

Joanna Modrzyńska

EKONOMICZNE POROZUMIENIA PARTNERSKIE (EPAS) – PRZEŁOM W STOSUNKACH UNII EUROPEJSKIEJ Z KRAJAMI AKP

STRESZCZENIE

W artykule został poruszony temat Ekonomicznych Porozumień Partnerskich, które były i są negocjowane pomiędzy Unią Europejską a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

Istnieją pełne i czasowe porozumienia EPA, które są w pełni zgodne z zasadami Światowej Organizacji Handlu i przede wszystkim uwzględniają następujące elementy:

- indywidualne położenie i strukturę geograficzną każdego kraju AKP (szczególna uwagą obdarzone są kraje wyspiarskie i bez dostępu do morza,
- konieczność wzięcia przez kraje AKP odpowiedzialności za własny rozwój i przygotowanie krajowych strategii zapewniających długotrwały wzrost,
- zaangażowanie organizacji pozarządowych w negocjacje dotyczące zapisów EPA (w tym przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i biznesu),
- poziom rozwoju (koncentracja zwłaszcza na najsłabiej rozwiniętych krajach – LDC).

Negocjacje dotyczące Ekonomicznych Porozumień Partnerskich odbywają się w sześciu grupach regionalnych: cztery w Afryce oraz po jednej na Karaibach i w regionie Pacyfiku.

W artykule dokonano przeglądu sześciu grup negocjacyjnych oraz wyników dotychczasowych negocjacji.

ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS (EPAS) – A TURNING POINT IN EU RELATIONS WITH ACP COUNTRIES

SUMMARY

The article in question deals with Economic Partnership Agreements that have been negotiated between European Union and African, Caribbean and Pacific countries.

There are full and interim EPAs agreements that are fully compatible with WTO rules and give special attention to:

- individual ACP country's geography and structure (especially to vulnerable landlocked and island countries),
- the need for ACP countries to take ownership of their development and design their own strategies for achieving growth and prosperity,
- the involvement of non-government organizations in EPA negotiations (including civil and business societies),
- development level (focusing on the least developed countries – LDCs).

The ACP EPA countries group themselves into six regions: four in Africa, one in the Caribbean and one in the Pacific.

The article takes a brief look at each of the six regional negotiation groupings and gives an overview of the agreements that have been reached so far.

W dniu 27 września 2002 r. rozpoczęły się negocjacje pomiędzy krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku¹ oraz Unią Europejską (UE) dotyczące podpisania Ekonomicznych Porozumień Partnerskich (EPAs)². W chwili obecnej współpraca między tymi państwami opiera się głównie na zapisach Porozumienia z Kotonu³, podpisanego 13 czerwca 2000 r. Porozumienie to zawiera szereg postanowień odnoszących się do wielu aspektów współpracy międzynarodowej. W dużej mierze kooperacja opiera się jednak na trzech głównych filarach, do których można zaliczyć: współpracę polityczną, kooperację ekonomiczną i handlową oraz udzielanie pomocy rozwojowej krajom AKP przez Unię Europejską.

Ekonomiczne Porozumienia Partnerskie według zapisów Porozumienia z Kotonu mają stanowić najważniejszy instrument współpracy ekonomicznej i handlowej pomiędzy krajami AKP i UE. Porozumienie z Kotonu szczegółowo określa założenia kooperacji w wymiarze politycznym jak również zasady wsparcia finansowego dla krajów AKP. Precyzuje ono także podstawowe zasady Ekonomicznych Porozumień Partnerskich. Jednakże główne negocjacje dotyczące szczegółowych zapisów EPAs musiały być przesunięte w czasie ze względu na konieczność przeanalizowania przez kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku zmieniających się warunków oraz potrzebę odpowiedniego przygotowania się do tych negocjacji. Ze względu na ograniczenia czasowe nałożone przez Światową Organizację Handlu (WTO) przygotowania te nie mogły przeciągać się w nieskończoność. W perspektywie ostatecznego terminu narzuconego przez WTO, a dotyczącego końcowej daty osiągnięcia porozumienia (koniec 2007 r.), czasu było stosunkowo niewiele.

¹ Grupa Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (ang. African, Caribbean and Pacific Group of States – ACP) to grupa, w skład której wchodzi 79 państw; w niniejszej pracy nie uwzględniono Kuby, która nie podpisała Porozumienia z Kotonu, ale jest członkiem AKP.

² Ekonomiczne Porozumienia Partnerskie (ang. Economic Partnership Agreements – EPAs).

³ Porozumienie z Kotonu (ang. Cotonou Agreement).

