

## Przyszłość grupy krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku

Katarzyna Kołodziejczyk

*Uniwersytet Warszawski*

Przedmiotem artykułu są rozważania na temat przyszłości grupy krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Ich uzasadnieniem są pojawiające się przesłanki zagrażające jedności grupy AKP. Ponadto polityka samej Unii Europejskiej wskazywała, że zasadność istnienia grupy powołanej dla prowadzenia specjalnych relacji z dawną Wspólnotą Europejską nie znajduje usprawiedliwienia w nowych uwarunkowaniach międzynarodowych. Decydenci AKP sami rozpoczęli wewnętrzną dyskusję na temat jej przyszłych perspektyw i powołali dwie grupy mające opracować szczegóły jej funkcjonowania w przyszłości. Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy prac obu grup i próba oceny realizacji przyjętych założeń.

*Słowa kluczowe:* grupa AKP, Cotonou, EPA, Unia Europejska, raport ambasadorów, raport wybitnych osobistości.

Grupa krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) powstała w 1975 r. dla prowadzenia specjalnych i uprzywilejowanych stosunków z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG). Wszystkie państwa ją tworzące były dawniej posiadłościami kolonialnymi niektórych członków EWG i przez długie lata po odzyskaniu niepodległości funkcjonowały w uzależnieniu od EWG w wymiarze handlowym i finansowym. Głównymi mechanizmami zależności były jednostronne preferencje handlowe udzielone przez Wspólnotę tylko krajom grupy AKP, protokoły towarowe adresowane tylko do krajów AKP i wreszcie środki finansowe przekazywane za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju tylko krajom grupy AKP.

Zmiana formuły stosunków handlowych zapowiedziana w umowie z Cotonou kończyła okres uprzywilejowania krajów AKP. Implikowała także reorganizację unijnej polityki w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, co bezpośrednio dotyczyło grupy AKP. Przesłanką rodzącą pytanie o przyszłość AKP było negocjowanie umów o partnerstwie gospodarczym z różnymi grupami regionalnymi krajów AKP, a nie jak od 1975 r. z całą grupą. Zakończenie okresu uprzywilejowania grupy AKP oraz zawarcie umów handlowych i prowadzenie wymiany handlowej z poszczególnymi regionalnymi grupami zrzeszającymi państwa AKP mogło podważać sens dalszego istnienia grupy jako całości. Rodziło wiele wątpliwości, czy po ponad 40 latach formuła grupy AKP się nie wyczerpała.

Celem artykułu jest analiza strategicznych decyzji grupy AKP na temat jej przyszłości i próba oceny ich realizacji. Jest ona prowadzona w oderwaniu od relacji na linii UE–kraje AKP i dlatego też zamierzeniem Autorki nie jest przedstawianie możliwych scenariuszy współpracy UE z grupą AKP. Dla właściwie przeprowadzonej analizy niezbędne było ukazanie atrybutów grupy, następnie przesłanek zagrażających jej istnieniu i wreszcie stanowiska samej grupy AKP odnośnie do jej przyszłości. Do napisania artykułu wykorzystane zostały metody charakterystyczne dla nauk społecznych, m.in. metoda krytyki źródeł, która posłużyła do weryfikacji dokumentów grupy AKP dotyczących jej przyszłości.

### Atrybuty grupy AKP

Grupa krajów AKP ukonstytuowała się w 1975 r. na podstawie porozumienia z Georgetown (Gujana). Przynależność do grupy determinowana jest położeniem geograficznym w trzech regionach występujących w nazwie grupy oraz przystąpieniem do porozumienia z Georgetown, zmienionego decyzją podjętą podczas 78. sesji Rady Ministrów AKP w dniach 27–28 listopada 2003 r., lub do Umowy o partnerstwie między krajami AKP a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi zawartą w Cotonou w 2000 r. Obecnie w jej składzie jest 79 państw, z czego najliczniejszą grupę tworzą państwa Afryki Subsaharyjskiej (48), następnie Karaibów (16) i Pacyfiku (15). Wszystkie kraje z wyjątkiem Kuby są sygnatariuszami wspomnianej Umowy o partnerstwie ze Wspólnotą Europejską. Do grupy aplikuje Sudan Południowy, który 20 marca 2012 r. złożył wniosek o przystąpienie do Umowy o partnerstwie oraz wniosek o uzyskanie statusu obserwatora (pozytywnie rozpatrzony w czerwcu 2012 r.) do czasu zakończenia procedury przystąpienia do grupy AKP pozwalający Sudanowi Południowemu na udział w pracach instytucji powołanych na mocy Umowy o partnerstwie. Do chwili obecnej (stan na styczeń 2017) Sudan Południowy nie został jeszcze włączony w skład krajów grupy AKP.

