

**Małgorzata Grącik-Zajaczkowski**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

---

## INTERESY PAŃSTW AFRYKAŃSKICH W NEGOCJACJACH WTO

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie roli i znaczenia krajów afrykańskich w ramach negocjacji Światowej Organizacji Handlu (WTO). Przedmiotem analizy są interesy państw afrykańskich, a więc wpływ tychże państw na działanie międzynarodowego systemu handlowego i możliwości zmiany istniejących reguł światowego reżimu handlowego w kierunku sprzyjającym większemu włączeniu się tych krajów do głównego nurtu gospodarki światowej. Największym wyzwaniem dla afrykańskich członków WTO jest wdrożenie istniejących zasad i reguł handlu międzynarodowego ustalonych podczas wielostronnych rund negocjacyjnych GATT, m.in. w obszarze rolnictwa i ochrony praw własności intelektualnej. Jednakże, aby kraje te mogły wypełnić oczekiwane zobowiązania i aby były one dla nich bardziej korzystne, niezbędne jest sformułowanie nowych reguł. Realizacji tego właśnie zadania podporządkowany jest program obecnie toczących się negocjacji handlowych WTO z Doha, zwanych rundą rozwojową. To od niej w dużej mierze zależą przyszłość i sprawne działanie międzynarodowego systemu handlowego z udziałem państw najmniej rozwiniętych (LDCs). Ponadto oczekuje się, że wprowadzenie nowych reguł sprzyjających większemu uczestnictwu krajów w afrykańskich w handlu międzynarodowych przyczyni się do redukcji ich ubóstwa i wzrostu gospodarczego.

**Słowa kluczowe:** system handlowy, państwa najmniej rozwinięte, liberalizacja, rolnictwo, preferencje handlowe, koalicje negocjacyjne.

### 1. Wstęp

Państwa afrykańskie należą do najliczniejszej, a zarazem najbiedniejszej grupy spośród wszystkich członków Światowej Organizacji Handlu (WTO). Zdecydowana większość z nich to kraje najmniej rozwinięte (*Least Developed Countries*, LDCs). Ich udział w całkowitej wymianie handlowej w 2010 r. wyniósł niewiele ponad 3,3%<sup>1</sup>. W czasie trwających od 2001 r. negocjacji handlowych w ramach tzw. rundy rozwojowej (*Doha Development Round*) afrykańscy członkowie WTO dążą do realizacji własnych interesów, których uwzględnienie i włączenie do porządku prawnego WTO będzie miało zasadnicze znaczenie dla ich rozwoju gospodarczego i bezpieczeństwa społecznego.

---

<sup>1</sup> Africa's Trade Profile, 1.09.2011, <http://democracy-africa.org/files/49280408.pdf>.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania krajów afrykańskich podczas toczącej się rundy jest rolnictwo. Chodzi tu przede wszystkim o przyjęcie sprzyjających reguł handlu artykułami rolnymi i żywnością, a także utrzymanie bądź rozszerzenie systemu specjalnego i zróżnicowanego traktowania (*Special and Different Treatment*, SDT). Ważnym zagadnieniem jest dostęp najbiedniejszych państw członkowskich WTO do tańszych produktów farmaceutycznych, a więc modyfikacja niektórych przepisów Porozumienia TRIPS. Jednak włączeniu krajów afrykańskich do głównego nurtu gospodarki światowej, co stanowi główny cel działań podejmowanych w ramach WTO, musi towarzyszyć pomoc oferowana przez państwa Zachodu w formie zarówno pomocy technicznej, jak również inwestycji kapitałowych.

W artykule podejmuje się próbę odpowiedzi na następujące pytania: jakie wyzwania lub możliwości dla krajów afrykańskich niesie ze sobą dohijaska runda rozwojowa? Czy dzięki nowym uzgodnieniom kraje te uzyskają możliwość włączenia się do głównego nurtu gospodarki światowej? W jakim stopniu zmiany w ramach specjalnego systemu preferencji mogą wpłynąć na podniesienie ich możliwości eksportowych?

Pytania stanowią punkt wyjścia do badań nad udziałem i rolą państw afrykańskich w systemie handlu międzynarodowego. Ze względu na burzliwy przebieg negocjacji rundy WTO z Doha obecnie bardzo trudno przewidzieć ich zakończenie i przyszły kształt porozumienia, a co za tym idzie – jego wymierne skutki dla afrykańskich członków WTO.

## 2. Koalicje interesów

Siłą przetargową państw afrykańskich w ramach negocjacji WTO nie jest ich potencjał gospodarczy, ale liczebność. Liczba członków WTO pochodzących z Afryki i tworzących liczne koalicje i grupy negocjacyjne stanowi silny argument w wielostronnych rokowaniach handlowych. Zdecydowana większość z nich utworzona została ze względu na potrzebę osiągnięcia konkretnych celów, co stało się powszechnie przyjętą strategią prowadzenia negocjacji, zwłaszcza w przypadku państw małych, rozwijających się i najmniej rozwiniętych (LDCs). Grupy takie stanowią pewnego rodzaju gwarancję obrony wspólnych interesów i możliwości uzyskania większych korzyści z liberalizacji. Koalicja państw jest zazwyczaj prowadzona przez jednego koordynatora lub zespół negocjacyjny. Celem jest realizacja wspólnie podzielanych interesów oraz zbiorowa reprezentacja tych, którzy ze względu na koszty nie mogą sobie pozwolić na utrzymywanie przedstawicielstwa w Genewie oraz wysyłanie grupy ekspertów. Wadą uczestnictwa w grupie jest to, że zazwyczaj reprezentuje ona interesy najważniejszych członków. Wspólnie wypracowany interes jest zazwyczaj wypadkową najsilniejszych graczy danego ugrupowania.

Większość z istniejących grup utworzona została podczas wielostronnych negocjacji GATT w czasie rundy urugwajskiej (1986-1994), a także rundy WTO z Doha. Koalicje negocjacyjne, do których należą państwa afrykańskie, dążą w różnym stop-

niu, w zależności od członkostwa, do osiągnięcia określonych celów. Nie ma więc jednego, spójnego stanowiska, a cechuje je duża różnorodność i wielość interesów. Najważniejszą z grup skupiających wszystkich członków WTO z kontynentu afrykańskiego jest grupa afrykańska, która skupia obecnie 42 państwa (tab. 1). Inną jest

**Tabela 1.** Grupy interesów i koalicje negocjacyjne WTO skupiające kraje afrykańskie, 2011 r.

Grupa	Członkowie	Opis
1	2	3
Grupa afrykańska	Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Republika Zielonego Przylądka, Republika Afryki Środkowej, Czad, Demokratyczna Republika Kongo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dżibuti, Egipt, Gabon, Gambia, Ghana, Gwinea, Gwinea Bissau, Kenia, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretania, Mauritius, Maroko, Mozambik, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, RPA, Suazi, Tanzania, Togo, Tunezja, Uganda, Zambia, Zimbabwe	Należą do niej wszystkie państwa członkowskie WTO z Afryki
AKP	Angola, Antigua i Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Republika Afryki Środkowej, Czad, Kongo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kuba, Demokratyczna Republika Konga, Dżibuti, Dominika, Republika Dominikany, Fidżi, Gabon, Gambia, Ghana, Grenada, Gwinea, Gwinea-Bissau, Gujana, Haiti, Jamajka, Kenia, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretania, Mauritius, Mozambik, Namibia, Niger, Nigeria, Papua Nowa Gwinea, Rwanda, St Kitts i Nevis, St Lucia, St Vincent i Grenadyny, Senegal, Sierra Leone, Wyspy Salomona, RPA, Surinam, Suazi, Tanzania, Togo, Trinidad i Tobago, Uganda, Zambia, Zimbabwe	Członkami są kraje z Afryki, Karaibów i Pacyfiku
G-20	Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Chiny, Kuba, Ekwador, Egipt, Gwatemala, Indie, Indonezja, Meksyk, Nigeria, Pakistan, Paragwaj, Peru, Filipiny, RPA, Tanzania, Tajlandia, Urugwaj, Wenezuela, Zimbabwe	Grupa skupia kraje rozwijające się, które domagają się przeprowadzenia reform w sektorze rolnym w państwach rozwiniętych
G-33	Antigua i Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Boliwia, Botswana, Chiny, Kongo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kuba, Dominika, Republika Dominikany, El Salvador, Grenada, Gwatemala, Gujana, Haiti, Honduras, Indie, Indonezja, Jamajka, Kenia, Korea, Mauritius, Madagaskar, Mongolia, Mozambik, Nikaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Peru, Filipiny, St Kitts i Nevis, St Lucia, St Vincent i Grenadyny, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Tanzania, Trinidad i Tobago, Turcja, Uganda, Wenezuela, Zambia, Zimbabwe	Grupa zwana także „przyjaciółmi specjalnych produktów”. W skład niej wchodzi kraje rozwijające się i LDCs, domagające się przyjęcia procedur pozwalających jedynie na częściowe otwarcie swoich rynków na produkty rolne

