



PATRYK KUGIEL, DAMIAN WNUKOWSKI

PRZYSZŁOŚĆ PARTNERSTWA

UE–AKP PO 2020 ROKU

PERSPEKTYWA POLSKI

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Przyszłość partnerstwa UE–AKP po 2020 r.
– perspektywa Polski

Patryk Kugiel, Damian Wnukowski

Warszawa, grudzień 2015

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2015

Współpraca
Robert Wojciechowski

Projekt okładki
Dorota Dołęgowska

Zdjęcie na okładce
maodoltee/Shutterstock.com

Redakcja i korekta
Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna
Dorota Dołęgowska

Druk raportu został sfinansowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych



Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN 978-83-64895-68-5 (pdf)
ISBN 978-83-64895-69-2 (pb)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

Druk i oprawa
Drukarnia Legra, ul. Albatrosów 10C, 30-716 Kraków

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Streszczenie	7
Wstęp	9
1. Umowa z Kotonu – założenia i cele współpracy UE–AKP	13
1.1. Rys historyczny	13
1.2. Umowa z Kotonu – nowy wymiar współpracy	14
1.3. Główne filary współpracy	15
1.4. Wspólne instytucje	16
2. Ocena dotychczasowego funkcjonowania umowy z Kotonu	17
2.1. Dialog polityczny	17
2.1.1. Współpraca dwustronna	17
2.1.2. Współpraca wielostronna	19
2.1.3. Efektywność wspólnych instytucji	20
2.1.4. Promocja wartości UE	21
2.2. Współpraca gospodarcza i handlowa	23
2.3. Pomoc rozwojowa	28
2.3.1. Beneficjenci i dawcy pomocy	31
2.3.2. Budżetyzacja EFR	34
2.4. Podsumowanie	35
3. Możliwe scenariusze ułożenia relacji UE–AKP po 2020 r.	37
3.1. Nowe otoczenie międzynarodowe	37
3.2. Przedłużenie obowiązywania umowy z Kotonu	38
3.3. Brak porozumienia po 2020 r.	38
3.4. „Umowa parasolowa” oraz osobne umowy z grupami państw	39
3.5. Skupienie się na wsparciu najsłabiej rozwiniętych krajów	39
4. Stanowiska wybranych państw UE	41
4.1. Francja	41
4.2. Wielka Brytania	42
4.3. Niemcy	43
4.4. Holandia	43
4.5. Słowacja	44

5. Perspektywa Polski	47
5.1. Polska a AKP	47
5.2. Znaczenie umowy z Kotonu dla Polski	49
5.3. Preferowane scenariusze	51
Podsumowanie i wnioski	53
ANEKS	57

Wykaz skrótów

AKP – Afryka, Karaiby i Pacyfik

APF – Instrument na rzecz Pokoju w Afryce (African Peace Facility)

CARIFORUM – Forum Karaibskich Państw AKP

CDE – Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości (Center for Development of Enterprise)

COP21 – 21. szczyt klimatyczny ONZ w Paryżu (21st Conference of Parties in Paris)

DCI – Instrument Finansowania Pomocy na rzecz Rozwoju
(Development Cooperation Instrument)

DG DEVCO – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Współpracy Międzynarodowej
i Rozwoju (Directorate-General for International Cooperation and Development)

DG Trade – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Handlu

ECOWAS – Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej
(*Economic Community of West African States*)

EFR – Europejski Fundusz Rozwoju

EPA – porozumienie o partnerstwie gospodarczym (*economic partnership agreement*)

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza

HIC – kraje o wysokim dochodzie (*high income countries*)

JAES – Wspólna Strategia UE–Afryka (*Joint Africa-EU Strategy*)

KE – Komisja Europejska

LDC – najślabiej rozwinięte kraje (*least developed countries*)

LIC – kraje o niskim dochodzie (*low income countries*)

MIC – kraje o średnim dochodzie (*middle income countries*)

ODA – oficjalna pomoc rozwojowa (*official development assistance*)

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
(*Organization of Economic Cooperation and Development*)

UE-13 – państwa, które przystąpiły do UE po 2000 r.

UE-15 – państwa, które przystąpiły do UE przed 2000 r.

Streszczenie

Umowa o partnerstwie między UE a grupą Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) wygasa w 2020 r. Wraz z publikacją w październiku 2015 r. przez Komisję Europejską tzw. zielonej księgi oficjalnie rozpoczęła się dyskusja na temat przyszłości relacji UE–AKP. Chociaż większość krajów Unii nie ma jeszcze oficjalnego stanowiska, widoczne jest dążenie do gruntownego przeformułowania współpracy z 78 krajami AKP. Wynika to z przekonania o nieskuteczności obecnego porozumienia oraz ze zmian zarówno w obu ugrupowaniach, jak i w otoczeniu międzynarodowym.

Dotychczasowa współpraca UE–AKP w trzech wymiarach: politycznym, gospodarczym i rozwojowym nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, zwłaszcza w porównaniu z innymi partnerstwami UE. Kraje AKP osiągnęły jedynie niewielki postęp w dziedzinie zwalczania biedy, integracji z gospodarką światową, zwiększania stabilności i pokoju czy budowy państwa prawa. Krytyka dotyczy też m.in. nieefektywności wspólnych instytucji, braku współpracy na forach wielostronnych czy egzekwowania zobowiązań wynikających z porozumienia.

Mimo przekazywania miliardów euro na pomoc krajom AKP w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), widoczność Unii w tych regionach jest niewielka i nie przekłada się na większe wpływy polityczne. Co więcej, spory o wspólne wartości i przebieg demokratyzacji pokazują, że partnerstwo to zbudowane jest na kruchych podstawach.

Dialog polityczny w ramach umowy w niewielkim stopniu przyczynił się do promowania pokoju, demokracji i praw człowieka w krajach AKP. Wydaje się, że po pojawieniu się alternatywy wobec UE (np. państw BRIC – Brazylii, Rosji, Indii i Chin) oraz osłabieniu jej wpływów gospodarczych i politycznych wykorzystanie nowej umowy do demokratyzacji krajów AKP będzie jeszcze mniej realne. Ponadto można oczekiwać, że odnowienie wiążących prawnie zobowiązań w zakresie m.in. Międzynarodowego Trybunału Karnego, praw mniejszości seksualnych, walki z korupcją czy zasad demokracji będzie trudne z uwagi na sprzeciw wielu krajów AKP.

Mimo czterdziestoletniej historii grupa AKP wciąż nie wykształciła wyrazistej wspólnej tożsamości i podmiotowości w stosunkach międzynarodowych – wydaje się funkcjonować tylko w relacjach z Unią i z uwagi na finansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Co więcej, podziały i różnice interesów w grupie wskazują na jej rosnącą heterogeniczność. Przyszłość relacji z UE będzie więc w dużym stopniu zależała od tego, czy grupa AKP zwiększy wewnętrzną spójność i instytucjonalizację współpracy.

W obecnej umowie Unia Europejska w niewielkim stopniu określiła własne oczekiwania i interesy wobec partnera, koncentrując się na jego potrzebach. W przyszłości powinna wyraźniej wyznaczyć cele i priorytety oraz wprowadzić nowe mechanizmy, instytucje i platformy współpracy, tak aby lepiej zabezpieczyć własne interesy i wzmocnić relacje z krajami AKP.

Aktualnie rozpatrywanych jest kilka scenariuszy rozwoju wydarzeń, z których najbardziej prawdopodobne wydaje się zacieśnienie współpracy z każdym z regionów z osobna – Afryką, Karaibami i Pacyfikiem. Takie rozwiązanie będzie ukoronowaniem procesów politycznych (rozwój współpracy z organizacjami regionalnymi) i gospodarczych (zawieranie umów o partnerstwie gospodarczym) oraz pozwoli na dostosowanie partnerstwa do specyficznych potrzeb rozwojowych poszczególnych regionów.

Według innego scenariusza nowe porozumienie UE–AKP nie będzie już ani wiążące prawnie, ani tak ambitne i kompleksowe. Może także dojść do włączenia EFR do budżetu ogólnego UE i zmiany funkcjonowania instrumentów pomocowych po 2020 r. Wysokość pomocy będzie uzależniona od wstępnych ustaleń dotyczących podziału środków w następnej wieloletniej perspektywie finansowej.

Choć teoretycznie umowa stwarza platformę współpracy z 78 krajami, w praktyce Polska w niewielkim stopniu korzystała z istniejących możliwości. Dlatego nie ma bezpośredniego interesu w odnowieniu obecnego porozumienia, postrzeganego raczej jako dziedzictwo związków kolonialnych. Jednak tym razem, inaczej niż w 2004 r., po raz pierwszy będzie miała wpływ na charakter i zakres nowego partnerstwa, powinna więc włączyć się w jego kształtowanie. W ten sposób może wzmocnić swoją pozycję w Unii i wobec partnerów z AKP.

Polska jest dziesiątym największym partnerem gospodarczym państw AKP wśród krajów UE i ważnym graczem politycznym w UE, co pozwala jej na aktywny udział w przyszłych negocjacjach. Aby wykorzystać tę okazję i wnieść do relacji nowe spojrzenie i dynamikę, musi przede wszystkim przeprowadzić dokładny krajowy przegląd swoich interesów związanych z AKP, przeanalizować możliwe scenariusze i przemyśleć swoje priorytety. Jeśli chce odgrywać większą rolę na arenie globalnej i w relacjach zewnętrznych Unii, powinna wyraźnie określić swoje cele wobec krajów z Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

Wstęp

Umowa o partnerstwie z Kotonu¹ to największe z dotychczas podpisanych, wszechstronne, prawnie wiążące porozumienie międzynarodowe określające relacje między 28 krajami członkowskimi Unii Europejskiej a 78 państwami grupy Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)². Ma na celu głównie zwalczanie ubóstwa i integrację krajów AKP z gospodarką światową. Łączy ponad 100 państw z czterech kontynentów, zamieszkałych przez ponad 1,5 mld ludzi. Teoretycznie daje im to większość na forum ONZ i innych organizacji wielostronnych, a tym samym możliwość wpływania na sprawy globalne. Umowa z Kotonu to również potencjalnie ważne narzędzie do wzmacniania wpływów UE na świecie oraz promowania europejskich wartości i ochrony praw człowieka. Dla państw członkowskich, w tym Polski, stanowi też platformę dwustronnej współpracy z większością krajów rozwijających się.

Zawarte w 2000 r. porozumienie wygasa 29 lutego 2020 r. W związku z tym od pewnego czasu trwają przymiarki do określenia charakteru relacji między UE a AKP po tej dacie. Chociaż pierwsze nieformalne rozmowy o przyszłości umowy odbyły się w UE już w 2011 i 2013 r., prace ruszyły na dobre dopiero po ukonstytuowaniu się nowego składu Komisji Europejskiej jesienią 2014 r. Nowy komisarz ds. międzynarodowej współpracy i rozwoju Neven Mimica uznał przygotowanie nowego porozumienia za jeden z trzech priorytetów swojej kadencji, a szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zalecił rozpoczęcie negocjacji na temat „odnowionej umowy z Kotonu” (*revised Cotonou Agreement*)³, co część krajów UE odczytała jako sugestię, że relacje będą kontynuowane w podobnej formie jak obecnie. Według Mimicy „pytanie nie brzmi, czy kraje AKP są dla nas nadal istotne [...], ale jak najlepiej zaprojektować naszą współpracę w przyszłości”⁴. Dopiero wobec oporu ze strony krajów członkowskich UE Komisja wyraziła gotowość do rozważenia różnych propozycji co do kształtu przyszłych relacji. W marcu i kwietniu 2015 r. przeprowadziła konsultacje w ramach okrągłych stołów z przedstawicielami krajów członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego, urzędnikami oraz ekspertami. Od września 2015 r. debaty tematyczne krajów członkowskich na temat różnych wymiarów współpracy organizował Luksemburg, sprawujący prezydencję w Radzie UE.

Sygnalem do podjęcia dyskusji na temat przyszłości partnerstwa UE–AKP było opublikowanie przez Komisję 6 października 2015 r. tzw. zielonej księgi (*Joint consultation paper – Towards a new partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific countries after 2020*). Zapoczątkowało to publiczne konsultacje, których wyniki zostaną przedstawione wiosną 2016 r. W drugiej połowie 2016 r. wspólny komunikat przedstawia wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych oraz Komisja, rozpoczynając formalne negocjacje mające doprowadzić do wypracowania wspólnego unijnego stanowiska w sprawie przyszłości relacji z grupą AKP. Najpóźniej w sierpniu 2018 r., czyli zgodnie z umową z Kotonu na 18 miesięcy przed jej wygaśnięciem, powinny zacząć się negocjacje z krajami AKP, tak aby ewentualne nowe porozumienie było gotowe na początku 2020 r. Warto zauważyć, że jeszcze w 2017 r. mają rozpocząć się prace nad nowymi wieloletnimi ramami finansowymi po 2020 r., co może w dużym stopniu wpłynąć na decyzje związane z planowaniem współpracy z AKP.

¹ Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 roku, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:22000A1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:22000A1215(01)).

² W momencie podpisywania umowy grupa AKP liczyła 77 państw, ale w 2003 r. dołączył Timor Wschodni. Stronami umowy jest obecnie 48 państw z Afryki, 15 z Karaibów i 15 z regionu Pacyfiku. 39 z nich (spośród 48 na świecie) należy do kategorii krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC). Charakterystyka krajów AKP – zob. Aneks, tabela 1.

³ *President's Juncker Mission Letter to Neven Mimica*, Brussels, 1 listopada 2014 r.

⁴ *Hearing by the European Parliament Introductory Statement of Commissioner-Designate, Neven Mimica, International Cooperation and Development*, 29 września 2014 r., http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_ep_hearings/mimica-statement_en.pdf.

Własny przegląd efektywności umowy prowadzą także państwa członkowskie, starając się wypracować propozycje dotyczące jej przyszłego charakteru. Jednak na obecnym, wstępnym etapie żadne nie ujawniło swojego oficjalnego stanowiska. Jednocześnie 24 kraje członkowskie (w tym Polska) zwróciły się w czerwcu 2015 r. do Komisji z prośbą o całościową ocenę dotychczasowego funkcjonowania porozumienia. Jego oceny dokonują także kraje AKP. Wizję przyszłej roli tej grupy ujęto w Deklaracji z Sípopo przyjętej na szczycie państw AKP w 2012 r. W grudniu 2014 r. swoje wnioski przedstawiła grupa robocza ambasadorów tych państw⁵, a na szczycie AKP w Papui Nowej Gwinei w maju 2016 r. ma to zrobić grupa wybitnych osobistości z tych krajów (*ACP Eminent Persons Group*)⁶.

Polska jest coraz bardziej zainteresowana rozwijaniem kontaktów politycznych i gospodarczych poza Europą. Spośród trzech regionalnych części składowych AKP priorytetem dla Polski jest Afryka, gdzie od kilku lat coraz odważniej działają polskie przedsiębiorstwa, co pociąga za sobą większe zaangażowanie krajowej administracji (m.in. wspieranie biznesu przez rządowy program „GoAfrica”). W przypadku Karaibów oraz Pacyfiku interesy Polski wydają się znacznie mniej rozbudowane, istnieją jednak dziedziny, w których współpraca z tymi regionami może okazać się ważna z powodów politycznych (jak uzyskanie wzajemnego poparcia na forach międzynarodowych, np. dla kandydatury Polski na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ w latach 2018–2019) oraz gospodarczych (możliwy rozwój relacji gospodarczych w turystyce z krajami takimi jak Antigua i Barbuda, Dominikana i Jamajka). Dlatego też istotne jest wypracowanie stanowiska Polski w sprawie przyszłych relacji UE–AKP, by nie była ona biernym obserwatorem negocjacji, lecz zachowała wpływ na przyszłe porozumienie i pomogła przygotować rozwiązania najlepsze z punktu widzenia polskich interesów, a zarazem korzystne dla obu stron.

W tym celu należy odpowiedzieć na następujące pytania: Na ile udało się osiągnąć cele umowy z Kotonu? Czy jej potencjał jest wykorzystywany i jaka jest jej wartość dodana w stosunku do innych porozumień oraz forów współpracy? Czy specjalny status relacji UE–AKP dobrze wpasowuje się w zmieniające się środowisko międzynarodowe? W jakim stopniu umowa jest przejawem historycznych związków kolonialnych, a na ile odpowiada współczesnym realiom? Jakie są wspólne interesy UE i AKP oraz w jakich obszarach współpraca mogłaby okazać się owocna? Czy odnowienie porozumienia po 2020 r. rzeczywiście pomoże skuteczniej zmierzyć się z globalnymi wyzwaniami, takimi jak zmiany klimatu, terroryzm, konflikty, migracje, walka z biedą i dysproporcjami rozwojowymi? W jakiej innej, lepszej formie można wyobrazić sobie relacje między UE a krajami AKP i jakie mogą być rezultaty tych zmian?

Niniejszy raport jest próbą oceny skuteczności umowy z Kotonu i odpowiedzi na powyższe pytania. Powstał na podstawie analizy literatury przedmiotu – dokumentów, publikacji, komentarzy – a także wywiadów przeprowadzonych z urzędnikami i ekspertami w Warszawie i Brukseli w sierpniu i we wrześniu 2015 r. Celem publikacji jest poinformowanie szerszego grona odbiorców w Polsce o stanie obecnej debaty w UE na temat przyszłości relacji UE–AKP po 2020 r. oraz prezentacja wstępnych wniosków dla Polski. Przypomniano w nim główne fakty związane z umową, opisano możliwe scenariusze rozwoju sytuacji i zarysowano stanowiska wybranych krajów UE, jak również zaproponowano rozwiązania najkorzystniejsze z punktu widzenia Polski. Z uwagi na początkowy etap rozmów o przyszłości współpracy UE–AKP, dużą dynamikę współczesnych stosunków międzynarodowych i wielość równoległych negocjacji w ramach UE (porozumienie klimatyczne, nowe wieloletnie ramy finansowe po 2020, kwestie migracji itp.), wnioski zawarte w raporcie nie muszą znaleźć potwierdzenia w późniejszych rozstrzygnięciach

⁵ *Final Report of the Ambassadorial Working Group on the Future Perspectives of the African Caribbean and Pacific (ACP) Group of States: Transforming the ACP Group into an Effective Global Player*, ACP/27/022/14/mgf Rev.4, 2 grudnia 2014 r., www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/WGFP%20Final%20Report_EN.pdf.

⁶ *Eminent Persons Group advances work on future perspectives of ACP Group*, 3 listopada 2015 r., www.acp.int/content/eminent-persons-group-advances-work-future-perspectives-acp-group.

politycznych. Niemniej jednak może on stanowić punkt odniesienia do sformułowania polskiego stanowiska i impuls do pogłębionej debaty krajowej na ten temat. Polska, jako jeden z największych krajów Unii, z ambicjami kształtowania jej stosunków zewnętrznych, powinna aktywnie włączyć się w negocjacje w tej istotnej sprawie.

1. Umowa z Kotonu – założenia i cele współpracy UE–AKP

1.1. Rys historyczny

Historia stosunków UE–AKP liczy blisko 60 lat. Na kształtowanie się relacji między państwami tworzącymi Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) a rozwijającymi się państwami z Afryki, Karaibów i Pacyfiku oddziaływała zarówno ewolucja projektu integracji europejskiej, jak i zmiany polityczne i gospodarcze poza Europą. Znaczny wpływ na wzajemne relacje miały też kolonialna przeszłość krajów europejskich i ruchy niepodległościowe w ich terytoriach zamorskich, a także sytuacja geopolityczna po II wojnie światowej, zdominowana przez zimnowojenną rywalizację USA–ZSRR⁷.

Po raz pierwszy formalny zapis o stowarzyszeniu państw AKP ze Wspólnotami Europejskimi pojawił się w części IV traktatu rzymskiego w 1957 r.⁸ Przewidywał on oparcie stosunków handlowych między EWG a terytoriami zamorskimi jej członków na takich samych zasadach, jak pomiędzy krajami tworzącymi Wspólnotę. Oznaczało to stopniowe znoszenie ceł i ograniczeń pozataryfowych (w tym kontyngentów ilościowych) na towary sprowadzane z obszarów zamorskich na teren EWG. Z kolei terytoria zamorskie były zobowiązane do rozciągnięcia preferencji handlowych przysługujących ich metropolii na wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty⁹.

Początek lat 60. XX w. przyniósł głębokie zmiany polityczne na kontynencie afrykańskim, przede wszystkim uzyskanie niepodległości przez wiele kolonii. Sytuacja ta musiała pociągnąć za sobą przekształcenie zasad współpracy z EWG, czego rezultatem było podpisanie pierwszej konwencji z Jaunde w 1963 r. Nowo powstałe kraje mogły oficjalnie usankcjonować swoje relacje ze Wspólnotą. Ponadto zachowały możliwość nakładania ceł, jak również uzyskały prawo wprowadzania w określonych przypadkach ograniczeń ilościowych w celu ochrony własnego rynku. Kraje europejskie należały jednak na respektowanie zasady wzajemności, przez co rozumiano zmniejszanie barier w handlu zarówno po stronie EWG, jak i państw stowarzyszonych. Porozumienie to miało obowiązywać przez pięć lat, toteż w 1969 r. podpisano drugą konwencję z Jaunde, która przedłużała status stowarzyszenia EWG i obszarów zamorskich oraz utrzymywała w mocy zasady przewidziane w poprzednim porozumieniu. Wprowadzała ponadto mechanizm *emergency aid*, mający wspierać słabo rozwinięte kraje afrykańskie o gospodarkach opartych na jednym lub kilku produktach na wypadek nagłej zmiany ich cen.

Oficjalnie grupa państw AKP powstała na podstawie tzw. porozumienia z Georgetown z 1975 r. Pierwotnie tworzyło ją 46 państw. Obecnie liczy 79 członków, ale niektóre źródła podają liczbę 78 ze względu na wątpliwość co do statusu Kuby. Rada Ministrów AKP na spotkaniu 14 grudnia 2000 r. w Brukseli przyjęła rezolucję, w której zdecydowano o przyjęciu Kuby do grupy, ale zastrzegła, że Hawana nie podpisze umowy z Kotonu. Związane to było z zastrzeżeniami Unii Europejskiej dotyczącymi przestrzegania praw człowieka w tym kraju. Oznacza to, że grupa AKP liczy 79 członków, ale stroną umowy z Kotonu jest 78 z nich.

Przyjęcie Wielkiej Brytanii do EWG na początku lat 70. XX w. stworzyło nową rzeczywistość, w której współpraca z krajami afrykańskimi musiała zostać rozszerzona także na byłe kolonie brytyjskie. Efektem było podpisanie pierwszej konwencji z Lomé w 1975 r. między pań-

⁷ Zob. G. Mazur, *Relacje Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, Difin, Warszawa 2013, s. 81.

⁸ Porozumienie pierwotnie dotyczyło relacji między czterema członkami Wspólnot – Francją, Belgią, Holandią i Włochami a terytoriami zamorskimi i byłymi koloniami. O stowarzyszeniu mówi art. 131 traktatów rzymskich (Traktat o Europejskich Wspólnotach Gospodarczych).

⁹ G. Mazur, *op. cit.*, s. 85.

stwami EWG a 46 krajami utworzonej nieco wcześniej grupy AKP¹⁰. Wprowadzała ona istotne zmiany w relacjach EWG–AKP, m.in. odejście od zasady wzajemności w redukcji ograniczeń handlowych, co dało słabiej rozwiniętym krajom AKP preferencyjny dostęp do rynków europejskich oraz możliwość szerokiej ochrony rynku lokalnego. Umowa z Lomé była później jeszcze czterokrotnie aktualizowana, ostatni raz w 1995 r. – tzw. Lomé IV bis¹¹.

1.2. Umowa z Kotonu – nowy wymiar współpracy

Przemiany systemu międzynarodowego po zimnej wojnie (w tym zakończenie rywalizacji Wschód–Zachód, zmiany demokratyczne w Europie Wschodniej i niestabilność w Afryce), niezgodność wcześniejszych regulacji partnerstwa z zasadami WTO i rosnące niezadowolenie z efektów konwencji z Lomé zrodziły potrzebę określenia na nowo relacji między UE a grupą AKP¹². Po opublikowaniu przez Komisję Europejską zielonej księgi na temat perspektyw partnerstwa w listopadzie 1996 r. ruszyły negocjacje, które zakończyły się podpisaniem 23 czerwca 2000 r. umowy o partnerstwie UE–AKP w stolicy Beninu, Kotonu (stąd nazwa porozumienia). Nowa umowa została zawarta na 20 lat i zastąpiła układy z Lomé, tworząc obecne ramy współpracy Unii Europejskiej z państwami AKP¹³. Współpraca ta ma być oparta na równości partnerów oraz prawie każdego z nich do własnej strategii rozwoju. Po wstąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska stała się stroną tej umowy, która zastąpiła dotychczasowe porozumienia dwustronne między Polską a krajami AKP.

Celem umowy jest ograniczenie – a ostatecznie wyeliminowanie – ubóstwa, przyczynianie się do pokoju i bezpieczeństwa oraz stabilności politycznej i demokratycznej państw AKP, jak również dbałość o ich rozwój gospodarczy, społeczny i kulturowy. Należy też włączyć państwa AKP w światowy obieg gospodarczy, a także we wspólne działania partnerów na rzecz stopniowego osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju. W porównaniu z wcześniejszymi porozumieniami znacznie rozszerzono dialog polityczny, w tym na temat bezpieczeństwa, demokracji czy praw człowieka. Nowością jest określenie „uczestnictwa” szerokiej grupy podmiotów, w tym o charakterze niepaństwowym (władz lokalnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego itp.) jako podstawy współpracy UE–AKP i wdrażania postanowień umowy.

Umowa z Kotonu ma charakter porozumienia międzynarodowego, przez co jest prawnie wiążąca dla stron. Wymagała zatem ratyfikacji przez kraje członkowskie. Dlatego w przypadku nieprzestrzegania głównych zapisów porozumienia, w tym łamania praw człowieka czy zasad demokratycznych i państwa prawa, umowa przewiduje podjęcie konsultacji w tej sprawie, a w razie ich fiaska – „odpowiednich działań” (art. 96). Zapisy te stanowią dla państw AKP formę nacisku ze strony państw UE, które mogą w ostateczności zawiesić umowę (a tym samym m.in. wsparcie finansowe), jeśli uznają, że naruszono zawarte w niej zasady współpracy. Chociaż teoretycznie postępowaniem w ramach artykułu 96 może zostać objęte także państwo z UE, w praktyce dotychczasowe przykłady wykorzystania tego mechanizmu dotyczyły wyłącznie krajów AKP.

Warto zauważyć, że umowa z Kotonu koncentruje się na celach i interesach krajów AKP, natomiast mniej klarownie precyzuje interesy Unii Europejskiej. Dlatego sprawia wrażenie bezinteresownej pomocy partnerom z AKP w pokonaniu wyzwań gospodarczych i politycznych. Nie

¹⁰ Dla porównania, konwencję Jaunde II podpisało zaledwie 19 państw AKP.

¹¹ Łącznie cztery umowy z Lomé zagwarantowały wolny dostęp do rynku europejskiego w przypadku 99,5% produktów z państw AKP, zob. www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.6.5.html.

¹² M. Paszyński, *Od Traktatu Rzymskiego do Porozumienia z Kotonu*, w: T. Kołodziej (red.), *Pomoc Unii Europejskiej dla krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Szansa dla polskich przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza WSMSIG, Warszawa 2004, s. 17–47.

¹³ Umowa może być zmieniana co pięć lat. Do tej pory dokonano jej dwukrotnego przeglądu – w latach 2005 i 2010.

ustrzegło to jednak UE przed oskarżeniami o realizowanie własnych „ukrytych planów”, głównie związanych z interesami gospodarczymi i promowaniem demokracji.

1.3. Główne filary współpracy

Kooperacja UE–AKP opiera się na trzech filarach:

- 1) współpracy politycznej,
- 2) współpracy gospodarczej i handlowej,
- 3) pomocy rozwojowej.

Wymiar polityczny współpracy przejawia się w:

a) prowadzeniu dialogu politycznego (art. 8 umowy), obejmującego szeroki zakres spraw interesujących obie strony (w tym kwestii pokoju i bezpieczeństwa, integracji regionalnej, zmian klimatycznych itp.), m.in. w celu ustalania wspólnych priorytetów, planów działań, rozwijania współpracy na forum organizacji międzynarodowych czy wsparcia efektywnego systemu układów wielostronnych; dialog toczy się w ramach formalnych i nieformalnych grup oraz na różnych poziomach terytorialnych (mogą w nim uczestniczyć także organizacje regionalne i parlamenty krajowe),

b) działaniach zmierzających do zapobiegania i rozwiązywania konfliktów (przy zaangażowaniu organizacji regionalnych, np. Unii Afrykańskiej),

c) wspieraniu przestrzegania praw człowieka, zasad demokratycznych i rządów prawa (w przypadku naruszenia tych zasad – fundamentalnych dla demokracji – stosuje się procedurę badającą odpowiedzialność danego państwa),

d) identyfikacji kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania, w tym integracji regionalnej, lub zagadnień szczegółowych (dotyczących m.in. handlu, wydatków wojskowych, przestępczości).

Współpraca obejmuje również sprawy bezpieczeństwa, szczególnie w zakresie zapobiegania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego, walki z terroryzmem czy handlu narkotykami.

Wymiar gospodarczy koncentruje się na:

- a) polityce oraz reformach makroekonomicznych i strukturalnych w krajach AKP,
- b) polityce sektorowej (głównie rozwoju sektora przemysłowego, rolnego, turystycznego czy rybołówstwa),
- c) inwestycjach i rozwoju sektora prywatnego,
- d) negocjacjach regionalnych umów o partnerstwie gospodarczym mających zliberalizować wymianę handlową.

Współpraca handlowa oznacza nie tylko wymianę towarową, lecz także poprawę regulacji i standardów w różnych obszarach, m.in. ochrony praw własności intelektualnej czy poszanowania międzynarodowych norm pracy.

Wymiar pomocy rozwojowej obejmuje zobowiązanie krajów UE do wspierania rozwoju gospodarczego krajów AKP w ramach wspólnie ustalanych programów i strategii. Pomoc jest finansowana ze środków EFR, specjalnego pozabudżetowego instrumentu pomocowego Unii, na który składają się wpłaty krajów członkowskich. Z funduszu tego wspierane są głównie: rozwój gospodarczy, społeczny i rozwój jednostki, a także współpraca i integracja regionalna.

