

**Elżbieta Jantón-Drozdowska**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## **EWOLUCJA POLITYKI WSPÓLNOTY WOBEC KRAJÓW AFRYKI, KARAIBÓW I PACYFIKU**

### **1. Wstęp**

Narodowe systemy gospodarcze stanowią w skali świata zbiorowość bardzo zróżnicowaną: od najniżej rozwiniętych, których dochód narodowy brutto *per capita* nie przekracza 750 dol.<sup>1</sup>, do tych o wysokim dochodzie, przekraczającym 20 000 dol. Doświadczenia drugiej połowy XX wieku pokazują, że systemy gospodarcze słabo rozwinięte (rozwijające się), szczególnie te o najniższym dochodzie, nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć swoich trudności ekonomicznych. Świadomość tego faktu mobilizuje kraje uprzemysłowione do tworzenia programów, których celem jest pomoc w stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego słabszych uczestników rynku światowego. Największą aktywność w tej dziedzinie przejawia Wspólnota Europejska (Unia Europejska – UE), która od początku swego istnienia zamierzała traktować te kraje w swojej zewnętrznej polityce handlowej w sposób szczególny.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakteru polityki i stosunków handlowych między Wspólnotą Europejską a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz próba oceny działań wspólnotowych zmierzających do wspierania rozwoju tych krajów.

### **2. Polityka Wspólnoty wobec krajów AKP do 1999 r. i jej efekty**

Stosunki Wspólnoty z krajami trzecimi mają dla niej istotne znaczenie gospodarcze, finansowe i polityczne, z czego wynika jej żywotne zainteresowanie rozwojem współpracy z krajami nienależącymi do tego ugrupowania integracyjnego, w tym

---

<sup>1</sup> Klasyfikacja UNCTAD. Zob. United Nations Conference on Trade and Development, *The Least Developed Countries Report 2008, Growth, Poverty and the Term of Development Partnership*, United Nations, New York and Geneva 2008, s. III.

także z państwami rozwijającymi się<sup>2</sup>. Motywacja ekonomiczna dla rozwoju stosunków gospodarczych z tą ostatnią grupą krajów wynika ze znacznego uzależnienia od nich Wspólnoty pod względem surowcowym, szczególnie energetycznym, i rynków zbytu. Ponad połowa zużywanych na obszarze UE surowców energetycznych pochodzi z krajów słabo rozwiniętych. Uzależnienie Wspólnoty od importu z tych krajów w zakresie surowców nieenergetycznych jest także wysokie, np. jeżeli chodzi o ziarno kakaowe, bawełnę i magnez sięga blisko 90%. Z drugiej strony kraje rozwijające się stanowią i mogą stanowić w jeszcze większym stopniu rynek zbytu dla produktów wytwarzanych przez wspólnotowe przedsiębiorstwa. Około dwie trzecie eksportu do tych krajów stanowią wyroby przemysłu maszynowego i elektrotechnicznego, co jest istotne dla przemysłu Wspólnoty, gdyż w tych dziedzinach na rynkach krajów uprzemysłowionych panuje bardzo silna konkurencja.

Współpraca handlowa oraz polityka wspierania rozwoju krajów AKP ma swoje korzenie w instytucji stowarzyszenia. Jednym z celów Wspólnoty Europejskiej, zapisanym w preambule Traktatu Rzymskiego (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą), było bowiem stowarzyszenie dawnych krajów i terytoriów zamorskich państw członkowskich w celu wspierania ich rozwoju społeczno-ekonomicznego. Zapis ten, jak również dołączona do traktatu konwencja uzupełniająca w sprawie stowarzyszenia ze Wspólnotą krajów i terytoriów zamorskich (część IV Traktatu Rzymskiego), były efektem dążeń przedstawicieli Francji do zagwarantowania jej byłym koloniom specjalnego statusu. Zapis o stowarzyszeniu z krajami i terytoriami zamorskimi, którego celem było osiągnięcie wzrostu obrotów handlowych i wspólne wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego, znalazł się również w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską<sup>3</sup>.

Na mocy woli wyrażonej w Traktacie Rzymskim, która miała charakter jednostronnego aktu państw członkowskich, ustanowione zostały instytucjonalne ramy współpracy między Wspólnotą a krajami AKP. Stanowiły je początkowo jednostronne konwencje o stowarzyszeniu, w których formułowaniu nie brały udziału zainteresowane kraje rozwijające się, a następnie konwencje, które już miały charakter układu międzynarodowego<sup>4</sup>. Pierwsza konwencja zawarta została w 1963 r. w Jaunde (tzw. Jaunde I) z 18 krajami Afryki (w tym z Madagaskarem) i stanowiła podstawę

<sup>2</sup> Zob. A.M. El-Agraa, *The European Union. Economics and Policies*, Prentice Hall, Harlow-London 2004, s. 462-463; 471-489.

<sup>3</sup> Zob. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), art. 3, lit. r.

