

PAWEŁ FRANKOWSKI

Umowy o partnerstwie gospodarczym
jako instrument promowania integracji
regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej



Economic Partnership Agreements as
an instrument of regional integration
promotion in sub-Saharan Africa



Umowy o partnerstwie gospodarczym
jako instrument promowania integracji
regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej



Economic Partnership Agreements as
an instrument of regional integration
promotion in sub-Saharan Africa

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

redaktor prowadzący serii

MARIAN STASIAK

redakcja w języku polskim

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

redakcja w języku angielskim

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

tłumaczenie na język angielski

AGENCJA TŁUMACZY ZAWODOWYCH LETTERMAN SP. Z O.O.

skład i druk

BIGBIT WOJCIECH ZEYDLER-ZBOROWSKI

projekt graficzny

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA

TEL. 22 545 98 00 · FAX 22 649 12 99

FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

ISBN 978-83-931351-9-6

WARSZAWA 2011

Spis treści

Wstęp	6
Rozdział I.	
Integracja regionalna w relacjach europejsko-afrykańskich.....	9
Integracja regionalna jako cel europejskiej polityki zagranicznej	10
Wyzwania dla integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej	15
Rozdział II.	
Umowa z Kotonu.....	23
Uwarunkowania polityczne Umowy z Kotonu	25
Uwarunkowania ekonomiczne Umowy z Kotonu	32
Rozdział III.	
Wsparcie dla integracji regionalnej w ramach umów o partnerstwie gospodarczym.....	43
Przebieg negocjacji nad kształtem umów o partnerstwie gospodarczym	45
Efektywność Umów o Partnerstwie Gospodarczym.....	65
Podsumowanie	74
Bibliografia	79
O Autorze	89

Table of contents

Introduction.....	92
Chapter I.	
Regional integration in Euro-African relations.....	95
Regional integration as a goal of European foreign policy	96
Challenges to regional integration in sub-Saharan Africa.....	101
Chapter II.	
The Cotonou Agreement.....	109
Political determinants of the Cotonou Agreement.....	110
Economic determinants of the Cotonou Agreement.....	117
Chapter III.	
Support to regional integration under Economic Partnership	
Agreements	128
The course of negotiations on Economic Partnership	
Agreements	130
The effectiveness of the Economic Partnership Agreements.....	149
Conclusions	157
Bibliography.....	162
About the Author	172

Wstęp

Geneza relacji Unii Europejskiej z państwami rejonu Afryki Subsaharyjskiej sięga XIX wieku, kiedy kształtował się system zależności europejsko-afrykańskich, który w istotny sposób odcisnął swe piętno na historii integracji europejskiej. Afryka Subsaharyjska od początku istnienia Wspólnot Europejskich zawsze zajmowała szczególne miejsce w polityce wspólnotowej i nadal jest tym obszarem, który w istotny sposób wpływa na charakter i zakres strategicznych decyzji podejmowanych w Brukseli. Choć specyficzny zakres współzależności łączących oba kontynenty zmienił się wraz z tym, jak Wspólnoty ewoluowały, by przybrać obecną formę, pewne elementy pozostają stałe i nadal determinują określony charakter polityki wspólnotowej wobec tego regionu. Istnienie geopolitycznego superregionu obejmującego dwa kontynenty zaowocowało stworzeniem koncepcji Eur-Afryki,¹ łączącej zarówno określoną ideę geopolityczną sformułowaną w latach 20. XX w., jak i wizję relacji europejsko-afrykańskich sięgających daleko w przyszłość. W koncepcji tej Afryka nie jest traktowana już jako obszar wpływów europejskich, ale jako partner wspierający konsekwentnie budowaną przez Unię Europejską koncepcję tożsamości na arenie międzynarodowej, promującej pewną wizję świata, jakościowo różną od tradycyjnie pojmowanej polityki wielkich mocarstw. Koncepcja ta, podkreślająca znaczenie integracji regionalnej jako elementu niezbędnego do zapewnienia dobrobytu i bezpieczeństwa, ma szansę rozwinąć się w Afryce. Symbioza systemów gospodarczych obu kontynentów, niepodważalny wpływ prawodawstwa francuskiego na charakter systemów politycznych państw afrykańskich,

¹ M. LISTER, *The European Union and the South*, Routledge: London 1997, s. 172.

jak również skierowanie wymiernych środków finansowych przeznaczonych na pomoc rozwojową pozwalały postawić tezę o możliwości przeniesienia europejskiego modelu integracji na kontynent afrykański. Koncepcja ta wydawała się szczególnie atrakcyjna, gdy kolejne oceny stopnia rozwoju państw afrykańskich pokazywały, jak nieskuteczne są działania podejmowane przez Wspólnoty. W efekcie zdecydowano się na zerwanie z dotychczasowym modelem pomocy Afryce i położono silniejszy nacisk na rozwiązania regionalne. Wiązało się to także z reorientacją koncepcji obecności Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, jako stabilnego uczestnika, mocarstwa cywilnego, promującego określoną wizję świata z silnym komponentem normatywnym.² Zawarcie elementu integracyjnego w Umowie z Kotonu nie tylko miało wzmocnić państwa afrykańskie, dostarczając im wzorców integracyjnych i wskazówek co do obranej ścieżki integracji, ale również bezpośrednio służyło interesom wspólnotowym. Należy podkreślić, że dla wielu państw afrykańskich Unia Europejska nadal pozostaje kluczowym partnerem handlowym i uporządkowanie relacji handlowych w ramach jednego bloku ekonomicznego miało się także przełożyć na zyski po stronie wspólnotowej.

Decydując się na wsparcie integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej, korzystano z dorobku integracyjnego Unii Europejskiej, a w szczególności dokonań zwolenników podejścia promującego uzdrowienie relacji ekonomicznych w poszczególnych regionach jako elementu niezbędnego w rozwoju państw afrykańskich. Tak przyjęta perspektywa zaowocowała przesunięciem środka ciężkości w relacjach z Afryką Subsaharyjską z polityki pomocowej UE na politykę handlową. Promowanie integracji regionalnej oraz norm wspieranych przez Unię Europejską miało zatem przybrać wymiar nie tylko deklaracji, ale praktycznego uregulowania relacji handlowych z partnerami regionalnymi.

² B. HETTNE, F. SÖDERBAUM, *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of In-terregionalism*, *European Foreign Affairs Review* 2005, no. 10, no. 4, ss. 538-539.

Sukces zakładanych rozwiązań w obrębie współpracy gospodarczej miał, zgodnie z założeniami *spill-over*, przenieść się na inne obszary, wzmocnić współpracę polityczną, zwiększyć bezpieczeństwo i doprowadzić do faktycznego rozwoju państw afrykańskich. Od przyjęcia wspomnianych założeń mija już dziesięć lat i jest to wystarczający okres, by potwierdzić bądź zanegować słuszność przyjętych założeń.

Celem niniejszego opracowania jest zatem próba oceny skuteczności promowania idei integracji regionalnej w rejonie Afryki Subsaharyjskiej z perspektywy dziesięcioletniego funkcjonowania Umowy z Kotonu. Elementem, który zostanie zanalizowany w szczególności, będzie rola umów o partnerstwie gospodarczym, jako instrumentu stanowiącego całościowe, spójne i racjonalne podejście do zagadnień handlu i rozwoju, a jednocześnie w pełni wspierającego europejską wizję integracji regionalnej. Przedmiotem analizy będzie także stanowisko państw Afryki Subsaharyjskiej wobec działań Unii Europejskiej podejmowanych w tym zakresie, co będzie szczególnie istotne przy ocenie skuteczności polityki UE, jak również analizie znaczenia innych ważnych uczestników systemu międzynarodowego w rejonie Afryki.

Praca została podzielna na trzy części, a jej struktura jest odzwierciedleniem zastosowania podejścia analitycznego, które kładzie nacisk na analizę przesłanek i motywów działań podejmowanych przez Unię Europejską w regionie Afryki Subsaharyjskiej. Część pierwsza zawiera charakterystykę Unii Europejskiej jako aktora globalnego, ze szczególnym uwzględnieniem promowania idei integracji regionalnej. W części tej zawarto również uwagi dotyczące asymetrii możliwości i potencjału państw afrykańskich, a także roli integracji regionalnej w Afryce. Część druga pracy poświęcona została analizie Umowy z Kotonu przeprowadzonej pod kątem promowania idei integracji regionalnej oraz zmianom, jakie dokonały się w ciągu ostatnich dziesięciu lat od jej podpisania. Szczególny nacisk położony zostanie na istotę koncepcji umów o partnerstwie gospodarczym. Część ta będzie punktem wyjścia rozważań

zawartych w części trzeciej, która jest poświęcona analizie regionalnych porozumień gospodarczych, zarówno pod względem przebiegu procesu negocjacyjnego, celów deklarowanych i realizowanych przez stronę europejską, jak również efektów funkcjonowania istniejących tymczasowych porozumień regionalnych. W podsumowania zawarta została ocena skuteczności umów o partnerstwie gospodarczym, jako instrumentu mającego wspierać integrację regionalną.

Rozdział I.

Integracja regionalna w relacjach europejsko-afrykańskich

Integracja regionalna jako istotny element stosunków europejsko-afrykańskich pojawiła się stosunkowo niedawno i należy traktować to jako przejaw realizacji pewnej wizji świata promowanej przez Unię Europejską. Jednocześnie jest to próba znalezienia rozwiązania problemów, z którymi boryka się kontynent afrykański od wielu dekad, przy użyciu instrumentów, które udowodniły swoją skuteczność w Europie. Niemniej współzależności istniejące między dwoma stronami oraz zaszczości historyczne nie pozwalają w pełni wykorzystać potencjału, jaki niesie za sobą idea integracyjna. Zderzenie różnych oczekiwań oraz odmiennych racjonalności sprawia, że integracja regionalna w Afryce staje się często celem, a nie instrumentem realizacji założeń związanych z poprawą bytu mieszkańców państw afrykańskich, zapewnieniem bezpieczeństwa czy realizacją Celów Milenijnych ONZ. Wiąże się to nie tylko ze zmianami, jakie mają miejsce w Unii Europejskiej i na kontynencie afrykańskim, ale także z wysoką dynamiką środowiska międzynarodowego, za którą nie zawsze podążają zmiany postaw zarówno UE,

jak i strony afrykańskiej. W rezultacie obie strony stają się zakładnikami własnych postaw, uprzedzeń i oczekiwań, wzajemnie obwiniając się za brak postępów. Analizie postaw i oczekiwań co do integracji regionalnej w Afryce poświęcona zostanie niniejsza część pracy.

Integracja regionalna jako cel europejskiej polityki zagranicznej

Unia Europejska, jako uczestnik stosunków międzynarodowych, bez wątpienia staje się podmiotem funkcjonującym w skali globalnej. Mimo braku tradycyjnych atrybutów przynależnych państwu, takich jak np. siły zbrojne,³ jest liczącym się uczestnikiem stosunków międzynarodowych, a potęga ekonomiczna, połączona z atrakcyjnością modelu kulturowego, pozwala na kształtowanie rzeczywistości międzynarodowej. Opierając się na typologii zaproponowanej przez Ch. Bretherton i J. Voglera, można przyjąć, iż Unia Europejska stopniowo spełnia warunki pozwalające na skuteczne oddziaływanie na środowisko międzynarodowe, zwłaszcza tam, gdzie polityka europejska obecna jest od dawna. W przypadku Afryki Subsaharyjskiej bardzo wyraźnie można wskazać, że istnieje zgoda co do istoty nadrzędnych wartości w relacjach z tym regionem, wskazane zostały priorytety, które pozwalają na sformułowanie koncepcji konsekwentnych i spójnych działań, a ponadto istnieje zdolność i możliwość użycia instrumentów oddziaływania na środowisko zewnętrzne,⁴ w tym przypadku szczególnie istotne dla pozycji Unii Europejskiej. Specyfika relacji z kontynentem afrykańskim ma swoje oparcie w odpowiednich zapisach Traktatu, jak również w wielu deklaracjach, strategiach czy komunikatach prezentujących stanowisko wspólnotowe, ale także w zasadniczych

³ R. ZIĘBA, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, Wydawnictwo Scholar, s. 273.

⁴ CH. BRETHERTON, J. VOGLER, *The European Union as a Global Actor, Second Edition*, Routledge, London – New York 2008, s. 30.

umowach wiążących Unię Europejską z państwami rozwijającymi się. Analizując relacje Unii Europejskiej z Afryką Subsaharyjską, możemy z pewnością stwierdzić, że w rejonie tym stosowane są wszystkie instrumenty dostępne po stronie wspólnotowej, zarówno proceduralne, jak również transferowe, deklaratywne, wyraźne i nieformalne.⁵ Podstawowymi instrumentami proceduralnymi są Traktat z Lizbony oraz Umowa z Kotonu i do tych aktów odwołują się wszystkie działania podejmowane przez Unię Europejską. Oprócz zapisów wyznaczających ramy polityki wspólnotowej funkcjonuje też pewna wizja świata, obecna od samego początku istnienia Wspólnot, budująca tożsamość UE zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Kluczowym elementem tej wizji jest przekonanie, podparte doświadczeniem, o skuteczności i znaczeniu integracji regionalnej jako czynnika zapewniającego nie tylko rozwój gospodarczy, ale również obniżającego poziom konfliktów i budującego pokojowe relacje międzynarodowe. Skuteczność europejskiego modelu integracji pozwala politykom europejskim promować określoną ideę w relacjach zewnętrznych, szczególnie tam, gdzie droga dla idei europejskich została utorowana przez wieloletnią obecność ekonomiczną i kulturową. Takim regionem jest właśnie Afryka Subsaharyjska.

Karen E. Smith wskazuje, że promowanie integracji regionalnej jest jednym z celów europejskiej polityki zagranicznej i, jej zdaniem, działania te stanowią mieszankę dalekowzrocznej strategii i doraźnych działań wynikających ze zmian w środowisku międzynarodowym.⁶ Motywy, jakie leżą u podstaw promowania działań prointegracyjnych, zdaniem wspomnianej autorki można podzielić na altruistyczne oraz te, które wynikają z dążenia do realizacji interesów Unii Europejskiej. W pierwszym

⁵ R.G. WHITMAN, *The International Identity of the European Union: Instruments as Identity* [w:] *Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities*, (ed.) by A. Landau, R.G. Whitman, London 1997, ss. 67-68.

⁶ K.E. SMITH, *European Union foreign policy in a changing world*, 2nd ed., Polity Press, Cambridge 2008, s. 79.

przypadku jest to element budowania tożsamości międzynarodowej Unii Europejskiej, przejawiający się zarówno w wypowiedziach najważniejszych polityków europejskich, jak i w dokumentach określających ramy polityki wspólnotowej.⁷ W tle widoczne jest również przekonanie, że wsparcie działań integracyjnych redukuje możliwość wystąpienia poważniejszych konfliktów między stronami procesu integracji, co jest szczególnie ważne w przypadku regionów niestabilnych, takich jak właśnie Afryka Subsaharyjska. Jak zauważa K. E. Smith, choć stworzenie porozumień regionalnych zwiększa zdolność przetargową słabszych państw w relacjach z Unią Europejską, decydenci wspólnotowi są gotowi zaakceptować taką sytuację,⁸ w imię realizacji pewnej wizji stosunków międzynarodowych. Tym samym wsparcie dla integracji, wynikające z doświadczeń europejskich, ma zaowocować poszerzeniem sfery pokoju oraz rozwoju gospodarczego, a zastosowanie „miękkich” instrumentów wpływu na kształt systemu międzynarodowego ma odróżniać UE od tradycyjnych form stosowanych przez mocarstwa. Jednak poza idealistycznym elementem promowania integracji istnieje również realistyczny element polityki wspólnotowej. Utrzymywanie relacji ekonomicznych i prowadzenie negocjacji z jednym, spójnym blokiem jest o wiele bardziej efektywne niż utrzymywanie kontaktów z wieloma państwami na poziomie bilateralnym. Ponadto korzyści wynikające z integracji regionalnej (np. wzrost gospodarczy) przekładają się także na korzyści po stronie UE, takie jak spadek migracji czy mniejsze zaangażowanie środków przeznaczonych na działania pomocowe.

Promowanie i wsparcie dla integracji regionalnej jest pochodną budowania wewnętrznej i zewnętrznej tożsamości Unii Europejskiej.

⁷ F. Söderbaum i L. Van Langenhove zwracają uwagę na „doktrynę” polityki zewnętrznej UE, głęboko zakorzenioną w Komisji, widoczną w wypowiedziach komisarzy oraz ministrów spraw zagranicznych UE, F. SÖDERBAUM; L. VAN LANGENHOVE, *Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, „Journal of European Integration”, vol. 27, no. 3, s. 250.

⁸ K. E. SMITH, *European Union foreign policy...*, *op. cit.*, s. 80.

Z zasady promowanie określonego modelu systemu międzynarodowego sprowadza się do budowania pozytywnego wizerunku, oddziaływania jako symbol udanego modelu współdziałania, atrakcyjnego dla pozostałych państw. Nie oznacza to jednak, że element perswazji jest całkowicie nieobecny w języku dyplomacji UE, czego przykładem są negocjacje z państwami AKP w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym, początkowo przedstawiane jako jedyna forma prowadzenia wolnego handlu z krajami AKP. Dopiero rewizja Umowy z Kotonu zmieniła wymowę zapisów traktatowych, o czym będzie mowa dalej.

Stanowisko wspólnotowe, podkreślające po raz kolejny, jak wiele uwagi zajmuje idea integracji regionalnej w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej, znalazło swoje odbicie w opublikowanym w 2008 roku komunikacie Komisji, zatytułowanym *Integracja regionalna na rzecz rozwoju w krajach AKP*,⁹ który zawiera w dużej mierze odpowiedzi na wszystkie wątpliwości, jakie przedstawiali przeciwnicy regionalnego podejścia UE. Wnioski ze wspomnianego komunikatu znalazły odzwierciedlenie również w zrewidowanej Umowie z Kotonu. W komunikacie integracja regionalna przedstawiona została jako istotny instrument przeciwdziałania negatywnym skutkom globalizacji, a sam komunikat przedstawia „zaktualizowaną, kompleksową i spójną wizję UE w zakresie integracji regionalnej jako kluczowego mechanizmu zrównoważonego rozwoju.”¹⁰ Oprócz podkreślenia pozytywnej roli integracji regionalnej, najważniejszym wyzwaniem i problemem jest „brak poczucia odpowiedzialności

⁹ Jednym z pierwszych ważniejszych dokumentów, w którym podkreślono wagę integracji regionalnej wśród państw rozwijających się, był komunikat COM (1995) 219 final z 16 czerwca 1995 r., w którym po raz pierwszy zasygnalizowano potrzebę wsparcia dążeń integracyjnych, szczególnie w obszarze Afryki Subsaharyjskiej. Dokument ten był sygnałem tego, jakich zmian należało oczekiwać w zapisach nowego porozumienia z państwami AKP.

¹⁰ *Integracja regionalna na rzecz rozwoju w krajach AKP*, KOM(2008) 604 wersja ostateczna, Bruksela 1.10.2008 r.

i zdolności instytucjonalnej na poziomie regionalnym i krajowym,¹¹ co przekłada się na brak woli podjęcia działań integracyjnych. Ponieważ, zgodnie z założeniami Komisji, integracja regionalna ma służyć rozwojowi, autorzy komunikatu skupiają się na rozwoju rynków regionalnych, swobodnym przepływie towarów i usług oraz wspieraniu inwestycji, gdyż to, ich zdaniem, przełoży się na trwały i zrównoważony rozwój krajów AKP. Integracja regionalna, zdaniem Komisji, przyniesie państwom AKP trzy podstawowe korzyści:

- stabilność polityczną – instytucje regionalne sprzyjają wzrostowi zaufania, pogłębiają współzależności i tworzą podstawy rozwoju ekonomicznego;
- rozwój gospodarczy – utworzenie większych rynków pobudzi rozwój gospodarczy i pomoże włączyć państwa rozwijające się w system gospodarki światowej;
- osiągnięcie wspólnego dobra na poziomie regionalnym – niektórym wyzwaniom na kontynencie afrykańskim (HIV/AIDS, ochrona środowiska, bezpieczeństwo energetyczne i żywnościowe) można sprostać tylko na poziomie ponadnarodowym.¹²

Aby to osiągnąć, zdaniem autorów komunikatu, Unia Europejska powinna dążyć do wspierania pięciu celów priorytetowych: wzmocnienia instytucji regionalnych, tworzenia zintegrowanych regionalnych rynków, promowania przedsiębiorczości, wsparcia dla infrastruktury oraz opracowania polityki regionalnej w zakresie zrównoważonego rozwoju. Jednym z trzech instrumentów służących do osiągnięcia wymienionych celów, oprócz dialogu politycznego (np. wspólna strategia UE – Afryka) i współpracy rozwojowej (poprzez 10. EFR i strategie regionalne), mają być umowy o partnerstwie gospodarczym, oparte na istniejących bądź

¹¹ Stwierdzenie to w pewnym stopniu powiela tezy zawarte w Zielonej Księdze z 1996 r. *Green Paper on the EU-ACP relations a new partnership for the 21st century*, COM(96) 570, November 1996.

¹² *Integracja regionalna na rzecz rozwoju...*, *op. cit.*, s. 3-4.

tworzących się strukturach regionalnych.¹³ Jednocześnie deklarowane podejście powinno się cechować elastycznością, ale przy zachowaniu norm spójnych z zasadami handlu międzynarodowego.

Wyzwania dla integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej

W przypadku Afryki Subsaharyjskiej integracja regionalna nie jest, co należy podkreślić, zjawiskiem nowym. Od początku procesu dekolonizacji liderom państw afrykańskich towarzyszyła wizja utworzenia wspólnego rynku na skalę kontynentu. Niestety, inaczej niż w przypadku państw europejskich, w ślad za ideą nie poszły faktyczne działania integracyjne, a integracja regionalna na kontynencie afrykańskim istnieje w szcążkowej formie i sprowadza się raczej do wymiaru politycznego. Wynika to z kilku powodów. Przede wszystkim, jak zauważa Pierre Engelbert, państwa Afryki Subsaharyjskiej w zasadzie są przykładem porażki idei państwowości,¹⁴ choć oczywiście nie wszystkie charakteryzują się brakiem ładu czy powszechną obecnością przemocy. Niemniej zjawisko upadku państwa jest charakterystyczne dla tego regionu. Co więcej, jest to normalna cecha porządku, w którym zmuszeni są funkcjonować mieszkańcy Afryki.¹⁵ Z niewielkimi wyjątkami, państwa afrykańskie są dysfunkcjonalne i niezdolne do sprawowania rządów prawa, a władze państwowe nie wypełniają elementarnych funkcji, które leżą u podstaw konieczności powołania państwa jako takiego. To, co – zdaniem Hobbesa – stanowiło o potrzebie organizacji jednostek w podmioty polityczne określane mianem państwa, czyli chęć ochrony własnych interesów

¹³ *Ibidem.* s. 6–11.

¹⁴ P. ENGLEBERT, *Africa. Unity, Sovereignty and Sorrow*, Lynne Rienner Publishers, London 2009, s. 1.

¹⁵ I.W. ZARTMAN, Posing the problem of state collapse [w:] *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, I.W. Zartman (ed.), Lynne Rienner Publishers, Boulder 1995, s. 2.

i zapewnienie sobie bezpieczeństwa, i co usprawiedliwia istnienie państwa w stosunkach międzynarodowych w przypadku państw afrykańskich staje się nieistotne. Słabość państwa, niewydolność struktur administracji publicznej, zawłaszczanie organizacji państwowej przez klany i frakcje, jest normalnym elementem państwowości afrykańskiej, która nie miała szans wykształcić się na drodze ewolucji form państwowości, jak to miało miejsce w przypadku Europy, Azji czy obu Ameryk. Mimo słabości państw afrykańskich, która została zanalizowana stosunkowo dokładnie,¹⁶ fascynujące jest to, że państwa te upadają, ale nie znikają. Od lat 60. XX wieku granice państwowe na kontynencie afrykańskim w zasadzie się nie zmieniły – mimo zmian rządów, systemów politycznych, nazw państw, państwa afrykańskie trwają w granicach wyznaczonych przez podziały kolonialne.¹⁷ Mit suwerenności, który urasta bardzo często do wymiarów religijnych, spaja państwa afrykańskie tak mocno, że nawet gdy pojawiają się tendencje odśrodkowe bądź rebelie na obrzeżach, właściwie nigdy nie są one skierowane przeciwko państwu, ale przeciwko władzom państwowym. Ów mit i jego wszechobecność negatywnie wpływa także na tendencje integracyjne, nie pozostawiając właściwie miejsca na konkurencyjny sposób sprawowania władzy. Granice, narzucone przez system kolonialny, respektowane przez pozostałe państwa afrykańskie, stanowią gwarancję swobody realizacji celów politycznych. Ten szczególny rodzaj *trwania* państwowości afrykańskiej determinuje w dużej mierze politykę

¹⁶ Por. R. H. JACKSON, *Quasi-states: International Relations, Sovereignty and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; P. CHABAL, J.-P. DALOZ, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, James Currey: Oxford 1999; *Private patronage and public power: political clientelism in the modern state*, (ed.) Ch. Clapham, Pinter, London 1982; *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, I. W. Zartman (ed.), Lynne Rienner Publishers, Boulder 1995; W. RENO, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press, Cambridge 1995; A. THOMSON, *An Introduction to African Politics*, Routledge: London-New York 2000; *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*, (ed.) J. S. Wunsch, D. Olowu, Westview Press, Boulder 1990.

¹⁷ ENGLEBERT, *Africa. Unity, Sovereignty...*, *op. cit.*

europijską wobec państw afrykańskich, gdzie normy, zasady i prawo postrzegane z perspektywy europejskiej mają zupełnie inne znaczenie, a tradycyjne instytucje państwowości, utożsamiane z weberowskim modelem państwa, istnieją w formie wynaturzonej i służą najczęściej realizacji interesów prywatnych, a nie publicznych. Pierre Englebert zauważa, że mimo iż państwo afrykańskie nie ma monopolu na użycie siły, tak jak wygląda to w weberowskim modelu państwa, to ma monopol na „państwowość”, której źródłem nie jest efektywne sprawowanie władzy oraz wypełnianie zadań, które tradycyjnie stawiane są przed państwem, ale uznanie międzynarodowe, będące niepodważalnym potwierdzeniem legalności sprawowanej władzy.¹⁸

Silne i ciągłe podkreślanie suwerenności i władzy państwowej stoi w sprzeczności z tendencjami integracyjnymi, a sama integracja regionalna nie jest priorytetem dla państw Afryki Subsaharyjskiej. O wiele większą wagę przywiązują one do bilateralnych relacji z najważniejszymi uczestnikami gospodarki światowej, odsuwając na dalszy plan stosunki z najbliższymi sąsiadami. Brak efektywnego współdziałania z afrykańskimi organizacjami regionalnymi wynika także z faktu, że wiele z państw afrykańskich należy do więcej niż jednej organizacji regionalnej. Zdaniem niektórych autorów, pokrywające się częściowo członkostwo w organizacjach regionalnych ogranicza wiarygodność zawieranych (a w praktyce ciągle negocjowanych) porozumień, o czym świadczy przykład zakończonych w czerwcu 2009 roku negocjacji między UE a SADC.¹⁹ Gerrit

¹⁸ ENGLEBERT, ss. 63–65.