1.4. Wspólne instytucje

Na podstawie umowy z Kotonu utworzono wspólne instytucje (art. 14), które miały podkreślić znaczenie współpracy UE–AKP dla obu stron, a także przyczynić się do ściślejszego i efektywniejszego partnerstwa. Są to:

a) Rada Ministrów

Rada składa się z przedstawicieli członków Unii, Komisji i jednego przedstawiciela każdego państwa AKP. Przewodniczy jej na zmianę kraj członkowski UE i państwo grupy. Rada zbiera się raz w roku. Odpowiada za realizację zapisów umowy. Może podejmować decyzje wiążące strony umowy, a także przygotowywać uchwały, zalecenia i opinie.

b) Komitet Ambasadorów

Jego zadaniem jest wspieranie Rady Ministrów. W jego skład wchodzi: stały przedstawiciel każdego państwa UE, reprezentant Komisji i szefowie placówek dyplomatycznych krajów AKP w Brukseli. Pracom Komitetu przewodniczy naprzemiennie przedstawiciel państwa członkowskiego UE lub państwa AKP.

c) Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne

Jest to organ konsultacyjny składający się z równej liczby członków Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli parlamentów państw AKP. Zgromadzenie ma możliwość przyjmowania uchwał i zaleceń dla Rady Ministrów. Obrady odbywają się dwa razy w roku, na zmianę w UE i w jednym z państw AKP.

d) Pozostałe instytucje

Na mocy umowy istnieją też dwie instytucje techniczne, których zadanie polega na wspomaganie realizacji wybranych celów umowy na poziomie technicznym. Pierwsza z nich to założone jeszcze w 1977 r. Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości (Center for Development of Enterprise – CDE)¹⁴ z siedzibą w Brukseli (obecnie w stanie likwidacji), które miało wspierać sektor prywatny w państwach AKP. Drugą jest utworzone w 1983 r. Centrum Techniczne Współpracy w dziedzinie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – CTA, z siedzibą w Holandii, służące głównie jako forum wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Obie instytucje są w dużej mierze finansowane przez Unię ze środków EFR.

¹⁴ Jego pierwotna nazwa to Centrum Rozwoju Przemysłu (Centre for the Development of Industry – CDI), zob. www.cde.int/en/about.

2. Ocena dotychczasowego funkcjonowania umowy z Kotonu

Podstawą do stworzenia ram współpracy między UE a AKP po wygaśnięciu porozumienia w 2020 r. powinna być ocena jego dotychczasowych skutków. Należy zidentyfikować dziedziny, w których przynosi ono wymierne efekty i w których należy kontynuować współpracę, jak również te, nad których zasadnością warto się zastanowić. Z uwagi na wszechstronność i kompleksowość umowy (sam dokument ma blisko 200 stron i obejmuje większość obszarów współpracy międzynarodowej) oraz długi czas obowiązywania, jej ocena nie jest łatwym zadaniem. Komisja Europejska długo się przed nim broniła, a jej członkowie zwracali uwagę, że „całościowa ewaluacja umowy nie wydaje się realna ze względu na jej szeroki zakres”, zauważając, że dostępne dotychczasowe oceny „często przynosiły bardzo odmienne opinie”¹⁵. Mimo tych zastrzeżeń wydaje się, że podsumowanie skuteczności porozumienia będzie niezbędne do podjęcia racjonalnej decyzji co do przyszłości partnerstwa UE–AKP, dlatego próbuje tego dokonać szereg krajów, instytucji i ekspertów¹⁶.

W dość powszechnym przekonaniu osób zaangażowanych w relacje UE z państwami AKP umowa z Kotonu jest dobrze przemyślanym i napisanym dokumentem, kłopoty sprawia jednak właściwe stosowanie jego zapisów. Należy zatem uważniej przyjrzeć się realizacji umowy w trzech wspomnianych obszarach, tzn. współpracy politycznej, współpracy gospodarczej i handlowej oraz pomocy rozwojowej. Na podstawie dostępnej literatury oraz wywiadów przeprowadzonych przez analityków PISM można podjąć wstępną próbę takiej oceny.

2.1. Dialog polityczny

Dzięki umowie z Kotonu utworzono platformę współpracy politycznej obejmującą szerokie spektrum najważniejszych zagadnień międzynarodowych. Miało to sprzyjać rozrostowi sieci powiązań UE z krajami rozwijającymi się i rozszerzać wpływy polityczne Wspólnoty na świecie. Zgodnie z artykułem 8 porozumienia dialog polityczny UE–AKP powinien być prowadzony regularnie, a także mieć kompleksowy i zrównoważony charakter. Jego główne zadania to wymiana informacji między stronami, budowa wzajemnego zrozumienia oraz uzgadnianie wspólnych priorytetów i celów działania, m.in. w ramach organizacji międzynarodowych¹⁷. W praktyce jednak dialog polityczny przynosi mieszane rezultaty i jest coraz silniej krytykowany. Wątpliwości budzą współpraca na forum wielostronnym, efektywność wspólnych instytucji oraz przydatność umowy w promowaniu wartości i standardów praw człowieka.

2.1.1. Współpraca dwustronna

Za jedną z głównych wartości umowy z Kotonu uznawane jest istnienie zinstytucjonalizowanej platformy kontaktów między 28 krajami unijnymi a 78 państwami AKP. Może z niej korzystać Unia jako całość, a także poszczególne kraje członkowskie, w rozwijaniu stosunków dwustronnych i rozstrzyganiu kwestii spornych. Ponieważ kraje UE często realizują swoje cele polityczne czy gospodarcze drogą kontaktów dwustronnych, w praktyce umowa jest najbardziej

¹⁵ Rozmowa z przedstawicielem Komisji Europejskiej w Brukseli, wrzesień 2015.

¹⁶ Jedną z najnowszych i pełniejszych ewaluacji jest ostatnia analiza pod kątem ekonomii politycznej (*political economy analysis*) EPCDM, organizacji badawczej z siedzibą w Maastricht, badającej regularnie partnerstwo UE–AKP od blisko 30 lat: *The Future of ACP-EU Relations: A Political Economy Analysis Perspective. Progress Report with Preliminary Findings and Emerging Conclusions*, ECDPM, 25 września 2015 r.

¹⁷ *Umowa o partnerstwie...*, op. cit.

przydatna we współpracy UE z mniejszymi państwami AKP, np. krajami wyspiarskimi na Pacyfiku czy biednymi krajami afrykańskimi, które nie dysponują innymi możliwościami.

Dzięki porozumieniu Unia zyskała dodatkową platformę komunikacji z krajami AKP w ważnych kwestiach, od bezpieczeństwa i pokoju, przez wyzwania globalne (terroryzm, zmiany klimatu, itp.), do tematów wrażliwych, jak zamachy stanu, fałszowanie wyborów czy pogwałcenia praw człowieka (więcej na ten temat zob. punkt 2.1.4.) Obok sytuacji, kiedy dostępne instrumenty (np. wstrzymanie pomocy) pozwoliły na rozstrzygnięcie sporów i podjęcie wspólnych działań, nie brakuje też przykładów mniej udanych inicjatyw. Według jednej z ocen „dialog polityczny to proces prób i błędów” o bardzo formalnym charakterze – „w praktyce okazuje się trudny z wielu powodów, także uzależnienia od różnych okoliczności (interesy krajów członkowskich, siły rządów, funkcji Parlamentu Europejskiego, opinii publicznej i społeczeństwa obywatelskiego)”¹⁸.

Ważnym przykładem niewykorzystania potencjału umowy z Kotonu jest dialog na temat migracji przewidziany w artykule 13. Możliwość odsyłania nielegalnych imigrantów do krajów pochodzenia na podstawie porozumienia UE z 78 krajami świata miałaby ogromną wartość, zwłaszcza w obliczu ostatniego kryzysu związanego z masowym napływem do Europy uchodźców i imigrantów, w tym dużej grupy osób z państw afrykańskich. Niestety od lat UE i kraje AKP inaczej interpretują zapisy umowy i nie mogą uzgodnić wspólnego rozwiązania kwestii migracyjnych. O ile stronie unijnej zależy przede wszystkim na wprowadzeniu zapisów o readmisji z zachowaniem praw migrantów i szans na pozytywną reintegrację, o tyle druga strona podkreśla raczej powiązanie tej kwestii z legalną migracją do UE i ułatwieniami wizowymi¹⁹. Ponieważ emigranci odciążają państwa afrykańskie i stają się źródłem przekazów pieniężnych (*remittances*), a zatem też rezerw walutowych, UE i kraje AKP mają odmienne interesy, które nie stają się bardziej zbieżne mimo współpracy w ramach umowy. W efekcie tylko jedno państwo AKP (Republika Zielonego Przylądka, od 2014 r.) ma podpisaną umowę o readmisji z UE (spośród 17 na świecie). Warto przy tym zauważyć, że takie umowy mają niektóre państwa azjatyckie (np. Pakistan, Bangladesz) mimo braku specjalnego partnerstwa. O małej praktycznej wartości tej umowy dla kwestii migracji świadczy też konieczność powołania w 2015 r. nadzwyczajnego, wartego 1,8 mld euro, Funduszu Powierniczego UE na rzecz stabilizacji i przeciwdziałania nielegalnej emigracji ludności w Afryce (*Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa*).

Dialog UE–AKP traci na znaczeniu także w obliczu postępującej integracji regionalnej i nowych możliwości współpracy. Należy tu wymienić choćby Unię Afrykańską lub regionalne ugrupowania (*Regional Economic Communities*), które umocniły się po 2000 r. jako ważni partnerzy UE. W ostatnich latach powstały zatem nowe partnerstwa UE z regionami tworzącymi AKP – Joint Africa-EU Strategy (JAES) czy Joint Caribbean-EU Partnership Strategy²⁰. W efekcie „wiele ważnych decyzji po obu stronach podejmowanych jest poza strukturą UE–AKP”, a dialog toczy się w dużej mierze alternatywnymi wobec umowy z Kotonu kanałami, nakierowanymi na poszczególne regiony²¹. Porozumienia te świadczą o coraz wyraźniejszym nastawieniu się UE na regionalizację i związanym z tym różnicowaniu współpracy z poszczególnymi częściami składowymi grupy AKP. To podejście stanowi odpowiedź na zmieniające się realia w światowej

¹⁸ *ACP-EU Cooperation after 2020. Towards a new partnership?*, Advisory Council on International Affairs, The Hague, marzec 2015, s. 20.

¹⁹ H. Klavert, J. van Seters, *ACP-EU Cooperation on Readmission: Where Does It Stand and Where to Go?*, Briefing Note 33, ECDPM, kwiecień 2012.

²⁰ Istnieje komunikat Komisji Europejskiej z 2012 r. dotyczący partnerstwa UE z regionem Pacyfiku, jednak do tej pory nie podpisano wspólnej strategii partnerstwa, jak w przypadku Afryki i Karaibów. Ukazuje to mniejsze znaczenie państw Pacyfiku dla UE w porównaniu z dwoma pozostałymi regionami.

²¹ *ACP-EU relations after 2020: Issues for the EU in consultation phase 1: Final Report*, European Commission, lipiec 2015, s. IX.

polityce i gospodarce, przede wszystkim dynamiczny rozwój kontynentu afrykańskiego w ostatniej dekadzie.

Zakres działania porozumień regionalnych w sferze politycznej w znacznym stopniu pokrywa się z zapisami umowy z Kotonu. Dlatego zarówno UE, jak i kraje AKP często krytykują brak spójności i komplementarności porozumień regionalnych z tą umową, problemy z koordynacją ich wdrażania czy powielanie zadań różnych organizacji. Podczas negocjacji nad przyszłością relacji UE–AKP należy wziąć pod uwagę również skuteczność tych porozumień – np. JAES jest powszechnie oceniane jako nieefektywne i zbyt biurokratyczne. Ponadto dublowanie się platform działania powoduje zamieszanie, gdyż nie wiadomo dokładnie, na jakim forum mają być omawiane poszczególne kwestie. Obniża to skuteczność umowy z Kotonu, przez co konsultacje między UE a AKP mają często mało praktyczny charakter.

2.1.2. Współpraca wielostronna

O ile współpraca między UE a AKP w sprawach dwustronnych ma swoje atuty, o tyle znacznie mniej obiecująco przebiega na forum wielostronnym. Przedstawiciele obu grup często odmiennie postrzegają swoje interesy i mają trudności z ustaleniem jednego stanowiska. Wprawdzie udaje im się uzgodnić deklaracje, ale rzadko prowadzi to do podjęcia wspólnych działań. Można tu przywołać kwestię negocjacji nad Celami Zrównoważonego Rozwoju, które zostały przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych pod koniec września br. Jeszcze w 2014 r. UE i kraje AKP wydały wspólną deklarację w tej sprawie²², jednak od tego czasu nie przeprowadziły wspólnych konsultacji, a podczas głosowania na konferencji dotyczącej finansowania współpracy rozwojowej w Addis Abebie w lipcu 2015 r. grupa AKP poparła ostatecznie stanowisko G77, a nie UE. Problemem pozostaje kwestia postrzegania grupy AKP, która w dużym stopniu nie jest już uważana za reprezentanta interesów jej członków na forach międzynarodowych²³.

Trudna jest współpraca UE–AKP na forum ONZ, gdzie przy zgodności stanowisk oba ugrupowania mogłyby stanowić znaczącą siłę w czasie głosowań w Zgromadzeniu Ogólnym, mając większość głosów (106). W rzeczywistości ich stanowiska często się różnią – w 2014 r. w wybranych na potrzeby analizy głosowaniach Zgromadzenia Ogólnego ONZ państwa AKP głosowały identycznie jak kraje UE²⁴ w 54% przypadków, przy czym zauważalne były różnice w podejściu poszczególnych regionów²⁵. Warto jednak zaznaczyć, że ten stosunkowo niski wskaźnik nie jest regułą – w 2013 r. wyniósł on 66%, również przy różnicach między regionami²⁶ (więcej – zob. Aneks, tabela 11). UE nie może liczyć na poparcie AKP w istotnych kwestiach, zwłaszcza tych bardziej kontrowersyjnych, gdzie w grę wchodzi też inne interesy i relacje z innymi partnerami. Przykładem jest głosowanie w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ nad rezolucją o poszanowaniu integralności terytorialnej Ukrainy po aneksji Krymu przez Rosję w marcu 2014 r. – w tak ważnym i oczywistym przypadku naruszenia prawa międzynarodowego aż 37 krajów AKP głosowało inaczej niż kraje UE: w tym 3 (spośród 11) odrzuciły rezolucję (Zimbabwe, Sudan, Kuba),

²² *Joint statement by European Commissioner for Development Andris Piebalgs and Environment Commissioner Janez Potočnik on the joint declaration of ACP-EU countries on the development agenda beyond 2015*, Bruksela, 20 czerwca 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-202_en.htm.

²³ Często jako ugrupowanie odgrywające istotniejszą rolę w kształtowaniu stanowisk państw rozwijających się wskazywane jest G77.

²⁴ W niniejszej analizie za stanowisko UE w głosowaniach ONZ uznano decyzję popartą przez większość głosów jej członków, tzn. przynajmniej 15 państw musiało wyrazić podobne stanowisko. W praktyce najczęściej wszystkie kraje UE głosują identycznie.

²⁵ W przypadku Afryki było to 47%, Karaibów – 56% zaś państw Pacyfiku – 60%.

²⁶ W przypadku Afryki było to 57%, Karaibów – 66% zaś państw Pacyfiku – 76%.

a 34 (z 58) wstrzymały się od głosu²⁷. Dla równowagi należy też wspomnieć o sytuacjach, kiedy wsparcie AKP miało duże znaczenie dla UE, tak jak w głosowaniu nad przyznaniem UE statusu „specjalnego obserwatora” w ONZ.

Jedną z przeszkód we współpracy wielostronnej jest z pewnością wewnętrzne zróżnicowanie grupy AKP. Należą do niej najbiedniejsze państwa świata (39 z 48 krajów najsłabiej rozwiniętych, *least developed countries* – LDC), ale także kraje o niższych średnich (*lower middle income countries* – LMIC) i wyższych średnich dochodach (*middle income countries* – MIC), szczególnie w regionie Karaibów (tutaj tylko Haiti należy do LDC). Wśród członków grupy znajdują się dobrze prosperujące i ugruntowane demokracje, jak również kraje autorytarne rządzone przez wieloletnich dyktatorów (np. Erytrea, Zimbabwe, Gambia). Różnice w położeniu geograficznym, systemach politycznych, poziomie rozwoju i lokalnych zagrożeniach determinują odmienne interesy i inne postrzeganie sytuacji międzynarodowej przez członków AKP. Dlatego mimo ponad 40 lat istnienia grupa AKP jest nadal luźnym stowarzyszeniem i nie przekształciła się w realną organizację międzynarodową o odrębnej i wyraźnej tożsamości oraz uznanej podmiotowości międzynarodowej. Ma status obserwatora w ONZ i reprezentację przy biurze WTO w Genewie, ale nie jest ważnym podmiotem stosunków międzynarodowych. Współpraca międzyregionalna w ramach grupy nie odnotowała większych postępów, mimo przeznaczania na to dodatkowych środków z EFR. Nie brakuje opinii, że AKP jest tworem sztucznym, stworzonym tylko na potrzeby relacji z UE i niefunkcjonującym poza Brukselą (tzw. *Brussels bubble*). Co więcej, dubluje się z kilkoma innymi organizacjami globalnymi (np. G77) i regionalnymi (np. Unia Afrykańska, CARIFORUM). Pojawiają się głosy, że partnerstwo nie przystaje do współczesnych realiów, gdyż – co naturalne – UE ma inne kwestie do konsultacji z Afryką, inne z Karaibami, a inne z krajami Pacyfiku.

2.1.3. Efektywność wspólnych instytucji

Jednym z podstawowych kanałów konsultacji na linii UE–AKP są spotkania przedstawicieli obu stron w ramach wspólnych instytucji działających w Brukseli, w tym Komitetu Ambasadorów czy Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego. W zgodnej opinii rozmówców PISM działalność tych gremiów nie przekłada się w istotnym stopniu na politykę zagraniczną UE i poszczególnych państw członkowskich AKP. Ministrowie z krajów UE rzadko uczestniczą w posiedzeniach wspólnej Rady Ministrów, dając dowód niskiej oceny przydatności tej instytucji i lekceważąc AKP jako partnera politycznego. Ponadto w dotychczasowej historii funkcjonowania umowy z Kotonu nie odbył się ani jeden szczyt przywódców państw UE i AKP, co może świadczyć o niskiej randze tego formatu dla obu stron. Równie niewiele do ich relacji wnosi Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne, które – zdaniem części rozmówców – przypomina raczej „ekskluzywne biuro podróży”. Najbardziej spektakularną porażką zakończyła się działalność Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości, które z uwagi na piętrzące się problemy zostało rozwiązane i znajduje się w stanie upadłości. Znacznie lepiej oceniane jest natomiast Centrum Techniczne Współpracy w dziedzinie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które wykazuje dużą aktywność we wspieraniu rolnictwa w krajach AKP.

Nie udały się próby trwałego włączenia w dialog przedstawicieli pozarządowych – społeczeństwa obywatelskiego, biznesu, administracji lokalnej. Z trzech inicjatyw stworzonych dla tych grup w celu wymiany doświadczeń i udziału w dialogu UE–AKP dwie zaprzestały działalności, a trzecia nie odniosła wielu sukcesów²⁸. W opinii przedstawicieli biznesu i organi-

²⁷ *General Assembly Adopts Resolution Calling upon States Not to Recognize Changes in Status of Crimea Region*, United Nations, 27 marca 2014 r., www.un.org/press/en/2014/ga11493.doc.htm.

²⁸ Spośród trzech inicjatyw AKP – Business Forum, ACP Civil Society Network, ACP Local Government Platform – w jakimś zakresie działa jeszcze tylko pierwsza.

zacji pozarządowych „instytucje AKP i ich funkcjonowanie nie są przejrzyste dla zewnętrznych uczestników”²⁹.

Krytyce podlega także fakt, że wszystkie instytucje powstałe na podstawie umowy z Kotonu są w znacznym stopniu finansowane przez Unię Europejską. Dominacja UE w tej sferze nie tylko generuje dodatkowe koszty dla Wspólnoty³⁰, ale też nie sprzyja budowie partnerstwa opartego na równości stron i podważa sens zaangażowania krajów AKP we własną organizację. Konieczne byłoby zatem uwzględnienie w przyszłym porozumieniu większej partycypacji grupy w finansowaniu wspólnych instytucji i przedsięwzięć.

2.1.4. Promocja wartości UE

Istotnym wymiarem współpracy z perspektywy UE jest promowanie w krajach AKP wartości, na których opiera się Wspólnota. Dotyczy to zarówno kwestii praw człowieka, jak i zasad demokratycznego państwa prawa oraz praktyk dobrego rządzenia (*good governance*). W tym kontekście dialog polityczny powiązany jest z polityką rozwojową, gdyż w razie złamania tych reguł Unia Europejska, po wykorzystaniu ścieżki konsultacji, może wstrzymać wsparcie finansowe dla konkretnego państwa z grupy AKP (art. 96 i 97 umowy). Do tej pory artykuł 96 zastosowano 24 razy (w najbliższym czasie rozważa się również objęcie tym mechanizmem pogrążonego w kryzysie politycznym Burundi). Przykłady wskazują, że efekty są niejednoznaczne i uzależnione od konkretnego przypadku. O ile zastosowanie sankcji przewidzianych w artykule 96 wobec Gwinei Bissau przełożyło się na osiągnięcie większości celów stawianych przez UE, o tyle np. w przypadku Zimbabwe rezultaty nie są już tak widoczne³¹. Podobnie sytuacja wygląda z artykułem 97 dotyczącym zwalczania przejawów korupcji. Do tej pory zastosowano go jedynie raz, mimo że korupcja i marnotrawstwo środków finansowych są powszechne np. w krajach afrykańskich.

Praktyka pokazuje, że wykorzystanie sankcji może być skuteczniejsze w krajach, których znaczną część budżetu stanowią wpłaty z EFR, zaś mniej odczuwalne będą dla krajów o większym potencjale lub wyższym poziomie rozwoju, w których pomoc rozwojowa UE odgrywa mniejszą rolę w gospodarce, jak również dla dyktatorskich reżimów, takich jak Zimbabwe. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w pewnych przypadkach sama perspektywa uruchomienia konsultacji i ryzyko zastosowania sankcji pozwalały UE osiągnąć zamierzone cele. Pozostaje pytanie, czy skuteczność działań Unii byłaby dużo mniejsza, gdyby nie było umowy z Kotonu.

W praktyce, mimo miliardów euro wydanych na pomoc i promocję wartości demokratycznych, rezultaty tej polityki są dość nierówne. Chociaż można wskazać kilka przykładów krajów, które osiągnęły w tej dziedzinie znaczący postęp (np. Senegal), ogólny obraz jest raczej negatywny. Korzystając z ocen przygotowywanych regularnie przez Freedom House, można powiedzieć, że między 2000 a 2014 r. 7 państw poprawiło swoją pozycję w zakresie wolności systemu politycznego, 9 zaś pogorszyło. O ile w 2000 r. w rankingach 31 krajów AKP uznano za „wolne”, 29 za „częściowo wolne” i 17 za „niewolne”, to w 2014 r. było ich odpowiednio: 33, 23 i 21³². Naturalnie działalność UE jest tylko jednym z wielu czynników, które mają wpływ na tę ewolucję (i zapewne nie kluczowym), ale nie zmienia to faktu, że stawiane cele okazują się zbyt ambitne.

²⁹ *ACP-EU relations after 2020...*, *op. cit.*, s. VIII.

³⁰ Według ustaleń Sekretariat AKP w Brukseli powinien być w 50% finansowany przez kraje AKP, w 39% przez UE (poprzez EFR) i w pozostałym zakresie z podatku od pensji jego pracowników. Budżet Sekretariatu wynosi 17 mln euro rocznie. W ostatnich latach strona AKP regularnie zalega z wpłatami, przez co koszty utrzymania Sekretariatu ponosi UE.

³¹ Zob. L. Mbangi, *Recent cases of Article 96 Consultation*, ECDPM Discussion Paper 64C, 2005.

³² *Freedom in the World 2000–2001*, *Freedom in the World 2015*, Freedom House.

Co więcej, kwestia promocji praw człowieka okazuje się w relacjach z wieloma krajami bardzo kontrowersyjna. Dialog na ten temat ujawnia poważne różnice między blokami i bywa źródłem sporów i rosnącej nieufności. Uczestnicy procesu unijnych konsultacji wskazywali m.in. „różne interpretacje praw człowieka” jako jedno z ważniejszych wyzwań dla partnerstwa UE–AKP (obok różnic interesów i utraty przez UE globalnych wpływów)³³. Odwoływanie się do procedury konsultacji w ramach artykułu 96 kraje AKP postrzegają w kategoriach sankcji i kar nakładanych przez UE, co pogarsza atmosferę relacji³⁴. Należy zaznaczyć, że państwa AKP są przywiązane do zasad nieinterwencji i neutralności. Dlatego naciski UE w niektórych kwestiach (jak np. respektowanie w krajach afrykańskich praw mniejszości seksualnych) i zagrożenie wstrzymaniem wsparcia finansowego mogą być odbierane jako próba narzucenia rozwiązań w polityce wewnętrznej, a tym samym jako przejaw paternalizmu, a nawet neokolonializmu wobec tych krajów. Może to wpływać na wzrost nieufności i niechęć do podejmowania współpracy na forum UE–AKP. Działania te nie sprzyjają również budowie realnego partnerstwa, opartego na faktycznej równości stron, i utrwalają schemat dawca–biorca.

Co więcej, o ile przedstawiciele UE (Komisji i krajów członkowskich) generalnie bardzo cenią artykuł 96 jako dyplomatyczny instrument promocji demokracji, w praktyce jego przydatność ograniczają uwarunkowania strategiczne czy polityczne, interesy poszczególnych państw i względy pragmatyczne. W efekcie wykorzystanie tego instrumentu jest niekonsekwentne, niespójne i wybiórcze, co tylko potwierdza oskarżenia o stosowanie podwójnych standardów przez UE. Zdaniem niektórych w krajach AKP Unia straciła już swoją normatywną wiarygodność i „monopol moralny” na demokratyzację i prawa człowieka³⁵. Jak podsumowuje raport European Centre for Development Policy Management (ECDPM), „idea politycznej warunkowości powiązanej z finansowymi zachętami jako środek do nakłonienia lub zmuszenia do demokratyzacji potrzebuje dogłębnego przemyślenia. Unia spróbowała zarówno warunkowości pozytywnej (dodatkowe środki), jak i negatywnej (wstrzymanie pomocy) dla promocji wartości politycznych, ale próżno szukać historii sukcesów”³⁶. Dlatego włączenie tematów praw człowieka i demokratyzacji do nowego porozumienia w podobnym zakresie, jak w umowie z Kotonu, będzie trudne, gdyż kraje AKP mogą się nie zgodzić na zachowanie zapisów umożliwiających nakładanie sankcji przez UE.

Podsumowując, dorobek dialogu politycznego w ramach umowy z Kotonu należy uznać za rozczarowujący i niewpływający w decydującym stopniu na współpracę UE–AKP oraz budowę wspólnego stanowiska, np. w odniesieniu do kwestii globalnych. Poważnym wyzwaniem jest pojawienie się alternatywnych organizacji i platform współpracy. Odwołanie do wspólnych wartości jako podstawy fundamentu porozumienia okazuje się źródłem napięć i sporów, przy czym UE ma coraz mniejsze możliwości egzekwowania swoich wymagań. Można zauważyć postępującą marginalizację partnerstwa dla obu stron i zmniejszanie się uzależnienia AKP od UE, chociaż pomoc gospodarcza wciąż stanowi ważne źródło PKB wielu państw grupy (średnio powyżej 4% w Afryce). W efekcie Unia może wywierać określony wpływ w relacjach z niektórymi krajami (szczególnie LDC), w których budżecie EFR odgrywa znaczącą rolę, a także w których łatwiejszy jest dostęp do wysokich rangą urzędników i rządzących elit³⁷. W związku z tym po wygaśnięciu umowy z Kotonu należy zidentyfikować te obszary współpracy politycznej, w których możliwe będzie zarówno znalezienie wspólnych dla obu stron priorytetów (aby „nie wylewać dziecka z kąpielą”), jak i realizacja celów UE. W przeciwnym razie kontynuowanie partnerstwa po 2020 r. na obecnych kruchych podstawach nie gwarantuje poprawy.

³³ *ACP-EU relations after 2020...*, op. cit., s. VI.

³⁴ H. Hazelzet, *Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy*, ECDPM Discussion Paper 64B, 2005, s. 1–16.

³⁵ *The Future of ACP-EU Relations...* op. cit., s. 26–27.

³⁶ *Ibidem*, s. 26.

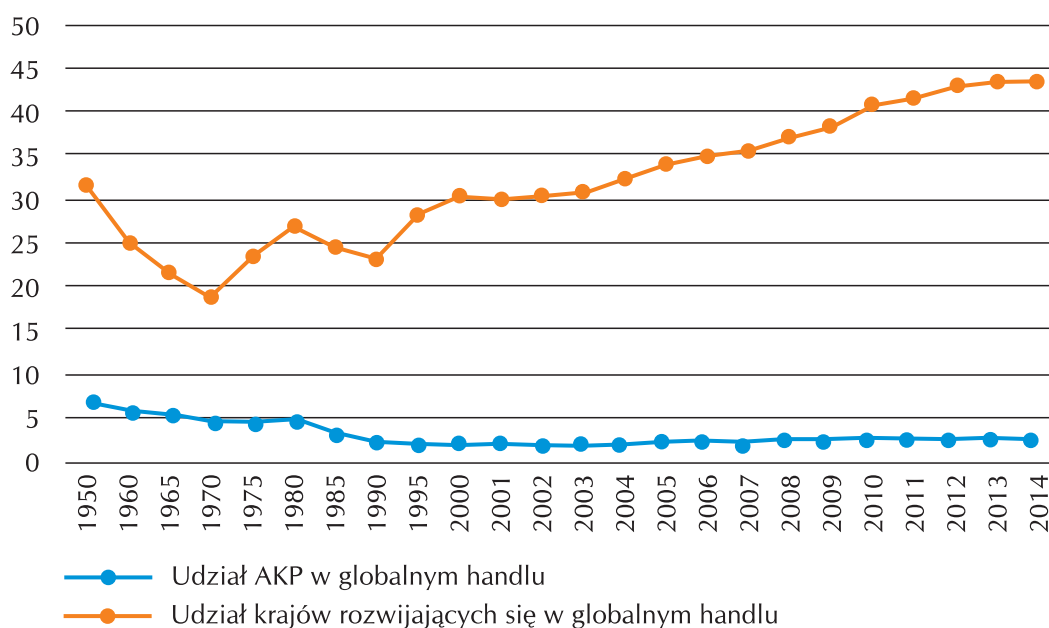
³⁷ Konsultacje mogą odbywać się w nich nawet na szczeblu prezydenckim, podczas gdy w większych i silniejszych gospodarczo krajach często jest to poziom wyższych urzędników MSZ.