1	2	3
G-90	Koalicja skupiająca Grupę Afrykańską, AKP oraz LDCs	Grupa skupiająca państwa rozwijające się i LDCs
Cotton-4 (C-4)	Benin, Burkina Faso, Czad, Mali	Najwięksi producenci bawełny z Afryki
Grupa LDCs	Angola, Bangladesz, Benin, Burkina Faso, Burundi, Kambodża, Republika Środkowej Afryki, Czad, Kongo, Demokratyczna Republika Kongo, Dżibuti, Gambia, Gwinea, Gwinea Bissau, Haiti, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Malediwy, Mali, Mauretania, Mozambik, Myanmar, Nepal, Niger, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Wyspy Salomona, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia	Grupa skupiająca najbiedniejsze państwa świata
NAMA-11	Argentyna, Wenezuela, Brazylia, Egipt, Indie, Indonezja, Namibia, Filipiny, RPA, Tunezja	Kraje rozwijające się i LDCs domagające się ograniczenia w otwarciu swoich rynków na handel produktami przemysłowymi

Źródło: Groups in the WTO, 18.04.2011, [www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/negotiating\\_groups\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.pdf).

koalicja 58 krajów członkowskich WTO należących do grupy Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Jest nią również grupa G-90, której członkami są kraje AKP oraz państwa najmniej rozwinięte (LDCs). Oprócz tego afrykańscy członkowie WTO tworzą inne mniejsze sojusze negocjacyjne. Do najbardziej znanych należą: grupa towarowa (*Commodities Group*), grupa producentów bawełny (Cotton-4, C-4), grupa krajów rozwijających się (*Developing Country Grouping*), G-20, dążąca do poprawy dostępu towarów rolnych na rynki państw wysoko rozwiniętych, G-33, która skupia kraje mające na celu obronę interesów własnego sektora rolnego, grupa NAMA-11 (*Non-Agricultural Market Access*), której zadaniem jest obniżenie taryf w stosunku do państw rozwijających się na produkty nierolne, oraz samodzielna grupa krajów najmniej rozwiniętych (LDCs)<sup>2</sup>. Grupa krajów afrykańskich i LDCs zdołała wypracować wspólne stanowisko w ramach rundy Doha jeszcze na spotkaniach mających miejsce przed głównymi konferencjami ministerialnymi. Dotyczyły one jednak niektórych tylko spraw, między innymi obrotu bawełną czy zmian w Porozumieniu TRIPS.

Interesy poszczególnych krajów afrykańskich są zróżnicowane, wynika to zarówno z odmiennego potencjału gospodarczego, jak również odmiennych sytuacji politycznej czy rozwoju społecznego. Nieco inne cele przyświecają bowiem państwom najmniej rozwiniętym Afryki Subsaharyjskiej, zwolnionym w ramach WTO z obowiązku udzielenia ulgi celnej, a inne gospodarkom wschodzącym, takim jak Egipt

<sup>2</sup> *The WTO Doha round impasse. Implications for Africa*, "Briefing Paper", Overseas Development Institute, September 2008, s. 2.

czy RPA. Różnice w podejściu do tych samych celów występują nawet w obrębie tego samego kraju. Na przykład dla producentów artykułów rolnych korzystne jest utrzymywanie subsydiowanego importu, podczas gdy konsumenci woleliby tańszy import. Większość krajów afrykańskich to importerzy żywności netto, dlatego korzystają one z subsydiowanego importu. Jednak wyższe ceny żywności na rynkach międzynarodowych podrażają import, a po ograniczeniu lub zniesieniu dopłat rolnych w USA i UE ceny te mogą wzrosnąć jeszcze bardziej, co pogorszy sytuację konsumentów w Afryce.

Z drugiej jednak strony wiele krajów afrykańskich – eksporterów produktów rolnych – korzysta z dopłat dla swojego eksportu. Z oczywistych więc względów dążą one do utrzymania systemu własnych preferencji. Na obecnym poziomie rozwoju międzynarodowego systemu handlowego korzyści z uczestnictwa w wymianie są w dużej mierze możliwe dzięki ochronie ich rynku i wyższych niż światowe cen na produkty rolne. Unia Europejska jest głównym kierunkiem eksportu afrykańskich produktów rolnych. Korzyści są tu podwójne. Po pierwsze UE oferuje preferencyjny dostęp na swój rynek, gdzie kształtują się stosunkowo wysokie ceny na produkty rolne, a po drugie na rynku tym stosowane są wysokie stawki ochronne wobec importu z innych państw rozwijających się, nie objętych specjalnymi preferencjami UE<sup>3</sup>. Liberalizacja sektora rolnego, która prowadziłaby do redukcji preferencji handlowych dla państw LDCs i obniżenia cen na towary eksportowane z krajów afrykańskich, nie jest w ich interesie. Ponadto naraziłoby to je na konkurencję ze strony państw rozwijających się, takich jak Brazylia, Chiny, Indie. Według krajów LDCs konieczne jest więc zagwarantowanie im dostępu do rynków państw wysoko rozwiniętych po obniżonej lub zerowej stawce celnej, a także utrzymanie lub rozszerzenie systemu preferencji handlowych.

### 3. Rolnictwo

Obszarem o strategicznym znaczeniu dla gospodarek państw afrykańskich jest rolnictwo. Dlatego przyjęcie jak najkorzystniejszych rozwiązań podczas negocjacji handlowych jest sprawą priorytetową. Afryka posiada około 3% udziału w światowym eksporcie produktów rolnych<sup>4</sup>. Rolnictwo w państwach afrykańskich ma charakter monokulturowy. W większości krajów Afryki Subsaharyjskiej uprawia się rośliny jednego gatunku, stąd możliwości dywersyfikacji ich bazy eksportowej są mocno ograniczone. Sektor rolny opiera się na produktach tropikalnych i minerałach. Przede wszystkim są to: bawełna, mięso, przyprawy, owoce, warzywa, tytoń, cukier, a także rudy żelaza, niklu, miedzi, manganu, chromu, kobaltu, uranu. Głównym zadaniem w polityce handlowej państw afrykańskich jest zabezpieczenie możliwości dostępu do rynków zbytu, przede wszystkim w krajach zachodnich. Chodzi

<sup>3</sup> Tamże, s. 3.

<sup>4</sup> African Economic Outlook, OEC, Development Centre, African Development Fund, 2010, s. 50.

więc o utrzymanie bądź usprawnienie systemu specjalnych preferencji umożliwiających eksport afrykańskich towarów, co jednak prowadziło dotychczas do całkowitego uzależnienia od państw OECD pod względem zarówno importu, jak i eksportu. Około 75% eksportu artykułów rolnych krajów Afryki Subsaharyjskiej i 68% importu do tych państw dostarczanych jest lub pochodzi z państw OECD<sup>5</sup>. Dalsza liberalizacja wymiany przy utrzymaniu obecnego systemu preferencji nie wydaje się korzystna dla krajów LDCs, ponieważ większość produktów tropikalnych już objęto zerową lub niską stawką celną KNU (klauzula największego uprzywilejowania), natomiast preferencyjne stawki celne na pozostałe produkty mogą się zmienić na niekorzyść państw afrykańskich.

