983 r. Niemcy połączyli rozwiązanie sprawy budżetowej z rozszerzeniem oraz po tym, jak Francja zniosła swoje faktyczne weto na początku 1984 r., można powiedzieć, że najważniejsze decyzje zostały podjęte. Następnym ważnym faktem było znalezienie (pod koniec francuskiego przewodniczenia) rozwiązania problemu brytyjskiego oraz podwyższenie zasobów własnych Wspólnot do 1,4% VAT-u. Podczas szczytu Rady Europejskiej w Fontainebleau postanowiono, że „każde państwo członkowskie, które jest obciążone zbyt wysokim wkładem do budżetu w stosunku do jego względnego dobrobytu, będzie mogło uzyskać w odpowiednim momencie poprawkę” (swojego wkładu). Oznaczało to przyznanie Wielkiej Brytanii w 1984 r. miliarda ECU oraz od 1985 r. pewnej kwoty „równoważącej”, równej 66% różnicy między kwotą, jaką Wielka Brytania wnosi do Wspólnot, a kwotą, jaką dostawała jako „kompensację”. Podczas tego samego spotkania Hiszpania i Portugalia uzyskały ustalenie terminu zakończenia negocjacji: powinny się one zakończyć we wrześniu 1984 r., w 1985 r. odbędzie się ratyfikacja umowy przez parlamenty państw członkowskich, a członkostwo wchodzi w życie 1 stycznia 1986 r. W rzeczywistości negocjacje trwały do marca 1985 r., ale w tamtym momencie ważniejsze od samej daty było jej wyznaczenie.

Teraz trzeba było wynegocjować warunki w takich rozdziałach, jak „Rolnictwo”, „Rybołówstwo” i „Sprawy fiskalne”, które pozostawały nietknięte.

Od kwietnia 1984 r. do marca 1985 r. odbywa się 11 spotkań ministerialnych. W tym samym okresie spotkania na poziomie zastępców zostają praktycznie zniesione, ponieważ uważa się, że pozostałe problemy powinny być omawiane przez ministrów (E.G.S./447). Do części spotkań ministrów nie dochodzi, ponieważ kraje członkowskie nie są w stanie uzgodnić Wspólnego Stanowiska.

19 czerwca 1984 r., w kilka miesięcy po wydarzeniach z udziałem rybaków hiszpańskich, o których mówiliśmy, Wspólnoty przedstawiły swoje stanowisko w sprawie rybołówstwa, zgodnie z którym należało utrzymać obecne limity (kwoty połowów) przez 10 lat. Hiszpanie odrzucili tę propozycję: była nie do „sprzedania” w ich kraju.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Dublinie dochodzi do uzgodnienia wewnątrz Wspólnot pewnych mechanizmów chroniących przed nadprodukcją wina: nadprodukcja zostanie wykupiona po obniżonej cenie, poddana destylacji i przerobiona na alkohol przemysłowy, w sytuacji kiedy: a) produkcja przewyższa konsumpcję o 9%, b) cena rynkowa spadnie poniżej 82% ceny oficjalnej dla danego okresu, c) zapasy przewyższają czteromiesięczną produkcję. Równocześnie zapewnia się rolnikom rezygnującym z produkcji winorośli odpowiednią rekompensatę. Ze swojej strony rząd

niemiecki zabezpiecza sobie prawo „podnoszenia jakości” (*bringing up to quality*) swoich win poprzez dodawanie do nich cukru (Nicholson F., 1987). To na tym spotkaniu Papandreu zażądał dodatkowych korzyści dla Grecji w ramach Zintegrowanych Programów Śródziemnomorskich, w zamian za akceptację rozszerzenia.

Mimo groźby greckiej, 18 grudnia 1984 r. udaje się zamknąć kilka ważnych rozdziałów: tzw. instytucjonalny, a także dotyczących unii celnej i wolnego przepływu towarów przemysłowych oraz EWWiS. Na tym etapie ważną rolę odgrywa komisarz Davignon, który aktywnie szuka rozwiązania możliwego do zaakceptowania przez wszystkich. Podczas tego spotkania zostaje powołana grupa redakcyjna (wspólna dla Hiszpanii i Portugalii), która ma przygotować tekst traktatu akcesyjnego, na podstawie tego, co już uzgodniono.

W celu zakończenia negocjacji przed szczytem Rady Europejskiej, przewidzianym na 29 i 30 marca 1985 r., zwołuje się na 17-21 marca maraton negocjacyjny Rady Ministrów pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych Włoch Giulio Andreottiego. Tym razem to on podejmuje się znalezienia kompromisu, utrzymując nieustanne kontakty nieformalne ze wszystkimi delegacjami oraz z przedstawicielami kandydatów i uciekając się do metody konfesjonału. W chwili gdy widać już możliwość kompromisowego rozwiązania, delegacja francuska zaczyna przeliczać na nowo liczbę statków hiszpańskich oraz ilość wina do destylacji (Gonzalez Sanches, 1985).

Pojawia się nawet groźba zwołania referendum we Francji w celu ratyfikacji umowy. Lider opozycji francuskiej Jacques Chirac grozi renegecją, jeśli doszłoby do zmiany rządu we Francji. Jednak w trakcie kolejnego maratonu konferencji, nad ranem 29 marca, dochodzi do globalnego zakończenia negocjacji. Zamyka się rozdziały: „Stosunki z zagranicą”, „Rolnictwo”, „Rybołówstwo”, „Polityka społeczna i wolny przepływ pracowników”, „Zasoby własne”. Inne rozdziały były zamykane wcześniej.

Traktat został podpisany 12 czerwca 1985 r. w Madrycie. Kongres Deputowanych ratyfikował go jednogłośnie.

Wynik negocjacji

Umowa akcesyjna Hiszpanii i Portugalii to 1300 stron, w których są 403 artykuły umowy, 36 aneksów, 25 protokołów oraz 47 deklaracji na temat spraw nie w pełni rozwiązanych.

Unia celna i wolny przepływ towarów przemysłowych zostaną osiągnięte stopniowo w ciągu siedmiu lat, przy czym pierwszy krok ku obniżce ceł zostanie zrobiony 1 marca 1986 r. Do 1989 r. cła powinny być obniżone o co najmniej 50%. Najpóźniej w 1993 r. zostaną zniesione całkowicie. Ilościowe restrykcje importowe zostały ogólnie zniesione, choć Hiszpania otrzymała okres dostosowawczy do czterech lat na stopniową likwidację kwot importowych takich towarów, jak: traktory, telewizory kolorowe, maszyny do szycia oraz broń. Monopole państwowe (benzyna i tytoń) miały być zniesione w ciągu sześciu lat. Cały *acquis* w zakresie konkurencji, harmonizacji prawa, transportu, ochrony środowiska oraz ochrony konsumenta miał zostać wprowadzony od momentu przystąpienia. Wyjątki dotyczą np. niektórych produktów tekstylnych (bawełnianych). Utrzymano trzyletnie ograniczenia w eksporcie do Wspólnoty niektórych produktów przemysłu stalowego. W tym czasie rząd hiszpański mógł subsydiować przemysł w celu restrukturyzacji i dostosowania go do standardów EWG.

Rolnictwo: Przewidziano 7 lat na wprowadzenie wspólnotowej polityki rolnej, natomiast okres 10-letni miał obowiązywać dla wielu tzw. wrażliwych towarów: oliwek i oliwy, owoców i warzyw (dodatkowe mechanizmy niwelujące ceny były przewidziane), niektórych produktów „północnych” (produkty mleczne, zboże, mięso). Wino hiszpańskie miało podlegać tym samym regulacjom, co wina innych krajów Wspólnot (umowa z Dublinem). Przewiduje się obowiązkowe destylowanie wina, jeśli produkcja przekroczy 23,4 mln hektolitrow. Wprowadzono pewne „mechanizmy określające ilości”, by niwelować różnice cenowe w ciągu siedmiu lat.

Rybołówstwo: zrównanie różnic cenowych oraz zniesienie barier celnych rozłożono na 7 lat (z wyjątkiem sardynek – 10 lat). Specjalnym traktowaniem objęto również produkty z tuńczyka i makreli. Liczba kutrów dopuszczonych równocześnie w określonych strefach została ustalona, a na okres przejściowy wprowadzono licencje dla hiszpańskiego rybołówstwa na wodach Wspólnot poza 12-milową morską strefę ekonomiczną. Hiszpanie mieli podporządkowywać się regulacjom wspólnotowym w zakresie wielkości ryb, sprzętu używanego do połowu oraz kwotom i ograniczeniom w ilości wyłowionych ryb gatunków zagrożonych. Hiszpania otrzymała pomoc preakcesyjną w wysokości 28,5 mln ECU na restrukturyzację swojej floty.

Sprawy socjalne: większość regulacji dotyczących Europejskiego Funduszu Socjalnego obowiązywała od momentu akcesji. Komisja uznała, że cała Portugalia oraz dziewięć prowincji hiszpańskich kwalifikuje się do pomocy jako regiony dotknięte przez bezrobocie.