2.2. Współpraca gospodarcza i handlowa

Poza pomocą rozwojową, głównym narzędziem redukcji ubóstwa w państwach Afryki, Karaibów i Pacyfiku miała być współpraca gospodarcza i handlowa między nimi a UE. Miało się to odbywać poprzez szerszy dostęp tych krajów do rynku UE, a tym samym większy eksport i tworzenie nowych miejsc pracy. Ponadto planowano bardziej włączyć kraje AKP w światowy obieg gospodarczy, aby wzmocnić ich zdolności produkcyjne i zwiększyć atrakcyjność dla inwestorów, a tym samym umożliwić im skorzystanie na globalizacji i rozszerzaniu się sieci międzynarodowych łańcuchów dostaw³⁸.

Po kilkunastu latach funkcjonowania porozumienia można uznać, że cel ten został w pewnej mierze osiągnięty, a grupa AKP odgrywa dziś większą rolę w globalnej gospodarce. Udział terytoriów tworzących dziś tę grupę w światowym handlu w 1950 r. wynosił 6,57%, jednak od tego czasu systematycznie spadał. W 1975 r., kiedy utworzono grupę, jej udział w globalnej wymianie towarowej wynosił już tylko 4,53% i zmniejszał się systematycznie aż do końca lat 90., osiągając w 2000 r. 1,73%. Po podpisaniu umowy z Kotonu udało się zatrzymać i odwrócić ten trend. W ostatnich kilkunastu latach obserwujemy stały wzrost wartości wymiany handlowej krajów AKP z 226,4 mld dol. w 2000 r. do 943,8 mld dol. w 2014 r. Tym samym udział AKP w światowym handlu towarami wzrósł w tym czasie z 1,73% do 2,48% (wykres 1). Jeśli doliczyć także usługi, to wartość wymiany wzrosła z 287,4 mld dol. do 1147 mld dol., a udział w globalnym obrocie towarami i usługami – z 1,81% w 2000 r. do 2,46% w 2014 r. (zob. Aneks, tabele 14, 15 i 16). Naturalnie największy wpływ na tę zmianę miały rosnące obroty gospodarek afrykańskich. Należy jednak podkreślić, że ten pozytywny wynik zbiegł się w czasie z ogólnym zwiększeniem handlu międzynarodowego i dotyczył wszystkich regionów i gospodarek krajów rozwijających się, a nie jedynie AKP. Wręcz przeciwnie, można zauważyć, że poprawa handlu krajów AKP była mniej imponująca niż wszystkich krajów rozwijających się, których udział w handlu światowym wzrósł w tym samym czasie z 30,35% do 43,32% w 2014 r. (wykres 1).

Wykres 1. Udział krajów AKP w światowym handlu towarami w latach 1950–2014 (%)



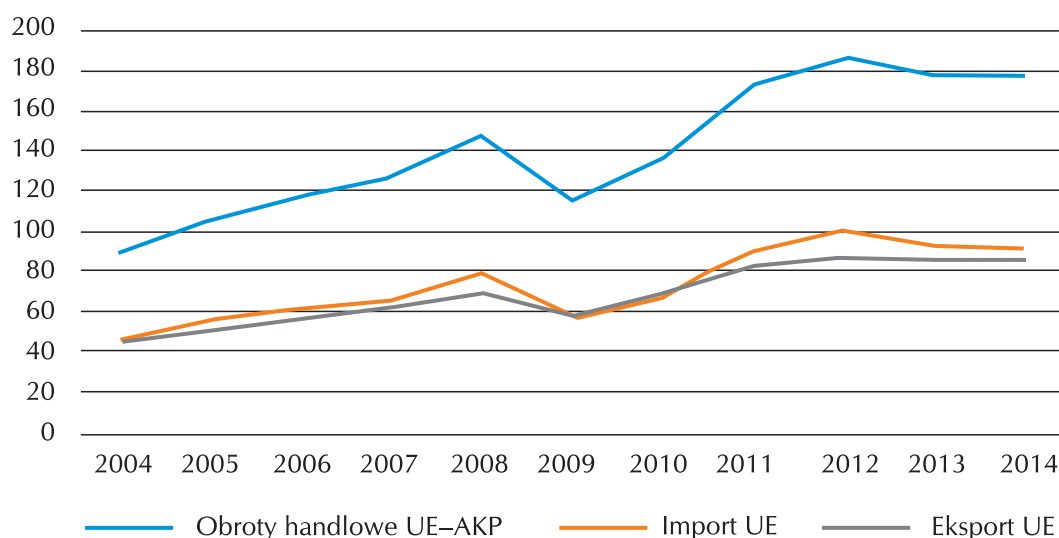
Źródło: oprac. własne na podstawie danych UNCTAD.

³⁸ K. Kołodziejczyk, *Umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) w stosunkach Unia Europejska – grupa państw AKP*, Żurawia Papers, z. 16, Scholar, Warszawa 2010, s. 36.

Silniejsze włączenie krajów AKP do globalnej gospodarki oznacza też większy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W 2000 r. wartość inwestycji zagranicznych, które napłynęły do AKP wyniosła 10 mld dol., a czternaście lat później już ponad 52 mld dol. (zob. Aneks, tabela 12). O ile udział regionu w napływie inwestycji w 2000 r. wynosił jedynie 0,7%, o tyle w 2014 r. było to już 4,2%. Wzrosła jednocześnie wartość skumulowanych inwestycji z 131 mld dol. (1,83% wartości globalnych inwestycji) do 614 mld (2,5%) w 2014 r. Znow jednak warto pamiętać, że silniejszy napływ inwestycji zagranicznych dotyczył większości krajów rozwijających się, a nie szczególnie regionu AKP. W omawianym okresie udział krajów rozwijających się w napływie inwestycji wzrósł z 17% do 55%, a wartość skumulowanych inwestycji z 23% do 34% (zob. Aneks, tabela 13). Choć więc należy podkreślić pozytywne trendy w regionie AKP, nie można jednoznacznie powiązać ich z podpisaniem umowy z Kotonu i wpływem Unii Europejskiej.

W 2014 r. wartość wymiany handlowej między państwami członkowskimi UE a krajami AKP wyniosła 176,5 mld euro (z czego na eksport z UE przypadło 85,5 mld euro, na import zaś 91 mld), co oznaczało niemal dwukrotny wzrost obrotów w stosunku do roku 2004 (90,2 mld euro, w tym eksport UE – 44,2 mld, a import z państw AKP – 46 mld). Sama sprzedaż państw AKP do UE w okresie 2004–2014 zwiększyła się niemal dwukrotnie (zob. wykres 2). Unia jako całość jest ciągle najważniejszym partnerem handlowym krajów AKP, odpowiadającym za 25,9% ich handlu (przed Chinami – 17,8% i USA – 11,6%), odbiorcą 28% eksportu (Chiny – 18% i USA – 13,1%) i źródłem 24,1% importu (Chiny – 17,6% i USA – 10,3%)³⁹. Chociaż kraje AKP odnotowują dodatni bilans handlowy, niekorzystna jest struktura handlu, w której UE kupuje od nich przede wszystkim surowce i produkty nieprzetworzone (*primary products* – 78,5%), w tym paliwa i produkty kopalne (60,4%) oraz produkty rolne (18,1%), a sprzedaje wyroby przemysłowe (69%, głównie maszyny i urządzenia transportowe – 39,2%).

Wykres 2. Wymiana handlowa UE–AKP w latach 2004–2014 (mld euro)*



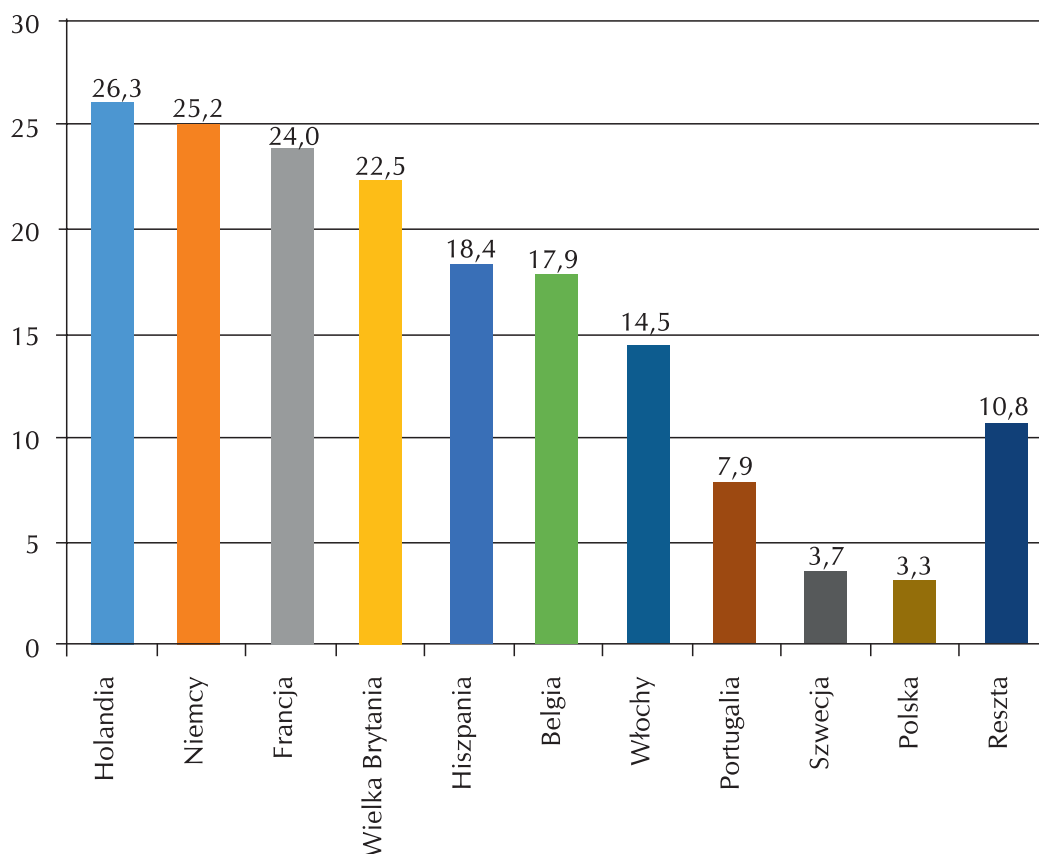
* Kwoty podano w zaokrągleniu.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

³⁹ European Union, *Trade in goods with ACP Total (African, Caribbean and Pacific Countries)*, European Commission, DG Trade, 10 kwietnia 2015 r.

Wśród największych unijnych partnerów handlowych państw AKP należy wymienić Holandię (obroty rządu 26,3 mld euro w 2014 r.), Niemcy (25,2 mld euro), Francję (24 mld euro) i Wielką Brytanię (22,5 mld euro). Polska, notująca obroty handlowe rządu 3,3 mld euro, plasuje się na 10. miejscu wśród państw UE (wykres 3).

Wykres 3. Najwięksi w UE partnerzy handlowi państw AKP w 2014 r. (mld euro)*

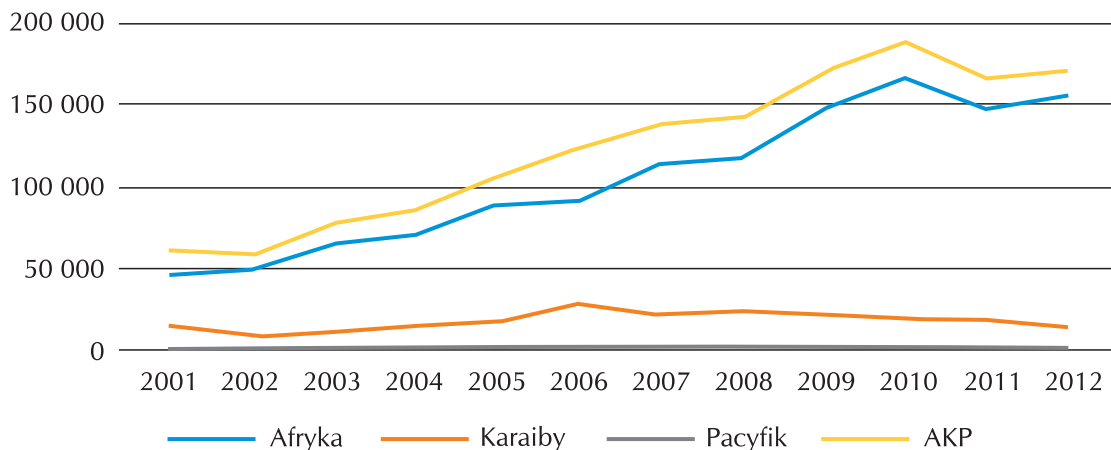


* Kwoty podano w zaokrągleniu.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

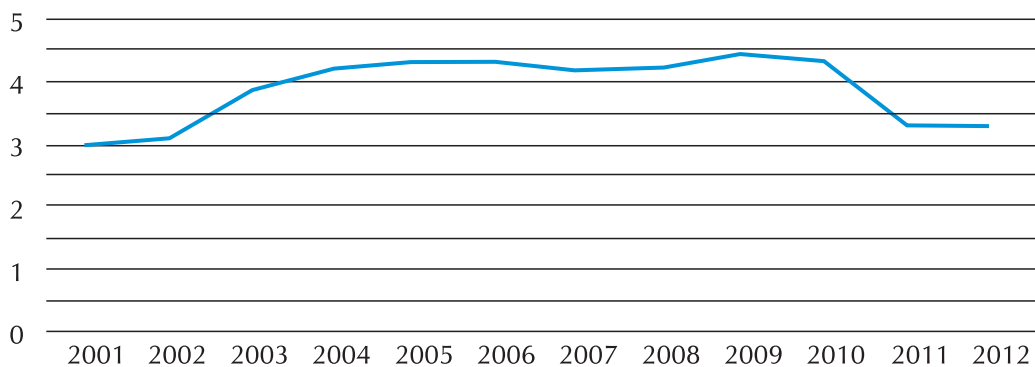
Od początku obowiązywania umowy z Kotonu obserwowany jest także systematyczny wzrost inwestycji bezpośrednich podmiotów z państw UE w krajach grupy AKP. O ile w 2001 r. ich wartość wynosiła łącznie ok. 60 mld euro, o tyle w 2012 r. było to już 170 mld euro, co oznaczało niemal trzykrotny wzrost w ciągu nieco ponad dekady (wykres 4). Jednocześnie udział inwestycji bezpośrednich w krajach AKP w całości inwestycji zagranicznych państw UE, po początkowym wzroście, spadł w 2012 r. niemal do poziomu sprzed dekady, co wiązało się m.in. ze wzmożoną aktywnością inwestycyjną europejskich firm w innych częściach świata, głównie w Azji (wykres 5).

Wykres 4. Inwestycje zagraniczne państw UE w krajach AKP w latach 2001–2012 (mln euro)



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 5. Udział inwestycji w AKP w całości inwestycji państw UE (%)



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

Jednym z narzędzi do realizacji gospodarczych celów porozumienia z Kotonu miały być umowy o partnerstwie gospodarczym (*economic partnership agreements* – EPA), zgodne z zasadami WTO, tworzone dla każdego z regionów składających się na grupę AKP oraz dostosowane do stopnia rozwoju i specyficznych potrzeb każdego z nich. Negocjacje nad wspólnymi dla wszystkich umów elementami, w tym kwestiami technicznymi, rozpoczęły się w 2002 r., a nad szczegółami umów UE z poszczególnymi regionami – w latach 2003–2004. Chociaż pierwotnie zakładano osiągnięcie porozumień do 2007 r., negocjacje okazały się dużo trudniejsze i powodujące szereg napięć.

Porozumienia EPA miały opierać się na regionalnych i subregionalnych ugrupowaniach integracyjnych, nabierających w ostatnich latach dużego znaczenia dla kształtowania relacji gospodarczych w krajach AKP. W artykule 35 umowy z Kotonu podkreślano, że „integracja regionalna jest kluczowym instrumentem integracji krajów AKP z gospodarką globalną”. Dlatego EPA negocjowano z sześcioma regionami: Afryką Zachodnią, Afryką Środkową, Afryką Wschodnią, Afryką Południową, Karaibami i Pacyfikiem, a w toku negocjacji wyodrębnił się również obszar Afryki Południowo-Wschodniej. Jak dotąd jedynie Karaiby podpisały tzw. kompleksowe (*comprehensive*) EPA. Pozostałe grupy regionalne, w tym 19 krajów Afryki Subsaharyjskiej, Fidżi oraz Papua-Nowa Gwinea zawarły porozumienia tymczasowe (*interim EPA*). Obecnie porozumienia-

mi EPA objętych jest 49 z 78 państw AKP. W sumie 36 państw AKP ma dostęp do rynku wspólnotowego bez cła i ograniczeń kwotowych. Dodatkowo taki dostęp mają także kraje najstabiliej rozwinięte w ramach inicjatywy EBA (*Everything But Arms* – Wszystko oprócz broni). Pozostałe państwa AKP od 1 stycznia 2008 r. eksportują na rynek unijny zgodnie z zasadami ogólnego systemu preferencji.

Ostatecznym celem miało być ustanowienie strefy wolnego handlu między UE a poszczególnymi regionami. W efekcie zmieniał się schemat współpracy gospodarczej UE–AKP. Wcześniej opierał się on na jednostronnych preferencjach udzielanych przez UE, teraz zaś miał objąć również stopniowe, choć asymetryczne, znoszenie ograniczeń w dostępie produktów unijnych do rynków krajów AKP⁴⁰. Państwa te, choć dostrzegają długofalowe korzyści płynące z liberalizacji handlu z UE, zwracają uwagę, że w wyniku znoszenia ceł spadną wpływy do budżetu, a jednocześnie zwiększy się presja konkurencyjna na ich gospodarki ze strony silniejszych partnerów unijnych⁴¹. Ponadto porozumienia EPA mogą być postrzegane przez kraje AKP jako próba dzielenia grupy, co budzi w nich niepokój o przyszłość relacji z UE⁴². Według niektórych opinii napięcia w trakcie negocjacji wynikały z faktu, że „UE zbyt jednostronnie koncentrowała się na realizacji własnych interesów, okazując małą gotowość do wysłuchania obaw i zastrzeżeń AKP”⁴³. Postawa Unii w kwestii EPA bywa też krytykowana jako protekcyjna i pouczająca, niedostosowana do priorytetów Afryki oraz nieumiejętnie ukrywająca eurocentryczne podejście i unijne interesy⁴⁴.

W przyszłości porozumienia EPA będą odgrywały kluczową rolę we współpracy gospodarczej między UE a AKP, co w praktyce może wyłączyć ten segment z przyszłej umowy. Nie ma jednak zgody co do tego, czy EPA mogą istnieć samodzielnie, z uwagi na odwoływanie się w nich do umowy z Kotonu, zwłaszcza do klauzuli niewykonalności (*non-execution clause*), umożliwiającej zawieszenie jej stosowania w przypadku np. naruszenia praw człowieka. Pojawiają się głosy, że w razie dążenia do samodzielności EPA kwestia ta mogłaby zostać uregulowana poprzez zwykłą poprawkę do tekstu umów. W takim przypadku klauzulę niewykonalności można zastąpić odwołaniem do ogólnych wartości respektowanych przez obie strony, jak w umowach UE z innymi krajami. Jednak połączenie kwestii handlowych zawartych w EPA z politycznym wymiarem relacji UE–AKP jest według wielu państw członkowskich, a także instytucji UE (np. DG DEVCO), kluczowe dla realizacji celów politycznych i gospodarczych Unii.

Z uwagi na dopiero niedawno zakończone negocjacje z niektórymi partnerami, a także wciąż trwające rozmowy, np. z krajami Afryki Środkowej⁴⁵, trudno jest ocenić na tym etapie zarówno skuteczność filaru współpracy gospodarczej i handlowej umowy z Kotonu, jak i wpływ EPA na integrację grupy AKP, co również było jednym z celów tych porozumień.

Podsumowując wymiar gospodarczy, należy docenić tempo wzrostu oraz korzystne trendy we współpracy handlowej i inwestycyjnej między UE i AKP. Niezwykle trudno jednak oszacować, na ile przyczyniła się do tego umowa z Kotonu, a na ile inne procesy, np. zwiększenie

⁴⁰ G. Mazur, *op. cit.*, s. 199. Ochronie w krajach AKP miały jednak podlegać sektory lub produkty szczególnie wrażliwe na zagraniczną konkurencję czy tzw. przemysły raczkujące.

⁴¹ G. Mazur, *op. cit.*, s. 217.

⁴² A. Adebajo, K. Whiteman (red.), *The EU and Africa: From Eurafrica to Afro-Europa*, Hurst & Company, London 2012, s. 7–8.

⁴³ *ACP-EU Cooperation after 2020...*, *op. cit.*, s. 25.

⁴⁴ S. Bilal, *Economic Partnership Agreements: Towards the finishing line*, EPCDM BN 64 for a public hearing on ACP countries and EPAs at the European Parliament, 2014, s. 1–4.

⁴⁵ Ostatnio zakończono negocjacje nad umową z krajami Afryki Zachodniej (ECOWAS – 2014), Afryki Wschodniej (Eastern African Community – 2014) oraz Afryki Południowej (South African Development Community – 2014). Wcześniej, bo w 2008 r., podpisano jedynie umowę z regionem Karaibów (CARIFORUM). Na etapie negocjacji pozostają kompleksowe umowy o współpracy gospodarczej z krajami Afryki Środkowej, Południowo-Wschodniej i Pacyfiku (choć istnieją umowy przejściowe z niektórymi państwami z tych regionów, w tym Kamerunem czy Fidżi).

atrakcyjności gospodarczej Afryki czy globalizacja). Choć UE pozostaje największym partnerem bloku AKP, rośnie konkurencja ze strony Chin czy USA. Spada też udział grupy w całości handlu UE. Niepokoją dodatkowo ograniczenia strukturalne we współpracy (niekorzystna struktura produktowa eksportu do UE) i powolne postępy w tworzeniu porozumień EPA. Ich słabe punkty oraz trudne negocjacje nad nimi również stanowią poważne wyzwania. Ocena długofalowych konsekwencji tych zjawisk będzie możliwa dopiero za jakiś czas.

2.3. Pomoc rozwojowa

Unijna pomoc rozwojowa, realizowana głównie poprzez Europejski Fundusz Rozwoju, jest uznawana za najważniejszy składnik relacji między UE a AKP i jeden z podstawowych czynników łączących interesy państw tej grupy. Nie brakuje nawet opinii, że uzyskanie środków finansowych w ramach EFR i filaru rozwojowego jest jedynym uzasadnieniem istnienia AKP i samej umowy z Kotonu. Współpraca rozwojowa ma napędzać przemiany społeczno-gospodarcze w krajach grupy oraz przyczyniać się do ograniczania i eliminacji ubóstwa. Unia z kolei stara się promować swoje wartości, wykorzystując do tego pomoc rozwojową. Można powiedzieć, że o ile zawieszenie pomocy i sankcje przewidziane w artykule 96 i 97 działają jak „unijny kij”, o tyle EFR pełni funkcję „marchewki”.

EFR jest największym instrumentem pomocy rozwojowej UE. Jego początek datuje się na 1959 r., kiedy zaczęły obowiązywać zapisy traktatu rzymskiego o stowarzyszeniu krajów i terytoriów zamorskich z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG). Obecnie realizowana jest już 11. edycja funduszu (na lata 2014–2020)⁴⁶ o łącznej wartości 30,5 mld euro, zaś w poprzedniej (z lat 2007–2013) budżet EFR wyniósł 22,7 mld euro. Fundusz nie stanowi części budżetu UE, lecz opiera się na bezpośrednich składkach państw członkowskich pobieranych według ustalonego klucza. Unia dostarcza pomoc głównie w postaci wsparcia budżetowego, przeznacza również środki na konkretne projekty, które mogą realizować firmy zarówno z UE, jak i z państw AKP.

Tabela 1. Udział krajów członkowskich w finansowaniu 10. i 11. edycji EFR

Państwo	10. edycja EFR			11. edycja EFR		
	Klucz kontrybucji	Wkład (mln euro)	Liczba głosów	Klucz kontrybucji	Wkład (mln euro)	Liczba głosów
Austria	2,41	546,636	24	2,39757	731,403	24
Belgia	3,53	800,675	35	3,24927	991,222	33
Bułgaria	0,14	31,755	1	0,21853	66,665	2
Chorwacja	Nie uczestniczyła w 10. EFR			0,22518	68,693	2
Cypr	0,09	20,414	1	0,11162	34,051	1
Czechy	0,51	115,678	5	0,79745	243,270	8
Dania	2,00	453,640	20	1,98045	604,156	20
Estonia	0,05	11,341	1	0,08635	26,342	1
Finlandia	1,47	333,425	15	1,50909	460,363	15
Francja	19,55	4434,331	196	17,81269	5 433,939	178
Grecja	1,47	333,425	15	1,50735	459,832	15
Hiszpania	7,85	1780,537	79	7,932248	2419,882	79
Holandia	4,85	1100,077	49	4,77678	1457,205	48
Irlandia	0,91	206,406	9	0,94006	286,775	9
Litwa	0,12	27,218	1	0,18077	55,146	2
Luksemburg	0,27	61,241	3	0,25509	77,818	3
Łotwa	0,07	15,877	1	0,11612	35,424	1
Malta	0,03	6,805	1	0,03801	11,595	1

⁴⁶ Wciąż jednak wykorzystywane są środki z 10. EDF na lata 2007–2013.

Państwo	10. edycja EFR			11. edycja EFR		
	Klucz kontrybucji	Wkład (mln euro)	Liczba głosów	Klucz kontrybucji	Wkład (mln euro)	Liczba głosów
Niemcy	20,50	4649,810	205	20,5798	6278,074	206
Polska	1,30	294,866	13	2,00734	612,359	20
Portugalia	1,15	260,843	12	1,19679	365,093	12
Rumunia	0,37	83,923	4	0,71815	219,079	7
Słowacja	0,21	47,632	2	0,37616	114,751	4
Słowenia	0,18	40,828	2	0,22452	68,492	2
Szwecja	2,74	621,487	27	2,93911	896,605	29
Węgry	0,55	124,751	6	0,61456	187,478	6
Wielka Brytania	14,82	3361,472	148	14,67862	4477,860	147
Włochy	12,86	2916,905	129	12,53009	3822,429	125
Razem	100,00	22 682	1004	100,00	30 506	1000

Źródło: MSZ na podstawie *Umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata, 2008–2013 zgodnie z umową o partnerstwie AKP–WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu WE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 247, 9 września 2006; *Umowa wewnętrzna między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy unijnej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 zgodnie z umową o partnerstwie AKP–UE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 210, 6 sierpnia 2013 r.

Jak dotąd brakuje jednoznacznej oceny efektywności EFR, w tym porównania z mechanizmami finansowanymi z budżetu UE (np. Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, *Development Cooperation Instrument – DCI*). Przykładowo, OECD i Wielka Brytania dobrze oceniają to narzędzie, uznając, że pozwala ono na dobre wykorzystanie przekazanych środków (*good value for money*) oraz zapewnia przewidywalność, odpowiedzialność i zasadę własności (ang. *ownership*), która wzmacnia rolę krajów partnerskich w realizowaniu współpracy rozwojowej⁴⁷. Uważa się, że przewaga EFR w obecnej jego formie nad innymi mechanizmami pomocowymi UE polega przede wszystkim na wieloletnim programowaniu, niezależnym od budżetu UE na dany rok, co zwiększa gwarancję wykonania długoterminowych projektów. Wspólne planowanie pomocy z partnerami z krajów AKP i powierzenie im funkcji koordynatora pomocy (*National Authorising Officer*) podkreślają zasadę partnerstwa stron i poprawiają działanie tego mechanizmu.

Z drugiej jednak strony, swoje zastrzeżenia wobec EFR zgłaszają także niektóre państwa unijne oraz przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, którzy chcieliby mieć większą kontrolę nad tym instrumentem i poddać go tym samym procedurom co pozostałe. Wobec zmian w innych mechanizmach pomocowych UE (np. DCI) zacierają się też różnice między EFR a innymi instrumentami. Podważana jest tym samym jego wyjątkowość. Ostatnia analiza EPCDM przypomina, że w praktyce programowanie EFR pozostaje w głównej mierze domeną Unii, gdyż to ona jednostronnie przydziela fundusze na poszczególne kraje i regiony, oraz że „system wspólnego zarządzania pomocą przewidziany w umowie z Kotonu nie jest wcale wyjątkowy” dla EFR, gdyż występuje także w innych umowach o współpracy⁴⁸. Ponadto EFR uzależnia współpracę w ramach umowy od udzielanej krajom AKP pomocy rozwojowej, co prowadzi do utrwalenia relacji dawca–biorca. Stoi to w sprzeczności z sygnalizowaną chęcią budowy rzeczywistego partnerstwa obu stron, opartego na równych prawach, ale też na odpowiedzialności i dzieleniu kosztów.

⁴⁷ OECD, *European Union: Peer Review 2012*, Paris 2012; DFID, *Multilateral Aid Review Update: Driving Reform to Achieve Multilateral Effectiveness*, grudzień 2013; *ACP-EU cooperation after 2020...*, op. cit.

⁴⁸ *The Future of ACP-EU Relations...*, op. cit.

Schemat ten jest szczególnie trudny do przyjęcia dla „nowych członków” Unii (UE-13), których nie łączą z państwami AKP więzy historyczne i które nie mają tak rozbudowanych interesów politycznych i gospodarczych jak niektóre „starsze” kraje Wspólnoty (UE-15), w tym Francja czy Wielka Brytania.

Jak wcześniej wspomniano, w umowie z Kotonu opisane są warunki korzystania z pomocy rozwojowej przez konkretne państwo (*conditionality*). Należy do nich przede wszystkim przestrzeganie podstawowych wartości zawartych w porozumieniu, w tym respektowanie praw człowieka czy zasad demokratycznego państwa prawa. W przypadku podejrzenia łamania tych zapisów umowy możliwe jest wszczęcie procedury konsultacji, która może zakończyć się nawet wstrzymaniem pomocy rozwojowej, jeżeli państwo nie zaniecha bezprawnych działań. W praktyce jednak wprowadzenie tej zasady w życie jest niezwykle trudne z przyczyn humanitarnych (mogą ucierpieć na tym głównie mieszkańcy danego kraju), ze względu na efektywność (wstrzymanie projektów wieloletnich grozi utratą dotychczasowych rezultatów i marnotrawstwem poniesionych już nakładów) czy z powodów politycznych (takich jak specjalne relacje poszczególnych krajów UE z beneficjentem pomocy lub interesy firm europejskich realizujących kontrakty). Ponadto istnienie prawnie wiążącej umowy z państwami AKP nie jest niezbędne do wstrzymania pomocy finansowej ze strony UE, czego przykładem może być nakładanie sankcji na państwa łamiące prawa człowieka, a nieposiadające prawnie wiążących umów z Unią (np. przypadki Mjanmy czy Białorusi). Co więcej, zdaniem niektórych prawnicy charakter umowy stanowi obciążenie dla UE, gdyż wiąże bardziej ją, niż wielu partnerów z AKP.