Specjalne stosunki handlowe łączą Wspólnoty Europejskie (WE) i kraje AKP od 1975 r., kiedy to zostało podpisane porozumienie z Georgetown, powołujące do życia Grupę AKP. Wcześniejsze relacje oparte były na Protokole Dodatkowym do Traktatu Rzymskiego podpisanego w 1957 r. Wyjątkowy charakter tej współpracy opierał się na możliwości wolnego od ograniczeń ilościowych i celnych eksportu z krajów AKP do WE większości produktów pochodzących z krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Preferencje handlowe pozwoliły początkowo państwom AKP rozwinąć eksport, a w przyszłości miały doprowadzić do ich szybkiego rozwoju.

Wymiana handlowa, oparta w szczególności na kolejnych Układach z Lomé, była całkowicie skoncentrowana na promowaniu obrotu pomiędzy krajami AKP i UE. W ten sposób całkowicie zrezygnowano z możliwości, które są oferowane przez narodowe, regionalne czy międzynarodowe rynki. W efekcie pominięto całkowicie zasadę, że handel jest motorem wzrostu i rozwoju bez względu na strony, przez które jest on prowadzony. Strony niejako zapomniały, że proces globalizacji prowadzi do formowania się jednego światowego rynku, otwartego na konkurencję ze wszystkich możliwych stron.

Wymiana handlowa w ten sposób prowadzona nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Kraje AKP w szybkim tempie zostały zepchnięte na margines światowego handlu, ich udział w imporcie do krajów Wspólnot Europejskich również z roku na rok malał. Tylko nieliczne kraje AKP wykorzystały możliwości, które dawały im preferencje handlowe ze strony Unii. Produkty eksportowane przez znaczącą większość państw AKP pozostawały takie same, tzn. były to surowce mineralne lub artykuły nisko lub nieprzetworzone. Preferencje handlowe dane krajom AKP nie zmniejszyły również ich uzależnienia od wielu produktów oferowanych przez WE (zwłaszcza tych wysoko przetworzonych). Import z krajów WE był jednak dodatkowo utrudniony. Ponieważ w relacjach handlowych WE–AKP nie obowiązywała zasada wzajemności i przedsiębiorcy z WE, eksportujący swoje towary do krajów AKP musieli płacić cło, eksport ten był mało opłacalny.

Efektom tych niekorzystnych zjawisk była decyzja o poszerzeniu współpracy handlowej i włączeniu do niej nowych podmiotów. Głównym celem wymiany ma być nie tylko prowadzenie handlu pomiędzy krajami AKP i UE, lecz „sprzyjanie łagodnej i stopniowej integracji krajów AKP ze światowym rynkiem”⁴.

Co jest również warte podkreślenia, dotychczasowa współpraca opierała się głównie na preferencjach taryfowych i znoszeniu ograniczeń celnych na rzecz krajów AKP, taryfy celne zaś obecnie tracą na znaczeniu w międzynarodowej wymianie handlowej na rzecz wysokich wymagań sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych, którym państwa AKP rzadko mogą sprostać. Poza tym udzielone preferencje stwarzały tylko możliwości do wymiany handlowej, ale jej nie pobudzały, jeśli zaś państwa AKP nie są w stanie stać się równorzędnymi partnerami handlowymi z przyczyn

⁴ Porozumienie z Kotonu.

wewnętrznych, zwłaszcza z powodu niemożności sprostania wymogom stawianym przez potencjalnych partnerów handlowych, to żadne preferencje handlowe, choćby nawet najbardziej korzystne, nie pobudzą wymiany handlowej.

Negocjacje prowadzone od 2002 r. miały doprowadzić nie – jak dotychczas – do poprawy dostępności rynków unijnych dla produktów pochodzących z krajów AKP, lecz do „wsparcia produkcji i rozwinięcia zdolności handlowych państw AKP, jak również do przyciągnięcia międzynarodowych inwestycji”⁵.

Współpraca pomiędzy Unią i krajami AKP nie powinna się ograniczać, tak jak było to do tej pory, do ułatwień w wymianie handlowej z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Musi się ona również przyczynić do rozwoju tych państw, tak aby były one w stanie eksportować nie tylko surowce mineralne i płody rolne, ale również produkty wysoko przetworzone. Kooperacja ekonomiczna oraz handlowa powinna się stać głównym narzędziem przyczyniającym się do rozwoju państw AKP.

Nabyte w toku współpracy oświadczenia wskazują, że dotychczasowe formy współpracy nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Co więcej, okazały się one niezgodne z obecnie promowanymi przez WTO zasadami. Dlatego zarówno kraje AKP, jak i Unia Europejska zaczęły dążyć w kierunku ustalenia nowych zasad kooperacji kompatybilnych z zasadami handlu zaakceptowanymi przez Światową Organizację Handlu.

Przystępując do negocjacji, strony współpracy ustaliły, że Ekonomiczne Porozumienia Partnerskie powinny opierać się na czterech fundamentalnych założeniach.