Kraje grupy AKP dzieli bardzo wiele, począwszy od różnic językowo-kulturowych przez geograficzne aż do ekonomiczno-rozwojowych. Wśród członków AKP są państwa anglofońskie, francuskofońskie i luzofońskie skupiające około 973 miliony ludności. Grupę AKP tworzą państwa pochodzące z trzech odmiennych geograficznie regionów, co nadaje jej cechę absolutnej oryginalności na tle innych organizacji międzyrządowych. Grupa AKP jest bowiem największą na świecie transregionalną instytucją zrzeszającą kraje o zróżnicowanym położeniu geograficznym, tj. z dostępem do morza, kraje śródlądowe i wyspiarskie. Grupa podzielona jest na sześć geograficznych regionów: Afryki Środkowej, Afryki Wschodniej, Afryki Południowej, Afryki Zachodniej, Karaibów i Pacyfiku.

Istotnym atrybutem grupy AKP jest zróżnicowanie pod względem ekonomiczno-rozwojowym. Kierując się podziałem państw pod względem dochodu narodowego brutto *per capita* stosowanym przez Bank Światowy, 27 państw grupy AKP należy do

krajów klasyfikowanych jako państwa o niskich dochodach (1,025 USD lub mniej), 24 do grupy o średnio niskich dochodach (1,026 USD–4,035 USD), 21 do krajów o średnio wysokich dochodach (4,036 USD – 12, 475 USD) i tylko 7 do krajów o wysokich dochodach (powyżej 12,476 USD)<sup>1</sup>.

Specyficzną cechą grupy krajów AKP jest to, że skupia ona w sobie najliczniejszą reprezentację państw najsłabiej rozwiniętych (*Least Developed Countries*, LDC), wobec których zastosowane jest specjalne podejście na różnych forach międzynarodowych. Odrębne traktowanie państw LDC na arenie międzynarodowej powoduje, że w ramach grupy AKP funkcjonuje specyficzna subgrupa państw, której liczebności i problemów, szczególnie z punktu widzenia realizacji dawniej Milenijnych Celów Rozwoju i współcześnie Celów Zrównoważonego Rozwoju, nie można lekceważyć. Aż 39 państw AKP należy do grupy krajów LDC, aktualnie obejmującej łącznie 48 państw świata. Z grupy AKP do państw LDC w zdecydowanej większości należą państwa Afryki Subsaharyjskiej (34), następnie Pacyfiku (4) i Karaibów (1).

Mimo wielu różnic spoiwem łączącym państwa grupy AKP były specjalne i uprzywilejowane relacje z dzisiejszą Unią Europejską. Opierały się one na czterech konwencjach podpisywanych w Lomé w latach 1975–1999, wprowadzających jednostronne preferencje handlowe w dostępie do rynku europejskiego dla około 95% eksportu krajów AKP oraz pomoc rozwojową płynącą z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W zamian Unia Europejska miała zagwarantowane korzyści podobne do tych, które państwa europejskie czerpały w okresie zależności kolonialnej, tj. rynek zbytu dla swoich towarów oraz źródło pozyskiwania dóbr, głównie surowców, sprowadzanych z dawnych posiadłości kolonialnych. Ukształtowany model stosunków Unii Europejskiej z krajami AKP był odmienny od relacji Unii Europejskiej z jakimkolwiek innym państwem lub grupą państw, dlatego też grupa AKP, mimo że posiada osobowość prawną, nie występowała w stosunkach międzynarodowych jako osobny blok polityczny czy ekonomiczny ani jako podmiot w organizacjach międzynarodowych<sup>2</sup>. Jego rezultatem stała się zależność krajów grupy AKP od pomocy rozwojowej Unii Europejskiej oraz od handlu z Unią Europejską. Była ona akceptowana przez kraje AKP, gdyż w odczuciu przywódców państw grupy AKP specjalne relacje z Unią Europejską, a w szczególności pomoc rozwojowa, traktowane były jako swoiste zadośćuczynienie za okres kolonializmu.

### Przesłanki zagrażające istnieniu i jedności grupy AKP

Na przełomie XX i XXI w. pojawiły się przesłanki implikujące zagrożenia dla istnienia i jedności grupy AKP. Po pierwsze, niekorzystne wyniki handlowe krajów

<sup>1</sup> [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (data dostępu: 30.12.2016).

<sup>2</sup> K. Kołodziejczyk, *Stosunki UE z grupą państw AKP. Rola i znaczenie Umów o partnerstwie gospodarczym w zakresie handlu i rozwoju*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 14.