Skuteczność pomocy unijnej i umowy z Kotonu w osiągnięciu głównego podstawowego celu porozumienia, jakim jest ograniczenie ubóstwa i wsparcie rozwoju państw AKP, można ogólnie ocenić na podstawie trzech kryteriów: wzrostu zamożności (PKB per capita), poprawy wskaźników społeczno-gospodarczych (z wykorzystaniem wskaźnika HDI) i postępów w realizacji Milenijnych Celów Rozwoju.

Rezultaty tej oceny są niejednoznaczne. Z jednej strony wiele państw regionu odnotowało w ostatnich latach szybki wzrost gospodarczy i zwiększenie dochodu narodowego na mieszkańca. Dzięki temu liczba państw o najniższych dochodach zmniejszyła się z 44 w 2000 r. do 26 w 2014, podczas gdy liczba państw o średnich dochodach wzrosła z 30 do 43, a kolejne mają wejść do tej grupy do 2020 r. W tym czasie też sześć państw awansowało do kategorii najwyżej rozwiniętych (HIC), zwiększając liczebność tego gremium do siedmiu (zob. Aneks, tabela 1). Jednocześnie dwa spośród krajów AKP (z pięciu na całym świecie) opuściły w tym czasie grupę państw najsłabiej rozwiniętych – Republika Zielonego Przylądka w 2007 i Samoa w 2014 r.

Z drugiej strony, o ile w większości państw AKP odnotowano szybki wzrost gospodarczy i wzrost bogactwa na jednego mieszkańca, o tyle nie nastąpiła wyraźna poprawa warunków życia ludności. Wykorzystując opracowany przez ONZ wskaźnik rozwoju społecznego (*Human Development Index* – HDI), biorący pod uwagę nie tylko poziom dochodów, ale też średnią oczekiwaną długość życia, analfabetyzm i poziom edukacji, uzyskujemy raczej negatywny obraz. Okazuje się, że między 2000 a 2013/2014 r. tylko 8 państw poprawiło swoją pozycję w rankingu HDI, 57 zajmuje niższe miejsce, a 2 nie zmieniły pozycji (zob. Aneks, tabela 4). Wprawdzie wynika to też z większej liczby państw w rankingach HDI i zmieniającej się metodologii, nie wskazuje jednak na znaczący postęp tych krajów pod względem jakości życia.

Niezbędnie jest w trzeciej kategorii. W realizacji Milenijnych Celów Rozwoju części składowe grupy AKP osiągnęły najmniejszy postęp spośród wszystkich regionów świata. Najgorzej wypadają w tym zestawieniu Afryka i region Pacyfiku, gdzie wiele wskaźników nie zostanie osiągniętych do końca 2015 r. Oba regiony wypełniły tylko jedno kryterium, dotyczące zatrzymania rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, w innych obszarach odnotowały zaś niewielki postęp

lub wręcz pogorszenie⁴⁹. W Afryce Subsaharyjskiej, największym z regionów AKP, wyniki różnią się w zależności od kraju i celu, są jednak rozczarowujące, jeśli wziąć pod uwagę koncentrację międzynarodowych środków pomocowych na tym kontynencie. Przykładowo, cel nr 1 – ograniczenie ubóstwa – został osiągnięty tylko w niewielkim stopniu: poziom ubóstwa spadł z 56% w 1990 r. do 48,4% w 2010, znacznie poniżej zakładanych 28,5%⁵⁰. Region ten pozostał też jednym z najbardziej dotkniętych niedoborami żywności – w latach 2011–2013 na głód i niedożywienie narażone było 25% populacji, tylko o 8 punktów procentowych mniej niż w latach 1990–1992. Według ONZ jeszcze mniejsze sukcesy odnotowano w dostępności usług sanitarnych. Znaczne postępy osiągnięto za to w zakresie: zapewnienia powszechnego dostępu do edukacji (cel niemal zrealizowany); ograniczenia analfabetyzmu wśród młodzieży; zapewnienia równego dostępu do edukacji dla dziewcząt i chłopców; ograniczenia śmiertelności niemowląt i dzieci do piątego roku życia; ograniczenia rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, gruźlicy i malarii. Poważnym utrudnieniem w realizacji Milenijnych Celów Rozwoju były konflikty i niestabilność polityczna w wielu krajach i rejonach Afryki. Specjalna uwaga Europy i środki z EFR okazały się więc w tym wypadku niewystarczające, by zapewnić trwały rozwój społeczno-gospodarczy Afryki Subsaharyjskiej i całego AKP.

Podsumowując, należy przyznać, że nie sposób ocenić jednoznacznie, w jakim stopniu pomoc UE miała wpływ na osiągnięte postępy. Wzrost gospodarczy, poprawa wskaźników HDI czy ograniczenie biedy występowały także w innych regionach świata. Na polepszenie sytuacji mogły mieć wpływ m.in. wzrost cen surowców mineralnych, większe zaangażowanie krajów BRICS czy skutki globalizacji. Nie brakuje wręcz krytycznych opinii, że pomoc Unii, oparta na wierze w wolny rynek i neoliberalne podejście makroekonomiczne, „nie wspiera ani ograniczania biedy, ani zrównoważonego rozwoju”⁵¹. Należy jednak stwierdzić, że cele umowy z Kotonu w zakresie ograniczania biedy są systematycznie osiągane, choć dużo jeszcze pozostaje do zrobienia w ramach nowej agendy pomocy rozwojowej po 2015 r., zwłaszcza w najbardziej niestabilnych i najbiedniejszych krajach Afryki.

2.3.1. Beneficjenci i dawcy pomocy

Unia Europejska jest największym dawcą pomocy rozwojowej dla krajów AKP. Dzięki wpłatom państw członkowskich do EFR każdego roku finansowane są projekty warte kilka miliardów dolarów. Dodatkowo w mniejszym stopniu kraje AKP mogą korzystać także z instrumentów tematycznych UE, szczególnie programów DCI czy Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR). W 11. EFR podział przewidzianych 30,5 mld euro będzie następujący:

- a) Na współpracę z państwami AKP zostanie przeznaczony 29,089 mld euro, w tym:
 - 24,365 mld euro – na finansowanie krajowych i regionalnych programów wspierających współpracę oraz integrację regionalną i międzyregionalną państw AKP, zgodnie z postanowieniami umowy z Kotonu,
 - 3,59 mld euro – na finansowanie współpracy wewnątrz AKP oraz współpracy międzyregionalnej ukierunkowanej na wsparcie strukturalne (m.in. rozwój instytucji promujących rozwój sektora prywatnego), zgodnie z odpowiednimi postanowieniami umowy,

⁴⁹ *Millennium Development Goals: 2015 Progress Chart*, www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20PC%20final.pdf.

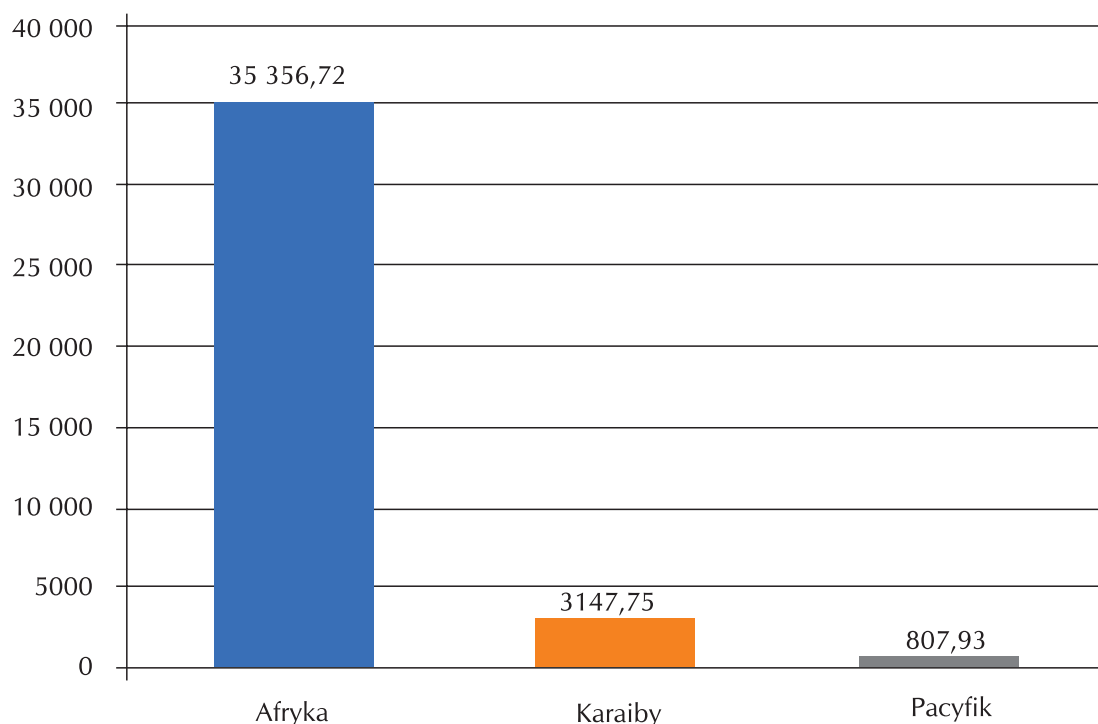
⁵⁰ *MDG Report 2015: Assessing Progress in Africa toward the Millennium Development Goals, MDG Report Lessons Learned in Implementing the MDGs*, Addis Ababa, wrzesień 2015.

⁵¹ B. Flint, *Trade, Poverty and the Environment: The UE, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific Bloc*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008, s. 11.

- 1,134 mld euro z alokacją w Europejskim Banku Inwestycyjnym – na finansowanie Instrumentu Inwestycyjnego (*Investment Facility*) zgodnie z załącznikiem nr 2 do umowy. Kwota ta zawiera dodatkowy fundusz odnawialny (500 mln euro) oraz środki przeznaczone na finansowanie dopłat do oprocentowania i pomocy technicznej (634 mln euro);
- b) 364,5 mln euro na finansowanie pomocy dla krajów i terytoriów zamorskich z podziałem na:
 - 359,5 mln euro – na finansowanie programów regionalnych i terytorialnych,
 - 5 mln euro – na dotacje na spłaty odsetek i pomoc techniczną;
- c) 1052,5 mln euro na finansowanie wydatków KE związanych z obsługą i realizacją 11. edycji EFR stanowiących 3,45% całkowitej wielkości EFR.

W 2013 r. głównymi biorcami unijnej oficjalnej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance – ODA*) z AKP były: Demokratyczna Republika Konga (335 mln dol.), Mali (296 mln dol.), Kenia (249 mln dol.), Burkina Faso (199 mln dol.) i Niger (186 mln dol.). W sumie Afryka Subsaharyjska otrzymała od instytucji UE ODA w wysokości 4,5 mld dol., Karaiby – 311 mln dol., Oceania – 96 mln dol.⁵² W sumie w latach 2005–2013 największe wsparcie otrzymały: Afryka Subsaharyjska (35 mld dol.), Karaiby (3,1 mld dol.) i region Pacyfiku (800 mln dol.), por. wykres 6.

Wykres 6. Łączna wartość ODA z instytucji UE dla AKP (w podziale regionalnym) w latach 2005–2013 (mln dol.)



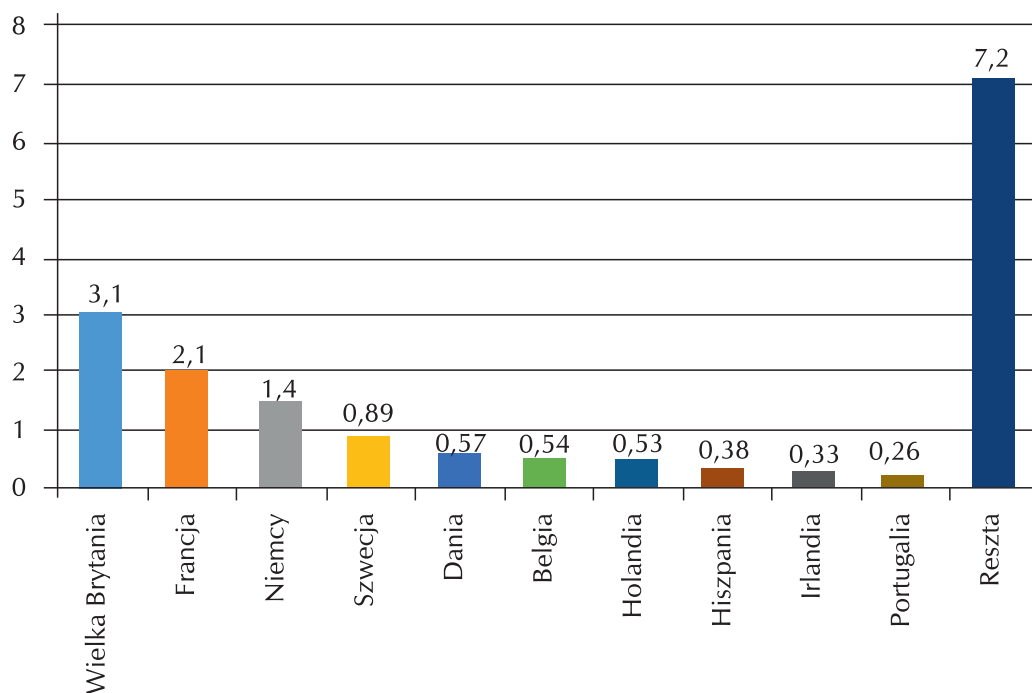
Źródło: oprac. własne na podstawie danych OECD.

Ponadto warto zaznaczyć, że kraje UE udzielają krajom z grupy AKP także istotnej dwustronnej pomocy rozwojowej poza mechanizmami unijnymi. W 2013 r. liderem w tej dziedzinie

⁵² Na podstawie bazy danych OECD. Stat, tabela „Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]”, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A>.

była Wielka Brytania, która udzieliła pomocy w wysokości 3,1 mld dol. Inni ważni dawcy oficjalnej pomocy rozwojowej to Francja (2,1 mld dol.), Niemcy (1,4 mld dol.) i Szwecja (890 mln dol.). Polska, która udzieliła krajom z AKP w 2013 r. ODA w wysokości ponad 43 mln dol. (głównie przeznaczonej dla państw afrykańskich), uplasowała się dopiero na 17. miejscu wśród państw UE. Łącznie w 2013 r. wszystkie państwa członkowskie UE udzieliły wsparcia rozwojowego krajom z grupy AKP (poza mechanizmami unijnymi) rzędu 10,7 mld dol.

Wykres 7. Najwięksi dawcy ODA wśród OECD dla państw AKP w 2013 r. (mld dol.)*

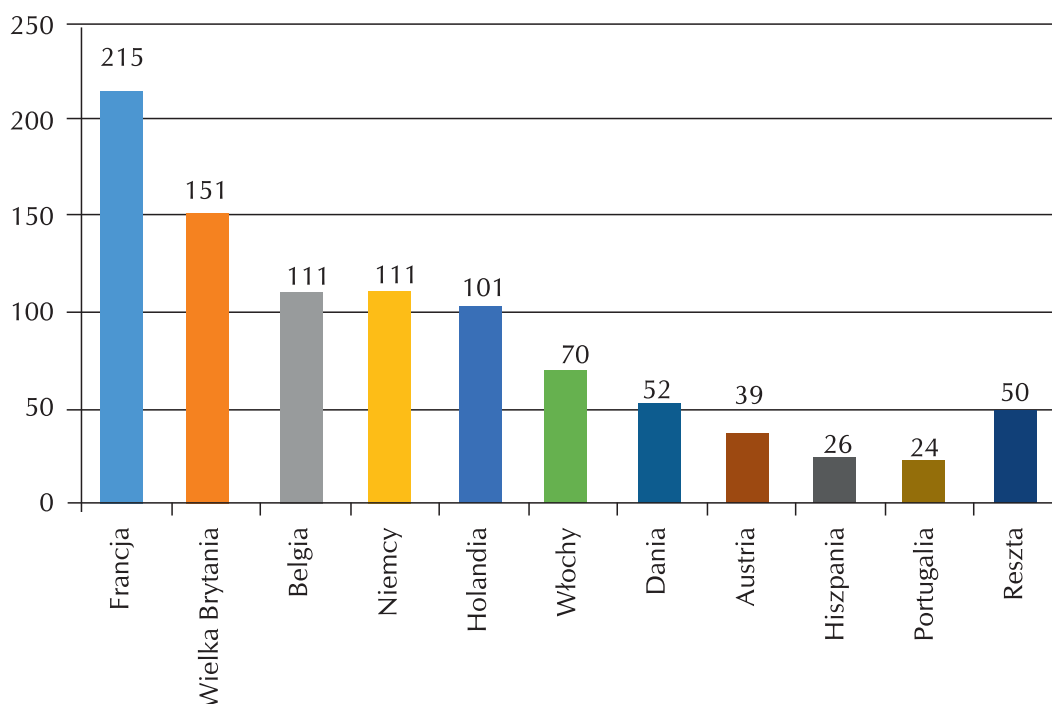


* Kwoty podano w zaokrągleniu.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych OECD.

Oprócz krajów partnerskich, na udzielaniu pomocy pośrednio korzystają również same kraje UE, ponieważ w realizacji programów i projektów rozwojowych finansowanych z EFR uczestniczą też europejskie firmy i organizacje. W ostatnich latach największymi udziałowcami tych projektów były podmioty z Zachodniej Europy, które mają wieloletnie doświadczenie w pozyskiwaniu środków z Funduszu. W latach 2011–2013 projekty o najwyższej wartości zrealizowały podmioty z Francji (na kwotę 215 mln euro), Wielkiej Brytanii (151 mln euro), Belgii i Niemiec (po 111 mln euro) oraz Holandii (101 mln euro). W pierwszej dziesiątce znalazły się ponadto Włochy (70 mln euro), Dania (52 mln euro), Austria (39 mln euro), Hiszpania (26 mln euro) i Portugalia (24 mln euro), zob. wykres 8. Pod względem liczby zrealizowanych projektów liderem jest Belgia (610), przed Wielką Brytanią (299), Francją (250), Hiszpanią (143) i Niemcami (119). Warto jednocześnie zaznaczyć, że w latach 2011–2013 aż 12 państw UE nie zrealizowało ani jednego projektu w ramach EFR – wszystkie należą do tzw. nowych krajów członkowskich, które przystąpiły do UE po 2000 r. Spośród tej grupy jedynie Polska odnotowała skromny udział w działaniach Funduszu – w 2012 r. polski podmiot zrealizował jeden projekt o wartości 125,5 tys. euro (zob. Aneks, tabela 6).

Wykres 8. Najwięksi wykonawcy projektów EFR w UE w latach 2011–2013 (mln euro)*



* Kwoty podano w zaokrągleniu.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (*Financial Transparency System*).

Przytoczone powyżej dane ukazują ogromne zróżnicowanie w partycypacji krajów tzw. starej i nowej Unii w projektach rozwojowych EFR. Doświadczenie, wiedza na temat funkcjonowania Funduszu, większy potencjał firm i instytucji, jak również więzi łączące np. byłe państwa kolonialne z krajami AKP sprzyjają zdobywaniu kontraktów przez podmioty z tych państw. Dla wielu z nich wartość projektów realizowanych w ramach EFR rekompensuje składki na rzecz Funduszu, co ukazuje korzyści ekonomiczne z uczestnictwa w świadczeniu pomocy rozwojowej. Wiedza na temat tych podmiotów jest potrzebna do oceny umowy z Kotonu, gdyż wskazuje głównych beneficjentów obecnych rozwiązań, którzy mogą mieć bezpośredni interes w kontynuacji porozumienia w podobnym kształcie. W przypadku państw UE-13, w tym Polski, wpłaty do EFR nie zwracają się wcale lub jedynie w niewielkim stopniu.

2.3.2. Budżetyzacja EFR

Od dłuższego czasu toczy się w Unii dyskusja nad włączeniem EFR do budżetu ogólnego UE (tzw. budżetyzacja Funduszu). Zwolennicy tego rozwiązania podkreślają, że ścisłe połączenie pomocy rozwojowej z działaniami w sferze polityki zagranicznej UE (realizowanej przez Komisję Europejską we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych – ESDZ) przyniosłoby większą synergię i byłoby skuteczniejsze. Ponadto budżetyzacja mogłaby poprawić transparentność procedur, ograniczyć koszty administracyjne i umożliwić instytucjom unijnym (np. Parlamentowi Europejskiemu) lepszą demokratyczną kontrolę nad środkami wydawanymi na pomoc rozwojową⁵³. Niewykluczone, że po zakończeniu 11. edycji EFR w 2020 r. (co zbiega się z wy-

⁵³ K. Werner, „The European Development Fund: Perspectives and the Changing Landscape of EU-ACP Relations”, *PISM Policy Paper*, nr 22, grudzień 2011, s. 3, www.pism.pl/PISM_Policy_Paper_no_22.

gaśnięciem umowy z Kotonu) KE przedstawi projekt włączenia go do wspólnego budżetu, jednak wiele będzie zależało od sytuacji politycznej i gospodarczej w UE⁵⁴.

Z drugiej strony istnieje ryzyko, że budżetyzacja oznaczałaby odebranie relacjom UE–AKP specjalnego statusu⁵⁵, gdyż z tych środków można by finansować różne państwa, nie tylko AKP. Ponadto kraje zainteresowane utrzymaniem dużej pomocy obawiają się, że „włączenie EFR do DCI mogłoby doprowadzić do ograniczenia nakładów finansowych na europejską pomoc rozwojową”⁵⁶. Przeciwnicy tego rozwiązania wskazują też na większą efektywność programów EFR oraz większą odpowiedzialność za programy po stronie krajów partnerskich. Istotnym problemem byłoby także kontynuowanie finansowania Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce (*African Peace Facility* – APF). Ten specjalny mechanizm służy utrzymaniu wydatków wojskowych, co możliwe jest właśnie dzięki instrumentowi pozabudżetowemu. Włączenie EFR do budżetu będzie wymagało zatem znalezienia nowego sposobu finansowania APF, prawdopodobnie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

We wcześniejszych dyskusjach na forum UE Polska była przeciwna budżetyzacji EFR, argumentując, że mogłoby to mieć negatywne skutki finansowe. Najprawdopodobniej wiązałoby się z dalszym zwiększeniem składki do EFR wskutek anulowania preferencyjnego klucza wpłat i podniesieniem poziomu do ogólnej wpłaty do budżetu UE (Polska wpłaca obecnie 2% wartości EFR w porównaniu z ponad 3% składki do budżetu ogólnego UE)⁵⁷. Jednak co ważniejsze, strona polska obawia się, że włączenie EFR do budżetu ogólnego – przy zachowaniu obecnej górnej granicy wydatków na poziomie 1% PKB Wspólnoty – może doprowadzić do szukania oszczędności w innych kategoriach budżetowych i skutkować obciążeniem wydatków na obszary, z których dzisiaj Polska korzysta w największym stopniu (polityka spójności, wspólna polityka rolna). Z drugiej strony, w razie zmniejszenia budżetu EFR znacznemu ograniczeniu uległaby polska ODA. Uwolnienie środków wpłacanych do EFR umożliwiłoby jednak udzielanie pomocy rozwojowej kanałami dwustronnymi, zgodnie z polskimi celami politycznymi i gospodarczymi. Gdyby Polska chciała kontynuować wsparcie dwustronne dla krajów AKP w podobnej wysokości jak dzisiaj poprzez EFR, oznaczałoby to dysponowanie dużym budżetem, w którego realizacji mogłyby brać udział polskie organizacje pozarządowe, administracja czy firmy. Polska decydująca samodzielnie o wsparciu poszczególnych krajów zyskałaby też silny argument na rzecz rozwijania współpracy politycznej i gospodarczej z krajami AKP.

2.4. Podsumowanie

Ocena praktycznych rezultatów wdrażania umowy z Kotonu w trzech wymiarach dostarcza niejednoznacznych wniosków. Nie brakuje pozytywnych opinii i przykładów udanej współpracy UE–AKP. Nie można jednocześnie nie zauważyć, że ambitne cele partnerstwa nie są w pełni realizowane, a potencjał umowy pozostaje niewykorzystany. Trudno wskazać wyraźną przewagę komparatywną i wartość dodaną tego partnerstwa w stosunku do innych partnerstw UE w świecie. Mimo dużych nakładów finansowych, Unia nie jest też w stanie „kupić” sobie poparcia krajów AKP w ważnych kwestiach międzynarodowych ani nakłonić wszystkich partnerów do stosowania określonych praw i zasad. Co więcej, mimo ogromnych nakładów na pomoc cierpi na

⁵⁴ Po 2020 r. możliwe jest również zmniejszenie środków na pomoc rozwojową z uwagi na trudną sytuację gospodarczą wielu państw UE, w tym walkę z deficytem budżetowym i zadłużeniem.

⁵⁵ Co zostało już zasygnalizowane poprzez nieuwzględnienie w traktacie lizbońskim zapisu o wyjątkowym charakterze relacji UE–AKP.

⁵⁶ *ACP-EU Cooperation after 2020...*, op. cit., s. 22.

⁵⁷ Należy jednak zauważyć, że taki scenariusz jest możliwy także w wypadku pozostawienia EFR poza budżetem. Już teraz wpłaty do EFR są tak zaplanowane, by zbliżały się stopniowo do klucza budżetowego. Z drugiej strony nie jest wykluczone, że w budżecie UE można zachować rabaty dla poszczególnych państw, tak by nawet w przypadku budżetyzacji składki krajów członkowskich odpowiadały poziomowi finansowania dla obecnego EFR.

małą widoczność (*visibility*) – zwykli mieszkańcy nie mają raczej świadomości dużego unijnego wsparcia.

Powszechne w UE przekonanie o wspólnych wartościach jako podstawie tego „wyjątkowego” partnerstwa nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości. Wiele krajów AKP uznaje zapisy odnoszące się do tych wartości za przejaw europejskiego paternalizmu, jako narzucone przy poprzednich negocjacjach przez silniejszą stronę. Należy zauważyć, że wraz z rozwojem krajów AKP i zmniejszaniem udziału pomocy w ich PKB możliwości wywierania presji przez Unię będą coraz mniejsze. Już teraz nie jest ona głównym rozgrywającym i najważniejszym partnerem na Karaibach czy Pacyfiku, a większą rolę odgrywają tam odpowiednio USA oraz Australia i Nowa Zelandia. Stosowanie sankcji sprawia, że relacje z wieloma krajami AKP, według słów jednego z dyplomatów, „są podszyte nieufnością”. Nie wiadomo zatem, czy podobne zapisy mogłyby się znaleźć w nowej umowie po 2020 r.

Problemy w relacjach UE–AKP mają charakter strukturalny i nie znikną w najbliższych latach. Wynikają z poważnych i obiektywnych różnic między partnerami oraz związanych z tym odmiennych interesów. Mimo zapewnień o równości podstawową cechą tych stosunków jest asymetryczność. Zamiast rzeczywistego partnerstwa mamy do czynienia z relacją dawca–biorca, wzmacnianą przez fundusze pomocowe. Zmianę tej sytuacji utrudniają ogromne różnice w poziomie rozwoju i zamożności krajów AKP i UE. Średni dochód na mieszkańca (PKB *per capita*) w UE w 2014 r. wynosił 34 131 dol. i był wyraźnie większy nawet niż w najbogatszym regionie Karaibów (12 201 dol.), znacznie większy niż w krajach Pacyfiku (4773 dol.) i nieporównywalnie większy niż w afrykańskich krajach grupy AKP (3505 dol.)⁵⁸. Jest więc oczywiste, że obie strony inaczej postrzegają relacje dwustronne, jak też oczekują odmiennych odpowiedzi w kwestiach migracji, zmian klimatycznych czy światowego handlu.

Obie strony dzieli zbyt duża przepaść gospodarcza (poza regionem Karaibów), co sprawia, że istotą relacji staje się pomoc rozwojowa. W sytuacji uzależnienia jednej strony od pomocy drugiej bardzo trudno jest wyjść poza schemat relacji dawca–biorca (mistrz–uczeń) i zbudować partnerstwo równych podmiotów oparte na realizacji wspólnych celów. Jednocześnie UE nie zamierza zrezygnować z nacisku na promocję praw politycznych i społecznych, podczas gdy większość krajów AKP skupia się raczej na sprawach ekonomicznych. To w naturalny sposób rodzi napięcia i zmniejsza wzajemne zaufanie. Wydaje się, że różnice interesów będą nadal występować w najbliższej przyszłości, co należy uwzględnić przy planowaniu współpracy po 2020 r.

⁵⁸ ACP-EU relations after 2020..., *op. cit.*, s. 57.

3. Możliwe scenariusze ułożenia relacji UE–AKP po 2020 r.

3.1. Nowe otoczenie międzynarodowe

Oczywiste jest, że świat w 2020 r. będzie zupełnie inny niż w 2000 r. Dlatego, planując kierunki i zasady współpracy po wygaśnięciu umowy z Kotonu, należy wziąć pod uwagę nie tylko ocenę wcześniejszych dokonań, ale także zmiany, jakie zaszły w światowej polityce i gospodarce oraz wewnątrz obu ugrupowań. W nowym porozumieniu trzeba uwzględnić m.in. procesy globalizacji i regionalizacji, ewolucję w ramach samej UE i AKP, nowe wyzwania globalne oraz tendencje gospodarcze i polityczne.

Zmiany światowego układu sił i wzrost znaczenia nowych mocarstw powodują, że UE nie jest już często jedynym, ani nawet najważniejszym partnerem wielu członków AKP. Kraje takie jak Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA (BRICS), a także Turcja, Meksyk czy kraje Zatoki Perskiej stanowią silną i często pożądaną alternatywę wobec UE w pomocy rozwojowej, handlu i dialogu politycznym. Trzeba mieć świadomość, że wobec rozwoju współpracy między krajami rozwijającymi się (*South-South cooperation*), przebiegającej według innych, bardziej pragmatycznych zasad, możliwości wpływania przez Unię na sytuację wewnętrzną w krajach AKP będą coraz mniejsze.