Zobowiązanie dotyczące liberalizacji obrotu produktami rolnymi w ramach WTO zawarte zostało w Porozumieniu na temat rolnictwa (*Agreement on Agriculture*), które przyjęto podczas rundy urugwajskiej. Zadeklarowano w nim osiągnięcie trzech zasadniczych celów; są nimi: zwiększenie dostępu do nowych rynków, zmniejszenie wsparcia krajowego oraz obniżenie subwencji eksportowych. Dla krajów rozwijających się i LDCs okres przewidziany na wdrożenie przyjętych założeń obejmował lata 1995-2004. Brak wyraźnych wskazówek oraz duże pole manewru zostawione państwom członkowskim przy wyborze własnej ścieżki liberalizacji przyniosło nikłe rezultaty<sup>6</sup>. Jedynym sukcesem było włączenie sektora rolnego do zobowiązań liberalizacyjnych WTO. Państwa LDCs nie zostały obciążone właściwie żadnymi obowiązkami, poza związaniem swoich taryf celnych na wybranym przez nich samym poziomie. Pułapy taryf wiązanych (*bound rate*) ustalone zostały na stosunkowo wysokim poziomie, aby dać tym krajom spore możliwości manewru. Doprowadziło to do sytuacji, w której państwa LDCs, podnosząc swoje średnie taryfy nawet o kilka razy ponad poziom stosowany (*applied rate*), nadal działały zgodnie z porozumieniami WTO. Wynika więc z tego, że zobowiązania taryfowe dla większości państw afrykańskich nie są skutecznym sposobem na obniżenie barier handlowych.

Metodą na skłonienie państw rozwijających się i LDCs do liberalizacji swojego sektora rolnego jest system przywilejów i preferencji, które mogą przekonać je do ustępstw w innych obszarach. Propozycja opiera się na wytypowaniu przez określony kraj listy produktów rolnych uznanych za specjalne. O wyborze produktu decydowałoby kryterium bezpieczeństwa żywnościowego czy źródło utrzymania oraz rozwoju obszarów rolnych. Uważa się jednak, że proponowane warunki są zbyt ogólne, co doprowadziłoby do szerokiej interpretacji i w konsekwencji zaliczenia

---

<sup>5</sup> R.E. Mshomba, *Africa and the World Trade Organization*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 151.

<sup>6</sup> Do największych uchybień należały: wybór okresu bazowego, kiedy protekcja rynku była stosunkowo wysoka, posłużenie się zwykłą średnią przy obliczeniu redukcji taryf celnych, dowolne używanie nazewnictwa dotyczącego protekcji i instrumentów subwencyjnych, co doprowadziło do sytuacji, w której państwa rozwinięte mogły zachować większość swoich mechanizmów protekcyjnych, a nawet zwiększyć ich poziom. R.E. Mshomba, wyd. cyt., s. 152.

każdego produktu do grupy produktów specjalnych<sup>7</sup>. Wszystkie artykuły rolne z Afryki mogłyby więc zostać objęte specjalnymi preferencjami. Z drugiej strony państwa afrykańskie zabiegają o możliwość swobodnego wykorzystania specjalnej klauzuli ochronnej, a więc zwiększenia ochrony własnego rynku przed nadmiernym importem artykułów rolnych. Przyjęcie takiego zapisu nie tylko stawiałoby państwa afrykańskie w opozycji do państw zachodnich, ale przede wszystkim przyczyniłoby się do ograniczenia wymiany handlowej między państwami rozwijającymi się, a więc stanowiłoby poważny hamulec dla handlu „Południe–Południe”.

Powszechnie przyjmuje się, że najważniejszym celem krajów afrykańskich w ramach negocjacji WTO jest eliminacja subsydiów eksportowych w państwach OECD. Skutki tego posunięcia nie są jednak tak jednoznaczne, ale budzą liczne kontrowersje i wątpliwości. Powodem są różne interesy afrykańskich członków WTO nawet w obrębie danego kraju, co zależy od ich struktury eksportowej i importowej. Inne cele przyświecają Republice Południowej Afryki, która jest eksporterem netto artykułów rolnych, inne – producentom rolnym z grupy AKP, korzystającym z preferencyjnego dostępu na rynek UE, a jeszcze inne – eksporterom bawełny. Sprzeczne żądania państw afrykańskich podczas wielostronnych negocjacji widać wyraźnie na przykładzie państwa Burkina Faso. Jako producent cukru korzysta ono z preferencyjnego dostępu na rynek UE, a więc domaga się zachowania swoich przywilejów. Wiąże się to jednak z dalszym subwencjonowaniem europejskich producentów cukru. Z drugiej strony producenci bawełny z Burkina Faso żądają zniesienia dopłat dla europejskich czy amerykańskich producentów tej uprawy, ponieważ subwencje te znacznie zaniżają ceny na rynkach światowych i niszczą tamtejszy sektor.

Zniesienie subsydiów do produkcji rolnej w państwach OECD byłoby korzystne przede wszystkim dla afrykańskich eksporterów żywności. Odmienne interesy mają jednak importerzy netto artykułów rolnych z Afryki. Negatywne skutki takiego posunięcia to wzrost światowych cen żywności, a także obniżenie stopnia preferencji dla LDCs w dostępie do rynków. Związek między niektórymi subsydiami w państwach zachodnich a systemem preferencji dla państw afrykańskich powoduje, że mogą one być w niektórych przypadkach korzystne. Ceny żywności w warunkach wolnego rynku kształtowałyby się na wyższym niż obecnie poziomie, co spowodowane jest systemem subwencji w państwach OECD<sup>8</sup>. Przykładem jest preferencyjny program UE dotyczący handlu cukrem oraz unijny system regulacji obrotu bananami. Dlatego beneficjenci z państw afrykańskich obawiają się, że zniesienie subsydiów doprowadzi do obniżenia ich marginesu preferencji. Subsidia oraz system preferencji dają państwom afrykańskim pewnego rodzaju przewagę konkurencyjną. Z kolei zniesienie subsydiów w państwach OECD byłoby korzystne dla krajów

<sup>7</sup> Tamże, s. 158.

<sup>8</sup> R.E. Mshomba, pisząc o korzystnym wpływie niektórych subsydiów w państwach OECD na gospodarkę krajów afrykańskich, powołuje się na takich autorów, jak Bhagwati oraz Panagariya. R.E. Mshomba, wyd. cyt., s. 170-171.

o średnim poziomie dochodu, takich jak RPA, które mają przewagę konkurencyjną w handlu towarami rolnymi.

Państwa LDCs za sprawą stosowania w krajach OECD subsydiów (powiązanych z systemem preferencji) mogą odnosić korzyści jedynie w krótkim okresie. Skutki ich działania w dłuższym czasie mogą być szkodliwe ze względu na trwałe zmiany strukturalne ich gospodarek. Korzystanie z preferencji handlowych w dłuższym okresie uzależnia je najczęściej od wymiany jednego towaru lub kilku. Zamiast zdywersyfikować swoją strukturę eksportową kraje LDCs, podobnie jak duża część państw rozwijających się, wolą korzystać z krótkoterminowych zysków. Reformy wymagają bowiem dużych nakładów i najczęściej nie mogą obyć się bez pomocy zewnętrznej.

## Bawełna

Jednym z najważniejszych obszarów handlu dla afrykańskich członków WTO jest produkcja i dystrybucja bawełny. To właśnie ta dziedzina w największym stopniu ilustruje wpływ krajów wysoko rozwiniętych ze swoim rozbudowanym systemem subwencji w sektorze rolnym na gospodarki w państwach rozwijających się. W tym nielicznym przypadku wszystkie państwa afrykańskie są zgodne co do szkodliwego wpływu subsydiów dla sektora produkcji bawełny w państwach OECD, dlatego opowiadają się za ich zniesieniem. Instrumenty zniekształcające międzynarodowy handel bawełną, do których zaliczane są subwencje stosowane przez państwa wysoko rozwinięte, powodują jej niską cenę i problemy ze zbytem w krajach najniżej rozwiniętych. Bawełna to najważniejszy sektor gospodarki dla państw z centralnej i zachodniej Afryki. W zdecydowanej większości stanowi ona podstawę ich bazy eksportowej i główne źródło dochodów dla przeszło 15 milionów ludzi<sup>9</sup>. Największymi konkurentami, których system produkcji bawełny stwarza ryzyko w krajach afrykańskich, są USA, Chiny oraz UE. Są one w sumie odpowiedzialne za 90% wszystkich dotacji dla tego sektora<sup>10</sup>. Subwencje w tych państwach zwiększają produkcję i obniżają światową cenę na ten produkt. Jednak to przede wszystkim Stany Zjednoczone są obwiniane za impas w rozmowach i straty ponoszone przez rolników afrykańskich. USA przekazują największą ilość dotacji w wielkościach bezwzględnych, są największym eksporterem bawełny na świecie i w związku z tym mają zasadniczy wpływ na ceny tego produktu na rynku światowym.