¹⁹ S.R. Hurt podkreśla, że nakładające się członkostwo w ugrupowaniach regionalnych, oprócz problemów związanych z odpowiedzialnością za kształt negocjowanych porozumień, powoduje także niebezpieczeństwo wprowadzania na rynek wspólnotowy towarów poprzez państwa objęte EBA, a będące członkami porozumień regionalnych, w których skład nie wchodzi państwa najsłabiej rozwinięte, S.R. HURT, *Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention*, „Third World Quarterly”, 2003, vol. 24, no. 1, s. 173.

Faber zwraca uwagę na fakt, że państwa afrykańskie, które są członkami wielu organizacji regionalnych, chcą pokazać, iż są otwarte także na inne rozwiązania regionalne, jednakże nie zawsze przynosi to pożądane efekty. Nie sposób też nie zauważyć, że nacisk na rozwiązania regionalne, mające zapewnić skuteczność funkcjonowania EPA, nie uwzględnia faktu, iż nakładające się członkostwo nie jest cechą negatywną, a próba podzielenia państw afrykańskich na bloki regionalne nie zawsze spotykała się z pozytywnym odzewem.

Ostatnim problemem, jaki wiąże się z porozumieniami regionalnymi w Afryce, jest fakt, że w przypadku wielu z nich państwa członkowskie nie podjęły działań mających na celu liberalizację handlu. Mimo deklarowanych prób zbudowania porozumień regionalnych, ich działania ograniczają się do stosunkowo spójnego uczestnictwa w negocjacjach z UE, podczas gdy główny komponent integracyjny nie został, jak dotąd, zbudowany.²⁰ Ponieważ większości problemów, z którymi borykają się państwa afrykańskie, nie da się rozwiązać na poziomie państwa, działania regionalne są koniecznością, gdyż współpraca regionalna pozwala na przeprowadzenie reform strukturalnych na szerszą skalę. Tym samym państwa afrykańskie muszą dokonać wyboru między procesem włączania w system światowy, poprzez struktury integracyjne, a rozwojem opartym na strategii samodzielnych działań, która nie przynosi jednak spodziewanych efektów. Ponadto należy pamiętać, że wiele granic państwowych w Afryce zostało utworzonych w sposób sztuczny i odpowiadają one w większości byłym granicom kolonialnym, a nie obszarom zajmowanym przez grupy etniczne, będące wciąż podstawą identyfikacji społecznej w Afryce. Można postawić tezę, że integracja na poziomie regionu mogłaby się dokonać nawet szybciej niż budowa państwa na wzór europejski. Wynika to z faktu, że państwo w Afryce jest tworem stosunkowo

²⁰ G. FABER, Economic Partnership Agreements and Regional Integration [w:] O. Babarinde, G. Faber (eds) *The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement*, Marinus Nijhoff Publishers: Leiden-Boston 2005, ss. 94-95.

młodym i nie mającym tradycyjnych podstaw, w oparciu o które mogłoby funkcjonować. Stąd też próba odwoływania się innych koncepcji spajających społeczności afrykańskie, jak chociażby panafricanizm. Wciąż jednak podstawą działań integracyjnych są pozostałości kolonialne i, jak zauważają niektórzy autorzy, spuścizna kolonialna wydaje się skuteczniej oddziaływać na kształt afrykańskich stosunków międzynarodowych niż pierwotne więzi spajające społeczeństwo.²¹

Kolejnym problemem hamującym integrację regionalną, jaki pojawia się przed państwami afrykańskimi, jest niebezpieczeństwo wzrostu konkurencji dla rodzimych producentów ze strony wytwórców z państw sąsiadujących. Tym samym podstawa integracji europejskiej, czyli prowadzenie handlu wymiennego wewnątrzgałęziowego, opartego nie na konkurencji cen, ale na jakości produktów bądź ich zróżnicowaniu, w regionie Afryki Subsaharyjskiej po prostu nie występuje. Nie zachodzi zatem zjawisko uzupełniania rynków sąsiadujących państw, a państwa leżące najbliżej rzadko są dla siebie najważniejszymi partnerami handlowymi. Handel między afrykańskimi ugrupowaniami regionalnymi kształtuje się na niskim poziomie, a udział handlu wewnątrzregionalnego w Afryce w sto-sunku do całkowitego eksportu ugrupowań regionalnych jest znikomy i, co najważniejsze, ciągle spada. W przypadku jednego z najstabilniejszych ugrupowań, jakim jest ECOWAS, w 2008 roku było to 9,0% (w 2005 r. 9,3%). Pozostałe ugrupowania regionalne również nie odnotowały sukcesów na tym polu – handel wewnątrzregionalny wyniósł w 2008 roku odpowiednio dla COMESA 4,7% (4,6% w 2005), 11,3% dla SADC (12,1% w 2005), 13,4% dla UEMOA, 0,8% dla CEMAC (0,9% w 2005).²² Świadczy to o tym, że mało prawdopodobne jest, by w bliskiej przyszłości dokonała się integracja regionalna oparta na modelu integracji europejskiej. Wyraźnie kontrastuje to z sytuacją w UE, gdzie

²¹ D.C. BACH, Revisiting Paradigm [w:] *Regionalisation in Africa: integration & disintegration*, D.C. Bach (ed.), James Currey Ltd, Oxford 1999, s. 9.

²² *UNCTAD Handbook of Statistics 2009*, UN, Genewa 2009, ss. 48-49.

w momencie podpisywania Traktatu Rzymskiego w 1957 r. wymiana handlowa między państwami założycielskimi stanowiła 35 proc. handlu globalnego. Eksport wewnątrzregionalny ograniczony jest do kilku produktów, co jest niewystarczające, by mówić o rozkwicie ugrupowań regionalnych. Przyczyn niskiej wymiany handlowej nie należy upatrywać jednak wyłącznie w tym, że państwa afrykańskie oferują towary zbliżone i tym samym nie widzą potrzeby prowadzenia wymiany regionalnej. Bariery dla handlu między państwami afrykańskimi wynikają zarówno z podobieństwa struktury produkcji, ale także ze specyfiki kontynentu afrykańskiego, gdzie relacje ekonomiczne zachodzące między partnerami są w dużej mierze uwarunkowane przez odległość, brak połączeń kolejowych i określone położenie geo-graficzne, pozwalające wykorzystać atuty, jakie daje dostęp do portów. Poziom wymiany handlowej oraz jej perspektywy należy analizować, zdaniem autorów raportu UNCTAD, używając modelu przyciągania handlu.²³ Tym samym wyróżnić można dwie grupy czynników, które przyciągają i odpychają kontrahentów regionalnych.

Czynnikami przyciągającym w handlu są stałe wyznaczniki środowiskowe, które nie są przedmiotem polityki. Najważniejszym z nich jest oczywiście odległość, ale istotny jest także wspólny język, co ułatwia zawieranie kontraktów, jak i wspólna historia państw określonego bloku handlowego, wynikająca, co należy wyraźnie podkreślić, ze struktury kolonialnej. Badania pokazują, że jeśli w państwie afrykańskim dominuje język francuski, to czterokrotnie zwiększa się zapotrzebowanie na import; zwiększa się także liczba utwardzonych dróg, co prowadzi do zwiększenia poziomu wymiany.²⁴ Oczywiście prosta korelacja między znajomością języka a poziomem wymiany handlowej jest nadmiernym

²³ *Economic Development in Africa, Report 2009*, UNCTAD, New York – Genewa 2009, passim.

²⁴ S. COULIBALY, L. FONTAGNÉ, *South–South trade: geography matters*, „Journal of African Economies” 2006, vol. 15, no. 2, s. 328.

uproszczeniem, uwzględnić należy także specyfikę systemu prawnego opartego na rozwiązaniach francuskich,²⁵ jak również utrwalony i powielany model administracji francuskiej. Nie bez znaczenia pozostają także więzi łączące byłe kolonie z Francją.²⁶ Nie należy jednak lekceważyć roli języka, gdyż podobnie wygląda to w przypadku państw, w których dominuje język arabski,²⁷ tam również poziom wymiany handlowej jest wyraźnie wyższy.

Kolejna grupa czynników, które wywołują efekt „przyciągający”, obejmuje wyznaczniki dynamiczne, do których można zaliczyć poziom PKB czy PNB *per capita*. Autorzy wspomnianego raportu podkreślają, że większość badań empirycznych wskazuje na pozytywną korelację między poziomem dochodu *per capita*, a wielkością obrotów w handlu międzynarodowym, choć raczej należy traktować PKB *per capita* jako pochodną zwiększonej wymiany handlowej niż czynnik napędzający handel zagraniczny. Nawet jeśli kraje produkują takie same towary, ich koszty produkcji są często różne. Tłumaczy to, na przykład, gwałtowny wzrost importu produktów chińskich, co przekłada się także na sytuację ekonomiczną Afryki. Efekt „odpychania” handlu wywoływany jest przez dwie grupy czynników: wysokie koszty handlu oraz braki w infrastrukturze. Na koszty handlu składają się głównie wysokie bariery taryfowe, jednak w przypadku państw afrykańskich ma to mniejsze znaczenie niż koszty pozataryfowe, takie jak koszt transportu, procedury administracyjne

²⁵ Englebert jako szczególnie istotny podaje przykład Kamerunu, państwa wyraźnie podzielonego na część anglojęzyczną i frankofońską, o wiele bardziej rozwiniętą gospodarczo.

²⁶ Którego ocena pozostaje jednak negatywna, por. B. CHARBONNEAU, *France and the new imperialism: security policy in Sub-Saharan Africa*, Aldershot: Ashgate, 2008. Por. A-S. CLAEYS, „Sense and sensibility”: the role of France and French interests in European development policy since 1957 [w:] *EU development cooperation: from model to symbol*, K. Arts and A. K. Dickson (ed.), Manchester: Manchester University Press 2004, ss. 113-132.

²⁷ *Economic Development in Africa, Report 2009, UNCTAD*, New York – Genewa 2009, s. 36.

utrudniające przekraczanie granic oraz inne koszty poniesione poza granicą państwową.²⁸ Kluczowym elementem są tutaj wspomniane koszty transportu w państwach nie mających dostępu do morza, gdzie koszty transportu są o 50% wyższe niż w przypadku państw nadmorskich; państwa te cierpią najbardziej z powodu nieefektywności procedur granicznych. Położenie śródlądowe zmusza je do przewożenia towarów przez granice innych państw, co wydłuża czas niezbędny do przewiezienia towaru, jak i zwielokrotnia koszty. Braki infrastruktury stanowią jeden z najważniejszych elementów hamujących wymianę handlową w regionie Afryki Subsaharyjskiej. Głównym środkiem transportu w regionie jest transport samochodowy, co wynika z niewielkiej gęstości sieci kolejowej i wysokich kosztów transportu lotniczego. Nawet gdy państwo nie mające dostępu do morza rozwija sieć drogową, nie oznacza to, że zwiększa to jego możliwości w handlu regionalnym, bowiem państwa ościenne niekoniecznie muszą dysponować wystarczającą liczbą dróg odpowiedniej jakości, by zapewnić transport towarów.²⁹ Dlatego też należy podkreślić, że to, co osłabia wymianę wewnątrz regionu, to przede wszystkim wysokie koszty handlu, związane z brakami infrastruktury, bowiem argument, iż kraje afrykańskie nie utrzymują wymiany handlowej z powodu zbliżonej struktury produkcji,³⁰ nie zawsze znajduje potwierdzenie w faktach. W tym kontekście jako szczególnie istotne należy wskazać działania podejmowane w ramach strategii UE na rzecz Afryki,³¹ wspierające

²⁸ *Ibidem*, s. 37.

²⁹ Badania pokazują, że utwardzenie dróg może trzykrotnie zwiększyć poziom handlu międzynarodowego w regionie, s. COULIBALY, L. FONTAGNÉ, *South-South trade...*, *op. cit.*, s. 34

³⁰ Jak uważają np. T. DINKA, W. KENNES, *Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges*, ECDPM Discussion Paper 74. Maastricht 2007.

³¹ Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee: EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, COM(2005) 489 final, 12.10.2005.

rozwiązania budujące stabilną strukturę do prowadzenia handlu, czego przejawem jest ustanowienie Partnerstwa UE i Afryki na rzecz infrastruktury,³² instrumentu finansowanego z 10 EFR w wysokości 5,6 mld EUR, którego celem jest „poprawa infrastruktury, usług pokrewnych oraz ram regulacyjnych, (co) przyczyni się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, promocji konkurencyjnego handlu, tworzenia zatrudnienia i miejsc godnej pracy, pobudzania integracji regionalnej i zmniejszania ubóstwa.”³³ Wsparcie dla infrastruktury jest o tyle istotne, że, jak wskazuje Komisja, działania podjęte w tym zakresie umożliwią utrzymanie 7-procentowej stopy rozwoju, niezbędnej do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju.

Rozdział II.

Umowa z Kotonu

Przesłanki, jakie leżały u podstaw podpisania nowego porozumienia z państwami AKP, a w szczególności zastosowania nowego podejścia do wsparcia handlu w rejonie Afryki, nie są jednoznaczne i łatwe do scharakteryzowania. Znakomita większość autorów dzieli je na przesłanki ekonomiczne i polityczne,³⁴ jednak przyczyny zmian postawy UE wobec problemów kontynentu afrykańskiego są bardziej złożone i zawierają

³² Wprowadzenie [w:] *Partnerstwo Unii Europejskiej i Afryki. Połączenia między Afryką i Europą: w kierunku wzmocnienia współpracy w zakresie transportu*, KOM(2009) 301 wersja ostateczna, 24.06.2009.

³³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Tworzenie infrastruktury w Afryce: Partnerstwo UE i Afryki na rzecz infrastruktury, KOM(2006) 376, Dz. U. C 225, 19.09.2006.

³⁴ Por. G. FABER, J. ORBIE, EPAs between the EU and Africa [w:] *Beyond Market Access for Economic Development*, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009, ss. 3-21; O. ELGSTRÖM, Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms, „European Foreign Affairs Review”, 2000, vol. 5, no. 2, ss. 175-195.

zarówno elementy polityczne, ekonomiczne, jak również ideologiczne i pragmatyczne. Elementem, który należy również podkreślić, jest reforma Komisji, która dokonana się w 1999 roku, gdy jej przewodniczącym był Romano Prodi, a której skutkiem było zerwanie z dotychczasowym modelem prowadzenia polityki zewnętrznej i rozdzielenie kwestii rozwoju i handlu, co miało spowodować wyłączenie z działalności pomocowej komponentu rynkowego. Zmiany, jakie zaszły na przełomie wieków XX i XXI były także efektem rozczarowania dotychczasową polityką prowadzoną wobec państw afrykańskich, która nie przyniosła spodziewanych rezultatów. Redefinicja postawy UE wobec wyzwań i problemów kontynentu afrykańskiego wynikała także z zasadniczej zmiany systemu międzynarodowego i odejścia od tradycyjnego schematu działania opartego na podziale na bogate państwa Północy i biedne Południe oraz związanej z tym traumy postkolonializmu. Jak zauważa Ole Elgström, od połowy lat 90. Unia Europejska staje się darczyńcą bardziej wymagającym,³⁵ a jednocześnie spadło uzależnienie państw UE od afrykańskich surowców naturalnych. Wynikało to, między innymi, ze spadku cen ropy, stabilizacji rynku, jak również wzrostu relatywnej potęgi Unii Europejskiej. Zmianę w stanowisku Unii wobec państw afrykańskich należy analizować jednak z perspektywy określonych uwarunkowań, zarówno politycznych, jak i ekonomicznych, które, jak pokazuje ostatnia dekada, zmieniają się dość dynamicznie. Jednak pod koniec XX wieku, gdy negocjowano nowe porozumienie z państwami AKP, z których większość stanowią państwa Afryki Subsaharyjskiej, kontynent afrykański był targany sporami etnicznymi i nie było większych szans na rozwój. Elementem, który szczególnie osłabił państwa afrykańskie, było załamanie gospodarcze, jakie miało miejsce w regionie w latach 80. XX wieku, które pokazało, że dotychczasowy schemat rozwoju nie przystaje do wyzwań, jakie stawia gospodarka światowa. Państwa ubogie stały się jeszcze bardziej uboższe,

³⁵ ELGSTRÖM, O., *Lomé and Post-Lomé...*, *op. cit.*, s. 183.

a dystans między Północą i Południem zmienił się w przepaść, która jest nie do przebycia nie tylko dla zwykłego mieszkańca Afryki, ale także afrykańskich produktów i afrykańskiego biznesu.

Omówienie wszystkich elementów relacji europejsko-afrykańskich wpisanych w Umowę z Kotonu przekracza ramy niniejszego opracowania, dlatego poniżej przedstawione zostaną tylko wybrane jej elementy, w tym zakresie, w którym dotyczy ona umów o partnerstwie gospodarczym i integracji regionalnej. W dalszej części przedstawione zostanie miejsce umów o partnerstwie gospodarczym w zrewidowanej w 2010 roku Umowie z Kotonu.

Uwarunkowania polityczne Umowy z Kotonu

Zmiany na arenie międzynarodowej i konieczność redefinicji polityki wspólnotowej wobec „zapomnianego kontynentu” zaowocowały w 1996 roku publikacją raportu zawierającego ocenę dotychczasowej współpracy między Unią Europejską i państwami AKP.³⁶ Celem raportu było, zgodnie z tym, co deklarowano w jego wstępie, rozpoczęcie debaty nad kształtem przyszłego porozumienia, a konkluzje zawarte w Zielonej Księdze dotyczyły wszystkich stron procesu, nie tylko strony europejskiej. Zielona Księga sygnalizowała nowe otwarcie w relacjach europejsko-afrykańskich, a jednocześnie wyraźne przyznanie się do niechlubnej przeszłości „Okres kolonialny i postkolonialny są już za nami, a bardziej otwarte politycznie środowisko międzynarodowe pozwala nam określić obowiązki każdego z partnerów w sposób bardziej jednoznaczny.”³⁷ Zdanie to w sposób wyraźny sygnalizowało, że polityka europejska stopniowo będzie odchodzić od koncepcji istnienia „zobowiązania” wobec byłych kolonii, gdyż trzydzieści lat pokazało, iż państwa afrykańskie w sposób

³⁶ *Green Paper on the EU-ACP relations a new partnership for the 21st century*, COM(96) 570, November 1996.

³⁷ *Ibidem*, s. iv.

niewystarczający wykorzystały atut, jakim była uprzywilejowana pozycja w relacjach z państwami europejskimi.

Należy jednak podkreślić, że autorzy Zielonej Księgi stosunkowo wysoko oceniali politykę europejską, prowadzoną wobec państw AKP, zwłaszcza w kwestii infrastruktury i projektów społecznych. Za główne przeszkody uznawano stan instytucji państw afrykańskich i brak spójnej polityki gospodarczej państw-beneficjentów. Niemniej jednak wskazywano, że wina leży także po stronie Wspólnoty, która nie wykazała się elastycznością, gdy było to potrzebne, a głównym zarzutem było to, że zasada partnerstwa, deklarowana w Konwencji z Lomé, straciła swoje znaczenie i tylko częściowo była realizowana w praktyce.³⁸ Z punktu widzenia kolejnych rozstrzygnięć, zawartych w Umowie z Kotonu, a realizowanych poprzez umowy o partnerstwie gospodarczym, istotne było stwierdzenie, że błędem jest traktowanie Afryki jako jednolitego aktora, gdyż problemy i wyzwania w poszczególnych państwach są różne. Mimo ogólnej słabości państw afrykańskich i niskiego poziomu rozwoju, sztywne i jednolite kryteria wobec Afryki osłabiają skuteczność działań europejskich. Punkt ten jest szczególnie ważny, jeśli uwzględnić znaczenie integracji regionalnej w późniejszych działaniach UE.

W Zielonej Księdze wskazywano także, iż przesłanki, jakie leżały u podstaw decyzji twórców polityki wspólnotowej wobec Afryki w okresie zimnowojennym, nie są już dziś wystarczająco przekonujące i najwyższy czas, by polityka europejska wobec regionu stała się spójna i nabrała kształtu, który odzwierciedlałby globalną pozycję Unii Europejskiej. Niestety, spójność nie była najmocniejszą stroną UE – negocjacje nad nowym porozumieniem pokazały, jak wiele rozbieżności istnieje także w państwach członkowskich Unii Europejskiej, które różniły się także co do wizji rozwoju państw AKP oraz samych stosunków na osi Północ – Południe.

³⁸ *Ibidem*, s. iv.

Analiza procesu negocjacji nowego porozumienia wskazuje na trzy kwestie, które w istotny sposób zaważyły na kształcie nowej umowy. Pierwsza z nich związana jest z wpływem państwa sprawującego prezydencję na kształt umów zawieranych przez Wspólnotę, a w omawianym przypadku kluczowa okazała się rola Wielkiej Brytanii w momencie określania mandatu negocjacyjnego oraz Francji, sprawującej prezydencję w chwili podpisywania porozumienia. Ponadto wyraźny spór między Komisją a państwami członkowskimi co do modelu liberalizacji handlu przełożył się na kształt mandatu negocjacyjnego, będącego owocem kompromisu między Wielką Brytanią, Francją i państwami nordyckimi, które starały się chronić przede wszystkim interesy państw najsłabiej rozwiniętych (także tych, które pozostawały poza grupą krajów AKP).³⁹ Kolejnym istotnym uczestnikiem procesu ustalania zakresu funkcjonowania nowej umowy był Parlament Europejski, który na każdym z etapów próbował wskazać na rolę społeczeństwa obywatelskiego w nowym porozumieniu.⁴⁰ Tym samym, choć mandat negocjacyjny został przyjęty jednomyślnie, to, jak zauważa G. Forwood, trudno jest mówić, że w tym przypadku Unia Europejska zachowała się jak jednolity aktor,⁴¹ a podział ten widoczny jest także i dziś. Główny spór między państwami członkowskimi a Komisją (a przede wszystkim między Dyрекcją Generalną ds. Rozwoju a Dyрекcją Generalną ds. Handlu) toczył się wokół tego, czy utrzymać dotychczasowy system preferencji handlowych, czy też zbudować zupełnie nowy reżim wolnego handlu, podporządkowując go w całości zasadom WTO. W pierwszym przypadku oznaczałoby to odejście od ustaleń zawartych w Zielonej Księdze i państwa członkowskie w zasadzie zgodziły się co

³⁹ Szerzej na temat modelu negocjacji wewnątrzspółnotowych związanych z porozumieniem z Cotonou patrz. G. FORWOOD, *The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé*, „Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39, no. 3, ss. 423-442.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 434.

⁴¹ *Ibidem*, s. 435; patrz też M. HOLLAND, *The European Union and the Third World*, Palgrave, London 2002, s. 187.

do zasadności takiego rozwiązania – problemem pozostawał czas, na jaki zostaną utrzymane dotychczasowe zasady. Ostatecznie przyjęto pięcioletni okres obowiązywania „modelu przejściowego”, podczas gdy państwa AKP optowały za okresem dziesięcioletnim, co odsuwałoby na pewien czas perspektywę dostosowania się do zasad wolnego handlu. Przyjęte rozwiązanie negatywnie wpłynęło na negocjacje związane z podpisaniem umów o partnerstwie gospodarczym, gdyż bardzo szybkie wprowadzenie instrumentu *Everything But Arms* (5 marca 2001 roku) – który zapewnił dostęp do rynku wspólnotowego bez cła dla wszystkich produktów, z wyjątkiem broni i amunicji, z krajów najślabiej rozwiniętych⁴² – osłabiło wolę państw afrykańskich do zawarcia faktycznych porozumień,⁴³ o czym mowa w dalszej części pracy.

Negocjacje nad kształtem nowego porozumienia pokazały także, jak wiele obaw istnieje po stronie państw AKP i jak słaba jest pozycja państw afrykańskich w negocjacjach z silniejszymi partnerami. Jednakże, ponownie jak w przypadku negocjacji poprzednich porozumień między stroną europejską i państwami AKP, słabość państw tego bloku okazała się atutem, gdy uwaga całego świata zwrócona została na państwa najuboższe po porażce szczytu WTO w Seattle, które to spotkanie pokazało,

⁴² *Everything But Arms*, Council Regulation, (EC) 416/2001 of 28 February 2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extend duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries, OJ L 60/43, 1.3.2001.

⁴³ Regulacja ta, oparta na Systemie Powszechnych Preferencji Celnych, była niezbędna, gdyż znakomita większość państw afrykańskich, członków AKP, zalicza się do grupy państw najślabiej rozwiniętych i wymogi WTO nie pozwoliłyby na zastosowanie szczególnych zasad, bez zgody pozostałych członków WTO. Jednak, jak zauważają S. Page i A. Hewitt, propozycje Komisji zawarte w *Everything but Arms* stoją w sprzeczności z polityką wzajemności, wpisaną w Umowę z Kotonu. Tworzą również alternatywny reżim handlu i były przykładem jednostronnego złamania zasad wpisanych w istniejące do tej pory porozumienia. S. PAGE, A. HEWITT, *The New European Trade Preferences: Does "Everything But Arms" (EBA) Help the Poor?*, „Development Policy Review” 2002, vol. 20, no. 1, s. 91.

jak wiele różni państwa Północy i Południa, przede wszystkim w kwestii wizji handlu światowego. Sprawilo to, że podpisanie nowego porozumienia było niezwykle istotne, również ze względów politycznych, a obie strony zmuszone zostały do zawarcia kompromisu. W efekcie „nowe porozumienie symbolizowało nadzieję na inny model stosunków na osi Północ – Południe.”⁴⁴ Ponownie, tak jak w przypadku Lomé IV,⁴⁵ słabość krajów AKP stała się ich atutem, bo w opinii państw europejskich należało zawrzeć takie porozumienie, które w całości będzie chroniło interesy państw najsłabiej rozwiniętych. Jednocześnie wzmacniało to wiarygodność Unii Europejskiej, jako globalnego uczestnika stosunków międzynarodowych i element ten jest szczególnie istotny w ocenie działań podejmowanych przez negocjatorów wspólnotowych. K. Arts i A. Dickson zauważają, że polityka rozwojowa Unii Europejskiej, a tym samym działania zmierzające do zawarcia kolejnych układów i porozumień, jest raczej symboliczna i ma za zadanie przede wszystkim pokazać innym uczestnikom stosunków międzynarodowych, jak wiele uwagi UE poświęca relacjom Północ – Południe; faktyczny wymiar podejmowanych działań nie odzwierciedla jednak deklarowanych celów.⁴⁶ Mimo wielości podejmowanych działań, polityka wspólnotowa, zdaniem wspomnianych autorów, pozostaje niespójna. Wynika to z faktu duplikowania aktywności państw członkowskich na poziomie wspólnotowym, brakiem współpracy między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi realizującymi zadania

⁴⁴ Draft Report on the proceedings of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly in 2000 [00/2106(INI)], Committee on Development and Cooperation, Rapporteur: Miguel Angel Martínez Martínez

⁴⁵ Zwraca na to uwagę John Ravenhill, który twierdzi, że mimo słabego poziomu rozwoju gospodarczego państwa afrykańskie nie zawsze są stroną przegraną, gdy stają do negocjacji z państwami europejskimi, gdyż opinia światowa nadal jest po stronie słabszych J. Ravenhill, *When the Weakness is Strength: The Lomé IV Negotiations* [w:] *Europe and Africa: the new phase*, (ed.) I. W. Zartman, Lynne Rienner, Boulder 1993, ss. 41-63.