AKP pogłębiające ich marginalizację w gospodarce światowej stanowiły same w sobie obiektywną potrzebę zmiany dotychczasowego charakteru współpracy handlowej. Unia Europejska coraz aktywniej pogłębiała współpracę z innymi państwami rozwijającymi się z Azji, Ameryki Łacińskiej, Europy Środkowej i Wschodniej czy basenu Morza Śródziemnego kosztem marginalizacji „tradycyjnych” partnerów z grupy AKP. Po 25 latach kraje AKP z 2-procentowym udziałem w międzynarodowej wymianie handlowej i 1-procentowym udziałem w międzynarodowych przepływach kapitałowych przestały być dla Wspólnoty Europejskiej atrakcyjnym partnerem.

Ponadto rozszerzanie składu członkowskiego Unii Europejskiej o nowe kraje. nieprzywiązuje wagi do stosunków z byłymi koloniami kilku krajów europejskich, dewaluowało znaczenie dziedzictwa kolonialnego w relacjach z grupą AKP. Dodatkowo zakończenie rywalizacji na linii Wschód–Zachód sprawiało, że wsparcie finansowe krajów AKP z powodów ideologicznych również się zdeaktualizowało, a wraz z tym wyczerpywała się formuła postkolonialnych uwarunkowań rozwijania specjalnych stosunków z grupą AKP. Najwyraźniej widać to w traktacie z Maastricht, na mocy którego unijna polityka w zakresie współpracy na rzecz rozwoju zaczęła mieć wymiar globalny, obejmujący już wszystkie kraje rozwijające się, a działania Unii miały zmierzać w kierunku zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się oraz do ich stopniowej integracji z gospodarką światową i likwidacji ubóstwa<sup>3</sup>. W orbicie zainteresowania Unii Europejskiej znalazły się, oprócz tradycyjnych partnerów z grupy AKP, także kraje Azji, Ameryki Łacińskiej, Zatoki Perskiej oraz rozwijające się kraje europejskie.

Istotnym zagrożeniem dla grupy AKP była zmiana w podejściu Unii Europejskiej do istoty pomocy rozwojowej, która była przeciwieństwem spoiwem łączącym grupę w relacjach z UE. Od końca lat 90. XX w. Unia wychodziła z założenia, że kluczowym motorem rozwoju jest handel, a pomoc finansowa ma być tylko uzupełnieniem działań wspierających modernizację ekonomiczną państw i ich włączanie w wymianę międzynarodową. W ten sposób Unia podcinała korzenie grupy AKP, dla której występowanie bowiem jako jeden podmiot w relacjach z UE miało znaczenie z uwagi na wzmacnianie ich pozycji negocjacyjnej w kwestii przyznawanych środków płynących z EFR.

Bezpośrednim jednak powodem rodzącym pytania o sens dalszego trwania grupy AKP były zaproponowane przez UE krajom AKP Umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements*, EPA). Stanowiły one bowiem podstawowe narzędzie przeobrażeń stosunków Unii Europejskiej z krajami AKP, zarówno w zakresie handlu (strefa wolnego handlu), jak i rozwoju. Zaproponowane umowy miały być podstawowym narzędziem rozwoju krajów grupy AKP poprzez partnerstwo gospodarcze obejmujące wymianę handlową na zasadzie wzajemności, świadczenie usług oraz współpracę w zakresie norm technicznych, sanitarnych i fitosanitarnych, przepisów ułatwiających dostęp do rynku w zakresie zamówień publicznych, reguł

<sup>3</sup> Art. 130u Treaty of European Union, Official Journal C 191, 29 lipca 1992.

konkurencji, środków wspierania inwestycji, ochronę praw własności intelektualnej, a także uregulowań dotyczących aspektów społecznych i ochrony środowiska. Umowy EPA nie byłyby zagrożeniem z punktu widzenia integralności grupy AKP, gdyby nie fakt, że Unia zaproponowała ich negocjowanie z kilkoma regionalnymi grupami negocjacyjnymi i mimo wielu wysiłków grupy AKP<sup>4</sup> nie wyraziła zgody na zawarcie jednej umowy EPA przez całą grupę AKP, tak jak to było praktykowane w okresie konwencji z Lomé i następnie umowy z Cotonou. W konsekwencji kraje grupy AKP na potrzeby negocjacji umów EPA zostały podzielone na siedem tzw. grup regionalnych EPA: Karaiby, Pacyfik, Afryka Środkowa, Afryka Zachodnia, Afryka Południowa i Afryka Południowo-Wschodnia rozdzielona na dwa regionalne ugrupowania: Afryka Wschodnio-Południowa (Eastern and Southern Africa, ESA) oraz Wspólnota Wschodnioafrykańska (East African Community, EAC).