Wolny przepływ pracowników: uzgodniono 7-letni okres przejściowy (Luksemburg – 10 lat), przy czym od momentu przystąpienia hiszpański pracownik już będący we Wspólnocie będzie miał takie same prawa jak pracownik miejscowy. Również członkowie rodziny takiego pracownika będą mieli prawo pracy w tym kraju, o ile w nim mieszkają w chwili przystąpienia Hiszpanii do Wspólnot. Kraje członkowskie mają prawo żądać, by Hiszpanie pragnący podjąć u nich pracę uzyskali najpierw zgodę władz miejscowych. Sytuacja miała być rozpatrzona znowu w 1991 r. Do końca 1988 r. dodatki rodzinne miały być wypłacane według stawek kraju pochodzenia, jeśli rodzina osoby uprawnionej mieszkała tam nadal. Uwzględniono zastrzeżenie, że w przypadku, kiedy istnieje prawodawstwo bardziej korzystne niż to omówione wyżej, nie wolno pogarszać warunków pracy.

Stosunki gospodarcze z zagranicą: uzgodniono wprowadzenie w ciągu siedmiu lat wspólnej taryfy zewnętrznej. Istniejąca taryfa preferencyjna, zagwarantowana przez Wspólnoty krajom śródziemnomorskim oraz krajom ACP w ramach Konwencji z Lomé, miała obowiązywać w Hiszpanii od dnia akcesji.

Zasoby własne: Hiszpania powinna zastosować ten sam system odprowadzania swojego wkładu do systemu finansowania Wspólnot, co wszystkie inne kraje. Aby Hiszpania nie stała się „dawcą netto” do budżetu i żeby zapewnić jej neutralną pozycję, przewiduje się następujące zwroty wkładu: 1986 – 87%, 1987 – 70%, 1988 – 55%, 1989 – 40%, 1990 – 25%, 1991 – 5%, 1992 – 0%. Łączny wkład Hiszpanii i Portugalii do Europejskiego Banku Inwestycyjnego ustalono na 2300 mln ECU.

Instytucje: Portugalia i Hiszpania od momentu przystąpienia miały pełne prawa członkowskie. Oznaczało to, że miały być reprezentowane w instytucjach na tych samych zasadach co inne kraje członkowskie: z uwagi na liczbę mieszkańców – 39 mln

– Hiszpanii przypada kategoria kraju „średniego” między krajami dużymi (Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania) i krajami małymi (Belgia, Grecja, Holandia). Uzgodniono liczbę przedstawicieli Hiszpanii w Parlamencie Europejskim na 60 deputowanych; w przypadku podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w Radzie Hiszpania ma 8 (Portugalia, tak jak Belgia, Holandia i Grecja po 5, natomiast Francja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania po 10). Liczba komisarzy rośnie do siedemnastu, w tym dwóch Hiszpanów i Portugalczyk. Hiszpania będzie miała jednego sędziego w Trybunale Sprawiedliwości, i będzie na zmianę z „dużymi” państwami desygnowała trzynastego, ze względu na konieczność utrzymania nieparzystej liczby sędziów. W Komitecie Ekonomiczno-Społecznym Hiszpania będzie miała 21 członków. Przedstawicielstwo zarządu (*board of governors*) Europejskiego Banku Inwestycyjnego, powiększono do 12, większość przy podejmowaniu decyzji to 7 głosów, które równocześnie muszą oznaczać co najmniej 45% kapitału.

Pomoc regionalna. Umowa dotycząca udziału Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w pomocy dla Hiszpanii nie była uzgodniona aż do spotkania Rady Ministrów (ds. Ogólnych) 17 grudnia 1985 r. Procentowy system alokacji funduszy nie zmienił się; uwzględniono tylko przedziały procentowe dla Hiszpanii: 17,97 – 23,93.

Ocena umowy

Umowa przystąpienia do Wspólnot pomogła Hiszpanii uspokoić i uregulować konflikty występujące tradycyjnie między regionami kraju. Wspólna europejska tożsamość i wspólne interesy wymagające kooperacji załagodziły dawną rywalizację, choć najbardziej radykalne grupy pozostają nieprzejednane (np. ETA). Idea „Europy regionów” nabrała w Hiszpanii szczególnego znaczenia. Umowa wymusiła również na rządach Hiszpanii i Portugalii uregulowanie wzajemnych stosunków, ponieważ musiały one ustalić i podpisać zasady współpracy w czasie 10-letniego okresu przejściowego. To wszystko jest samo w sobie wielkim sukcesem przystąpienia do Wspólnot. Rząd hiszpański bardzo sprawnie ułokował się w środku maszyny przekazującej wszelką pomoc regionalną pochodzącą z Brukseli oraz stał się wyrazicielem interesów tych – do niedawna sobie wrogich – regionów wobec Unii.

Hiszpanie sprawnie lansowali w ciągu ostatnich dwunastu lat wiele „projektów narodowych”, mających – z jednej strony – spowodować szybki wzrost gospodarczy, ale i scalić społeczeństwo wokół wspólnych przedsięwzięć: olimpiada w Barcelonie i Expo w Sewilli czy 500-lecie odkrycia Ameryki.

W wyniku akcesji Hiszpania przyciągnęła olbrzymie inwestycje zagraniczne (około 30 mld w ciągu pierwszych trzech lat), które zmieniły jej krajobraz. Dzięki nim silna peseta mogła wejść w 1989 r. do ERM (Europejskiego Mechanizmu Kursowego).

Tabela pokazuje rozwój gospodarki hiszpańskiej w latach 1985-1994 (%) (Bideleux).

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Wzrost PKB	2,3	3,2	5,5	5,3	5,2	3,7	2,3	0,8	-1,0	1,1
Inflacja	8,8	8,8	4,6	5,8	6,9	6,7	5,9	5,9	4,6	4,7
Bezrobocie	23,0	21,5	20,8	20,6	16,2	16,1	16,3	19,6	23,4	24,0

Dochód narodowy *per capita* w 1986 r. wynosił 72 % średniego dochodu Wspólnot, w 1991 r. natomiast – już 78%. Największym problemem społecznym dzisiejszej Hiszpanii jest bez wątpienia bezrobocie, problem „starszy” niż jej przynależność do Wspólnot, a zatem nie można go przypisać przystąpieniu. Zaskakujące jest natomiast, jak mało skuteczna okazała się akcesja przy rozwiązaniu tego problemu (czego wielu oczekiwało). Nawet dokonanie największych inwestycji w infrastrukturze w historii kraju niewiele pomogło.

Rolnictwo hiszpańskie w zasadzie dobrze przystosowało się do nowej sytuacji (mimo zmniejszenia okresu przejściowego dla produktów rolniczych z 10 do 7 lat). Warto pamiętać, że produkcja żywności w Hiszpanii była całkiem pokaźna i nowoczesna już przed akcesją. Jednak unowocześnienie gospodarki spowodowało spadek udziału rolnictwa w PKB z 5,9% w 1985 r. do 3,5% w 1994 r. Największy wzrost udziału w PKB odnotowano w usługach w sektorze prywatnym (z 41,5 do 45,7%). Wszystkie te liczby oznaczają jednak bezwzględny wzrost.

Rybołówstwo pozostało kwestią problematyczną, przyznane kwoty nie zadowolili Hiszpanów. Ta sprawa została ponownie poruszona podczas negocjacji czwartego rozszerzenia, kiedy to – w stylu Papandreu – rząd hiszpański postawił warunek ratyfikacji umowy, jeśli zostanie rozwiązany problem jej dostępu do wszystkich wód Wspólnot. Wówczas przyznano Hiszpanii dodatkowe kwoty połowów.

Mimo utrzymującego się bezrobocia i trudności z rybołówstwem, przypadek hiszpański jest powszechnie uznawany za sukces. Kraj zaczął się gwałtownie unowocześniać, a stopa życiowa obywateli nigdy nie była równie wysoka. Społeczeństwo bardzo szybko przywykło do integracji (zwłaszcza młodzież) i w pełni korzysta z możliwości, jakie daje np. studiowanie zagranicą (w latach 1989-1994 – 51 tys. młodych ludzi korzystało z programów wymiany studenckiej). Z drugiej strony wielu obywateli północnej Europy przesiedliło się do Hiszpanii, gdzie bierze udział – z powodzeniem – w życiu politycznym. Obecnie 11% studentów europejskich uczy się hiszpańskiego jako drugiego języka.

Hiszpania, tak jak Portugalia, podpisała dalsze umowy integrujące Europę, nawet te „nieobowiązkowe”, jak np. układ z Schengen. Należy też do grupy krajów, które od 1999 r. wprowadzą euro.