⁴⁶ *EU development cooperation. From Model to Symbol*, K. Arts, A.K. Dickson (ed.), Manchester University Press, Manchester-New York 2004, s. 3.

z zakresu pomocy rozwojowej, co w efekcie daje politykę nieefektywną i symboliczną, która jednak dobrze wygląda na zewnątrz i buduje pozytywny wymiar wizerunku UE, jako odpowiedzialnego uczestnika stosunków międzynarodowych.⁴⁷ Do koncepcji polityki symbolicznej, prowadzonej przez Unię Europejską wobec Afryki, odwołuje się również G. R. Olsen, wskazując, że wielość spotkań, inicjatyw, deklaracji czy oświadczeń polityków europejskich odnoszących się do polityki pomocowej buduje określony kontekst polityki europejskiej, w której obecne są elementy takie jak humanitaryzm, a nawet wartości chrześcijańskie.⁴⁸ Jednak, jak zauważa, działania takie są potrzebne, by pokazać, że UE faktycznie interesuje się losem Afryki, mimo że faktyczna pomoc dla kontynentu afrykańskiego, wyrażona w liczbach bezwzględnych, spada.⁴⁹ Podkreśla także, że większość Europejczyków aprobuje działania pomocowe, uważając je za potrzebne.

Umowa z Kotonu została zawarta na dwadzieścia lat, przy czym ustalono datę wsteczną obowiązywania na 1 marca 2000 roku, by zachować ciągłość z poprzednimi porozumieniami. Podobnie jak w przypadku Konwencji z Lomé, przewidziano możliwość rewizji porozumienia co pięć lat (z czego dwukrotnie już skorzystano). Protokoły finansowe określające zakres i wysokość pomocy zawarte były również na pięć lat.

Podstawowe zasady określone zostały w artykule 2:

- równość partnerów i odpowiedzialności za strategię rozwoju: w celu realizacji celów partnerstwa kraje AKP suwerennie określą strategię rozwoju dla swoich gospodarek i społeczeństw;
- udział: oprócz rządu centralnego jako głównego partnera, partnerstwo powinno być otwarte na różnego rodzaju inne podmioty w celu

⁴⁷ *Ibidem*, s. 14.

⁴⁸ G. R. OLSEN, The Africa-Europe (Cairo summit) process [w:] *Interregionalism and international relations*, edited by H. Hänggi, R. Roloff and J. Rüländ, London – New York: Routledge, 2006, s. 203.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 214.

wspierania włączania wszystkich grup społecznych, w tym sektora prywatnego i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, do głównego nurtu politycznego, gospodarczego i społecznego;

- kluczowa rola dialogu i realizacji wzajemnych zobowiązań: zobowiązania przyjęte przez strony w ramach dialogu będą kluczowe dla stosunków partnerstwa i współpracy;
- zróżnicowanie i regionalizacja: ustalenia współpracy i priorytety powinny być różne w zależności od poziomu rozwoju partnera, jego potrzeb, jego wydajności i długoterminowej strategii rozwoju. Szczególny nacisk kładzie się na wymiar regionalny. Szczególnie traktowane będą kraje najsłabiej rozwinięte.⁵⁰

Ostatni punkt stanowił zasadniczą zmianę w porównaniu do poprzednich porozumień. W dość oględny sposób zasygnalizowano, że mimo iż umowa zawarta jest ze wszystkimi państwami AKP, to szczegółowe rozwiązania będą miały charakter regionalny. W momencie negocjacji Umowy z Kotonu negocjatorzy z państw AKP zapewne nie do końca uwzględniali ten element, zastrzeżenia co do możliwości rozbitcia bloku AKP pojawiły się dopiero później. Punkt też odnosił się także do omówionych poniżej umów o partnerstwie gospodarczym, mających z założenia wspierać poszczególne regiony, co pozwoliłoby na efektywniejszą współpracę, a w rezultacie wsparłoby rozwój państw wchodzących w skład poszczególnych regionów. Zaproponowane podejście wynikało z przekonania o możliwości wykorzystania istniejących porozumień regionalnych, przede wszystkim w Afryce, i wsparcia procesów integracyjnych najsilniejszym bodźcem, jakim jest czynnik ekonomiczny. Szybko się jednak okazało, że idea integracji regionalnej, promowana przez UE na kontynencie

⁵⁰ Art. 2, 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, OJ L 317/3 (Umowa z Kotonu).

afrykańskim, nie do końca współgra z modelem integracji funkcjonującym w Europie.

Uwarunkowania ekonomiczne Umowy z Kotonu

Powodów zmiany stanowiska UE w sprawie zawarcia nowych porozumień handlowych, w formie umów o partnerstwie gospodarczym, należy szukać przede wszystkim w negatywnej ocenie formuły prowadzenia handlu z państwami AKP wypracowanej w Konwencji z Lomé. Należy zauważyć, że jednostronne preferencje handlowe, pozwalające na preferencyjny dostęp produktów z państwa AKP do rynku wspólnotowego, były złamaniem zasady partnerstwa akcentowanej w każdym porozumieniu zawierającym między stroną europejską a państwami AKP. Preferencyjne traktowanie państw Afryki Subsaharyjskiej przez Wspólnotę powieliło schemat zależności handlowych wprowadzony przez Francję i w efekcie zamykało gospodarki państw afrykańskich na konkurencję zewnętrzną. Ponadto same państwa afrykańskie utrzymywały wysokie cła, co nie pozwalało na rozwinięcie handlu regionalnego. Rezultatem utrzymywania takiego schematu wymiany był znikomy wzrost gospodarczy, brak postępu w zakresie rozwoju i stagnacja form wymiany handlowej. Dlatego też wprowadzenie wzajemnych preferencji, choć pozornie krzywdzące państwa afrykańskie, które zmuszone zostały do otwarcia własnych rynków, było niezbędne, by zbudować trwałe podstawy gospodarki. Ponadto utrzymywanie przyjętych wcześniej ustaleń, dotyczących braku wzajemności preferencji handlowych, było niezgodne z regułami WTO. Choć poprzednie konwencje funkcjonowały częściowo na podstawie systemu odstępstw (*waiwer*) od reguł GATT i WTO, to należy pamiętać, że zgoda na specjalne traktowanie miała przede wszystkim, podłoże polityczne. Ponadto rozwiązanie takie faworyzowało wprawdzie państwa AKP, ale wpływało ujemnie na handel z innymi państwami pozostającymi poza blokiem AKP, z których część dostarczała

tego samego typu towary na rynek wspólnotowy. Artykuł XXIV WTO zakłada zniesienie nierównego traktowania między partnerami,⁵¹ a brak tej klauzuli w porozumieniach zawieranych wcześniej między UE a krajami AKP, był jak już wskazano, w dużej mierze przedłużeniem kolonialnych schematów wymiany handlowej pomiędzy Afryką i Europą, funkcjonujących w ramach porozumienia mającego pozornie neutralny charakter. Kolejnym powodem, dla którego zdecydowano się na odejście od wcześniejszych ustaleń, był relatywnie słaby efekt funkcjonowania porozumień handlowych uprzywilejowujących państwa afrykańskie. Szczegółowa analiza przeprowadzona na potrzeby raportu pokazała, że w większości państw AKP, mimo ułatwień zaproponowanych przez Wspólnotę i preferencyjnego traktowania, nie rozwinęły się struktury sprzyjające wzrostowi konkurencyjnego sektora prywatnego, zwiększeniu inwestycji lub dywersyfikacji produkcji, a udział eksportu z krajów AKP do UE znacznie się zmniejszył, z 6,7% w 1976 roku do 2,8% w 1994 roku.⁵² Na brak efektów funkcjonowania ułatwień w handlu dla państw AKP, nałożyło się również zjawisko rozwoju redukcji barier handlowych na podstawie systemu porozumień wielostronnych, co stopniowo marginalizowało handel pomiędzy UE a krajami AKP. W efekcie rozbudowane działania na rzecz rozwoju gospodarczego, promocji handlu i wspierania państw najuboższych sprowadzały się do transferu środków finansowych, co tylko utrzymywało stagnację gospodarczą.

Istniała zatem pilna potrzeba zmian w relacjach między Unią Europejską i Afryką, a proponowane rozwiązania w Umowie z Kotonu musiały odpowiadać współczesnym wyzwaniom, nie tylko zresztą w sferze poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego, ale także w kwestii odejścia od utartych schematów pomocowych, które w dłuższej perspektywie okazały się nieskuteczne. Rozwiązaniem, które pozwoliło na dopasowanie

⁵¹ S. Hurt podkreśla jednak idealistyczny charakter tej formuły, nie mającej w praktyce zastosowania, s. R. HURT, *Co-operation and coercion? op. cit.*, s. 164.

⁵² *Green Paper...*, s. xiii.

nowego porozumienia do reguł WTO, a jednocześnie umożliwiło krajom AKP choć częściowe dostosowanie się do rynku światowego, jest – z jednej strony – zróżnicowanie na państwa najslabiej rozwinięte i te, które reprezentują już pewien poziom rozwoju. Nowe rozwiązania przewidziane w artykułach 34–37 Umowy z Kotonu mają przede wszystkim dwie formy. Po pierwsze, umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements* – EPA) będą przedmiotem negocjacji, których celem jest stopniowe znoszenie barier w handlu między UE a krajami AKP. Przyjęto, że każda umowa ustanowi wolny handel oparty na zasadach wzajemności między odpowiednimi partnerami handlowymi, zgodnie z zasadami WTO w sprawie regionalnych porozumień dotyczących wolnego handlu. Celem jest utworzenie nowej umowy o partnerstwie gospodarczym ze wszystkimi krajami AKP, z wyjątkiem krajów najslabiej rozwiniętych. Stąd też drugi element uzgodnień dotyczy krajów najslabiej rozwiniętych. W związku z tym UE zobowiązała się do „rozpoczęcia, od roku 2000, procesu, który w rezultacie ustanowienia wielostronnych negocjacji handlowych najpóźniej w 2005 roku umożliwi bezcłowy dostęp dla niemal wszystkich produktów ze wszystkich państw najmniej rozwiniętych, według poziomu obowiązujących przepisów handlowych Czwartej Konwencji AKP-WE” (art. 37 p. 9 Umowy z Kotonu). Innymi słowy, działania takie mają na celu uniknięcie problemu niezgodności z regułami WTO poprzez rozszerzenie jednostronnych preferencji handlowych UE dla wszystkich najmniej rozwiniętych krajów, w tym tych, które nie są członkami grupy AKP.

Ustalenia Umowy z Kotonu przewidywały, że umowy o partnerstwie gospodarczym będą się opierać na czterech zasadach: rozwój, wzajemność, regionalizacja i zróżnicowanie (art. 35). Realizacja tych czterech zasad miała pozwolić na dokonanie zmiany w relacjach handlowych między UE i krajami AKP.

Przedłużający się proces negocjacji dotyczących podpisania ostatecznych umów o partnerstwie gospodarczym (scharakteryzowany w części

III) sprawił, że założenia, które przyjęto w 2000 roku, nie odzwierciedlają obecnej sytuacji w regionie Afryki. Aktywność Chin w tym regionie, promujących stosunki bilateralne z poszczególnymi państwami, wymusiła na Unii Europejskiej rewizję stanowiska co do kształtu i miejsca umów o partnerstwie gospodarczym. Dość szybko się okazało, że przyjęcie stosunkowo radykalnego stanowiska w kwestii prowadzenia handlu z państwami afrykańskimi zaowocowało spadkiem znaczenia UE jako partnera handlowego. Szybkość, z jaką Chiny wkroczyły na kontynent afrykański, przekonała negocjatorów europejskich, że aby utrzymać swoją pozycję w Afryce, Unia musi zaproponować rozwiązania o wiele bardziej elastyczne niż te, które zawarto w pierwotnej wersji Umowy z Kotonu.

Druga rewizja Umowy z Kotonu pokazuje, jak istotne są szczegóły zapisów, a jednocześnie ich symbolika podkreślająca, jak wielką wagę strona europejska przywiązuje do specyfiki państw AKP. Widoczne jest to, między innymi, w zmienionym art. 34, w którym dodano zapis o konieczności zwrócenia większej uwagi na państwa AKP zależne od eksportu towarów rolnych bądź eksportujące tylko towary kilku grup. Ponadto wskazano na konieczność dywersyfikacji produkcji, tak by państwa szczególnie zależne od kilku rodzajów produkcji rolnej mogły sprostać wymaganiom gospodarki światowej. Zmianę w postrzeganiu roli integracji regionalnej widać także w zmodyfikowanym art. 35. Podczas gdy poprzednia wersja umowy zakładała, że współpraca gospodarcza i handlowa powinna być oparta na instrumentach integracji regionalnej, w nowej wersji umowy podkreśla się konieczność wzajemnego wzmocnienia handlu i integracji regionalnej (art. 35 p. 2). Najważniejsza i zasadnicza zmiana pojawia się w artykułach 36 i 37, a wynika to z zakończenia okresu przejściowego dotyczącego zawierania porozumień EPA. Nowe zapisy artykułów 36 i 37 odzwierciedlają zmiany, jakie zaszły w ciągu ostatnich pięciu lat w relacjach między Unią Europejską a krajami AKP, również w kontekście zmiany perspektywy wsparcia dla rozwoju państw Południa.

Integrację umów o partnerstwie gospodarczym ze wsparciem dla rozwoju państw afrykańskich i faktyczne zawarcie komponentu pomocowego w tych umowach umożliwia art. 37 p. 1 zrewidowanej Umowy z Kotonu, w którym zapisano, iż w czasie negocjacji nad kształtem umów powinno być zapewnione budowanie potencjału państw AKP, zarówno dla sektora prywatnego, jak i publicznego. Środki, jakie mają być w tym celu użyte, to wspieranie konkurencyjności, wzmacnianie organizacji regionalnych, wsparcie dla inicjatyw mających na celu regionalną integrację handlową. W punkcie tym zasygnalizowano także, iż UE będzie mogła, gdy uzna to za niezbędne i konieczne, udzielić wsparcia przy „dostosowaniu budżetów i reformach podatkowych, jak również unowocześnianiu infrastruktury (...) i promowaniu inwestycji.”⁵³ Tym samym umowy o partnerstwie gospodarczym przestają być zwykłymi umowami handlowymi, a stają się kolejnym instrumentem budującym pozycję państw AKP. Jako szczególnie istotne należy podkreślić, że wsparcie wskazane w tym punkcie nie będzie ograniczone tylko do podmiotów operujących na poziomie regionalnym – a więc instytucji, które w zasadzie powinny być podstawowym celem działań wspólnotowych, jeśli zaakceptujemy tezę o eksporcie europejskiego modelu integracji. To państwa dzięki stopniowemu włączaniu w rynek światowy będą faktycznie odbiorcą pomocy wspólnotowej. Obietnica wsparcia w zakresie reform podatkowych i dostosowania budżetu jest szczególnie istotna, gdy uwzględni się przewidywany spadek dochodów państw AKP z ceł, bowiem porozumienia regionalne, zaproponowane przez Unię Europejską państwom AKP, których celem ma być wzmocnienie regionalnej wymiany handlowej, zdaniem części autorów, niekoniecznie przyniosą pożądane efekty, a w

⁵³ Art. 37 p. 1 Umowa zmieniająca po raz drugi Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, podpisaną w Kotonu 23 czerwca 2000 r., zmienioną po raz pierwszy w Luksemburgu 25 czerwca 2005 r. Dz.U. L 287, 4.11.2010 (dalej jako Umowa z Kotonu).

krótkiej perspektywie mogą nawet znacznie osłabić niektóre państwa afrykańskie,⁵⁴ zwłaszcza te, których większość wpływów pochodzi z ceł, jak Wybrzeże Kości Słoniowej czy Uganda. Dlatego też zrozumiąły może się wydawać opór państw afrykańskich przed zawarciem umów EPA, które pośrednio pozbawiły rządy państw afrykańskich jednego z najważniejszych źródeł dochodu. Jednak, na co wskazują niektórzy autorzy, faktyczna ściągalsność opłat celnych jest nieporównywalnie mniejsza od deklarowanych, a ponadto w państwach afrykańskich funkcjonują liczne zwolnienia, zarówno dotyczące ceł, jak i samych podatków.⁵⁵ Przy tym nie ma przekonujących dowodów na to, że zwolnienia te przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, bądź stanowią pozytywny bodziec dla inwestycji gospodarczych. A zatem zredukowanie stawek celnych faktycznie będzie miało niewielki wpływ na dochody państw zawierających umowy o partnerstwie gospodarczym.⁵⁶ Jednak by wzmocnić gwarancje dla państw decydujących się na pogłębioną integrację gospodarczą, zapisy zrewidowanej Umowy z Kotonu mają zapewnić przynajmniej częściową rekompensatę utraconych dochodów. Drugim elementem, mającym zapewnić stałość dochodów państw AKP, jest wsparcie w zakresie reform podatkowych, a pod tym pojęciem należy rozumieć przede wszystkim wzrost ściągalsności podatków, jak również odejście od wspomnianego systemu zwolnień podatkowych, co jednocześnie przyczyni się do promowania inwestycji.

Wpisanie w zrewidowaną umowę pośredniej gwarancji, że zawarcie

⁵⁴ A. FLINT, *Trade, poverty and the environment: the EU, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific bloc*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 150.

⁵⁵ Na temat roli podatków w państwach rozwijających się patrz szerzej *Taxation in developing countries: six case studies and policy implications*, R. H. Gordon (ed.), New York: Columbia University Press, 2010 oraz *Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent*, D. A. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad and M. Moore (ed.), Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.

⁵⁶ P. BRENTON, M. HOPPE, R. NEWFARMER, Export competitiveness and regional integration in Africa [w:] *Beyond Market Access...*, *op. cit.*, s. 84.

umów o partnerstwie gospodarczym nie osłabi państw AKP, jest szczególnie ważne, gdy uwzględni się obawy, jakie pojawiały się od samego momentu rozpoczęcia negocjacji nad kształtem umów o partnerstwie gospodarczym. Tym samym jest to wyjście naprzeciw tym, którzy krytykowali radykalnie liberalne w swoim pierwotnym wydźwięku założenia.⁵⁷ Przykładem inicjatywy, której celem jest zatrzymanie negocjacji, jest *Stop EPA*, w której podkreślano, że zawarcie umów EAP będzie skutkowało przede wszystkim rozbiciem spójności bloku państw AKP, co w efekcie osłabi ich głos na forum gospodarki światowej. Ponadto dalsze osłabianie i tak niewydolnych struktur instytucjonalnych zaszkodzi skutecznemu i równoprawnemu dialogowi z Unią Europejską.⁵⁸ Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że narzucony schemat umów EPA w efekcie wymusi liberalizację zamówień publicznych w krajach AKP, co może przynieść efekt faworyzowania firm europejskich, przy jednoczesnym ograniczeniu udziału lokalnych przedsiębiorców. Ponadto warto zauważyć fakt, że propozycje Unii Europejskiej mają na celu całkowitą liberalizację sektora usług, co jest zadaniem jeszcze bardziej ambitnym niż wymogi stawiane państwom najuboższymi przez innych uczestników gospodarki światowej.⁵⁹ W dłuższej perspektywie, zdaniem krytyków umów o partnerstwie gospodarczym, sprawi to, że

⁵⁷ Np. były dyrektor generalny WTO Ablasse Ouedraogo uważa, że dążenie do zawarcia umów o partnerstwie gospodarczym, w momencie światowego kryzysu i braku gotowości państw afrykańskich, jest przejawem krótkowzroczności UE i wymuszanie, jego zdaniem, przez stronę wspólnotową podpisania umów pozbawi państwa AKP instrumentów niezbędnych do rozwoju, Ablasse Ouedraogo, 5 raisons de suspendre les négociations sur les APE, <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2561p066-067.xml0/ue-omc-acp-partenariat5-raisons-de-suspendre-les-negociations-sur-les-ape.html> (21.07.2010).

⁵⁸ G. THALLINGER, *From apology to Utopia: EU-ACP economic partnership agreements oscillating between WTO conformity and sustainability*, „European Foreign Affairs Review” 2007, vol. 12, no. 4, s. 504.

⁵⁹ A. STOREY, *Normative Power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa*, „Journal of Contemporary African Studies” 2006, vol. 24, no. 3, s. 340.

natychmiastowe otwarcie rynków nie tylko na towary wspólnotowe, ale również na usługi wywoła katastrofalne skutki dla gospodarek państw AKP, a, zdaniem A. Storeya, przeciwnicy umów o partnerstwie gospodarczym postrzegają działania wspólnotowe jako próbę zamknięcia państw AKP w ramach jednego modelu gospodarki, faworyzującego silniejszego partnera. Ich zdaniem, będzie to kontynuacja „redystrybucyjnego, interwencyjnego podejścia do państw AKP w oparciu o zasady wolnego handlu i neoliberalnych norm,” a państwa AKP zostaną zmuszone do przekazania elementów autonomii w prowadzeniu polityki gospodarczej.⁶⁰ To dość radykalne stanowisko, nacechowane jest jednak protekcyjnym stylem, a opinie takie dość rzadko poparte są rzeczowymi analizami. Ponadto zadeklarowanych przeciwników umów o partnerstwie gospodarczym, będących porozumieniami zawartymi przez suwerennych uczestników stosunków międzynarodowych, nie przekonuje teza, iż państwa podpisujące wspomniane umowy zrobiły to z własnej woli, choć, jak podkreśla Davina Makhan, końcowy kształt umów jest wynikiem procesu negocjacyjnego, a nie jednostronnej decyzji Unii Europejskiej.⁶¹ Ponadto należy pamiętać, że umowy o partnerstwie gospodarczym EPA są pochodną zmian, jakie wystąpiły wraz z pojawieniem się w 1995 roku WTO i w dużej mierze są to normalne instrumenty handlowe, pozwalające państwom AKP na przewidywalne funkcjonowanie w systemie gospodarki światowej. Równocześnie, jak już wskazano, nie zastępują one dotychczas prowadzonych polityk rozwojowych, a komponent rozwojowy w nich zawarty jest jednym z elementów, a nie podstawą całej umowy.

⁶⁰ A. NUNN, S. PRICE, *Managing Development: EU and African Relations through the Evolution of the Lomé and Cotonou Agreements*, „Historical Materialism” 2004, vol. 12, no. 4, s. 213, 221. Jakkolwiek należy zauważyć, że stanowisko to odzwierciedla określoną postawę ideologiczną, nie zawsze znajdującą potwierdzenie w faktach.

⁶¹ D. MAKHAN, *Linking EU Trade and Development Policies, Lessons from the ACP-EU trade negotiations on Economic Partnership Agreements*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2009. s. 161.

Kolejną gwarancją niezależności państw AKP w procesie negocjacyjnym jest art. 37 p. 3, który przewiduje, że negocjacje umów o partnerstwie gospodarczym będą prowadzone z tymi państwami, „które uznają, że są na to gotowe, na poziomie, który uznają za odpowiedni, zgodnie z procedurami wypracowanymi przez grupę AKP, jak również z uwzględnieniem regionalnych procesów integracyjnych wewnątrz AKP”. Zapis ten oddala obawy dotyczące rozbitcia bloku krajów AKP, gdyż dopracowanie procedur negocjacyjnych pozostawiono w całości po stronie państw AKP – Unia Europejska w jak największym stopniu podkreśla samodzielność i suwerenność bloku tych państw. Znikają również wątpliwości dotyczące wymuszenia na państwach AKP terminów negocjacji, ich kształtu oraz poziomu prowadzonych rozmów, bo i w tym przypadku inicjatywa nie leży po stronie wspólnotowej. Kolejnym ustępstwem, które pośrednio wynika także z liberalizacji zasad handlu, jakie przyjęły inne najważniejsze państwa, jest deklaracja rewizji kwestii dotyczących zasad pochodzenia towarów (art. 37 p. 4, 6), zakładająca ich uproszczenie i ujednoczenie. Pozwoli to na pełniejszy dostęp produktów afrykańskich do rynku wspólnotowego w ramach umów o partnerstwie gospodarczym. Należy w tym miejscu podkreślić także pragmatyczny element tej deklaracji – uproszczenie procedur związanych z zasadami pochodzenia wzmocni wymianę regionalną między państwami bloku regionalnego, w ramach którego została wynegocjowana umowa. Ponadto oddali to niebezpieczeństwo wprowadzania na rynek europejski towarów przez państwa korzystające z ułatwień w ramach programu *Everything But Arms*. Rozwiązanie to pomoże państwom-stronom umów o partnerstwie gospodarczym na odzyskanie części dochodów, które zapewne utracą wraz ze zniesieniem ceł, poprzez wzrost wpływów z podatków.

W zrewidowanej Umowie z Kotonu ponownie zawarto podkreślenie, że w czasie negocjacji należy uwzględnić poziom rozwoju państw AKP

oraz wpływ, jaki wywrą na społeczeństwa tych krajów środki handlowe przewidziane w umowach o partnerstwie gospodarczym. Istotnym elementem jest także ocena zdolności państw AKP do przystosowania swoich gospodarek do procesu liberalizacji handlu. A zatem gdy na agendzie negocjacyjnej pojawi się kwestia okresów przejściowych, wrażliwych sektorów gospodarki czy asymetrii w redukcji taryf, negocjacje powinny być na tyle elastyczne, na ile tylko jest to możliwe. Nie oznacza to jednak, że jest przyzwolenie na swobodne traktowanie zobowiązań. Artykuł 37 p. 4 i 5 wyraźnie stwierdza, że wszelkie działania muszą być zgodne z zasadami WTO.

Kolejnym elementem potwierdzającym, jak dużą wagę strona europejska przywiązuje do skuteczności funkcjonowania umów o partnerstwie gospodarczym oraz wsparcia dla integracji regionalnej, jest podkreślenie, iż strony Umowy z Kotonu będą zwracać szczególną uwagę na potrzeby, które pojawią się wraz z implementacją umów i aby wyjść im naprzeciw, wykorzystane zostaną nowe bądź istniejące regionalne mechanizmy finansowe, oparte na wieloletnich ramach finansowania (art. 37 p. 8).