Unia forsowała opcję „regionalizacji” za pośrednictwem zawierania z różnymi grupami państw AKP układów regionalnych EPA ustanawiających strefy wolnego handlu zgodne z regułami Światowej Organizacji Handlu (art. XXIV GATT i art. 5 GATS), dzięki czemu zasady handlu z krajami AKP byłyby dostosowane do reguł systemu wielostronnego i UE nie byłaby narażona na prowadzenie sporów handlowych<sup>5</sup>. Państwa grupy AKP obawiały się zaś, że „regionalizacja” proponowana przez Unię Europejską przyczyni się do podzielenia grupy AKP, której jedność i solidarność upatrywano jako sukces systemu z Lomé. Dodatkowo państwa AKP wyrażały obawy, że integracja regionalna wewnątrz samej grupy AKP może być narażona na niepowodzenie, jeśli postanowienia układów regionalnych EPA będą się od siebie różniły w każdym z regionów oraz jeśli taki układ zostanie np. zawarty z jednym regionem, a z drugim nie.

Mimo że UE dotychczas nie wyraziła jednoznacznego stanowiska względem dalszego istnienia grupy AKP, to jej pośrednie działania wskazują na zamiary jej rozbitcia. Przyjęty w grudniu 2007 r. Traktat z Lizbony usunął zapis o szczególnej współpracy z krajami AKP na podstawie konwencji AKP–EWG (w przeciwieństwie do zapisów art. 130w traktatu z Maastricht). Polityka handlowa i polityka współpracy na rzecz rozwoju zostały wpisane do części piątej traktatu zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii”, wskazując wyraźnie, że celem polityki rozwojowej jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa. Stanowiło to odmienne podejście UE reprezentowane w traktacie z Maastricht, gdy celem polityki rozwojowej była nie tylko likwidacja ubóstwa, ale także harmonijne włączanie krajów rozwijających się do gospodarki światowej. Dla krajów AKP powyższe zmiany traktatowe oznaczały, że UE odłączać będzie w relacjach z krajami rozwijającymi się kwestie handlu i pomocy rozwojowej, podczas gdy ich dotychczasowe łączenie było atrybutem specjalnych relacji UE z grupą AKP i spoiwem

<sup>4</sup> Patrz: *The Libreville Declaration*, Adopted by the First Summit of ACP Heads of State and Government, 7 listopada 1997, ACP/28/051/97 final.

<sup>5</sup> Tzw. spór bananowy zainicjowany przez Gwatemalę, Honduras, Meksyk i USA był bezpośrednim powodem do podważenia na forum GATT preferencji udzielanych krajom AKP.

łączącym interesy krajów AKP. Traktat z Lizbony ustanowił także Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, która dla celów operacyjnych podzieliła państwa grupy AKP na trzy oddzielne regiony: Afryki, Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz Pacyfiku. Rozłączaniu krajów grupy AKP mogły służyć także proponowane równolegle do umów EPA dokumenty strategiczne o wzajemnej współpracy między UE i każdym z wymienionych wyżej regionów. Najwcześniej taki dokument został zawarty z regionem Pacyfiku (maj 2006 r.), następnie z regionem Afryki (grudzień 2007 r.) i w maju 2010 r. z Karaibami. W każdym z nich przewija się wątek zacieśniania wzajemnej współpracy, w szczególności w dziedzinach właściwych dla danego regionu, w tym m.in. współpracy politycznej, wspierania dobrych rządów i praw człowieka, współpracy w zakresie ochrony zasobów naturalnych, zmian klimatycznych oraz wsparcia na rzecz rozwoju i ograniczania ubóstwa.

Dokumenty strategiczne zawierane osobno z państwami trzech regionów grupy AKP mogły być wyraźnym sygnałem UE wskazującym, że w jej mniemaniu zasadność istnienia grupy AKP dla prowadzenia specjalnych relacji z UE się wyczerpała. Taka polityka ze strony UE może być niewygodna dla grupy AKP w kontekście jej przyszłych negocjacji dotyczących porozumienia z Cotonou. Zostało one bowiem zawarte do 2020 r. i nadal nie jest znane jednoznaczne stanowisko UE odnośnie do przyszłości umowy z Cotonou. Jej sens zgodnie z logiką unijną się wyczerpał, gdyż najlepszym scenariuszem dalszych relacji z grupą AKP, biorąc pod uwagę dotychczasowe działania samej Unii, byłoby prowadzenie stosunków handlowych na podstawie umów EPA lub systemu GSP (dla państw kwalifikujących się), a pozostałe kwestie, które obecnie reguluje umowa z Cotonou, mogłyby być przedmiotem współpracy w ramach strategicznego partnerstwa. Takie rozwiązanie staje się tym bardziej prawdopodobne, im bardziej krystalizować się będą plany włączenia środków EFR do budżetu ogólnego UE. Pierwszym krokiem w stronę likwidacji bądź zreformowania EFR może być ustanowiony na lata 2014–2020 program panafrykański (Pan-African Programme) o łącznej wartości 845 mln EUR. Dobrze zrealizowany plan finansowy na szczeblu regionalnym, zgodnie z celami strategicznego partnerstwa, może tylko dawać argumenty zwolennikom prowadzenia stosunków UE z poszczególnymi regionami grupy AKP, a nie z całą grupą AKP.