PORTUGALIA

Podstawowe informacje

Podobnie jak Grecja i Hiszpania, Portugalia przeżyła w drugiej połowie XX wieku okres dyktatury i reżymów autorytarnych, które doprowadziły do izolacji kraju na arenie międzynarodowej, choć ostracyzm w stosunku do Portugalii nie był tak silny jak wobec Hiszpanii. W każdym razie dyktatura Antonio de Oliviera Salazara, trwająca od roku 1932 do 1968, oraz reakcyjny reżym Marcelo Caetano (kontynuator Salazara), w latach 1968-1974, wykluczały możliwość starania się o członkostwo we Wspólnocie.

Portugalia była „najstarszym sojusznikiem” Wielkiej Brytanii. Stosunki handlowe i polityczne między tymi państwami datują umowy tak stare jak traktat handlowy z 1294 r. (Bideleux). W czasach świetności Imperium Brytyjskiego Portugalia i jej kolonie stały się *de facto* – choć nigdy formalnie – jego częściami. W ten sposób przedsiębiorstwa brytyjskie przejęły kontrolę nad znaczną częścią gospodarki portugalskiej. Ta sytuacja utrzymywała się do lat 70. naszego wieku. Jest to kuriozalna sytuacja kraju imperialnego – mającego własne kolonie, a równocześnie będącego częścią innego imperium.

To wyjaśnia, dlaczego faszyzująca dyktatura Salazara w ciągu II wojny światowej dostarczała aliantom surowców i dlaczego od 1943 r. zezwoliła im na ulokowanie bazy wojskowej na Azorach. To tłumaczy też, dlaczego reżym portugalski, który nie był łagodniejszy od reżymu gen. Franco, nie przeszkodził jednak, by kraj ten został jednak członkiem-założycielem Narodów Zjednoczonych i NATO.

Do końca lat 50. podstawą równowagi ekonomicznej Portugalii były preferencyjne układy handlowe z jej byłymi afrykańskimi koloniami. Równocześnie Portugalia pozostawała w dużym stopniu zależna od Wielkiej Brytanii. Z powodu tej zależności – a może dzięki niej – Portugalia została jednym z założycieli EFTA w 1960 r. W ramach tego układu i z racji niskiego poziomu rozwoju przyznano Portugalii wiele preferencji: dłuższe okresy na liberalizację handlu, możliwość stosowania ceł ochronnych dla rodzącego się przemysłu itd.

Kiedy w 1961 r. Wielka Brytania złożyła wniosek o przyjęcie do Wspólnot, rząd Portugalii został zmuszony do ubiegania się o „połączenie” ze Wspólnotami. Stosowny wniosek został złożony 4 czerwca 1962 r. Nie konkretyzowano jednakże w nim, jakiej formy „połączenia” czy członkostwa poszukiwano.

Pierwsze negocjacje dotyczące warunków współpracy miały się odbyć w lutym 1963 r., zostały jednak przesunięte jako konsekwencja zerwania rozmów Wspólnotami z Wielką Brytanią po pierwszym wecie de Gaulle’a.

Kiedy Wielka Brytania rozpoczęła po raz drugi negocjacje akcesyjne (w wyniku których przystąpiła do Wspólnot), otworzyła się możliwość (konieczność) wznowienia rozmów między Portugalią a Wspólnotami.

Rozmowy zostały podjęte po zakończeniu szczytu głów państw i rządów Wspólnot w Hadze, który odbył się w dniach 1-2 grudnia 1969 r. Omawiano na nim zasady rozszerzenia, w wyniku czego zapadły również decyzje o podjęciu rozmów między innymi z Portugalią. Pierwsze spotkanie Rady Ministrów z Rui Patricio, ministrem spraw

zagranicznych Portugalii w rządzie Cateano, odbyło się w Brukseli 24 listopada 1970 r.

Rui Patricio z zadowoleniem przyjął gotowość Wspólnot do rozmów. Podkreślał, że Portugalia była członkiem-założycielem NATO, OEEC (poprzednik OECD) i EFTA, a przez ostatnie lata brała udział w liberalizacji handlu, usług i przepływie kapitału. Podkreślał fakt, że 24% eksportu i 40% importu Portugalii już wtedy przypadało na sześć krajów Wspólnot. Te same wskaźniki w przypadku handlu z EFTA wynosiły 48% eksportu i 29% importu (Bideleux).

Mówiąc o poziomie gospodarki Portugalii, Rui Patricio stwierdził, że istniała wyraźna różnica między PKB *per capita* w Portugalii i w krajach członkowskich Wspólnot. Wyjaśniał, że rozwój przemysłowy Portugalii zaczął się na dobre dopiero od II wojny światowej i dlatego w przyszłości będzie konieczne założenie nowych gałęzi przemysłu, tak aby standard życia w Portugalii zbliżył się do poziomu pozostałych krajów zachodniej Europy.

Uprzedzał, że istnieją trudności związane z niskim poziomem produktywności rolnej, które mogą być stopniowo przezwyciężane. W związku z tym Portugalia będzie w pewnych wypadkach poszukiwała specjalnego traktowania, które umożliwiłoby jej adaptację do nowych warunków konkurencji.

Oprócz różnicy w poziomie rozwoju ekonomicznego, ówczesna konstytucja Portugalii i jej system polityczny wykluczały ubieganie się o członkostwo we Wspólnotach, dlatego też rząd portugalski poszukiwał „odpowiedniej formuły” regulującej związek między „europejską częścią Portugalii” a Wspólnotami. Zdaniem Patricio sytuacja „nieeuropejskich prowincji Portugalii” będzie wymagała innego rodzaju traktowania, uwzględniającego ich status konstytucyjny oraz poziom rozwoju gospodarczego.

W wyniku negocjacji zawarto porozumienie w sprawie specjalnych stosunków między Wspólnotami a Portugalią, podpisane 22 lipca 1972 r. wraz z umowami między Wspólnotami a Austrią, Finlandią, Islandią, Szwecją i Szwajcarią (w tym Liechtensteinem). Weszło ono w życie 1 stycznia 1973 r. Porozumienie nie wymuszało jednak na Portugalii zmian strukturalnych w gospodarce, która była bardzo scentralizowana, a ważną rolę odgrywały w niej monopole państwowe. Praktyki monopolistyczne państwa dotyczyły między innymi skupu produktów rolnych i regulacji ich cen.

Umowa dotyczyła nie tylko handlu, ale i wsparcia rozwoju przemysłowego Portugalii: dłuższego okresu przejściowego – do 1 stycznia 1980 r., w trakcie którego mogła ona utrzymywać ochronne opłaty celne i ograniczenia na niektóre produkty importowane ze Wspólnot. Preferencyjne zasady miały obejmować inne towary przemysłowe na tych samych zasadach, które obowiązywały w Irlandii i pięć innych nieczłonkowskich państw EFTA.

Specjalny status stosunków Portugalii z Wielką Brytanią został uznany; zezwolono na utrzymywanie z nią zasad wolnego handlu, jak również z Norwegią i Danią. Ogólnie zezwolono Portugalii na utrzymanie tego samego systemu cięć cenowych, który dawał jej dodatkową ochronę wewnątrz EFTA.

W trakcie tych negocjacji Włochy były szczególnie zaniepokojone z powodu zwiększonej konkurencji w sektorze produktów rolnych (z powodu portugalskiego eksportu koncentratu pomidorowego, ryb w puszkach i wina). W tej sprawie 19 lipca 1972 r. osiągnięto kompromis. Zgodnie z nim minimalna cena koncentratu pomi-

dorowego będzie zróżnicowana; Wielka Brytania (rynek dla około połowy portugalskiego eksportu koncentratu pomidorowego), Dania, Norwegia i Irlandia będą płaciły minimalną cenę 270 EUA (EUA – European Unit of Account; europejska jednostka rozrachunkowa, funkcjonowała przed ustanowieniem Europejskiego Systemu Walutowego) za tonę, podczas gdy inni członkowie Wspólnoty będą musieli zapłacić minimum 345 EUA za tonę. Portugalia zobowiązała się eksportować „nie więcej niż” 70 tys. ton koncentratu, z którego tylko 20 tys. ton będzie skierowane do sześciu pierwszych członków Wspólnot, a reszta do czterech nowych (wtedy liczone też Norwegię).

Portugalii zagwarantowano możliwość sprzedaży 350 tys. hektolitrów wina (butelkowanego i w bukłakach) po niższej cenie niż poprzednio. Ceny niektórych specjalnych gatunków wina, np. Madeira, obniżono według oddzielnych zasad.

Udostępniono rynek również dla produktów rybnych, pod warunkiem utrzymania minimalnych cen na ustalonym poziomie. W umowie bardzo szczegółowo wymieniono produkty, którym zagwarantowano obniżki cenowe; były to: niektóre ryby i mięczaki, sosna i nasiona drzew iglastych, olej z wątroby rybnej, mączka i posiłki z mięsa i ryb, suszone warzywa (oprócz cebuli) i, w wybranych miesiącach, młode ziemniaki, świeże pomidory, winogrona i truskawki.

Wiele innych portugalskich towarów eksportowych było objętych ograniczeniami ilościowymi (górne pułapy), na przykład: korek, włókno i tkaniny bawełniane, liny, materiały z juty oraz tkane z nich ubrania.

