

MAŁGORZATA MLECZKO

UMOWA O PARTNERSTWIE MIĘDZY KRAJAMI AFRYKI, KARAIBÓW I PACYFIKU A WSPÓLNOTA EUROPEJSKĄ I JEJ PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI - NOWA DROGA INTEGRACJI GOSPODARCZEJ?

W dniu 23 czerwca 2000 r. w Cotonou (Benin) została zawarta na okres 20 lat nowa konwencja – „Umowa o partnerstwie między krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony” (Partnership Agreement between the Members of the African, Carabbean and Pacyfic Group of States of the Part, and the European Community and its Member States, of the other Part¹).

Konwencja podpisana w Cotonou tworzy kolejny etap współpracy pomiędzy krajami ACP i UE, utrwalany przez dotychczasowe porozumienia z Lome. Czy jednak słusznie nowa umowa o partnerstwie uznana została jako przełomowe wydarzenie we wzajemnych stosunkach między tymi ugrupowaniami? Czy faktycznie porozumienie z Cotonou oznacza zerwanie z dotychczasową formą współpracy wytyczoną przez konwencje z Lome? W jaki sposób relacje pomiędzy Unią Europejską a krajami ACP zostały zmodyfikowane i dostosowane do nowych warunków gospodarki światowej?

EUROPEJSKA INTEGRACJA I WSPÓŁPRACA GOSPODARCZA - WYZWANIA

Europejska integracja i współpraca gospodarcza nie dokonuje się w międzynarodowej próżni. Nie realizuje się wyłącznie poprzez deklaracje i zapisy w dokumentach. Mechanizm działania pomiędzy podmiotami jest dynamiczny i intensywnie ewoluujący. Kraje należące do Unii Europejskiej to otwarte i silnie powiązane z innymi zewnętrznymi strukturami i podmiotami gospodarki. Ze względu na potencjał ekonomiczny tworzą ważny element gospodarki światowej. Z drugiej strony zachodzące procesy pomiędzy gospodarkami wewnątrz Wspólnoty pozostają pod wpływem wydarzeń gospodarczych i decyzji politycznych podejmowanych poza jej granicami. Zjawiska te wspólnie przyczyniają się do wzrostu międzynarodowej współ-

¹ 2000/483/EC: *Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 – Protocols – Final Act – Declarations*, „Official Journal” L 317, 15/12/2000 P. 0003 - 0353.

zależności. W tym rozumieniu idea europejskiej integracji gospodarczej wykracza poza budowanie regionalnych, instytucjonalnych form współpracy ekonomicznej i społecznej.

Wspólnoty Europejskie, tworząc integrującą gospodarkę światową, dążą do niwelowania dysproporcji ekonomicznych i społecznych, przyspieszania rozwoju gospodarczego. Dlatego działania podejmowane przez państwa członkowskie charakteryzuje „wielostronność oddziaływań” – wykraczanie poza ramy wewnętrznej integracji, poza stałych, równorzędnych partnerów.

Czy rzeczywiście zewnętrzna kooperacja Unii Europejskiej i państw członkowskich przyczynia się do zmniejszania dysproporcji rozwojowych? Czy właściwe są instrumenty stosowane w nie do końca zbadanej dziedzinie, jaką jest polityka pomocy? Czy umowa podpisana 23 czerwca w Cotonou odpowiada na wyzwania, jakie przynosi proces globalizacji? Co zmienia w partnerskich relacjach pomiędzy ACP i UE? Co zmienia w relacji Północ-Południe?

HISTORIA I EWOLUCJA WSPÓŁPRACY POMIĘDZY KRAJAMI ACP I UE

Trudno jest w pełni obiektywnie przeanalizować i ocenić mechanizmy współpracy i skutki ich działania, ponieważ odmienne były motywy, którymi kierowały się Wspólnota i kraje ACP u początku drogi wzajemnej współpracy – przy uzgadnianiu pierwszych porozumień, a także w okresie następnych dwudziestu pięciu lat. Wydaje się, że nowe porozumienie podpisane 23 czerwca 2000 r. w Cotonou, stworzone w oparciu o przeszłe etapy i formy współpracy pomiędzy rozszerzającym się ugrupowaniem krajów ACP i ewoluującą Wspólnotą Europejską (zob. tab. 1), zmierza w kierunku budowania efektywniejszej współpracy pomiędzy nierównymi ekonomicznie, społecznie, kulturowo i politycznie partnerami.

Pozytywnych kierunków zmian współpracy w polityce pomocy rozwojowej poszukiwać należy w rozległym dorobku prawnym „*acquis*” ACP-UE. Prawnym źródłem zawartych dotychczas konwencji powoływanym w Preambule, są Traktat Rzymski ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz porozumienie z Georgetown tworzące Grupę Krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (ACP)². Ten pierwszy wymieniony fundamentalny akt stwarza podstawy prawne zawierania wszystkich umów o stowarzyszeniu przez Wspólnotę Europejską z krajami trzecimi. Jest zasadniczym filarem wyznaczającym formy stowarzyszania się:

- pierwsza forma to stowarzyszenie na podstawie artykułów 182 - 187 (d. 131 - 136), regulujące stosunki krajów zamorskich i terytoriów zależnych, które zostały wskazane w załączniku IV Traktatu,
- druga forma to stowarzyszenie na podstawie artykułu 310 (d. 238) mówiącego, iż „Wspólnota może zawrzeć z państwem trzecim umowę o utwo-

² Porozumienie z Georgetown z 6 czerwca 1975 r., zmienione następnie decyzją Rady Ministrów przyjętą w trakcie 55 sesji odbywającej się w Brukseli w dniach 24 - 26 listopada 1992 r., ACP/27/O28/92.

rzeniu stowarzyszenia polegającego na wzajemnych prawach i obowiązkach, wspólnym działaniu i specjalnych sposobach postępowania”³.