<sup>4</sup> Szczegółowa analiza konwencji, z których wynika kształt polityki Wspólnoty wobec krajów AKP, zawarta jest m. in. w: E. Jantóń-Drozdowska, *Stosunki handlowe między EWG a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, „Przegląd Zachodni” 1988 nr 2, s. 81-95; *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21 st Century – Challenges and Options for a New Partnership*, European Commission, DG VIII, Brussels 20 November 1996; E. Jantóń-Drozdowska, *Regionalna integracja gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 1998, s. 117-119; A.Y. Evrensel, *Development Policy of the EU toward the ACP Countries: Effectiveness of Preferential Trade Arrangements and Aid*, Department of Economics and Finance Southern Illinois University Edwardsville, Edwardsville, IL, <http://www.edu/euce/eusa2007/papers>, 10.03.2009.

wzajemnej współpracy w okresie 1964-1969. W konwencji tej znalazł wyraz fakt rozpoczęcia przez Wspólnotę realizacji wspólnej polityki rolnej. Zgodnie z przyjętymi zapisami eksport przez kraje stowarzyszone produktów rolnych na rynek Wspólnoty był poddany kontroli na mocy specjalnych umów handlowych. Oznaczało to w efekcie cofnięcie tym krajom niektórych preferencji przyznanych wcześniej przez jednostronną Konwencję Uzupełniającą. Rekompensatą miała być zwiększona pomoc finansowa ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), którego zasoby na ten cel wzrosły na pięć lat obowiązywania konwencji Jaunde I do 730 mln jednostek obrachunkowych<sup>5</sup>.

Kolejna konwencja, Jaunde II, regulująca stosunki Wspólnoty z krajami AKP obowiązywała w latach 1971-1974. Wprowadziła ona niewielkie tylko zmiany w stosunku do ustaleń Jaunde I; główną było dalsze zwiększenie zasobów EFR, przeznaczonych na pomoc finansową dla krajów stowarzyszonych, do poziomu 918 mln jednostek obrachunkowych. Liczba krajów afrykańskich, które podpisały tę konwencję, wzrosła do dwudziestu.

W latach 1964-1974, przy jednostronnych ułatwieniach w dostępie do rynku Wspólnoty, państwa AKP miały prawo do wprowadzania restrykcji celnych i ilościowych na towary importowane z UE. Mogły to uczynić w przypadkach uzasadnionych względami ich rozwoju gospodarczego lub sytuacją w bilansie płatniczym. Ze swej strony zobowiązały się do stosowania wobec państw członkowskich Wspólnoty klauzuli największego uprzywilejowania i niedyskryminowania w stosunkach handlowych żadnego spośród nich wobec pozostałych.

Mimo preferencji handlowych i wsparcia finansowego dla krajów stowarzyszonych, ich łączny eksport na rynek Wspólnoty rósł wolniej niż do krajów uprzemysłowionych ogółem, a tempo jego wzrostu do UE było niższe od notowanego przez wszystkie kraje rozwijające się<sup>6</sup>.

W połowie lat 70., w związku ze zmianą sytuacji międzynarodowej, wolą niektórych państw członkowskich UE, aby rozszerzyć politykę pomocy gospodarczej, oraz z przystąpieniem do niej Wielkiej Brytanii, miała miejsce dość radykalna zmiana wspólnotowej polityki wobec państw stowarzyszonych. Znalazła ona wyraz w podpisanej w 1975 r. w Lomé konwencji (Lomé I), której sygnatariuszami po stronie AKP było 46 krajów. Konwencja wprowadziła system preferencji celnych, które dawały krajom AKP łatwiejszy dostęp do rynku Wspólnoty, oraz systemy STABEX i SYSMIN. Zadaniem tych ostatnich instrumentów było zwiększenie stabilności finansowej krajów AKP przez stabilizowanie (ze środków finansowych Wspólnoty) ich wpływów eksportowych, szczególnie w dziedzinie produktów rolnych oraz górniczych. Podstawą tych systemów były kompensaty finansowe przyznawane kra-

<sup>5</sup> Europejska jednostka obrachunkowa była poprzedniczką ecu (European currency unit), a ta ostatnia z kolei – poprzedniczką euro.

<sup>6</sup> Zob. *EC-ACP Trade. A Statistical Analysis*, 1983, European Commission, Luxemburg, s. 105-120.

jom, których wpływy z eksportu zmniejszały się wskutek fluktuacji cen na rynku światowym. Z kolei preferencyjny dostęp do rynku UE opierał się na systemie kwotowym, obejmującym produkty, takie jak cukier czy mięso wołowe, które stanowiły konkurencję dla wspólnotowych produktów rolnych. Konwencja przewidywała także zwiększenie do 3 mld ecu pomocy finansowej i inwestycyjnej.