Wśród ważnych zarządzeń, bardzo korzystnych dla Portugalii (wzorem umów z EFTA), zawartych w umowie było to, dzięki któremu Portugalia mogłaby zwiększyć lub wprowadzić ponownie *ad valorem* cła nie przekraczające 15% (lub w specjalnych wypadkach 20%) dla ochrony nowych gałęzi przemysłu, chociaż te cła nie mogłyby obejmować więcej niż 7,5 % wartości portugalskiego importu z krajów rozszerzonych Wspólnot (ostatecznie Wspólnot dziewięciu, bez Norwegii). Uzgodniono również, że Portugalia może nakładać albo utrzymywać ilościowe restrykcje na import pojazdów motorowych oraz na niektóre produkty hutnicze do końca roku 1979, w przypadku niektórych produktów naftowych do końca 1984 r.

Przełom polityczny w Portugalii: rewolucja „Czerwonych goździków” (1974-1976)

25 kwietnia 1974 r. rewolucja „Czerwonych goździków” obaliła rząd Caetano. Kolejnym prezydentem został gen. Antonio de Spínola, który zobowiązał się do przeprowadzenia w ciągu roku wyborów. Przez pewien czas sytuacja była bardzo niejednoznaczna. Mimo że początkowo rewolucja miała wielu sympatyków w Europie Zachodniej i była popierana na arenie międzynarodowej (zarówno przez kraje demokratyczne, jak i bloku socjalistycznego), wynikający z niej okres niestabilności sprawił, że zagranica była niechętna do natychmiastowego znaczącego wsparcia.

W tym czasie Mario Soares – późniejszy minister spraw zagranicznych – bezskutecznie zabiegał o pomoc Wspólnot. Członkowie Komisji, z którymi rozmawiano, oznajmili gotowość spełnienia oczekiwań Portugalii w kwestiach ekonomicznych, finansowych i technicznych „w ramach zadeklarowanej przez Portugalię chęci odnowienia demokracji”.

Niestabilność i niejasność polityczna: fala strajków w połowie 1974 r., nagła dekolonizacja w afrykańskich koloniach Portugalii, rezygnacja gen. Spinoli ze stanowiska prezydenta (30 września 1974 r.) i zastąpienie go przez gen. Francisco da Costa Gomeza, głównodowodzącego armii, uniemożliwiały nie tylko stwierdzenie, w jakim kierunku pójdzie Portugalia, ale wręcz utrudniały ustalenie, kto jest kim. Nie wiadomo było, z kim rozmawiać.

11 marca 1975 r. po nieudanej próbie zamachu stanu gen. Spinola i 18 oficerów uciekają do Hiszpanii. Zostaje powołana Rada Rewolucyjna, której członkowie mieli prawo negocjowania decyzji nowego gabinetu oraz prawo inicjatywy ustawodawczej. Banki i inne sektory gospodarki zostają znacjonalizowane. Liderzy partii i Ruch Sił Zbrojnych (Movimento das Forças Armadas – MFA) 11 kwietnia podpisują pakt dający MFA prawo weta wobec decyzji podejmowanych przez zgromadzenie konstytucyjne (wybrane 24 kwietnia).

Sir Christopher Soanes, późniejszy komisarz Wspólnot ds. zagranicznych (*external*), odwiedził Lizbonę w dniach 12-13 lutego 1975 r. Rada Europejska podczas spotkania 26 maja w Dublinie, zaniepokojona niestabilnością na południowym zachodzie kontynentu (w okresie szerszej niestabilności geopolitycznej), zaapelowała o wzmocnienie powiązań między Wspólnotami a Portugalią. 28 maja znowu podjęto rozmowy wewnątrz połączonego komitetu EWG-Portugalia. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli 16-17 lipca 1975 r. liderzy Wspólnot potwierdzają, że Europejska Wspólnota Gospodarcza „jest gotowa rozpocząć dyskusję na temat bliższej współpracy ekonomicznej i finansowej z Portugalią”, zwrócili jednak uwagę, że „w zgodzie z jej historyczną i polityczną tradycją, WE może wspierać jedynie demokrację o naturze pluralistycznej”.

Po okresie anarchii, w kwietniu 1976 r. „socjalistyczna” konstytucja została ratyfikowana przez zgromadzenie konstytucyjne; demokratyczne wybory parlamentarne odbyły się 25 kwietnia, a wybory prezydenckie 27 czerwca 1976 r. 16 lipca został zaprzysiężony pierwszy rząd z Soaresem na czele mniejszościowego gabinetu Partii Socjalistycznej i z gen. Antonio dos Santos Ramolho Eanesem jako prezydentem.

Dodatkowy protokół do umowy o wolnym handlu między EWG a Portugalią został podpisany we wrześniu 1976 r., kiedy Rada Ministrów (ds. Ogólnych) „dziewiątki” wraz z portugalskim ministrem uzgodnili zasady pięcioletniej pomocy finansowej na sumę 200 mln EUA. Oprócz ogólnych stwierdzeń o zwiększeniu współpracy zabrakło w nim konkretnych posunięć w kierunku zwiększenia dostępu towarów portugalskich do rynku Wspólnot.

Nowy rząd doszedł do wniosku, że najlepszą opcją dla Portugalii, gwarantującą wsparcie i stabilność ekonomiczną oraz konsolidację demokracji, jest przystąpienie do Wspólnot Europejskich. Premier Mario Soares złożył formalny wniosek o przystąpienie 28 marca 1977 r., cztery miesiące przed wnioskiem Hiszpanii.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za członkostwem był fakt istnienia olbrzymiej rzeszy – niekoniecznie legalnych – imigrantów portugalskich pracujących w krajach EWG.

Wewnętrzna organizacja na potrzeby negocjacji

Portugalska grupa negocjacyjna była umiejscowiona w Ministerstwie Finansów i Planowania. Najważniejsi urzędnicy pochodzili nie z kręgów dyplomacji, ale gospodarki i prawa. Początkowo głównym negocjatorem był sędzia z Ministerstwa Sprawiedliwości (późniejszy sędzia Trybunału Sprawiedliwości). Była też przedstawicielka Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ale bez specjalnego statusu. Negocjacje były utrzymywane na bardzo technicznym poziomie. Na początku negocjacji MSZ był słabo reprezentowany, choć pod koniec negocjacji jego zaangażowanie wzrosło, przy okazji lansowania ofensywy dyplomatycznej. Technicznym opracowaniem rozdziałów zajmował się międzyresortowy komitet, reprezentujący wszystkie ministerstwa (przez dyrektorów departamentów). Przewodniczącym komitetu był sekretarz stanu do spraw europejskich (główny negocjator), będący zarazem szefem zespołu negocjacyjnego w dyrektoracie generalnym ds. WE. Skład tego ostatniego gremium odpowiadał już nie strukturze ministerialnej Portugalii, ale rozdziałom negocjacyjnym. Sekretarz stanu był również przewodniczącym zespołu koordynacyjnego, w którym były reprezentowane najważniejsze grupy interesów, i który spotykał się zawsze, kiedy zachodziła taka konieczność. W trakcie negocjacji doszło do kilku zmian rządu. Pociągnęło to za sobą zmiany na stanowiskach politycznych, natomiast składy komitetu międzyresortowego i zespołu negocjacyjnego niemal się nie zmieniły przez cały czas trwania negocjacji.

Opracowywaniem stanowisk negocjacyjnych zajmowały się pospołu te dwie grupy. Oprócz tego, że „od czasu do czasu” miały możliwość przekazywania swojego punktu widzenia sekretarzowi stanu, korzystały ze swoich tradycyjnych kanałów w ministerstwach. Selekcja i opracowanie kwestii negocjacyjnych odzwierciedlało nie tylko ekonomiczną ocenę trudności, jakie mogą nastąpić, ale również wymagania biurokracji i zorganizowanych „zagrożonych” grup. Portugalczycy wysuwali nieraz zaskakujące żądania, np. ograniczenia inwestycji zagranicznych (na żądanie ministerstwa zajmującego się od czasów dyktatury kontrolą ruchu kapitałowego) albo ochrony działalności zajmującej się np. tłumaczeniem filmów na portugalski. Dzisiaj nikt nie jest w stanie podać powodu, dla którego zgłoszono takie żądania, ponieważ przemysł rozrywkowy był bardzo dobrze zorganizowany. Z drugiej strony poważne grupy społeczne, takie jak np. rolnicy (z wyjątkiem producentów wina i przetworów pomidorowych), które były nie zorganizowane, miały bardzo małe możliwości wyrażania swoich potrzeb. To osłabiło stanowiska i poparcie dla argumentacji negocjatorów portugalskich w tym zakresie.

Struktura organizacyjna i jej położenie odzwierciedla przekonanie ówczesnego rządu, że decyzja o przystąpieniu do Wspólnot była decyzją polityczną i najważniejsza część pracy negocjatorów będzie dotyczyła wewnętrznego dostosowania i ekonomicznych aspektów integracji. Działo się to kosztem pewnego zaniedbania dyplomatycznego poziomu negocjacji.