### **Przyszłość grupy AKP**

Postawa grupy AKP wobec przesłanek grożących jej rozpadowi wskazuje jednoznacznie na silnie zakorzenioną tradycję współpracy i poczucie więzów historycznych. Jeszcze podczas wstępnej fazy negocjacji umów EPA kraje grupy AKP podczas szczytu na Fidżi w 2002 r. przyjęły deklarację zatytułowaną „Solidarność krajów AKP w zglobalizowanym świecie” i wymusiły na Unii zgodę na przeprowadzenie negocjacji w dwóch fazach, z których pierwsza miała charakter negocjacji UE – cała grupa AKP, a druga już tylko w wymiarze regionalnym, tj. UE – poszczególne regionalne grupy EPA.

W kolejnych latach wyraźnie widać pogłębiającą się konsolidację grupy AKP i umacnianie jej pozycji jako całości, przeciwieństwo do oczekiwań i działań UE. Potwierdza to przyjęta w grudniu 2012 r. podczas szczytu w Malabo (Gwinea Równikowa) Deklaracja z Sipopo (*Sipopo Declaration*), w której podkreślono unikatową rolę grupy AKP jako ponadregionalnego bloku krajów rozwijających się oraz determinację jego państw członkowskich do utrzymania grupy w jedności i zjednoczeniu. W Deklaracji zaakcentowano potrzebę solidarności w obliczu wyzwań wynikających ze współpracy z Unią Europejską, ale także współczesnych zagrożeń, takich jak m.in. zmiany klimatyczne, utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa, współpraca i dialog z innymi krajami rozwijającymi się, energia, bezpieczeństwo żywnościowe, rozwój obszarów wiejskich, pogłębianie wymiany handlowej na linii Południe–Południe. Deklaracja wyrażała także ambicję grupy AKP do występowania w charakterze platformy, za pośrednictwem której głos krajów rozwijających się będzie słyszalny na forum międzynarodowym<sup>6</sup>.

Opracowywaniem szczegółów dotyczących przyszłości krajów AKP miały zająć się dwie grupy. Pierwszą z nich była tzw. grupa robocza ambasadorów (Ambassadorial Working Group on Future Perspectives) powołana na mocy decyzji przyjętej w listopadzie 2010 r. przez Radę Ministrów AKP obradującą w Brukseli w związku z wygaśnięciem umowy z Cotonou w 2020 r.<sup>7</sup> Jej pomysłodawcą był ówczesny Sekretarz Generalny grupy AKP Mohamed Ibn Chambas, który, zauważając zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym i w relacjach z UE, twierdził, że wynik prac grupy ambasadorów będzie zasadniczy dla określania przyszłości grupy AKP<sup>8</sup>. W składzie grupy mającej 4-letni mandat zasiadali wyżsi rangą ambasadorowie z krajów AKP oraz członkowie Sekretariatu AKP.

Drugą grupą jest tzw. grupa wybitnych osobistości<sup>9</sup> (The Eminent Persons Group, EPG), która formalnie ukonstytuowała się w marcu 2013 r. W jej składzie zasiadało 12 wybitnych mężów stanu z krajów grupy AKP, pełniących wcześniej m.in. takie funkcje, jak: asystent Sekretarza Generalnego ONZ, Dyrektor Wykonawczy w MFW, zastępca Dyrektora Generalnego WTO czy prezydent Gujany. Na czele grupy stanął były prezydent Nigerii Olusegun Obasanjo. Z członkami EPG współpracowało 17 osób, zajmujących się problematyką AKP, naukowców, dyplomatów i praktyków życia międzynarodowego. Zakres zadań grupy wybitnych osobistości był dość szeroki, gdyż obejmował ustosunkowanie się do następujących kwestii: pogłębienie i poszerzenie znaczenia grupy AKP w swoich regionach i generalnie w krajach Południa, przyszłość grupy AKP w zmieniającym się i stawiającym wysokie wymagania globalnym

---

<sup>6</sup> Sipopo Declaration, 7th Summit of ACP Heads of State and Government, Equatorial Guinea, 13–14 December 2012.

<sup>7</sup> Decision No. 4/XCII/10 of the 92nd Session of the ACP Council of Ministers on 10th November 2010, [www.acp.int](http://www.acp.int) (data dostępu: 02.01.2017).