Zapisy konwencji Lomé I były trzykrotnie renegotjowane i w konsekwencji do końca 1999 r. obowiązywały kolejne umowy. I tak na mocy Lomé II (1981-1985) pomoc finansowa i inwestycyjna została zwiększona do 5,5 mld ecu; w konwencji Lomé III (1985-1990) Wspólnota przeznaczyła dla krajów AKP 8,5 mld ecu, a w Lomé IV (1990-1999) przewidziano na pięć pierwszych lat kwotę 12 mld ecu. Podkreślić należy, że wzrostowi pomocy finansowej i inwestycyjnej towarzyszyło zwiększanie się liczby krajów objętych tą pomocą – ostatnią konwencję z Lomé podpisało już 79 państw AKP.

Bardzo skrótowo przedstawione wyżej porozumienia, które były praktycznym odzwierciedleniem polityki gospodarczej Wspólnoty względem państw AKP, były jedynymi obejmującymi tak dużą grupę krajów uprzemysłowionych i rozwijających się. Równie szeroki był zakres współpracy między tymi grupami krajów. Podkreślić należy przede wszystkim:

- współpracę handlową, której najważniejszą zasadą była wzajemność korzyści handlowych, a więc przyznanie krajom AKP przywileju preferencyjnego traktowania ich eksportu kierowanego na rynek Unii. W rezultacie ponad 99% eksportu krajów AKP korzystało z całkowicie swobodnego dostępu na rynek Wspólnoty, a ograniczenia ilościowe i opłaty celne dotyczyły tylko produktów objętych wspólną polityką rolną. Jednak również w tym ostatnim przypadku eksport krajów AKP traktowany był preferencyjnie w porównaniu z ogólnym systemem stosowanym przez Wspólnotę w odniesieniu do importowanych dóbr rolniczych. Obniżone zostały przede wszystkim stawki opłat importowych na te produkty rolne, które stanowiły ważne pozycje eksportowe krajów AKP<sup>7</sup>;
- pomoc finansową, inwestycyjną i techniczną, przeznaczoną przede wszystkim na rozwój infrastruktury, na zmniejszanie ryzyka inwestycyjnego dla inwestorów w sektorze prywatnym oraz na rozwój programów edukacyjnych i na marketing produktów wytwarzanych w tych krajach;
- kompensację utraconych dochodów z eksportu (wymieniony system STABEX) oraz stabilizację cen na artykuły górnicze (MINEX lub SYSMIN). Podstawowym ich zadaniem było zagwarantowanie krajom beneficjentom określonego poziomu wpływów z eksportu pewnych produktów, głównie rolniczych oraz kopalin. Wahania cen dóbr eksportowanych przez te kraje powodują spadek ich wpływów eksportowych, ograniczając tym samym możliwości finansowania ich wzrostu gospodarczego. Liczba produktów objętych kompensatami finanso-

---

<sup>7</sup> S. Wolf, *The Future of Cooperation between the EU and ACP Countries*, „Intereconomics” 1997, May/June, s. 126.

wymi w ramach systemu STABEX zwiększała się z 26 w pierwszej konwencji z Lome do 49 w ramach Lome IV. Główne kryteria, którymi kierowano się przy ustalaniu listy towarów objętych tym systemem, były następujące:

- rola wpływów z eksportu określonego produktu dla gospodarki kraju,
- znaczenie eksportu danego towaru dla poziomu zatrudnienia w kraju eksportera,
- pogorszenie się *terms of trade* danego kraju w wymianie ze Wspólnotą,
- różnice w poziomie rozwoju między poszczególnymi państwami AKP.

Transfery dokonywane w ramach systemu STABEX przyjmowały postać nieoprocentowanych kredytów, które wcześniej podlegały zwrotowi, a od 1985 r. kraj korzystający z zasobów systemu nie był już zobowiązany do zwrócenia otrzymanych kwot, nawet jeżeli jego wpływy eksportowe stabilizowały się.

Głównym instrumentem finansowania współpracy finansowej i technicznej między Wspólnotą a krajami AKP był Europejski Fundusz Rozwoju, któremu z kolei wsparcia kredytowego udzielał Europejski Bank Inwestycyjny. Środki pieniężne kierowane były do sektorów uznanych przez rządy krajów AKP za priorytetowe i umożliwiały realizację konkretnych projektów rozwojowych. Dotychczas najczęściej korzystała z nich energetyka oraz sektory przemysłu decydujące o poziomie rozwoju infrastruktury ekonomicznej i społecznej<sup>8</sup>.