Tabela 1

Etapy współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a krajami i terytoriami zamorskimi nazwanymi na mocy Porozumienia z Georgetowna grupą krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (ACP), zawarte 6 czerwca 1975 r.
(zmienione decyzją Rady Ministrów przyjętą w trakcie 55 sesji odbywającej się w Brukseli w dniach 24 - 26 listopada 1992 r. ACP/27028/92)

Rok	Nazwa porozumienia	Źródło pomocy finansowej	Liczba państw ACP	Liczba państw WE
1957	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą – część IV Traktatu Rzymskiego „Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich” Konwencja Wykonawcza w sprawie Stowarzyszenia Państw i Terytoriów Zamorskich ze Wspólnotą	Pierwszy Europejski Fundusz Rozwoju (1958 - 1963)	19	6
1963	Konwencja z Jounde I	Drugi Europejski Fundusz Rozwoju (1964 - 1969)	19	6
1969	Konwencja z Jounde II	Trzeci Europejski Fundusz Rozwoju (1964 - 1969)	19	6
1975	Konwencja z Lome I (OJ L 25/76, z 30.01.1976)	Czwarty Europejski Fundusz Rozwoju (1975 - 1979)	46	9
1979	Konwencja z Lome II (OJ L 347/80, z 22.12.1980)	Piąty Europejski Fundusz Rozwoju (1979 - 1984)	57	9
1984	Konwencja z Lome III (OJ L 86/86, z 31.03.1986)	Szesty Europejski Fundusz Rozwoju (1984 - 1989)	66	10
1989	Konwencja z Lome IV (OJ L 229/91, z 17.08.1991)	Siódmy Europejski Fundusz Rozwoju pierwszy protokół finansowy na lata 1990 - 1995	68	12
1995	Układ zmieniający IV Konwencję z Lome (ACP-CE 2163/95 OJ L 156/98)	Ósmy Europejski Fundusz Rozwoju drugi protokół finansowy na lata 1995 - 2000 oraz fundusze z Europejskiego Banku Rozwoju	71	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Komisji Europejskiej.

Umowy podpisane z byłymi koloniami krajów członkowskich WE należą do pierwszej grupy wskazanych umów stowarzyszeniowych, a zawarte z państwami ACP konwencje oparte są na **IV części Traktatu – „Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich”**⁴. Szczegółowym dokumen-

³ Negocjacje na podstawie art. 310 są prowadzone przez Komisję Europejską, natomiast umowy o stowarzyszeniu zawiera Rada Unii Europejskiej.

⁴ Artykuł 182 mówi, iż kraje członkowskie zgadzają się przyłączyć do WE nie tylko kraje europejskie, ale także te, które stanowią zamorskie terytoria utrzymujące stosunki z Belgią, Holandią, Francją i Włochami.

tem regulującym warunki i procedurę przyłączania krajów do WE jest **konwencja wykonawcza**, którą strony zawierają na podstawie art. 187, na okres 5 lat; jednak dalej artykuł dopuszcza możliwość prolongacji konwencji przez Radę w wypadku wygaśnięcia pierwszej⁵, wcześniejszej umowy.

Poza podstawą prawną umożliwiającą realizację zagranicznej polityki pomocy, w Traktacie Wspólnoty Europejskiej sformułowali **cele współpracy w zakresie rozwoju**. Generalnie opisane zamierzenia przedstawione są w poniższej tabeli⁶.

Tabela 2

Cele współpracy Wspólnoty Europejskiej na rzecz rozwoju

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - trwały rozwój gospodarczy i społeczny krajów rozwijających się, a zwłaszcza tych najmniej uprzywilejowanych; - płynna i stopniowa integracja krajów rozwijających się z gospodarką światową; - walka z ubóstwem w krajach rozwijających się; - poszanowanie praw człowieka i podstawowych swobód oraz konsolidacja demokracji, praworządności. |
|---|

Dla znalezienia odpowiedzi na postawione w temacie pracy pytanie – czy nowe porozumienie stwarza podwaliny efektywnej integracji gospodarczej – nie wystarczy analiza tekstu konwencji. Zapisy porozumienia wskazują na ważne reformy niepodjęte w dotychczasowej współpracy ACP-UE. Ambitne pod względem celów, jak i zaplanowanych instrumentów, strategie pomocy nie przekładają się samoistnie na rzeczywiste działania. Efektywnym miernikiem jest przełożenie zaplanowanych i zapisanych w konwencji celów na realnie wdrażane programy, przynoszące poprawę warunków gospodarczych w tych krajach. Uzasadnione jest zatem zbadanie jak przebiegała współpraca i w jaki sposób postawione w poprzednich umowach cele zostały skutecznie wdrożone w krajach ACP w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat?

Współpraca krajów ACP i UE sięga *konwencji* podpisanej wraz z Traktatem (konwencja wygasła w 1962 r.). Przewidywała ona wówczas zniesienie ograniczeń ilościowych i ceł we wzajemnych obrotach między członkami WE a terytoriami stowarzyszonymi. Przewidziano również możliwość swobodnego osiedlania się i zakładania spółek przez obywateli państw WE na tych obszarach. Utworzony został Fundusz Rozwoju Krajów i Terytoriów Zamorskich, który scalił byłe kolonie z WE⁷.

Pierwsze kraje członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy, zawierając nową

⁵ Przed wygaśnięciem umowy wykonawczej, Rada działając jednomyślnie określi przepisy na dalszy okres, na podstawie uzyskanych doświadczeń oraz zasad określonych w Traktacie. Por. A. Przyborowska Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Europejskie*, t. 1, Lublin 1996.

⁶ Por. art. 177 *Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej*. Działania pośrednie towarzyszące realizacji celów sformułowano w art. 183 Traktatu.

⁷ Zob. A. Cox, J. Chapman, *The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution*, Overseas Development Institute, London 1999.

umowę z 18 krajami Afryki w Jounde w 1963 r. (tzw. pierwsza konwencja z Jounde obowiązująca w latach 1964 - 1969) i ponownie po pięciu latach w 1969 r. (druga konwencja z Jounde obowiązująca w okresie 1971 - 1975) precyzowały stosunki gospodarcze z byłymi koloniami⁸. Obie wymienione konwencje z Jounde, zgodnie z postanowieniami Traktatu, przewidywały preferencje na zasadzie wzajemności⁹. Towary wspólnotowe uzyskiwały wolny dostęp do 18 krajów stowarzyszonych: cła zostały po pewnym czasie w pełni zniesione, natomiast kontyngenty importowe objęły mniejszą liczbę towarów. Kraje formalnie stowarzyszone w tym okresie, miały zapewnione takie same warunki handlu, jak kraje członkowskie EWG, jednak korzyści z całą pewnością nie były jednakowe dla obu stron – biorąc pod uwagę potencjał gospodarczy i pozycje konkurencyjną w gospodarce światowej. Ta asymetria była rekompensowana w pewnej mierze pomocą finansową Wspólnoty w formie darów i pożyczek na specjalnych warunkach, a także pomocą techniczną.