Podstawową zasadą, na którą położono nacisk, jest partnerstwo. Implikuje ono fakt, że zarówno jedna, jak i druga strona ma takie same prawa i obowiązki w czasie współpracy. Oznacza to, że gdy Unia Europejska będzie gotowa do otwarcia swoich granic dla wszystkich produktów krajów AKP i zniesienia wszelkich ograniczeń w wymianie handlowej z tymi państwami, to będą one musiały być w stanie zaimplementować odpowiednie regulacje prawne i techniczne mające na celu wzmocnienie swoich zdolności eksportowych i redukcję kosztów przeprowadzanych transakcji.

Dруга zasada dotyczy konieczności integrowania się regionalnego, co umożliwiłoby w dalszej kolejności płynne włączenie państw AKP do międzynarodowej sieci współpracy. Przykładem może być Unia Europejska, która swoją siłę zbudowała właśnie na regionalnej integracji.

Nacisk położony na rozwój krajów AKP to kolejne założenie dotyczące nowych form współpracy. Unia Europejska ze swej strony deklaruje wsparcie i pomoc w implementacji strategii prowadzących do wzmocnienia zarówno gospodarczego, jak i społecznego państw AKP. Kraje AKP muszą być zdolne do zaadaptowania się do nowej i ciągle zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej, zwłaszcza jeśli chodzi o stosunki ekonomiczne i wymianę handlową pomiędzy krajami.

⁵ Ibidem.

Czwartym ważnym filarem Ekonomicznych Porozumień Partnerskich miało stać się ich powiązanie z nową rzeczywistością kreowaną przez Światową Organizację Handlu. Przy ustalaniu nowych założeń współpracy AKP–UE cały czas pod uwagę brane są kierunki, które wytyczone zostały przez WTO. W ten sposób już na samym starcie kraje AKP będą miały możliwość przystosowania się do warunków obowiązujących w międzynarodowym obrocie handlowym.

Do głównych narzędzi służących ułatwieniu i rozwijaniu wymiany handlowej zarówno pomiędzy krajami AKP i UE, jak również pomiędzy krajami AKP i resztą świata można zaliczyć przede wszystkim proces systematycznego znoszenia wszelkich taryf celnych oraz ograniczeń pozataryfowych.

W celu zwiększenia efektywności prowadzonej wymiany handlowej EPAs w swych założeniach miały dążyć do uproszczenia wszystkich wymagań i procedur związanych z eksportem i importem pomiędzy stronami Porozumień. Jednocześnie wszystkie wymagania i procedury muszą być w jak najwyższym stopniu zgodne z obecnie obowiązującymi standardami międzynarodowymi. Dodatkowo wolny handel pomiędzy stronami negocjującymi EPAs nie mógł się ograniczyć tylko do wymiany towarowej. Do równie ważnych kwestii zaliczono także sprawy związane z handlem usługami, ochroną własności intelektualnej i środowiska oraz możliwość spełniania przez kraje AKP międzynarodowych standardów. Wymiana usług staje się coraz ważniejszym elementem światowego handlu. Jest wiele sektorów usług, w których ze względu chociażby na niski koszt i dostępność siły roboczej kraje AKP mogłyby śmiało konkurować z resztą świata. Usługi są największym źródłem potencjalnego wzrostu krajów AKP. Jest to obecnie klucz determinujący poziom konkurencyjności poszczególnych państw i ich udział w międzynarodowej gospodarce.

Ekonomiczne Porozumienia Partnerskie mają pomóc w osiągnięciu przez kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku odpowiednich standardów sanitarnych, fitosanitarnych i weterynaryjnych oraz norm dotyczących ochrony środowiska. W przyszłości państwa AKP po przyswojeniu odpowiednich wzorców udostępnionych przez Unię Europejską będą zobligowane do samodzielnego przestrzegania i utrzymywania odpowiedniego poziomu tych standardów.

EPAs mają również mieć ogromny wpływ na bliższą integrację krajów AKP i UE. W ten sposób wachlarz usług oferowanych przez kraje AKP ma się systematycznie powiększać. Przejrzystość przeprowadzanych transakcji i przewidywalność reguł rządzących gospodarkami krajów AKP ma poprawić ich specjalizację, zredukować koszty produkcji i transakcji oraz wpłynąć znacząco na poziom konkurencyjności tych państw. W efekcie powinny wzrosnąć inwestycje w tych regionach, zarówno te realizowane przez Unię, jak i przez pozostałe państwa świata, co mogłoby przynieść znaczącą redukcję ubóstwa w krajach AKP i przyczynić się do systematycznego ich bogacenia.