Ocena współpracy między UE a krajami AKP, której ramy określone były przez kolejne konwencje z Lomé, nie jest jednak jednoznacznie pozytywna. Ich postanowienia i w konsekwencji pomoc wspólnotowa oparte była bowiem na ambitnym, lecz mało realistycznym założeniu, że kraje-beneficjenci dysponują odpowiednią instytucjonalną i polityczną zdolnością do właściwego wykorzystania preferencji handlowych oraz pomocy finansowej. Oczekiwano, że dzięki stosowanym instrumentom współpracy uruchomione zostaną wewnętrzne siły i mechanizmy rozwoju tych systemów gospodarczych. Tak się jednak nie stało: kraje AKP dalej stanowią względnie najuboższą grupę wśród państw rozwijających się traktowanych jako całość. Średni poziom PKB *per capita* w krajach Afryki subsaharyjskiej stanowił w końcu lat 90. zaledwie połowę notowanego w krajach rozwijających się ogółem. Według danych UNCTAD 75% ludności żyjącej w krajach najsłabiej rozwiniętych (większość państw AKP) utrzymywała się przy życiu za mniej niż 2 dolary dziennie, a średnia prywatna konsumpcja na osobę kształtowała się w 2006 r. na poziomie 76 centów tygodniowo<sup>9</sup>. W tym regionie notowano także najkrótszy wśród krajów słabo rozwiniętych spodziewany okres życia. Nieco tylko lepsza była sytuacja w krajach AKP leżących poza Afryką.

<sup>8</sup> Zob. *European Investment Bank. Annual Report* (lata 1981-1983).

<sup>9</sup> Szacunek uwzględnia rynkowe kursy walut. *United Nations Conference on Trade and Development, The Least...*, wyd. cyt., s. 45.

Przytoczone statystyki uzasadniają pytanie o efektywność preferencyjnej polityki handlowej Wspólnoty oraz jej pomocy finansowej i jednocześnie o zdolność krajów AKP do jej wchłonięcia i zarządzania gospodarką narodową<sup>10</sup>.

Analiza powiązań handlowych między dwiema grupami krajów wskazuje, iż w badanym okresie udział eksportu krajów AKP w całkowitym imporcie UE obniżył się z prawie 8% do niespełna 2%, a udział eksportu tych krajów w imporcie UE z krajów rozwijających się ogółem spadł z ok. 16 do 9%. Wyrażona w liczbach absolutnych wielkość eksportu krajów AKP do Wspólnoty wzrosła w badanym okresie, ale tempo tego wzrostu było znacznie niższe niż tempo wzrostu eksportu światowego. Podobna prawidłowość miała miejsce w przypadku powiązań handlowych krajów AKP z całą gospodarką światową: łączna wartość eksportu analizowanych krajów prawie się podwoiła, ale jego udział w eksporcie światowym obniżył się z ponad 3% do niespełna 1,5%. Tak więc preferencyjna polityka handlowa Wspólnoty nie przyczyniła się do ekspansji handlowej tej grupy krajów stowarzyszonych.

Poza rozmiarami eksportu i jego udziałem w łącznym imporcie UE duże znaczenie w analizie handlu zagranicznego krajów AKP (również innych krajów rozwijających się) ma jego struktura, szczególnie koncentracja mierzona indeksem koncentracji (lub dywersyfikacji) eksportu. Koncentracja eksportu krajów AKP w badanym okresie była wysoka: w latach 80. średni poziom indeksu koncentracji eksportu do Wspólnoty dla całej grupy kształtował się na poziomie ok. 0,48. W drugiej połowie lat 80. i w latach 90. poziom tego indeksu wzrósł (co było m.in. wynikiem przystąpienia do kolejnych konwencji Lomé nowych, jeszcze uboższych i słabiej rozwiniętych państw) do ponad 0,61. Widoczne obniżenie tego indeksu obserwować można dopiero od końca lat 90.<sup>11</sup>

Przyczyn powyższych zjawisk, charakteryzujących obroty handlowe z UE, upatrywać można (poza niekorzystnym wpływem czynników naturalnych) w braku stabilności ekonomicznej i politycznej krajów AKP, która poważnie ogranicza możliwości rozwoju produkcji i wzrostu podaży eksportowej nowych produktów. Przeszkody w dywersyfikacji eksportu upatruje się również w stosowanych przez Wspólnotę regułach pochodzenia towarów (*rules of origin*), które określają minimalny poziom krajowej wartości dodanej w ogólnej wartości produktu, którego spełnienie jest warunkiem jego swobodnej cyrkulacji wewnątrz unii celnej. Unia Europejska starała się zmniejszyć nieco restrykcyjny charakter reguł pochodzenia dla krajów AKP i uznała, że wartość produktów pośrednich pochodzących z jej obszaru może być zaliczana do krajowej wartości dodanej. Nie poprawiło to jednak sytuacji

<sup>10</sup> Oceny rezultatów współpracy handlowej i finansowo-inwestycyjnej UE z krajami AKP dokonano na podstawie: UNCTAD, *The Least...*, wyd. cyt.; *Green Paper...*, wyd. cyt.; S. Wolf, wyd. cyt.; United Nations Conference on Trade and Development, *Handbook of Statistics 2008*, United Nations, New York and Geneva 2008.

<sup>11</sup> Udział eksportu przypadający na główny produkt eksportowy był w niektórych krajach bardzo wysoki: dla Nigerii i Angoli indeks osiągał poziom blisko 0,9 (ropa naftowa), podobnie dla Ugandy (kawa), dla Gwinei 0,84 (rudy mineralne).

w widoczny sposób, gdyż dostawcami dóbr pośrednich do krajów stowarzyszonych są głównie państwa słabo rozwinięte. Poza tym Wspólnota w swojej polityce handlowej, także wobec krajów AKP, posługuje się kategorią „towary wrażliwe” (np. wyroby tekstylne i metalurgiczne, różne produkty rolne oraz tuńczyk), których import na rynek wewnętrzny podlega dodatkowo ograniczeniom ilościowym.