Według szacunków D. Sumnera eliminacja większości dopłat dla rolników amerykańskich produkujących bawełnę przyczyniłaby się do znaczącego wzrostu dochodów afrykańskich producentów<sup>11</sup>. O korzyściach netto wynikających z eliminacji

<sup>9</sup> *The Next Steps for Africa: A Report of an International Conference on Cotton*, IPC Conference Report, February 2007, International Food and Agriculture Trade Policy Council, Washington, s. 6.

<sup>10</sup> R.E. Mshomba, wyd. cyt., s. 190.

<sup>11</sup> D.A. Sumner, *Farm programs and African cotton*, "IPC Issue Brief" 22, International Food & Agricultural Trade Policy Council, 2007, s. 14, [http://www.agritrade.org/Publications/IssueBriefs/US\\_Farm\\_Programs\\_African\\_Cotton\\_Sumner.pdf](http://www.agritrade.org/Publications/IssueBriefs/US_Farm_Programs_African_Cotton_Sumner.pdf).



subsydiów piszą także tacy badacze, jak Gillson (2004), Poonyth (2004), Fabiosa (2003), Badiane (2002) oraz Międzynarodowy Komitet Doradczy w sprawie Bawełny (International Cotton Advisory Committee, 2002)<sup>12</sup>.

Wzrost dochodów z eksportu bawełny dla producentów z Afryki może nastąpić dzięki podniesieniu cen światowych i zwiększeniu produkcji. Według D. Sumnera całkowite zniesienie wszystkich programów subwencyjnych przy jednoczesnym pozostawieniu innych dopłat dla amerykańskiego rolnictwa doprowadziłoby do obniżenia produkcji bawełny w USA o 25-30%, spadku amerykańskiego eksportu o 40% i podniesienia światowych cen o około 10%<sup>13</sup>. Oznaczałoby to dodatkowy dochód w wysokości 75-100 milionów USD rocznie dla głównych producentów bawełny tworzących grupę C-4 „Cotton 4” (Benin, Burkina Faso, Czad i Mali)<sup>14</sup>. Ponadto przy wzroście produkcji do około 1,8 mld funtów zyski netto dla afrykańskiego przemysłu bawełny mogłyby osiągnąć 80 milionów USD<sup>15</sup>. Dlatego na początku rundy WTO z Doha kraje C-4 zaproponowały przyjęcie deklaracji, której celem było zwrócenie uwagi na trudną sytuację, w jakiej znalazły się kraje będące producentami bawełny, oraz na skalę subwencji dla tego sektora w USA, UE i Chinach.

Problem afrykańskich producentów bawełny został nagłośniony w wyniku wspólnej skargi wysłanej do Rady Generalnej WTO przez Benin, Czad, Burkina Faso i Mali. Apel krajów afrykańskich, zwany inicjatywą bawełnianą, zawierał postulat eliminacji lub redukcji subsydiów w państwach OECD. Inicjatywę poparło wiele innych krajów afrykańskich oraz państw rozwijających się. O powadze sytuacji może świadczyć fakt, że przyczyną fiaska negocjacji w czasie spotkania ministerialnego WTO w Cancun w 2003 r. były kontrowersje wokół bawełny. Wprawdzie podczas następczej konferencji WTO w Hongkongu w 2005 r. ustalono termin eliminacji subsydiów w rolnictwie do 2013 r., jednak bardzo wątpliwe jest, aby osiągnięto założony cel. Jako częściową rekompensatę za stosowanie subsydiów USA i UE obiecały wsparcie i pomoc rozwojową dla sektora produkcji bawełny w krajach afrykańskich. Pożądane jest, aby pomoc państw zachodnich była jednocześnie zachętą do wewnętrznych reform sektora rolnego w krajach afrykańskich<sup>16</sup>.

#### 4. Tanie lekarstwa

Państwa afrykańskie, podobnie jak inni członkowie WTO z krajów rozwijających się, bardzo niechętnie odnoszą się do kwestii ochrony praw własności intelektualnej. Od początku pojawienia się pomysłu włączeniu tego typu zagadnień do międzynarodowych uregulowań handlowych obawiały się negatywnych skutków dla ich do-

<sup>12</sup> R.E. Mshomba, wyd. cyt., s. 196.

<sup>13</sup> D.A. Sumner, wyd. cyt., s. 14.

<sup>14</sup> W przypadku krajów C-4 bawełna generuje 60-70% wszystkich dochodów z eksportu produktów rolnych.

<sup>15</sup> D.A. Sumner, wyd. cyt., s. 14.

<sup>16</sup> Szerzej: R.E. Mshomba, wyd. cyt., s. 180-199.

stępu do tańszych leków generycznych oraz nowych technologii. Negocjacje nad przyjęciem Porozumienia w sprawie ochrony praw własności intelektualnej TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) w czasie rundy urugwajskiej były niezwykle trudne. Państwa rozwijające się zgodziły się ostatecznie na podpisanie porozumienia w zamian za obietnicę pomocy w przypadku zagrożenia zdrowia publicznego lub sytuacji wyjątkowych, co wymagało odstąpienia od niektórych zapisów Porozumienia TRIPS. Dla członków OECD – głównych twórców i posiadaczy wiedzy technologicznej oraz patentów – zapisy TRIPS stanowiły minimum ochrony praw własności intelektualnej. Kartą przetargową było włączenie do porządku WTO sektora rolnego oraz tekstylnego<sup>17</sup>. Państwa rozwijające się i LDCs nie dysponowały ponadto wystarczającą wiedzą specjalistyczną potrzebną do negocjacji skomplikowanych przepisów ochrony praw własności intelektualnej.

Ze względu na trudności z wdrożeniem regulacji TRIPS kraje najmniej rozwinięte otrzymały dłuższy czas na dostosowanie się do przyjętych rozwiązań. Na początku było to 10 lat, a następnie, w 2005 r., przesunięto ostateczną datę na rok 2016. Kraje LDCs argumentowały, że „brak ochrony z ich strony praw własności intelektualnej może mieć znikome skutki dla producentów z krajów OECD i że zastosowanie silniejszej ochrony tych praw zaszkodzi ich dobrobytowi i procesowi rozwoju”<sup>18</sup>. Obawiały się, że zwiększona ochrona patentowa może mieć szkodliwy wpływ na ich bezpieczeństwo żywnościowe i zdrowotne. Chodziło tu o wysokie koszty i dostępność nowych odmian nasion, a także podstawowych produktów farmaceutycznych chronionych patentami i certyfikatami.

Spór, jaki toczy się wokół Porozumienia TRIPS, dotyczy przede wszystkim dwóch zapisów: o imporcie równoległym (art. 6 TRIPS) oraz licencji obowiązkowej (art. 31f TRIPS). Obie regulacje miały ułatwić państwom rozwijającym się i LDCs dostęp do tańszych leków, jednak w praktyce stało się inaczej. Import równoległy (*parallel import*) ma miejsce w sytuacji, gdy produkty farmaceutyczne są odsprzedawane przez stronę trzecią bez zgody posiadacza patentu. Przykładem może być firma farmaceutyczna X, która sprzedaje swoje produkty objęte patentem do państwa A i B, przy czym w państwie A są one tańsze. Inna więc firma farmaceutyczna Y kupuje je w państwie A, aby odsprzedać w państwie B po cenie niższej niż sprzedawała je firma X. Mechanizm ten został dopuszczony w ramach Porozumienia TRIPS, aby zwiększyć konkurencję cenową i dać państwom najbiedniejszym dostęp do możliwie najtańszych leków<sup>19</sup>. Z kolei licencja obowiązkowa (*compulsory licensing*) ma miejsce wtedy, gdy rząd zezwala stronie trzeciej na produkcję opatentowanego produktu bez zgody właściciela patentu. Warunkiem jest sytuacja kryzysowa, a więc zagrożenie zdrowia publicznego, ryzyko epidemii. W pierwotnej wersji zapi-

<sup>17</sup> Tamże, s. 108.