Zachodzące na arenie międzynarodowej zmiany w relacjach z krajami rozwijającymi się, dekolonizacja, relatywna siła geopolityczna ACP w kontekście zimnej wojny, ideologiczna debata na temat „nowego międzynarodowego ładu ekonomicznego”, kryzys naftowy i paliwowy w połowie lat siedemdziesiątych, a także przystąpienie Wielkiej Brytanii do EWG w 1973 r. stwarzały konieczność rewizji dotychczasowej formy współpracy. Członkostwo Zjednoczonego Królestwa poszerzało listę krajów objętych „specjalnymi” stosunkami na niezależne, rozwijające się kraje Commonwealth w Afryce, na Karaibach i Pacyfiku. Również aspiracje i oczekiwania dotychczasowych sygnatariuszy konwencji pod adresem ugrupowania uległy zmianie.

Sytuacja polityczno-gospodarcza niewątpliwie wpłynęła na postawę państw członkowskich Wspólnoty wobec krajów rozwijających się. Wymusiła opracowanie zasad i ram instytucjonalno-prawnych współpracy z krajami rozwijającymi się. Efektem prac było wynegocjowanie w 1975 r. nowego pięcioletniego porozumienia – konwencji z Lome. Objęła ona sygnatariuszy poprzedniej konwencji z Jounde, 21 krajów Commonwealth oraz 6 państw afrykańskich¹⁰. W odróżnieniu od poprzednich umów zawartych w Jounde, konwencje z Lome wprowadzały inne rozwiązania odpowiadające sytuacji, w których zostały zawierane. Zmianę dotychczasowej polityki handlowej regulującej zewnętrzne stosunki umożliwiła klauzula GATT – *enabling clause*, stanowiąca wyjątek od zasady Najwyższego Uprzywilejowania, dająca podstawy prawne zróżnicowanego traktowania partnerów w handlu międzynarodowym Wspólnoty Europejskiej¹¹.

⁸ Ibidem.

⁹ W Traktacie Rzymskim (art. 183) państwa członkowskie zobowiązały się stosować w handlu z krajami i terytoriami taki sam system, jaki stosują między sobą. Każdy kraj lub terytorium stosuje w handlu z państwami członkowskimi oraz z innymi krajami i terytoriami taki sam system, jaki stosuje wobec państwa europejskiego, z którym go łączy szczególne stosunki.

¹⁰ Por. P. Collier, P. Guillamont, *The Future of Lome: Europe's Role in African Growth*, „The World Economy”, Vol. 20, No 3, May 1997.

¹¹ Warto podkreślić fakt, iż Wspólnota Europejska jako pierwsza wprowadziła stosowanie „Generalised Systemes of Preferences” (GSP) – Powszechnych Preferencji Celnych w 1971 r. (pierwszy etap objął lata 1971 - 1981, przedłużony następnie na kolejne dziesięciolecie 1981 - 1991). Od początku GSP był postrzegany jako autonomiczny instrument polityki handlowej WE.

Biorąc pod uwagę nowe sytuacje konwencji z Lome przez długi okres były postrzegane jako innowacyjny model międzynarodowej współpracy. Stanowiły podstawę, scenariusz efektywnej kooperacji w szczególności dzięki takim elementom jak:

- **równość w partnerstwie:** stanowiło ono rdzeń przede wszystkim pierwszej konwencji, dawało krajom ACP możliwość ponoszenia własnej odpowiedzialności za zarządzanie i alokację środków pomocy rozwojowej przy wspomagającej roli WE; koncepcja partnerstwa wraz z zasadami dialogu złożyła się na definicję pojęcia „modelu z Lome”;
- **pomoc i handel:** pomoc – w formie grantów pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju finansująca pięcioletnie okresy programów inedykatywnych przygotowane dla każdego kraju ACP oraz jednostronne korzyści z uczestnictwa w handlu – obejmujące m.in. nieograniczony dostęp do rynków EWG dla blisko 99% wyrobów przemysłowych i innych produktów;
- **systemy gwarancyjne:** wyraźne określenie potrzeb stabilizacji dochodów eksportowych krajów ACP, ustanowienie Systemu Stabilizacji Dochodów Eksportowych STABEX (obowiązujący od Lome I)¹² i SYSMIN (obowiązujący od Lome II)¹³ finansowanych w całości przez kraje członkowskie Wspólnoty, odnoszą się odpowiednio do strat ACP w eksporcie towarów rolnych eksportowanych do Wspólnoty i strat w eksporcie oraz spadku produkcji minerałów krajów ACP;
- **protokoły:** oddzielne umowy dotyczące wymiany handlowej takich towarów jak: cukier, banany, rum i mięso wołowe; (zrezygnowanie ze wzajemności w relacjach handlowych między obu stronami konwencji¹⁴ – m.in. powodowały zniesienie ograniczeń ilościowych oraz środków o podobnym charakterze na import towarów z krajów ACP); w przypadku

¹² STABEX – System for the Stabilization of Export Earnings, jest to system stabilizacji dochodów z eksportu towarów rolno-spożywczych ze stowarzyszonych z WE krajów ACP w formie transferów środków finansowych ze Wspólnoty (pożyczek i bezzwrotnej pomocy). Kraje te mają zapewniony odpowiedni poziom dochodów z eksportu w okresie niższych cen światowych bądź kłęski żywnościowej. Musi być przy tym spełniony warunek tzw. zależności eksportowej, czyli dochody z eksportu danego produktu muszą stanowić przynajmniej 6% ogólnych przychodów z eksportu danego kraju (1,5% w przypadku krajów najslabiej rozwiniętych). Ocenia się, że na skutek znacznego spadku cen artykułów rolnych w latach 90 system ten nie rekompensował w pełni ponoszonych kosztów przez producentów w państwach ACP. W wyniku przyjęcia IV konwencji z Lome wprowadzono wiele restrykcji w wykorzystywaniu funduszu STABEX, dotyczących przede wszystkim ustanowienia nowych procedur transferu pieniędzy w ramach wzajemnych zobowiązań. Między innymi wymagana była zgoda Unii na wykorzystanie pieniędzy i dokonanie transferu do zainteresowanych eksporterów.