Ostatnim nowym elementem zrewidowanej Umowy z Kotonu, odnoszącym się do umów o partnerstwie gospodarczym, jest art. 37a, który przewiduje możliwość zawarcia, zarówno przez UE, jak i kraje AKP, innych umów dwustronnych i multilateralnych, prowadzących do dalszej liberalizacji handlu, z zastrzeżeniem, że umowy te mogą prowadzić do ograniczenia uprzywilejowanej pozycji towarów z państw AKP na rynku wspólnotowym, a w efekcie osłabić rozwój, będący priorytetowym celem działań Unii Europejskiej. Wprowadzenie takiej klauzuli stanowi zabezpieczenie na wypadek nowych ustaleń zawartych podczas przyszłych konferencji ministerialnych na szczycie WTO, które mogłyby się w negatywny sposób odbić na relacjach handlowych między UE a grupami regionalnymi. Dlatego też art. 37a p. 2 zakłada, że w momencie wystąpienia negatywnych konsekwencji dla państw-stron umów o partnerstwie gospodarczym Unia Europejska

podejście działania zmierzające do przezwyciężenia możliwego negatywnego wpływu liberalizacji handlu, utrzymując preferencyjny dostęp do swego rynku dla państw AKP tak długo, jak będzie to możliwe.

Podkreślenie w zrewidowanej Umowie z Kotonu szczególnej roli handlu Południe-Południe pokazuje nie tylko zmianę struktury handlu w Afryce, ale także pragmatyzm strony europejskiej. Jak zauważają autorzy raportu UNCTAD, część państw afrykańskich zwraca się w stronę mniej wymagających partnerów z Południa, szukając finansowego wsparcia dla rozwoju, gdyż pomoc taka nie jest obwarowana ograniczeniami wynikającymi z polityki warunkowości,⁶² stosowanej zarówno przez UE, jak i Stany Zjednoczone. Dlatego szczególnie istotne jest włączenie także i tych państw w rozwój Afryki, jednakże przy zachowaniu standardów i norm, które pozwolą państwom afrykańskim na faktyczny rozwój, a nie tylko na zwiększenie poziomu wymiany handlowej. Można zaryzykować tezę, że wpisanie w tekst umowy znaczenia handlu między krajami Południa jest przejawem adaptacyjnej strategii Unii Europejskiej, której decyzji, dostrzegając potencjał zmian mających miejsce na kontynencie afrykańskim, starają się włączyć w proces ewolucji struktury handlu w Afryce i wykorzystać możliwości, jakie daje pojawienie się nowych, poważnych uczestników na kontynencie afrykańskim w celu promowania rozwoju. Postawa taka pozostaje zgodna z duchem zaleceń wspomnianego raportu UNCTAD, którego autorzy podkreślają, że współpracy Południe – Południe nie należy postrzegać jako zamiennika istniejących wcześniej relacji, ale jako uzupełnienie stosunków istniejących z tradycyjnymi partnerami handlowymi.⁶³

⁶² *Economic Development in Africa...*, *op.cit.*, s. 2.

⁶³ *Ibidem*, s.4.

Rozdział III.

Wsparcie dla integracji regionalnej w ramach umów o partnerstwie gospodarczym

W 2000 roku Komisja i Rada przyjęły dokument określający priorytety polityki rozwojowej i wśród sześciu obszarów, w których Wspólnota powinna być szczególnie aktywna, wspierając państwa słabo rozwinięte, na pierwszym miejscu znajduje się więź między handlem i rozwojem, a następnie wsparcie dla współpracy regionalnej.⁶⁴ Choć priorytety te były dość ogólnie sformułowane, był to wyraźny sygnał, jaki kierunek polityki (i negocjacji) będzie dominował w stanowisku wspólnotowym w kolejnych latach. Umieszczenie tych dwóch obszarów na szczycie listy było efektem zasadniczej zmiany, jaka się dokonała w Komisji, będącej nie tylko wynikiem rozczarowania brakiem efektów pomocy udzielanej państwom afrykańskim, ale także reformy instytucjonalnej Komisji. Postawienie na handel jako główny czynnik wspierający rozwój, przy jednoczesnym przesunięciu znacznej części urzędników DG ds. Rozwoju odpowiedzialnych za kwestie handlowe do DG ds. Handlu osłabiło wymiar pomocowy działalności Komisji, ale należy podkreślić, że zmiana ta była pochodną negatywnej oceny skuteczności prowadzonych działań przez DG ds. Rozwoju. Jednocześnie pojawiła się wątpliwość, czy zmiana priorytetów wspólnotowych w zakresie polityki pomocowości i redukcja zadań DG ds. Rozwoju wyłącznie do kwestii technicznych nie osłabi budowanego przez lata wizerunku UE jako odpowiedzialnego uczestnika stosunków międzynarodowych, mającego wyraźną wizję

⁶⁴ Pozostałe obszary to wsparcie dla polityki makroekonomicznej, transport, bezpieczeństwo żywnościowe, budowanie zasobów instytucjonalnych, w szczególności dobre rządy oraz rządy prawa, *Declaration by the Council and the Commission on the European Community's development Policy*, ref. 13458/00, Brussels, 16 November 2000.

polityki pomocowej.⁶⁵ W efekcie pewna wizja świata przekazana została w gestię biurokratów, a wyraźny podział na obszar polityki i administrowania może sugerować, iż kwestie techniczne zdominowały politykę UE wobec państw rozwijających się, co negatywnie wpłynęło na przebieg i charakter negocjacji. Trudno się oprzeć wrażeniu, że pod koniec 2007 roku kwestie rozwoju i integracji regionalnej stały się mniej ważne od potrzeby podpisania umowy zgodnie z wymogami WTO. Ponadto część autorów wskazuje, że negocjatorzy wspólnotowi próbowali nastawiać poszczególne ugrupowania regionalne przeciwko sobie, by jak najszybciej podpisać porozumienie i przedstawić ideę umów jako udane podejście do kwestii rozwoju i handlu.⁶⁶ Szczególnie widoczne stało się to podczas negocjacji nad kształtem umów o partnerstwie gospodarczym, które zostały przedstawione jako typowe negocjacje handlowe. Jak zauważa Ole Elgström, była to zasadnicza zmiana w porównaniu z poprzednimi negocjacjami, w których DG ds. Rozwoju promowała wizję partnerstwa i rozwoju społecznego, podczas gdy negocjatorzy z DG ds. Handlu prowadzili negocjacje jako tradycyjne negocjacje nad umową o wolnym handlu, przejawiając merkantylistyczne nastawienie głównie do problemów państw afrykańskich.⁶⁷ Wątpliwości co do właściwego przebiegu negocjacji miał także Parlament Europejski,⁶⁸ a dotyczyły one również tego, że podczas negocjacji nadmierny nacisk kładziono na kwestie handlowe i rozwojowe.

⁶⁵ ECDPM. 2002. *Cotonou Infokit: The Reform of EC External Assistance* (22). Maastricht: ECDPM.

⁶⁶ Por. szczegółowa analiza procesu negocjacji C. STEVENS, M. MEYN, J. KENNAN, S. BILAL, C. BRAUN-MUNZINGER, F. JEROSCH, D. MAKHAN, F. RAMPA, *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008*, 2008, Policy Management Report 14, Maastricht: ECDPM.

⁶⁷ O. ELGSTRÖM, *From Cotonou to EPA light. A trouble negotiating process* [w:] *Beyond Market Access... op. cit.*, s. 25.

⁶⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym (EPA), 2005/2162(INI), Dz. U. C 292E, 01.12.2006.

Fakt, że do dziś nie udało się podpisać w ostatecznym kształcie umów o partnerstwie gospodarczym, wymaga głębszej refleksji. Jakie są przyczyny tego, że od prawie dziesięciu lat nie udaje się dopracować dokumentów, które faktycznie mogłyby nadać impuls rozwojowy na kontynencie afrykańskim? Czy wskazane w rozdziale I uwarunkowania i ograniczenia rzeczywiście tak silnie warunkują możliwość osiągnięcia porozumienia, czy też interesy obu stron procesu są wyraźnie różne? Przedstawiona poniżej analiza procesu negocjacyjnego tylko częściowo daje odpowiedzi na te pytania. Widoczny aż za bardzo rozdźwięk między oczekiwaniami obu stron, niechęć i zniecierpliwienie negocjatorów wspólnotowych, przy braku zrozumienia dla argumentów strony przeciwnej, wyolbrzymiającej koszty zawarcia umów, są szczególnie ważne dla zrozumienia częściowego fiaska negocjacji. W drugiej części rozdziału III zanalizowana zostanie efektywność zawartych umów, pod kątem interesów ekonomicznych i politycznych Unii Europejskiej oraz państw afrykańskich, ze wskazaniem potencjalnych zysków wynikających z podpisania umów, jak również zagrożeń dla przyszłego stanu stosunków europejsko-afrykańskich.

Przebieg negocjacji nad kształtem umów o partnerstwie gospodarczym

Rozpoczęcie negocjacji nad umowami o partnerstwie gospodarczym przewidziane zostało w art. 37 Umowy z Kotonu, gdzie w poszczególnych punktach sprecyzowano zakres i charakter nowych porozumień. Terminarz negocjacji Unii Europejskiej z państwami Afryki Subsaharyjskiej dotyczących zawarcia nowych umów o partnerstwie gospodarczym wyznaczony został w Umowie z Kotonu. Początek negocjacji przewidziano na wrzesień 2002 roku, a ich zakończenie do 31 grudnia 2007 roku (art. 37.1). Wskazana data zakończenia negocjacji wynikała z woli uniknięcia konieczności negocjowania z pozostałymi

członkami WTO „odstępstw” od zasad GATT. Dlatego też negocjacje nad kształtem nowych porozumień rozpoczęły się stosunkowo szybko, bo 27 września 2002 roku. Zakładano, że negocjacje potrwać zgodnie z planem. Na ten okres przedłużono tym samym preferencyjne warunki porozumień handlowych, zapewniając państwom AKP ciągłość wymiany handlowej. Spowodowało to, że państwa AKP, usatysfakcjonowane zaproponowanym rozwiązaniem, odsuwającym w czasie konieczność zmiany modelu handlu, przywiązywały niewielką wagę do kwestii negocjacji kształtu EPA. Podobnie, jak zauważa Ole Elgström, postępowały państwa członkowskie UE, pozostawiając kwestie negocjacji nowych porozumień w gestii Dyrekcji Generalnej ds. Handlu, co w dłuższej perspektywie skomplikowało proces negocjacyjny.⁶⁹ Wynikało to z faktu, że kwestie rozwojowe pozostawały poza obszarem zainteresowania urzędników DG ds. Handlu, podczas gdy państwa AKP oczekiwały, zgodnie z poprzednimi doświadczeniami związanymi z negocjacjami Konwencji z Lomé, iż komponent rozwojowy będzie decydującym czynnikiem w negocjowanych umowach. Brak wyraźnego związku między ideą EPA a rozwojem sprawił, że państwa AKP przystępowały do negocjacji wyjątkowo sceptycznie. Opór ze strony państw AKP sprawił, że negocjacje się przeciągnęły, co wzbudziło niepokój państw członkowskich UE i ostatnie miesiące rozmów charakteryzowały się nerwowością obu stron. Szczególnie wiele wątpliwości pojawiało się po stronie negocjatorów z państw AKP, którzy podkreślali, że otwarcie rynków AKP i wymuszone uwolnienie handlu zniszczy afrykańską gospodarkę, a zawarcie porozumień z poszczególnymi regionami załamię spójność grupy krajów AKP, osłabiając tym samym zdolność przetargową bloku. Ponadto widoczna dysproporcja możliwości negocjacyjnych groziła tym, że strona wspólnotowa narzuci rozwiązania zgodne tylko z celami

⁶⁹ O. ELGSTRÖM, *From Cotonou to EPA light... op. cit.*, s. 21.

UE, na co zwracano uwagę podczas negocjacji Umowy z Kotonu.⁷⁰ Również przekazanie inicjatywy w ręce DG ds. Handlu sprawiło, że, zdaniem części ekspertów, państwa AKP nie były też przygotowane na szczegółowe negocjacje, jakie zaproponowała Unia Europejska.⁷¹

Początkowo jednak wierzono, że szybkie zawarcie umów o partnerstwie, zgodnie zapisami Umowy z Kotonu, pozwoli na „włączenie państw AKP w gospodarkę światową”, a kluczowym elementem tego procesu będzie oparcie się na ugrupowaniach regionalnych (art. 35.2). Zakładano, jak słusznie zauważa O. Elgström, na podstawie doświadczeń europejskich, że takie podejście będzie najskuteczniejsze i przyniesie najwięcej korzyści państwom Południa.⁷² Spotkało się to jednak z oporem państw AKP, których negocjatorzy uważali, że podział na porozumienia regionalne grozi nie tylko rozbiciem politycznym grupy, ale także wzrostem dysproporcji rozwojowych i w rezultacie niepotrzebną konkurencją wewnątrz dotychczas spójnego bloku. Jednak naciski Komisji sprawiły, że państwa AKP podzieliły się na sześć bloków regionalnych: Afryka Zachodnia, Afryka Środkowa, Afryka Wschodnia i Południowa, Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju, Karaiby i Pacyfik.

Naciski ze strony Komisji pokazują, jak ważna dla negocjatorów europejskich była idea promowania integracji regionalnej, mimo oporu i braku przygotowania na takie zmiany ze strony państw AKP. Mandat negocjacyjny UE został przygotowany przez DG ds. Handlu i przesłany Radzie 12 kwietnia 2002 roku, a następnie przyjęty przez Radę

⁷⁰ W jednym z komunikatów podkreślano, że negocjatorzy unijni nadmierne przywiązują wagę do celów UE, w szczególności celów politycznych, podczas gdy cele związane z kwestiami rozwojowymi, podkreślane przez kraje AKP, były często ignorowane. Press Release by the ACP General Secretariat on the Conclusion of the Successor Agreement to the Lomé Convention, http://www.acpsec.org/en/press_releases/037900_e.htm (21.07.2010).

⁷¹ Patrz szerzej, K. KARL, *Economic Partnership Agreements – hopes, fears and challenges*, „The Courier ACP-EU”, no. 195, November-December 2002, s. 21-24.

⁷² O. ELGSTRÖM, *Trade and aid? The negotiated construction of EU policy on economic partnership agreements*, „International Politics”, vol. 46, no. 4, s. 454-455.

12 czerwca 2002 roku.⁷³ Już w czasie dyskusji nad zakresem mandatu pojawiły się pierwsze wątpliwości dotyczące możliwości zmuszenia państw AKP do przystąpienia do umów o partnerstwie, wobec braku alternatywy utrzymywania preferencyjnych relacji handlowych.⁷⁴

Przyjęty mandat negocjacyjny był bardzo ogólnie sformułowanym dokumentem, ale wbrew temu, co sygnalizowały państwa AKP i organizacje nawołujące do wstrzymania negocjacji, podstawowym celem umów o partnerstwie jest zrównoważony rozwój państw AKP w celu eliminacji ubóstwa, a nie dostosowanie za wszelką cenę relacji między UE a państwami AKP do zasad WTO.⁷⁵ Niemniej w wytycznych negocjacyjnych nie zabrakło odwołań do kwestii szczegółowych zgodnych z wytycznymi przyjętymi przez WTO na konferencji ministerialnej w Singapurze, dotyczącymi inwestycji, polityki konkurencyjności, ułatwień dla handlu, przejrzystości zamówień publicznych, norm i przepisów technicznych,⁷⁶ co później znalazło się także w zawartych przejściowych umowach o partnerstwie gospodarczym. Jednak i w tym przypadku pojawiło się odniesienie do Umowy z Kotonu i zastrzeżenie, że jest to zgodne z ogólnym celem umów, czyli osiągnięciem zrównoważonego rozwoju i eliminacją ubóstwa. Wytyczne negocjacyjne, choć stanowiły wynik stanowiska DG ds. Handlu i były wsparte przez Radę, nie do końca odzwierciedlały stanowisko całej Unii Europejskiej, jak również samej Komisji.⁷⁷ Przynajmniej przede wszystkim

⁷³ *Draft economic partnership agreements with ACP countries and regions*, 1.6.112, Bulletin EU 6/2002.

⁷⁴ Patrz *Draft Recommendation authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP countries and regions* (doc. 8098/02), 9 kwietnia 2002.

⁷⁵ Punkt 4.1, *Recommendation for a Council Decision Authorising the Commission to Negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP Countries and Regions*, 12 kwietnia 2002.

⁷⁶ *Ibidem*, punkt 6.2.

⁷⁷ O. ELGSTRÖM, *Trade and aid...*, *op. cit.*, s. 456, *idem*, *From Cotonou to EPA light...*, *op. cit.*, s. 25.

należy zauważyć, że inaczej niż w przypadku wcześniejszych negocjacji z państwami AKP, negocjacje zostały przesunięte do DG ds. Handlu wskutek reformy Komisji, co w znacznym stopniu zmieniło charakter prowadzonych rozmów i negatywnie wpłynęło na proces negocjacyjny.

Wytyczne negocjacyjne przyjęte przez państwa AKP różniły się od mandatu negocjacyjnego UE, a skupiono się w nich przede wszystkim na podkreśleniu spójności bloku państw AKP oraz na tym, jak istotne jest zachowanie tego, co udało się osiągnąć w czasie funkcjonowania Konwencji z Lome.⁷⁸ Negocjatorzy z państw AKP wskazywali także, że państwa AKP prowadzą negocjacje dotyczące umów handlowych nie tylko odnośnie do EPA, a, co za tym idzie, jest to tylko jeden z obszarów ich aktywności, wcale nie najważniejszy. Analiza wytycznych negocjacyjnych wskazuje, że państwa AKP nie były zainteresowane zmianą istniejącego porządku rzeczy, gdyż uprzywilejowany dostęp do rynków wspólnotowych, przy jednoczesnym stałym wsparciu poprzez Europejski Fundusz Rozwoju, pozwalał na korzystanie z dobrodziejstw polityki pomocowej przy minimalnym zaangażowaniu w działania zmierzające do poprawy sytuacji w państwach AKP. Dlatego też zmiana perspektywy polityki rozwojowej i położenie nacisku na problem zgodności z zasadami WTO postrzegane jest jako zagrożenie dla stabilności rynków państw AKP. Nie bez znaczenia był także wysoki poziom asymetrii potencjału, nie tylko gospodarczego, ale również w doświadczeniach w negocjacjach. Poprzednie doświadczenia w rozmowach z UE pokazały, że choć politycy afrykańscy, którzy, co prawda, mają dobre intencje (tzn. nie wszyscy z nich są skorumpowani, jak zwykle się powszechnie uważać), ale słabe wykształcenie, są słabo wyszkoleni i tym samym nie

⁷⁸ ACP Guidelines for the Negotiations of Economic Partnership Agreements, ACP/61/056/02, Brussels, 5 July 2002.

są w stanie właściwie ocenić zadań, jakie przed nimi stoją.⁷⁹ Dlatego też, jak zauważa O. Elgström, wielu negocjatorów afrykańskich było zaskoczonych i zszokowanych postawą negocjatorów europejskich, których retoryka diametralnie różniła się od funkcjonującej wcześniej, a przedstawiciele AKP w oficjalnych dokumentach zarzucali Komisji, że negocjacje nie toczą się w zadowalający sposób, „wyrażając żal z powodu braku więzi pomiędzy publicznymi wypowiedziami komisarzy handlu i rozwojem dotyczącymi aspektów rozwojowych EPA a faktyczną postawą przyjętą podczas negocjacji.”⁸⁰

Rozmowy na kształtem nowych porozumień podzielone zostały na dwie fazy – celem pierwszej, trwającej do września 2003 roku, było ustalenie zasad, struktury i formy negocjacji i już na tym etapie kwestie uregulowań technicznych i administracyjnych były wyraźnie ważniejsze od aspektów pomocowości. Jednocześnie bardzo wyraźnie widoczny staje się nacisk z strony Komisji na regionalny wymiar proponowanych umów – mimo faktycznej słabości ugrupowań regionalnych w Afryce i, jak się później okazało, braku gotowości państw afrykańskich na przyjęcie wspólnego stanowiska negocjacyjnego. Pierwsza faza obejmowała osiem spotkań na szczeblu ambasadorów, które w rezultacie zakończyły się przyjęciem raportu zawierającego plan negocjacji, a także stopień zaawansowania rozmów dotyczący kształtu nowych porozumień regionalnych.⁸¹

Rozmowy między Unią Europejską a państwami regionu Afryki

⁷⁹ J. M. Mbaku zauważa także, iż wielu Afrykańczyków, którzy otrzymali wykształcenie na uniwersytetach zachodnich, nie decyduje się na powrót do kraju pochodzenia, gdyż warunki pracy i bytowania są tam niewystarczające; tym samym potencjał państw afrykańskich stale się obniża, J.M. MBAKU, *The African Debt Crisis and the New Globalization* [w:] *Africa and the New Globalization*, G.K. Kieh, Jr. (ed.), Ashgate: Aldershot 2008, s. 29.

⁸⁰ Declaration of the 81st Session of the ACP Council of Ministers held in Brussels, on 21st And 22nd June 2005 On The Economic Partnership Agreements (EPAs), ACP/25/011/05, s. 3.

⁸¹ ACP-EC EPA negotiations, Joint Report on the all-ACP – EC phase of EPA negotiations, ACP/00/118/03 Rev.1, ACP-EC/NG/NP/43.

Zachodniej rozpoczęły się 6 października 2003 roku, zgodnie z założeniami ustalonymi w pierwszej fazie negocjacji z państwami AKP. Zdecydowano, że strukturą ramową, na podstawie której prowadzone będą negocjacje, będzie Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS),⁸² ale część z państw skupionych w tym bloku objęta była inicjatywą EBA, stąd też priorytety negocjacyjne poszczególnych państw, jak również wola prowadzenia negocjacji nieco się różniły. Niejednorodność bloku spowodowała, że państwa ECOWAS zawarły przejściowe umowy o partnerstwie gospodarczym w różnym czasie. Tym samym nie udało się zrealizować założeń, jakie postawiono sobie na początku negocjacji, czyli zawarcia umowy na szczeblu regionalnym, która miała wejść w życie 1 stycznia 2008 roku. Stosunkowo szybko, bo już 4 sierpnia 2004 roku udało się przygotować tzw. mapę drogową, umowę w której zawarto priorytety regionalne.⁸³ Zapisy tej swoistej mapy drogowej w zasadzie powielają w najważniejszych punktach treść Umowy z Kotonu, a za podstawowy cel uznano pogłębienie integracji regionalnej, co, zdaniem autorów dokumentu, było kluczowe dla włączenia państw bloku w system gospodarki światowej.⁸⁴ Dokument zawierał terminarz negocjacji między stronami, zgodnie z technokratycznym zamysłem negocjatorów DG ds. Handlu, którzy przedstawili proces negocjacyjny jako zbiór następujących po sobie etapów (cel negocjacji – kwestie techniczne – kwestie

⁸² Kluczowym państwem w tym ugrupowaniu jest Nigeria, której ludność stanowi połowę populacji regionu. Jest to również najsilniejsze ekonomicznie państwo w regionie. Samo porozumienie jest jednak stosunkowo słabo zinstytucjonalizowane, a ponadto zakres działań obejmuje kwestie bezpieczeństwa, zagadnienia gospodarcze sytuując na dalszym planie, patrz: S. KAPLAN, *West African Integration: A New Development Paradigm?*, „Washington Quarterly” 2006, vol. 29, no. 4, s. 90. Szerzej na temat ECOWAS patrz specjalne wydanie *Journal of Contemporary African Studies*, 2008, vol. 26, no. 2.

⁸³ *Road Map for Economic Partnership Agreement Negotiations between West Africa and the European Community*, Accra 4/08/2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118923.pdf

⁸⁴ *Ibidem*, s. 7.

szczegółowe – zawarcie porozumienia). Przewidywano, że tymczasowe porozumienie wejdzie w życie 1 stycznia 2008 roku.⁸⁵ Wydawało się, że optymistyczny plan jest możliwy do realizacji, jednak dość szybko się okazało, że ocena faktycznego stanu procesu negocjacyjnego była dość negatywna. Szczególnie widoczne jest to we wspomnianej wcześniej rezolucji Parlamentu Europejskiego nr 2005/2162, w której wyrażono zaniepokojenie możliwością pogorszenia sytuacji gospodarczej państw AKP wskutek wprowadzenia zasady wzajemności.⁸⁶ Elementem, który budził szczególne obawy, była przedwczesna liberalizacja handlu w państwach partnerskich, które, zdaniem Parlamentu Europejskiego, nie są gotowe na takie rozwiązanie. Jako wątpliwe wskazywano także dotrzymanie ram czasowych założonych w tzw. mapie drogowej. Faktycznie, w październiku 2007 roku było już pewne, że państwa afrykańskie nie są w stanie zawrzeć umów o partnerstwie gospodarczym i negocjacje znalazły się w głębokim impasie, mimo wprowadzenia instrumentów zachęcających państwa afrykańskie do zmiany postawy, takich jak *Aid for Trade* czy obietnica wsparcia państw AKP poprzez powiększony Europejski Fundusz Rozwoju. Jednocześnie w przyjętym w 2005 roku wspólnym raporcie podkreślono, że choć negocjacje nad kształtem umów są nowym doświadczeniem, to państwa „AKP muszą się przystosować do tego scenariusza.”⁸⁷ Zbiór zachęt, a jednocześnie wyraźnych sygnałów wskazujących na to, że negocjatorzy wspólnotowi byli zdeterminowani, by dotrzymać terminów przewidzianych w Umowie z Kotonu, poskutkowało odmową wystąpienia do WTO z wnioskiem o kolejne zwolnienie z obowiązku przestrzegania zasad WTO. Pat w negocjacjach zaowocował komunikatem Komisji z 23 października 2007 roku, w którym pojawiła

⁸⁵ *Ibidem*, s. 65.

⁸⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym, *op. cit.*

⁸⁷ Commission Staff Working Document *The Trade And Development Aspects Of EPA Negotiations*, SEC(2005) 1459, Bruksela 9.11.2005r., s. 30.

się propozycja zawarcia umów przejściowych EPA,⁸⁸ obejmujących kwestie, w których negocjacje już się zakończyły, jak i te, co do których nie osiągnięto ostatecznego porozumienia.

Z grupy państw, które przystąpiły do negocjacji w ramach początkowo spójnego bloku, jedynie Ghana i Wybrzeże Kości Słoniowej zdecydowały się na zawarcie umów przejściowych zgodnie z terminem przewidzianym w mapie drogowej (13 i 7 grudnia 2007 roku). Powodem, dla którego państwa te podjęły decyzję o zawarciu umów tymczasowych, była realna groźba załamania handlu kluczowymi dla gospodarek tych państw towarami – w rezultacie państwa te nadal korzystają z preferencji handlowych w wymianie towarowej z UE. Jednak przyczyną, która spowodowała, że nie udało się osiągnąć porozumienia między negocjującymi stronami, był brak zaufania po obu stronach. Negocjatorzy Komisji Europejskiej w trakcie rozmów naciskali na szczegółowe i bardzo techniczne ustalenia, co spowodowało, że państwa regionu usztywniły swoje stanowisko, twierdząc, że rozwiązania proponowane przez Komisję nie promują rozwoju i będą miały pozytywny wpływ tylko na rynek wspólnotowy. Faktycznie, z analizy treści przejściowych umów o partnerstwie wynika, że różnią się one od wcześniejszych porozumień, gdyż przeważającą część stanowią uregulowania techniczne, których celem było dostosowanie towarów z państw afrykańskich do wymogów rynku wspólnotowego. Ponadto, zdaniem negocjatorów afrykańskich, skupienie się wyłącznie na kwestiach handlowych sprawi, że koszty wprowadzenia umów mogą sięgać 1 mld euro rocznie, co w znacznym stopniu odbije się na kondycji państw afrykańskich.⁸⁹

Od początku 2008 roku do czerwca 2009 odbyło się siedem rund negocjacyjnych dotyczących kwestii technicznych, które doprowadziły do

⁸⁸ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady*, KOM(2007) 635, Dz. U. C 055, 28.02.2008.