Opinia publiczna w Portugalii

W odróżnieniu od Hiszpanii, w Portugalii od początku istniała wyraźna politycznie opozycja w stosunku do członkostwa. Były to partie skrajne, zarówno lewicowe, jak i prawicowe, myślące albo o socjalizmie (komuniści), albo o potędze kolonialnej, która była przecież nieodległą przeszłością.

Pod koniec lat 70. partie te nie były jednak znaczące, a pozostała część sceny politycznej opowiadała się za przystąpieniem. Choć nie ma badań sondażowych potwierdzających poparcie ze strony opinii publicznej, większość ówczesnych decydentów (np. członkowie zespołu negocjacyjnego) twierdzi, że w społeczeństwie istniała powszechna zgoda na przystąpienie do Wspólnot.

Niektóre grupy inteligentkie były nieprzychylnie przystąpieniu, z obawy przed „zniszczeniem” dopiero powstającego przemysłu i słabego rolnictwa. Już w trakcie negocjacji, w marcu 1982 r., z poważną krytyką posunięć rządu w negocjacjach członkowskich wystąpił Pedro Ferraza da Costa, członek zarządu Konfederacji Przemysłu Portugalskiego (CIP).

Da Costa mówił o pośpiechu portugalskich polityków; stwierdził, że CIP był przeciwny przystąpieniu do Wspólnot w „pozycji podporządkowanej” i będzie sprzeciwiał się członkostwu na obecnych warunkach „za wszelką cenę”. Wyraźnie oświadczył, że jego krytyka jest skierowana przede wszystkim ku czemuś, co opisał jako zrujnowanie portugalskich struktur gospodarczych, przeciwko widocznej nieudolności polityków w walce z korupcją, wzrostem podatków oraz kolektywnej nieodpowiedzialności, po czym zaapelował o natychmiastową ostrą i zdeterminowaną reformę konstytucji z 1976 r. Pierwsza reforma tej konstytucji („socjalistycznej”) została dokonana w 1982 r.

W każdym razie w Portugalii nie doszło do poważnej powszechnej dyskusji na temat przystąpienia do Wspólnot. Częściowo dlatego, że elita polityczna nie uznawała potrzeby współdecydowania, lub wręcz uważała współdecydowanie wraz z grupami interesów i organizacjami społecznymi za nierealne. Były członek zespołu negocjacyjnego, Joao de Menezes Ferreira, przekonuje o bezsensowności dyskusowania, zwłaszcza kwestii technicznych, z parlamentem: „Oni tego nie rozumieją, to ich nie interesuje”. Drugi problem, jaki się pojawia, jest taki, że nawet gdyby rząd pragnął przeprowadzić kompleksową kampanię informacyjną, prawdopodobnie brakowałoby ludzi przygotowanych do niej. Pierwsze reklamówki telewizyjne poświęcone WE pojawiły się w Portugalii dopiero po jej przystąpieniu. Pierwsze referendum na temat spraw wspólnotowych (na temat euro) odbędzie się na jesieni 1998 r.

Negocjacje

19 maja 1978 r. Komisja opublikowała Opinię (*avis*) o wniosku Portugalii o przystąpienie do Wspólnot Europejskich. Komisja uzasadnia swoje pozytywne wnioski zobowiązaniem (*obligation*) Wspólnoty do wspierania nowej demokracji poprzez przyznanie jej pełnego członkostwa tak szybko, jak to możliwe. Podobnie uczyniła później, przedstawiając Opinię o przyjęciu Hiszpanii (1 grudnia 1978 r.). Zbieżność w czasie złożenia wniosku o przystąpienie, geograficzna bliskość i nawet ogólne podobieństwa w strukturze produkcji spowodowały, że negocjacje były prowadzone równoległe.

Choć struktura produkcji w Portugalii była podobna do hiszpańskiej, ze względu na jej rozmiary, nie stanowiła żadnego zagrożenia dla Wspólnot. To od początku stanowiło różnicę w podejściu Wspólnot do przystąpienia obu tych krajów, choć negocjacje obu krajów były traktowane łącznie, nawet jeśli politycy deklarowali (jak Margaret Thatcher w grudniu 1981 r.), że nie ma takiego wymogu, by uzależniać prowadzenie i tempo negocjacji z jednym krajem od drugiego.

Portugalczyki obawiali się weta Francji wobec Hiszpanii, gdyż mogłoby ono mieć dla nich podobne konsekwencje, jak weto z 1963 r. wobec Wielkiej Brytanii dla Danii, Norwegii i Irlandii. Hiszpanie z kolei obawiali się, że zakończenie negocjacji z Portugalią i jej wcześniejsze przystąpienie miałyby poważne konsekwencje dla opinii publicznej. Poza tym sądzili, że jeśli Portugalia stanie się członkiem wcześniej niż Hiszpania, to groźba weta francuskiego dla samotnej Hiszpanii stanie się bardziej realna. Hiszpanie podjęli zatem starania, by uniknąć takiego biegu wydarzeń, wyjaśniając w stolicach europejskich i w Komisji wszystkie możliwe tego konsekwencje.

Ostatecznie nie udało się Portugalczykom uwolnić się od Hiszpanii i przebieg ich negocjacji był określony przez trudności, jakie na swojej drodze napotykała Hiszpania. Nie oznacza to, że nie było istotnych różnic między tymi negocjacjami. Różnice wiązały się z rozwojem gospodarczym tych krajów i wielkością ich produkcji. Portugalia była najslabszym gospodarczo krajem, z jakim Wspólnoty negocjowały, i występowała w roli strony oczekującej (czy wręcz proszącej) wszelkiej pomocy. Miała bardzo słabo rozwinięty przemysł i produkcję rolną o pewnym znaczeniu w niektórych dziedzinach. Ale była to produkcja osiągnana w warunkach poświęcenia i biedy (i na tym opierająca swoją konkurencyjność), na które żaden chłop we Wspólnotach by się nie zgodził, i które powodowały, że „automatycznie” w ramach Wspólnot Portugalczykom przysługiwała pomoc. W sumie nie stanowiły jednak prawie żadnego zagrożenia dla krajów członkowskich.

Głównym celem negocjacyjnym Portugalii było więc zapewnienie jej od momentu przystąpienia udziału w podziale funduszy pozwalających na restrukturyzację gospodarki. Taktyczna realizacja tego celu oznaczała dość pasywne (ugodowe) negocjowanie, bliższe greckiemu aniżeli hiszpańskiemu. Bezwzględne kryteria geograficzne nie pozwoliły jednak Portugalii na „odłączenie się” od Hiszpanii, choć oficjalnie ich negocjacje nie były połączone.

Okres negocjacji Wspólnoty potraktowały jako okres przedakcesyjny. Do grudnia 1980 r. zostały podpisane protokoły uzupełniające i korygujące zasady zarówno umowy o wolnym handlu między EWG a Portugalią z 1972 r., jak i dodatkowego protokołu do tej umowy, podpisanego w 1976 r. Ponadto przedstawiciele WE i Portugalii podpisali umowę o pomocy przedakcesyjnej, wynoszącej w sumie 275 mln EUA. Dla porównania: Hiszpania dostała regularną pożyczkę z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 200 mln EUA. Program pomocy przedakcesyjnej wszedł w życie 1 stycznia 1981 r. Część 275 mln to pożyczka, której oprocentowanie pokrywały Wspólnoty (125 mln), druga część to pomoc w postaci grantów w całości opłacanych przez Wspólnoty.

Te fundusze były przeznaczone na finansowanie w całości lub w części projektów inwestycyjnych stworzonych po to, aby podnieść produktywność i wzmocnić gospodarkę Portugalii, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy struktur przemysłowych, modernizacji rolnictwa i rybołówstwa, rozwoju infrastruktur oraz wzmocnienia rozwoju regionalnego.

Wspólnoty popierały zwłaszcza te projekty i programy, które zachęcały do: rekonstrukcji, modernizacji i rozwoju małego i średniego biznesu, polepszania produkcji i struktur rynkowych w rolnictwie i rybołówstwie, stworzenia infrastruktur, które zmierzały do bardziej zrównoważonego rozwoju między regionami oraz ustanowienia zintegrowanej polityki kształcenia, opartej na sieci ośrodków kształcenia zawodowego.

Negocjacje akcesyjne z Portugalią zostały oficjalnie rozpoczęte w Luksemburgu 17 października 1978 r., cztery miesiące przed hiszpańskimi. Okres przeglądu *acquis* trwał aż do roku 1980, kiedy odbyły się pierwsze spotkania konferencji negocjacyjnej z udziałem ministrów (5 lutego i 22 lipca). To drugie odbyło się zaraz po tym, jak prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing zablokował negocjacje (5 czerwca 1980 r.), twierdząc, że najpierw trzeba rozwiązać problemy powstałe w wyniku pierwszego rozszerzenia.