¹³ SYSMIN – System for the Stabilization of Export Earnings, jest to system stabilizacji dochodów z eksportu minerałów w celu zapewnienia stałego zaopatrzenia rynku WE w poszukiwane towary (początkowo dotyczyło to miedzi, fosforu, manganu, boksytów, aluminium oraz cyny, a obecnie wszystkich minerałów z wyjątkiem ropy naftowej i gazu ziemnego). Próg zależności eksportowej został określony w zależności od kraju na 10 - 15% globalnego eksportu w ciągu 4 lat. Warunkiem otrzymania wsparcia jest spadek o 10% produkcji lub eksportu danego surowca. W oparciu o II konwencję rozszerzono działanie systemu na cały przemysł wydobywczy minerałów, kierując środki dla przedsiębiorstw na restrukturyzację lub ratowanie, kiedy to znalazły się w trudnościach finansowych. Postanowienia IV konwencji doprowadziły do objęcia działaniem systemu SYSMIN całego przemysłu wydobywczego oraz uproszczenia procedury ubiegania się o środki finansowe.

¹⁴ Konwencja przewidywała jednostronne preferencje na rzecz krajów ACP, a nie wzajemne udogodnienia dla wszystkich jej partnerów. Państwa ACP uzyskiwały zapis iż nie muszą one na zasadzie wzajemności przyznawać żadnych ułatwień ani liberalizować dostępu do własnych rynków towarom wspólnotowym. Na kraje te nałożono jednak obowiązek przestrzegania zasady niedyskryminacji między państwami członkowskimi Wspólnoty w zakresie dostępu do swoich rynków – obowiązek przestrzegania klauzuli najwyższego uprzywilejowania.

protokołu na cukier (protokół 3 i 8) ustalono, iż zostanie zagwarantowana rentowna cena producentom, uzgadniana co roku przez obie strony, z drugiej zaś określono wielkościami dostawy do WE; w protokole 5 dotyczącym handlu bananami ustalono, iż będą stosowane środki ułatwiające eksport tych owoców do WE poprzez polepszenie warunków produkcji w krajach ACP; jeśli chodzi o handel rumem, to zostaną zniesione ograniczenia ilościowe na rum lekki, a w ich miejsce zostaną ustalone kontyngenty taryfowe na import rumu tradycyjnego, co jest uwarunkowane całkowitą liberalizacją handlu tym towarem od 1 stycznia 2001 r.; jeśli chodzi o import mięsa wołowego, to WE zagwarantowała dostęp do swojego rynku dla 39 tys. ton tego mięsa każdego roku;

- **wzajemne zobowiązania:** istotą partnerstwa na mocy konwencji nie była współpraca gospodarcza sama w sobie, ale zapewnienie odpowiednich warunków wzrostu i rozwoju gospodarczego, poszanowania prawa każdego państwa do przedstawianych swoich politycznych, kulturowych i socjalnych interesów, a także dołączonej i obowiązującej od Lome IV deklaracji poszanowania praw jednostki (art. 5) nowością była tutaj pomoc w dostosowaniach strukturalnych;
- **łączne instytucje:** wyjątkowa cecha konwencji z Lome, obejmująca współpracę na zasadzie dialogu i łącznego monitorowania kooperacji, powołała następujące instytucje: **Radę Ministrów:** składającą się z przedstawicieli rządów państw ACP i Komisji Europejskiej, **Komitet Ambasadorów:** w skład którego wchodzi przedstawiciele państw ACP, Komisji Wspólnot i państw członkowskich, **Zgromadzenie Połączonego Parlamentu:** składające się z parlamentarzystów desygnowanych przez państwo ACP z ich narodowych parlamentów oraz członków Parlamentu Europejskiego.

W KIERUNKU ZMIAN

Zawierane kolejno konwencje z Lome dowiodły, że nie są one, jak na początku lat 70 zakładano, modelem skutecznej współpracy między Europą a krajami rozwijającymi się. Zamiast istotnej zmiany jakościowej lub przynajmniej jej zainicjowania w stosunkach ACP-WE, od partnerstwa nastąpiło przesunięcie do tradycyjnej, nie do końca równej w stosunkach handlowych i pomocowych relacji, ściśle uwarunkowanej priorytetami Wspólnoty. Potrzeba kontynuacji, ciągłość w stosunkach krajów Wspólnoty z krajami ACP, pomieszczenie nowych elementów ze starymi, sprawdzonymi w czasie, rozszerzenie powiązań z krajami Afryki i słabość ACP w stosunku do innych krajów rozwijających się, utrzymywanie dotychczasowej pozycji krajów EWG (UE) w krajach ACP jak najmniejszym kosztem – wszystko to tworzyło model Lome.

Czy można w tym miejscu postawić tezę, iż współpraca z Lome była drogą wybraną dla ACP przez EWG? Czy była konwencją integrującą, w której jedną stroną były niezależne, niepodległe kraje rozwijające się, nierówni partnerzy i uzależnieni od potężnych potencjałów ekonomicznych dawców z Europy?

Dopiero lata 90 uwiarydowiły zakłócenia na linii współpracy ACP i UE. W ramach ciągle kontynuowanej i powielanej polityki na mocy konwencji z Lome, integracja gospodarcza pomiędzy krajami ACP i UE ulegała głębokiej przemianie. Rodzące się nowe sytuacje i stosunki z krajami ACP spowodowane wieloma różnorodnymi czynnikami generalnie unaocznily zanikanie „wspólnego interesu”. Wart podkreślenia w tym miejscu jest fakt, iż pierwsze trzy konwencje z Lome były głównie oparte na wymianie gospodarczej. W okresie Lome IV, Komisja Europejska w szerszym niż dotąd zakresie, skoncentrowała uwagę na zgodności różnych form pomocy, elastyczności, managementu projektów z priorytetami politycznymi obszarów i beneficjentów. Polityczna i ekonomiczna sytuacja krajów ACP i sprzeczności, które ujawnily się pod koniec lat 90 między trendami politycznymi niektórych ACP a celami i potrzebami Lome IV, wywołały negatywne następstwa. Rosnące „upolitycznienie” warunków współpracy ACP-UE (m.in. poprzez przyrzeczenie przestrzegania zasad demokratycznego państwa, poszanowania prawa i respektowania godności ludzkiej) – tłumaczone właściwym rozdysponowaniem środków podatników Wspólnoty, chociaż przez kraje ACP oceniane jako „istotne elementy” porozumienia, odbierane są jako naruszające „równość partnerstwa”.