<sup>8</sup> ACP Group set-up Working Group to look at its future, [www.acp.int](http://www.acp.int) (data dostępu: 02.01.2017).

<sup>9</sup> Decision No. 2/XCVI/12 of the ACP Council of Ministers, Equatorial Guinea, 13–14 December 2012, [www.acp.int](http://www.acp.int) (data dostępu: 30.12.2016)

środowisku, zreformowanie grupy AKP w kierunku współczesnej organizacji reagującej na aspiracje i oczekiwania obywateli państw członkowskich, wzmocnienie organów grupy AKP<sup>10</sup>.

Zadania obu grup były tożsame i w celu niewykluczenia się ich ustaleń przyjęto zasadę wzajemnego informowania się o postępach w pracy, a w przypadku EPG uzgodniono, że prace grupy Ambasadorów będą wspierały ją w przygotowaniu ostatecznej wersji raportu. Dotychczas (stan na styczeń 2017) znana jest treść dokumentu wieńczącego mandat grupy Ambasadorów zatytułowanego „Przekształcenie grupy AKP w efektywnego globalnego gracza” (*Transforming the ACP Group into an Effective Global Player*) przedstawionego w grudniu 2014 r.

Z raportu jednoznacznie wynika zapowiedź przekształcenia grupy AKP w niezależną, samofinansującą się, transkontynentalną organizację mającą zdywersyfikowane formy współpracy z innymi państwami czy międzynarodowymi instytucjami, działającą solidarnie na rzecz pogłębiania kooperacji na linii Południe–Południe oraz Północ–Południe<sup>11</sup>. Opcja ta wygrała z innymi możliwymi scenariuszami, które zostały zaproponowane w specjalnym badaniu przez prof. Mirjam Van Reisen i umieszczone na stronie internetowej grupy AKP, były także elementem badania sondażowego. Wśród rozważanych możliwości znalazły się także: utrzymanie *status quo* i partnerstwo z Unią Europejską, zakończenie działalności grupy AKP, regionalizacja, ograniczenie członkostwa do państw LDC. Zwycięska propozycja wydaje się najwłaściwsza i dowodzi silnych więzów łączących kraje grupy AKP. Znamienny natomiast jest fakt, że utrzymanie grupy AKP w dotychczasowej formule specjalnego partnerstwa z UE nie otrzymało wsparcia ze strony różnych ośrodków współuczestniczących w badaniu. Jest to rezultat silnego rozczarowania krajów AKP „specjalną” formułą współpracy z UE po ponad 40 latach, która z zasadzie utrzymała silną zależność ekonomiczną krajów AKP od rynku unijnego. Niechęć do UE rodzi także proces negocjacji umów EPA, które w ocenie krajów AKP (głównie Afryki i Pacyfiku) zostały im narzucone, nie są instrumentem rozwoju, tylko realizacji interesów UE, a ich proponowane zobowiązania są „gorsze niż WTO”. Także zmiany w polityce UE wprowadzone Traktatem z Lizbony nie pozostawiały złudzeń krajom AKP, że minął okres ich uprzywilejowanego partnerstwa z UE. I wreszcie na wybór zwycięskiej opcji miała wpływ pogłębiająca się współpraca z krajami BRICS oraz innymi tzw. rynkami wschodzącymi (Chile, Turcja, Maleszja), o której rozpisuje się wielowątkowo raport ambasadorów. Daje ona grupie AKP możliwość uniezależniania się od UE, nie tylko w relacjach handlowo-inwestycyjnych, ale także w poszukiwaniu donatorów pomocy rozwojowej.

Przekształcona grupa AKP będzie opierała się na kluczowych wartościach solidarności, pokoju i bezpieczeństwa, dobrych rządach i praworządności, społecznej

<sup>10</sup> [www.epg.acp.int](http://www.epg.acp.int) (data dostępu: 31.12.2016).

<sup>11</sup> *Transforming the ACP Group into an Effective Global Player*. Final Report of the Ambassadorial Working Group on the Future Perspectives of the African Caribbean and Pacific (ACP) Group of States, December 2014, ACP/27/022/14/mfgRev.4, s. 2, 11.