Przez ostatnie kilkanaście lat zmieniła się także sama Unia. Nie tylko niemal podwoiła liczbę członków z 15 do 28, modyfikując listę priorytetów i kierunków zainteresowania w wyniku rozszerzenia na wschód Europy, ale też wprowadziła istotne reformy wewnętrzne, wzmacniając politykę zagraniczną (utworzenie ESDZ i stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Polityki Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa) w następstwie traktatu lizbońskiego. Oznacza to, że w negocjowaniu przyszłego porozumienia trzeba będzie uwzględnić interesy nie tylko większej grupy bardziej zróżnicowanych państw członkowskich, ale też różnych instytucji unijnych (DG DEVCO, DG TRADE, ESDZ, Parlament Europejski)⁵⁹.

Zmiany zaszły także w grupie AKP, gdzie wiele krajów zanotowało szybki wzrost gospodarczy i wyszło z grupy krajów o niskim dochodzie (LIC) lub wkrótce z niej wyjdzie. W ostatnich latach nastąpił postęp w integracji regionalnej i powstało wiele organizacji międzynarodowych (np. Unia Afrykańska), które skutecznie mogą konkurować z AKP. Zmiany w gospodarce światowej i rozwój Azji po 2000 r. w większym stopniu przykuły uwagę i zasoby UE, natomiast szybki wzrost w wielu krajach Afryki sprawił, że na ten kontynent zaczęto patrzeć bardziej w kontekście szans współpracy biznesowej, niż pomocy rozwojowej i humanitarnej.

Ponadto relacje po 2020 r. będą odbywały się już w ramach nowej agendy rozwojowej. Przywódcy państw i rządów na szczycie w ONZ 25–27 września 2015 r. przyjęli nowe cele zrównoważonego rozwoju, które kontynuują i zastępują Milenijne Cele Rozwoju obowiązujące w latach 2000–2015. Tak jak Cele Milenijne zostały włączone do umowy z Kotonu w 2005 r. jako podstawa partnerstwa UE–AKP⁶⁰, tak Cele Zrównoważonego Rozwoju powinny wyznaczać ramy współpracy po 2020 r. Nowa agenda rozwojowa jest dużo bardziej kompleksowa, ambitna i uniwersalna niż poprzednia, łączy bowiem walkę z ubóstwem z ograniczaniem zmian klimatu i zrównoważonym rozwojem. Przewiduje też większą rolę dla biznesu i społeczeństwa obywa-

⁵⁹ Instytucją, która przygotowuje porozumienie z AKP, jest DG DEVCO, tradycyjnie skupione bardziej na roli współpracy rozwojowej i utrzymaniu dużego budżetu EFR. Dużą rolę odegra jednak także ESDZ, która postrzega relacje z AKP w szerszej perspektywie i chce wykorzystać pomoc rozwojową do realizacji ogólnych celów polityki UE.

⁶⁰ Po przeglądzie dokonany w 2005 r. do preambuły porozumienia dodano zapis: „Milenijne Cele Rozwoju [...] dostarczają jasnej wizji i muszą stanowić podstawę współpracy UE–AKP w ramach tego Porozumienia”, *Umowa o partnerstwie...*, op. cit., s. 16.

telskiego oraz dostrzega duże znaczenie innych przepływów finansowych poza ODA. W końcu, zmierza do budowy globalnego partnerstwa równych podmiotów, w którym tak donatorzy, jak i kraje partnerskie będą mieć takie same prawa, obowiązki i odpowiedzialność za osiągnięcie celów. 17 nowych celów rozwojowych obejmuje wszystkie najważniejsze wyzwania współczesnego świata (od kwestii ubóstwa i głodu, przez równouprawnienie płci, ochronę zdrowia, zrównoważone miasta, po ochronę klimatu i oceanów oraz prawa człowieka i dobre rządzenie). Daje to solidne fundamenty pod współpracę UE i AKP, które powinny określić listę własnych priorytetów w ramach celów zrównoważonego rozwoju. Podkreśla to także konieczność odejścia od tradycyjnych relacji dawca–biorca w stronę bardziej równoprawnego partnerstwa. Ponadto duże znaczenie dla rozmów o kształcie nowego porozumienia będą miały negocjacje klimatyczne, w tym wynik COP21 w Paryżu. Niewątpliwie na przebieg rozmów wpłyną również fale imigracji do Europy.

Kształtując na nowo relacje UE–AKP, należy wziąć pod uwagę te uwarunkowania i dopasować do nich charakter, zakres i poziom ambicji. Choć nie rozpoczęły się jeszcze negocjacje w tej sprawie, można wskazać kilka scenariuszy, jakie pojawiają się w dyskusjach ekspertów i urzędników.

3.2. Przedłużenie obowiązywania umowy z Kotonu

Ponieważ istnieją już wypracowane podstawy współpracy w postaci obowiązującej umowy z Kotonu, wraz z całym dorobkiem doświadczeń kilkunastu lat jej wdrażania, możliwe jest przedłużenie jej obowiązywania na kolejne lata. Rozwiązanie to wymaga najmniej zaangażowania ze strony zarówno instytucji UE, jak i państw członkowskich, co usprawniłoby negocjacje. Ponadto może ono być popierane przez niektóre instytucje unijne (np. DG DEVCO obsługującą udzielanie pomocy rozwojowej w ramach AKP), jak również kraje AKP zainteresowane kontynuacją pomocy rozwojowej. Rozważa się wprowadzenie do już istniejącej umowy aktualizacji, które poprawiłyby jej funkcjonowanie i symetrię relacji dwustronnych (byłyby to zmiany w działalności poszczególnych instytucji, struktury ich finansowania itp.). Chęć zachowania *status quo* mogłaby jednak wzbudzić sprzeciw zarówno niektórych państw UE (np. Niemiec, Holandii) dostrzegających nieefektywność obowiązującej umowy, jak i krajów tworzących grupę AKP, szczególnie jeśli chodzi o utrzymanie możliwości nakładania przez UE sankcji w przypadku naruszenia zasad przewidzianych w porozumieniu.

3.3. Brak porozumienia po 2020 r.

Taka „opcja zerowa” oznacza, że obowiązująca umowa nie zostaje przedłużona ani też nie powstaje zastępujący ją dokument ramowy dotyczący współpracy z całą grupą AKP. Obecnie większość głosów w instytucjach unijnych i państwach członkowskich nie przewiduje takiej możliwości, z drugiej jednak strony odrzucenie tego scenariusza już na początku negocjacji osłabiłoby pozycję UE. Umowę z Kotonu w tej sytuacji w naturalny sposób zastąpiłyby osobne umowy z każdym regionem na bazie już istniejących porozumień (np. EU-Africa Strategic Partnership) lub osobno z każdym krajem będącym członkiem AKP. Porozumienia te w dużej mierze opierałyby się na współpracy rozwojowej udzielanej przez UE. Formalną i praktyczną rację bytu straciłby EFR na rzecz innych instrumentów pomocowych. Ponadto aktualizacji wymagałyby porozumienia EPA, w których zamiast do umowy z Kotonu odwoływano by się do podstawowych wartości wyznawanych przez obie strony. Unia Europejska straciłaby jednocześnie obecną platformę dialogu politycznego z krajami AKP.

3.4. „Umowa parasolowa” oraz osobne umowy z grupami państw

Wydaje się, że coraz większą akceptację państw członkowskich i ekspertów zyskuje zawarcie „umowy parasolowej” z AKP przy jednoczesnym podpisaniu odrębnych umów szczegółowych z poszczególnymi regionami z osobna. Alternatywne rozwiązanie to podejście funkcjonalne zamiast podziału geograficznego, czego efektem byłoby wynegocjowanie umów z grupami państw o podobnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Obie propozycje w większym stopniu niż umowa z Kotonu uwzględniają różnice między regionami i grupami krajów AKP, ich potrzebami oraz odmiennymi interesami UE w kontaktach z nimi.

Nie ma zgody co do zakresu zagadnień w „umowie parasolowej”, jednak najczęściej pojawiają się propozycje wzmocnienia dialogu w kwestiach dotyczących wszystkich państw AKP oraz UE, np. zmian klimatycznych, migracji czy bezpieczeństwa żywnościowego (w tym zasobów wody pitnej)⁶¹. Regionalizacja stosunków z krajami AKP⁶², a nawet ich subregionalizacja, sprzyjałyby dopasowaniu uregulowań i charakteru współpracy do odmiennej sytuacji poszczególnych części składowych AKP (*tailor made approach*). Kooperacja mogłaby się opierać na istniejących ugrupowaniach integracyjnych, np. Unii Afrykańskiej⁶³ czy CARIFORUM w regionie Karaibów, lub na porozumieniach EPA. Podział według tego klucza, jak również na podstawie kryterium rozwoju społeczno-gospodarczego, powinien odzwierciedlać bardziej zbieżne cele i potrzeby danej grupy państw, a tym samym ułatwiać ustalenie wspólnego stanowiska w relacjach z UE⁶⁴. „Umowa parasolowa” i umowy szczegółowe z każdym regionem służyłyby również subsydiarności działań UE na różnych poziomach w zależności od poruszanego tematu. Dawałoby to tym samym większy zestaw instrumentów do wykorzystania w relacjach z krajami AKP.

Wynegocjowanie łącznie czterech porozumień, czyli ogólnej „umowy parasolowej” z całym AKP oraz trzech układów regionalnych, będzie jednak trudne, biorąc pod uwagę niedługi czas pozostały do wygaśnięcia porozumienia z Kotonu. Ponadto obsługa rozmów z każdym regionem osobno może być znacznym ciężarem dla administracji unijnej, co opóźniałoby negocjacje. Wyzwaniem będzie również utrzymanie w nowej konstrukcji dorobku dotychczasowej umowy (*aquis*), w tym decyzja o umieszczeniu w nowych porozumieniach (i w jakiej formie) m.in. artykułu 8 i 96.

3.5. Skupienie się na wsparciu najsłabiej rozwiniętych krajów

Rozważa się również podział grupy AKP i skupienie wsparcia UE na państwach najsłabiej rozwiniętych i małych państwach wyspiarskich. Podejście to wynika przede wszystkim z większych zazwyczaj potrzeb takich krajów w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, a także ich wrażliwości na różnego rodzaju wstrząsy na światowych rynkach, np. spadki cen surowców czy artykułów rolnych stanowiących często podstawę ich gospodarek. W ich przypadku wsparcie, głównie rozwojowe, ze strony UE mogłoby przynieść najbardziej wymierne korzyści, m.in. w po-

⁶¹ Podczas konsultacji zapisów umowy wskazano dwie grupy globalnych kwestii kluczowych dla dalszej współpracy UE–AKP. Pierwsza obejmuje zagadnienia związane z utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa, w tym zasady dobrego rządzenia oraz zrównoważony rozwój gospodarczy. W drugiej grupie umieszczono m.in. zmiany klimatyczne, kwestie energetyczne, bezpieczeństwo żywnościowe i dostęp do wody pitnej.

⁶² Jej zręby istnieją w ramach umowy z Kotonu, o czym świadczy gotowość prowadzenia współpracy gospodarczej i handlowej w ramach porozumień EPA, a także przydziały geograficzne w ramach EFR.

⁶³ W tym przypadku należałoby rozwiązać kwestię państw Afryki Północnej, które są członkami UA i zostały objęte polityką sąsiedztwa UE, nie wchodzą zaś w skład AKP. Rozwiązaniem mogłoby być włączenie tych krajów do grupy AKP lub nadanie im specjalnego statusu w ramach kontaktów UA z UE.

⁶⁴ Należy jednak zaznaczyć, że także w subregionalnych organizacjach, np. w Afryce, istnieją pomiędzy członkami różnice w podejściu do relacji z UE, co było widoczne np. podczas negocjacji porozumień EPA.

staci budowy podstawowej infrastruktury czy zwiększenia skuteczności administracji rządowej i lokalnej.

Powstaje jednak pytanie, jak ułożyć w tym przypadku relacje z wchodzącymi obecnie w skład AKP krajami MIC, czyli np. niemal wszystkimi karaibskimi. Pojawiają się propozycje objęcia ich współpracą w ramach innych mechanizmów wsparcia rozwojowego UE finansowanych z budżetu, w tym Instrumentu Współpracy na rzecz Rozwoju. Dla ewentualnego skupienia się na współpracy z krajami LDC istotne jest określenie celów gospodarczych i politycznych działań UE, a także obszarów priorytetowych, jak np. łagodzenie skutków zmian klimatycznych. Scenariusz ten jest jednak mało prawdopodobny, z uwagi na niechęć UE do dzielenia państw skupionych w AKP, a także na rosnące interesy Unii w relacjach z krajami MIC, które mają większy potencjał polityczny i gospodarczy. Nie bez znaczenia jest też konieczność wsparcia zmian zachodzących w tych krajach, aby utrzymały się one na ścieżce wzrostu gospodarczego, zachowały stabilność polityczną i nie wpadły w pułapkę średniego dochodu.

4. Stanowiska wybranych państw UE

UE jest dopiero we wstępnej fazie rozważań na temat ułożenia relacji z AKP po 2020 r. Poza pojedynczymi wyjątkami nie są na razie znane oficjalne stanowiska państw członkowskich, jednak wraz ze zbliżaniem się rozpoczęcia negocjacji wewnątrz UE (zaplanowanych na drugą połowę 2016 r. lub początek 2017 r.) coraz więcej krajów powinno wskazywać swoje priorytety w relacjach z grupą AKP. Na podstawie dostępnych dokumentów, rozmów przeprowadzonych przez analityków PISM z przedstawicielami niektórych państw członkowskich UE, jak również danych statystycznych dotyczących ich zaangażowania w relacje z AKP, można określić możliwe podejście poszczególnych państw do przyszłych negocjacji oraz preferencje co do kształtu partnerstwa po 2020 r. Uwagę poświęcono kilku krajom o największych interesach w AKP, które będą odgrywały główną rolę w negocjacjach nowego porozumienia: Francji, Wielkiej Brytanii, Niemczech i Holandii, a także Słowacji, która jest przykładem nowego kraju członkowskiego, a zarazem będzie sprawowała prezydencję w UE w trakcie przygotowań do negocjacji. Co naturalne, stanowiska tych państw zależą od historii związków i kontaktów oraz interesów politycznych czy gospodarczych krajów UE i AKP. Wielkość wymiany handlowej i inwestycji oraz skala pomocy rozwojowej stanowią w tym sensie ważne zmienne, pozwalające zrozumieć, dlaczego określone kraje preferują konkretne rozwiązania na poziomie UE. Istotna jest też wysokość wpłat do EFR (zwłaszcza w stosunku do wpłat do budżetu ogólnego) oraz wartość kontraktów i zamówień, które uzyskują firmy z wybranego kraju na przedsięwzięcia z Funduszu. Poniższy przegląd przypomina zatem podstawowe informacje także w tym zakresie.

4.1. Francja

Francja, w przeszłości państwo kolonialne obecne w każdym z trzech regionów tworzących grupę AKP, wciąż ma istotne interesy polityczne i gospodarcze w tych częściach świata. Szczególnie dotyczy to Afryki Zachodniej, gdzie zauważalna jest zarówno aktywność polityczna (w tym akcje militarne ukierunkowane na stabilizację, np. w Mali), jak i działalność biznesowa francuskich firm. Dlatego państwo to będzie zapewne bardzo zainteresowane rozwojem sytuacji w krajach AKP i utrzymaniem z nimi przez UE bliskich relacji.

Zgodnie z danymi Eurostatu obroty handlowe Francji z krajami AKP w 2014 r. wyniosły nieco ponad 24 mld euro (w tym eksport ok. 13 mld euro, import ok. 11 mld euro), co stawiało ją na trzecim miejscu wśród państw UE (za Holandią i Niemcami, a przed Wielką Brytanią, zob. Aneks, tabela 2). Ponadto łączna wartość francuskich inwestycji bezpośrednich w krajach AKP w 2012 r. wyniosła 27,263 mld euro⁶⁵, co stawia Francję na drugim miejscu wśród państw UE w tej kategorii (zob. Aneks, tabela 3). Podmioty z Francji należą również do czołówki wykonawców projektów finansowanych z funduszy EFR – tylko w latach 2011–2013 wykonały one 250 projektów wartych 215 mln euro (najwyższy wskaźnik wśród państw UE, zob. Aneks, tabela 6)⁶⁶. Należy zaznaczyć, że Francja jest także ważnym dawcą bezpośredniej pomocy rozwojowej dla państw AKP. Według danych OECD tylko w 2013 r. przeznaczyła na ten cel ponad 2 mld dol., co plasowało ją na drugim miejscu wśród krajów unijnych (tylko za Wielką Brytanią, Aneks, tabela 7).

⁶⁵ Należy zaznaczyć, że 25,845 mld euro stanowiły inwestycje w Afryce, a 1,312 mld euro – na Karaibach.

⁶⁶ Dane na temat wartości kontraktów uzyskanych przez podmioty z danych krajów pochodzą z bazy Financial Transparency System i dotyczą tylko zamówień nadzorowanych przez DG DEVCO. Należy zatem traktować je szacunkowo, nie jako sumę wszystkich realizowanych zamówień, ale raczej jako zobrazowanie pozycji danych wykonawców wobec innych krajów członkowskich. Wartość całościowa jest zdecydowanie wyższa.

Na podstawie obecnej skali zaangażowania Francji w relacje z AKP można stwierdzić, że będzie ona chciała je kontynuować, czemu służyć może uzgodnienie nowego porozumienia uwzględniającego zmiany zachodzące na świecie. Mogłoby ono przybrać postać prawnie wiążącej „umowy parasolowej”, zakładającej dialog w kwestiach globalnych, np. zmian klimatycznych czy migracji, z możliwością podpisania układów z poszczególnymi regionami (a nawet subregionami), aby skuteczniej odpowiadać na ich zróżnicowane potrzeby. Francja, jako główny partner AKP i jednocześnie państwo, z którego pochodzą firmy i organizacje należące do największych wykonawców projektów z EFR, będzie zainteresowana utrzymaniem środków na pomoc rozwojową i na skrupulatny monitoring ich wykorzystania. Nie jest wykluczone, że w razie skupienia uwagi na osobnych regionach podzielono by również EFR, przeznaczając poszczególne jego części na konkretne obszary. Na tym etapie dyskusji Francja nie zabiera stanowczego głosu w kwestii budżetyzacji Funduszu, chociaż w przeszłości usilnie zabiegała o takie właśnie rozwiązanie.

4.2. Wielka Brytania

Podobnie jak Francja, Wielka Brytania ma kolonialną przeszłość związaną z obecnością w każdym z regionów grupy AKP. Przekłada się to na zainteresowanie tymi obszarami w kontekście relacji politycznych czy gospodarczych. Dla Londynu nie jest jednak jasne, w jakim stopniu umowa z Kotonu wspiera realizację jego interesów w krajach AKP. Z ankiety przeprowadzonej wśród brytyjskich placówek dyplomatycznych wynika, że zakres stosowania tego porozumienia jest bardzo zróżnicowany, a najczęściej wykorzystuje się je w dialogu politycznym.

Wielka Brytania jest jednym z krajów UE najbardziej zaangażowanych gospodarczo w relacje z AKP. Z danych Eurostatu wynika, że obroty handlowe Wielkiej Brytanii z tą grupą państw osiągnęły poziom prawie 22,5 mld euro (z czego eksport wyniósł ok. 9 mld euro, import zaś – 13,5 mld euro (zob. Aneks, tabela 2) co stawiało ją na czwartym miejscu wśród państw UE. Ponadto łączna wartość brytyjskich inwestycji bezpośrednich w krajach AKP w 2011 r. wyniosła 31,781 mld euro, co czyni z Wielkiej Brytanii lidera wśród państw UE w tej kategorii (zob. Aneks, tabela 3). Podmioty z Wielkiej Brytanii należą również do czołówki wykonawców projektów finansowanych z funduszy EFR – w okresie 2011–2013 wykonały one 299 projektów (drugi najwyższy wskaźnik w UE, po Belgii) wartych 151 mln euro (zob. Aneks, tabela 6). Warto zaznaczyć, że Wielka Brytania to także hojny donator bezpośredniej pomocy rozwojowej dla państw AKP. Według danych OECD w 2013 r. wydała na ten cel ponad 3 mld dol., była więc największym dawcą dwustronnej pomocy rozwojowej w UE (zob. Aneks, tabela 7).

Powyższe dane obrazują skalę interesów i zaangażowania Wielkiej Brytanii w relacje z krajami AKP. Sugeruje to aktywność Londynu w trakcie nadchodzących negocjacji. Jednak przed ich rozpoczęciem Wielka Brytania opowiada się za przeprowadzeniem przez KE dokładnej analizy i oceny skuteczności porozumienia z Kotonu. Od ich wyniku mogłoby zależeć w dużej mierze brytyjskie stanowisko negocjacyjne. Obecnie Londyn rozważa rozwiązania możliwe do wdrożenia po 2020 r., w tym zarówno utrzymanie *status quo*, jak i brak jednej wiążącej umowy UE–AKP (uznawany jednak za mało realny scenariusz). Wśród priorytetów Wielkiej Brytanii można wskazać m.in. wsparcie państw najsłabiej rozwiniętych, a także kwestie bezpieczeństwa czy rolnictwa. Pod uwagę brane jest też zastąpienie partnerstwa z krajami AKP umową z krajami LDC i stworzenie oddzielnego instrumentu wsparcia tylko dla nich. Obejmowałyby on zatem także państwa z innych kontynentów. Z punktu widzenia Wielkiej Brytanii skuteczniejsza od umowy z Kotonu mogłaby być też „umowa parasolowa” z daleko posuniętą regionalizacją. Po 2020 r. powinny również zostać utrzymane mechanizmy promocji praw człowieka, demokracji i rządów prawa, w czym przydatna byłaby umowa wiążąca prawnie UE z wszystkimi regionami AKP. Przy takiej konstrukcji kwestie związane z relacjami UE z poszczególnymi regionami AKP można rozstrzygać na różnych poziomach (ogólnym czy też regionalnym), w zależności od ich charakteru. Nie ma jednak pewności,

czy prawnie wiążący charakter umowy z Kotonu czynił ją skuteczniejszą, gdyż wdrażanie artykułu 96 zabierało bardzo dużo czasu i w praktyce wiązał on raczej UE niż AKP.

4.3. Niemcy

W przeciwieństwie do Francji i Wielkiej Brytanii, Niemcy nie mają długich tradycji kolonialnych⁶⁷. Jednak jako największa europejska gospodarka i jeden z głównych światowych eksporterów, mają interesy ekonomiczne w poszukiwaniu wśród państw AKP nowych rynków zbytu dla swoich produktów oraz budowaniu tam wpływów politycznych (przede wszystkim w Afryce).

Zgodnie z danymi Eurostatu obroty handlowe Niemiec z krajami AKP w 2014 r. wyniosły 25,2 mld euro (w tym eksport 14,7 mld euro, import 10,5 mld euro), co stawiało je na drugim miejscu wśród państw UE (jedynie za Holandią, zob. Aneks, tabela 2). Ponadto łączna wartość niemieckich inwestycji bezpośrednich w krajach AKP w 2012 r. wyniosła ok. 6 mld euro⁶⁸, co stawia Niemcy na czwartym miejscu wśród państw UE w tej kategorii (zob. Aneks, tabela 3). Są one również bardzo aktywne w zakresie realizacji projektów rozwojowych UE. W latach 2011–2013 niemieckie podmioty uzyskały 119 kontraktów na łączną sumę 111 mln euro (czwarty wynik wśród państw UE, zob. Aneks, tabela 6). Niemcy udzielają także państwom AKP dwustronnej pomocy rozwojowej na szeroką skalę. Według danych OECD w 2013 r. na ten cel przeznaczono niemal 1,4 mld dol., co stawiało Niemcy na trzeciej pozycji wśród krajów unijnych (za Wielką Brytanią i Francją, zob. Aneks, tabela 7).

Pomimo dużego zaangażowania Niemiec w relacje (głównie gospodarcze) z AKP, pojawiają się opinie strony niemieckiej, że obecne partnerstwo między tą grupą a Unią nie jest dostosowane do realiów i wyzwań współczesnego świata. Dlatego Niemcy bardzo krytycznie oceniają obecną umowę i będą dążyły do jej głębokiej reformy. Wskazuje się w tym kontekście na odmiennosc interesów UE w relacjach z poszczególnymi częściami składowymi AKP (priorytetem Niemiec są kontakty z krajami afrykańskimi) i potrzebę większego podporządkowania relacji celom polityki zagranicznej, nie tylko rozwojowej. W trakcie negocjacji Berlin może opowiadać się za rozwiązaniami bardziej dopasowanymi do poszczególnych regionów, grup państw, a nawet pojedynczych krajów. Oznacza to nastawienie na większą regionalizację w relacjach z AKP wraz z zawarciem „umowy parasolowej”. Strona niemiecka duży nacisk będzie zapewne kładła na efektywniejsze wykorzystanie pomocy rozwojowej, o czym świadczy koordynowanie działań w ramach relacji UE–AKP po 2020 r. przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (we współpracy z MSZ). Jednocześnie Niemcy mogą silnie akcentować potrzebę większej partycypacji (w tym finansowej) państw AKP w funkcjonowaniu partnerstwa. Jeśli chodzi o budżetyzację EFR, Niemcy z jednej strony podkreślają jej atuty w postaci uproszczenia procedur i większej kontroli nad wydatkami (np. dokonywanej przez Parlament Europejski), z drugiej zaś dostrzegają wady tego rozwiązania, jak niepewność co do długofalowego działania projektów wobec zmian w rocznych budżetach UE, ograniczenie wielkości ODA czy trudność w zapewnieniu finansowania APF. Ostatecznie jednak będą skłonne poprzeć włączenie EFR do budżetu, zwłaszcza jeśli ostateczne obliczenia w takim przypadku wskazywałyby na zmniejszenie ich składki.

4.4. Holandia

Stanowisko Holandii jest o tyle istotne, że jako kraj o kolonialnej przeszłości ma ona silne więzi historyczne z niektórymi krajami należącymi do AKP (np. RPA) oraz wiele związanych

⁶⁷ Niemcy posiadały jednak przez pewien okres kolonie na obecnym obszarze AKP, np. w Namibii czy Kamerunie.

⁶⁸ Należy zaznaczyć, że ponad 5,7 mld euro stanowiły inwestycje w Afryce.

z nimi interesów gospodarczych i politycznych. Proeksportowy charakter holenderskiej gospodarki, jak również przykładanie dużej wagi do pomocy rozwojowej oraz szereg wartości wyznawanych przez obywateli, skłaniają Holandię do zaangażowania się w kontakty z grupą AKP. Tym samym państwo to będzie prawdopodobnie jednym z najaktywniejszych uczestników negocjacji na temat przyszłości relacji UE–AKP i silnie wpłynie na ich przyszły kształt. Jednocześnie, po objęciu przewodnictwa w UE w styczniu 2016 r., będzie musiało zachować neutralność i starać się szukać kompromisu, tak by negocjacje posunęły się do przodu.

Z danych Eurostatu wynika, że obroty handlowe Holandii z krajami AKP w 2014 r. były najwyższe spośród wszystkich państw członkowskich UE i wyniosły 26,3 mld euro (w tym eksport 11,3 mld euro, import 15 mld euro, zob. Aneks, tabela 2). Ponadto, jak wskazują informacje przedstawione przez OECD, łączna wartość holenderskich inwestycji bezpośrednich w krajach AKP w 2012 r. wyniosła 13,8 mld dol., co stawia Holandię na trzecim miejscu wśród państw UE w tej kategorii (za Wielką Brytanią i Francją, zob. Aneks, tabela 3). Holenderskie firmy i instytucje należą do czołówki wykonawców projektów EFR – w latach 2011–2013 wykonały 91 projektów o wartości 101 mln euro (piąty rezultat wśród państw UE, zob. Aneks, tabela 6). Holandia jest także ważnym donatorem dwustronnej pomocy rozwojowej dla państw AKP. Według danych OECD w 2013 r. na ten cel przeznaczono ponad 500 mln dol., co stawiało Holandię na siódmym miejscu wśród krajów unijnych (zob. Aneks, tabela 7).

Holandia jest jednym z niewielu krajów UE, które przeprowadziły już własną ocenę efektywności umowy z Kotonu i wypracowały wstępne stanowisko w sprawie jej przyszłości. W marcu 2015 r. specjalny komitet doradczy (*Advisory Council on International Relations*) przygotował na zamówienie rządu raport na ten temat. Stwierdzono w nim, że „relacje między AKP i UE powinny zostać gruntownie przemyślane”, ale zalecono podtrzymanie współpracy z AKP jako grupą i utrzymanie formalnoprawnego charakteru umowy, a także zakwestionowano tradycyjne holenderskie stanowisko w sprawie potrzeby budżetyzacji EFR, uznając pozabudżetowy EFR za skuteczne narzędzie⁶⁹. Rząd holenderski podważył jednak wiele wniosków z raportu, zwłaszcza te o potrzebie kontynuacji współpracy z AKP jako ciałem kolektywnym, o konieczności zachowania prawnego charakteru porozumienia, o korzyściach z pozostawienia EFR poza budżetem, czy też o postulatach zacieśnienia współpracy wielostronnej z AKP⁷⁰. O ile zgodzono się co do utrzymania bliskiej współpracy w przyszłości, to podkreślono potrzebę „fundamentalnych zmian” w umowie z Kotonu. Zmiany zachodzące w otoczeniu międzynarodowym, nieefektywność instytucji, brak podobnych porozumień z innymi regionami i niewidoczna wartość dodana umowy, mimo ogromnych nakładów finansowych, sprawiają, że konieczne są znaczące reformy. Jednym z rozważanych rozwiązań jest zawarcie z całą grupą AKP umowy ramowej oraz oddzielnych porozumień z każdym regionem. Byłoby to usankcjonowaniem obecnego układu, gdyż „dialog z AKP jest tylko techniczny, podczas gdy prawdziwy polityczny dialog odbywa się już na innych platformach”. Holandia oczekuje otwartej debaty i klarownej oceny umowy, aby określić i zachować stosunkowo sprawnie funkcjonujące jej elementy. Jednocześnie rząd Holandii popiera włączenie EFR do budżetu UE, natomiast udzielanie wsparcia w tym zakresie powinno zaś wiązać się ściśle z globalnymi Celami Zrównoważonego Rozwoju.

4.5. Słowacja

Słowacja jest przykładem kraju UE-13, który w kontaktach z AKP ma niewielkie interesy tak polityczne, jak i gospodarcze. Z uwagi na ograniczone możliwości działania skupia się na bliższych geograficznie obszarach, w tym na Europie Wschodniej i Bałkanach, a w polityce

⁶⁹ *ACP-EU Cooperation after 2020...*, op. cit., s. 9.