Nasuwa się pytanie postawione na początku – czy nowa umowa, tak jak wszystkie poprzednie konwencje z Lome – nie pozostanie deklaracją celów bez realnego i efektywnego przełożenia? Co różni te konwencje? Co może zdecydować o powodzeniu w realizacji postanowień?

NOWA KONWENCJA – NOWA DROGA INTEGRACJI?

Podpisana w Cotonou 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat umowa o partnerstwie między krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Wspólnotą Europejską postrzegana jest jako nowatorski model współpracy pomiędzy grupą krajów uprzemysłowionych i rozwijających się. Konwencja zawarta jest po 25-letnim okresie współpracy, wytyczonym przez cztery sukcesywnie przedłużane konwencje z Lome. Wypracowany przez ten okres **model kooperacji w zakresie polityki rozwojowej** składa się z zasad partnerstwa, dialogu, umownie określonych praw i zobowiązań oraz przyrzeczeń wsparcia finansowego. Zapisanym w Preambule głównym celem konwencji z Cotonou ma być zmniejszanie i możliwe stopniowe usuwanie ubóstwa poprzez wdrażanie strategii trwałego rozwoju oraz integrację krajów ACP z gospodarką światową¹⁵.

Za priorytetowe obszary – inicjatywy uznano:

- **rozwój gospodarczy** (obejmujący m.in. wsparcie dostosowań strukturalnych),

¹⁵ Dalsze wywody tego artykułu oparte są o analizę źródłową tekstu *ACP-EU Partnership Agreement*, „The Courier” September 2000, Special Issue – Cotonou Agreement.

- **rozwój społeczny i wzrost potencjału ludzkiego** (obejmujący promocje dialogu społecznego, powszechne zaangażowanie społeczności w realizację reform) oraz
 - **regionalną integrację i współpracę** (obszar, w którym Komisja Europejska rozwija i wdraża ekspertyzy i przewagi komparatywne).
- Kwestie dotyczące ochrony środowiska, rozwoju instytucjonalnego i równości szans są zagadnieniami promowanymi i wspieranymi we wszystkich inicjatywach rozwoju.

Powyższe zasady osadzone są na dwóch filarach konwencji: **politycznym i gospodarczym**. Mają one wyznaczać kierunki i obszary efektywnej współpracy pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, między Europą a krajami ACP, i między Północą i Południem.

W ramach pierwszego filaru strony ustaliły, że poprzez **dialog polityczny** uczestniczą w wymianie poglądów i dyskusji na temat wszystkich kwestii wzajemnej współpracy. Partnerstwo ugrupowań jest oparte na takich rdzennych zasadach, jak poszanowanie dla ludzkich wartości oraz zasadach demokratycznego państwa i prawa. Właściwe zarządzanie i prowadzenie polityki rozwojowej zgodnie z ustaleniami stron uważane jest za „fundamentalny element” porozumienia. Przypadki korupcji oznaczają zawieszenie wzajemnej współpracy.

Drugi, **gospodarczy filar** tworzą: **polityka handlowa i polityka pomocy rozwojowej**. Na zasadniczy wymiar wzajemnego porozumienia pomiędzy krajami ACP i UE składa się właśnie współpraca ekonomiczna i handlowa.

W porównaniu z wcześniejszymi instrumentami stosowanymi w ramach konwencji z Lome, **reżim polityki handlowej** uległ głębokim przemianom. Przez ostatnie 25 lat, zgodnie z konwencją, WE przyznały specjalne jednostronne preferencje handlowe wszystkim krajom grupy ACP¹⁶. Obecnie obowiązujący preferencyjny reżim handlowy zostanie rozdzielony na kilka oddzielnych porozumień współpracy gospodarczej, w których to rządów krajów ACP czy regionom Unia przyzna „zróżnicowane preferencje”. Zgodnie z porozumieniem z Cotonou, wszyscy sygnatariusze posiadający jednostronne preferencje handlowe zatrzymają je do końca 31 grudnia 2007 r. Po tym okresie zastąpią je wzajemne Porozumienia o Partnerstwie Gospodarczym (*Economic Partnership Agreements EPAs*) bądź inne alternatywne umowy handlowe. Uzgadnianie wzajemnych porozumień rozpoczęło się we wrześniu 2002 r.

Zmiana zasad polityki wolnego handlu podyktowana jest kompatybilnością reguł obowiązujących strony Światowej Organizacji Handlu (WTO). Nie wszystkie kraje ACP będą musiały otworzyć swoje rynki na produkty Unii po 2008 r. Grupa krajów najsłabiej rozwiniętych LDCs (zob. tab. 3) zatrzyma ulepszone preferencje z Lome. Wszystkie pozostałe kraje ACP nie przystępujące do EPAs pozostaną pod reżimem GSP.

¹⁶ Specjalne jednostronne preferencje były przyznane tylko krajom ACP, dając temu ugrupowaniu regionalnemu znacznie korzystniejsze preferencje handlowe aniżeli posiadały inne kraje rozwijające się, dla których miały zastosowanie zasady GSP.

Grupa 78 Krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (ACP)

Kraje najstabilniej rozwinięte (Least Developed Countries LDCs)			Pozostałe kraje rozwijające się (Non-LDCs)			
Afryka (34)		Karaiby (1)	Pacyfik (5)	Afryka (15)	Karaiby (15)	Pacyfik (9)
Angola	Liberia*	Haiti	Kiribati*	Botswana	Antigua i Barbuda	Fidzi
Benin	Madagaskar		Samoa*	Kamerun	Bahamy*	Papua Nowa Gwinea
Burkina Faso	Malawi		Wyspy Solomona	Kongo-Brazzawille	Barbados	Tonga**
Burundi	Mali		Tuvalu*	Wyspy Kości Słoniowej	Belize	+Wyspy Marshalla*
Cape Verde*	Mozambik		Vanuatu**	Gabon	Kuba ***	+Wyspy Cooka*
Rep. Centralnej Afryki	Niger			Ghana	Dominika	+Wyspy Mikronezji*
Czad	Rwanda			Kenia	Dominikana	+Nauru*
Komory*	Sao Tomé & Príncipe*			Mauritius	Grenada	+Niue*
Kongo	Senegal			Namibia	Gujana	+Palau*
Dzibuti	Sierra Leone			Nigeria	Jamaica	
Gwinea Równikowa*	Somalia*			Seszele **	St. Christopher/Nevis	
Erytrea*	Sudan**			Poludniowa Afryka****	St. Lucia	
Etiopia**	Tanzania			Swaziland	St. Vincent i Grenadyny	
Gambia	Togo			Zimbabwe	Surinam	
Gwinea	Uganda				Trinidad i Tobago	
Guinea Bissau	Zambia					
Lesotho						

* Nie są członkami WTO.