<sup>18</sup> B. Hoekman, M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 400.

<sup>19</sup> F. Abbott, *WTO TRIPS agreement and its implications for access to medicines in developing countries*, „Study Paper” 2 A, Commission on Intellectual Property Rights, 2002, s. 41-45.

su TRIPS dodatkowe partie leków mogły być skierowane wyłącznie na rynek krajowy. Mechanizm ten okazał się jednak korzystny wyłącznie dla państw, które posiadają zdolności produkcyjne i możliwości dystrybucji artykułów farmaceutycznych, a więc nie dotyczył większości biednych państw afrykańskich.

Zapis o licencji obowiązkowej nie rozwiązywał zatem problemu dostępu do tańszych leków. Państwu afrykańskiemu bardziej opłacało się bowiem importować lekarstwa z innych państw rozwijających się (np. Brazylii lub Indii) niż budować własne zdolności produkcyjne. Dlatego pod naciskiem zainteresowanych krajów zdecydowano się zmodyfikować art. 31(f) TRIPS. W sierpniu 2003 r., tuż przed spotkaniem ministerialnym w Cancun, Rada Generalna WTO podjęło decyzję o uchynieniu zapisu TRIPS, a więc zezwoliła członkom WTO na przyznawanie obowiązkowej licencji umożliwiającej eksport produktów farmaceutycznych do krajów nie mających możliwości ich produkowania (WT/L549)<sup>20</sup>. Oznaczało to możliwości produkcji leków generycznych oraz ich eksport do państw kwalifikujących się do ich otrzymania, a także do regionalnych bloków handlowych<sup>21</sup>. W grudniu 2005 r. członkowie WTO zgodzili się na trwałą zmianę w porozumieniu TRIPS, a w sierpniu 2008 r. zaakceptowano zmiany jako art. 31bis porozumienia TRIPS. Państwa LDCs uzyskały więc możliwość eksportu produktów farmaceutycznych w ramach obowiązkowego licencjonowania do krajów, które w obliczu epidemii lub innych stanów wyjątkowych powoływały się na klauzulę potrzeb zdrowia publicznego<sup>22</sup>. Pewnego rodzaju zabezpieczeniem przed reeksporem leków lub ich niewłaściwą dystrybucją miało być zobowiązanie rządu importującego do wprowadzenia odpowiednich mechanizmów przeciwdziałających tego rodzaju praktykom, m.in. przez specjalne oznakowanie i wyróżniające się opakowania leków.

Mimo przyjętej poprawki wiele sformułowań w ramach przepisów TRIPS pozostaje niejasnych, co prowadzi do poważnych rozbieżności. Na przykład kraje afrykańskie sprzeciwiają się wąskiej interpretacji zapisu o „produktach farmaceutycznych”, a także liście chorób, w przypadku których istnieje uzasadniona konieczność uruchomienia mechanizmu obowiązkowej licencji. Domagają się rozszerzonej formuły „produktów farmaceutycznych” obejmujących także wyposażenie i sprzęt do diagnostyki czy permanentnego leczenia. W interesie krajów afrykańskich jest także możliwość korzystania z licencji obowiązkowej przez większą grupę eksporterów, co zwiększyłoby konkurencję wśród producentów leków i obniżyłoby cenę dla krajów importujących. Ponadto liczne wymogi proceduralne WTO przeciwdziałające reeksportowi tańszych leków do państw nie kwalifikujących się do ich otrzymania w praktyce utrudniają krajom afrykańskim obrót tymi lekami<sup>23</sup>.

Przyczyną niechęci wobec wprowadzania reguł porozumienia TRIPS są również wysokie koszty dostosowawcze w państwach LDCs. Konieczne jest bowiem stwo-

<sup>20</sup> B. Hoekman, M.M. Kostecki, wyd. cyt., s. 419.

<sup>21</sup> R.E. Mshomba, wyd. cyt., s. 126.

<sup>22</sup> B. Hoekman, M.M. Kostecki, wyd. cyt., s. 420.

<sup>23</sup> Tamże, s. 132.

rzenie odpowiedniej infrastruktury legislacyjnej i administracyjnej. Opracowanie systemu ochrony praw własności intelektualnej, zdaniem B. Hoekmana i M.M. Kosteckiego, jest w krajach rozwijających się niezwykle skomplikowane<sup>24</sup>. Niewystarczające jest proste skopiowanie mechanizmu obowiązującego w krajach OECD. Rodzaje praw będących przedmiotem ochrony w ramach TRIPS są różne w zależności od kraju, podobnie jak inne są możliwości instytucjonalne. Szczególnie kraje LDCs nie mają wystarczających zasobów na podjęcie reform i wyposażenie instytucji w odpowiednie procedury działania. Ocenia się, że najwyższe koszty pochłonie szkolenie odpowiedniego aparatu urzędniczego oraz tworzenie systemu administracyjnego.

W praktyce reguła obowiązkowego licencjonowania wywarła raczej niewielki wpływ na dostępność leków w krajach najbiedniejszych. Powodem było to, że spora liczba leków nie miała patentu, a więc istniały one jedynie jako leki generyczne<sup>25</sup>. Ponadto kraje rozwijające się i LDCs zostały zobowiązane do przyjęcia odpowiednich klauzul dotyczących obowiązkowego licencjonowania, a także przepisów odnoszących się do dystrybucji, oznakowania i notyfikacji leków. Korzyści wynikające z obowiązkowego licencjonowania były niewielkie, m.in. z powodu nieopłacalnej dystrybucji leków generycznych do krajów LDCs oraz obowiązku ich specjalnego oznakowania. Skala wykorzystania przez państwa afrykańskie klauzuli zdrowotnej w ramach nowej poprawki do porozumienia TRIPS jest, jak do tej pory, niewielka.

## 5. Preferencje

Wszystkie państwa afrykańskie zaliczane do grupy LDCs korzystają ze specjalnych preferencji, które w związku z negocjacjami WTO nad liberalizacją handlu mogą zostać ograniczone. Zachowanie lub rozszerzenie specjalnych preferencji dla państw LDCs nie zawsze może sprzyjać rozwojowi ich gospodarek. Dlatego zasada specjalnego i zróżnicowanego traktowania (*special and different treatment*), w oparciu o którą działa system specjalnych preferencji, uznawana jest przez wielu ekspertów za mało korzystną, a wręcz szkodliwą dla realizacji długotrwałych planów restrukturyzacyjnych państw LDCs<sup>26</sup>.

Jednym z warunków korzystania z systemu preferencji jest przestrzeganie reguł pochodzenia produktów. Eksporterzy muszą być w stanie udokumentować, że produkty pochodzą z kraju, któremu przyznano preferencje. Ze względu na uciążliwość niektórych reguł pochodzenia, jak w przypadku UE, potencjalni beneficjenci nie są w stanie wypełnić wymogów z tym związanych. Kraje LDCs domagają się więc, aby przepisy określające kraj pochodzenia produktu były traktowane bardziej ogólnie. Żądanie zastosowania szerszej interpretacji odnosi się do sytuacji, w której to-

<sup>24</sup> Tamże, s. 412.

<sup>25</sup> Tamże, s. 422.

<sup>26</sup> Więcej: B. Hoekman, M.M. Kostecki, wyd. cyt., s. 576-581.

war nie został całkowicie wyprodukowany w danym kraju, ale poddany przetworzeniu według określonych reguł. Chodzi więc o obniżenie wymogu dotyczącego komponentu krajowego (krajowej wartości dodanej). Duża liczba krajów afrykańskich ma bowiem ograniczone możliwości produkcyjne, a zatem istnieje konieczność wykorzystywania komponentów importowanych i ich dalszego przetworzenia.