sprawiedliwości oraz jedności w różnorodności<sup>12</sup>. Jej głównym strategicznym celem będzie promocja zrównoważonego rozwoju w krajach członkowskich, w tym walka z ubóstwem i działania na rzecz osiągnięcia Celów Zrównoważonego Rozwoju (CZR). Wpisuje się to w zdefiniowaną nową misję grupy AKP, którą jest przyspieszenie politycznego, ekonomicznego i społecznego awansu społeczeństw krajów AKP poprzez dobre rządy, redukcję ubóstwa, promocję handlu, zrównoważony rozwój oraz sprawiedliwe włączenie się do gospodarki światowej<sup>13</sup>. Dla tak określonych zadań raport ambasadorów zaproponował pięć głównych obszarów aktywności grupy AKP, którymi są: promocja handlu, przemysłu i regionalnej integracji, finansowanie rozwoju, wspieranie globalnej sprawiedliwości i bezpieczeństwa ludzkiego, rozwijanie praworządności i dobrego rządzenia oraz budowanie prężnej i zrównoważonej gospodarki. Każdy z nich, mimo że dotyczy innych kwestii tematycznych, wzajemnie się zazębia i sprzyja określonym w raporcie celom grupy AKP, a także jest kompatybilny z międzynarodowymi działaniami na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Zreformowana grupa AKP, zdaniem autorów raportu, wymaga zmodernizowanych i bardziej efektywnych instytucji. Nadrzędnym celem reformy instytucjonalnej grupy AKP jest przede wszystkim dostosowanie jej do głównych pięciu wspomnianych obszarów działania. Zostały utrzymane dotychczasowe organy, takie jak Szczyty szefów państw i rządów, Rada Ministrów, Komitet Ambasadorów, Sekretariat, ale ich niektóre kompetencje zostały dostosowane do realizacji nowych założeń grupy AKP. Nowatorskim rozwiązaniem jest propozycja reprezentowania grupy AKP za pośrednictwem Przewodniczącego Szczytu (the President of the Summit) na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ i innych międzynarodowych forach, a także w rozmowach z Przewodniczącym Rady Europejskiej UE, Komisji Europejskiej i innymi światowymi liderami. Raport sugerował poszerzenie kompetencji Komitetu Ambasadorów, w szczególności o te kwestie, które mają być celem zreformowanej grupy AKP. Ponadto autorzy raportu wyszli z propozycją utworzenia dodatkowego organu pomocniczego Komitetu Ambasadorów, tzw. poszerzonego biura (Enlarged Bureau), którego członkowie spotykałoby się przynajmniej raz na kwartał celem sprawdzenia, czy wszystkie kluczowe kwestie tematyczne mają odpowiednią uwagę organów grupy AKP. W strukturę instytucjonalną grupy AKP powinny być włączone również regionalne grupy, aktorzy niepaństwowi, a także przedstawiciele sektora prywatnego. Głębokim zmianom powinien podlegać Sekretariat grupy AKP, dla którego proponuje się czterech zastępców Sekretarza Generalnego i rozbudowę o departamenty tematyczne dostosowane do pięciu wymienionych głównych obszarów działania (w tym także ds. komunikacji i mediów).

Grupa ambasadorów zwróciła ponadto uwagę na konieczność tworzenia warunków dla finansowej niezależności grupy AKP. Problem jest istotny, tym bardziej że aż

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 12.

37% budżetu Sekretariatu grupy AKP pochodzi ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju zarządzanego przez UE na innych zasadach niż unijne zasoby budżetowe. Ryzyko utraty tych środków jest wysokie, w szczególności gdy nie są znane perspektywy przyszłych relacji UE z grupą AKP oraz samego EFR, który bardzo prawdopodobnie po 2020 r. zostanie włączony do budżetu UE. Z tego względu raport zasugerował utworzenie specjalnego funduszu wspomagającego finansowo grupę AKP (Endowment Trust Fund) oraz innych nowoczesnych metod finansowania, wzrost kontrybucji krajów członkowskich grupy AKP, jak również utrzymanie środków pochodzących z pomocy rozwojowej nie tylko UE, ale także krajów BRICS, ONZ, które łącznie mogą dawać szanse na niezależność finansową grupy AKP.

Raport drugiej grupy, wybitnych osobistości, został przedstawiony i przyjęty podczas Szczytu szefów państw i rządów krajów AKP, który się odbył w Port Moresby (Papua-Nowa Gwinea) od 31 maja do 1 czerwca 2016 r. Dokument zatytułowany „A New Vision for our Future: a 21 st century African, Caribbean and Pacific Group delivering for it's People” nie został jeszcze upubliczniony, tylko na razie przekazany Radzie Ministrów grupy AKP celem wprowadzenia szczegółów dotyczących implementacji założeń w nim zawartych. Biorąc jednak pod uwagę zasadę komplementarności obu raportów, nie należy się spodziewać odmiennych wniosków. Potwierdzają to raport z postępów prac grupy osobistości z czerwca 2014 r. oraz decyzja w sprawie raportu EPG podjęta podczas szczytu w Port Moresby, a także komunikat z Waigani (*Waigani Communique*) dotyczący perspektyw na przyszłość grupy AKP, który ponadto upoważnił Radę Ministrów do podjęcia kroków w stronę utworzenia Endowment Fund<sup>14</sup>.