** Status obserwatora w WTO (obserwatorzy muszą rozpocząć negocjacje akcesyjne w ciągu pięciu lat od uzyskania statutu obserwatora).

*** Kuba jest członkiem grupy ACP, lecz nie jest sygnatariuszem Porozumienia o Partnerstwie z Cotonou.

**** Południowa Afryka formalnie stała się członkiem grupy ACP w kwietniu 1998 r. Nie korzysta jednak z preferencji handlowych Lome. Zawarła natomiast oddzielną umowę handlową FTA ze Wspólnotą Europejską. W ocenie WTO jest uważana jako kraj rozwinięty.

+ Obszary przyłączone do grupy ACP w czerwcu 2000 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Komisji Europejskiej.

Drugi element filaru gospodarczego stanowi **pomoc (finansowa i techniczna kooperacja)**. Porozumienie z Cotonou racjonalizuje szeroką gamę instrumentów, które funkcjonowały w ramach dotychczasowych konwencji z Lome. Przykładowo, obowiązujące w Lome IV środki pomocy grupowano na:

- **pomoc programową:** (decydowała kategoria położenia geograficznego kraju ACP bądź większego regionu – obszaru kilku państw ACP) zasoby przydzielane na realizację narodowych bądź regionalnych programów indykatywnych NIPs lub RIPs;
- **pomoc pozaprogramową:** (decydowały inne kategorie aniżeli położenie geograficzne) zasoby przydzielane na specyficzne cele, takie jak pomoc doraźna, STABEX, SYSMIN, pomoc w dostosowaniach strukturalnych, ryzyko kapitałowe;

— **pożyczki finansowe:** źródła administrowane przez Europejski Bank Inwestycyjny wspierające szeroko rozumiane inwestycje i przedsięwzięcia rozwojowe.

Każdy z powyższych instrumentów posiadał swoją własną logikę, metodologię programowania i procedury przydzielania poszczególnych środków do celów. Taka fragmentalizacja narzędzi pomocowych doprowadziła do sytuacji, w której alokacja źródeł pomocowych Wspólnoty dokonywana była tylko i wyłącznie na podstawie samego instrumentu, a nie na podstawie rzeczywistej oceny potrzeby czy spójnej strategii scalającej różne aspekty współpracy: handel, pomoc i inne inicjatywy. Dlatego w trakcie negocjacji Wspólnoty Europejskie zredukowały liczbę instrumentów.

Zmodernizowany zasób środków pomocowych dostępny na mocy konwencji w Cotonou charakteryzuje się większą dostępnością, spójnością i dostosowalnością do konkretnych potrzeb. Wyodrębnione są dwa, następujące instrumenty współpracy w polityce pomocowej:

— **granty:** pojedyncze finansowe pakiety dla krajów ACP lub regionów na wsparcie makroekonomiczne i polityk sektorowych, dofinansowanie braków z wpływów eksportowych, redukcję zadłużenia, jak również finansowanie tradycyjnych projektów i programów;

Przy powyższym rozumieniu **grantu**, rozróżnienie pomiędzy „pomocą programową” i „pomocą nieprogramową” nie jest w konwencji z Cotonou zachowane. Systemy gwarancyjne STABEX I SYSMIN nie pozostają oddzielnymi instrumentami finansowymi. Pomoc krajom „szczególnego ryzyka handlowego” będzie teraz udzielana na podstawie programowania różnic we fluktuacji przychodów eksportowych. Zasadniczymi motywami stojącymi za taką racjonalizacją zmian polityki pomocowej są: uproszczenie zarządzania instrumentami oraz zapewnienie strategicznego i spójnego użycia dostępnych źródeł;

— **programy inwestycyjne:** instrument działający na zasadzie odnawialnego funduszu, oferującego krajom ACP odpowiedni poziom zabezpieczenia finansowego dla sektora prywatnego w krótkim, średnim i długim okresie. Zastępuje takie instrumenty konwencji Lome IV jak: pokrycie ryzyka kapitałowego i subsydiowanie odsetek bankowych.

Programy inwestycyjne wesprą takie dziedziny jak interwencje i operacje, które nie mogą być w sposób wystarczający finansowane przez sektor prywatny lub przez lokalne instytucje finansowe. Mają na celu:

- stymulowanie regionalnych i transnarodowych inwestycji, w szczególności wzmocnienie potencjału miejscowych instytucji finansowych;
- pomoc w rozwoju sektora prywatnego poprzez finansowanie projektów lub/i komercyjnie dynamicznych przedsięwzięć i firm;
- zabezpieczanie ryzyka kapitałowego i pożyczek na preferencyjnych warunkach.

Dokonana reforma metod finansowania uwzględniona w konwencji z Cotonou odzwierciedla ewolucję zmian w naturze pomocy WE – od finansowego wspierania fragmentarycznych, małych projektów w kierunku budżetowania i koncentracji pomocy w liczne programy sektorowe i regionalne.

Porozumienie z Cotonou.
Źródła finansowania polityki pomocowej na lata 2000 - 2007 (w bilionach Euro)

Całkowita suma = 25
Dziewiąty Europejski Fundusz Rozwoju (EDF) = 13,5
pakiet długoterminowy = 10
pakiet regionalny = 1,3
programy inwestycyjne = 2,2
Kwota pozostałego EDR = 9,8
Źródła EBI = 1,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Umowa o partnerstwie między krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony*, podpisana 23 czerwca 2000 r. w Cotonou, Benin.

W porozumieniu z Cotonou największy udział pomocy pochodzący z Europejskiego Funduszu Rozwoju przeznaczony jest na darowizny finansujące programy rozwoju w indywidualnych krajach ACP (są one przydzielane ściśle według zasad określonych w Narodowych Programach Indykacyjnych), bądź przyznawany jest programom wspomagającym rozwój regionu (wówczas środki finansowe otrzymuje jeden z siedmiu regionów ACP na wdrożenie ponadnarodowego programu, zgodnie z Regionalnym Programem Indykacyjnym). Alokacja środków pomocy jest oparta na indywidualnych szacowaniach potrzeb i preferencji każdego podmiotu umowy.