Podkreślić należy także, że w sytuacji, gdy większą część eksportu krajów AKP na rynek Wspólnoty stanowią surowce, które obciążone są minimalną bądź zerową stawką celną, względna preferencyjność ich traktowania w porównaniu z innymi dostawcami z krajów słabo rozwiniętych jest bliska zeru. Nie ma więc tutaj, w kategoriach łatwiejszego dostępu do rynku Wspólnoty, znacznych korzyści dla krajów stowarzyszonych. Znaczenie preferencji celnych ulega także zmniejszeniu wraz z liberalizacją handlu światowego, szczególnie w wyniku uzgodnień Rundy Urugwajskiej<sup>12</sup>. Poza tym pozytywne efekty preferencji celnych były w wielu przypadkach niwelowane przez pozataryfowe bariery chroniące rynek Wspólnoty. Wskazać należy także fakt ścisłego związku rozmiarów eksportu krajów AKP z ich wewnętrznymi strategiami rozwoju oraz polityką kursową, które nierzadko zmniejszały efekty preferencyjnej polityki handlowej UE.

Pomoc finansowa Wspólnoty dla krajów AKP była realizowana, jak wyżej wskazano, ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju, utworzonego na mocy Traktatu Rzymskiego. Pierwsza pomoc finansowana z tego Funduszu została przyznana krajom afrykańskim już w roku 1959, a więc jeszcze przed konwencją Yaoundé I. Poza finansowaniem projektów w różnych sektorach gospodarki, których celem był rozwój infrastruktury, rolnictwa i obszarów wiejskich, Wspólnota aktywnie uczestniczyła też we wspieraniu przekształceń strukturalnych w krajach AKP. Jej pomoc w tym względzie dotyczyła większej liczby celów niż w wypadku programów oferowanych przez inne kraje i Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Bank Światowy. Poza stabilizacją makroekonomiczną i rozwojem sektora prywatnego priorytetami Wspólnoty objęte były m.in. oświata i ochrona zdrowia.

Ocena polityki pomocy finansowej Wspólnoty wobec krajów AKP powinna, zdaniem Komisji Europejskiej, uwzględniać następujące okoliczności<sup>13</sup>:

- sytuacja polityczna w obszarze gospodarczym i instytucjonalnym w krajach AKP jest czynnikiem ograniczającym pomoc. Nawet gdyby wszystkie projekty finansowane przez UE okazały się trafne i efektywne (większość projektów o charakterze infrastrukturalnym i społecznym jest tak oceniana) nie spowoduje to automatycznej poprawy wskaźników rozwoju krajów otrzymujących pomoc.

<sup>12</sup> W wyniku ustaleń podjętych w protokole kończącym Rundę Urugwajską (rokowania trwały w latach 1986-1994) średnia stawka celna w handlu produktami przemysłowymi uległa obniżeniu o 39%. Zob. E. Jantón-Drozdowska, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2004, s. 160.

<sup>13</sup> Por. *Green Paper...*, wyd. cyt.

Bez odpowiedniej polityki wewnętrznej, instytucji i zasobów własnych na sfinansowanie funkcjonowania i utrzymania zrealizowanych projektów rezultaty pomocy będą mało widoczne. Powoduje to, że pomoc międzynarodowa kierowana jest najczęściej do krajów, które mogą ją najbardziej efektywnie wykorzystać. Praktycznym kryterium oceny właściwego wykorzystania pomocy zagranicznej jest bowiem realizacja wewnętrznego programu reform strukturalnych;

- analiza rozdziału geograficznego pomocy potwierdza tezę, że Wspólnota obawia się niewłaściwego sposobu wykorzystania transferowanych zasobów: środki pomocowe są przesuwane od krajów, które nie spełniają podstawowych kryteriów efektywności, do tych, w których dokonują się przeobrażenia strukturalne. Z drugiej strony jednak Wspólnota przyznaje priorytety najsłabiej rozwiniętym i najuboższym krajom. W praktyce jednak priorytety te są tylko częściowo realizowane, co wiąże się m.in. z metodami obliczania płatności w ramach systemu STABEX i SYSMIN, które oparte są na specyficznych kryteriach, niepozwalających uwzględniać w tego rodzaju pomocy finansowej krajów najuboższych;
- kraje AKP nie są często w stanie określić i prowadzić konsekwentnej polityki sektorowej, co jest rezultatem braku wewnętrznej zgody wobec priorytetów politycznych. W takiej sytuacji Wspólnota, w celu określenia rozmiarów i sposobów realizacji swojego wsparcia, korzysta z pomocy konsultantów. Poza tym w wielu dziedzinach, np. w ochronie środowiska, kraje AKP i UE mają odmienne priorytety;
- w odniesieniu do niektórych celów Wspólnota nie zdołała wypracować kompleksowych działań o charakterze strategicznym. Przykładem takiego celu był rozwój sektora prywatnego w krajach AKP, któremu nadano istotnego znaczenia w zapisach konwencji Lomé IV. Projekt ten miał promować inwestycje i konkurencyjność, wymagał w związku z tym programu poprawy otoczenia instytucjonalnego i ekonomicznego, którego zabrakło w krajach otrzymujących pomoc.