Korzystanie przez państwa afrykańskie z preferencji handlowych OECD nie jest więc ani proste, ani takie oczywiste. Wprawdzie większość krajów LDCs ma bezcłowy i bezkwotowy dostęp do rynków rozwiniętych, jednak w praktyce nie jest w stanie z nich w pełni korzystać. Powodem są liczne ograniczenia instytucjonalne, strukturalne oraz warunki nakładane przez dawców pomocy, takie jak reguły pochodzenia towarów<sup>27</sup>. Jeszcze innego typu ograniczeniem są bariery pozataryfowe, do których należą wymogi sanitarne i fitosanitarne, a także dotyczące opakowania czy oznakowania produktów.

W czasie rundy Doha UE i USA przyjęły specjalne programy preferencyjne dla państw najmniej rozwiniętych. W przypadku UE jest to inicjatywa zatytułowana „Wszystko oprócz broni” (*Everything but arms*), w ramach której państwa LDCs mają bezcłowy i bezkwotowy dostęp do rynku unijnego. Z kolei Stany Zjednoczone udzielają tego rodzaju preferencji państwom Afryki Subsaharyjskiej na podstawie ustawy *African Growth and Opportunity Act* (AGOA).

Różny zakres wykorzystania preferencji widać na przykładzie programu unijnego i amerykańskiego. W wielu państwach afrykańskich wzrósł bowiem znacząco eksport towarów do USA w porównaniu z programami UE, w ramach których kraje te cieszyły się już bezcłowym dostępem do rynku UE (np. porozumienia z krajami AKP). Okazało się, że problem tkwił w bardziej restrykcyjnych przepisach dotyczących uznawania pochodzenia. Wprawdzie UE złagodziła swoje przepisy w tej sferze, jednak miały się one jedynie odnosić do państw, które podpisały porozumienia o partnerstwie gospodarczym z UE (*Economic and Partnership Agreement*)<sup>28</sup>.

Przykład ten pokazuje, że korzystanie przez kraje rozwijające się i LDCs z programów preferencyjnych nie jest proste. Wiele opracowań wskazuje, że polityka protekcjonistyczna ma w dużej mierze szkodliwy wpływ na rozwój gospodarek państw niżej rozwiniętych i stopień otwartości ich handlu<sup>29</sup>. W literaturze przedmio-

<sup>27</sup> R.E. Mshomba, wyd. cyt., s. 179.

<sup>28</sup> Umowy EPAs mają być środkiem umożliwiającym integrację krajów afrykańskich z gospodarką światową. Ich realizacja odbywa się na podstawie porozumienia z Cotonou między UE a państwami AKP. Zgodnie z przyjętym harmonogramem od stycznia 2008 r. powinny one zacząć obowiązywać, czego nie udało się jeszcze zrealizować. Powodem są przedłużające się negocjacje i trudności z ustaleniem obszarów współpracy między UE i AKP, w tym przede wszystkim dotyczących produktów rolnych.

<sup>29</sup> G. Grossman, A. Sykes, *A preference for development: the law and economics of GSP*, “World Trade Review” 4, 2005, s. 41-68; B. Hoekman, C. Ozden, *Trade Preferences and Preferential Treatment of Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2006; C. Ozden, E. Reinhardt, *The perversity of preferences: GSP and developing country trade policies, 1976-2000*, “Journal of Development Economics” 2005, 78(1), s. 1-21.

tu przeważa opinia na temat negatywnego oddziaływania preferencji handlowych na stan gospodarek państw rozwijających się<sup>30</sup>. Oprócz reguł pochodzenia produktu powodem jest także niepewność związana z udzielaniem preferencji. Państwa, które je przyznają, mają bowiem prawo do zmiany ich reguł i kryteriów. Innym przykładem jest niski stopień korzystania z preferencji w przypadku, gdy kraje produkują głównie towary „wrażliwe”, wobec których stosuje się ograniczony zakres zwolnień i ulg.

Aby system preferencji mógł być skutecznie wykorzystywany przez dany kraj i służyć rzeczywistej ekspansji jego eksportu, należałoby go stosować w początkowej fazie restrukturyzacji gospodarki, przez określony czas i z zamiarem liberalizacji gospodarki. W przeciwnym razie może się okazać, że jest on szkodliwy, nie prowadzi bowiem do aktywizacji krajowych eksporterów, którzy nie wykazują chęci do liberalizacji polityki handlowej. Może to skutkować zaburzeniami w niektórych sektorach gospodarki, które działają wyłącznie z powodu korzystania z preferencji<sup>31</sup>.

## 6. Pomoc dla handlu

Program pomocy dla państw LDCs w celu ich pełniejszego włączenia się do gospodarki światowej wynika z założenia, że sama liberalizacja handlu może nie wystarczyć, aby kraje te odniosły korzyści. Możliwości handlowe, które oferuje się tym krajom w ramach wielostronnej liberalizacji handlu, nie zapewniają im bezpośrednio osiągnięcia takich celów, jak: tworzenie nowych miejsc pracy, podniesienie wydajności produkcji, odchodzenie od tradycyjnego rolnictwa czy wzrost płac. W przypadku państw najbardziej potrzebujących potencjalnych korzyści z włączenia się do handlu międzynarodowego nie można odnieść bez spełnienia podstawowych wymogów, takich jak poprawa zdolności produkcyjnych, obniżenie kosztów transportu z odległych regionów, zwiększenie wydajności w rolnictwie, rozwój usług, poprawa klimatu inwestycyjnego<sup>32</sup>. Dlatego potrzebny jest zespół różnego rodzaju działań, takich jak wsparcie techniczne, szkolenia, dodatkowe środki ułatwiające handel, aby kraje te mogły poradzić sobie z pokryciem kosztów dostosowawczych i wdrożeniem odpowiednich porozumień handlowych. Ponadto powołanie inicjatywy *Aid for trade* wynika z powszechnie panującej opinii, że system handlowy jest niesprawiedliwy i niezrównoważony, a przyjęte porozumienia doprowadziły do marginalizacji krajów rozwijających się w ramach światowego systemu handlowego<sup>33</sup>.

Oficjalnie program *Aid for trade* w ramach systemu WTO utworzony został na spotkaniu ministerialnym w Hongkongu w grudniu 2005 r., chociaż prace przygotowawcze trwały od początku powołania WTO<sup>34</sup>. Jak dotąd, Organizacja Narodów

<sup>30</sup> B. Hoekman, M.M. Konstecki, wyd. cyt., s. 584.

<sup>31</sup> Tamże, s. 585-590.

<sup>32</sup> Tamże, s. 593-607.

<sup>33</sup> WTO, *Aid for trade*, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_e/aid4trade\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm).

<sup>34</sup> Początki programu sięgają roku 1964, kiedy powstała organizacja pod nazwą Międzynarodowe Centrum Handlu (International Trade Center), której zadaniem miało być wsparcie techniczne przedsiębiorstw i eksporterów z państw niżej rozwiniętych

Zjednoczonych nie dysponowała odpowiednim mechanizmem instytucjonalnym do zarządzania środkami pomocowymi, dlatego musiała korzystać z instrumentów dostępnych w ramach innych organizacji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy<sup>35</sup>.

Program *Aid for trade* obejmuje kompleksowy zbiór działań, które mają pomóc potencjalnym beneficjentom pełniej i efektywniej wykorzystać możliwości płynące z wymiany handlowej<sup>36</sup>. Zakłada się, że mechanizm *Aid for trade* ma być powiązany z szeroko pojętymi programami rozwojowymi dla danego państwa czy regionu, jak również z narodową strategią rozwoju. Dlatego pożądanym rozwiązaniem jest współpraca różnych darczyńców na rzecz prowadzenia spójnej polityki pomocy dla danego kraju. Obecnie zachowaniem spójności między różnymi programami pomocowymi zajmuje się Zintegrowana Struktura Ramowa na rzecz Pomocy Związanej z Handlem, czyli pomoc techniczna dla krajów najslabiej rozwiniętych (Integrated Framework for Trade-Related Assistance, IF)<sup>37</sup>. Jej zadaniem jest utrzymanie spójności między programem *Aid for trade* a narodowymi priorytetami rozwojowymi danego państwa. Spełnia ona zatem rolę koordynatora i doradcy, a także zajmuje się dostosowaniem programów promocji handlu do krajowej strategii walki z ubóstwem (*Poverty Reduction Strategy Paper*).