W nowej logice alokacji zasobów pomocowych istotnego znaczenia nabiera **proces programowania** – konsultacji pomiędzy rządami krajów ACP i WE, w trakcie których planowana jest szczegółowa alokacja środków pomocowych. Konwencja z Cotonou wprowadza nowy system programowania, oparty na indywidualnej strategii rozwoju, planach i priorytetach partnera (promocja własności i indywidualności strategii rozwoju).

- Poszczególne inicjatywy wchodzące w skład Narodowej Strategii Wsparcia kraju ACP Country Support Strategy (CSS) są finansowane z grantów. Następnie CSS, oparta na indywidualnym źródle alokacji pokrywającej pięcioletni okres czasu, jest przekształcana w Program Indykacyjny Indicative Programmes (rolowana w trakcie programowania na kolejne lata).
- Większa wydajność i nacisk jest wymagany przy zwiększaniu skali koncentracji operacji finansowych.
- Programowanie bierze pod uwagę także działania innych donorów, szczególnie członkowskie WE, stąd przewiduje się formy „uzupełnień” w ramach pomocy rozwojowej m.in. współfinansowanie operacji w sektorach, gdzie inni donory ponoszą większą odpowiedzialność za dialog i wdrażanie projektów.
- Regularny przegląd mechanizmów umożliwia bieżącą aktualizację CSS i wielkości źródeł alokacji do zmieniających się potrzeb i działań (tzw. rolowanie programowania).
- Przedstawiciele Komisji Europejskiej są głównymi uczestnikami procesu programowania.

- Aktorzy pozapaństwowi i lokalne władze administracyjne są zaproszeni do udziału w procesie programowania.

Zasady porozumienia z Cotonou (art. 2) stwarzają szansę budowania innej drogi, oderwanej od przeszłej współpracy z Lome. Po raz pierwszy w historii zaproszeni do szerokiej współpracy są aktorzy – podmioty spoza sfery centralnej administracji rządowej. Nowi aktorzy nie mają być tylko zaangażowani w proces wdrażania programów rozwojowych, ale przede wszystkim mają aktywnie uczestniczyć w dialogu i formułowaniu strategii polityk. Uczestnictwo pozapaństwowych podmiotów stawia niezwykle duże wyzwanie zarówno dla samych krajów ACP, jak i dla rządów Wspólnoty Europejskiej, które podpisały porozumienie oraz dla tych podmiotów, które szukają możliwości aktywnej partycypacji w działaniach na rzecz rozwoju.

Podkreślić należy, że wszystkie dotychczasowe formy współpracy pomiędzy rozwiniętymi a rozwijającymi się krajami przyznawały wiodącą rolę tylko rządowi i administracji centralnej w promowaniu polityki rozwojowej i wzrostu gospodarczego państwa. Również konwencje z Lome powielały ten model realizacji pomocy w rozwoju, dając ograniczone w zasadzie możliwości innym graczom – społeczeństwu, sektorowi prywatnemu czy nawet władzy lokalnej – w ich zaangażowanie w reformy i transformacje gospodarcze kraju¹⁷.

Dopiero konsultacje rozpoczęte w ramach tzw. „Zielonej Księgi”¹⁸ uświadomiły konieczność zmiany zmonopolizowanej przez władze rządowe pozycji w realizacji polityki rozwojowej, nie dającej się kontynuować w zmieniających się warunkach i otoczeniu – ekonomicznej liberalizacji, demokratyzacji i decentralizacji.

Konwencja przyznaje szczególną rolę podmiotom innym niż instytucje rządowe w ich działaniach na rzecz współpracy w rozwoju gospodarczym państwa. Wszyscy aktorzy wskazani w konwencji to:

- podmioty administracji rządowej na szczeblu narodowym, lokalnym i regionalnym;
- podmioty instytucji pozarządowych¹⁹:
 - sektora prywatnego,
 - gospodarczy i społeczni partnerzy m.in. organizacje i związki handlowe,
 - społeczeństwo cywilne we wszystkich uczestniczących formach życia codziennego.

Zgodnie z konwencją uczestnictwo wymienionych podmiotów stanowi uzupełniającą „pomocniczą” rolę dla centralnej administracji rządowej, pozostającej głównym odpowiedzialnym za realizację polityki rozwojowej kraju.

¹⁷ Małym wyjątkiem mogą tu być tzw. mikro-projekty realizowane w ramach konwencji Lome I (1975 - 1980) oraz decentralizacja współpracy od Lome IV (1990 - 1995): uczestnictwo innych podmiotów ograniczało się do wdrażania projektów na szczeblu lokalnym czy zaangażowaniu niewielkiej liczby miejscowych instytucji finansowych; nie było faktycznie żadnej szansy na dialog w kwestii polityki strukturalnej czy politycznych priorytetów współpracy z tymi niepaństwowymi podmiotami.

¹⁸ Ang. *Green Papers (1996 - 2000)* – dokument zawierający scenariusz negocjacji nad formą konwencji podpisanej w Cotonou oraz przyszłością stosunków ACP-WE.

¹⁹ Strony porozumienia wskazywać mają aktorów pozarządowych, którzy realizować będą szerokie potrzeby społeczne w ramach przydzielanych im kompetencji przy zachowaniu demokratycznych zasad i przejrzystości wyboru (art. 6, pkt 2).

Rządy wszystkich państw grupy ACP ponoszą w całej swojej „suwerenności” ciężar za wdrażane reformy i programy. Natomiast ważkie jest tu podkreślenie pozycji pozarządowych podmiotów, którym konwencja przyznaje mandat uczestnictwa w konsultacjach i planowaniu narodowych strategii rozwoju, z jednoczesnym dostępem do źródeł finansowych objętych realizacją programu.

Udział społeczeństwa w polityce rozwojowej zasadza się przede wszystkim na „budowaniu inicjatyw” (art. 7). Organizacje społeczne, pozarządowe, charytatywne są zaproszone do szerszych inicjatyw i głębszego zaangażowania się we wdrażanie strategii i programów pomocy.