⁸⁹ J. OLYMPIO, S. SACKO, D. FIFATIN, *The challenges of the West Africa EPA*, „Trade Negotiations Insights“, vol. 6, no. 8, December 2007-January 2008, s. 12.

uzgodnienia założeń porozumienia regionalnego na spotkaniu 17 czerwca 2009 roku. Zdecydowano się na dwuetapowe negocjacje, co pozwoli obu stronom na wprowadzenie EPA bez większych opóźnień, a jednocześnie umożliwi implementację programu rozwojowego PAPED.⁹⁰ Zgodnie z konkluzjami zawartymi we wspólnym dokumencie przedstawionym przez negocjatorów uzgodniono również, że do przyszłego porozumienia włączone zostaną, między innymi, problemy ochrony środowiska i konkurencji, co odzwierciedla ewolucję priorytetów wspólnotowych.⁹¹

Umowy zawarte między Unią Europejską oraz Ghaną i Wybrzeżem Kości Słoniowej mają zbliżoną strukturę, również cele zawarte w art. 2 obu dokumentów są identyczne.⁹² Podstawowym celem, który postawiono przed stronami umów, było umożliwienie rozszerzonego dostępu do rynku wspólnotowego. Przede wszystkim chodziło o zagwarantowanie zbytu towarów pochodzących z państw podatnych na zakłócenia na rynkach światowych, a także o jednoczesne wprowadzenie ustaleń zgodnych z wymaganiami art. XXIV GATT z 1994 roku. Umowy przejściowe, mimo swej nazwy, są liczącymi kilkaset stron szczegółowymi wytycznymi dotyczącymi realizacji współpracy gospodarczej, a ponad dwie trzecie tekstu umowy stron stanowi załącznik określający harmonogram

⁹⁰ Zgodnie z zapewnieniem komisarza ds. rozwoju Andrisa Piebalgsa, fundusze przeznaczone na PEPAD, którego celem jest wsparcie integracji ekonomicznej regionu Afryki Zachodniej, wyniosą w ciągu następných pięciu lat 6,5mld EUR, co powinno pozwolić państwom afrykańskim, by w pełni skorzystały z zawartych Umów o partnerstwie gospodarczym, *The European Union supports development dimension of the future Economic Partnership Agreement with West Africa*, PRESS IP/10/554, 11.05.2010.

⁹¹ Conclusions – Negotiation of an Economic Partnership Agreement Between West Africa and the European Community. Meeting of Chief Negotiators, Brussels 17 June 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143819.pdf

⁹² Wstępna Umowa o partnerstwie gospodarczym między Wybrzeżem Kości Słoniowej, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, Dz. U. L 59, 3.03.2009; *Stepping Stone – Economic Partnership Agreement between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part* trade.ec.europa.eu/doclib/html/143814.htm (12.06.2009).

liberalizacji ceł między stronami umowy. Zgodnie z nim przewiduje się zakończenie procesu liberalizacji handlu (dla określonych produktów) do 31 grudnia 2022 roku. Elementem, który łączy umowy o EPA z deklaracjami zapisanymi we wcześniejszych porozumieniach między Unią Europejską a państwami AKP, jest podkreślanie obopólnego interesu, który stanowi podstawę zawarcia umowy.

W przypadku Afryki Środkowej negocjacje z państwami regionu rozpoczęły się 4 października 2003 roku, a do rozmów przystąpiły państwa skupione we Wspólnocie Gospodarczej Państw Afryki Środkowej (*Communauté Economique et monétaire de l'Afrique Centrale* – CEMAC) oraz Wyspy Świętego Tomasza i Książęca. Schemat prowadzonych negocjacji był podobny jak w przypadku regionu Afryki Zachodniej – na początku przyjęto „mapę drogową” zatwierdzoną 16 lipca 2004 roku, zgodnie z którą zakładano zawarcie porozumienia regionalnego do 1 stycznia 2008 roku. W tym przypadku także nie udało się dotrzymać wyznaczonych terminów i jedynym państwem, które zdecydowało się na podpisanie tymczasowego porozumienia, był Kamerun, najsilniejsze państwo regionu a zatem samym najbardziej zdeterminowane do zawarcia umowy. Brak porozumienia w wyznaczonym terminie spowodował, że Kongo i Gabon od 1 stycznia 2008 roku rozpoczęły prowadzenie wymiany handlowej na podstawie GSP, podczas gdy pozostałe państwa regionu utrzymują relacje handlowe zgodnie z EBA. Fakt istnienia alternatywnego schematu wymiany handlowej dla większości państw CEMAC sprawia, że nadal nie są one zainteresowane intensyfikacją rozmów nad kształtem umów o partnerstwie i opóźniają prowadzenie negocjacji,⁹³ gdyż mają status państw najmniej rozwiniętych, tym samym nie istnieje pilna konieczność zawarcia umowy EPA. Umowa między Unią Europejską a Kamerunem została podpisana 17 grudnia 2007 roku, a na spotkaniu w dniach 10-12 marca 2008 roku tekst umowy został zrewidowany, tak

⁹³ EPA Update, Central African EPA meetings delayed again, „Trade Negotiations Insights”, vol. 2009, no. 6 July-Aug 2010.

aby można było objąć w przyszłości identycznym reżimem pozostałe państwa, które przystąpiły do negocjacji. Wagę szczegółowych zapisów, jak również zróżnicowanie gospodarcze państw bloku regionalnego, a w rezultacie wątpliwe przesłanki do wspierania integracji regionalnej szczególnie wyraźnie widać w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego, w którym wskazano, że „regionalna umowa EPA nie może być zwykłą transpozycją tymczasowej umowy z Kamerunem,” bowiem Kamerun jako państwo stosunkowo duże nie jest reprezentatywny dla całego regionu obejmującego osiem państw, które różnią: wielkość, stopień rozwoju, struktura produkcji, a także status w stosunkach handlowych z UE.⁹⁴ Cele tymczasowej umowy zawartej z Kamerunem są zbieżne z celami umowy zawartej z Ghaną czy Wybrzeżem Kości Słoniowej. Umowa przewiduje także „ustanowienie i wdrożenie skutecznych, przewidywalnych i przejrzystych regionalnych ram prawnych dla handlu i inwestowania w regionie Afryki Środkowej.”⁹⁵

Państwa regionu Afryki Wschodniej i Południowej przystąpiły do negocjacji w dwóch ugrupowaniach – ESA (East and Southern Africa) oraz EAC (Wspólnota Afryki Wschodniej – East African Community), których skład nie odzwierciedlał jednak przynależności do ugrupowań regionalnych. W przypadku ESA Angola i Suazi, wchodzące w skład COMESA (Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej), negocjowały w ramach SADC, natomiast Zambia jako

⁹⁴ Dokument roboczy w sprawie wstępnej umowy o partnerstwie gospodarczym między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi – z jednej strony, a państwami Afryki Środkowej z drugiej strony, PE416.635v01-00, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/758/758204/758204pl.pdf (1.09.2009). W Decyzji Rady z 20 listopada 2008 roku w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania przejściowej umowy o partnerstwie gospodarczym jako strona występuje Afryka Środkowa (lub „strona Środkowoafrykańska”), a dopiero w tekście umowy zostało sprecyzowane, że stroną jest państwo Kamerun.

⁹⁵ Przejściowa umowa o partnerstwie gospodarczym między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a stroną Środkowoafrykańską, z drugiej strony, art. 2f, Dz. U. L 57, 28.2.2009 r.

państwo najsłabiej rozwinięte nie była i nadal nie jest zainteresowana podpisaniem umów o partnerstwie gospodarczym. W odróżnieniu od omówionych wyżej przypadków do negocjacji przystąpiło stosunkowo więcej państw, co znalazło odbicie w istotnych różnicach w poziomie rozwoju, a przede wszystkim w potrzebach poszczególnych państw artykułowanych w czasie prowadzonych negocjacji. Dlatego też, by zagwarantować sprawiedliwy udział w negocjacjach wszystkim zainteresowanym stronom, zaistniała potrzeba wprowadzenia rozwiązań, które pozwoliłyby na faktyczny udział społeczeństw tych państw w dyskusjach nad kształtem negocjowanej umowy. Takim rozwiązaniem było powołanie w każdym z negocjujących państw Krajowego Forum ds. Polityki Rozwojowej i Handlowej (*National Development and Trade Policy Forum*, NDTPF). Zadaniem NDTPF było zapewnienie ciągłego dialogu na poziomie krajowym, dotyczącego kształtu przyszłego porozumienia, a jedną z podstawowych kwestii, jakie dyskutowano na wspomnianych forach, była ocena korzyści odejścia od systemu EBA.⁹⁶ Argumentem, który podnoszono za podpisaniem umów o partnerstwie, był fakt, że inicjatywa EBA pozostaje jednostronną inicjatywą UE i faktycznie nie wiąże strony wspólnotowej. Dlatego na spotkaniu ministerialnym 9 lutego 2006 roku w krótkim komunikacie stwierdzono, że EPA jest tym instrumentem, który będzie efektywnie służył rozwojowi państw afrykańskich. W komunikacie tym pojawia się jednak wątpliwość związana z brakiem właściwych proporcji między zagadnieniami handlu i rozwoju, dlatego też stało się konieczne zaakcentowanie pozytywnego wpływu handlu na rozwój.⁹⁷ Również w przypadku negocjacji z państwami Afryki

⁹⁶ J. PILEGAARD, Symbolic and effective? An LDC perspective on duty-free and quota-free market access [w:] G. Faber, J. Orbie, (eds) *EU Trade Politics and Developing Countries: Everything But Arms Unravelling*, Routledge, London and New York 2007, s. 147.

⁹⁷ ESA-EC joint ministerial meeting, Mauritius 09.02.2006, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/129835.htm>

Wschodniej i Południowej widoczne było określone nastawienie strony wspólnotowej, której negocjatorzy naciskali na szczegółowe dopracowanie kwestii standaryzacji eksportowanych produktów i przestrzegania wymogów fitosanitarnych. Element, szczególnie ważny dla UE, jest w wielu przypadkach niemożliwy do spełnienia przez stronę afrykańską, gdyż wiąże się to z potężnymi inwestycjami w infrastrukturę. Można odnieść wrażenie, że ten obszar negocjacyjny przypomina raczej negocjacje nad umową stowarzyszeniową, w której głównym elementem jest przede wszystkim ochrona interesów konsumentów z rynku wspólnotowego. Jednocześnie eksport produktów rolnych stanowi w większości przypadków jedno z głównych źródeł dochodów państw afrykańskich i dlatego negocjatorzy afrykańscy naciskali na jak najszybsze uregulowanie tych kwestii. Negocjacje zakończyły się połowicznym sukcesem, bowiem, tak jak w przypadku innych regionów, udało się zawrzeć jedynie przejściowe porozumienie i tylko z niektórymi państwami. Na jedenaście państw, które przystąpiły do negocjacji, umowy przejściowe parafowały Seszele, Zambia i Zimbabwe 28 listopada 2007 roku, Mauritius 4 grudnia 2007 roku oraz Komory i Madagaskar 11 grudnia 2007 roku,⁹⁸ a podpisanie umów odbyło się dwa lata później, 30 sierpnia 2009 roku. Zambia i Komory wstrzymały się z decyzją o podpisaniu tymczasowej EPA, argumentując, że dokonają tego w późniejszym terminie.⁹⁹ Decyzja Rady KOM (2008) 863 wskazuje, że umowa ta poszerzona została o uzgodnienia dokonane podczas negocjacji w 2008 roku nad pełną umową EPA. Państwem, które nie skorzystało z oferty dostępu do

⁹⁸ Council Decision on the signing and provisional application of the Interim Agreement establishing a framework for an Economic Partnership Agreement between the Eastern and Southern Africa States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 5556/09 AK/SC/mm, DG E II.

⁹⁹ Interim Economic Partnership Agreements: Eastern and Southern Africa (ESA), MEMO/09/367, 29.08.2009.

rynku w ramach EPA, jest Zambia, która jednak prowadzi handel na podstawie EBA, jako państwo najsłabiej rozwinięte.¹⁰⁰

Inaczej wyglądały negocjacje państw skupionych w ramach EAC, co wynikało ze zmieniającej się konfiguracji członkostwa w EAC w trakcie prowadzenia negocjacji. W roku 2004, gdy rozpoczęto negocjacje dotyczące EPA, Uganda, główne państwo, negocjowała w ramach ESA; również pozostałe państwa tworzące EAC przystąpiły do negocjacji w ramach innych struktur regionalnych (Tanzania w ramach SADC, Kenia w ramach ESA). Jednak w 2005 roku EAC zostało przekształcone w unię celną, która ma w 2010 roku przybrać kształt wspólnego rynku, i wkrótce okazało się, że pokrywające się członkostwo w organizacjach regionalnych powoduje poważne ograniczenia związane z zawarciem umów EPA, gdyż funkcjonowanie państw w ramach różnych umów o partnerstwie może się negatywnie odbić na funkcjonowaniu unii celnej, a tym samym przynieść efekt odwrotny do spodziewanego. W 2007 roku do EAC przystąpiły Rwanda i Burundi, ale okazało się, że korzystniejsze będzie dla państw EAC negocjowanie oddzielnej umowy o partnerstwie, co pozwoli wykorzystać atuty, jakie daje unia celna. W tym przypadku należy pozytywnie ocenić starania podjęte przez państwa afrykańskie, które dostrzegły szansę, jaką daje im porozumienie regionalne. Jest to wyjątkowy przykład na faktyczną atrakcyjność modelu integracji promowanego przez Unię Europejską, a EAC jest tą afrykańską organizacją regionalną, która charakteryzuje się największym stopniem instytucjonalizacji. W przeciwieństwie do innych bloków i organizacji, EAC ma funkcjonujące organy i instytucje, nie jest również zdominowana przez jedno państwo, a państwa członkowskie przywiązują dużą wagę

¹⁰⁰ Decyzja Rady w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania umowy przejściowej ustanawiającej rami umowy o partnerstwie gospodarczym między państwami Afryki Wschodniej i Południowej, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, KOM(2008) 863 wersja ostateczna, 16.12.2008.

do funkcjonowania EAC. Parafowanie ramowej umowy o partnerstwie gospodarczym nastąpiło 23 listopada 2007 roku, a stronami umowy są: Kenia, Uganda, Tanzania, Rwanda i Burundi.¹⁰¹ Założenia umowy są zbliżone do umów o partnerstwie, we wstępie podkreślono jednak, że jest to umowa ramowa, na podstawie której skonstruowany zostanie właściwy tekst umowy. Cele, jakie przyjęte zostały w tej umowie, obejmują promowanie wzrostu gospodarczego, integracji regionalnej, współpracy gospodarczej i dobrych rządów w państwach EAC oraz wzmacnianie więzi istniejących między stronami.¹⁰² Negocjacje nad kształtem ostatecznej umowy EPA trwają, a ich zakończenie przewidziane jest na listopad 2010 roku.

Negocjacje państw regionu Afryki Południowej również nie potoczyły się tak, jak oczekiwano tego obie strony procesu. Początkowo podjęto rozmowy w ramach struktur Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (SADC), w których uczestniczyła Republika Południowej Afryki, choć jej stosunki handlowe z Unią Europejską reguluje oddzielna umowa (TDCA). Obawa przed zdominowaniem procesu negocjacyjnego przez najsilniejsze państwo, czyli RPA sprawiła, że negocjatorzy wspólnotowi zaznaczali w 2007 roku, iż RPA nadal będzie objęta systemem ceł, jako państwo mające konkurencyjną względem europejskiej gospodarkę. Podczas negocjacji pojawił się również problem członkostwa państw regionu w wielu negocjujących blokach, dlatego też ostateczną wersję umowy przejściowej podpisały państwa:

¹⁰¹ Council Decision on the signing and provisional application of the Interim Agreement establishing a framework for an Economic Partnership Agreement between the Eastern and Southern Africa States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 5556/09, AK/SC/mm, DG E II.

¹⁰² *Ibidem*, art. 2; Patrz też Final Act to the Agreement establishing a Framework for an Economic Partnership Agreement between the European Community and its Member States, on one part, and the East African Community Partner States, on the other part, 17462/08, DOS/jr, DG E 2, register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st17/st17462-ad09.en08.pdf

Botswana, Namibia, Lesotho, Suazi oraz Mozambik. W kwietniu 2005 roku został przyjęty raport określający stopień zaawansowania negocjacji – Joint Factual Report,¹⁰³ w którym, co istotne, żadna ze stron nie podnosiła problemu zasadności zawarcia umów o partnerstwie gospodarczym. Podobnie jak w przypadku pozostałych regionów, nie udało się podpisać całościowej umowy i 23 listopada 2007 roku przejściową umowę podpisały Botswana, Lesotho, Suazi oraz Mozambik, a 3 grudnia 2007 Namibia.¹⁰⁴ Państwem, które nie przystąpiło do porozumienia, była Angola. Zawarcie tymczasowego porozumienia umożliwiło stronom umowy utrzymanie handlu na niezmienionym poziomie. Bardzo szybko zdecydowano się na podpisanie ostatecznej wersji umowy, a było to możliwe między innymi dlatego, że w przejściowej parafowanej wersji umowy znalazły się właściwie wszystkie elementy niezbędne do zawarcia właściwego porozumienia, łącznie z kwestiami dotyczącymi rozwoju, czego na przykład zabrakło w przypadku umowy z EAC. Po kilkunastu posiedzeniach negocjacyjnych, które miały miejsce w 2008 i na początku 2009 roku, 4 czerwca 2009 roku Botswana, Lesoto i Suazi podpisały finalne porozumienie, a 15 czerwca 2009 do umowy dołączył także Mozambik. Do umowy nie dołączyła natomiast Namibia, a jako główną przyczynę podano brak porozumienia w sprawie handlu produktami rybnymi. Namibia jest także tym państwem, które naciska na włączenie do umów o partnerstwie gospodarczym Republiki Południowej Afryki, co w znacznym stopniu komplikuje negocjacje nad ostateczną umową.¹⁰⁵

¹⁰³ Commission Staff Working Document The Trade And Development Aspects Of Epa Negotiations, SEC(2005) 1459, Bruksela 9.11.2005 r., s. 13.

¹⁰⁴ Interim Economic Partnership Agreement between the SADC EPA States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 13314/08, MS/br DG E II, Bruksela 22.09.2008 r.

¹⁰⁵ Namibia ma obecnie najwięcej zastrzeżeń do podpisania całościowej umowy. The interim EPA: Why Namibia shouldn't sign, <http://www.pambazuka.org/en/category/features/58067> (23.07.2010).

Rozdźwięk między tym co proponowała strona europejska, a żądaniami państw AKP domagających się zwiększonego wsparcia finansowego, które mogłoby pokryć straty spowodowane zawarciem umów, był widoczny do końca 2008 roku (tj. do momentu zawarcia umów przejściowych), a obie strony trwały przy swoich stanowiskach. Spowodowało to, że negocjacje były wyjątkowo trudne, a podczas rozmów dominowała atmosfera konfrontacji, co podkreślano wielokrotnie w oficjalnych dokumentach publikowanych przez państwa AKP.¹⁰⁶ Ale nie tylko państwa AKP były niezadowolone z postawy Komisji. Również państwa członkowskie, takie jak Dania, Holandia, Irlandia i Wielka Brytania, wyrażały niezadowolenie z braku elastyczności ze strony negocjatorów wspólnotowych, co zaowocowało zmianą stanowiska wspólnotowego, które przybrało później formę instrumentu *Aid for Trade*,¹⁰⁷ w którym uwzględniono wsparcie dla państw zdecydowanych na zawarcie umów o partnerstwie gospodarczym.¹⁰⁸ Pat w negocjacjach, przede wszystkim z państwami afrykańskimi, jak również naciski ze strony państw członkowskich oraz przekonanie, że nie uda się zakończyć negocjacji w terminie spowodowały, że UE zaproponowała w kwietniu 2007 roku zniesienie wszystkich ograniczeń kwotowych i taryfowych w eksporcie z państw AKP na rynek

¹⁰⁶ W Deklaracji z 86. posiedzenia Rady Ministerialnej zawarto stwierdzenie, że „ministrowie ubolewają nad tym, że istnieje olbrzymia presja na państwa AKP ze strony Komisji, by zawrzeć przejściowe porozumienia handlowe, co jest sprzeczne z duchem partnerstwa AKP-UE.” Declaration of the ACP Council Of Ministers At Its 86th Session Expressing Serious Concern On The Status Of The Negotiations Of The Economic Partnership Agreements, ACP/25/013/07.

¹⁰⁷ Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, 13882/06, Brussels, 12 October 2006.

¹⁰⁸ Jak zauważa S. Bilal, decyzję o przyjęciu nowej strategii wsparcia dla państw AKP należy oceniać zarówno pod kątem toczących się negocjacji związanych z EPA, jak również rozmów toczących się w ramach Rundy z Doha, S. Bilal, Development aid for EPAs [w:] Beyond Market Access..., *op. cit.*, ss. 244-245.

Wspólnoty (z czasowym wyłączeniem cukru i ryżu).¹⁰⁹ Było to poważne i niespodziewane ustępstwo, oceniane przez część autorów jako element gry negocjacyjnej,¹¹⁰ jednak była to również oznaka presji, jaką wywierały państwa członkowskie na DG ds. Handlu, prowadzącą nieefektywne i długotrwałe negocjacje.

Kolejnym instrumentem zachęcającym do podpisania umów o partnerstwie są fundusze regionalne, których zadaniem jest wsparcie finansowe poszczególnych regionów, jednak ich rola jest nie do końca jasna. Jak zauważają autorzy raportu ECDPM, jednym z podstawowych pytań jest, czy fundusze te powinny się skupić na wsparciu EPA, czy też objąć swoim zasięgiem szersze spektrum działań, nie tylko związanych z handlem, ale również z rozwojem. W przypadku Afryki Środkowej (Fonds régional APE – FORAPE) i Zachodniej (PAPED¹¹¹) fundusze te mają wyłącznie wspierać działania związane z wprowadzeniem umów, podczas gdy finansowanie związane ze wsparciem COMESA i Afryki Południowej jest w dużej mierze niezależne od umów o partnerstwie gospodarczym, choć przy ich wsparciu realizowane mają być projekty związane z negatywnymi skutkami wprowadzenia umów.¹¹² Szczególnie istotną rolę w zarządzaniu funduszami mają odegrać regionalne banki afrykańskie, a zmiana w relacjach euro-afrykańskich widoczna jest w tekstach zawartych porozumień. W przypadku FORAPE fundusz ten, jak podkreślają strony umowy, został „opracowany przez Afrykę Środkową i zaspokaja jej

¹⁰⁹ EU offers full market access to Africa, Caribbean and Pacific regions in EPAs negotiations, PRESS IP/07/476, 4.04.2007.

¹¹⁰ O. ELGSTRÖM, *From Cotonou to EPA light...*, s. 30.1.

¹¹¹ Więcej na temat funduszu regionalnego dla Afryki Zachodniej *ECDPM. 2010. The EU Commitment to Deliver Aid for Trade in West Africa and Support the EPA Development Programme (PAPED)*, ECDPM Discussion Paper 96, Maastricht: ECDPM.

¹¹² *ECDPM. 2009. Regionally Owned Funds Mechanisms for delivery of EU Aid for Trade in ACP regions?* ECDPM Discussion Paper 90, ECDPM: Maastricht, s. 3.

potrzeby, w związku z tym to ona określa sposoby jego wykorzystania i organizacji, a także podstawowe obszary działania.”¹¹³

Tym samym w praktyce realizowana jest obietnica przekazania odpowiedzialności za rozwój w gestie najbardziej zainteresowanych stron, czyli samych państw afrykańskich.

Fakt niepodpisania całościowych umów o partnerstwie gospodarczym sprawił, że podstawowym zadaniem, jakie postanowiono zrealizować w umowach, jest umożliwienie skorzystania z rozszerzonego dostępu do rynku wspólnotowego, tak by uniknąć zakłóceń w handlu, które mogłyby się pojawić w momencie zakończenia funkcjonowania systemu handlu określonego w Umowie z Kotonu. Umowy przejściowe, mimo deklarowanej tymczasowości, są szczegółowymi dokumentami określającymi dokładnie na dwustu stronach harmonogram liberalizacji cel między stronami umowy, zgodnie z którym przewidziano zniesienie cel do 31 grudnia 2022 roku. Celem, jaki zawarto w umowie, jest „stworzenie podstaw do negocjowania umowy o partnerstwie gospodarczym, która przyczyni się do zmniejszenia ubóstwa, wspierania integracji regionalnej, współpracy gospodarczej i dobrego sprawowania rządów w Afryce Zachodniej oraz zwiększy możliwości Afryki Zachodniej w zakresie polityki handlowej i zagadnień związanych z handlem, oraz wspieranie harmonijnej i stopniowej integracji Afryki Zachodniej z gospodarką światową, zgodnie z jej wyborami politycznymi i priorytetami rozwoju.”¹¹⁴ W przypadku umowy z Ghaną doprecyzowano te zapisy, ograniczając liczbę podmiotów – to Ghana, a nie cała Afryka Zachodnia, będzie wspierana w rozwoju zgodnie ze swoim wyborem politycznym. W tym miejscu należy jednak zauważyć, że podpisanie zróżnicowanych umów

¹¹³ Załącznik nr 1 do Umowy, punkt B, Przejściowa umowa o partnerstwie gospodarczym między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a stroną Środkowoafrykańską, z drugiej strony, art. 2f, Dz. U. L 57, 28.02.2009 r.

¹¹⁴ Wstępna umowa o partnerstwie gospodarczym między Wybrzeżem Kości Słoniowej..., *op. cit.*, art. 2.b, 2.c

z państwami bloku nie do końca oddaje regionalny zamysł przyświecający na początku negocjacji. Można odnieść wrażenie, że wraz z tym, jak przeciągają się negocjacje związane z podpisaniem ostatecznych umów o partnerstwie gospodarczym, czynnik integracji regionalnej zaczyna tracić na znaczeniu, a w to miejsce wprowadza się Unię Afrykańską.¹¹⁵

Efektywność Umów o Partnerstwie Gospodarczym

Dziesięć lat, jakie minęły od przyjęcia Umowy z Kotonu, w której dokonano przewartościowania koncepcji pomocy państwom AKP, jak również toczące się od przeszło dziesięciu lat negocjacje między Unią Europejską a państwami Afryki Subsaharyjskiej co do podpisania całościowych umów o partnerstwie gospodarczym, wystarczają, aby ocenić przydatność koncepcji wsparcia rozwoju regionalnego zaproponowanej przez stronę europejską. Niestety, ocena funkcjonowania Umowy z Kotonu, a przede wszystkim umów o partnerstwie gospodarczym nie jest jednoznaczna i, jak zauważa Darlan F. Martí, zawiera ona zarówno negatywne, jak i pozytywne elementy.¹¹⁶ Nie należy jednak zapominać, że zależy to od przyjętej perspektywy, na co zwraca uwagę Christopher Stevens, którego zdaniem debata nad celowością i zasadnością umów o partnerstwie gospodarczym została zdominowana przez elementy ideologiczne i skupia się na symbolicznym wymiarze przebiegu negocjacji, asymetrii potencjału negocjujących stron czy legitymacji do prowadzenia rozmów przez rządy afrykańskie w imieniu całego społeczeństwa.¹¹⁷

¹¹⁵ Czego przykładem jest włączenie do zrewidowanej Umowy z Kotonu zapisów o wsparciu dla integracji na poziomie całego kontynentu.