Zmiany w gospodarce światowej oraz w priorytetach Wspólnoty, jak również planowane jej rozszerzenie, spowodowały reorientację polityki UE wobec krajów AKP. W 1996 r. Komisja opublikowała przywoływany wcześniej dokument *Green Paper*, którym zainicjowała dyskusję o kształcie stosunków z państwami stowarzyszonymi (z końcem XX wieku wygasła konwencja Lomé IV). Komisja stwierdzała w tym dokumencie, że UE musi całkowicie przededefiniować swoją politykę wobec krajów AKP nie tylko dlatego, że zmieniły się warunki ekonomiczne i polityczne sterujące rozwojem w innych regionach świata, ale również z powodów tkwiących we wnętrzu Wspólnoty. Zdaniem Komisji epoka kolonialna i postkolonialna skończyły się, a znaczne złagodzenie międzynarodowego klimatu politycznego wymaga określenia nowego, mniej szczegółowego programu współpracy<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Por. *Green Paper...*, wyd. cyt., s. 11.



### 3. Nowy kształt stosunków gospodarczych Wspólnoty z krajami AKP

W wyniku dyskusji i negocjacji podjęte zostały wspólne ustalenia i w czerwcu 2000 r. podpisano porozumienie z Cotonou<sup>15</sup>. Deklarowanymi jego celami są zmniejszenie ubóstwa, trwałość zrównoważonego rozwoju i integracja krajów AKP z gospodarką światową. W ramach programu partnerstwa określono także cele szczegółowe, mianowicie wspieranie rozwoju sektora prywatnego, zwiększanie zatrudnienia i poprawę dostępu do zasobów wytwórczych, ale także respektowanie praw jednostek i orientację na ich potrzeby, promocję rozwoju społecznego i warunków równomiernego rozdziału efektów wzrostu gospodarczego. Podkreślono też wolę wspierania procesów integracyjnych o charakterze regionalnym lub subregionalnym, które mają ułatwić integrację krajów AKP z gospodarką światową, szczególnie w wymiarze handlowym i zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Za integralną część programu partnerstwa uznano także wzmocnienie zdolności rządów i struktury instytucjonalnej dla budowania spójności społecznej, demokratycznego społeczeństwa i gospodarki rynkowej. Zapisy o takim brzmieniu oznaczają akceptację współczesnych koncepcji rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się<sup>16</sup>.

Partnerstwo i współpraca Wspólnoty z krajami AKP oparte zostały na czterech podstawowych zasadach<sup>17</sup>:

- zasadzie równości partnerów i posiadania własnych strategii rozwoju. Oznacza to, że dla osiągnięcia celów partnerstwa państwa AKP będą suwerennie określać strategię rozwoju gospodarczego i społecznego;
- zasadzie szerokiego uczestnictwa, co oznacza, że poza rządami centralnymi, partnerstwo będzie otwarte dla innych podmiotów, w tym sektora prywatnego i organizacji społecznych. Celem tak rozumianego partnerstwa jest włączenie do życia politycznego, gospodarczego i społecznego szerokich kręgów społeczeństwa krajów stowarzyszonych;
- zasadnicza jest rola dialogu i wypełniania wzajemnych zobowiązań uczestników partnerstwa;
- zasadzie zróżnicowania i regionalizacji. Oznacza to, że porozumienia o współpracy i priorytety będą zróżnicowane w zależności od poziomu rozwoju krajów AKP, ich potrzeb, osiągnięć i jakości sformułowanej długookresowej strategii rozwoju.

---

<sup>15</sup> *Partnership Agreement between the Members of the Africa, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and its Member States, of the Other Part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000*. W 2005 r. niektóre zapisy tego porozumienia zostały zmienione. Porozumienie o partnerstwie, podobnie jak wszystkie wcześniejsze konwencje, dostępne jest na stronie: <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord,2.03.2009>.

<sup>16</sup> Porozumienie z Cotonou, art. 1.

<sup>17</sup> Tamże, art. 2.