Wyżej wymienione dokumenty potwierdzają wartości, cele i misję zreformowanej grupy AKP zaproponowane w raporcie ambasadorów. Wyraźnie przebijają się w nich silne polityczne wsparcie na rzecz utrzymania jedności grupy AKP, która powinna przeorientować swoje cele, tak aby skutecznie reagować na nowe międzynarodowe uwarunkowania. Nowością w porównaniu z raportem ambasadorów może być struktura raportu wybitnych osobistości, którzy zapowiedzieli, że przygotowany przez nich dokument będzie miał formę głównych zaleceń i zestawu wniosków odnośnie do sposobu ich wdrażania. Takie podejście zostało docenione, gdyż na mocy decyzji podjętych podczas szczytu w Port Moresby raport został doceniony z uwagi na „wymienitą jakość”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Decision of the 8th Summit of the ACP Head of State and Government on the Report of the Eminent Persons Group, [www.acp.int](http://www.acp.int). (data dostępu: 6.01.2017); Waigani Communique on the Future Perspectives of the ACP Group of States, [www.acp.int](http://www.acp.int) (data dostępu: 6.01.2017).

<sup>15</sup> Decision of the 8th Summit of the ACP..., op. cit.

## Wnioski

Analiza dokumentów wypracowanych wewnątrz grupy AKP wyraźnie wskazuje, że jej przyszłość nie jest zagrożona i nie zależy od formuły stosunków z Unią Europejską, które będą obowiązywały po wygaśnięciu umowy z Cotonou w 2020 r. Nie oznacza to końca ery uprzywilejowanych relacji z UE, bo taki nastąpił w wyniku przyjęcia umów EPA oraz Traktatu z Lizbony. Trwanie grupy AKP niezależnie od relacji z UE oznacza rzeczywiste „odcięcie pępowiny”, a wyrażana przez grupę AKP chęć do bycia największą, transkontynentalną i zinstytucjonalizowaną instytucją zrzeszającą kraje rozwijające się świadczy o dojrzałości jej członków. Nie można krytykować nowych celów zreformowanej grupy AKP, gdyż są one dostosowane zarówno do potrzeb krajów AKP, jak i międzynarodowych uwarunkowań. Koncentracja działań wspierających rozwój i wpisujących się w Cele Zrównoważonego Rozwoju może dawać grupie AKP szanse na zwiększenie współpracy w tym obszarze z innymi niż UE donatorami. Silnie wyrażona deklaracja o chęci odgrywania roli pomostu między krajami Północy i Południa może nakreślić przyszłą rolę grupy AKP, w szczególności w ramach współpracy na rzecz rozwoju na linii Południe–Południe i w ramach trójstronnej współpracy z międzynarodowymi darczyńcami. Zapowiedź powołania osoby reprezentującej grupę AKP na międzynarodowych forach z pewnością przyczyni się do wzmocnienia jedności jej członków.

Zreformowaną grupę AKP czeka także sporo wyzwań. Ubóstwo, głód, konflikty wewnętrzne, upadłość państw, niski udział w międzynarodowej wymianie handlowej, zmiany klimatyczne – to niektóre z nich. Z pewnością nie stanowią dobrego podłoża do podejmowania prób reformowania grupy AKP. Dodatkowo niepewność co do przyszłych relacji z UE generuje niewiadomą dotyczącą wsparcia finansowego grupy AKP płynącego z UE. W przypadku realizacji scenariusza prowadzenia stosunków UE z trzema osobnymi regionami, pod znakiem zapytania stoją środki finansowe przekazywane na rzecz sekretariatu grupy AKP, UE bowiem najprawdopodobniej będzie przekazywała środki na programy realizowane w poszczególnych regionach. Brak niezależności finansowej może stać się przyczyną wewnętrznych problemów grupy AKP wpływających na stan realizacji przyjętych celów strategicznych. Mimo to na uznanie zasługują dążenia grupy AKP, które w przypadku ich realizacji zmienią z pewnością jej dotychczasowe oblicze.

## The Future of the African, Caribbean and Pacific Group of States

The article discusses the future of the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP) in the context of the emergence of factors that threaten the unity of the ACP. Furthermore, the policy pursued by the European Union has suggested that

the existence of a group established with the aim of maintaining special relations with the former European Community is no longer justified in the new international circumstances. ACP decision-makers have started an internal debate on the future prospects of the grouping and have formed two groups to develop the principles of its functioning in the future. The aim of the article is to analyse the workings of both groups and evaluate the implementation of their objectives.

*Keywords:* ACP, Cotonou, EPA, European Union, report of ambassadors, Report of the Panel of Eminent Persons.