¹¹⁶ D. F. MARTÍ, Updating the Economic Partnership Agreements to match today's global challenges, „Trade Negotiations Insights”, vol. 9, issue 1, February 2010, s. 8.

¹¹⁷ CH. STEVENS, Economic Partnership Agreements: the Symbol versus the Reality [w:] *Updating Economic Partnership Agreements to Today's Global Challenges*, E. Jones, D. F. Martí (ed.), The German Marshall Fund of the United States, Economic Policy Paper Series 09, s. 71.

Ponadto większość państw afrykańskich wyolbrzymia koszty podpisania umów, traktując je jako pretekst do zapewnienia sobie wsparcia finansowego, widząc jak bardzo zależy negocjatorom wspólnotowym na zawarciu stosownych porozumień. Poza nielicznymi wyjątkami niewiele z nich postrzega Umowy jako skuteczne narzędzie do promowania aktywności ekonomicznej na rynku europejskim jak również możliwość dochodzenia ewentualnych roszczeń w sporach handlowych. Pokazuje to jak istotny jest brak zaufania po obu stronach procesu, co sprawia, że Umowy przedstawiane są jako wyłącznie europejski punkt widzenia na kwestie handlu i integracji regionalnej, co w efekcie nie prowadzi do zbliżania stanowisk negocjacyjnych. Elementem szczególnie często podkreślanym jest możliwość zdominowania rynków afrykańskich przez produkty europejskie, nie mające konkurencji na rynku lokalnym i w efekcie uzyskania przez producentów europejskich pozycji dominującej. Ten bardzo nośny medialnie argument, odwołujący się do schematów kolonialnych, nie przekonuje jednak, gdy dokona się rzeczywistej analizy możliwości państw afrykańskich. Po pierwsze, produkty europejskie są w niewielu przypadkach zagrożeniem dla lokalnych wytwórców, gdyż ich specyfika, jakość a przede wszystkim cena nie osłabia zdolności regionalnego rynku. O wiele większym zagrożeniem dla gospodarek państw afrykańskich jest rosnący import z państw rozwijających się, takich jak Indie czy Chiny¹¹⁸. Ponadto zniesienie ceł na produkty europejskie nie oznacza redukcji podatków, a zwiększony import, przy faktycznej ściągłości podatków od towarów i usług, oznacza wzrost dochodów

¹¹⁸ Towary z państw rozwijających się konkurują z produktami na rynkach afrykańskich na kilku poziomach. Przede wszystkim dotyczy to cen, co sprawia, że przeciętny obywatel np. Nigerii jest w stanie nabyć dobra, które wcześniej były niedostępne (jak np. odbiornik telewizyjny czy telefon komórkowy). Jednak oprócz dóbr, które nie są wytwarzane w państwach afrykańskich, następuje także wyparcie z rynku lokalnych wytwórców (np. tekstyliów), co sprawia, że gospodarki państw afrykańskich są coraz bardziej zamknięte w jednym modelu handlu towarami niskoprzetworzonymi.

państwa. Nie jest także zagrożeniem import europejskich produktów rolnych, bowiem w dużej mierze zaspokajają one inne potrzeby rynku, których nie potrafią zaspokoić producenci afrykańscy.¹¹⁹ Ponadto, jak zauważa część autorów raportu German Marshall Fund, analizującego znaczenie umów o partnerstwie gospodarczym, umowy te w niewielkim stopniu przyczyniają się do pojawienia się nowych obszarów aktywności ekonomicznej w państwach afrykańskich bądź zwiększenia produkcji rolnej.¹²⁰

Analizując znaczenie EPA jako instrumentu prowadzenia polityki zagranicznej, należy podkreślić ideologiczny komponent promowania tego rozwiązania na kontynencie afrykańskim, gdzie regionalne rozwiązania integracyjne realizowane są w sposób odbiegający od wyobrażeń elit europejskich. Nacisk ze strony Komisji na wyrażenie regionalny charakter porozumień, podkreślony w art. 2 Umowy z Kotonu, może sugerować, że jest to próba „eksportowania” modelu integracji regionalnej, funkcjonującego w Europie, na poziom globalny.¹²¹ W tym przypadku kontynent afrykański staje się naturalnym wyborem, uwzględniając relacje istniejące między Europą i Afryką, jak również podobieństwem rozwiązań prawnych, istniejących w niektórych państwach afrykańskich, będących dziedzictwem francuskiej dominacji w regionie. Recepta na rozwój, jaką proponuje

¹¹⁹ Por. D.L. DEBUCQUET, *Modeling the Economic Partnership Agreements: Challenges and Lessons* [w:] *Updating Economic Partnership Agreements...*, *op. cit.*, s. 82.

¹²⁰ D.F. MARTÍ, *Updating the Economic Partnership Agreements...*, *op. cit.*

¹²¹ Warto zauważyć, że w zrewidowanej Umowie z Kotonu, podpisanej 23 czerwca 2010 r., podkreślono, że szczególny nacisk położony będzie także na integrację na poziomie całego kontynentu, co stanowi istotną zmianę w stosunku do poprzedniego brzmienia art. 2, *Agreement amending for the second time the 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, as first amended in Luxembourg on 25 June 2005, 9565/10, DG E, 2010/0114 (NLE), 9565/10.*

Unia Europejska, łączy zarówno liberalizację handlu, standaryzację wymogów dotyczących towarów pozostających na rynku z zapisami gwarantującymi przestrzeganie zasad demokratycznych i przestrzeganie praw człowieka. W tym przypadku widoczne jest prawie całkowite odejście od praktyki Konwencji z Lomé, połączone z przekonaniem decydentów europejskich o korzyściach, jakie uzyskają państwa afrykańskie, dostosowawszy się do modelu europejskiego.¹²²

Autorzy współczesnych opracowań traktujących o kwestiach rozwoju podkreślają znaczenie wskazanych wcześniej ograniczeń systemowych w państwach afrykańskich, które stanowią o wiele większą przeszkodą niż bariery dla handlu. Jak uważają G. Faber i J. Orbie, EPA pozwala wyjść poza ograniczenia wynikające np. z niekorzystnego położenia geograficznego czy wpływu klimatu na rozwój państwa, dając UE możliwość oddziaływania zarówno na szczeblu regionalnym, jak i krajowym.¹²³ Pytanie, jakie należy postawić analizując znaczenie EPA dla polityki Unii Europejskiej, powinno dotyczyć tego, czemu mają służyć zawierane porozumienia. Odpowiedź na to pytanie daje w zasadzie art. 1 Umowy z Kotonu, który wyznacza ramy polityki europejskiej oraz określa zasadność i celowość prowadzonych polityk, w tym także działań zmierzających do ustanowienia EPA. A zatem jeśli rozpatrywać zasadność kształtu umów o partnerstwie gospodarczym, to muszą one odpowiadać na potrzeby zawarte w art. 1, który stanowi, że umowa została zawarta „w celu wspierania i przyspieszenia rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego krajów AKP, mając na względzie przyczynianie się do pokoju i bezpieczeństwa oraz do wspierania stabilnego i demokratycznego otoczenia politycznego. Partnerstwo koncentruje się na dążeniu do ograniczenia, a wreszcie wyeliminowania ubóstwa zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju

¹²² G. FABER, J. ORBIE, EPAs between the EU and Africa [w:] *Beyond market access...*, *op. cit.*, s. 7.

¹²³ *Ibidem*, ss. 7-8.

oraz stopniowego włączania krajów AKP do gospodarki światowej.” Podobnie zapisy EPA muszą być zgodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jego art. 208 przewiduje, że „głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie (tj. współpracy na rzecz rozwoju P.F.) jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa”. Jak zauważają G. Faber i J. Orbie, w Traktacie z Lizbony znika jednak funkcjonujący wcześniej zapis o włączeniu państw rozwijających się w gospodarkę światową.¹²⁴ Pozwala to postawić tezę, że EPA, jako sposób na włączenie w gospodarkę światową, nie są celem, ale instrumentem do eliminacji ubóstwa. Jednak analiza zapisów zrewidowanej Umowy z Kotonu wyraźnie pokazuje, że nie zarzucono idei wykorzystania umów o partnerstwie gospodarczym jako środka do integracji państw Południa z systemem gospodarki światowej. Artykuł 36 p. 2 zrewidowanej Umowy z Kotonu stanowi, że „umowy o partnerstwie gospodarczym, jako instrumenty rozwojowe, mają na celu promowanie spokojnej i stopniowej integracji krajów AKP z gospodarką światową, zwłaszcza poprzez pełne wykorzystanie potencjału integracji regionalnej oraz handlu między krajami Południa”

Zapis ten jest szczególnie istotny, gdy zestawić go z tendencjami w rozwoju handlu w Afryce i z dynamiką zmian na kontynencie. Szczególnie widoczne jest to w przypadku rynku energii i surowców. Gdy negocjowano tekst Konwencji z Lomé, uzależnienie UE od surowców było wyraźne i kwestia ta była widoczna w czasie negocjacji prowadzonych z państwami afrykańskimi, gdyż to właśnie Afryka była najpewniejszym źródłem surowców.¹²⁵ Wraz ze spadkiem cen ropy naftowej, co miało miejsce pod koniec XX wieku, element ten przestał być istotny, stąd też zupełnie inny kształt negocjowanej Umowy z Kotonu, w której polityka energetyczna i surowcowa

¹²⁴ G. FABER, J. ORBIE, EPAs between the EU and Africa..., *op. cit.*, s. 8.

¹²⁵ E.R. GRILLI, *The European community and the developing countries*, Cambridge University Press: Cambridge – New York 1993, s. 26.

ustąpiła kwestiom liberalizacji handlu, demokracji i ochrony praw człowieka. Zmiana optyki relacji handlowych Północ – Południe, wynikająca ze zmiany preferencji strony wspólnotowej, zbiegła się jednak w czasie z przyspieszonym wzrostem gospodarek państw Południa, głównie Indii i Chin, których zapotrzebowanie na surowce gwałtownie wzrosło. Spowodowało to, że państwa Południa zwróciły szczególną uwagę na Afrykę, która wydawała się łatwym terenem do rozpoczęcia ekspansji gospodarczej. Jednak to nadal Unia Europejska, jako uczestnik wymiany handlowej obecny w Afryce od wielu lat, jest najważniejszym rynkiem dla państw afrykańskich. Faktycznie, poziom wymiany handlowej między regionem Afryki Subaharyjskiej a UE jest stosunkowo wysoki, ale ostatnie lata wskazują na istotną zmianę struktury wymiany państw afrykańskich. Botswana, która w 2005 roku była w zasadzie całkowicie zależna od eksportu na rynki europejskie, a 83,5% towarów eksportowanych było do UE, w 2008 roku, zachowując dodatnią dynamikę wzrostu eksportu (zmiana o 10%), zasadniczo zmieniła strukturę wymiany – do UE trafia 60,4% towarów, do Afryki 26,5% (wzrost o 12,7%), do Azji Wschodniej 6,3% (wzrost o 6,1%).¹²⁶ Podobnie jest w przypadku pozostałych państw afrykańskich, tradycyjnie skupionych na rynkach europejskich, takich jak Kamerun (spadek z 66,1% do 59,9%, przy wzroście eksportu o 50%), Wyspy Zielonego Przylądka (spadek z 82,7% do 52,1%, przy wzroście eksportu o 160%), Republika Środkowoafrykańska (spadek 65,4% do 24,5%, przy wzroście eksportu o 93%).¹²⁷ Choć Unia Europejska nadal pozostaje najważniejszym rynkiem dla państw Afryki Subsaharyjskiej, to udział UE w całkowitym eksporcie z państw afrykańskich spadł od połowy lat 80. XX wieku do 2008 roku z 55% do około 40%, mimo powiększenia UE o nowych członków i wzrostu całkowitego eksportu

¹²⁶ UNCTAD Handbook of Statistics..., *op. cit.*, s. 53.

¹²⁷ *Ibidem*, ss. 53-62.

z państw afrykańskich.¹²⁸ Stało się to kosztem zwiększenia wymiany z państwami rozwijającymi się, jak również zwiększenia poziomu wymiany wewnątrzafrykańskiej (z 46 mld USD w 1995 roku do 115 mld USD w roku 2008). Jednocześnie należy zauważyć, że gdy w przypadku państw rozwijających się spoza kontynentu afrykańskiego ok. 90% eksportu stanowią surowce i materiały nieprzetworzone (np. drewno), to handel wewnątrzafrykański ma zasadniczo inną strukturę i ponad 1/3 eksportowanych towarów stanowią towary przemysłowe.¹²⁹ Dane te pokazują, jak wiele zmienia się na kontynencie afrykańskim i jak istotna jest obecność w tym regionie.

Umowy o partnerstwie gospodarczym, jako instrument ekonomiczny, mogą także posłużyć do zmiany funkcjonującego od kilkudziesięciu lat podziału władzy w państwach afrykańskich, dyskryminującego przedsiębiorców, kosztem wąskiego kręgu skupionego wokół kół rządowych. Dlatego też, oprócz kluczowego dla kształtu umowy o partnerstwie gospodarczym komponentu ekonomicznego, ważniejsze są skutki, jakie wywołają funkcjonujące umowy, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Od podpisania pierwszej, czasowej umowy o partnerstwie gospodarczym minęły dopiero trzy lata i jest jeszcze zbyt wcześnie, by ocenić ekonomiczne efekty integracji. Na obecnym etapie jednak mogą mieć one drugoplanowe znaczenie, gdyż o wiele bardziej istotna jest polityczna strona porozumień regionalnych¹³⁰ i fakt, że państwa afrykańskie, funkcjonując nadal w niepewnym systemie regionalnym, potrafiły wspólnie wypracować jednolite stanowisko. Jest to szczególnie istotne, gdy uwzględni się

¹²⁸ *Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*, New York – Geneva 2010, UNCTAD/ALDC/AFRICA/2010, s. 30. Ostatnie dane pokazują, że poziom wymiany państw afrykańskich z państwami rozwijającymi się przekroczył już poziom wymiany z Unią Europejską, *ibidem*, s. 31.

¹²⁹ *Ibidem*, s. 38.

¹³⁰ G. FABER, *Economic Partnership Agreements and Regional Integration...*, s. 93.

fakt, że państwa regionu, których historia państwowości jest stosunkowo krótka, nie są skłonne do scedowania posiadanych praw na instytucje regionalne, a przy tym politycy afrykańscy podejrzliwie traktują działania państw sąsiadujących, widząc w tym zagrożenie dla własnych interesów.¹³¹ Wynika to w dużej mierze z ułomności państw afrykańskich, a co za tym idzie – z braku woli politycznej podzielenia się wątpliwą władzą. Postawę taką można tłumaczyć specyfiką afrykańskiego modelu politycznego, którego cechy znajdujemy także na szczeblu ponadpaństwowym. Działania integracyjne, wymuszone niejako przez EPA, zmuszają jednocześnie do podejmowania decyzji na zasadzie koniecznego kompromisu, również w zakresie narodowej suwerenności na poziomie regionalnym. Oznacza to *de facto*, gotowość zawarcia kompromisów na każdym poziomie, również lokalnym, co pociąga za sobą rozproszenie władzy państwowej, skupionej nadal w rękach urzędników szczebla centralnego. Artykuły 58 i 70 Umowy z Kotonu stanowią, iż także administracja szczebla lokalnego powinna być włączona w proces rozwoju, a zatem sukcesywne wdrażanie postanowień umów o partnerstwie gospodarczym pozwoli, zgodnie z zapisami Umowy z Kotonu, na większy niż do tej pory udział społeczeństw afrykańskich w realizacji polityki państwa.

Zatem najpoważniejszym problemem, jaki się wyłania po analizie procesu negocjacyjnego, jest brak rzeczywistego wpływu na integrację regionalną, a nawet, w niektórych przypadkach, osłabienie

¹³¹ Część autorów wskazywała, że wiele z istniejących przed 2000 rokiem organizacji regionalnych służy jedynie organizowaniu spotkań i podtrzymywaniu kontaktów, część zaś służy promowaniu interesów najsilniejszych państw, co sprawia, że element integracyjny jest marginalizowany, bądź w ogóle nie istnieje. Dlatego też, próby przeniesienia modelu europejskiego na kontynent afrykański, a jednocześnie zastosowanie ram teoretycznych analizy modelu integracji wypracowanych na potrzeby integracji europejskiej są właściwie niemożliwe. J. K. MANBOAH-ROCKSON, *Regionalism and Integration in Sub-Saharan Africa: A Review of Experiences, Issues and Realities at the Close of the Twentieth Century*, „Innovations: Journal of Politics”, 2000, vol. 3, no. 1, s. 58.

pojawiających się tendencji integracyjnych poprzez konieczność podpisania umowy w określonym kształcie. Szczególnie widoczne jest to w regionie Afryki Wschodniej, gdzie decyzja polityczna o prowadzeniu negocjacji w określonej formule nie współgrała z procesami integracyjnymi zachodzącymi w regionie. Można odnieść wrażenie, że brak elastyczności po stronie wspólnotowej jest jedną z istotnych przeszkód, a wynika to ze specyficznej kultury europejskich negocjacji, której istotnym elementem jest brak możliwości powrotu do kwestii już ustalonych. Złożoność struktury członkostwa państw afrykańskich w organizacjach regionalnych, jak również ich dynamika, a przy tym dość luźne powiązania instytucjonalne nie pasują do europejskiej wizji porozumienia regionalnego, co budzi frustrację negocjatorów europejskich. Jednak ustalenie bardzo sztywnego stanowiska negocjacyjnego skutkuje tym, że od ponad ośmiu lat nie udało się wypracować całościowego stanowiska w sprawie umów; w niekończących się rozmowach dotyczących kwestii technicznych znika również najważniejszy element umów, czyli wsparcie rozwoju. Dlatego też część autorów stawia tezę, że umowy o partnerstwie gospodarczym nie do końca są tym instrumentem, który najlepiej odpowiada na wyzwania i problemy państw Afryki Subsaharyjskiej.¹³² Ponadto tymczasowe umowy o partnerstwie gospodarczym zostały podpisane z poszczególnymi państwami, a nie z blokami regionalnymi, a wiele państw członkowskich tych organizacji nie przystąpiło do umów, korzystając z ułatwień w handlu, jakie daje EBA bądź GSP. Tym samym zakres umów o partnerstwie gospodarczym nie pokrywa się z zakresem członkostwa w organizacjach regionalnych, a część państw – stron umów funkcjonuje jednocześnie w uniach celnych, co dodatkowo komplikuje sytuację.

¹³² G. FABER, *Economic Partnership Agreements and Regional Integration...* *op. cit.*

Podsumowanie

Promowanie integracji regionalnej – jako jedna z dziedzin zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej – bez wątpienia stanowi przykład świadomie realizowanej wizji stosunków międzynarodowych. Jest to istotny element zewnętrznej tożsamości Unii Europejskiej, wykorzystywany nie tylko jako instrument w polityce rozwoju i handlu, ale w dużej mierze jako jeden z kluczowych celów polityki zagranicznej UE. W przypadku Afryki Subsaharyjskiej szczególnie widoczny jest dualizm europejskiej koncepcji integracyjnej, rozumianej jako instrument wsparcia państw rozwijających się, ale także, co widać na przykładzie negocjacji umów o partnerstwie gospodarczym, jako nadrzędna idea niekiedy zaburzająca proces negocjacyjny. Z pewnością stanowcze stanowisko unijne, oparte na istotnych doświadczeniach procesów integracyjnych w Europie, stanowiło w pierwszej dekadzie XXI wieku ważny bodziec dla działań integracyjnych w Afryce, które z czasem przybrały również wymiar prób integracji kontynentalnej w ramach Unii Afrykańskiej.

Wielowymiarowość integracji, jej pozytywne aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne są niepodważalne, ale nadmierna ufność w skuteczność teorii integracyjnych, bez głębszej analizy procesów zachodzących na kontynencie afrykańskim, może przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. Z obserwacji procesów integracyjnych w Afryce Subsaharyjskiej, wspieranych przez Unię Europejską, wynika porównanie do procesu integracji europejskiej wspartego przez plan Marshalla i ekonomiczną presję Stanów Zjednoczonych po drugiej wojnie światowej. W przypadku Afryki Subsaharyjskiej bodziec ekonomiczny jest jednak niewystarczający. Dlatego też należy bardzo ostrożnie formułować tezy o ekonomicznych aspektach integracji w regionie Afryki Subsaharyjskiej i z rezerwą odnosić się do integracyjnych efektów umów o partnerstwie gospodarczym, zwłaszcza gdy obecna sytuacja przypomina raczej lata 60. XX wieku, gdy handel z poszczególnymi państwami afrykańskimi oparty

był na bilateralnych umowach o wolnym handlu. Jak zauważają G. Faber i J. Orbie, nie wpłynęło to pozytywnie na proces integracji regionalnej w Afryce.¹³³ Ocena stopnia zaawansowania negocjacji, sytuacji państw afrykańskich oraz analiza pozycji Unii Europejskiej w regionie pozwalają wysnuć następujące wnioski:

Po pierwsze, ostatnia dekada pokazała, że Unia Europejska przestaje być najważniejszym partnerem handlowym regionu, a tym samym spada jej atrakcyjność jako wzoru uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych, jak również samej idei integracji regionalnej.

Po drugie, państwowość w Afryce Subsaharyjskiej charakteryzują cechy, które są wyraźnie różne od weberowskiej koncepcji państwa, a co za tym idzie – integracja regionalna przebiega zgodnie z zupełnie innymi przesłankami, nie zawsze poprawnie odczytywanymi przez Unię Europejską.

Po trzecie, brak natychmiastowych efektów integracji regionalnej, zestawiony z kosztami wprowadzenia norm i praw wynegocjowanych w tekstach umów o partnerstwie gospodarczym, wyraźnie zniechęca państwa afrykańskie do podjęcia wysiłku integracyjnego i tym samym wpływ umów partnerstwie gospodarczym na integrację regionalną może się okazać minimalny.

Po czwarte, aktywność innych uczestników stosunków międzynarodowych w regionie, wyraźnie akcentujących bilateralny charakter zawieranych umów podkreślających suwerenność państw afrykańskich, sprawia, że wizja przekazania uprawnień nad najważniejszym obszarem aktywności państwa, czyli gospodarką, instytucjom regionalnym, potencjalnie zdominowanym przez państwo najsilniejsze w regionie, przegrywa w starciu z koncepcją rozwoju własnej państwowości.

Po piąte, mimo teoretycznie partnerskiego charakteru umów

¹³³ G. FABER, J. ORBIE, Of potholes and roadblocks [w:] *Beyond Market Access for Economic Development*, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009, s. 372.

o partnerstwie gospodarczym, sprowadzają się one w dużej mierze do ochrony interesów europejskich konsumentów i producentów, w mniejszym stopniu uwzględniając potrzeby społeczeństw afrykańskich, o wiele bardziej wrażliwych na wahania koniunktury.

Po szóste, wizja integracji z normami wspólnotowymi – bez możliwości integracji z Unią Europejską – jest niewystarczająca, a sama koncepcja integracji regionalnej jest zbyt postępową, biorąc pod uwagę zaawansowanie systemów politycznych państw afrykańskich.

Przedstawione wnioski mogą sugerować, że forsowana przez Unię Europejską integracja regionalna, realizowana poprzez umowy o partnerstwie gospodarczym, jest porażką, a oczekiwania, jakie stawiano jeszcze dziesięć lat temu, okazały się nieuprawnione. Tak jednak nie jest, a funkcjonujące tymczasowe umowy, które są podstawą do zawierania stałych porozumień, mają wiele pozytywnych elementów, które, właściwie odczytane, wskazują na spójność wizji unijnej, przy zachowaniu zasady partnerstwa.

Po pierwsze, stała i spójna wizja rozwoju gospodarczego państw Afryki Subsaharyjskiej – realizowana poprzez wynegocjowane umowy o partnerstwie gospodarczym, połączona z rozwojem społeczeństw obywatelskich, ze wsparciem demokracji oraz faktycznym uczestnictwem w systemie gospodarki światowej – jest elementem wyróżniającym Unię Europejską spośród innych uczestników stosunków międzynarodowych.

Po drugie, umowy o partnerstwie gospodarczym są dla państw afrykańskich szansą ominięcia etapu przejściowego w dochodzeniu do stanu integracji gospodarczej, jaki obecnie funkcjonuje w Europie, i w efekcie mogą przyspieszyć faktyczny rozwój, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i państwowym.

Po trzecie, umowy o partnerstwie gospodarczym wprowadzają stabilność i przewidywalność zachowań stron umowy, co pozwalana na wsparcie rozwoju gospodarczego w o wiele dłuższej perspektywie niż poprzednio.

Po czwarte, zawarcie umów na szczeblu regionalnym eliminuje niebezpieczeństwo pominięcia państw słabszych w przypadku zawarcia większego porozumienia, a jednocześnie pozwala na zastosowanie stosunkowo spójnego kryterium w relacjach z państwami regionu, bez faworyzowania jakiegokolwiek z państw.

Po piąte, umowy o partnerstwie gospodarczym stanowią szansę dla tych państw, które wcześniej podjęły starania integracyjne, na zmniejszenie kosztów integracji przy faktycznym wsparciu Unii Europejskiej.

Po szóste, obniżone koszty prowadzenia handlu regionalnego, przy jednoczesnym wzroście gospodarczym i wsparciu infrastruktury, pozwolą państwom afrykańskim na rzeczywiste odejście od jednego modelu gospodarki i uzależnienie zarówno od Unii Europejskiej, jak i innych państw wpływających na gospodarkę regionu.