Program *Aid for trade* obejmuje cztery podstawowe obszary działania:

- pomoc techniczną (rozwój strategii handlowej, zdolności negocjacyjnych, przyjmowania nowych rozwiązań);
- infrastrukturę (budowa dróg, portów, sieci telekomunikacyjnych);
- budowę potencjału produkcyjnego (stymulowanie inwestycji dla tych sektorów, które dają szansę na zróżnicowanie struktury eksportowej i osiągnięcie korzyści komparatywnych);
- dostosowania w obszarze handlu (działania związane ze spadkiem dochodów z celnicy, zniesieniem niektórych preferencji handlowych).

Tworzenie sprzyjającego środowiska do rozwoju działalności przedsiębiorstw jest jednym z głównych priorytetów programu. Dlatego podstawowe znaczenie ma

---

<sup>35</sup> *Trade Progress Report, Doha Development Agenda and Aid for Trade*, International Monetary Fund, World Bank, September 19, 2005, s. 8-11.

<sup>36</sup> Program *Aid for trade* jest częścią Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) obejmującej darowizny i pożyczki przekazywane krajom rozwijającym się przez międzynarodowe instytucje państw donatorów lub organizacje międzynarodowe, które mają na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w krajach niżej rozwiniętych. ODA to udzielanie pożyczek i darowizn, przy czym pożyczki muszą być przyznawane na preferencyjnych warunkach, a 25% ich kwoty musi mieć charakter darowizny. W. Nowara, K. Szarzec, *Napływ kapitału zagranicznego jako czynnik rozwoju gospodarczego krajów najbiedniejszych a cele milenijne*, [w:] *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, red. K. Czaplicka, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007/2008, s. 150.

<sup>37</sup> Struktura IF powołana została po spotkaniu ministerialnym państw członkowskich WTO w Singapurze w 1996 r. jako część strategii pomocy dla państw LDCs. Obejmuje ona sześć instytucji: Bank Światowy, WTO, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Konferencję Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) i Międzynarodowe Centrum Handlu (International Trade Centre, ITC).

rozwój lokalnego rynku finansowego i systemu kredytów. Główną barierą rozwoju inwestycji w krajach rozwijających się jest wysokie ryzyko związane z niepewną sytuacją polityczną oraz niestabilnym kursem walutowym. Ryzyko walutowe jest największym zagrożeniem dla handlu i przyciągania inwestycji.

Należy podkreślić, że działania WTO w zakresie realizacji programu *Aid for trade* ograniczają się jedynie do oceny i monitorowania przepływów pomocy. Organizacja nie ma, jak na razie, możliwości zarządzania i egzekwowania zobowiązań donatorów, a sama ocena efektów działania programu jest trudna. Jednak ze względu na rolę i znaczenie WTO w systemie handlu międzynarodowego organizacja ta odgrywa zasadniczą rolę w prowadzeniu i koordynowaniu programu typu *Aid for trade*. Ponadto stanowi on nieodłączny komponent pakietu negocjacyjnego rundy Doha. O szczególnym znaczeniu, jakie przykłada się do rozwoju pomocy technicznej i zdolności handlowych, świadczy przyjęcie nowej strategii WTO na temat współpracy technicznej, budowy zdolności handlowych, wzrostu i integracji (*New Strategy for WTO Technical Cooperation for Capacity Building, Growth and Integration*)<sup>38</sup>.

Skuteczność programu *Aid for trade*, a więc wymierna pomoc krajom LDCs w dostępie do nowych rynków i budowie ich potencjału produkcyjnego i zdolności eksportowych, zależy od aktywności i postawy samych zainteresowanych. Zgodnie z wytycznymi projektodawców państwa te przede wszystkim powinny włączyć handel międzynarodowy do głównych celów swojej narodowej strategii rozwoju. Jest to jeden z podstawowych warunków udzielenia pomocy. Zgodnie z danymi Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD i WTO do 2008 r. suma przeznaczona na działania związane z pomocą dla krajów rozwijających się, a więc na wzmocnienie potencjału handlowego i pomoc techniczną (*trade-related capacity building and technical assistance*), przekroczyła 41,7 mld USD. W porównaniu z latami 2002-2005 odnotowano wzrost środków o 16 mld USD<sup>39</sup>.

Dalszy rozwój programu *Aid for trade* to szansa na przeniesienie w ramach WTO punktu ciężkości z systemu preferencji (SDT) na te czynniki ekonomiczne, które mobilizują krajowy eksport, stwarzają klimat do inwestycji i wspierają tendencje liberalizacyjne w gospodarce. Chociaż cel i treść programu nie są nowe, to stwarzają dodatkowe możliwości rozwoju, a także szansę na przeprowadzenie gospodarczych i społecznych reform przez kraje LDCs. Ze względu na ograniczone, a przynajmniej krótkotrwałe korzyści wynikające ze stosowania specjalnych preferencji dla eksporterów z krajów LDCs program *Aid for trade* ma w zamierzeniu pomóc w dłuższej perspektywie rozwinąć ich zdolności produkcyjne i eksportowe.

---

<sup>38</sup> Ministerial Declaration, Doha, 14 November 2001, par. 38, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm#cooperation](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#cooperation).

<sup>39</sup> *WTO, Aid for trade*, [http://www.wto.org/english/news\\_e/news10\\_e/aid\\_27may10\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/aid_27may10_e.htm).



## 7. Podsumowanie

Kraje afrykańskie są znaczącą grupą interesu i nacisku w WTO. W porównaniu jednak z liczebnością ich rzeczywisty wpływ na przebieg negocjacji oraz ostateczne porozumienie w ramach rundy Doha jest niewielki. Niemniej to właśnie od tych krajów zależy ostateczny wynik negocjacji ze względu na ogólną zasadę *single undertaking*, która zakłada, że nie jest możliwe ostateczne porozumienie bez uzyskania akceptacji w poszczególnych grupach negocjacyjnych. Ich zaangażowanie w rokowania rundy WTO jest wprawdzie ograniczone, choć niektóre posunięcia uznać można za sukces; należą do nich:

1. Zwrócenie uwagi uczestników negocjacji na problem handlu bawełną, a więc szkodliwy wpływ dopłat do produkcji bawełny w USA, UE czy Chinach na producentów bawełny w krajach afrykańskich.

2. Modyfikacja zapisu Porozumienia TRIPS dotyczącego możliwości produkowania i eksportu tańszych leków generycznych.

3. Rozszerzenie i pogłębienie mechanizmu *Aid for trade*, którego zadaniem jest pomoc rozwojowa połączona z programem reform wewnętrznych i włączeniem państw afrykańskich do głównego nurtu gospodarki światowej.

Ad 1. Propozycja zmian w zakresie produkcji i dystrybucji bawełny stała się przedmiotem ożywionej dyskusji podczas spotkania ministerialnego WTO w Cancun w 2003 r. W postulacie przygotowanym przez czterech największych producentów z Aryki – Benin, Burkina Faso, Czad, Mali – znalazły się zapisy o redukcji systemu subwencji dla producentów bawełny w państwach wysoko rozwiniętych oraz o wprowadzeniu tymczasowego mechanizmu kompensującego straty dochodów wśród rolników z LDCs do czasu całkowitej likwidacji dotacji. Inicjatywa państw będących producentami bawełny skupionych w grupie C-4 spowodowała, że negocjacje szczegółowe w sprawie bawełny zostały oficjalnie włączone do głównego porządku obrad rundy z Doha. Stany Zjednoczone zasygnalizowały wprawdzie możliwość zniesienia najbardziej szkodliwych subsydiów dla własnego sektora rolnego poniżej średniego stosowanego poziomu, jednak w ciągu następnych 4-7 lat. Rozwiązanie takie nie jest satysfakcjonujące dla producentów rolnych z Afryki, którzy liczyli na większe redukcje.