Dzień 20 grudnia 2007 r. można przyjąć za kamień milowy na drodze negocjacji i implementacji Ekonomicznych Porozumień Partnerskich. W tym dniu Rada

Unii Europejskiej formalnie zaakceptowała ustalenia Ekonomicznych Porozumień Partnerskich wynegocjowanych z 35 krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Pozostałe kraje AKP są albo w trakcie negocjacji swoim porozumień, albo też korzystają z preferencji z tytułu przynależności do najsłabiej rozwiniętych państw świata⁶ w ramach systemu Everything but Arms⁷ bądź też korzystają z innych udogodnień Ogólnego Systemu Preferencji⁸. Istotne jest, że po wielu latach współpracy pomiędzy państwami Wspólnot Europejskich i krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, te drugie nadal eksportują tylko podstawowe produkty – w większości surowce lub też dobra niskolub nieprzetworzone, i to za ceny niższe niż jeszcze kilkanaście lat temu. Dotychczasowe rozwiązania ani nie zagwarantowały dywersyfikacji w eksporcie państw AKP, ani też nie przyniosły im wzrostu konkurencyjności na międzynarodowych rynkach i nie przyczyniły się do ich wzrostu gospodarczego. Dodatkowo też na przestrzeni lat kolejno obowiązujące umowy stały w coraz większej sprzeczności z ustaleniami podjętymi przez Światową Organizację Handlu.

Negocjując EPAs, zarówno kraje UE, jak i AKP postawiły przed sobą szereg problemów wymagających szybkiego rozwiązania. Do sukcesów, które udało się osiągnąć, można zaliczyć m.in. fakt powstania zrębów rynków regionalnych skupiających po kilka bądź też kilkanaście państw AKP. Ma to na celu zdywersyfikowanie ich gospodarek, tak aby państwa te poprzez uczestnictwo w zorganizowanych rynkach regionalnych odgrywały w niedalekiej przyszłości rolę prężnego i równorzędnego partnera w wymianie handlowej z UE i resztą świata. Realizacja wynegocjowanych Porozumień ma przynieść fundamentalną zmianę w dotychczasowych stosunkach państw AKP z Unią Europejską – z przestarzałych relacji opartych w większości na preferencjach taryfowych mają się one przekształcić w stosunki partnerskie odpowiadające wymaganiom teraźniejszości.

Budowa silnych regionalnych rynków mogących swobodnie konkurować na międzynarodowym rynku handlowym to klucz do osiągnięcia sukcesu przez kraje AKP. W chwili obecnej dla wielu państw AKP głównym odbiorcą eksportu są państwa członkowskie Unii Europejskiej. Kraje AKP mimo przynależności do tej samej grupy państw rzadko ze sobą kooperują. Dla przykładu: 49% eksportu Ghany płynie do UE, natomiast do pobliskiego Beninu zaledwie 2,6%. Jeszcze bardziej od UE uzależniony jest chociażby Kamerun, który eksportuje do UE 61% swoich towarów. Sytuacja ta

⁶ Najsłabiej rozwinięte państwa świata (ang. Least Developed Countries – LDCs).

⁷ Wszystko oprócz Broni (ang. Everything but Arms – EBA) to inicjatywa, której postanowienia zaczęły obowiązywać 5 marca 2001 r. Na jej mocy kraje LDCs mają bezcłowy i nieograniczony ilościowo dostęp do rynków UE dla wszystkich wytwarzanych przez siebie produktów, z wyjątkiem broni i uzbrojenia. Od reguły tej istniały tylko trzy wyjątki – dotyczyły one importu do UE bananów, ryżu i cukru, ale i tutaj ograniczenia cłowe i ilościowe stopniowo zniesiono do 2009 r.

⁸ Ogólny System Preferencji (ang. Generalised System of Preferences – GSP) to system preferencji handlowych dla krajów rozwijających się, po raz pierwszy zaproponowany przez UNCTAD w 1968 r., przez WE zaś wprowadzony w 1971 r. Obecnie trwa kolejny 10-letni okres obowiązywania znowelizowanego GSP w UE przewidziany na lata 2006–2015.

nie byłyby aż tak niekorzystna, gdyby nie wcześniej już wspomniany fakt, że towary eksportowane przez kraje AKP to najczęściej surowce albo dobra nieprzetworzone, za które trudno jest uzyskać wysoką cenę. W wielu przypadkach już choćby częściowe ich przetworzenie czy udoskonalenie na miejscu dałoby nieporównywalnie większe zyski dla państw AKP. Niestety, ze względu na niski poziom rozwoju i niewielkie nakłady na inwestycje czynione w krajach AKP, państwa te prowadzą niemal rabunkową gospodarkę swoich zasobów, otrzymując w zamian stosunkowo niewiele.

Realizacja Ekonomicznych Porozumień Partnerskich ma umożliwić budowę większych, a przez to bardziej konkurencyjnych rynków regionalnych, które przez swoje zwiększone możliwości przyciągną nie tylko partnerów handlowych, ale również inwestorów chcących inwestować w rozwój tych gospodarek. Porozumienia mają nie tylko przyciągnąć zagranicznych inwestorów, ale również zapobiegać odplywowi rodzimego kapitału. Ze względu na skomplikowane przepisy, wysoki poziom nacjonalizacji przemysłu oraz brak możliwości kupowania ziemi pod inwestycje w wielu krajach AKP nawet miejscowi inwestorzy wolą przenosić czy tworzyć swoje przedsiębiorstwa w innych państwach. Dlatego Unia Europejska przez EPAs zamierza wspierać zmiany również w tym zakresie.