Reakcja Portugalii była dwojaka: z jednej strony odrzucono wypowiedzi Giscarda d'Estaing, z drugiej zaś uznano, że wypowiedź, tak czy owak, jej nie dotyczy. Inaczej mówiąc, że jeśli mowa o kłopoty, to chodzi o Hiszpanię. Wówczas Portugalczycy jeszcze liczyli, że uda im się „odłączyć” od Hiszpanii, zakończyć negocjacje i przystąpić do Wspólnot 1 stycznia 1983 r. W tym celu poczynili wiele poufnych starań. Oprócz Wielkiej Brytanii uzyskali poparcie Irlandii, wywierali presję na komisarza Natalego (odpowiedzialnego za negocjacje) i na innych urzędników w instytucjach europejskich. Wówczas wysoki urzędnik Komisji Spaak (syn Paula-Henriego Spaaka), zaprzyjaźniony z Hiszpanami, uspokajał ich, mówiąc, że starania Portugalczyków są wciąż zbyt powierzchowne.

W 1981 r. wydawało się, że Portugalczycy pogodzili się z tym, że tempo ich negocjacji będzie poniekąd zależne od problemów hiszpańskich. 13 kwietnia 1981 r. w Lizbonie premier Portugalii Francisco Pinto Balsemao stwierdził, że to, czego szuka Portugalia, to przystąpienie do Wspólnot najszybciej jak to możliwe, ale że problem negocjowania odpowiednich warunków członkostwa jest ważniejszy niż sama data przystąpienia. Ostateczny termin 1 stycznia 1983 r. był już uważany za nierealistyczny.

Lorenzo Natali odwiedził Lizbonę na początku maja 1981 r. W tym samym miesiącu doszło do czwartego spotkania negocjacyjnego na szczeblu ministerialnym w Brukseli. Poprzednie odbyły się w październiku 1978 r. oraz w lutym i lipcu 1980 r.

W październiku 1981 r. w rozmowach z Komisją Joao Salgueiro, portugalski minister finansów, przedstawił stanowisko Portugalii dotyczące kilku tematów, między innymi: przepływu kapitału, swobody przepływu siły roboczej, unii celnej i zniesienia ograniczeń dostępu do rynku tekstyliów.

Wbrew swoim deklaracjom z kwietnia, premier Pinto Balsemao w grudniu 1981 r. oświadczył, że celem Portugalii jest zakończenie negocjacji jak najszybciej i przystąpienie do Wspólnot 1 stycznia 1984 r.

24-25 stycznia 1982 r. udało się uzgodnić z Komisją kalendarz negocjacyjny pozostałych jeszcze kwestii. Mimo to urzędnicy Komisji nie gwarantowali w jakikolwiek sposób pewnego terminu przystąpienia Portugalii do Wspólnot. 16 kwietnia 1982 r. w Lizbonie Gaston Thorn (przewodniczący Komisji) przypominał, jak wiele musi być jeszcze zrobione w negocjowanych sektorach, takich jak rolnictwo, przemysł rybny, tekstylia oraz wolny przepływ siły roboczej. Odpowiadając, premier Balsemao stwierdził, że jeśli Portugalia będzie w stanie zakończyć negocjacje akcesyjne wcześniej niż Hiszpania, nie będzie żadnego usprawiedliwienia dla opóźniania przyjęcia Portugalii. Dodał, że Portugalia w żadnym przypadku nie zaakceptuje związania tych negocjacji.

Podczas spotkania na poziomie ministerialnym 22 lutego 1982 r. w Brukseli zamknięto następujące rozdziały: „Przepływ kapitału”, „Polityka regionalna”, „Transport”, „Prawo do zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług”, „Współpraca

nuklearna” oraz „Sprawy gospodarcze i finansowe”. W kwietniu Portugalczycy zadeklarowali chęć wprowadzenia systemu VAT po 3-letnim, a nie 5-letnim okresie przejściowym, jak chcieli pierwotnie.

Następne spotkania konferencji negocjacyjnej w 1982 r. odbyły się 22 czerwca, 21 września i 22 listopada. Na spotkaniu wrześniowym ministrowie rozwiązali kluczowe problemy dotyczące handlu tekstyliami, EWWiS, stosunków zewnętrznych, podatków i prawa do zakładania przedsiębiorstw.

Najważniejsze było wtedy rozwiązanie sprawy tekstyliów, które reprezentowały 42% produkcji przemysłowej Portugalii i 33% całego eksportu (przy czym koszty produkcji były o 20-30% niższe od średniego poziomu kosztów we Wspólnotach). Portugalia przyjęła 3-letni okres przejściowy na wszystkie produkty.

Uzgodniono wówczas również wprowadzenie VAT-u oraz 7-letni okres przejściowy, ograniczający działalność banków zagranicznych w Portugalii. Pozostawały do uzgodnienia takie sektory, jak: rolnictwo, swoboda przepływu siły roboczej oraz inne problemy socjalne, polityka regionalna i rybołówstwo.

Po uzgodnieniu kolejnego aneksu (protokołu) do umowy z 1972 r. zezwolono Portugalczynom na utrzymanie taryfy celnej na produkty przemysłowe, którą powinni znieść do 1983 r.

W 1983 r. odbyło się pięć spotkań konferencji na poziomie ministerialnym: 25 stycznia, 15 marca, 25 maja, 18 lipca i 29 listopada. Zostały na nich przedstawione stanowiska Wspólnot dotyczące rybołówstwa i rolnictwa. Zasadnicza część następujących rozdziałów została właściwie uzgodniona: ochrona środowiska i ochrona konsumenta, harmonizacja prawa (oprócz prawa patentowego) i Euratom.

W czerwcu 1983 r. Mario Soares został zaprzysiężony na premiera koalicyjnego rządu Partii Socjalistycznej (PSP) i Partii Socjaldemokratycznej (PSD), przywracając względną stabilność w rządzie. Przyjęto oszczędnościowy program gospodarczy, co pozwoliło w październiku 1983 r. podpisać umowę z Międzynarodowym Funduszem Walutowym dotyczącą długu zagranicznego i umożliwiającą rozpoczęcie procesu restrukturyzacji gospodarki i przygotowania do przystąpienia do Wspólnot.

W tym samym roku (1983) Portugalczycy prowadzili ofensywę dyplomatyczną; Soares odwiedził Ateny – 18-19 lipca i Paryż – 26 listopada, odbył się też „socjalistyczny szczyt” szefów rządów Francji, Grecji, Włoch, Portugalii i Hiszpanii, na którym premierzy Hiszpanii i Portugalii wyrazili niezadowolenie z powodu wolnego tempa negocjacji. W listopadzie Soares, równoległe z Hiszpanami, wystosował list do wszystkich dziesięciu rządów państw członkowskich, prosząc o wyznaczenie daty rozszerzenia do 1 stycznia 1986 r. Był to jeden z niewielu przykładów koordynacji działań Hiszpanii i Portugalii w tych negocjacjach.

W roku 1984 spotkania konferencji negocjacyjnej na szczeblu ministerialnym odbyły się 23 stycznia, 13 marca, 15 maja, 18 czerwca, 3 i 18 września, 3 października i 18-19 grudnia.

Podczas spotkania konferencji w maju zostało przedstawione kolejne stanowisko Wspólnot w sprawie rybołówstwa. Portugalii przyznano udogodnienia dotyczące zwolnienia z VAT-u i niektórych bezpośrednich inwestycji w Portugalii.

Kontynuacją ofensywy dyplomatycznej z 1983 r. były wizyty wielu osobistości w Portugalii w 1984 r.: Pierre’a Mauroya, ówczesnego premiera Francji (19 – 21 stycz-

nia), Margaret Thatcher (17 – 19 kwietnia), Bettino Craxiego (3 – 4 maja), Francois Mitterranda (27 czerwca wizyta ta poprzedzała podobną wizytę w Madrycie i następowała natychmiast po spotkaniu na szczycie w Fontainebleau 25 – 26 czerwca), Gastona Thorna (3 lipca) i Garreta FitzGeralda, premiera Irlandii będącego w drugiej połowie 1984 r. przewodniczącym Rady (25 – 26 września).

Z kolei Soares odwiedził Dublin (24 – 25 października), gdzie wraz z Lorenzo Natalim podpisano bardzo ważną dla Portugalii deklarację o nieodwracalności procesu integracji Portugalii ze Wspólnotami. Soares odwiedził też Londyn między 20 – 23 listopada.

Mimo wysiłków dyplomacji portugalskiej dalszy postęp w negocjacjach zależał od rozwiązania wewnętrznych problemów Wspólnot. Bez tych ustaleń negocjacje z Portugalią nie mogły się posuwać do przodu. Zielone światło dla negocjacji zapaliło się pod koniec 1984 r. Na spotkaniu konferencji 18 grudnia uzgodniono powołanie wspólnej dla Hiszpanii i Portugalii grupy redakcyjnej. Było to możliwe po przełamaniu niechęci Portugalczyków, którzy chcieli mieć oddzielny traktat. W grupie redakcyjnej, oprócz przedstawicieli Hiszpanii i Portugalii, znaleźli się również przedstawiciele dziesięciu krajów członkowskich. Zespół pracował pod kierownictwem włoskim (ponieważ rozpoczynał pracę pod włoskim przewodnictwem w Radzie).