Podsumowując, umowy o partnerstwie gospodarczym, mimo obiekcji zgłaszanych przez przedstawicieli państw afrykańskich, stanowią istotną i poważną szansę na zmianę istniejącego schematu wymiany międzynarodowej. Krytyka rozwiązań proponowanych przez Unię Europejską pochodzi w dużej mierze od państw o słabej demokracji, których liderzy przyzwyczaili się do bezwarunkowej pomocy ze strony UE; w większości przypadków pomoc ta trafia do wąskiej grupy społecznej, podczas gdy reszta społeczeństwa ponosi koszty braku zmian systemowych. Dlatego też istotna jest rola społeczeństw państw afrykańskich, które dzięki wspólnotowemu wsparciu aktywności lokalnej, realizowanemu, między innymi, przez programy finansowane przez 10. EFR, same mają szansę zbudować podstawy wydajnej gospodarki. W odróżnieniu od poprzednich umów, ta forma wsparcia, choć zawiera oczywiście pewną wizję świata promowaną przez Unię Europejską, pozwala ominąć słabości państwowości afrykańskiej, która jest zbyt słaba, by efektywnie wspierać swoich obywateli, ale jednocześnie zbyt silna, by pozwolić im na uwolnienie ich potencjału. Dlatego też umowy o partnerstwie gospodarczym należy oceniać nie tylko pod względem efektów ekonomicznych, ale także, a może

nawet przede wszystkim, w odniesieniu do celów politycznych i zbioru idei artykułowanych przez Unię Europejską. Niemniej dotychczasowe doświadczenia związane z procesem negocjacji, zakończonych zawarciem tymczasowych umów o partnerstwie gospodarczym, nie nastrajają optymistycznie, gdyż założone cele, czyli wsparcie integracji regionalnej oraz integracja z systemem gospodarki światowej, nie zostały osiągnięte. ■

Bibliografia

Dokumenty:

ACP-EC EPA negotiations, Joint Report on the all-ACP – EC phase of EPA negotiations, ACP/00/118/03 Rev.1, ACP-EC/NG/NP/43.

ACP Guidelines for the Negotiations of Economic Partnership Agreements, ACP/61/056/02, Brussels, 5 July 2002.

Agreement amending for the second time the 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, as first amended in Luxembourg on 25 June 2005, 9565/10, DG E, 2010/0114 (NLE), 9565/10

Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee: EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, COM(2005) 489 final, 12.10.2005.

Conclusions – Negotiation of an Economic Partnership Agreement Between West Africa and the European Community. Meeting of Chief Negotiators, Brussels 17 June 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143819.pdf

Council Decision on the signing and provisional application of the Interim Agreement establishing a framework for an Economic Partnership Agreement between the Eastern and Southern Africa States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 5556/09 AK/SC/mm, DG E II.

Decyzja Rady w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania umowy przejściowej ustanawiającej ramy umowy o partnerstwie gospodarczym

między państwami Afryki Wschodniej i Południowej, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, KOM(2008) 863 wersja ostateczna, 16.12.2008.

Declaration by the Council and the Commission on the European Community's development Policy, ref. 13458/00, Brussels, 16 November 2000.

Declaration of the 81st Session of the ACP Council of Ministers held in Brussels, on 21st And 22nd June 2005 On The Economic Partnership Agreements (EPAs), ACP/25/011/05, s. 3.

Declaration of the ACP Council Of Ministers At Its 86th Session Expressing Serious Concern On The Status Of The Negotiations Of The Economic Partnership Agreements, ACP/25/013/07.

Dokument roboczy w sprawie wstępnej umowy o partnerstwie gospodarczym między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a państwami Afryki Środkowej, z drugiej strony, PE416.635v01-00, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/758/758204/758204pl.pdf (1.09.2009).

Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, 13882/06, Brussels, 12 October 2006.

Draft economic partnership agreements with ACP countries and regions, 1.6.112, Bulletin EU 6/2002.

Draft Report on the proceedings of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly in 2000 (00/2106(INI)), Committee on Development and Cooperation, Rapporteur: Miguel Angel Martínez Martínez.

Draft Recommendation authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP countries and regions (doc. 8098/02), 9 kwietnia 2002.

Everything But Arms, Council Regulation, (EC) 416/2001 of 28 February

2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extend duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries, OJ L 60/43, 01.03.2001.

Green Paper on the EU-ACP relations a new partnership for the 21st century, COM(96) 570, November 1996.

Interim Economic Partnership Agreement between the SADC EPA States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 13314/08, MS/br DG E II, Bruksela 22.09.2008.

Interim Economic Partnership Agreements: Eastern and Southern Africa (ESA), MEMO/09/367, 29.08.2009.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Tworzenie infrastruktury w Afryce: Partnerstwo UE i Afryki na rzecz infrastruktury, KOM(2006) 376, Dz. U. C 225, 19.09.2006.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2007) 635, Dz. U. C 055, 28.02.2008.

Partnerstwo Unii Europejskiej i Afryki. Połączenia między Afryką i Europą: w kierunku wzmocnienia współpracy w zakresie transportu, KOM(2009) 301 wersja ostateczna, 24.06.2009.

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, OJ L 317/3 (Umowa z Kotonu).

Przejściowa Umowa o partnerstwie gospodarczym między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a stroną Środkowoafrykańską, z drugiej strony, Dz. U. L 57, 28.02.2009.

Recommendation for a Council Decision Authorising the Commission to

Negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP Countries and Regions, 12 kwietnia 2002.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym (EPA), 2005/2162(INI), Dz. U. C 292E, 01.12.2006.

Road Map for Economic Partnership Agreement Negotiations between West Africa and the European Community, Accra 04/08/2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118923.pdf (01.07.2010).

Stepping Stone – Economic Partnership Agreement between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part trade.ec.europa.eu/doclib/html/143814.htm (12.06.2009).
Umowa zmieniająca po raz drugi Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, podpisaną w Kotonu 23 czerwca 2000 r., zmienioną po raz pierwszy w Luksemburgu 25 czerwca 2005 r. Dz.U. L 287, 4.11.2010

Wstępna Umowa o partnerstwie gospodarczym między Wybrzeżem Kości Słoniowej, z jednej Strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, Dz. U. L 59, 3.03.2009.

Książki, artykuły:

BILAL, S., *Development aid for EPAs* [w:] *Beyond Market Access for Economic Development*, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009.

BRENTON, P., HOPPE, M., NEWFARMER, R., *Export competitiveness and regional integration in Africa* [w:] *Beyond Market Access for Economic Development*, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York 2009.

- BRETHERTON, CH., VOGLER, J., *The European Union as a Global Actor*, 2nd ed., Routledge: London – New York 2008.
- CHABAL, P., DALOZ, J.-P., *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, James Currey: Oxford 1999.
- CHARBONNEAU, B., *France and the new imperialism: security policy in Sub-Saharan Africa*, Aldershot: Ashgate 2008.
- CLAEYS, A.-S., „Sense and sensibility”: *the role of France and French interests in European development policy since 1957* [w:] EU development cooperation: from model to symbol, K. Arts, A. K. Dickson (ed.), Manchester: Manchester University Press 2004, ss. 113-132.
- Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, I. William. Zartman (ed.), Lynne Rienner Publishers: Boulder 1995.
- COULIBALY, S., FONTAGNÉ, L., *South–South trade: geography matters*, „Journal of African Economies” 2006, vol. 15, no. 2, ss. 313–341.
- Economic Development in Africa*, Report 2009, UNCTAD: New York – Geneva 2009.
- DEBUCQUET, D. L., *Modeling the Economic Partnership Agreements: Challenges and Lessons* [w:] Updating Economic Partnership Agreements to Today’s Global Challenges, E. Jones, D. F. Martí (ed.), The German Marshall Fund of the United States, Economic Policy Paper Series 09, ss. 79-87.
- DINKA, T., KENNES, W., *Africa’s Regional Integration Arrangements: History and Challenges*, ECDPM Discussion Paper 74. Maastricht 2007.
- Economic Development in Africa Report 2010. South–South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*, New York – Geneva 2010, UNCTAD/ALDC/AFRICA/2010.

ELGSTRÖM, O., *From Cotonou to EPA light. A trouble negotiating process* [w:] Beyond Market Access for Economic Development, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York 2009.

ELGSTRÖM, O., *Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms*, „European Foreign Affairs Review”, 2000, vol. 5, no. 2, ss. 175-195.

ELGSTRÖM, O., *Trade and aid? The negotiated construction of EU policy on economic partnership agreements*, „International Politics”, 2009, vol. 46, no. 4, ss. 451-468.

ENGLEBERT, P., *Africa. Unity, Sovereignty and Sorrow*, Lynne Rienner Publishers: London 2009.

EPA Update, Central African EPA meetings delayed again, „Trade Negotiations Insights”, vol. 2009, no. 6 July-Aug 2010.

EU development cooperation. From Model to Symbol, Karin Arts, Anna K. Dickson (ed.), Manchester University Press: Manchester-New York 2004.

FABER, G., *Economic Partnership Agreements and Regional Integration* [w:] The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement, O. Babarinde, G. Faber (ed.), Marinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2005.

FABER, G., ORBIE, J., *EPAs between the EU and Africa* [w:] Beyond Market Access for Economic Development, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009, ss. 3-21.

FABER, G., ORBIE, J., *Of potholes and roadblocks* [w:] Beyond Market Access for Economic Development, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009, ss. 361-373.

FLINT, A. *Trade, poverty and the environment: the EU, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific bloc*, Palgrave Macmillan: New York 2008.

- FORWOOD, G., *The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé*, „Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39, no. 3, ss. 423-442.
- GRILLI, E. R., *The European community and the developing countries*, Cambridge University Press: Cambridge – New York 1993.
- HOLLAND, M., *The European Union and the Third World*, Palgrave: London 2002.
- HURT, S. R., *Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention*, „Third World Quarterly” 2003, vol. 24, no. 1, ss. 161-176.
- JACKSON, R. H., *Quasi-states: International Relations, Sovereignty and the Third World*, Cambridge University Press: Cambridge 1990.
- KARL, K., *Economic Partnership Agreements – hopes, fears and challenges*, „The Courier ACP-EU”, no. 195, November-December 2002, ss. 21-24.
- KAPLAN, S., *West African Integration: A New Development Paradigm?*, „Washington Quarterly” 2006, vol. 29, no. 4, ss. 81-97.
- NUNN, A., PRICE, S., *Managing Development: EU and African Relations through the Evolution of the Lomé and Cotonou Agreements*, „Historical Materialism” 2004, vol. 12, no. 4, ss. 203-230.
- MAKHAN, D., *Linking EU Trade and Development Policies, Lessons from the ACP-EU trade negotiations on Economic Partnership Agreements*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2009.
- MANBOAH-ROCKSON, J. K., *Regionalism and Integration in Sub-Saharan Africa: A Review of Experiences, Issues and Realities at the Close of the Twentieth Century*, „Innovations: Journal of Politics”, 2000, vol. 3, no. 1, ss. 47-68.

- MARTÍ, D. F., *Updating the Economic Partnership Agreements to match today's global challenges*, Trade Negotiations Insights, vol. 9, issue 1, February 2010, s. 8.
- MTAKU, J. M., *The African Debt Crisis and the New Globalization* [w:] *Africa and the New Globalization*, G. K. Kieh, Jr.(ed.), Ashgate Publishing Ltd: Aldershot, 2008, ss. 29-51.
- OLSEN, G. R., *The Africa-Europe (Cairo summit) process* [w:] *Interregionalism and international relations*, H. Hänggi, R. Roloff and J. Rüländ (ed.), Routledge: London – New York 2006, ss. 199-214.
- OLYMPIO, J., SACKO, S., FIFATIN, D., *The challenges of the West Africa EPA*, „Trade Negotiations Insights“, vol. 6, no. 8, December 2007-January 2008, s. 12.
- PAGE, S., HEWITT, A., *The New European Trade Preferences: Does „Everything But Arms“ (EBA) Help the Poor?*, „Development Policy Review“ 2002, vol. 20, no. 1, ss. 91-102.
- PILEGAARD, J., *Symbolic and effective? An LDC perspective on duty-free and quota-free market access* [w:] *EU Trade Politics and Developing Countries: Everything But Arms Unravelling*, G. Faber, J. Orbie, (ed.), Routledge: London – New York, 2007, ss. 135-156.
- Private patronage and public power: political clientelism in the modern state*, Ch. Clapham (ed.), Pinter: London 1982.
- RAVENHILL, J., *When the Weakness is Strength: The Lomé IV Negotiations* [w:] *Europe and Africa: the new phase*, I. W. Zartman (ed.), Lynne Rienner, Boulder 1993, ss. 41-63.
- Regionalisation in Africa: integration & disintegration*, D.C. Bach (ed.), James Currey: Oxford 1999.
- RENO, W., *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press: Cambridge 1995.

- SMITH, K. E., *European Union foreign policy in a changing world*, 2nd ed., Polity Press, Cambridge 2008.
- SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L., *Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, „Journal of European Integration”, 2005, vol. 27, no. 3, ss. 249-262.
- STEVENS, CH., *Economic Partnership Agreements: the Symbol versus the Reality* [w:] *Updating Economic Partnership Agreements to Today's Global Challenges*, E. Jones, D. F. Martí (ed.), The German Marshall Fund of the United States, Economic Policy Paper Series 09, ss. 71-78.
- STEVENS, V., MEYN, M., KENNAN, J., BILAL, S., BRAUNMUNZINGER, C., JEROSCH, F., MAKHAN, D., RAMPAN, F., *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008*, 2008, Policy Management Report 14, Maastricht: ECDPM.
- STOREY, A., *Normative Power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa*, „Journal of Contemporary African Studies” 2006, vol. 24, no. 3, ss. 331-346.
- Taxation in developing countries: six case studies and policy implications*, R.H. Gordon (ed.), New York: Columbia University Press 2010.
- Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent*, D.A. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad and M. Moore (ed.), Cambridge University Press: Cambridge – New York 2008.
- THALLINGER, G., *From apology to Utopia: EU-ACP economic partnership agreements oscillating between WTO conformity and sustainability*, „European Foreign Affairs Review” 2007, vol. 12, no. 4, ss. 499-516.
- The EU Commitment to Deliver Aid for Trade in West Africa and Support*

the EPA Development Programme (PAPED). ECDDPM Discussion Paper 96, ECDDPM: Maastricht 2010.

The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa, J. S. Wunsch, D. Olowu (ed.), Westview Press: Boulder 1990.

THOMSON, A., *An Introduction to African Politics*, Routledge: London-New York 2000.

UNCTAD Handbook of Statistics 2009, UN: Genewa 2009.

WHITMAN, R. G., *The International Identity of the European Union: Instruments as Identity* [w:] Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities, A. Landau, R.G. Whitman (ed.), London 1997, ss. 54-71.

ZARTMAN, W. I., *Posing the problem of state collapse* [w:] Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority, I.W. Zartman (ed.), Lynne Rienner Publishers, Boulder 1995, ss. 1-14.

ZIĘBA, R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Scholar: Warszawa 2003.

O Autorze

Paweł Frankowski jest doktorem nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunktem Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Jego zainteresowania badawcze skupiają się na zagadnieniach integracji europejskiej, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz polityki zagranicznej USA; autor licznych publikacji na ten temat.

Niniejsze opracowanie powstało w wyniku badań naukowych prowadzonych w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji w okresie czerwiec – sierpień 2010 r. w ramach programu „Badania letnie,” dzięki grantowi przyznanemu przez Centrum Europejskie Natolin. Autor pragnie podziękować Pani Profesor Giorgii Giovannetti za wskazówki udzielone podczas przygotowywania tej publikacji.

**Economic Partnership Agreements as
an instrument of regional integration
promotion in sub-Saharan Africa**

Umowy o partnerstwie gospodarczym
jako instrument promowania integracji
regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej

Introduction

The origins of relations between the countries that now form the European Union and the countries of sub-Saharan Africa date back to the 19th century. At that time, the system of Euro-African relations was being formed and this has imprinted an important mark on the history of European integration. Since the very inception of the European Communities, sub-Saharan Africa has always had a special place in Community policy and still has a major impact on the character and strategic scope of the decisions made in Brussels. Although the specific scope of interdependence between both continents changed as the Communities evolved to their present form, some elements have remained constant and have continued to determine the character of Community policy towards this region. The existence of a geopolitical super-region which covers both continents has resulted in the creation of the Euroafrica concept,¹ combining both a geopolitical idea formulated in the 1920s and a far-reaching vision of Euro-African relations. According to this concept, Africa is no longer treated as an area of European influence but as a partner which consistently supports the European Union's idea of an ongoing promoted identity on the international arena with a certain vision of the world that is qualitatively different from the traditional politics of superpowers. This concept, which involves stressing the importance of regional integration as an element necessary to ensure prosperity and security, may also develop in Africa. The symbiotic relationship between both continents' economic systems, an unquestionable influence of the French judicial system on the political systems in African

¹ M. LISTER, *The European Union and the South*, Routledge: London 1997, p. 172.

states, as well as substantial funding provided for development assistance have substantiated the thesis that the European model of integration can be transposed to the African continent. This idea seemed particularly attractive when successive assessments of African states in terms of development showed the inefficiency of the Communities' activities. Consequently, it was decided to abandon the existing model of aid to Africa and to focus more on regional solutions. This change also involved reorientation of the concept of the EU presence on the international arena, to be seen as a stable stakeholder, a civil power promoting a particular vision of the world with a strong normative component.² The inclusion of integration issues in the Cotonou Agreement was not only intended to strengthen African states, providing them with integration models and guidance as to what path of integration to choose, but also directly served Community interests. It should be stressed that the European Union is still a key trade partner for many African states, so rearrangement of trade relations within one economic block would also translate into Community benefits.

In deciding to support regional integration in sub-Saharan Africa, the European Union's integration achievements were utilised, including in particular the achievements of the supporters of an approach promoting sound economic relations within regions as an element necessary for the development of African countries. This perspective led to the refocusing of EU relations with sub-Saharan Africa, from EU assistance policy to trade policy. Thus, the promotion of regional integration and norms supported by the European Union needed not only to be declaratory but also practical in terms of regulating trade relations with regional partners. The success of planned solutions concerning economic cooperation was expected to spill over into other areas, to enhance political cooperation, to

² B. HETTNE, F. SÖDERBAUM, *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of In-terregionalism*, *European Foreign Affairs Review* 2005, no. 10, no. 4, pp. 538-539.

increase security and to bring about the genuine development of African countries. Nearly ten years have passed from the adoption of the above assumptions, and this is a sufficient period to state whether they were right or wrong.

This paper is an attempt to assess the effectiveness of the regional integration idea in the region of sub-Saharan Africa from the perspective of a decade of the Cotonou Agreement. In particular, the role of economic partnership agreements will be analysed, as an instrument which provides a comprehensive, consistent and reasonable approach to trade and development, while at the same time fully supporting the European vision of regional integration. The position of sub-Saharan Africa countries towards the European Union's activities in this respect will be of major importance for the assessment of the effectiveness of EU policy, as well as the analysis of the importance of other important stakeholders of the international system in the African region.

This article has been divided into three parts and is structured to reflect the analytical approach which focuses on the analysis of ideas and motivation behind activities undertaken by the European Union in the sub-Saharan Africa region. The first part provides the characteristics of the European Union as a global actor, with special stress on the promotion of the regional integration idea. This part also contains comments on asymmetries of opportunities and capacities of African countries and on the role of regional integration in Africa. The second part is devoted to the analysis of the Cotonou Agreement in view of the promotion of the idea of regional integration and the changes that have taken place over the past ten years after the signing of the agreement, with special stress on the concept of the Economic Partnership Agreements. That part of the paper will be the starting point for the discussion contained in the third part, which is devoted to the analysis of regional economic agreements, in view of the negotiation process, goals declared and implemented

by the European party, as well as the effects of the existing interim regional agreements. The summary contains an assessment of the Economic Partnership Agreements in view of their effectiveness as an instrument supporting regional integration.

Chapter I.

Regional integration in Euro-African relations

The idea of regional integration has appeared relatively recently as an important element of Euro-African relations and should be treated as a symptom of the implementation of a certain vision of the world, which is promoted by the European Union. At the same time it is an attempt at finding a solution to the problems that the African continent has struggled against for many decades, with the use of instruments that have proven effective in Europe. However, interdependence between both parties and the legacy of history do not permit the potential of the integration idea to be fully utilised. Due to clashes of different expectations and different rationalities, regional integration in Africa often becomes an end in itself rather than an instrument to bring about a better life for citizens of African countries, to ensure security or to implement the UN Millennium Goals. This is connected not only with changes taking place in the European Union and on the African continent, but also with the high dynamics of change in the international environment, which the changing attitudes of both the EU and Africa are not always able to keep pace with. As a result, both sides are held hostages of their own attitudes, prejudices and expectations, blaming each other for the lack of progress. This part of the paper deals with an analysis of the attitudes and expectations concerning regional integration in Africa.

Regional integration as a goal of European foreign policy

The European Union is undoubtedly becoming an important stakeholder in the global arena of international relations. Although it lacks traditional attributes of a state, such as, for example, armed forces,³ the EU is an important actor in international relations. Its economic power combined with the attractiveness of its cultural model makes it possible for the EU to shape the international reality. On the basis of typology proposed by Ch. Bretherton and J. Vogler, it can be assumed that the European Union is gradually approaching the point where it can meet the conditions necessary to have an effective impact on the international environment, particularly in those areas where European policy has been present for a long time. In the case of sub-Saharan Africa it has been made very clear that there is a general consensus as to superior values which apply to relations with this region; priorities have been set to formulate the concepts of consistent and coherent activities in this respect; and additionally there is the capacity and possibility of using instruments of influence on the external environment,⁴ which in this case is particularly important for the position of the European Union. The specificity of relations with the African continent is covered in the relevant provisions of the Treaty, as well as many declarations, strategies and communications which present the EU position and in basic agreements concluded between the European Union and developing countries. When analysing relations between the European Union and sub-Saharan Africa we can certainly state that all instruments available to the Community are used in this region, whether they be

³ R. ZIĘBA, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warsaw 2003, Wydawnictwo Scholar, p. 273.

⁴ CH. BRETHERTON, J. VOGLER, *The European Union as a Global Actor, Second Edition*, Routledge, London – New York 2008, p. 30.

procedural, transfer, declarative, express or informal.⁵ Key procedural instruments are the Treaty of Lisbon and the Cotonou Agreement. All activities undertaken by the European Union refer to these acts. In addition to provisions defining the Community policy framework there is also a vision of the world which has been present from the very beginning of the Communities' existence to build the identity of the EU both internally and externally. The key element of the vision lies in the experience-based belief in the effectiveness and importance of regional integration as a factor which not only ensures economic development, but also alleviates conflicts and builds peaceful international relations. In view of the effectiveness of the European model of integration, European politicians are able to promote certain concepts of foreign relations, particular in the areas where the path for European ideas has been paved during the many years of European economic and cultural presence. This is the case of the sub-Saharan Africa region.

Karen E. Smith argues that promoting regional integration is one of the goals of European foreign policy and, according to her, these activities are a mix of far-sighted strategies and ad hoc actions which result from a change in the international environment.⁶ According to K. E. Smith, the motivation on which the promotion of integration activity is based, can be divided into altruistic motivation and the pursuance of EU interests. The former constitutes an element of the building of the European Union's international identity, which is reflected in the statements by leading European politicians and in

⁵ R.G. WHITMAN, *The International Identity of the European Union: Instruments as Identity* [in:] *Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities*, (ed.) by A. Landau, R.G. WHITMAN, London 1997, pp. 67-68.

⁶ K.E. SMITH, *European Union foreign policy in a changing world*, 2nd ed., Polity Press, Cambridge 2008, p. 79.

documents which set the framework of Community policy.⁷ In the background there is also the conviction that support to integration efforts reduces the risk of more serious conflicts between the parties of the integration process, which is particularly important in the case of unstable regions, such as sub-Saharan Africa. K. E. Smith notes that although regional agreements increase the bargaining power of weaker countries in their relations with the European Union, Community decision-makers are ready to accept the situation⁸ for the sake of a certain vision of international relations. Hence, the support for integration based on the European experience is believed to bear fruit in the form of the extension of an area of peace and economic development, while the use of "soft" instruments to influence the shape of the international system is to show the difference between the EU and the traditional methods used by superpowers. However, besides the idealistic element, i.e. promotion of integration, there is also a realistic aspect of the Community's policy. Economic relations and negotiations with a single, unified block are much more effective than bilateral contacts with many countries. Moreover, benefits from regional integration (e.g. economic growth) translate into corresponding benefits to the EU, such as decreasing migration or lower commitment of funding allocated to assistance operations.

The promotion of and support to regional integration is a consequence of the building of the internal and external identity of the European Union. In principle, the promotion of a specific model of an international system involves the creation of a positive image, functioning as a symbol of a successful model of cooperation that can be attractive

⁷ F. Söderbaum and L. Van Langenhove take note of the "doctrine" of the EU's foreign policy, deeply rooted in the Commission, which can be seen in statements by Members of the Commission and EU Foreign Affairs Ministers, F. SÖDERBAUM; L. VAN LANGENHOVE, *Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, *Journal of European Integration*, vol. 27, no. 3, p. 250.

⁸ K.E. SMITH, *European Union foreign policy...*, *op. cit.*, p. 80.

for other states. However, it does not mean that the persuasive element is completely absent in the language of EU diplomacy, as can be seen in the negotiations of the Economic Partnership Agreements with ACP countries, which were originally presented as the only available form of free trade with ACP countries. It was not until the revised Cotonou Agreement that the meaning of the Treaty provisions was altered. This will be discussed later in this paper.

The Community position, which stresses once again the great importance attached to the idea of regional integration in the EU's foreign policy, was reflected in the Commission Communication of 2008, titled *Regional integration for development in ACP*,⁹ which basically provides answers to all questions raised by opponents to the EU's regional approach. Conclusions from the aforementioned Communication have also been reflected in the revised Cotonou Agreement. The Communication presents regional integration as an important instrument to counteract the negative effects of globalisation. The Communication itself provides "an updated, comprehensive and consistent EU vision of regional integration as a key mechanism for the sustainable development".¹⁰ Despite enhancing the positive role of regional integration, key challenges and issues include "the lack of ownership and institutional capacities at regional and national level",¹¹ which translates itself into the lack of will to undertake integration activities. According to the Commission, regional integration

⁹ Among key documents stressing the importance of regional integration of developing countries, was Commission Communication COM (1995) 219 final of 16 June 1995, which for the first time raised the need of supporting integration efforts, particularly in sub-Saharan Africa. The document heralded changes to be expected under the new agreement with ACP countries.

¹⁰ *Regional integration for development in ACP countries*, COM(2008) 604 final, Brussels 1.10.2008.

¹¹ This statement to a certain extent repeats ideas contained in the Green Paper of 1996. *Green Paper on the EU-ACP relations a new partnership for the 21st century*, COM(96) 570, November 1996.

should serve development, so the Communication focuses on the development of regional markets, the free movement of goods and services and supporting investment, so that it translates itself into the lasting, sustainable development of ACP countries. According to the Commission, regional integration, will bring to ACP countries the following three basic benefits:

- Political stability: Regional organisations help building trust, deepening interdependence and creating a basis for economic development;
- Economic development: Creating larger markets will stimulate economic growth and help integrate developing countries in the global economy system;
- Regional public goods: Only trans-national cooperation can address some challenges in the African continent (HIV/AIDS, environmental protection, energy and food security).¹²

According to the Communication, to achieve this, the European Union should seek to support five priority goals: strengthening regional institutions, building regional integrated markets, supporting business development, connecting regional infrastructure networks and developing regional policies for sustainable development. In addition to political dialogue (e.g. Joint EU-Africa Strategy) and development cooperation (through the 10th EDFs and regional strategies), the three instruments to achieve the above goals should include also Economic Partnership Agreements, based on existing or developing regional structures.¹³ Simultaneously, the approach declared should be flexible but comply with the norms consistent with the rules of international trade.