Kluczową kategorią porozumienia jest partnerstwo. Termin ten pojawiał się już w ostatnich konwencjach z Lomé, ale nigdy nie został precyzyjnie zdefiniowany ani nie nadano mu praktycznego znaczenia. Tym razem sprecyzowano tę kategorię poprzez określenie wymienionych wyżej zasad. Z jednej z nich wynika podstawowa różnica między kształtem wcześniejszej i obecnej współpracy z krajami stowarzyszonymi. Wspólnota nie traktuje już, jak to miało miejsce wcześniej, wszystkich krajów AKP jako jednorodnej całości. Zostały one podzielone na sześć grup, z których cztery tworzą kraje afrykańskie: Karaiby (*Caricorn*), Afryka Zachodnia (*Ecowas*), Afryka Środkowa (*Cernac*), Afryka Wschodnia (*Comesa*), Pacyfik (*Pacific Forum*) i Afryka Południowa (*Sadc*).

Z krajami zaklasyfikowanymi do poszczególnych grup, w wyniku trwających ponad pięć lat negocjacji, określono nowe zasady i warunki współpracy<sup>18</sup>. Dotyczą one handlu towarami i usługami, praw własności intelektualnej, reżimów celnych, regulacji i ochrony inwestycji oraz polityki konkurencji. W efekcie ustalone zostały nowe porozumienia zwane Porozumieniami o partnerstwie gospodarczym (*Economic partnership agreements* – EPAs).

W porozumieniu z Cotonou najwięcej zmian wprowadzonych zostało w kwestiach odnoszących się do stosunków handlowych Wspólnoty z krajami AKP. Wiązało się to z dążeniem do dostosowania polityki handlowej UE do reguł wyznaczonych przez Światową Organizację Handlu (*World Trade Organization* – WTO). Odstąpiono więc od wcześniej stosowanej zasady niewzajemności preferencji handlowych na rzecz ustanowienia stosunków o charakterze partnerskim. Oznacza to, że nie tylko Wspólnota oferuje krajom AKP swobodny dostęp do swojego rynku, ale również państwa stowarzyszone przyznają preferencje handlowe produktom pochodzącym z Unii Europejskiej. Zasada pełnej wzajemności nie dotyczy grupy krajów najsłabiej rozwiniętych, niemających dostępu do morza i wyspiarskich (w jej skład wchodzi 39 państw), które w dalszym ciągu zachowały prawo do reglamentacji importu ze Wspólnoty.

Konsekwencją nowych regulacji jest znaczne zmniejszenie różnic w stosunkach Wspólnoty z krajami AKP i z pozostałymi państwami rozwijającymi się.

Czas trwania porozumienia z Cotonou określono na 20 lat, ustalając przy tym, że okres 2000-2002 będzie miał charakter przygotowawczy, w którym Wspólnota będzie wspierała tendencje do integracji regionalnej oraz rozpoczną się negocjacje z grupami regionalnymi, które doprowadziły już do określenia kształtu współpracy w ramach EPAs. Trwały one do grudnia 2007 r. W tym okresie wszystkie kraje AKP korzystały z preferencji handlowych, przyznanych im w ramach Lomé IV. Od stycznia 2008 r. zaczęły obowiązywać uzgodnienia EPAs i rozpoczął się proces liberalizacji handlu krajów AKP (poza najsłabiej rozwiniętymi), co dla wspólnotowych

<sup>18</sup> Obszerna analiza problemów objętych negocjacjami zawarta jest w: P. Draper, *EU-Africa Trade Relations: The Political Economy of Economic Partnership Agreements*, European Centre for International Political Economy, June 2007 no 2.

przedsiębiorstw (eksporterów i inwestorów) oznacza stopniowe zwiększanie obecności na tych rynkach.

Z punktu widzenia krajów AKP równie ważną kwestią regulowaną przez porozumienie z Cotonou jest pomoc finansowa i wsparcie techniczne, które, podobnie jak wcześniej, będzie im dostarczane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju. Z zapisów porozumienia wynika, że Wspólnota chce uczynić swoją pomoc w tym zakresie bardziej spójną, elastyczną i efektywną niż ta przyznawana w ramach wcześniejszych konwencji. Jej wysokość i przeznaczenie są bowiem ustalane z beneficjentami, ponadto stanowi ona element całościowej strategii pomocy dla poszczególnych krajów. Zasoby Europejskiego Funduszu Rozwoju, stanowiącego integralną część ogólnego budżetu Wspólnoty, ustalane są na okresy od 5 do 7 lat: dla porozumienia z Cotonou określono wielkość środków w dziewiątym EFR na lata 2000-2007 w wysokości 13,5 miliarda ecu, a dla dziesiątego EFR na lata 2008-2013 – 22,682 miliarda euro, z czego na pomoc dla krajów AKP przypada 21,966 miliarda euro. Z kwoty tej zasadnicza część (ponad 17 miliardów) przeznaczona została na zgłoszone narodowe i regionalne programy, prawie 3 miliardy na rozwój współpracy regionalnej i między krajami AKP oraz 1,5 miliarda na inwestycje infrastrukturalne<sup>19</sup>.

Przewidziano różne zastosowania dla wspólnotowej pomocy finansowej: wsparcie o charakterze makroekonomicznym, finansowanie programów resortowych i konkretnych projektów inwestycyjnych, zmniejszenie zadłużenia, kompensata krótkoterminowego spadku dochodów eksportowych, pomoc humanitarna, rozwój sektora prywatnego itp.<sup>20</sup>.