Rozwiązanie ostatnich problemów i zamknięcie ostatnich rozdziałów zbiegło się w czasie z końcem prac Hiszpanii. 29 marca we wspólnym komunikacie ogłoszono zakończenie negocjacji oznaczających przystąpienie 1 stycznia 1986 r.

Umowa została podpisana w klasztorze Jeronima w Lizbonie 12 czerwca 1985 r. Ze strony portugalskiej umowę podpisali premier Mario Soares, wicepremier Rui Machete, minister spraw zagranicznych Gama oraz minister finansów i planowania Ernani Lopes.

Traktat

Filozofia stanowiąca podstawę rozwiązań w portugalskiej części traktatu jest inna aniżeli w hiszpańskiej. Ogólnie można powiedzieć, że w hiszpańskiej części najważniejsza jest obrona interesów niektórych krajów Wspólnot przed produkcją hiszpańską. Natomiast w części traktatu dotyczącej Portugalii ważniejsze było to, by uchronić ją przed produkcją Wspólnot. Rozwiązania są pozornie takie same. Podobnie jak w przypadku Hiszpanii uzgodniono ogólny 7-letni okres przejściowy na pełne wprowadzenie wspólnego rynku towarów przemysłowych i rolnych, z wyjątkiem sektorów szczególnych. Najważniejsze szczegółowe różnice dotyczące obu traktatów są następujące:

Unia celna – Portugalia miała trzy lata na zniesienie istniejącego systemu licencjonowania importu i eksportu oraz dwa lata na zniesienie kwot na import samochodów.

Rolnictwo – najważniejszy element pakietu portugalskiego dotyczył wprowadzenia 10-letniego okresu przejściowego na około 85% produkcji, przy czym okres ten został podzielony na dwa pięcioletnie etapy. W pierwszym miały zostać wprowadzone mechanizmy rynkowe na miejsce państwowego systemu skupu produktów rolnych oraz miał być tworzony system komercjalizacji tej produkcji. Drugi okres miał być „trady-

cyjnym” okresem konwergencji cenowej i stopniowego otwierania rynku. Uzgodniono wprowadzenie dodatkowego mechanizmu ochronnego dotyczącego towarów wrażliwych dla Wspólnot: pomidorów, wina, cukru oraz dla Portugalii: zboża. W ramach Zintegrowanych Programów Śródziemnomorskich Portugalii przypadła kwota 700 mln ECU, która miała być wydana w ciągu 10 lat na rozwój rolnictwa i na zintegrowanie go ze wspólną polityką rolną. Dla porównania przypomnimy, że Grecy otrzymali wówczas (pod groźbą wetowania rozszerzenia) 2 mld ECU.

Sprawy społeczne – wszystkie rejony Portugalii zostały zaliczone do kategorii regionów najbiedniejszych, o najtrudniejszej strukturze bezrobocia, i zakwalifikowały się do udzielenia im pomocy w ramach Europejskiego Funduszu Socjalnego.

Pomoc z **funduszy regionalnych** (uzgodniona dopiero w grudniu 1985 r.) – nowy podział funduszy pomocy przypadający poszczególnym krajom rozszerzonych Wspólnot:

	Przedział procentowy od 1996 r.	Przedział procentowy obowiązujący w 1995 r.
Belgia	0,61–0,82	0,90–1,20
Dania	0,34–0,46	0,51–0,67
Francja	7,48–9,96	11,05–14,74
Niemcy	2,55–3,40	3,76–4,81
Grecja	8,36–10,64	12,35–15,74
Irlandia	3,82–4,61	5,64–6,83
Włochy	21,62–28,79	31,94–42,59
Luksemburg	0,04–0,06	0,06–0,08
Holandia	0,68–0,91	1,01–1,34
Portugalia	10,66–14,20	—
Hiszpania	17,97–23,93	—
Wielka Brytania	14,50–19,31	21,42–28,56

Ratyfikacja

Wydarzenia, które nastąpiły na drugi dzień po podpisaniu traktatu, wprowadziły kolejny okres niepewności i braku stabilizacji w życiu politycznym Portugalii. Partia Socjaldemokratyczna (wbrew nazwie jest to partia centroprawicowa), współtworząca rząd, wycofała się z niego, zmuszając Soaresa do podania się do dymisji (25 czerwca). Termin nowych wyborów został wyznaczony na 6 października, a wybory prezydenckie miały się odbyć w grudniu tego samego roku. Mimo pojawiających się wątpliwości stary parlament w przeddzień złożenia mandatu ratyfikował traktat akcesyjny. Przeciwni byli jedynie komuniści oraz jeden deputowany z partii zielonych. Nowy parlament, w którym PSD miał absolutną większość, nie kontestował decyzji ratyfikującej traktat.

Ocena umowy

Pierwsza zmiana zapisu zawartego w umowie nastąpiła w trzy tygodnie po jej wejściu w życie. Pod koniec stycznia 1986 r. Rada Ministrów dostała propozycję Komisji liberalizacji w handlu z krajami Maghrebu. Okazało się, że liberalizacja dotyczyła produktów rolnych objętych przejściowymi ograniczeniami w handlu Portugalii ze Wspólnotami. Portugalczycy, dzięki znajomości prawa i procedur decyzyjnych we Wspólnotach, zdołali wykorzystać ten fakt, tak by wprowadzić zmiany w swojej umowie, i to bez potrzeby ponownej ratyfikacji umowy, która przecież dopiero weszła w życie. Ten fakt świadczy o pewnym braku koordynacji między dyrekcjami generalnymi Komisji, wpływającym na jakość porozumienia. Pokazuje również, że zbyt długi okres negocjacji był dla negocjatorów portugalskich okresem uczenia się i przystosowania do dalszych negocjacji już w roli członków instytucji europejskich (Moura).

Umowy akcesyjne wymusiły na rządach Hiszpanii i Portugalii podpisanie kolejnej umowy, mianowicie regulującej stosunki wzajemne w czasie 10-letniego okresu przejściowego. To porozumienie – regulujące ważne kwestie gospodarcze, np. rybołówstwo, zniesienie ceł itd. – doprowadziło do poprawienia stosunków między tymi krajami i integracji półwyspu w stopniu dalece wykraczającym poza to, co w niej zapisane. Obecnie Hiszpania jest najważniejszym partnerem gospodarczym Portugalii, stamtąd przyjeżdża najwięcej turystów odwiedzających kraj i pochodzą największe inwestycje i dzisiaj „problem” stosunków hiszpańsko-portugalskich nie istnieje. Jest to jeden z najbardziej wyraźnych dowodów dynamiczności procesu integracji europejskiej na Półwyspie Iberyjskim.

Dzięki przystąpieniu i wbrew istniejącym obawom gospodarka Portugalii zaczęła się bardzo prężnie rozwijać, od początku szybciej aniżeli wynosi średnia dla Wspólnot. Bez wątplenia wynika to z właściwego korzystania przez rząd portugalski z „narzędzi” zawartych w umowie, zwłaszcza w pierwszych latach po przystąpieniu. Rządy Cavaco Silvy trzymały się dyscypliny ekonomicznej i dostosowywały kolejne budżety państwa, by móc korzystać z programów europejskich wymagających współfinansowania. Dodatkowo przeprowadziły poważną prywatyzację, która pozwoliła złagodzić skutki dyscypliny budżetowej

Tabela pokazuje rozwój gospodarki portugalskiej w latach 1985-1994 (%) (Bideleux)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Wzrost PKB	2,9	4,0	5,0	3,8	5,4	4,4	2,5	2,3	-1,0	1,1
Inflacja	19,6	11,8	9,0	9,7	12,6	13,3	11,4	8,9	6,5	5,4
Bezrobocie	10,2	10,1	7,8	5,6	4,8	4,6	4,1	4,2	6,3	7,1

W chwili przystąpienia dochód narodowy *per capita* Portugalii wynosił zaledwie 51,4% średniej Wspólnot, dzisiaj zbliża się do 70%.

Dzięki ubocznym skutkom przystąpienia Portugalia przyciągnęła olbrzymie inwestycje zagraniczne, dzięki którym udało się równoważyć trudności (bezrobocie) w sektorze rolniczym, spowodowane niekonkurencyjnością miejscowej produkcji. Inwestycje zagraniczne pochodzą z całego świata, głównie z USA, Wielkiej Brytanii, Brazylii

i Hiszpanii. Swoje fabryki i montownie zbudowali tam Volkswagen (AutoEuropa), Ford i General Motors. Poważne inwestycje poczyniły Pepsico, Nestle. Te projekty zwiększyły produkt krajowy brutto o 2-3 proc.