⁷⁰ *The government's response to the AIV's advisory report "ACP-EU Cooperation after 2020: Towards a New Partnership?"*, AVT15/BZ116196, 2015.

zagranicznej wobec państw rozwijających się słabo wykorzystuje umowę z Kotonu. Co prawda w drugiej połowie 2016 r., a więc w kluczowym momencie unijnych negocjacji, Słowacja będzie sprawowała przewodnictwo w Radzie UE, jednak nie zanoszą się na to, aby w istotny sposób wpłynęła na przygotowania do negocjacji i wypracowanie wspólnego stanowiska UE. Przyjmuje raczej postawę wyczekującą (*wait and see*), sytuując się w głównym nurcie i unikając problemów.

Z danych Eurostatu wynika, że obroty handlowe Słowacji z krajami AKP w 2014 r. wyniosły zaledwie 170 mln euro (w tym eksport 148 mln euro, import 22 mln euro – zob. Aneks, tabela 2), a słowackie inwestycje bezpośrednie w krajach AKP nie są odnotowywane (zob. Aneks, tabela 3). Chociaż wpłaty na EFR stanowią dla Słowacji poważny wydatek (7 mln euro), słowackie podmioty nie korzystają w żaden sposób na realizacji projektów w ramach EFR – w latach 2011–2013 nie uzyskały one ani jednego kontraktu (zob. Aneks, tabela 6). Słowacka dwustronna pomoc rozwojowa dla państw AKP jest zaś marginalna – w 2013 r. przeznaczono na ten cel zaledwie 1,8 mln dol. (zob. Aneks, tabela 7).

Słowacja, jako państwo mające słabe powiązania z krajami AKP, tak jak inne nowe kraje członkowskie, sugeruje bardziej pragmatyczne podejście. W ocenie Bratysławy umowa z Kotonu nie odgrywa dużej roli, a pieniądze z EFR nie są wydawane efektywnie i służą w dużej mierze poczynaniu partnerów i narzucaniu im europejskich rozwiązań. Naciskanie na kraje AKP w pewnych kwestiach (np. praw mniejszości seksualnych) powoduje problemy i napięcia. Podkreśla się, że kraje te często popierają Chiny, Brazylię czy Rosję, mimo że to UE wydaje na pomoc najwięcej. Co więcej, grupa AKP istnieje tylko z powodu EFR i jest ważna „tylko dla ludzi w Brukseli”. Dlatego Słowacja jest skłonna poprzeć regionalizację partnerstwa. Mogłaby opowiedzieć się także za budżetyzacją EFR, chociaż może to oznaczać wzrost składki. Warunkiem jest jednak uzyskanie korzyści w innych częściach budżetu UE. Jednocześnie panuje świadomość, że najłatwiejszy, więc najbardziej prawdopodobny scenariusz to przedłużenie obowiązywania umowy z Kotonu.

5. Perspektywa Polski

5.1. Polska a AKP

Polska nie ma historii kolonialnej ani ważnych interesów politycznych czy gospodarczych w krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku. O ile w czasie zimnej wojny utrzymywała bliższe relacje z częścią pozaeuropejskich państw socjalistycznych, o tyle po 1989 r. skoncentrowała się na wzmacnianiu współpracy z UE i NATO, niewielką uwagę poświęcając współpracy z większością krajów rozwijających się. W latach 1990–2010 stopniowo ograniczano obecność dyplomatyczną w krajach AKP, zamykając część ambasad, a współpraca handlowa straciła na znaczeniu.

Dziś Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne z większością krajów AKP, poza trzema państwami Pacyfiku: Tonga, Wyspami Cooka i Niue. Ma jednak ambasady tylko w pięciu krajach, wszystkich położonych w Afryce: Angoli, Kenii, Etiopii, Nigerii i RPA oraz konsulaty honorowe w 28 państwach. Tylko w jednym kraju (RPA) jest Wydział Promocji Handlu i Inwestycji wspierający współpracę gospodarczą, natomiast w żadnym z 78 państw AKP nie ma Instytutu Polskiego promującego współpracę kulturalną.

Zdecydowanie największe szanse na współpracę Polska upatruje w Afryce, z uwagi na jej potencjał, obiecujące wskaźniki gospodarcze, bliskość geograficzną i najsilniejsze dotychczasowe więzi. W ostatnich latach obserwujemy coraz częstsze wizyty wysokiego szczebla i misje gospodarcze w krajach afrykańskich, jak również rosnące zainteresowanie polskiego biznesu tym kontynentem. Polska na nowo rozważa odtworzenie sieci ambasad (w pierwszej kolejności planowane jest otwarcie placówki w Senegalu), a od 2013 r. realizowany jest rządowy program „GoAfrica”, promujący współpracę gospodarczą m.in. na pięciu perspektywicznych rynkach Afryki Subsaharyjskiej: w Nigerii, Kenii, Angoli, Mozambiku i RPA⁷¹. Choć polska dwustronna pomoc rozwojowa koncentruje się w ostatniej dekadzie na Europie Wschodniej, to wśród priorytetów współpracy rozwojowej znajduje się tradycyjnie kilka krajów afrykańskich. O ile w latach 2012–2015 niewielka część polskiej pomocy trafiała do regionu Afryki Wschodniej (obejmującego Etiopię, Somalię, Kenię, Tanzanię, Rwandę, Burundi, Ugandę i Sudan Południowy), o tyle w ramach nowej strategii wieloletniej wsparcie skierowano do czterech wybranych krajów: Kenii, Tanzanii, Etiopii i Senegalu⁷². W przypadku Karaibów i Pacyfiku interesy Polski wydają się znacznie mniej rozbudowane, jednak współpraca z tymi regionami może okazać się istotna m. in. z uwagi na cel, jakim jest uzyskanie poparcia w wyborach na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ w latach 2018–2019.

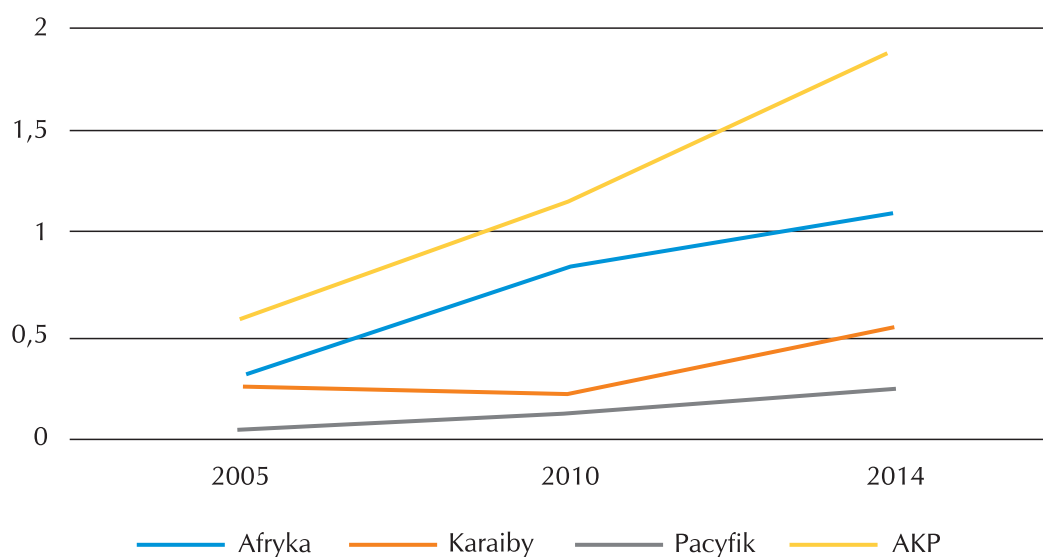
Wypracowanie własnego stanowiska w sprawie negocjacji przyszłych relacji UE–AKP powinno umożliwić Polsce zachowanie wpływu na przyszłe porozumienie. Nie będzie ona jedynie biernym obserwatorem procesu i biorcą reguł, pomoże za to przygotować rozwiązania najlepsze z punktu widzenia własnych interesów, jak również korzystne dla UE i AKP. W związku z kampanią przed wyborem na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ w ostatnich latach Polska nawiązuje relacje z kolejnymi krajami Pacyfiku (w 2007 r. utrzymywała kontakty tylko z pięcioma z piętnastu państw tego regionu).

⁷¹ Perspektywnym rynkiem jest również Algieria, niebędąca członkiem AKP. Zob. więcej: D. Wnukowski, „GoAfrica”: efekty promocji polskiego biznesu w Afryce, „Biuletyn PISM”, nr 47 (1284), 13 maja 2015 r., www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-47-1284.

⁷² Zob. *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, marzec 2012; *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, projekt, wersja z 24 lipca 2015 r.

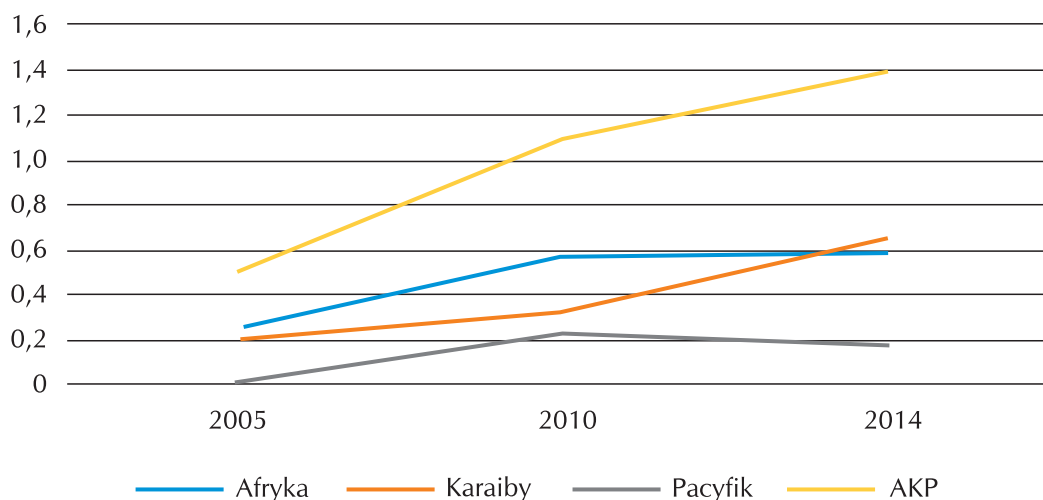
Zgodnie z celami ekonomizacji polityki zagranicznej główne interesy Polski w krajach AKP dotyczą współpracy gospodarczej, choć kraje te nie są ważnymi partnerami w zakresie wymiany handlowej czy wzajemnych inwestycji. W 2014 r. wartość wymiany handlowej Polski z krajami AKP wyniosła 3,3 mld euro (wzrost z nieco ponad 1 mld w 2005 r.). W tym polski eksport wyniósł 1,88 mld euro, co stanowiło jedynie nieco ponad 1% polskiej sprzedaży zagranicznej. Należy jednak nadmienić, że w latach 2005–2014 wartość eksportu do krajów AKP zwiększyła się ponad trzykrotnie (zob. wykres 9). Jeśli chodzi o import, w 2014 r. sprowadzono do Polski dobra warte 1,4 mld euro (nieco ponad 0,8% całego polskiego importu), co podobnie jak w przypadku eksportu oznaczało niemal trzykrotny wzrost w porównaniu z rokiem 2005 (zob. wykres 10). Według danych Eurostatu wśród głównych partnerów handlowych Polski z grupy AKP należy wskazać Bahamy (obroty rzędu 760,8 mln euro w 2014 r.), RPA (630 mln euro), Wyspy Marshalla (280 mln euro), Antiguę i Barbudę (247 mln euro) oraz Liberię (138 mln euro).

Wykres 9. Polski eksport do krajów AKP w latach 2005–2014 (mld euro)



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

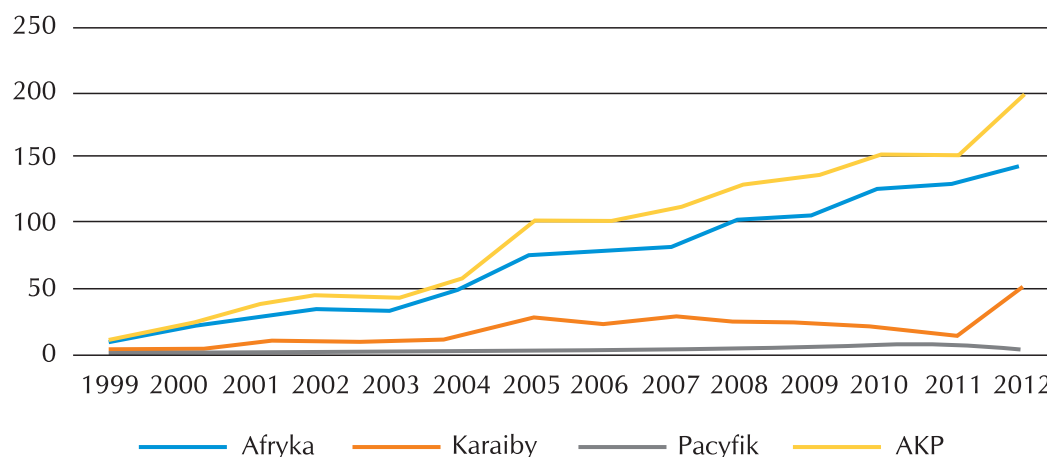
Wykres 10. Polski import z krajów AKP w latach 2005–2014 (mld euro)



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

Kraje AKP są również dla Polski coraz ciekawszym partnerem, jeśli chodzi o lokowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wartość polskich inwestycji w krajach AKP w 2012 r. wyniosła 196 mln euro (z czego 142 mln w krajach afrykańskich), co stanowiło 0,45% wszystkich polskich projektów ulokowanych za granicą. Należy zauważyć, że w latach 2000–2012 wartość polskich inwestycji wzrosła niemal dziesięciokrotnie.

Wykres 11. Polskie inwestycje bezpośrednie w krajach AKP w latach 1999–2012 (mln euro)



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

5.2. Znaczenie umowy z Kotonu dla Polski

Wobec ograniczonych własnych kontaktów Polska przyjęła umowę z Kotonu podczas swojej akcesji do UE w 2004 r. jako część *acquis* wspólnotowego. W dużej mierze było to postrzegane jako pewien niechciany koszt członkostwa w Unii (w związku z koniecznością wpłat do EFR), równoważony jednak przez szereg korzyści płynących z akcesji. Przez lata Polska nie odgrywała też ważnej roli w kształtowaniu relacji UE–AKP, zostawiając te kwestie „starszym” krajom członkowskim, mającym żywotne interesy w tych częściach świata. Chociaż Polska zyskała teoretycznie możliwość kształtowania relacji z 78 krajami AKP, w praktyce w niewielkim stopniu z niej korzystała.

Według polskich dyplomatów główne korzyści z umowy dla Polski to stworzenie podstawy prawno-traktatowej do relacji z krajami AKP, większy dostęp do informacji o sytuacji w tych państwach i działaniach Unii oraz częstsze kontakty z przedstawicielami tych krajów. Polscy przedstawiciele mogą powoływać się na swoją kontrybucję do EFR w rozmowach z partnerami z AKP jako na wymierny dowód zaangażowania w rozwój tych krajów. Polska może zyskać również na otwarciu rynków AKP na jej produkty czy na udziale firm w kontraktach i grantach finansowanych z EFR. Możliwość „schowania” się za Unią w podejmowaniu kwestii wrażliwych (np. krytyka naruszeń praw człowieka), jak też uzyskania wsparcia UE w rozwiązywaniu problemów i sporów, stanowi dodatkową wartość. Dla Polski duże znaczenie ma promowanie europejskich wartości, praw człowieka, demokracji i rządów prawa w krajach AKP. Jednak z większości tych możliwości Polska i tak nie korzysta z uwagi na ograniczone kontakty i interesy w tych państwach.

Polscy dyplomaci i urzędnicy dostrzegają wszechstronny charakter umowy z Kotonu, która teoretycznie daje doskonałe narzędzia wpływu i kształtowania sytuacji w regionie AKP, jednak podkreślają trudności ze wdrożeniem porozumienia. Szczególnie frustrująca jest nieskuteczność

UE w wykorzystaniu artykułu 96 do promowania wartości. Urzędnicy zwracają też uwagę na dużą korupcję, marnotrawstwo środków i nieefektywność programów rozwojowych w ramach EFR. Szantaż moralny (negatywne skutki dla ludności) i trudności techniczne wskazywane przez Komisję i niektóre kraje członkowskie jako bariery w częstszym stosowaniu sankcji osłabiają skuteczność Unii. Dlatego zdaniem jednego z rozmówców „Unia ma potężną broń atomową w postaci artykułu 96, ale z niej rzadko korzysta”. Polska nie ma też wpływu na programowanie i zarządzanie EFR – przy obecnym kluczu wpłat ma w Komitecie EFR jedynie 20 głosów na 1000.

W rezultacie najważniejszą i najbardziej odczuwalną dla Polski konsekwencją dołączenia do umowy z Kotonu była konieczność rozpoczęcia wpłat na EFR. Polska razem z innymi „nowymi” krajami członkowskimi wynegocjowała odroczenie rozpoczęcia przekazywania składek (zaczęło się dopiero od 10. EFR) i upust w wysokości 1/3 standardowej kontrybucji do budżetu ogólnego UE. W efekcie składka Polski do 10. EFR wyniosła 1,3% budżetu Funduszu, tj. ok. 295 mln euro. W związku z proporcjonalnym wzrostem polskiej wpłaty do budżetu ogólnego UE w latach 2014–2020 składka zwiększyła się do 2,01%, co oznaczało podwojenie wartości absolutnej do ponad 600 mln euro (zob. tabela 1).

Pierwszej wpłaty do EFR Polska dokonała dopiero w 2011 r. w wysokości 31,718 mln euro. Kwota ta systematycznie rośnie: 33,8 mln euro w 2012 r., 33,350 mln euro w 2013 r., 40,876 mln euro w 2014 r. oraz ok. 46,8 mln euro w 2015 r. W sumie do połowy 2015 r. Polska przekazała na rzecz EFR 164,894 mln euro, czyli nieco ponad połowę z zaplanowanej składki do 10. EFR. Według wstępnych szacunków Komisji Europejskiej wpłaty w kolejnych latach wyniosą: 66,3 mln euro w 2016 r., 60,352 mln euro w 2017 r. oraz 72,857 mln euro w 2018 r. Dopiero w 2017 r. Polska rozpocznie wpłaty do 11. EFR. Przekazy te są wliczane do wartości polskiej ODA i należą do największych pozycji w budżecie pomocowym kraju, oprócz części składki ogólnej do budżetu UE, kwalifikowanej jako ODA. Wobec niewielkiej wartości pomocy dwustronnej wpłaty na pomoc rozwojową UE sprawiają, że ponad 80% polskiej pomocy przekazywane jest kanałami wielostronnymi. Jednocześnie prawne zobowiązanie do przekazywania składek do EFR wymusza zwiększanie wartości pomocy rozwojowej i pozwala na poprawę statystyki wydatków na pomoc rozwojową, która należy w Polsce wciąż do najniższych w UE (0,08% PKB w 2014 r.).

Jak zauważono w uzasadnieniu ustawy z marca 2014 r. do umowy o współfinansowaniu EFR na lata 2014–2020, „może ona stworzyć polskim przedsiębiorcom warunki do potencjalnych działań przez możliwość przystępowania do przetargów organizowanych przez Komisję Europejską w ramach realizacji projektów rozwojowych na rzecz państw AKP, krajów i terytoriów zamorskich, finansowanych przez EFR”⁷³. Co ciekawe, taką szansę eksperci dostrzegali już w 2003 r., analizując konsekwencje przystąpienia Polski do umowy z Kotonu⁷⁴. Jak na razie jednak wskazuje się na niewielką aktywność polskich podmiotów w przetargach organizowanych w ramach EFR, a tym samym niewielkie korzyści finansowe dla polskiego biznesu. Małe zaangażowanie polskich firm i instytucji może wynikać m.in. z niewielkiego jak dotąd zainteresowania rynkami pozaeuropejskimi, niedostatecznej wiedzy o projektach EFR oraz doświadczenia w ich realizacji, jak również z obawy przed kosztami uczestnictwa (procedury biurokratyczne, przygotowanie dokumentacji itp.)⁷⁵.

⁷³ *Uzasadnienie do Ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o ratyfikacji Umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, zebranych w Radzie, w sprawie finansowania pomocy unijnej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 zgodnie z umową o partnerstwie AKP–UE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzonej w Luksemburgu i w Brukseli, odpowiednio dnia 24 i 26 czerwca 2013 r.*, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A9B63B8075F2903BC1257C290042B9CC/\\$File/1927-uzasadnienie.docx](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A9B63B8075F2903BC1257C290042B9CC/$File/1927-uzasadnienie.docx).

⁷⁴ Zob. T. Kołodziej (red.), *op. cit.*

⁷⁵ Zob. szerzej o współpracy polskich firm z organizacjami międzynarodowymi: P. Kugiel, *Udział sektora prywatnego w wielostronnej pomocy rozwojowej. Szanse dla Polski*, Raport PISM, Warszawa, sierpień 2015, www.pism.pl/publikacje/Raporty_PISM_Udzial_sektora_prywatnego_w_wielostronnej_pomocy_rozwojowej_Szanse_dla_Polski.

5.3. Preferowane scenariusze

Z perspektywy Polski specjalne relacje z krajami AKP wydają się dziedzictwem kolonializmu, nieprzystającym do realiów międzynarodowych drugiej dekady XXI w. Ze względu na ograniczoną przydatność umowy z Kotonu dla UE i brak ważnych interesów dwustronnych w relacjach z AKP, nieprzedłużenie porozumienia (tzw. opcja zerowa) nie jest dla Polski scenariuszem złym. Można przyjąć, że w takim wypadku relacje UE z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku rozwijałyby się nadal w ramach układów międzyregionalnych lub porozumień dwustronnych, bez wyraźnego uszczerbku dla interesów unijnych. Dla Polski rozwiązanie ram formalno-prawnych umowy z Kotonu nie miałyby większego znaczenia, gdyż do tej pory nie odgrywała ona szczególnej roli w polskich relacjach z krajami AKP. O ile całkowita rezygnacja z EFR lub innego instrumentu finansowania pomocy rozwojowej dla państw AKP wydaje się niemożliwa, o tyle niewykluczona jest naturalna budżetyzacja EFR przy ewentualnym ograniczeniu jego wysokości w najbliższej perspektywie i skupieniu się na krajach najbardziej potrzebujących wsparcia. Oznaczałoby to jedynie nieznaczne zwiększenie – jeśli nie zmniejszenie – polskiej składki na EFR (lub inny instrument budżetowy dla krajów AKP). Uzyskane w ten sposób wymierne korzyści finansowe można by przeznaczyć na poszerzenie puli środków na pomoc dwustronną dla Afryki, tak aby całościowa wysokość ODA nie została mocno pomniejszona. Takie rozwiązanie z wielu względów – politycznych, instytucjonalnych i formalnych – jest jednak mało prawdopodobne.

Innym preferowanym przez Polskę, a bardziej realistycznym scenariuszem byłoby zachowanie formalne porozumienia *à la* umowa z Kotonu jako „umowy parasolowej” przy faktycznej regionalizacji relacji z AKP. Można przypuszczać, że takie rozwiązanie przejściowe pozwoliłoby na zacieśnienie współpracy UE z poszczególnymi regionami w tych sprawach, w których obie strony mają więcej wspólnych interesów. Takie „łżejsze” porozumienie wyznaczałoby jedynie ogólne cele, wartości i kierunki współpracy, ograniczyłoby wspólne instytucje i nie musiałoby mieć formy formalno-prawnej, dzięki czemu nie wymagałoby ratyfikacji przez kraje członkowskie. Bardziej szczegółowe porozumienia Unia zawarłaby z organizacjami reprezentującymi poszczególne regiony. Dla Polski oznaczałoby to możliwość skupienia większej uwagi na relacjach z Afryką przy jednoczesnym zachowaniu podstaw formalnych do relacji z całą grupą AKP. Wydaje się prawdopodobne, że także w tym przypadku może dojść do budżetyzacji EFR, przy czym środki przeznaczone na ten cel pozostaną większe niż w pierwszym scenariuszu. W końcu, najmniej korzystnym dla Polski scenariuszem byłoby zwyczajne przedłużenie umowy z Kotonu i kontynuowanie współpracy w dzisiejszej formie.

Jeśli chodzi o zmianę formuły partnerstwa na wymagającą budżetyzacji EFR, Polska nie powinna z góry odrzucać takiej ewentualności, gdyż zwiększy ona przejrzystość, kontrolę demokratyczną i uporządkuje instrumenty rozwojowe UE. Polska dyplomacja w przyszłych negocjacjach powinna zadbać szczególnie o korzystne wyznaczenie klucza wpłat do EFR i zabiegać o to, by budżetyzacji nie przeprowadzono kosztem cięć i przesunięć z innych pozycji budżetowych (głównie funduszy strukturalnych lub innych zadań działu IV – „Globalny wymiar Europy”).

Przyszłość relacji UE–AKP nie jest priorytetową kwestią dla Polski, która nie ma bezpośredniego interesu w odnowieniu porozumienia w obecnej formie. Mimo to może po raz pierwszy uczestniczyć w negocjacjach ram współpracy obu partnerów, a nie tylko przyjąć istniejące już rozwiązania. Jako największy kraj spośród nowych członków Unii i coraz aktywniejszy gracz na arenie międzynarodowej, musi wypracować jasne i racjonalne stanowisko w sprawie przyszłości tych relacji. Powinna uwzględniać przy tym zarówno własne interesy, jak i dobro UE oraz potrzeby krajów AKP. Należy pamiętać, że umiejętne prowadzenie tych negocjacji może mieć wpływ na negocjacje wewnętrzne w UE w innych kwestiach (takich jak polityka klimatyczna czy nowa perspektywa finansowa) i na relacje dwustronne z krajami AKP (np. w sprawie poparcia polskiej kandydatury na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ).

Podsumowanie i wnioski

Wygaśnięcie umowy z Kotonu stanowi okazję do szczegółowego przeglądu, oceny i ewentualnej modyfikacji relacji UE z AKP. W związku z rozpoczynającymi się wkrótce negocjacjami na temat przyszłości partnerstwa po 2020 r. należy rozważyć różne modele współpracy, aby nowe rozwiązania jak najlepiej służyły interesom zarówno UE, jak i krajów AKP. Automatyczne przedłużenie *status quo* wydaje się najmniej atrakcyjną opcją. Zmiany w globalnym układzie sił, nowa agenda współpracy rozwojowej po 2015 r., rozszerzenie UE i rosnące różnice pomiędzy członkami grupy AKP stawiają pod znakiem zapytania celowość kontynuowania umowy, jako reliktu czasów kolonialnych. Wstępna ocena pozwala stwierdzić, że specjalne warunki partnerstwa UE–AKP nie przynoszą wymiernych i spodziewanych rezultatów. Potrzebne będzie zatem nowe rozwiązanie, które umożliwi relacjom UE–AKP wejście na nowe tory.

Wprawdzie Komisja Europejska wydaje się dążyć do przedłużenia umowy z AKP w jakiejś formie, jednak propozycja ta napotyka silny opór wielu państw członkowskich domagających się poważnych zmian, wyrażony m.in. w liście do Komisji Europejskiej 24 państw członkowskich wystosowanym wiosną 2015 r. Jednocześnie względy historyczne, dorobek prawny umowy z Kotonu, interesy wielu grup (m.in. członków AKP, DG DEVCO, firm i organizacji pozarządowych korzystających z funduszy EFR) oraz rozbudowana maszyna biurokratyczna (np. Sekretariat AKP w Brukseli) powodują, że całkowite wygaśnięcie umowy wydaje się mało prawdopodobne. Na obecnym etapie nie ma zgody wszystkich państw UE co do przyszłego charakteru porozumienia, zwłaszcza że sama dyskusja jest na początkowym etapie. Obok krajów oczekujących daleko idącej rewizji relacji, istnieje też grupa państw gotowa poprzeć propozycje Komisji i kontynuować partnerstwo z AKP w podobnej formie jak dotychczas. W tej sytuacji konieczne będzie przygotowanie przez Komisję pogłębionej oceny rezultatów funkcjonowania umowy. Unia powinna także przedstawić wizję relacji z AKP w dłuższej perspektywie (np. jak mają wyglądać za 10–20 lat), określić własne interesy w stosunku do AKP i przemyśleć swoją rolę wobec zmian w porządku globalnym. Potrzebne będzie też znalezienie nowej formuły promowania demokracji i praw człowieka, tak by nie rodziło to oporu i napięć oraz było możliwe do osiągnięcia nie poprzez bezpośrednią presję. Na podstawie dokonanej analizy można wskazać kilka ogólnych wniosków i obserwacji przydatnych w debacie na temat przyszłości relacji UE–AKP.

- **Region AKP pozostanie dla UE ważnym partnerem po 2020 r.**, jednak otwarta jest kwestia najlepszego formatu przyszłej współpracy. UE ma nie tylko moralny obowiązek, ale i praktyczny interes w dalszym wspieraniu krajów AKP na ścieżce rozwoju w celu budowy bardziej równego, sprawiedliwego i stabilnego porządku międzynarodowego. Kraje AKP mogą być stałym źródłem niestabilności, migracji, konfliktów, ale mogą też dawać nowe szanse na współpracę polityczną i gospodarczą. Pomoc dla AKP powinna być oparta już nie na historycznej winie, ale na wierze we wspólną przyszłość.
- **Charakter nowego partnerstwa z UE zależy w dużym stopniu od samej grupy AKP**, jej spójności i skuteczności. Po ponad 40 latach funkcjonowania grupa nadal wydaje się bytem sztucznym, istniejącym głównie w relacjach z UE i pozbawionym wyraźnej tożsamości. Także umowa z Kotonu nie przyczyniła się w decydujący sposób do wzmocnienia grupy, która wydaje się dziś jeszcze bardziej heterogeniczna niż dawniej. W istocie jest to organizacja obejmująca kraje oddalone od siebie o tysiące kilometrów, będące na innym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i zmagające się z innymi wyzwaniami. Jeżeli jej członkowie zdołają wykazać celowość istnienia ugrupowania, a także wzmocnią współpracę, przekształcając się w rzeczywistą organizację międzynarodową, i sami będą dążyli do kontynuowania specjalnego partnerstwa z UE, umożliwi to odnowienie jeszcze silniejszego porozumienia. Jeśli jednak same kraje AKP nie znajdą uzasadnienia

dla istnienia jako jedna grupa, to UE tym bardziej nie powinna kontynuować współpracy w dotychczasowej formie.