Ad 2. Kraje afrykańskie odniosły pewnego rodzaju zwycięstwo w walce o zmianę niektórych przepisów Porozumienia TRIPS. Dzięki szeroko zakrojonej kampanii przeciwko szkodliwym zapisom Porozumienia udało się im uchylić najbardziej niekorzystne regulacje. Zgodnie z nowo przyjętą poprawką państwa produkujące leki generyczne w ramach obowiązkowej licencji będą mogły je eksportować do krajów lub bloków handlowych kwalifikujących się do otrzymywania tego typu produktów. Obawy budzi jednak kwestia nielegalnego obrotu lekami importowanymi do państw LDCs, które są odsprzedawane do innych państw. Zaniepokojone są przede wszystkim firmy farmaceutyczne – posiadacze patentów oraz państwa, w których prowa-

dzą one swoją działalność. Dlatego też Stany Zjednoczone, a także UE i inne państwa OECD wprowadzają do swoich bilateralnych umów handlowych z krajami rozwijającymi się i LDCs zapisy o zastrzeżonej ochronie praw własności intelektualnej. Są one o wiele bardziej restrykcyjne niż te w Porozumieniu TRIPS.

Ad 3. Największym wyzwaniem dla WTO i jej afrykańskich członków jest kwestia wdrażania przyjętych zobowiązań i porozumień. Niezbędnym elementem jest w tej sytuacji pomoc techniczna dla krajów rozwijających się i LDCs oraz poprawa efektywności i wykonalności około stu klauzul SDT znajdujących się w różnych porozumieniach WTO<sup>40</sup>. Pomocnym narzędziem w osiągnięciu tego celu jest na pewno inicjatywa *Aid for trade*. Ma ona uzupełnić lukę w zakresie pomocy najbiedniejszym państwom, aby mogły odnosić korzyści z wymiany międzynarodowej. Należy jednak pamiętać, że otrzymywanie pomocy przez państwa afrykańskie nie jest ostatecznym rozwiązaniem i panaceum na problemy rozwojowe. Rozwój gospodarczy wymaga bowiem liberalizacji handlu i polityki prorynkowej. To od samych państw zależy umiejętne wykorzystanie wsparcia ze strony zarówno WTO, jak również innych instytucji międzynarodowych.

Koniecznym warunkiem jest wprowadzanie reform gospodarczych, które umożliwiłyby skuteczne przyjmowanie pomocy i jej wykorzystanie na rzecz aktywizacji krajowych producentów i eksporterów. Problem tkwi więc w znalezieniu jak najskuteczniejszej formy pomocy na rzecz absorpcji środków z państw OECD. Chodzi przede wszystkim o to, aby odpowiednio przygotowane programy reform wewnętrznych były wspierane przez środki pochodzące z zewnątrz. Rynki państw członkowskich OECD są już dzisiaj w dużej mierze otwarte dla towarów z krajów afrykańskich. Liczne porozumienia i programy umożliwiają ich preferencyjny dostęp. Problemem pozostaje sprawa subsydiów, biorąc pod uwagę utratę zarówno korzyści dla producentów rolnych z państwa OECD, jak i redukcję marginesu preferencji dla państw afrykańskich. Dlatego tego typu zależności powodują, że negocjacje rundy z Doha, a więc próba znalezienia rozwiązania satysfakcjonującego wszystkie strony, są bardzo trudne. Państwa afrykańskie obawiają się, że ustalenia liberalizacyjne doprowadzą do ograniczenia ich preferencji, co spowoduje straty i spadek dochodu z eksportu.

Toczące się negocjacje nie wskazują jednoznacznie, aby osiągnięte porozumienie wyraźnie przyczyniło się do wzrostu gospodarczego i zmniejszenia ubóstwa w tych krajach. Tak oczekiwana integracja z gospodarką światową może zostać znacznie utrudniona z powodu ograniczenia systemu preferencji, obniżenia stawek w ramach klauzuli największego uprzywilejowania, a co za tym idzie – wzrostu konkurencji na rynku globalnym. Państwa afrykańskie obawiają się, że z powodu braku dostatecznej ochrony ich gospodarek mogą zostać wyparte z globalnego rynku przez bardziej konkurencyjne państwa rozwijających się, takie jak Brazylia czy In-

<sup>40</sup> B. Hoekman, M.M. Kostecki, wyd. cyt., s. 573.

die. Ze względu na burzliwy przebieg negocjacji rundy Doha jest obecnie bardzo trudno przewidzieć ich zakończenie i przyszły kształt porozumienia, a co za tym idzie – jego wymierne skutki dla afrykańskich członków WTO.

## Literatura

- Abbott F., *WTO TRIPS Agreement and its implications for access to medicines in developing countries*, „Study Paper” 2 A, Commission on Intellectual Property Rights, 2002.
- African Group at the WTO Mini-Ministerial Meeting, Geneva, Press Statement, 25 July 2008, <http://www.trade.go.ke/downloads/Press...>
- African Economic Outlook, OEC, Development Centre, African Development Fund, 2010.
- Africa's Trade Profile, 1.09.2011, <http://democracy-africa.org/files/49280408.pdf>.
- Doha Development Agenda, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/work\\_organ\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organ_e.htm).
- Economic Partnership, EU Commission, <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnerships/>.
- Grącik-Zajaczkowski M., *Unia Europejska i Stany Zjednoczone w Światowej Organizacji Handlu*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.
- Grossman G., Sykes A., *A preference for development: the law and economics of GSP*, “World Trade Review” 2005, 4.
- Groups in the WTO, 18.04.2011, [www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/negotiating\\_groups\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.pdf).
- Hoekman B., Kostecki M.M., *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Hoekman B., Ozden C., *Trade Preferences and Preferential Treatment of Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2006;
- Jensen M.F., Gibbon P., *Africa and the WTO Doha Round: an Overview*, “Development Policy Review” 2007, 25(1).
- Least Developed Countries: Enhancing Trade Opportunities, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min03\\_e/brief\\_e/brief20\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/brief_e/brief20_e.htm).
- Ministerial Declaration, Doha, 14 November 2001, par. 38, <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm#cooperation](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#cooperation)>
- Mshomba R.E., *Africa and the World Trade Organization*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Nowara W., Szarzec K., *Napływ kapitału zagranicznego jako czynnik rozwoju gospodarczego krajów najbiedniejszych a cele milenijne*, [w:] *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, red. K. Czaplicka, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007/2008.
- Ozden C., Reinhardt E., *The perversity of preferences: GSP and developing country trade policies, 1976-2000*, “Journal of Development Economics” 2005, 78(1).
- Słownik pomocy rozwojowej ONZ*, [http://www.un.org.pl/rozwoj/pr\\_sownik.php](http://www.un.org.pl/rozwoj/pr_sownik.php).
- Sumner D.A., *Farm programs and African cotton*, “IPC Issue Brief” 22, International Food & Agricultural Trade Policy Council, 2007.
- Trade Progress Report: Doha Development Agenda and Aid for Trade*, International Monetary Fund, World Bank, 19 September 2005.
- The Next Steps for Africa: A Report of an International Conference on Cotton*, IPC Conference Report, International Food and Agriculture Trade Policy Council, Washington, February 2007.
- The WTO Doha round impasse. Implications for Africa*, “Briefing Paper”, Overseas Development Institute, September 2008.
- WTO, Aid for trade*, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_e/aid4trade\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm).

## **AFRICAN COUNTRIES INTERESTS' IN THE WTO NEGOTIATIONS**

**Summary:** The aim of this paper is to present the role and importance of African countries within the WTO negotiations. The analysis focuses on the interests of African countries and their impact on international trading system. It is about their real and potential influence on the formulation of global trade regime which the African countries expect to be resulted in their greater inclusion into the mainstream of the global economy. The biggest challenge for African WTO members is to implement the existing principles and rules of international trade, as established in the GATT and WTO multilateral negotiating round, such as agriculture and intellectual property rights. However, to enable those countries to fulfill the expected obligations and to make them better off it is necessary to formulate new favorable rules or at least improve the existing ones. The implementation of this particular task is one of the main objectives of the currently ongoing round of WTO trade negotiations in Doha, called a development round. The successful completion of the multilateral negotiation would determine the future operation of the international trading system with the participation of least developed countries. It is expected that the introduction of new rules encourages greater participation of African countries which would contribute to their poverty reduction and economic growth.

**Keywords:** trading system, the least developed countries, liberalization, agriculture, trade preferences, negotiation coalitions.