Poza zasobami Europejskiego Funduszu Rozwoju duże znaczenie dla krajów AKP ma działalność kredytowa Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W latach 2000-2007 wartość kredytów udzielanych krajom AKP i innym rozwijającym się rosła średnio o blisko 5% rocznie (takie tempo ma być utrzymane do 2010 r.). Są one przede wszystkim przeznaczane na finansowanie projektów realizowanych w energetyce, rolnictwie, gospodarce wodnej, transporcie i budownictwie. Wartość kredytów rozwojowych dla krajów AKP w 2007 r. osiągnęła poziom 756,4 mln euro<sup>21</sup>.

Podkreślić należy, że kraje członkowskie Wspólnoty zawarły dwustronne porozumienia z krajami rozwijającymi się i na ich podstawie realizują własną pomoc, która nie angażuje środków wspólnotowych.

#### 4. Podsumowanie

Polityka Wspólnoty wobec krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku, w ramach której do końca XX wieku ta grupa krajów traktowana była w sposób szczególnie prefe-

<sup>19</sup> *Europa – Summaries of legislation – European Development Fund (EDF)*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/1vb/r12102.htm>, 25.03.2009.

<sup>20</sup> Porozumienie z Cotonou, rozdział części czwartej.

<sup>21</sup> *EIB Annual Report 2007*, [www.eib.org/report](http://www.eib.org/report), 15.03.2009.

rencyjny, uległa zmianie wraz z wygaśnięciem ostatniej konwencji z Lomé. Obecnie polityka i stosunki gospodarcze UE z krajami AKP mają odmienny charakter. Krótki okres obowiązywania porozumienia z Cotonou nie pozwala na ocenę nowych rozwiązań, ale kraje stowarzyszone wyrażają obawy, że brak jednostronnych preferencji handlowych pogorszy w przyszłości (liberalizacja dostępu do ich rynków dopiero się rozpoczęła) ich sytuację finansową. Pewną rekompensatą za wzajemność preferencji jest jednak wyraźnie zwiększona pomoc finansowa i techniczna, ale także tutaj zauważyć należy bardziej rygorystyczne uwarunkowania w jej przyznawaniu.

## Literatura

- Draper P., *EU-Africa Trade Relations: The Political Economy of Economic Partnership Agreements*, „European Centre for International Political Economy” 2007 no 2.
- EC – ACP Trade. *A Statistical Analysis*, European Commission, Luxembourg 1983.
- EIB Annual Report 2007, [www.eib.org/report](http://www.eib.org/report), 15.03.2009.
- El-Agraa A.M., *The European Union. Economics and Policies*, Prentice Hall, Harlow-London 2004.
- Europa – *Summaries of legislation – European Development Fund (EDF)*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/1vb/r12102.htm>, 25.03.2009.
- Evrensel A.Y., *Development Policy of the EU toward the ACP Countries: Effectiveness of Preferential Trade Arrangements and Aid*, Department of Economics and Finance Southern Illinois University Edwardsville, Edwardsville, IL, <http://www.edu.euce/eusa2007/papers>, 10.03.2009.
- Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21<sup>st</sup> century – Challenges and options for a new partnership*, European Commission, DG VIII, Brussels 20 November 1996.
- Jantóń-Drozdowska E., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2004.
- Jantóń-Drozdowska E., *Regionalna integracja gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 1998.
- Jantóń-Drozdowska E., *Stosunki handlowe między EWG a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, „Przegląd Zachodni” 1988 nr 2.
- Partnership Agreement between the Members of the Africa, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and its Member States, of the Other Part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000*, <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord>, 2.03.2009.
- United Nations Conference on Trade and Development, *Handbook of Statistics 2008*, United Nations, New York and Geneva 2008.
- United Nations Conference on Trade and Development, *The Least Developed Countries Report 2008. Growth, Poverty and the Term of Development Partnership*, United Nations, New York and Geneva 2008.
- Wolf S., *The Future of Cooperation between the EU and ACP Countries*, „Intereconomics”, May/June 1997.

---

## **THE EVOLUTION OF THE EUROPEAN COMMUNITY'S POLICY TOWARDS AFRICA, CARIBBEAN AND PACIFIC COUNTRIES**

### **Summary**

The aim of this study is to present the policy of the European Community (EU) towards Africa, Caribbean and Pacific countries (ACP) and the economic relationships between them. The author will also tend to assess how effective a support of the EU is for promoting the economic development of this group of countries.

The European Community policy towards the ACP countries has changed after the expiration of the Lomé IV Convention. The Cotonou Agreement, signed in June 2000, has created a new arrangement for economic relations between the two partners. At present the trade preferences are reciprocal (earlier the EU offered the associated countries non-reciprocal trade preferences) and the financial and technical aid is higher but more conditioned than in the past. The ACP countries worry that new trade provisions may worsen their future economic situation and competitiveness in the world market.