- **Kontynuacja umowy z Kotonu po 2020 r. nie jest niezbędna do realizacji celów UE i Polski w krajach AKP.** Dotychczasowe efekty wdrażania umowy wydają się nie spełniać pokładanych w niej oczekiwań, a jednocześnie pojawiają się alternatywne możliwości współpracy. Skuteczność UE w wywieraniu wpływu w krajach AKP okazała się ograniczona, a korzyści ze wspólnego działania na forum międzynarodowym – przeceniane. Uzgodnienie porozumień EPA znosi potrzebę kontynuacji filaru gospodarczego, a stworzenie ram współpracy z organizacjami regionalnymi przenosi na nie dużą część dialogu politycznego. Z kolei pomoc rozwojowa, stanowiąca główną treść partnerstwa, nie potrzebuje nowej formalnej umowy, gdyż może być realizowana za pośrednictwem innych instrumentów. W wielobiegunowym świecie zmniejszyło się znaczenie relacji UE–AKP dla obu stron i zachodzi potrzeba wypracowania nowej formuły współpracy.
- **Partnerstwo UE–AKP jest asymetryczne** i takim pozostanie, póki pomoc rozwojowa będzie najważniejszym wymiarem współpracy, a różnice w poziomie rozwoju będą tak wyraźne. Dlatego państwa po obu stronach często mają odmienne interesy. Przyszłe relacje UE–AKP powinny więc, zamiast na wspólnych wartościach, opierać się na kilku wspólnie zdefiniowanych interesach. Unia musi być bardziej realistyczna i pragmatyczna w określaniu swoich relacji z AKP.
- **Obecnie najbardziej prawdopodobnym rozwiązaniem wydaje się zastąpienie umowy z Kotonu przez „umowę parosolową”,** w ramach której silniej rozwijać się będzie współpraca UE z poszczególnymi regionami. Tworząc porozumienia EPA i rozwijając dialog polityczny z organizacjami regionalnymi, UE wykonała już ważny krok w kierunku regionalizacji i teraz powinna zrobić następny. Do ustalenia pozostanie skład tych regionów (np. czy region afrykański obejmie także kraje Afryki Północnej), a nawet subregionów (głównie w odniesieniu do Afryki). Regionalizacja pozwoli na lepsze dopasowanie współpracy do odmiennych potrzeb i interesów każdego regionu (*tailor made approach*) oraz na poprawę jej spójności i skuteczności. Problemy związane z regionalizacją partnerstwa (np. budżetyzacja EFR, przyszłość APF) są jedynie techniczne i można je stosunkowo łatwo rozwiązać przy woli politycznej stron. Taki scenariusz jest korzystny także dla Polski, mogłaby ona bowiem aktywniej włączyć się w relacje w regionie, w którym ma największe interesy (Afryka).
- **Efektywność przyszłego porozumienia z AKP nie zależy od zachowania jego prawnie wiążącego charakteru.** Chociaż przyjęty format umowy międzynarodowej i wbudowane mechanizmy wzajemnej kontroli wskazywane są często jako jej wartość dodana, w praktyce nie ma wielu jednoznacznych dowodów na potwierdzenie tej tezy. Stosowanie konkretnych postanowień jest niezwykle problematyczne, a dodatkowo sprawia wrażenie narzucania przez UE własnych rozwiązań, co budzi opór części krajów AKP. Działania te bywają postrzegane jako przejaw neokolonializmu, co nie służy budowie zaufania. Jednocześnie formalizacja współpracy oznacza zmniejszenie elastyczności i trudności z dostosowaniem się do zmieniających się warunków międzynarodowych. Problemem może być też uzyskanie ratyfikacji nowego porozumienia przez większość krajów w przypadku zachowania formuły umowy międzynarodowej. Ponadto można przypuszczać, że uzgodnienie po 2020 r. tak ambitnej i sformalizowanej umowy nie będzie łatwe, gdyż strona AKP może nie zaakceptować jej najbardziej kontrowersyjnych elementów (dotyczących np. stosowania sankcji, Międzynarodowego Trybunału Karnego, praw mniejszości seksualnych). Względy te przemawiają zatem za bardziej luźną formułą porozumienia, jaką jest deklaracja polityczna. Także przykłady współpracy UE z innymi regionami i krajami

pokazują, że porozumienie o charakterze umowy międzynarodowej nie jest niezbędne do realizacji interesów UE.

- **Niezależnie od formy przyszłego partnerstwa prawdopodobne wydaje się włączenie Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu ogólnego UE po 2020 r.** Rozważano to już w przeszłości, a obecnie nadarza się ku temu szczególna okazja, także z uwagi na zbieżność perspektyw finansowych. Nieuzasadnione są obawy o to, że budżetyzacja naruszy zasadę wzajemności, przewidywalności i własności zawartą w EFR, gdyż inne instrumenty (DCI, ENI) podlegają dziś podobnej logice i procedurom. Harmonizacja wszystkich instrumentów w ramach jednych zasad prawnych i wartości powinna wzmocnić spójność i efektywność unijnej polityki zagranicznej i współpracy rozwojowej. Jednocześnie można założyć, że pomoc dla AKP w kolejnej edycji funduszu nie będzie już tak hojna (ze względu na kryzys finansowy w Europie, kryzys w sąsiedztwie, zmiany w AKP). Polska powinna przede wszystkim zadbać o to, by budżetyzacja nie spowodowała przesunięcia środków z innych działów budżetu ogólnego UE, zwłaszcza z polityki spójności.
- **Nowe porozumienie powinno wpisywać się w Cele Zrównoważonego Rozwoju** oraz gwarantować spójność polityk na rzecz rozwoju. Należy kontynuować wsparcie dla AKP, a jednocześnie stwarzać warunki do współpracy gospodarczej z UE w ramach podejścia *win-win*. Przejawem myślenia życzeniowego jest założenie, że nowe partnerstwo mogłoby być oparte na wspólnych wartościach, co prowadziłoby do ściślejszej współpracy na forum ONZ czy WTO i wzmacniałoby globalną pozycję UE. Zamiast tego należy się skupić na tych obszarach, gdzie może występować pewna zbieżność interesów. Można tu wymienić przede wszystkim zmiany klimatyczne, walkę z terroryzmem czy ochronę szlaków morskich. Ponadto Cele Zrównoważonego Rozwoju stwarzają wiele możliwości współpracy, np. w zakresie ochrony oceanów i klimatu, rozwoju miast, edukacji czy ochrony zdrowia.
- **Polska nie ma bezpośredniego interesu w przedłużeniu obowiązywania umowy z Kotonu**, powinno jej jednak zależeć na zacieśnianiu relacji UE z krajami AKP i budowie równoprawnego partnerstwa w celu wzmacniania stabilności i efektywności porządku globalnego. Ważne będzie wskazanie, na czym ma się w przyszłości koncentrować współpraca obu partnerów (rozwój państw AKP, stabilizacja, ograniczenie migracji, ochrona praw człowieka, dobre rządzenie). Strona polska powinna klarownie określić swoje oczekiwania wobec krajów AKP, jak również własne interesy, poza ogólną promocją kontaktów gospodarczych. Przede wszystkim należy ustalić, na jakich obszarach współpracy warto się skupić (np. rolnictwie, edukacji, promocji praw człowieka, zmianach klimatycznych). Należy również zdecydować, czy wraz z UE zwiększać wsparcie zwłaszcza dla krajów LDC, czy też Polska powinna być raczej adwokatem krajów MIC, gdzie istnieje ryzyko pułapki średniego dochodu i miliony ludzi nadal żyją w biedzie.
- **Polska – największe państwo spośród nowych członków UE i dziesiąty największy partner gospodarczy AKP w Unii – powinna odgrywać aktywną rolę w kształtowaniu relacji UE–AKP.** Jako kraj nieobarczony dziedzictwem kolonialnym, może wnieść do tych relacji także świeże spojrzenie i impuls do potrzebnych zmian. Jest to również dla Polski okazja, aby podkreślić swoje zaangażowanie w formułowanie polityki globalnej UE oraz zainteresowanie współpracą z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku.
- Aby odegrać konstruktywną rolę w procesie negocjacyjnym, **Polska musi jednak rozpocząć pogłębioną debatę na temat swojej kompleksowej strategii wobec krajów AKP.** Należy określić interesy Polski, sposoby ich realizacji (w tym na poziomie UE) oraz preferowane kierunki rozwoju relacji dwustronnych. Niezbędna do tego jest współpraca międzyresortowa i dyskusja na temat najlepszych rozwiązań dla Polski, uwzględniająca koszty i korzyści z partnerstwa UE z krajami AKP. Utworzenie międzyresortowej grupy

roboczej, złożonej m.in. z przedstawicieli MSZ, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów czy instytucji wspierających uzyskiwanie kontraktów z EFR (np. PARP), pozwoliłoby sformułować cele Polski w negocjacjach nad kształtem partnerstwa UE–AKP.

- Z polskiej perspektywy najlepsza wydaje się **koncentracja na współpracy z poszczególnymi regionami AKP**. Warto zwracać uwagę na możliwość wykorzystania do tego istniejących już mechanizmów (w tym Strategii UE na rzecz Afryki) i ich rozwijania, bez konieczności podpisywania umowy ramowej obejmującej całą grupę AKP. Rozwiązanie to pozwoli na polepszenie warunków do realizacji interesów w Afryce, gdzie Polska upatruje największe szanse współpracy. Także dla Unii, ze względu na bliskość geograficzną, duży potencjał demograficzny i gospodarczy, właśnie Afryka jest najbardziej perspektywnym partnerem. Jeżeli jednak w UE będzie widoczna silna presja na wynegocjowanie „umowy parasolowej” z całą grupą AKP, Polska powinna opowiadać się za pogłębioną regionalizacją. Polskie stanowisko negocjacyjne powinno być w tym przypadku elastyczne, a ewentualne ustępstwa w negocjacjach ram przyszłych stosunków UE–AKP mogą zostać wykorzystane jako argument w istotniejszych dla Polski rozmowach wewnątrz UE (np. dotyczących kolejnych wieloletnich ram finansowych).
- **W przyszłości w relacjach UE–AKP pomoc rozwojowa będzie prawdopodobnie nadal odgrywała kluczową rolę**. Polskie władze powinny wspierać w staraniach o uzyskanie kontraktów ze środków EFR rodzime podmioty, które do tej pory prawie nie korzystały z tej szansy. Może się to odbywać m.in. poprzez przekazywanie informacji o projektach i procedurach przetargowych czy organizację szkoleń dla pracowników firm zainteresowanych projektami EFR.

ANEKS

Tabela 1. Dane gospodarcze dotyczące krajów AKP, sygnatariuszy umowy z Kotonu

Kraj	Ludność (mln)	PKB (ceny bieżące, mld dol.) 2014 r.	Średni wzrost PKB w latach 2010–2014 (%)	DNB per capita, metoda Atlas (ceny bieżące, dol.) 2000 r.	Status gospodarki w 2000 r.	DNB per capita, metoda Atlas (ceny bieżące, dol.) 2014 r.	Status gospodarki w 2014 r.
Angola	22,1	131,4	4,64	390	LIC	4850	MIC
Antigua i Barbuda	0,09	1,3	-0,35	8620	UMIC	13360	HIC
Bahamy	0,38	8,5	1,08	20330	HIC	20980	HIC
Barbados	0,28	4,3	-2,81	11000	UMIC	14 960 (2012 r.)	HIC
Belize	0,34	1,6 (2013 r.)	2,67 (2010–2013)	3150	LMIC	4350 (2013 r.)	UMIC
Benin	10,6	8,7	4,46	360	LIC	810	LIC
Botswana	2	15,8	6,64	3000	LMIC	7240	UMIC
Burkina Faso	17,4	12,5	6,43	250	LIC	710	LIC
Burundi	10,5	3,1	4,25	130	LIC	270	LIC
Czad	13,2	13,9	7,10	180	LIC	980	LIC
Demokratyczna Republika Konga	69,4	33	7,73	130	LIC	380	LIC
Dominika	0,07	0,54	0,22	3600	LMIC	7070	UMIC
Dominikana	10,5	64	5,17	2630	LMIC	6030	UMIC
Dżibuti	0,88	1,6	4,67	760	LIC	1030 (2005 r.)	LIC
Erytrea	6,5	3,9	4,19	200	LIC	680	LIC
Etiopia	96,5	54,8	10,56	120	LIC	550	LIC
Fidzi	0,88	4	2,95	2230	LMIC	4540	UMIC
Gabon	1,7	17,2	5,78	3090	LMIC	9450	UMIC
Gambia	1,9	0,8	2,53	670	LIC	440	LIC
Ghana	26,4	38,6	8,55	340	LIC	1600	LMIC
Grenada	0,1	0,88	0,62	3860	LMIC	7850	UMIC
Gujana	0,8	3,2	4,73	880	LIC	4170	UMIC
Gwinea Bissau	1,7	1	2,82	190	LIC	550	LIC
Gwinea	12	6,6	2,36	380	LIC	470	LIC
Gwinea Równikowa	0,78	14,3	-0,21	880	LIC	12 640	UMIC
Haiti	10,5	8,7	1,98	380 (2004 r.)	LIC	820	LIC
Jamajka	2,7	14,4 (2013 r.)	0,55 (2010–2013)	3310	LMIC	5220	UMIC
Kamerun	22,8	32,5	4,69	600	LIC	1360	LMIC
Kenia	45,5	60,9	6,02	420	LIC	1290	LIC
Kiribati	0,1	0,17	2,21	1390	LMIC	2150	LMIC
Komory	0,75	0,65	2,86	390	LIC	820	LIC
Kongo	4,6	14,1	5,19	570	LIC	2710	LMIC

Kraj	Ludność (mln)	PKB (ceny bieżące, mld dol.) 2014 r.	Średni wzrost PKB w latach 2010–2014 (%)	DNB per capita, metoda Atlas (ceny bieżące, dol.) 2000 r.	Status gospodarki w 2000 r.	DNB per capita, metoda Atlas (ceny bieżące, dol.) 2014 r.	Status gospodarki w 2014 r.
Lesotho	2,1	2	4,70	580	LIC	1340	LMIC
Liberia	4,4	2	10,85	190	LIC	370	LIC
Madagaskar	23,6	10,6	2,03	250	LIC	440	LIC
Malawi	16,8	4,3	4,73	160	LIC	250	LIC
Mali	15,8	12	3,50	230	LIC	660	LIC
Mauretania	4	5	5,44	510	LIC	1270	LMIC
Mauritius	1,3	12,6	3,60	3870	LMIC	9710	UMIC
Mikronezja	0,1	0,32 (2013 r.)	0,25 (2010–2013)	2210	LMIC	3270 (2013 r.)	LMIC
Mozambik	26,5	16,4	7,19	230	LIC	620	LIC
Namibia	2,4	13,4	5,18	2110	LMIC	5680	UMIC
Nauru	..	..	..	...	...	...	...
Niger	18,5	8,2	6,80	170	LIC	420	LIC
Nigeria	178,5	568,5	5,74	270	LIC	2970	LMIC
Niue	..	..	..	...	...	...	...
Palau	0,02	0,25	4,12	5770	UMIC	11 110	UMIC
Papua-Nowa Gwinea	7,5	15,4 (2013 r.)	8 (2010–2013)	620	LIC	2030 (2013 r.)	LMIC
Republika Południowej Afryki	54	349,8	2,44	3140	LMIC	6800	UMIC
Republika Środkowoafrykańska	4,7	1,8	-4,92	250	LIC	330	LIC
Republika Zielonego Przylądka	0,05	1,9	2,06	1370	LMIC	3450	LMIC
Rwanda	12,1	7,9	7,12	240	LIC	700	LIC
Saint Kitts i Nevis	0,05	0,83	1,47	6910	UMIC	14 490	HIC
Saint Lucia	0,18	1,4	-0,68	4400	UMIC	7080	UMIC
Saint Vincent i Grenadyny	0,1	0,73	-0,27	3070	LMIC	6560	UMIC
Samoa	0,2	0,8	1,19	1600	LMIC	4050	LMIC
Senegal	14,5	15,6	3,44	510	LIC	1040	LIC
Seszele	0,09	1,4	5,85	7290	UMIC	13 990	HIC
Sierra Leone	6,2	4,9	10,72	160	LIC	710	LIC
Somalia	10,8	...	...	...	...	...	...
Suazi	1,3	3,4	2,23	1520	LMIC	2700	LMIC
Sudan	38,8	73,8	1,13	320	LIC	1710	LMIC
Surinam	0,5	5,3 (2013 r.)	4,1 (2010–2013)	1870	LMIC	9470 (2013 r.)	UMIC
Tanzania	50,8	49,2	6,73	310	LIC	930	LIC
Timor Wschodni	1,2	1,6	8,78	810 (2002 r.)	LIC	3120	LMIC
Togo	7	4,5	5,12	300	LIC	570	LIC

Kraj	Ludność (mln)	PKB (ceny bieżące, mld dol.) 2014 r.	Średni wzrost PKB w latach 2010–2014 (%)	DNB per capita, metoda Atlas (ceny bieżące, dol.) 2000 r.	Status gospodarki w 2000 r.	DNB per capita, metoda Atlas (ceny bieżące, dol.) 2014 r.	Status gospodarki w 2014 r.
Tonga	0,1	0,43	1,24	2030	LMIC	4290	UMIC
Trynidad i Tobago	1,3	24,4 (2013 r.)	0,43 (2010–2013)	5300	UMIC	15 500 (2013 r.)	HIC
Tuvalu	0,009	0,038 (2013 r.)	1,82 (2010–2013)	2710 (2001 r.)	LMIC	5840 (2013 r.)	UMIC
Uganda	38,8	26,3	5,41	270	LIC	680	LIC
Vanuatu	0,26	0,8 (2013 r.)	1,65 (2010–2013)	1430	LMIC	3090 (2013 r.)	LMIC
Wybrzeże Kości Słoniowej	20,8	34,3	5,31	640	LIC	1460	LMIC
Wyspy Cooka	..	..	..	...	...	...	...
Wyspy Marshalla	0,05	0,19 (2013 r.)	3,45 (2010–2013)	2850	LMIC	4300 (2013 r.)	UMIC
Wyspy Salomona	0,57	1,2	5,80	1010	LIC	1830	LMIC
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	0,2	0,33	4,34	540 (2002 r.)	LIC	1670	LMIC
Zambia	15	27	7,22	330	LIC	1680	LMIC
Zimbabwe	14,6	13,7	8,30	490	LIC	830	LIC

Źródło: Bank Światowy.

Objaśnienia:

– LIC (*low income countries*) – kraje o niskim dochodzie (1045 dol. i mniej per capita)

W 2000 r. – 44 kraje; w 2013 r. – 28 krajów

– LMIC (*low middle-income countries*) – kraje o niższym średnim dochodzie (od 1046 dol. do 4125 dol. per capita)

W 2000 r. – 22 kraje; w 2013 r. – 19 krajów

– UMIC (*upper middle-income countries*) – kraje o wyższym średnim dochodzie (od 4126 dol. do 12 735 dol. per capita)

W 2000 r. – 7 krajów; w 2013 r. – 21 krajów

– HIC (*high income countries*) – kraje o wysokim dochodzie (12 736 dol. i więcej per capita)

W 2000 r. – 1 kraj; w 2013 r. – 6 krajów

Tabela 2. Obroty handlowe poszczególnych państw UE z wszystkimi krajami AKP w 2014 r.

Kraj	Import/ Eksport	Wartość (mld euro)	Obroty (eksport + import) (mld euro)
Austria	import	0,62	1,64
	eksport	1,02	
Belgia	import	8,14	17,89
	eksport	9,75	
Bułgaria	import	0,23	0,42
	eksport	0,19	
Chorwacja	import	0,1	0,17
	eksport	0,07	
Cypr	import	0,014	0,054
	eksport	0,04	
Czechy	import	0,2	0,92
	eksport	0,72	
Dania	import	0,65	1,59
	eksport	0,94	
Estonia	import	0,01	0,07
	eksport	0,06	
Finlandia	import	0,63	1,48
	eksport	0,85	
Francja	import	11,18	24,04
	eksport	12,86	
Grecja	import	0,47	0,78
	eksport	0,31	
Hiszpania	import	13,78	18,41
	eksport	4,63	
Holandia	import	15	26,3
	eksport	11,3	
Irlandia	import	0,46	1,52
	eksport	1,06	
Litwa	import	0,03	0,15
	eksport	0,12	
Luksemburg	import	0,007	0,157
	eksport	0,15	
Łotwa	import	0,008	0,098
	eksport	0,09	
Malta	import	0,07	0,14
	eksport	0,07	
Niemcy	import	10,53	25,19
	eksport	14,66	
Polska	import	1,4	3,28
	eksport	1,88	
Portugalia	import	3,45	7,92
	eksport	4,47	
Rumunia	import	0,19	0,75
	eksport	0,56	
Słowacja	import	0,02	0,17
	eksport	0,15	
Słowenia	import	0,14	0,22
	eksport	0,08	

Kraj	Import/ Eksport	Wartość (mld euro)	Obroty (eksport + import) (mld euro)
Szwecja	import	1,76	3,66
	eksport	1,9	
Węgry	import	0,04	0,48
	eksport	0,44	
Wielka Brytania	import	13,58	22,45
	eksport	8,87	
Włochy	import	7,81	14,49
	eksport	6,68	

Źródło: Eurostat.

Tabela 3. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych państw UE w krajach AKP (mln euro)

	Afryka			Karaiby			Pacyfik			AKP		
	2005	2010	2012	2005	2010	2012	2005	2010	2012	2005	2010	2012
UE	b.d.	166 446	155 858	b.d.	21 431	14 878	b.d.	1102	1689	b.d.	188 979	172 428
Austria	269	435	522	426	173	160	1	0	0	696	609	682
Belgia	b.d.	-204	1080	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	122	1496
Bułgaria	0	2	3	0	9	10	0	127	171	1	138	184
Chorwacja	222	323	291	11	81	76	19	273	281	252	677	647
Cypr	62	5	b.d.	19	349	b.d.	3	-64	b.d.	84	291	b.d.
Czechy	0	0	1	0	0	b.d.	0	0	b.d.	0	0	8
Dania	539	647	900	177	411	419	42	51	331	758	1110	1649
Estonia	b.d.	2	1	0	5	3	b.d.	b.d.	0	0	7	4
Finlandia	20	75	126	204	350	b.d.	0	b.d.	b.d.	223	448	139
Francja	8207	23 144	25 845	852	739	1312	6	32	b.d.	9064	23 915	27 263
Grecja	137	122	121	0	7	0	9	9	9	146	138	130
Hiszpania	841	1531	1287	503	1705	1911	b.d.	b.d.	b.d.	1379	3272	3236
Holandia	6348	b.d.	b.d.	773	b.d.	b.d.	1	b.d.	b.d.	7122	b.d.	b.d.
Irlandia	621	89	129	0	2	-414	0	0	0	621	91	-284
Litwa	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	0	12
Luksemburg	113	1722	1542	b.d.	226	175	b.d.	0	0	121	1949	1717
Łotwa	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0
Malta	b.d.	4	473	b.d.	b.d.	-193	0	0	0	-1	3	280
Niemcy	3975	5971	5754	b.d.	202	180	b.d.	1	44	4510	6174	5979
Polska	75	127	142	27	20	50	0	6	4	101	153	196
Portugalia	1008	3497	5061	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	3424	6309	5133
Rumunia	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Słowacja	7	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	7	b.d.	0
Słowenia	60	209	217	0	0	0	0	0	0	60	209	217
Szwecja	918	2202	2157	350	b.d.	110	b.d.	b.d.	0	1271	2442	2266
Węgry	0	5	2	0	14	7	0	0	0	0	19	9
Wielka Brytania	28 536	26 320	b.d.	3005	3279	b.d.	191	173	b.d.	31 732	29 772	b.d.
Włochy	1701	1484	1920	3678	883	1025	19	7	20	5397	2374	2965

Tabela 4. Wskaźnik Human Development Index dla krajów AKP, sygnatariuszy umowy z Kotonu

Kraj	Wskaźnik HDI (2013)	Pozycja w rankingu (2013 r.)	Wskaźnik HDI (2000)	Pozycja w rankingu (2000 r.)	Zmiana w rankingu w latach 2000–2013
Wysoki poziom rozwoju (18 państw w 2013 r.)					
Bahamy	0,79	51	0,826	41	-10
Barbados	0,78	59	0,871	31	-28
Palau	0,77	60	b.d.	b.d.	
Antigua i Barbuda	0,77	61	0,8	52	-9
Mauritius	0,77	63	0,772	67	4
Trynidad i Tobago	0,77	64	0,805	50	-14
Seszele	0,76	71	0,811	47	-24
Saint Kitts i Nevis	0,75	73	0,814	44	-29
Grenada	0,74	79	0,747	83	4
Belize	0,73	84	0,784	58	-26
Fidzi	0,72	88	0,758	72	-16
Saint Vincent i Grenadyny	0,72	91	0,733	91	0
Dominika	0,72	93	0,779	61	-32
Jamajka	0,72	96	0,742	86	-10
Saint Lucia	0,71	97	0,772	66	-31
Surinam	0,70	100	0,756	74	-26
Tonga	0,70	100			
Dominikana	0,70	102	0,727	94	-8
Średni poziom rozwoju (16 państw w 2013 r.)					
Samoa	0,69	106	0,715	101	-5
Botswana	0,68	109	0,572	126	17
Gabon	0,67	112	0,637	117	5
Republika Południowej Afryki	0,66	118	0,695	107	-11
Gujana	0,64	121	0,708	103	-18
Republika Zielonego Przylądka	0,64	123	0,715	100	-23
Mikronezja	0,63	124	b.d.	b.d.	
Namibia	0,62	127	0,610	122	-5
Timor Wschodni	0,62	128	b.d.	b.d.	
Vanuatu	0,62	131	0,542	131	0
Kiribati	0,61	133	b.d.	b.d.	
Ghana	0,57	138	0,548	129	-9
Kongo	0,56	140	0,512	136	-4
Zambia	0,56	141	0,433	153	12
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	0,56	142	0,632	119	-23
Gwinea Równikowa	0,56	144	0,679	111	-33
Niski poziom rozwoju (38 państw w 2013 r.)					
Kenia	0,54	147	0,513	134	-13
Suazi	0,53	148	0,577	125	-23

Kraj	Wskaźnik HDI (2013)	Pozycja w rankingu (2013 r.)	Wskaźnik HDI (2000)	Pozycja w rankingu (2000 r.)	Zmiana w rankingu w latach 2000–2013
Angola	0,53	149	0,403	161	12
Rwanda	0,51	151	0,403	162	11
Kamerun	0,50	152	0,512	135	-17
Nigeria	0,50	152	0,462	148	-4
Madagaskar	0,50	155	0,469	147	-8
Zimbabwe	0,49	156	0,551	128	-28
Papua-Nowa Gwinea	0,49	157	0,535	133	-24
Wyspy Salomona	0,49	157	0,622	121	-36
Komory	0,49	159	0,511	137	-22
Tanzania	0,49	159	0,440	151	-8
Mauretania	0,49	161	0,438	152	-9
Lesotho	0,49	162	0,535	132	-30
Senegal	0,49	163	0,431	154	-9
Uganda	0,48	164	0,444	150	-14
Benin	0,48	165	0,420	158	-7
Sudan	0,47	166	0,499	139	-27
Togo	0,47	166	0,493	141	-25
Haiti	0,47	168	0,471	146	-22
Dżibuti	0,47	170	0,445	149	-21
Wybrzeże Kości Słoniowej	0,45	171	0,428	156	-15
Gambia	0,44	172	0,405	160	-12
Etiopia	0,44	173	0,327	168	-5
Malawi	0,41	174	0,400	163	-11
Liberia	0,41	175	b.d.	b.d.	
Mali	0,41	176	0,386	164	-12
Gwinea Bissau	0,40	177	0,349	167	-10
Mozambik	0,39	178	0,322	170	-8
Gwinea	0,39	179	0,414	159	-20
Burundi	0,39	180	0,313	171	-9
Burkina Faso	0,39	181	0,325	169	-12
Erytrea	0,38	182	0,421	157	-25
Sierra Leone	0,37	183	0,275	173	-10
Czad	0,37	184	0,365	166	-18
Republika Środkowoafrykańska	0,34	185	0,375	165	-20
Demokratyczna Republika Konga	0,34	186	0,431	155	-31
Niger	0,34	187	0,277	172	-15

– Kraje z wyższą pozycją w rankingu: 8

– Kraje z niższą pozycją w rankingu: 57

– Kraje bez zmiany w rankingu: 2

Źródło: *Human Development Report 2002, Human Development Report 2014.*

Tabela 5. Państwa AKP (sygnatariusze umowy z Kotonu) w rankingu wolności politycznej

Lata	2000			2014		
	Prawa polityczne	Prawa obywatelskie	Status	Prawa polityczne	Prawa obywatelskie	Status
Angola	6	6	NF	6	5	NF
Antigua i Barbuda	4	2	PF	2	2	F
Bahamy	1	1	F	1	1	F
Barbados	1	1	F	1	1	F
Belize	1	1	F	1	2	F
Benin	2	2	F	2	2	F
Botswana	2	2	F	3	2	F
Burkina Faso	4	4	PF	6	3	PF
Burundi	6	6	NF	6	5	NF
Czad	6	5	NF	7	6	NF
Demokratyczna Republika Konga	7	6	NF	6	6	NF
Dominika	1	1	F	1	1	F
Dominikana	2	2	F	2	3	F
Dżibuti	4	5	PF	6	5	NF
Erytrea	7	5	NF	7	7	NF
Etiopia	5	5	PF	6	6	NF
Fidżi	6	3	PF	3	4	PF
Gabon	5	4	PF	6	5	NF
Gambia	7	5	NF	6	6	NF
Ghana	2	3	F	1	2	F
Grenada	1	2	F	1	2	F
Gujana	2	2	F	2	3	F
Gwinea	6	5	NF	5	5	PF
Gwinea Bissau	4	5	PF	5	5	PF
Gwinea Równikowa	7	7	NF	7	7	NF
Haiti	6	5	NF	5	5	PF
Jamajka	2	2	F	2	3	F
Kamerun	7	6	NF	6	6	NF
Kenia	6	5	NF	4	4	PF
Kiribati	1	1	F	1	1	F
Komory	6	4	PF	3	4	PF
Kongo	6	4	PF	6	5	NF
Lesotho	4	4	PF	2	3	F
Liberia	5	6	PF	3	4	PF
Madagaskar	2	4	PF	4	4	PF
Malawi	3	3	PF	3	4	PF
Mali	2	3	F	5	4	PF
Mauretania	6	5	NF	6	5	NF
Mauritius	1	2	F	1	2	F
Mikronezja	1	2	F	1	1	F
Mozambik	3	4	PF	4	3	PF
Namibia	2	3	F	2	2	F

Lata	2000			2014		
	Prawa polityczne	Prawa obywatelskie	Status	Prawa polityczne	Prawa obywatelskie	Status
Nauru	1	3	F	1	2	F
Niger	4	4	PF	3	4	PF
Nigeria	4	4	PF	4	5	PF
Niue	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Palau	1	2	F	1	1	F
Papua-Nowa Gwinea	2	3	F	4	3	PF
Republika Południowej Afryki	1	2	F	2	2	F
Republika Środkowoafrykańska	3	4	PF	7	7	NF
Republika Zielonego Przylądka	1	2	F	1	1	F
Rwanda	7	6	NF	6	6	NF
Saint Kitts i Nevis	1	2	F	1	1	F
Saint Lucia	1	2	F	1	1	F
Saint Vincent i Grenadyny	2	1	F	1	1	F
Samoa	2	2	F	2	2	F
Senegal	3	4	PF	2	2	F
Seszele	3	3	PF	3	3	PF
Sierra Leone	4	5	PF	3	3	PF
Somalia	6	7	NF	7	7	NF
Suazi	6	5	NF	7	5	NF
Sudan	7	7	NF	7	7	NF
Surinam	1	2	F	2	2	F
Tanzania	4	4	PF	3	3	PF
Timor Wschodni	6	3	PF	3	3	PF
Togo	5	5	PF	4	4	PF
Tonga	5	3	PF	2	2	F
Trynidad i Tobago	2	2	F	2	2	F
Tuvalu	1	1	F	1	1	F
Uganda	6	5	PF	6	5	NF
Vanuatu	1	3	F	2	2	F
Wybrzeże Kości Słoniowej	6	5	PF	5	4	PF
Wyspy Cooka	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wyspy Marshalla	1	1	F	1	1	F
Wyspy Salomona	4	4	PF	3	3	PF
Wyspy Św. Tomasza i Książęca	1	2	F	2	2	F
Zambia	5	4	PF	3	4	PF
Zimbabwe	6	5	PF	5	6	NF

Źródło: The Freedom House, „Freedom in the World 2000–2001”, „Freedom in the World 2015”.