Tworzenie zwartych rynków regionalnych ma pozwolić również na szybszy rozwój państw najsłabiej rozwiniętych (LDCs) oraz krajów wyspiarskich i niemających dostępu do morza, w których warunki geograficzne utrudniają rozwój i uczestnictwo w międzynarodowej wymianie handlowej. Dlatego tak ważne jest, aby ściśle ze sobą współpracując, kraje poszczególnych regionów AKP mogły być jak najszybciej gotowe do tworzenia regionalnych unii celnych. Nie jest to co prawda stan docelowy wymagany przy realizacji Ekonomicznych Porozumień Partnerskich, niemniej jednak jest on dość pożądanym z punktu widzenia wzmocnienia konkurencyjności tworzących się rynków regionalnych w krajach AKP.

Negocjacje dotyczące EPAs zakładały stworzenie regionalnych rynków handlowych spośród państw tworzących grupę AKP, które umożliwiałyby wzrost ich konkurencyjności oraz dałyby realną szansę na zaistnienie na światowych rynkach wymiany handlowej. W związku z tym kraje AKP zostały podzielone na sześć grup negocjacyjnych, zgodnie z ich położeniem geograficznym oraz już istniejącymi powiązaniem ekonomiczno-handlowymi. W ten sposób powstały następujące grupy regionalne (patrz tabela 1).

Największym osiągnięciem może poszczycić się region Karaibów, gdzie wszystkim 15 państwom udało się osiągnąć porozumienie z UE i podpisać regionalne Ekonomiczne Porozumienie Partnerskie. W Afryce Centralnej i Zachodniej udało się wynegocjować porozumienie z Kamerunem. Gabon i Republika Konga przygotowują się do uzgodnienia tymczasowego porozumienia. We wschodnio-południowej Afryce, ze względu na istniejące podziały, podpisano dwa tymczasowe Porozumienia. Jedno ze Wspólnotą Wschodniej Afryki, natomiast drugie z Grupą Wschodniej i Południowej Afryki. Porozumienia te obejmują część najsłabiej rozwiniętych państw (LDCs) oraz wszystkie pozostałe kraje AKP z tego regionu.

Tabela 1. Warunki dostępu państw AKP do rynków UE od 1 stycznia 2008 r.

| Region | EPAs (9 LDCs, 26 nie-LDCs) | EBA ^a (32 LDCs) | GSP ^b (10 nie-LDCs) |
|-------------------------------------|--|---|---|
| Karaiby | Antigua i Barbuda Bahamy Barbados Belize Dominika Republika Dominikany Grenada Gujana Haiti Jamajka St. Kitts & Nevis St. Lucia St. Vincent & Grenadyny Surinam Trynidad i Tobago | | |
| centralna Afryka | Kamerun | Republika Środkowo- afrykańska Dem. Rep. Konga Czad Gwinea Równikowa São Tomé & Príncipe | Gabon Republika Konga |
| wschodnia i południowa Afryka | EAC ^c Burundi Kenia Ruanda Tanzania Uganda ESA ^d Komory Madagaskar Mauritius Seszele Zimbabwe | Dżibuti Erytrea Etiopia Malawi Somalia Sudan Zambia | |
| Pacyfik | Papua-Nowa Gwinea Fidzi | Timor Wschodni Kiribati Samoa Wyspy Salomona Tuvalu Vanuatu | Wyspy Cooka Tonga Wyspy Marshalla Niue Mikronezja Palau Nauru |

Tabela 1. Cd.

| Region | EPAs (9 LDCs, 26 nie-LDCs) | EBA ^a (32 LDCs) | GSP ^b (10 nie-LDCs) |
|---------------------|---|---|-----------------------------------|
| zachodnia Afryka | Wybrzeże Kości Słoniowej Ghana | Benin Burkina Faso Rep. Zielonego Przylądka ^c Gambia Gwinea Gwinea-Bissau Liberia Mali Mauretania Niger Senegal Sierra Leone Togo | Nigeria |
| SADC ^f | Botswana Lesotho Namibia Mozambik Swaziland | Angola | |

Tabela nie uwzględnia Republiki Południowej Afryki, która współpracuje z UE na podstawie TDCA⁹.