Szczególną, „napędzającą” rozwój rolę konwencja przyznaje sektorowi prywatnemu. Ma on na celu stymulowanie inwestycji i innych działań finansowych dokonywanych przez lokalne instytucje. Źródła na ten cel pochodzą z pożyczek udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny. Powołano również Forum Biznesu Sektora Prywatnego *Private Sector Business Forum* – jako obustronną instytucję zobowiązaną i mającą na celu przyspieszanie dialogu i kooperacji pomiędzy podmiotami sektora prywatnego z krajów ACP i UE oraz z władzami lokalnymi. Rozbudowany program inicjatyw, wykraczający zdecydowanie poza temat artykułu, konwencja określa w załącznikach i protokołach dokumentu głównego. Warty odnotowania jest fakt, iż po raz pierwszy konwencja przyznaje sektorowi prywatnemu dostęp do źródeł finansowych pochodzących z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (bez uzyskiwania gwarancji rządowych). Nowa Możliwość Inwestowania – *New Investment Facility* ma na celu stymulowanie regionalnego i narodowego inwestowania.

Podsumowując, współpracę krajów ACP i EU można ją określić w następujących fundamentalnych zasadach:

- **równości partnerów i indywidualności strategii rozwoju (art. 9):** oznacza to, iż kraje ACP w całej swojej suwerenności określają sposób w jaki ich społeczności i gospodarki powinny się rozwijać;
- **rozszerzonego uczestnictwa (art. 4-7):** poza władzą centralną państwa, jako głównym podmiotem, partnerstwo jest otwarte na innych aktorów – szczególnie lokalne społeczeństwo, sektor prywatny, władze lokalne;
- **dialogu i wzajemnego zobowiązania (art. 8-13):** porozumienie z Cotonou nie jest wyłącznie deklaracją o przepływie środków finansowych, lecz „obustronnym przyrzeczeniem wielu spraw”, m.in. przestrzegania praw człowieka, zasad demokratycznego państwa, zasad praworządności i państwa prawa, a wszystkie sporne kwestie mają być monitorowane poprzez dialog stron;
- **dyferencjacji i regionalizacji (art. 28-33):** współpraca w ramach porozumienia powinna być wytyczana w zależności od poziomu rozwoju kraju partnera, jego potrzeb, działania oraz wkomponowania w długoterminową strategię rozwoju równocześnie specjalne traktowanie przyznane zostało państwom uznanym jako „najsłabiej rozwinięte” bądź też „w szczególnie trudnym położeniu” – kraje wyspiarskie, zamknięte ze względu na położenie geograficzne.

Pomimo deklaracyjnych celów, praktyczna realizacja postanowień zapisanych w konwencji nie jest łatwym przedsięwzięciem. Rozważyć należałoby przede wszystkim takie wrażliwe obszary jak:

- niewystarczający poziom wiedzy i możliwości w jej uzupełnianiu dla celów realizacji obszernych zadań – na szczeblu lokalnym, narodowym i regionalnym; ograniczone umiejętności w zarządzaniu takimi instrumentami jak: rolowanie programami i budżetowanie;
- niejasno sprecyzowane w konwencji poszczególne procedury angażowania i uczestnictwa pozarządowych podmiotów w realizacji polityki rozwojowej, brak procedur wykonawczych;
- konieczność dokonywania ustępstw na rzecz tworzenia *Economic Partnership Agreements's* (lub rezygnacji z udziału) w obszarze polityki handlowej;
- wewnętrzne reformy Wspólnot Europejskich oraz perspektywy przyjęcia nowych członków nakładające się na realizację porozumienia z Cotonou, co w efekcie może przyczyniać się do dodatkowych trudności w polityce z krajami ACP.

Po dwudziestu pięciu latach istnienia współpracy pomiędzy krajami Wspólnoty Europejskiej a krajami grupy Afryki, Karaibów i Pacyfiku, mimo wielu krytycznych opinii co do realizacji zasadniczych postanowień poprzednich konwencji z Lome, a w niektórych wypadkach mniejszej niż oczekiwano efektywności instrumentów i stopnia realizacji zakładanych celów, czy nawet celowości utrzymywania samej konwencji, obie strony nie rezygnowały ze wzajemnej formy kooperacji. Zdecydowano, że nowe porozumienie, zasady i modyfikacje, umotywowane zmieniającymi się warunkami zewnętrznymi (impulsy z gospodarki światowej) i wewnętrznymi (m.in. reformy instytucjonalne, prawne i finansowe oraz proces zwiększania liczby państw członkowskich Unii), przyczynią się do poprawy sposobu alokacji zasobów polityki pomocowej. Warto też podkreślić, że zaden z kolejno przyjmowanych krajów członkowskich Unii nie jest już tradycyjnie powiązany z krajami ACP: ani handlowo, ani migracyjne, ani kulturowo, a mimo to popiera multilateralną pomoc, widząc szansę pokonania barier rozwojowej przez kraje ACP.

PARTNERSHIP AGREEMENT BETWEEN THE MEMBERS OF THE AFRICAN,
CARIBBEAN AND PACIFIC GROUP OF STATES AND THE EUROPEAN UNION
– A NEW WAY FOR ECONOMIC INTEGRATION?

S u m m a r y

On the 23rd of June 2000 in Cotonou, Benin, a new convention was concluded for the contracted period of 20 years: Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the Part, and the European Community and its member states, of

the other Part. This Convention opens a new stage of cooperation between ACP and EU countries, strengthened by the Lome agreements so far. The author attempts to answer the question whether it is correct to consider the new agreement to be a breakthrough in the mutual relations between these country groups, and whether it in effect broke up with the form of cooperation as determined by the Lome conventions. The article also presents a discussion on how the mutual relations between EU and ACP countries have been affected and how they have adapted themselves to the new conditions of the world economy.

Despite declarative goals, a practical implementation of the convention stipulations is by no means an easy task, in particular in the view of the following sensitive aspects:

- Insufficient knowledge and limited opportunities to gain enough know-how necessary to carry out complex tasks on the local, national, and regional level; limited managing skills for such instruments as programme over-gearing and budgeting;
- Vague description in the convention given for particular engagement and participation procedures for non-governmental entities in the development policy implementation; lack of executive procedures;
- Need to make concessions in order to create Economic Partnership Agreements or not participate in the commercial policy;
- Internal EC reforms and the prospect of accepting new community members overlapping with the time of the Cotonou agreement, which in effect can pile up additional difficulties in the relations with the ACP countries.