To właśnie rolnictwo jest tą dziedziną gospodarki, która nie była w stanie wytrzymać twardych warunków przystąpienia i obecnie znajduje się w bardzo złym stanie, z drobnymi wyjątkami. Częściowo wyniknęło to z wprowadzenia jednolitego rynku wewnętrznego, co spowodowało, że zawarte w umowie okresy przejściowe dla rolnictwa (10 lat podzielone na dwa pod okresy pięcioletnie) zostały częściowo unieważnione. Poza tym biedne rolnictwo portugalskie nie było na tyle zorganizowane, by szukać poparcia lub by stać się sektorem ważnym politycznie. Wielu ekspertów uważa, że problemy wynikają w dużej mierze właśnie stąd, że ten sektor był lekceważony przez rząd.

Problem rolnictwa pogłębia różnice regionalne występujące w Portugalii, które dodatkowo uwidoczniły się z powodu lokalizacji większości inwestycji zagranicznych w bogatszych częściach kraju.

Przystąpienie do Wspólnot Europejskich znacząco stymulowało rozwój badań naukowych i szkolnictwa, jak również polityki technologicznej. W modernizacji kraju zasadniczą rolę odgrywała pomoc Wspólnot.

Trudności rolnictwa nie zmieniają więc ogólnej bardzo pozytywnej oceny całego procesu integracyjnego, rozpoczętego solidną umową, rzetelnie dotrzymaną. „Przed trzynastoma laty Portugalia była krajem rozwijającym się, teraz jesteśmy po drugiej stronie” (Alvares).

Obecnie Portugalia jest w grupie państw gotowych i zdolnych wprowadzać euro.

WYWIADY

Hiszpania

1. Enrique González Sánchez, dyrektor w Sekretariacie Generalnym Rady UE. Były członek hiszpańskiego zespołu negocjacyjnego
2. Fernando Morán Lopez, były minister spraw zagranicznych Hiszpanii (od 1982 roku do zakończenia negocjacji)

Portugalia

1. Dr Cruz Vilaca, członek zespołu negocjacyjnego Portugalii, były przewodniczący Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich
2. Dr Julia Roque, doradca rządowy, specjalista w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej
3. Dr Pedro Lourtie, doradca sekretarza stanu ds. europejskich
4. Dr Sarsfield Cabral, były członek Zespołu Negocjacyjnego, następnie szef Przedstawicielstwa Portugalii przy WE
5. Prof. Helena Rato, specjalista ds. rolnictwa, szef działu ds. badań i rozwoju w Państwowym Instytucie Administracji Portugalii
6. Dr Pedro Alvares, były członek Zespołu Negocjacyjnego, autor kilku książek na temat warunków przystąpienia Portugalii do WE.
7. Dr Teresa Moura, były członek Zespołu Negocjacyjnego, obecnie sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

BIBLIOGRAFIA

1. Adamiec Jolanta, *Zasady rozszerzenia Unii Europejskiej. Doświadczenia z przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, luty 1995.
2. Avey Graham, *The European Union's Enlargement Negotiations*, „Oxford International Review”, lato 1994.
3. Axt Hans-Jurgen, *Greece and the European Union: Stranger among Partners*, Baden-Baden 1997.
4. Bassols Raimundo, *Espana en Europa. Historia de la adhesion a la CE*, Madrid 1995.
5. Bideleux Robert, *The Southern Enlargement of the EC, Greece, Portugal and Spain*.
6. Bjorklund Tor, *The Three Nordic 1994 Referenda Concerning Membership in the EU*, „Cooperation and Conflict”, vol. 31(1): 11-36, London 1996.
7. Cameron Fraser, *Keynote Article: The European Union and the Fourth Enlargement*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 33, Annual Review, August 1995.
8. Cameron Frazer, *The EU and the Fourth Enlargement*, „Journal of Common Market Studies”, August 1995.
9. Commission of the European Communities, *Negotiations on the Accession of Austria, Sweden, Finland and Norway to the European Union, Summary of the results. Task Force Enlargement, 26.04.1994*.
10. Commission of the European Communities, *An overview of results of accession negotiations with Norway, Austria, Sweden and Finland. Task Force Enlargement, 02.06.1994*.
11. Commission of the European Communities, *Finland's application for membership - Opinion of the Commission, SEC(92) 2048, final, 04.11.1992*.
12. Didan D., *The Commission and the IGC's w: N. Nuggent (red.), At the Heart of the Union*, London 1997.
13. European Parliament, *The Accession negotiations with Austria, Sweden Finland and Norway, Working document*, Directorate General for Research, Political series 6/1994.
14. European Parliament, *Report on the application by the Republic of Finland to become a member of the European Union*, Committee on Foreign Affairs and Security, 28.04.1994 i 03.05.1994.
15. Grabbe H. Hughes, K., *The impact of Enlargement on EU Trade and Industrial Policy w: Redmond J., Rosenthal G., The Expanding European Union*, London 1998 (w rozdziale omówione są pozycje negocjacyjne państw ubiegających się o członkostwo Unii podczas kolejnych rozszerzeń).
16. Granell Francesco, *Les conditions d'adhesion de l'Austriche, de la Finlande, de la Norvege et de la Suese a L'Union Europeenne*, Revue du Marche commun et de l'Union Europeenne, No 382, Novembre 1994.
17. Granell Francisco, *The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden*, „Journal of Common Market Studies”, March 1995.
18. Granell Francisco, *The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 33, No 1, March 1995.
19. Hakalehto Ilkka i Karhu Veli, *Epöluottamuslause hallituksen Eu-politiikalle, Raportti Suomen EU-jäsenyyden kohtalokkaista seurauksista*, Hankasalmi 1994.

20. Harakka Timo, *Spagettivatikaani ja muita euronovelleja*. Otava, Keuruu 1995.
21. Jacobs Caroline, *Finland's EU membership binds it to Europe*, „European Dialogue Interview”, January-February 1/1997.
22. Jahn Detlef and Storsved Ann-Sofie, *Legitimacy through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU-Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway*, „West European Politics”, vol. 18, No.4, London 1995.
23. Jorna Mark, *The Accession negotiations with Austria, Sweden, Finland and Norway: A Guided Tour...*
24. Kaiser Wolfram, *Austria in the EU*, „Journal of Common Market Studies”, September 1995.
25. Leigh Michael, *The Mediterranean Challenge. Nine Attitudies to Enlargment*, „Sussex European Papers”, No 2, 1978.
26. Liikanen Erkki, *Brysselin päiväkirjat 1990-1994* Otava, Keuruu 1995.
27. Luif Paul, *On the Road to Brussels, The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Braumuller, Vienna 1995.
28. Miles Lee, *Sweden and European Integration*, Aldershot 1997.
29. Nicholson F. i East R., *From Six to Twelve. The Enlargement of the European Communities*, Harlow, Longman 1987 (wybrane rozdziały).
30. Nicolaidides P, *The Role of the Members States as the Rule-Markers Intereconomics*, January 1998.
31. Perrot Danielle, *Les Lapons et Iles Åland dans la Quatrieme Elargissement*, „Revue du Marche commun et de l'Union Europeenne”, No 413, Decembre 1997.
32. Pesonen Pentti, (ed.), *Suomen kansanäänestys 1994 - Raportti äänestäjien kannanotoista*, Ulkoasiainministeriö Eurooppatiedotus, 1994.
33. Phedon Nicolaidides, Sylwia Raja Boean, Anne Maartje Metz, *The Process of Enlargement of the European Union*, September 1996, European Institute of Public Administration, Maastricht.
34. Preston Christopher, *Enlargement and Integration in the European Union*, London 1997.
35. Preston Christopher, *Enlargement & Integration in the European Union*, Routledge, London 1997.
36. Putnam R., *Double-Edged Diplomacy - International Bargaining and Domestic Politics*, Berkley 1993 (w: A. Moravscik).
37. Redmond J., *The Enlargement of the EU: Negotiations, Issues, Accessions and Rejections*, Aldershot 1997.
38. Renshaw F. H., Wallace Helen, *Executive Power in the EU - the Functions and Limits of the Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy”, December 1995.
39. Schendelen van MP, *The Council Decides - Does the Council Decide?*, „Journal of Common Market Studies”, December 1996.
40. Schneider J. W., *From Nine to Twelve: Europe's Destiny*, Alpen van den Rijn, Stijhoff and Nordhoff 1980.
41. Tsalicoglou Iacovos, *Negotiating for Entry. The Accession of Greece to the European Community*, Darmouth 1995.
42. Tsoukalis L., *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, London 1981, George Allen & Unwin (wybrane rozdziały).

43. Wallace Helen, *Making, Multilateral Negotiations Work* w: Wallace H., *The Dynamics of European Integration*, London 1991.
44. Wallace Helen, *The Council of Ministers*, London 1996 (rozdział: *Negotiation and Bargaining in the Council*).
45. Weber S., Wiesneth H., *Issue Linkage in the EC*, „Journal of Common Market Studies”, March 1991.