Kraje LDCs złożono zwykłą czacionką, kraje nie-LDCs – czacionką pogrubioną.

a. Everything but Arms.

b. Generalised System of Preferences.

c. Wspólnota Wschodniej Afryki (ang. East African Community – EAC).

d. Grupa Wschodniej i Południowej Afryki (ang. Eastern and Southern Africa Group – ESA).

e. Republika Zielonego Przylądka straciła w 2008 r. status państwa LDC, jednakże ma zagwarantowany 3-letni okres przejściowy.

f. Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (ang. Southern African Development Community – SADC).

Źródło: opracowanie własne na podstawie http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/december/tradoc_137335.pdf.

W regionie Pacyfiku tymczasowe porozumienie zostało osiągnięte z dwoma krajami, które reprezentują większość eksportu do UE z tego regionu: Papua-Nową Gwineą i Fidżi. Inne kraje tego regionu w minimalnym stopniu eksportują swoje towary do UE, w związku z czym nie były aż tak bardzo zainteresowane negocjowaniem EPA – przynajmniej na tym etapie.

W Afryce Zachodniej tymczasowe porozumienie zostało zawarte z Wybrzeżem Kości Słoniowej. Nigeria na obecnym etapie nie była zainteresowana negocjowaniem

⁹ Umowa w sprawie Handlu, Rozwoju i Współpracy pomiędzy Unią Europejską i Afryką Południową z 1999 r. (ang. Trade, Development and Cooperation Agreement – TDCA).

EPA. Pozostałe kraje regionu, jako te należące do najsłabiej rozwiniętych (LDCs), korzystają z dotychczasowego systemu preferencji.

Na południu Afryki tymczasowe porozumienie osiągnięto z Botswaną, Lesotho, Mozambikiem, Namibią i Swazilandem. Na początek 2008 r. planowane jest też osiągnięcie porozumienia z Angolą. Ustalono również harmonogram negocjacji na 2008 r., mających doprowadzić do osiągnięcia ostatecznej wersji regionalnego Ekonomicznego Porozumienia Partnerskiego. Ze względu na nieco odmienną sytuację i indywidualne ustalenia w ramach TDCA Republika Południowej Afryki pozostanie przynajmniej na razie poza regionalnym Porozumieniem.

Tabela 1 pokazuje, że na uczestnictwie w Ekonomicznych Porozumieniach Partnerskich zależy nie tylko krajom AKP, które nie mają statusu najsłabiej rozwiniętych państw świata (LDCs). Również kraje najsłabiej rozwinięte widzą w uczestnictwie w EPAs szansę dla rozwoju, niejednokrotnie większą, niż daje im to w chwili obecnej uczestnictwo w systemie EBA czy GSP.

Najistotniejsze zmiany, które zajdą na mocy EPAs, dotyczą przede wszystkim wzajemności w warunkach, na których dokonywana będzie wymiana handlowa pomiędzy krajami AKP i UE. Dotychczas kraje AKP korzystały z preferencyjnego dostępu do rynków państw UE i eksportowały większość swoich towarów, korzystając z zerowych stawek celnych, co w założeniu miało przyczynić się do ich rozwoju. Niestety, rzeczywistość okazała się odmienna od założeń twórców tej idei. Po pierwsze, jak już zostało wspomniane wcześniej, na przestrzeni lat ceny towarów eksportowanych przez kraje AKP się obniżyły. Po drugie, ponieważ kraje WE nie korzystały z preferencyjnego traktowania, to nie były one zainteresowane eksportowaniem swoich dóbr do państw AKP, co w efekcie przyczyniło się do tego, że wszelkiego rodzaju nowinki technologiczne i produkty wysoko przetworzone skutecznie omijały te regiony świata, które w istocie najbardziej ich potrzebowały. Ekonomiczne Porozumienia Partnerskie stoją zaś w zgodzie z zasadą niedyskryminacji, która zakłada równe traktowanie wszystkich partnerów wymiany handlowej (co dotychczas – mimo że w dobrej wierze – było zachwane, ponieważ kraje AKP korzystały z preferencji celnych, ale państwa UE już nie).

Z nadzieją w przyszłość pozwalają patrzeć doświadczenia państw azjatyckich, w których uczestnictwo w międzynarodowej wymianie handlowej na powszechnie obowiązujących zasadach przyniosło gwałtowny rozwój gospodarczy. Dostęp do najnowszych rozwiązań czy korzystanie z wysokiej klasy produktów sprawia, że lokalna produkcja dostosowuje się do panujących tendencji i wymagań, co z kolei powoduje, że miejscowe produkty stają się bardziej konkurencyjne nie tylko na rynkach lokalnych, ale również międzynarodowych.