Objaśnienia:

F (free) – państwa „wolne”

PF (partly free) – państwa „częściowo wolne”

NF (not free) – państwa „niewolne”

Tabela 6. Udział państw UE w realizacji projektów z EFR w latach 2011–2013

Kraj	Liczba projektów	Wartość projektów (mln euro)
Francja	250	214,687
Wielka Brytania	299	150,852
Belgia	610	111,142
Niemcy	119	111,106
Holandia	91	101,082
Włochy	81	70,322
Dania	63	52,194
Austria	12	39,351
Hiszpania	143	26,142
Portugalia	11	23,833
Luksemburg	11	21,358
Irlandia	15	18,052
Grecja	51	6,349
Szwecja	4	3,471
Finlandia	2	0,260
Polska	1	0,125
Bułgaria	0	0
Chorwacja	0	0
Cypr	0	0
Czechy	0	0
Estonia	0	0
Węgry	0	0
Łotwa	0	0
Litwa	0	0
Malta	0	0
Rumunia	0	0
Słowacja	0	0
Słowenia	0	0
Łącznie	1763	950,3

Źródło: Komisja Europejska, Financial Transparency System.

Tabela 7. Dwustronna oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) udzielana przez kraje członkowskie UE państwom AKP w 2013 r. (mln dol.)

Państwo/Region	Afryka	Karaiby	Pacyfik	AKP
Wielka Brytania	3109,93	38,42	4,28	3152,63
Francja	1982,8	74,12	4,82	2061,74
Niemcy	1357,23	9,44	11,3	1377,97
Szwecja	883,71	5,74	0,9	890,35
Dania	572,14	-0,09	0,17	572,22
Belgia	523,8	11,24	0	535,04
Holandia	519,1	8,66	0	527,76
Hiszpania	362,42	20,35	1,59	384,36
Irlandia	328,39	2,83	0,05	331,27
Portugalia	245,38	0,1	17,33	262,81
Finlandia	235,09	4,92	0,98	240,99
Włochy	110,31	2,14	1,46	113,91
Luksemburg	111,47	1,71	0,34	113,52
Austria	66,39	0,58	0,59	67,56
Polska	43,07	0,07	0,02	43,16
Czechy	6,43	0,09	0,01	6,53
Słowacja	1,81	0	0	1,81
Grecja	1,45	0,01	0	1,46
Słowenia	1,03	0,07	0	1,1
Węgry	0,88	0,01	0	0,89
Rumunia	0,56	0,02	0	0,58
Estonia	0,56	0	0	0,56
Cypr	0,03	0	0	0,03
Łotwa	0,03	0	0	0,03
Bułgaria	0	0	0	0
Chorwacja	0	0	0	0
Litwa	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0
UE łącznie	10 464,01	180,37	43,84	10 688,22

Źródło: OECD: *Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en>, dostęp 20.09.2015.

Tabela 8. Obroty handlowe Polski z krajami AKP w 2014 r. (w mln euro)

Kraj	Import	Eksport	Obroty
Angola	2,6	28,3	30,9
Antigua i Barbuda	107,7	139,8	247,5
Bahamy	433,9	327	760,9
Barbados	55,3	34,4	89,7
Belize	0,3	11	11,3
Benin	0,5	45,2	45,7
Botswana	10,5	0,6	11,1
Burkina Faso	0,7	0,8	1,5
Burundi	0,3	0,3	0,6
Czad	0,003	3,9	3,903
Demokratyczna Republika Konga	1	2,4	3,4
Dominika	0,04	0,9	0,94
Dominikana	3	7,4	10,4
Dżibuti	0	3,8	3,8
Erytrea	0	0,1	0,1
Etiopia	0,3	28	28,3
Fidżi	0,02	0,4	0,42
Gabon	5,9	7,4	13,3
Gambia	0,001	4,4	4,401
Ghana	24,6	23,1	47,7
Grenada	1	0,03	1,03
Gujana	0	2,7	2,7
Gwinea	1,7	20,3	22
Gwinea Bissau	0	2,3	2,3
Gwinea Równikowa	0	2,6	2,6
Haiti	0,03	1,4	1,43
Jamajka	0,006	4,9	4,906
Kamerun	4,9	15,5	20,4
Kenia	11,9	40,6	52,5
Kiribati	0,003	0	0,003
Komory	0	0,2	0,2
Kongo	1,7	22,3	24
Lesotho	0,003	0,001	0,004
Liberia	97	41,8	138,8
Madagaskar	0,9	1,3	2,2
Malawi	8,4	0,6	9
Mali	0,002	2,9	2,902
Mauretania	7	16	23
Mauritius	5,9	4,9	10,8
Mikronezja	0,01	0	0,01
Mozambik	19,7	6,1	25,8
Namibia	0,16	2,2	2,36
Nauru	0,005	0	0,005
Niger	0,01	2,1	2,11
Nigeria	15	107,2	122,2
Niue	0	0	0
Palau	0	0	0
Papua-Nowa Gwinea	0,1	0,4	0,5
Republika Południowej Afryki	117,8	511,9	629,7
Republika Środkowoafrykańska	0,1	0,3	0,4

Kraj	Import	Eksport	Obroty
Republika Zielonego Przylądka	20,4	1,6	22
Rwanda	0,9	1,1	2
Saint Kitts i Nevis	16,7	6,1	22,8
Saint Lucia	0	0,1	0,1
Saint Vincent i Grenadyny	23,7	11,8	35,5
Samoa	0	0	0
Senegal	14,5	35	49,5
Seszele	0,002	1,6	1,602
Sierra Leone	2,6	2	4,6
Somalia	0	0,3	0,3
Suazi	0,006	0,003	0,009
Sudan	31,7	14,1	45,8
Surinam	0,001	3,9	3,901
Tanzania	12	13,1	25,1
Timor Wschodni	0,002	0,03	0,032
Togo	4,8	13,6	18,4
Tonga	0	0	0
Trynidad i Tobago	0,01	1,3	1,31
Tuvalu	0	0	0
Uganda	12,3	23	35,3
Vanuatu	6,5	122,9	129,4
Wybrzeże Kości Słoniowej	122	13,5	135,5
Wyspy Cooka	0	0	0
Wyspy Marshalla	161,3	118,3	279,6
Wyspy Salomona	0	0,001	0,001
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	0,003	0,001	0,004
Zambia	1,1	7,1	8,2
Zimbabwe	21,1	14,2	35,3

Źródło: Eurostat: Easy Comext.

Tabela 9. Dziesięciu największych partnerów handlowych Polski wśród państw AKP (obroty handlowe, mln euro)

Bahamy	760,9
Republika Południowej Afryki	629,7
Wyspy Marshalla	279,6
Antigua i Barbuda	247,5
Liberia	138,8
Wybrzeże Kości Słoniowej	135,5
Vanuatu	129,4
Nigeria	122,2
Barbados	89,7
Kenia	52,5
Łącznie	2585,8
Łącznie AKP	3285,2

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

Tabela 10. Polskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne w krajach AKP (mln euro)

Region/ Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afryka	10	19	28	36	32	48	75	78	81	102	106	127	130	142
Karaiby	1	2	10	9	10	11	27	23	30	25	25	20	15	50
Pacyfik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	6	5	4
AKP	11	21	38	46	42	59	101	101	111	130	134	153	150	196
Świat	1019	1094	1312	1387	1709	2456	5305	10 878	14 351	17 111	20 527	33 141	40 510	43 644
AKP/ Świat (%)	1,08	1,92	2,90	3,32	2,46	2,40	1,90	0,93	0,77	0,76	0,65	0,46	0,37	0,45

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

Tabela 11. Zbieżność wybranych głosowań UE i krajów AKP w 68. i 69. sesji ZO ONZ**Wybrane głosowania w ZO ONZ w ramach 69. Sesji ZO ONZ ws.:**

1. Zakończenia embarga nałożonego przez USA na Kubę (A/Res/69/5).
2. Haskiego kodeksu postępowania proliferacji rakiet balistycznych (A/Res/69/44).
3. Wspólnych działań dot. eliminacji broni jądrowej (A/Res/69/52).
4. Układu ws. zakazu prób z bronią jądrową (CTBT) (A/Res/69/81).
5. Rozstrzygnięć pozasądowych i poprzez arbitraż (A/Res/69/182).
6. Sytuacji w zakresie respektowania praw człowieka w KRLD (A/Res/69/188).
7. Sytuacji w zakresie respektowania praw człowieka w Syrii (A/Res/69/189).
8. Sytuacji w zakresie respektowania praw człowieka w Iranie (A/Res/69/190).
9. Roli przedsiębiorczości dla rozwoju (A/Res/69/210).
10. Nowego Światowego Ładu Gospodarczego (A/Res/69/227).
11. Promocji demokratycznego i sprawiedliwego ładu światowego (A/Res/69/178).
12. Rozbrojenia nuklearnego (A/RES/69/48).
13. Ryzyka rozprzestrzeniania się broni jądrowej na Bliskim Wschodzie (A/RES/69/78).
14. Oceanów i prawa morza (A/RES/69/245).
15. Współpracy Południe–Południe (A/RES/69/239).
16. Prawa do rozwoju (A/RES/69/18).

Unia Europejska (większość państw członkowskich)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
	P	P	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	P	P	S	W	
Afryka	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Zbieżność z UE (%)
Angola	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Benin	+	+	+	+	+	+	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Botswana	+	+	+	+	W	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Burkina Faso	+	+	+	+	W	+	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	56
Burundi	+	X	X	X	+	+	+	-	+	-	-	X	X	+	-	-	38
Czad	+	+	+	+	W	+	W	X	-	-	-	-	+	+	-	-	44
Demokratyczna Republika Konga	+	X	X	X	W	W	W	W	+	-	-	X	X	+	-	-	19
Dżibuti	+	+	+	+	W	+	+	W	-	-	-	-	+	+	-	-	50
Erytrea	+	+	+	+	+	W	W	-	+	-	-	-	+	+	-	-	50
Etiopia	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Gabon	+	X	X	X	W	W	+	W	X	X	-	X	X	+	X	-	19
Gambia	+	X	X	X	W	-	+	W	+	-	-	X	X	+	-	-	25
Ghana	+	+	+	+	+	+	X	W	+	-	-	-	+	+	-	-	56
Gwinea	+	+	+	+	W	W	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	50
Gwinea Bissau	+	+	+	+	+	+	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Gwinea Równikowa	+	X	+	+	W	X	X	X	X	X	-	-	+	+	X	-	31
Kamerun	+	+	+	+	W	W	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	50
Kenia	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Komory	+	X	+	X	W	W	+	-	X	X	-	-	+	+	-	-	31
Kongo	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Lesotho	+	+	+	+	W	W	X	W	X	-	-	-	+	+	-	-	38
Liberia	+	+	+	+	W	+	+	+	X	-	-	-	+	+	-	-	56
Madagaskar	+	+	+	+	W	+	+	X	X	-	-	-	+	+	-	-	50
Malawi	+	+	+	+	W	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Mali	+	+	+	+	+	W	W	W	W	-	-	-	+	+	-	-	44

Mauretania	+	+	+	+	W	W	+	W	W	X	-	-	+	+	-	-	44
Mauritius	+	+	W	W	+	+	+	W	W	-	-	W	+	+	-	-	44
Mozambik	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Namibia	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Niger	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Nigeria	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Republika Południowej Afryki	+	+	+	+	+	W	W	W	W	-	-	-	+	+	-	-	44
Republika Środkowoafrykańska	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	69
Republika Zielonego Przylądka	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	69
Rwanda	+	+	+	+	+	+	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	56
Senegal	+	+	+	+	W	W	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	50
Seszele	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	69
Sierra Leone	+	X	X	X	+	+	+	W	+	-	-	X	+	+	-	-	44
Somalia	+	+	+	+	+	+	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Suazi	+	+	+	+	X	X	X	X	X	X	X	-	+	+	X	X	38
Sudan	+	+	+	+	W	-	W	-	-	-	-	-	+	+	-	-	38
Tanzania	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Togo	+	+	+	+	+	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	50
Uganda	+	+	W	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	38
Wybrzeże Kości Słoniowej	+	+	+	+	+	+	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	+	+	+	+	+	+	+	+	X	X	-	-	+	+	-	-	63
Zambia	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Zimbabwe	+	+	W	+	W	-	-	-	X	-	-	-	+	+	-	-	31
Ogółem (%)	100	85	83	85	35	42	50	15	67	0	0	0	92	100	0	0	47

Karaiby	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Zbieżność z UE (%)
Antigua i Barbuda	+	+	+	+	+	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	50
Bahamy	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	69
Barbados	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	69
Belize	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	69
Dominika	+	X	X	X	+	+	+	+	X	X	-	X	X	+	X	-	38
Dominikana	+	+	+	+	+	W	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	56
Grenada	+	+	+	+	+	+	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Gujana	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Haiti	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	69
Jamajka	+	+	+	+	+	+	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Saint Kitts i Nevis	+	+	+	+	+	W	+	+	X	-	-	-	+	+	-	-	56
Saint Lucia	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Saint Vincent i Grenadyny	+	+	+	+	+	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	50
Surinam	+	+	+	+	W	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	44
Trynidad i Tobago	+	+	+	+	+	W	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Ogółem (%)	100	93	93	93	80	47	67	47	87	0	0	0	93	100	0	0	56

Pacyfik	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Zbieżność z UE (%)
Fidżi	+	+	+	+	+	W	W	W	+	-	-	-	+	+	-	-	50
Kiribati	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	69
Mikronezja	W	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	-	-	69
Nauru	+	X	X	X	X	+	+	W	X	X	X	-	+	+	X	X	31
Niue	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Palau	W	+	+	+	+	+	+	+	X	-	+	+	-	+	-	-	63
Papua-Nowa Gwinea	+	+	+	+	+	+	+	W	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Samoa	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	W	-	+	+	-	-	69
Timor Wschodni	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	69
Tonga	+	+	+	+	W	W	W	W	+	W	-	-	+	+	-	-	44
Tuvalu	+	+	+	+	W	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Vanuatu	+	+	+	+	X	+	+	+	+	-	-	-	+	+	X	-	63
Wyspy Cooka	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wyspy Marshalla	W	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	-	-	69
Wyspy Salomona	+	+	+	+	+	W	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	63
Ogółem (%)	77	92	92	92	69	77	85	69	85	0	23	15	85	100	0	92	60

Ogółem zbieżność krajów AKP z UE: 54%

Zbieżność głosowań UE z krajami BRICS:

Kraj/Głosowanie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Zbieżność z UE (%)
Unia Europejska (większość państw członkowskich)	P	P	P	P	P	P	P	P	P	S	
Brazylia	+	-	-	+	+	+	+	-	+	-	60
Rosja	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-	40
Indie	+	-	-	-	+	-	-	-	+	-	20
Chiny	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	20
Republika Południowej Afryki	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	50

Wybrane głosowania w ramach 68. Sesji ZO ONZ ws.:

Zakończenia embarga nałożonego przez USA na Kubę (A/Res/68/8).

2. Układu dot. handlu bronią (A/Res/68/31).

3. Przejrzystości ws. zbrojeń (A/Res/68/43).

4. Wspólnych działań dot. eliminacji broni jądrowej (A/Res/68/51).

5. Raportu Rady ds. Praw Człowieka (A/Res 68/144).

6. Sytuacji w zakresie respektowania praw człowieka w Syrii (A/Res 68/182).

7. Sytuacji w zakresie respektowania praw człowieka w Iranie (A/Res 68/184).

8. Technologii rolniczych wykorzystywanych w polityce rozwojowej rozwoju (A/Res 68/209).

9. Integralności terytorialnej Ukrainy (A/Res 68/262).

Unia Europejska (większość państw członkowskich)	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	P	P	P	P	P	P	P	P	P

Afryka	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Zbieżność z UE (%)
Angola	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Benin	+	+	+	+	-	+	W	+	+	78

Botswana	+	+	+	+	-	+	+	+	W	78
Burkina Faso	+	+	+	+	-	+	W	+	W	67
Burundi	+	+	+	+	-	+	-	+	W	67
Czad	+	X	X	X	-	W	W	+	+	33
Demokratyczna Republika Konga	+	+	+	+	-	+	X	W	+	67
Dżibuti	+	+	W	+	-	+	W	W	W	44
Erytrea	+	W	+	+	-	W	-	+	W	44
Etiopia	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Gabon	+	+	+	+	-	+	W	+	W	67
Gambia	+	+	W	+	-	+	W	+	W	56
Ghana	+	+	+	+	-	W	W	+	X	56
Gwinea	+	+	+	+	-	+	W	X	+	67
Gwinea Bissau	+	+	+	+	-	+	W	+	X	67
Gwinea Równikowa	+	X	X	X	-	X	X	+	X	22
Kamerun	+	X	X	+	-	+	W	+	+	56
Kenia	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Komory	+	X	X	X	-	+	+	+	W	44
Kongo	+	+	+	+	-	X	W	+	X	56
Lesotho	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Liberia	+	+	+	+	-	+	+	X	+	78
Madagaskar	+	+	+	+	-	+	X	+	+	78
Malawi	+	+	W	+	-	+	+	+	+	78
Mali	+	+	+	+	-	W	W	X	W	44
Mauretania	+	W	W	+	-	+	W	W	W	33
Mauritius	+	+	+	W	-	+	W	+	+	67
Mozambik	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Namibia	+	+	+	+	-	W	W	W	W	44
Niger	+	+	+	+	-	W	W	+	+	67
Nigeria	+	+	+	+	-	W	W	+	+	67
Republika Południowej Afryki	+	+	+	+	-	W	W	W	W	44
Republika Środkowoafrykańska	+	X	X	X	X	X	X	X	+	22
Republika Zielonego Przylądka	+	+	+	+	-	W	+	+	+	78
Rwanda	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Senegal	+	+	+	+	-	+	W	+	W	67
Seszele	+	+	+	+	-	+	+	+	+	89
Sierra Leone	+	+	+	+	-	+	W	+	+	78
Somalia	+	+	+	+	-	+	-	+	+	78
Suazi	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Sudan	+	X	W	+	-	W	-	W	-	22
Tanzania	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Togo	+	+	+	+	-	W	W	+	+	67
Uganda	+	W	W	W	-	W	W	+	W	22
Wybrzeże Kości Słoniowej	+	+	+	+	-	+	W	+	X	67
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	+	+	+	+	-	+	W	+	W	67
Zambia	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Zimbabwe	+	W	W	W	-	-	-	X	-	11
Ogółem (%)	100	79	75	85	0	48	13	77	35	57

Karaiby	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Zbieżność z UE (%)
Antigua i Barbuda	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Bahamy	+	+	+	+	W	+	+	+	+	89
Barbados	+	+	+	+	-	+	+	+	+	89
Belize	+	+	+	+	-	+	+	+	X	78

Dominika	+	X	X	X	W	+	+	X	W	33
Dominikana	+	+	+	+	+	+	+	+	+	100
Grenada	+	+	+	+	W	+	W	+	X	67
Gujana	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Haiti	+	X	X	X	W	X	+	+	+	44
Jamajka	+	+	+	+	W	+	W	+	W	67
Saint Kitts i Nevis	+	+	+	+	-	W	+	X	W	56
Saint Lucia	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Saint Vincent i Grenadyny	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Surinam	+	+	+	+	-	W	W	+	W	56
Trynidad i Tobago	+	+	+	+	W	+	+	+	+	89
Ogółem (%)	100	87	87	87	7	53	53	87	33	66
Pacyfik	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Zbieżność z UE (%)
Fidzi	+	W	+	+	-	W	W	X	W	33
Kiribati	+	+	+	+	+	+	+	+	+	100
Mikronezja	W	+	+	+	+	+	+	+	+	89
Nauru	+	+	+	+	X	+	+	X	W	67
Niue	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Palau	W	+	+	+	+	+	+	+	+	89
Papua-Nowa Gwinea	+	+	+	+	W	+	+	+	+	89
Samoa	+	+	+	+	W	+	+	+	+	89
Timor Wschodni	+	+	+	+	-	+	X	+	X	67
Tonga	+	+	+	+	X	+	+	X	X	67
Tuvalu	+	+	+	+	+	+	+	+	X	89
Vanuatu	+	X	X	X	W	+	+	X	X	33
Wyspy Cooka	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Wyspy Marshalla	W	+	+	+	+	+	+	+	+	89
Wyspy Salomona	+	+	+	+	-	+	+	+	+	89
Ogółem (%)	77	85	92	92	38	92	85	69	54	76

Ogółem zbieżność krajów AKP z UE: 66%

Zbieżność głosowań UE z krajami BRICS:

Kraj/Głosowanie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Zbieżność z UE (%)
Unia Europejska (większość państw członkowskich)	P	P	P	P	S	P	P	P	P	
Brazylia	+	+	+	-	-	+	-	+	-	55
Rosja	+	-	-	-	-	-	-	+	-	22
Indie	+	-	+	-	-	-	-	+	-	33
Chiny	+	+	+	-	-	-	-	+	-	44
Republika Południowej Afryki	+	+	+	+	-	-	-	-	-	44

Objaśnienia:

P – poparcie

S – sprzeciw

+ – głosowanie takie samo, jak UE

-- głosowanie inne, niż UE

W – wstrzymanie się od głosu

X – brak głosu

Tabela 12. Napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do krajów AKP 2000–2014 (mld dol. w cenach bieżących)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Świat	1363	684	591	552	683	927	1393	1872	1490	1187	1328	1565	1403	1467	1228
Kraje rozwinięte	1125	461	415	338	390	565	930	1255	788	652	673	828	679	697	499
UE-28	687	247	284	243	197	450	535	798	308	391	359	446	365	333	258
Kraje rozwijające się	232	216	167	196	264	330	404	529	586	464	580	639	639	671	681
AKP	10	19	15	18	17	25	21	36	48	44	36	50	51	50	52
Kraje rozwijające się: Afryka	10	20	15	18	18	30	35	50	58	54	44	48	56	54	54
Kraje rozwijające się: Karaiby	2	3	2	2	3	3	3	3	7	3	3	4	6	5	5
Kraje rozwijające się: Oceania							1	1	2	2	2	2	4	3	3
Udział krajów rozwijających się w całości	17%	32%	28%	36%	39%	36%	29%	28%	39%	39%	44%	41%	46%	46%	55%
Udział AKP w całości	0,7%	2,8%	2,5%	3,3%	2,5%	2,7%	1,5%	1,9%	3,2%	3,7%	2,7%	3,2%	3,6%	3,4%	4,2%

Źródło: UNCTAD Stat.

Tabela 13. Skumulowana wartość zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach AKP 2000–2014 (mln dol. w cenach bieżących)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Świat	7204	7047	7063	8755	10 196	10 989	13 598	17 126	14 979	17 610	19 607	20 442	22 073	24 484	24 626
Kraje rozwinięte	5477	5223	5277	6675	7755	8092	9956	12 121	10 542	12 119	12 789	13 305	13 975	15 821	15 591
UE-28	2145	2113	2579	3348	3980	4252	5403	6869	6418	7152	7108	7409	7470	8324	7759
Kraje rozwijające się	1670	1741	1677	1935	2256	2639	3275	4375	4045	4905	6089	6393	7262	7748	8310
AKP	132	133	147	187	231	251	282	338	322	416	489	509	554	581	614
Kraje rozwijające się: Afryka	154	155	171	216	260	282	334	412	404	510	586	599	644	679	709
Kraje rozwijające się: Karaiby	12	15	17	19	24	28	31	34	41	45	48	52	59	64	69
Kraje rozwijające się: Oceania	2	3	3	4	4	5	7	8	11	12	16	20	23	25	28
Udział krajów rozwijających się w całości	23,18%	24,70%	23,75%	22,10%	22,13%	24,02%	24,09%	25,54%	27,00%	27,85%	31,05%	31,27%	32,90%	31,65%	33,74%
Udział AKP w całości	1,83%	1,88%	2,08%	2,14%	2,26%	2,29%	2,08%	1,97%	2,15%	2,36%	2,49%	2,49%	2,51%	2,37%	2,50%

Źródło: UNCTAD Stat

Tabela 14. Eksport dóbr i usług krajów AKP w latach 2000–2014 (mln dol. w cenach bieżących)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Świat	7941	7682	8018	9353	11 365	12 926	14 877	17 336	19 845	15 924	18 969	22 439	22 662	23 316	23 704
Kraje rozwinięte	5328	5202	5357	6201	7362	8047	9058	10 462	11 637	9422	10 718	12 376	12 155	12 493	12 881
UE-28	3053	3099	3258	3922	4701	5103	5782	6785	7503	6061	6689	7774	7495	7819	8008
Kraje rozwijające się	2441	2307	2475	2919	3688	4475	5317	6260	7382	5944	7541	9137	9559	9878	9934
AKP	146	142	146	180	227	290	334	393	479	361	461	567	564	562	546
Kraje rozwijające się: Afryka	184	179	184	230	295	382	445	532	665	483	608	687	724	700	667
Kraje rozwijające się: Karaiby	33	32	30	34	40	50	58	62	69	50	56	75	73	74	68
Kraje rozwijające się: Oceania	6	5	6	8	9	10	11	12	13	10	12	15	14	13	16
Udział krajów rozwijających się w całości	30,74%	30,03%	30,87%	31,21%	32,45%	34,62%	35,74%	36,11%	37,20%	37,33%	39,76%	40,72%	42,18%	42,36%	41,91%
Udział AKP w całości	1,84%	1,85%	1,82%	1,92%	2,00%	2,25%	2,25%	2,27%	2,41%	2,27%	2,43%	2,53%	2,49%	2,41%	2,30%

Źródło: UNCTAD Stat.

Tabela 15. Import dóbr i usług krajów AKP w latach 2000–2014 (mld dol. w cenach bieżących)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Świat	7949	7719	7994	9276	11 267	12 783	14 612	16 925	19 506	15 539	18 499	21 873	22 107	22 606	22 900
Kraje rozwinięte	5541	5392	5534	6409	7627	8488	9574	10 878	12 151	9521	10 879	12 649	12 410	12 507	12 804
UE-28	3037	3036	3140	3781	4542	5006	5722	6692	7488	5887	6520	7569	7175	7326	7407
Kraje rozwijające się	2286	2185	2302	2673	3387	3990	4656	5531	6677	5546	7040	8484	8908	9278	9350
AKP	141	147	152	182	220	272	317	386	478	401	471	577	594	602	601
Kraje rozwijające się: Afryka	165	172	182	217	271	330	381	481	612	526	604	699	743	760	774
Kraje rozwijające się: Karaiby	39	37	37	37	42	52	60	67	80	58	64	83	81	79	72
Kraje rozwijające się: Oceania	7	7	9	11	12	13	15	16	19	16	19	21	22	23	21
Udział krajów rozwijających się w całości	28,76%	28,31%	28,80%	28,81%	30,07%	31,21%	31,86%	32,68%	34,23%	35,69%	38,05%	38,79%	40,29%	41,04%	40,83%
Udział AKP w całości	1,78%	1,90%	1,90%	1,96%	1,95%	2,13%	2,17%	2,28%	2,45%	2,58%	2,55%	2,64%	2,69%	2,66%	2,62%

Źródło: UNCTAD Stat.

Tabela 16. Obroty handlowe krajów AKP w latach 2000–2014 (mln dol. w cenach bieżących)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Świat	15 890	15 401	16 012	18 629	22 632	25 709	29 490	34 262	39 351	31 463	37 468	44 312	44 770	45 922	46 605
Kraje rozwinięte	10 869	10 594	10 892	12 610	14 989	16 535	18 632	21 340	23 788	18 943	21 597	25 025	24 565	25 000	25 685
UE-28	6090	6135	6398	7702	9243	10 109	11 504	13 477	14 991	11 949	13 209	15 343	14 671	15 145	15 415
Kraje rozwijające się	4726	4493	4777	5592	7075	8465	9973	11 791	14 058	11 490	14 581	17 620	18 467	19 156	19 285
AKP	287	289	298	362	447	562	651	779	957	762	932	1144	1157	1164	1147
Kraje rozwijające się: Afryka	349	350	366	447	567	712	826	1013	1276	1010	1212	1386	1467	1460	1441
Kraje rozwijające się: Karaiby	72	69	67	72	83	102	119	129	150	108	120	158	154	153	140
Kraje rozwijające się: Oceania	13	13	15	19	20	22	25	29	31	26	31	36	37	36	38
Udział krajów rozwijających się w całości	30%	29%	30%	30%	31%	33%	34%	34%	36%	37%	39%	40%	41%	42%	41%
Udział AKP w całości	1,81%	1,88%	1,86%	1,94%	1,97%	2,19%	2,21%	2,27%	2,43%	2,42%	2,49%	2,58%	2,59%	2,53%	2,46%

Źródło: UNCTAD Stat.



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych



polska pomoc

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych jest jednym z najważniejszych think tanków w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydentom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych.

ISBN 978-83-64895-68-5 (pdf)
ISBN 978-83-64895-69-2 (pb)