Negocjacje Ekonomicznych Porozumień Partnerskich to ogromny krok naprzód w relacjach AKP–UE. Istotne jednak jest, aby proces przemian nie był zbyt gwałtowny, ale rozplanowany na długi czas. Gwałtowne zmiany mogłyby mieć niekorzystny wpływ na ciągle słabo jeszcze rozwinięte gospodarki państw AKP (dotychczasowa

asymetria w stosunkach handlowych UE–AKP miała przygotować te drugie kraje do nieuchronnej zmiany, jaką jest liberalizacja wzajemnych stosunków handlowych). Rozłożenie procesu implementacji EPAs w czasie (średnio na około 10 lat) oraz założenie, że liberalizacja w handlu będzie się dokonywała stopniowo, nie wykluczają jednak faktu, że już w chwili obecnej wiele produktów pochodzących z państw AKP korzysta z taryf celnych na poziomie 0%.

Przystępując do negocjacji EPAs, Unia Europejska zaoferowała krajom AKP dostęp do unijnego rynku bez ograniczeń ilościowych oraz barier celnych. Jedynymi produktami, dla których przewidziano okres przejściowy, były ryż i cukier. Odmienne potraktowana została również Republika Południowej Afryki, wobec której, ze względu na jej stosunkowo wysoką konkurencyjność, będą utrzymane niektóre ograniczenia importowe.

Przyjęte rozwiązanie powoduje, że wszystkie kraje AKP otrzymują podobny – nieograniczony – dostęp do rynków UE, którym do tej pory dysponowały jedynie najślabiej rozwinięte kraje w ramach systemów EBA i GSP. W efekcie ma się to przyczynić do wzrostu zainteresowania krajami AKP oraz rozwijania przez te państwa powiązań ekonomicznych i handlowych ze swoimi sąsiadami, w tym również z krajami nienależącymi do grupy AKP.

Wejście w życie Ekonomicznych Porozumień Partnerskich nie oznacza jednak wprowadzenia porozumień o wolnym handlu w dosłownym tych słów znaczeniu. Po pierwsze proces ten nie będzie przedsięwzięciem jednorazowym, ale będzie rozciągnięty na przestrzeni lat. Po wtóre kraje AKP zachowają możliwość ochrony swoich „dóbr wrażliwych”, wobec których całkowite zniesienie ograniczeń celnych stanowiłoby istotne zagrożenie dla lokalnych wytwórców i producentów.

Należy również pamiętać, że wprowadzenie w życie EPAs nie jest równoznaczne z pominięciem zasady kraju pochodzenia. Unia Europejska nadal będzie zwracała uwagę na fakt, czy produkty do niej dostarczane będą rzeczywiście wytwarzane w krajach AKP, czy też państwa te będą stanowiły tylko kraj tranzytowy w prowadzonej wymianie handlowej. W tym drugim przypadku oczywiście nie będzie mogło być mowy o korzystaniu z udogodnień zagwarantowanych przez EPAs.

Zniesienie barier celnych pociąga za sobą także konieczność zmian w sposobie pozyskiwania przychodów przez państwa AKP. Z pobierania ceł kraje te muszą się przestawić na opodatkowanie przychodów firm biorących udział w międzynarodowej wymianie handlowej bądź też opodatkowanie sprzedaży tych firm. Dotychczasowe rozwiązania sprzyjały niestety przemytowi i korupcji – wprowadzenie zmian fiskalnych ubędzie sprzyjało ujawnieniu prowadzonej wymiany handlowej, a przez to przyczyni się do zwiększenia pozyskiwanych przez państwo dochodów. W dłuższej perspektywie takie zwiększenie przychodów państw pozwoli na bardziej dynamiczny wzrost gospodarczy oraz umożliwi zwiększenie wydatków chociażby na szkolnictwo czy służbę zdrowia. Oczywiście Unia Europejska wyraziła chęć pomocy przy przeprowadzaniu reform fiskalnych w krajach AKP, co powinno

umożliwić w miarę „bezbolesne” wprowadzenie zmian w strukturze przychodów tych państw.

Wejście w życie Ekonomicznych Porozumień Partnerskich niesie za sobą dodatkową pomoc nie tylko w formie doradztwa i pomocy technicznej udzielanej przez UE państwom AKP, ale również dodatkowe środki finansowe. Przygotowując kraje AKP do rozpoczęcia procesu liberalizacji w handlu, Unia Europejska przeznaczyła na różnorodne działania w tym zakresie w tych państwach kwotę 1,6 mld euro w okresie 2001–2005. Pomoc ta była przekazywana zarówno przez Europejski Fundusz Rozwoju¹⁰, jak też pochodziła z budżetu UE. W październiku 2007 r. UE wyraziła zgodę na przekazanie kolejnych 2 mld euro pomocy rocznie do 2010 r. na implementację nowej polityki handlowej w krajach AKP i ich przystosowanie do procesu stopniowej integracji ze światowymi rynkami. Środki te mają być przekazywane na przygotowanie założeń nowych polityk sektorowych powiązanych z szeroko rozumianą wymianą handlową, przygotowanie nowoczesnej infrastruktury ułatwiającej eksport i import oraz podniesienie konkurencyjności eksportowanych towarów. Sumując wszystkie środki planowane do przekazania na pomoc rozwojową krajom AKP, w ciągu następnych 7 lat państwa te mogą liczyć na fundusze w wysokości około 23 mld euro.

Rok 2009 przyniósł zwiększenie intensywności negocjacji nad wprowadzeniem w życie Ekonomicznych Porozumień Partnerskich. Obok prac mających na celu podpisanie tymczasowych porozumień, podejmowane są intensywne działania zmierzające do przekształcenia ich w porozumienia o stałym charakterze.

Fakt, że udało się wynegocjować Ekonomiczne Porozumienia Partnerskie z 35 z 78 krajów AKP, jest dużym sukcesem. Z jednej strony pokazuje ogromną wolę zmian w krajach AKP, z drugiej zaś pozwala na prowadzenie dalszej współpracy UE-AKP zgodnie z wymogami stawianymi przez Światową Organizację Handlu. Pozostaje mieć nadzieję, że EPAs w przeciwieństwie do odpowiednich zapisów Konwencji z Lomé czy Porozumienia z Kotonu nie będą konserwowały istniejącej sytuacji, ale pozwolą na głębokie zmiany w strukturze eksportu państw AKP i przyczynią się do szybszego ich rozwoju.

W trakcie prowadzenia dalszych negocjacji oraz realizacji osiągniętych już Ekonomicznych Porozumień Partnerskich i porozumień tymczasowych strony będą musiały cały czas mieć na uwadze, że wymiana handlowa nie jest celem samym w sobie. Jej prawidłowe prowadzenie musi się przyczynić w jak najkrótszym czasie do szybkiego i dynamicznego rozwoju społecznego i ekonomicznego krajów AKP. Ekonomiczne Porozumienia Partnerskie to nie tylko zbiór dokumentów i porozumień, to również proces, który musi cały czas brać pod uwagę zmiany zachodzące w światowej go-

¹⁰ Europejski Fundusz Rozwoju (ang. European Development Fund – EDF) to Fundusz, w ramach którego państwa AKP korzystają z pomocy rozwojowej przekazywanej przez UE. W latach 2008–2013 obowiązuje X edycja Funduszu.

spodarce, jak również rozwój sytuacji w poszczególnych krajach AKP. Porozumienia muszą zwracać uwagę na przeobrażenia zachodzące w krajach AKP i ich zmieniające się z czasem zdolności do adaptowania się w nowych warunkach. Dlatego w trakcie negocjacji strony korzystały nie tylko ze wsparcia rządów i regionalnych organizacji integracyjnych, ale również przedstawiciele biznesu i reprezentantów różnych grup społecznych. Zarówno postanowienia Porozumienia z Kotonu, jak i EPAs mają być odpowiedzią Unii Europejskiej na zmieniające się potrzeby grupy państw AKP. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że odpowiedź ta będzie na miarę wyzwań, jakie stawia przed nami XXI wiek.

Wynegocjowanie EPAs było i jest dla państw AKP jedynym rozsądnym wyjściem z impasu, w jakim znalazły się ich gospodarki. Ograniczenia czasowe narzucone przez WTO dodatkowo zachęcały do szybkiego osiągnięcia porozumienia. Z pewnością w toku implementacji postanowień EPAs pojawią się pewne trudności – trudno będzie ich uniknąć, zważywszy na skalę całego przedsięwzięcia. Jednakże potencjalne korzyści płynące z wprowadzenia w życie Ekonomicznych Porozumień Partnerskich dają realną nadzieję na poprawę sytuacji w krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

LITERATURA

- Economic Partnership Agreements*, Komisja Europejska, Bruksela 2003.
- Sustainability Impact Assessment (SIA) of trade negotiations of the EU-ACP Economic Partnership Agreements*, PricewaterhouseCoopers dla Komisji Europejskiej, Paryż 2003.
- Note of the state of play in the EPAs negotiations*, Bruksela, 20 grudnia 2007 r.
- Economic Partnership Agreements: Questions and Answers*, Bruksela, 2 października 2007 r.
- Abou Abass, *The Cotonu Trade Régime and WTO Law*, „European Law Journal”, Vol. 10, No 4, Blackwell Publishing Ltd, lipiec 2004 r., s. 439–462.
- Arts Karin, *ACP-EU relations in a new era: the Cotonu Agreement*, „Common Market Law Review”, No 40, Kluwer Law International, Holandia 2003, s. 95–116.
- Brenton Paul, Manchim Miriam, *Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin*, „World Economy”, Vol. 26, No 5, 2003, s. 755–769.
- Brenton Paul, *Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything But Arms*, „Journal of World Trade”, Vol. 37, No 3, Londyn 2003, s. 623–646.

POZOSTAŁE ŹRÓDŁA

- www.europa.eu.int
www.acpsec.org
www.acp-eu-trade.org
www.trade-info.ccc.eu.int