¹² *Regional integration for development...*, *op. cit.*, pp. 3-4.

¹³ *Ibid.*, pp. 6-11.

Challenges to regional integration in sub-Saharan Africa

Regional integration is by no means a new phenomenon to sub-Saharan Africa. From the very beginning of the decolonisation process, leaders of African countries have pursued the vision of a common market on a continental scale. Unfortunately, contrary to European countries, the idea has not been followed by actual activities towards integration, so regional integration on the African continent is rather fragmentary and reduced to the political dimension. There are a few reasons for this. First of all, as noted by Pierre Engelbert, sub-Saharan Africa countries are, in fact, an example of failure of the idea of statehood,¹⁴ even if, obviously, not all of them exemplify disorder or omnipresent violence. However, the phenomenon of the decline of the state is typical of that region. What is more, it is a regular feature of the order which inhabitants of Africa are forced to endure.¹⁵ With only a few exceptions, African states are dysfunctional and unable to follow the rule of law, while state authorities fail to fulfil elementary functions of the state as such. What, according to Hobbes, underlay the need for the organisation of individuals into political entities known as states, was the intention to protect their own interests and ensure security, and what justifies the very existence of a state in international relations seems to be irrelevant in the case of African states. The weakness of the state, the inefficiency of public administration, the appropriation of state organisation by various clans and factions, is a regular element of the African state system, where the forms of statehood have not had a chance to evolve as has been the case with Europe, Asia and both Americas. Despite the weakness of African

¹⁴ P. ENGLEBERT, *Africa. Unity, Sovereignty and Sorrow*, Lynne Rienner Publishers, London 2009, p. 1.

¹⁵ I.W. ZARTMAN, Posing the problem of state collapse [in:] *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, I.W. Zartman (ed.), Lynne Rienner Publishers, Boulder 1995, p. 2.

states, which has been relatively thoroughly examined,¹⁶ it is fascinating that states might collapse but do not disappear. From the 1960s, state borders on the African continent have remained relatively unchanged – despite changing governments, political systems and names of countries, African states have continued within the boundaries demarcated by colonial divisions.¹⁷ The myth of sovereignty, which has grown to an almost religious dimension, is a bonding element of African countries and is so strong that even if decentralist tendencies or revolts do appear on the fringe, they never seem to be against the state as such but rather against state authorities. The existence of the myth itself and its omnipresence also has a negative influence on integration without actually leaving space for any competitive manner of exercising power. The borders which were established under the colonial system and are respected by other African countries guarantee freedom in pursuing political goals. That particular type of *continuance* of African states, to a large extent, determines European policy towards African countries, where norms, principles and legislation, as seen from a European perspective, have a completely different meaning, and traditional state institutions identified with the Weberian model of state exist in a distorted form and usually serve private rather than public interests. Pierre Englebert notes that although African states do not have a monopoly for using force, as is the case with the Weberian model of the state, they do, however, have a

¹⁶ Cf. R.H. JACKSON, *Quasi-states: International Relations, Sovereignty and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; P. CHABAL, J.-P. DALOZ, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, James Currey: Oxford 1999; *Private patronage and public power: political clientelism in the modern state*, (ed.) Ch. Clapham, Pinter, London 1982; *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, I. W. Zartman (ed.), Lynne Rienner Publishers, Boulder 1995; W. RENO, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press, Cambridge 1995; A. THOMSON, *An Introduction to African Politics*, Routledge: London-New York 2000; *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*, (ed.) J.S. Wunsch, D. Olowu, Westview Press, Boulder 1990.

¹⁷ ENGLEBERT, *Africa. Unity, Sovereignty...*, *op. cit.*

monopoly for "statehood" which does not stem from the effectiveness of exercising power and fulfilling the traditional tasks of the state but rather from international recognition, which is an unquestionable evidence of the legitimacy of power.¹⁸

A strong and constant focus on sovereignty and state authority is in conflict with integration tendencies, while regional integration itself is not a priority for sub-Saharan Africa countries. They attach much greater importance to bilateral relations with the most important actors of the global economy, while relations with their closest neighbours are pushed into the background. The lack of effective cooperation with African regional organisations results from the fact that many African states are members of more than one regional organisation.

According to some authors, partly overlapping membership in regional organisations restricts the credibility of agreements which are concluded (or rather are being constantly negotiated) as testified by an example of the negotiations between the EU and the SADC which were concluded in June 2009.¹⁹ Gerrit Faber notes that by being members of numerous regional organisations, African countries want to show that they are open to other regional solutions but the effects are not always positive. One cannot neglect the fact that the pressure on regional solutions, which are believed to ensure the effective functioning of EPAs, does not take into account that overlapping membership is not negative in itself, and attempts to divide African states into regional blocks, which has not always been met with a positive response.

¹⁸ ENGLEBERT, pp. 63-65.

¹⁹ S.R. Hurt stresses that overlapping membership in regional groups, in addition to issues connected with the accountability of agreements being negotiated, poses the same threats as marketing goods in the Community market by countries covered by the EBA which are members to regional agreements that do not cover least developed countries, S.R. HURT, *Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention*, Third World Quarterly, 2003, vol. 24, no. 1, p. 173.

The last issue connected with regional agreements in Africa is that many member states have not undertaken any activities to liberalise trade. Despite declared intentions to build regional agreements, their activities have been limited to relatively consistent participation in negotiations with the EU, while the main integration component has not been built so far.²⁰ Since most of the problems which African countries need to tackle cannot be solved at the state level, regional activities are necessary, regional cooperation being the way to carry out wider structural reforms. Hence, African countries must make their choices between the process of becoming integrated in the global system through integration structures and development based on the strategy of individual actions, which, however, does not bring the effects expected. Moreover, it needs to be remembered that many state borders in Africa have been artificially created and mostly reflect the former colonial borders rather than the boundaries of ethnic groups on which social identification in Africa is still based. One might venture the statement that integration at a regional level could take place even faster than the building of the state following the European model. This results from the fact that the state as such is a relatively new phenomenon in Africa and does not have traditional foundations to function upon. Hence, attempts to resort to other concepts which keep African societies together, such as pan-Africanism. However, integration efforts are still based on the colonial hangover, and as noted by the authors, the colonial legacy seems to have a more effective impact on the shaping of Africa's international relations than the primeval bonds within societies.²¹

²⁰ G. FABER, Economic partnership agreements and Regional Integration [in:] O. Babarinde, G. Faber (eds) *The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement*, Marinus Nijhoff Publishers: Leiden-Boston 2005, pp. 94-95.

²¹ D.C. BACH, *Revisiting Paradigm* [in:] *Regionalisation in Africa: integration & disintegration*, D.C. Bach (ed.), James Currey Ltd, Oxford 1999, p. 9.

Another issue impeding regional integration of African states is the threat of rising competition to local manufactures by manufacturers from neighbouring states. Thus, the basis of European integration, that is intra-industry trade based not on competitive prices but on product quality or diversification, simply does not exist in sub-Saharan Africa. Thus, the supplementation of markets in neighbour states does not take place and the closest neighbour states rarely are the most important trade partners for each other. Trade between African regional groupings is at a low level, the proportion of intra-regional trade in Africa to total exports of regional groupings is negligible, and, what is most important, it is steadily decreasing. In the case of one of the most stable groups, the ECOWAS, it accounted for 9.0% in 2008 (9.3% in 2005). Neither have other regional groupings noted any success in this area – in 2008, intra-regional trade accounted for 4.7% (4.6% w 2005) in the case of COMESA, 11.3% in the case of SADC (12.1% in 2005), 13.4% in the case of UEMOA, 0.8% in the case CEMAC (0.9% in 2005).²² This proves that it is unlikely to see regional integration based on the European model in the near future. This clearly contrasts with the situation in the EU where at the moment of the signing of the Treaty of Rome in 1957, the trade exchange between the Founding States accounted for 35% of the global trade. Intra-regional trade in Africa is limited to a few products, which is not sufficient to see regional groupings blooming. The reasons of the low trade exchange should not be sought only in the fact that African states offer similar goods, so they do not find regional exchange necessary. Trade barriers between African countries result from the similarity of production structures as well as the specificity of the African continent, where economic relations between the partners are largely determined by the distance, by the lack of

²² *UNCTAD Handbook of Statistics 2009*, UN, Geneva 2009, pp. 48-49.

train connections and by the specific geographical situation where the access to ports is an advantage. According to the UNCTAD report, the level and perspectives of trade exchange should be analysed using the trade attraction model.²³ In this way two groups of factors which attract or discourage regional contractors can be distinguished.

Factors attracting trade are permanent environmental determinants, which do not depend on politics. Certainly, distance is of crucial importance, but common language is also important to facilitate contractual transactions, as well as common history of states of a trade block, which, it needs to be stressed, has resulted from the colonial system. Studies have shown that if the French language is predominantly spoken in an African state, the demand for imports increases four times; the network of paved roads also increases, which leads to a higher level of trade exchange.²⁴ Naturally, a simple correlation between the command of language and the level of trade exchange is an oversimplification, as the specificities of a legal system following the French system,²⁵ as well as a fixed and multiplied model of French administration need to be taken into account. Neither the links between former colonies and France should be neglected.²⁶ One should not underestimate the role of the language, as the situation in

²³ *Economic Development in Africa, Report 2009*, UNCTAD, New York – Geneva 2009, passim.

²⁴ S. COULIBALY, L. FONTAGNÉ, *South–South trade: geography matters*, *Journal of African Economies* 2006, vol. 15, no. 2, pp. 328.

²⁵ Englebert gives the key example of Cameroon as a country clearly divided into an English-speaking part and a French-speaking part, where the French-speaking part is much better developed.

²⁶ They are, however, negatively assessed. Cf. B. CHARBONNEAU, *France and the new imperialism: security policy in sub-Saharan Africa*, Aldershot: Ashgate, 2008. Cf. A.-S. CLAEYS, *Sense and sensibility: the role of France and French interests in European development policy since 1957* [in:] *EU development cooperation: from model to symbol*, K. Arts and A. K. Dickson (ed.), Manchester: Manchester University Press 2004, pp. 113–132.

the case of prevalingly Arab-speaking countries is similar;²⁷ the level of trade exchange between such countries is clearly higher.

Another group of factors which have "attraction" effects are dynamic indicators, such as GDP or GNP *per capita*. Authors of the said report stress that most empirical studies indicate a positive correlation between the *per capita* product and the volume of international trade, though a GDP *per capita* should be rather treated as a result of increased trade exchange than a driver of foreign trade. Even if countries offer the same goods, the costs of manufacturing are often different. This explains, for example, the rapidly growing imports of Chinese products, which has an impact on the economic situation of Africa. "Discouraging" trade results from two groups of factors: high costs of trade and inadequate infrastructure. High costs of trade are chiefly due to trade barriers, but in the case of African countries these are less important than non-tariff costs, like the cost of transport, administrative procedures which hamper crossing borders, as well as other costs incurred outside the state borders.²⁸ The key element is the cost of transport in landlocked countries where the cost of transport is 50% higher than in countries with a sea coast. Landlocked countries suffer the most from the ineffectiveness of border-crossing procedures. Being inland countries, they are forced to transport goods across the borders of other countries, which extends the time of transport and multiplies costs. Inadequate infrastructure is a major factor which hampers trade exchange in the region of sub-Saharan Africa. The main means of transport in the region is motor transport, which results from the low density of the railway network and the high cost of air transport. Even if a landlocked country is developing its road network, it will not necessarily increase its regional trade potential, because its neighbour countries might not have a sufficient

²⁷ *Economic Development in Africa, Report 2009, UNCTAD*, New York – Geneva 2009, p. 36.

²⁸ *Ibid.*, p. 37.

number of adequate quality road to ensure the transport of goods.²⁹ Therefore it should be stressed that it is the cost of transport resulting from inadequate infrastructure that weakens exchange within the region. The argument that African countries do not maintain trade exchange due to similar production profiles,³⁰ is not always corroborated by the facts. In this context, activities which are undertaken under the EU strategy for Africa, seem to be of key importance³¹ in that they support the development of stable structures for trade exchange through the establishment of the EU-Africa Partnership on Infrastructure,³² a financial instrument under the 10th EDF totalling EUR 5.6 billion, with the aim of "improving infrastructure, the related services and the regulatory framework [which] will contribute to sustainable economic growth, promote competitive trade, create employment and decent work, foster regional integration and reduce poverty".³³ Support for infrastructure is important as, according to the Commission, activities undertaken in this respect make it possible to sustain 7% growth rates necessary for achieving the Millennium Development Goals.

²⁹ Studies have shown that paving roads can boost international trade in the region by three, s. COULIBALY, L. FONTAGNÉ, *South-South trade...*, *op. cit.*, p. 34

³⁰ According to, among others, T. DINKA, W. KENNES, *Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges*, ECDPM Discussion Paper 74. Maastricht 2007.

³¹ Communication From the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, COM(2005) 489 final, 12.10.2005.

³² Introduction [in:] *Partnership between the European Union and Africa. Connecting Africa and Europe: working towards strengthening transport cooperation*, COM(2009) 301 final, 24.06.2009.

³³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Interconnecting Africa: the EU-Africa Partnership on Infrastructure, COM(2006) 376, OJ C 225, 19.09.2006.

Chapter II.

The Cotonou Agreement

The motivation behind the signing of a new agreement with ACP countries, and in particular a new approach to supporting trade in the African region, is neither unambiguous nor easy to characterise. A vast majority of authors divide the issues into economic and political ones,³⁴ however the reasons of change in the EU's attitude to problems of the African continent are more complex and contain political and economic elements along with ideological and pragmatic aspects. The Commission reform of 1999 under President Romano Prodi, which resulted in the abolition of the model of foreign policy that was followed at that time and in separation of development and trade issues with the aim to exclude the market component from aid activities, should also be highlighted. The changes that took place at the turn of the 20th/21st century resulted also from the disappointment with the existing policy towards African countries, which had not given the expected results. The EU has redefined its approach to the problems of the African continent also as a result of a fundamental change in the international system by abandoning the traditional model of division between the countries of the rich North and the poor South and the related trauma of post-colonialism. As noted by Ole Elgström, in the mid-1990s the European Union became a more exigent donor,³⁵ while at the same time EU countries became less dependent on African natural resources. This has resulted, inter alia, from the fall in oil prices, market stabilisation, as well as the relative growth of the power

³⁴ Cf. G. FABER, J. ORBIE, EPAs between the EU and Africa [in:] *Beyond Market Access for Economic Development*, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009, pp. 3-21; O. ELGSTRÖM, Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms, *European Foreign Affairs Review*, 2000, vol. 5, no. 2, pp. 175-195.

³⁵ O. ELGSTRÖM, *Lomé and Post-Lomé...*, *op. cit.*, p. 183.

of the European Union. The change in the EU's attitude to African countries should, however, be seen in view of specific circumstances, both political and economic, which have changed dynamically enough throughout the recent decade. However, in the late 20th century, when new agreements were negotiated with ACP countries, most of which are sub-Saharan Africa states, the African continent was tormented with ethnic conflicts and there were no significant opportunities for development. The economic breakdown in the region in the 1980s contributed, in particular, to the weakening of African countries. It showed that the existing patterns of development were not adequate to meet the challenges of the world economy. Poor countries have become even poorer and the disparity between the North and the South has turned into a huge gap, which cannot be overcome either by the ordinary residents of Africa or by African products and African business.

A comprehensive discussion of all elements of Euro-African relations under the Cotonou Agreement goes beyond the scope of the present publication, therefore only selected elements of the Agreement will be covered as far as it concerns the Economic Partnership Agreements and regional integration. The place of Economic Partnership Agreements in the revised Cotonou Agreement will be discussed further in this text.

Political determinants of the Cotonou Agreement

In 1996 changes on the international arena and the ensuing need to redefine the Community policy towards "the forgotten continent" resulted in the publication of a report assessing the cooperation between the European Union and ACP countries.³⁶ As declared in its introduction, the report was aimed to launch a debate about the form of the future

³⁶ Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century – Challenges and options for a new partnership, COM(96) 570, November 1996.

agreement, while conclusions contained in the Green Paper concerned all parties involved, not only the European party. The Green Paper heralded a new opening in Euro-African relations, while at the same time clearly admitting a dishonourable past. "The colonial and post-colonial period are behind us and a more politically open international environment enables us to lay down the responsibilities of each partner less ambiguously".³⁷ This sentence is a clear signal that European policy would gradually depart from the concept of "responsibility" towards former colonies, because the thirty years that have passed after the colonial era ended have shown that African countries have not made sufficient use of the advantage that is given to them through their privileged position in their relation with European countries.

However, it should be stressed that the Green Paper relatively highly assessed European policy towards ACP countries, in particular in view of infrastructure and social projects. The condition of institutions in African states and the inconsistent economic policies of beneficiary countries were considered main obstacles. Nevertheless, it was indicated that the Community was also to be blamed, as it was not flexible enough when it was needed. The main charge was that the principle of partnership as declared in the Lomé Convention lost its importance and only partially was it implemented in practice.³⁸ In view of the provisions of the Cotonou Agreement which have been implemented through the Economic Partnership Agreements, it needs to be stated that it is erroneous to treat Africa as a single actor because problems and challenges are different in individual states. Despite a general weakness of African states and a low level of development, strict and uniform criteria applied to Africa weaken the effectiveness of European activities. This point is particularly important in view of regional integration in subsequent EU activities.

³⁷ *Ibid.*, p. iv.

³⁸ *Ibid.*, p. iv.

The Green Book also indicates that the ideas that undelay decisions concerning Africa made by Community policy makers during the Cold War are no longer sufficiently convincing and it is high time to develop a consistent and cohesive policy which would reflect the global position of the European Union. Unfortunately, consistency has never been the strongest aspect of the EU – negotiations of the new agreement have shown that opinions are also split between the EU Member States, which differ in their opinion on the vision of the development of ACP countries and North-South relations.

The analysis of negotiations of the new agreement has indicated three issues which have greatly weighed on the shape of the new agreement. The first is connected with the influence of the Presidency on the agreements concluded by the Community. At the moment of defining the negotiation mandate the key role was that of the United Kingdom, as well as of France which held the Presidency when the agreement was signed. In addition, the dispute between the Commission and the Member States on the model of trade liberalisation affected the form of the negotiation mandate, which was a compromise between the United Kingdom, France and the Nordic States, in an attempt to protect the interests of the least developed countries (also outside the ACP countries).³⁹ Another major stakeholder in the process of establishing the scope of the new agreement was the European Parliament, which tried to highlight the role of civic society in this agreement.⁴⁰ Hence, the negotiation mandate was adopted unanimously, but, as noted by G. Forwood, it is difficult to say that the European Union has behaved as a single actor

³⁹ More on the model of intra-Community negotiations of the Cotonou Agreement, see G. FORWOOD, *The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé*, *Journal of Common Market Studies* 2001, vol. 39, no. 3, pp. 423-442.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 434.

in this case,⁴¹ and this division can still be seen today. The key issue of debate between Member States and within the Commission (first of all between the Directorate General for Development and the Directorate General for Trade) focused on whether the then existing system of trade preferences or a new system of free trade should be built entirely subject to WTO rules. In the first case, this would mean departing from the arrangements contained in the Green Paper. The Member States basically agreed that this would be justified – the only problem was the period for which existing rules would be continued. Finally, a five-year period of “the transitional model” was agreed, while ACP countries opted for a ten-year period, which would postpone the prospects for having to adjust to the free market rules. The option adopted had a negative impact on the negotiations to sign the economic partnership agreements, considering that the prompt implementation of the *Everything But Arms* instrument (March 5, 2001) – which ensured duty free access of all products except weapons and ammunition from least developed countries to the Community market⁴² – weakened the African countries’ determination to sign actual agreements,⁴³ which will be discussed further in this paper.

⁴¹ *Ibid.*, p. 435; see also M. HOLLAND, *The European Union and the Third World*, Palgrave, London 2002, p. 187.

⁴² *Everything But Arms*, Council Regulation, (EC) 416/2001 of 28 February 2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extend duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries, OJ L 60/43, 1.3.2001.

⁴³ This regulation, based on the Generalized System of Preferences, was necessary as a vast majority of African ACP states are among the poorest developed countries while WTO requirements would not permit special rules to be applied without the consent of other WTO members. However, S. Page and A. Hewitt note that Commission proposals contained in *Everything but Arms* disagree with the policy of reciprocity contained in the Cotonou Agreement. They also create an alternative trade regime and set as an example of unilateral breach of principles contained in the agreement which existed to this time. S. PAGE, A. HEWITT, *The New European Trade Preferences: Does “Everything But Arms” (EBA) Help the Poor?*, Development Policy Review 2002, vol. 20, no. 1, p. 91.

Negotiations of the new agreement have also shown that there are many concerns on the part of ACP countries and that the African countries' position in negotiations with stronger partners is weak. However, similarly to negotiations between the EU and ACP countries concerning earlier agreements, the weakness of countries from that block turned out to be an asset, when the world focused on the most disadvantaged countries after the failure of the WTO Summit in Seattle, which showed to what extent the Northern and the Southern countries differ, first of all in terms of their vision of world trade. They made the signing of a new agreement to be of extreme importance, also for political reasons, and both sides were forced to strike a compromise. Consequently, it was stated that "the new Agreement thus symbolised the hope being pinned on a different model for North-South relations".⁴⁴ Again, as with the case of Lomé IV,⁴⁵ the weakness of ACP countries became an asset as European countries deemed the conclusion of such an agreement necessary to protect the interests of the least developed countries. At the same time, it strengthened the European Union's credibility as a global actor in international relations, an element which is particularly important for the assessment of activities undertaken by Community negotiators. K. Arts and A. Dickson note that the development policy of the European Union and the ensuing efforts to conclude successive agreements is rather symbolic and aimed, first of all, to show the other players in international relations what importance the EU attaches to North-South relations;

⁴⁴ Draft Report on the proceedings of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly in 2000 [00/2106(INI)], Committee on Development and Cooperation, Rapporteur: Miguel Angel Martínez Martínez.

⁴⁵ As noted by John Ravenhill, who has stated that despite the low level of economic development, African states are not always on the losing side when they begin negotiations with European countries, as world opinion is still on the side of the weakest. J. RAVENHILL, *When the Weakness is Strength: The Lomé IV Negotiations* [in:] *Europe and Africa: the new phase*, (ed.) I. W. Zartman, Lynne Rienner, Boulder 1993, pp. 41-63.

however, the true dimension of activities undertaken does not reflect the declared objectives.⁴⁶ Despite the multitude of activities undertaken, according to the authors, Community policy has remained inconsistent. This has resulted from the fact that activities of individual Member States are duplicated at Community level and from the lack of cooperation between DGs which are responsible for carrying out tasks in the field of development aid. Therefore, the policy is ineffective and rather symbolic, though it may look good from the outside and build a positive image of the EU as a responsible partner in international relations.⁴⁷ G. R. Olsen also refers to the concept of the European Union's symbolic policy towards Africa, indicating that a multitude of meetings, initiatives, declarations and statements by European politicians on aid policy builds a specific context of European policy in which such elements as humanitarianism and even Christian values are present.⁴⁸ However, he notes that such actions are needed to show that the EU is really interested in the future of Africa, even if actual aid to Africa, expressed in absolute figures, is falling.⁴⁹ He also stresses that most European citizens approve of aid activities and consider them necessary.

The Cotonou Agreement was concluded for the period of twenty years with the retroactive date of its entry into force – March 1, 2000, to ensure the continuity with earlier agreements. Similarly to the Lomé Convention, the agreement was planned to be revised every five years (which has been done twice so far). Financial protocols specifying the scope and amount of aid were also concluded for five years.

Fundamental principles are set out in Article 2:

⁴⁶ *EU development cooperation. From Model to Symbol*, K. Arts, A.K. Dickson (ed.), Manchester University Press, Manchester-New York 2004, p. 3.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁸ G. R. OLSEN, The Africa-Europe (Cairo summit) process [in:] *Interregionalism and international relations*, edited by H. Hänggi, R. Roloff and J. Rüländ, London – New York: Routledge, 2006, p. 203.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 214.

- equality of the partners and ownership of the development strategies: for the purposes of implementing the objectives of the partnership, the ACP States shall determine the development strategies for their economies and societies in all sovereignty;
- participation: apart from central government as the main partner, the partnership shall be open to different kinds of other actors in order to encourage the integration of all sections of society, including the private sector and civil society organisations, into the mainstream of political, economic and social life;
- the pivotal role of dialogue and the fulfilment of mutual obligations: the obligations assumed by the Parties in the framework of their dialogue shall be central to their partnership and cooperation relations;
- differentiation and regionalisation: cooperation arrangements and priorities shall vary according to a partner's level of development, its needs, its performance and its long-term development strategy. Particular emphasis shall be placed on the regional dimension. Special treatment shall be given to the least-developed countries.⁵⁰

The last point constituted a fundamental change when compared to previous agreements. It subtly suggested that although the agreement was concluded with all ACP countries, specific solutions would have a regional dimension. When the Cotonou Agreement was being negotiated, negotiators from ACP countries must have not entirely taken into account this element; only later have concerns that the ACP block might be disintegrated appeared. This point referred to the Economic Partnership Agreements, which will be further discussed; in principle they were expected to support individual regions, which would allow for more effective cooperation, and as a result would support the development of

⁵⁰ Art. 2, Partnership Agreement between 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, OJ L 317/3.

countries in specific regions. The proposed approach resulted from the belief in the possibility of using existing regional agreements, first of all in Africa, and supporting integration processes with stronger incentives, such as the economic element. It soon turned out, however, that the idea of regional integration promoted by the EU on the African continent does not necessarily match the European model of integration.

Economic determinants of the Cotonou Agreement

The reasons for the change in the EU position regarding new trade agreements in the form of the Economic Partnership Agreements, should be sought first of all in the negative assessment of the form of trade with ACP countries which was developed under the Lomé Convention. It should be noted that unilateral trade preferences which allow for the preferential access of products from an ACP country to the Community market was a breach of a partnership principle which was highlighted in every agreement between Europe and the ACP countries. The Community's preferential treatment of sub-Saharan Africa repeated the French-initiated model of trade dependence and consequently closed the economies of African countries from external competition. Moreover, the African countries themselves kept high customs duties, which did not permit the development of regional trade. The maintenance of the same model of exchange resulted in poor economic growth, lack of progress in development and standstill in terms of forms of trade exchange. This is why mutual preferences, though they might seem unfair to African countries forced to open their own markets, were nevertheless needed to build a sustainable economic basis. Moreover, keeping earlier arrangements on non-reciprocity in trade preferences was inconsistent with WTO rules. Although previous conventions operated partly on a *wavier* basis from GATT and WTO rules, one should bear in mind that special treatment was permitted, first of all, for political reasons.

Moreover, this solution might favour the ACP countries but it adversely affected the trade with non-ACP countries, some of which provided the same types of goods at the Community market. Article XXIV WTO sets out a ban on unequal treatment between partners,⁵¹ and the lack of that clause in agreements between the EU and ACP countries was to a large extent an extension of colonial models of trade exchange between Africa and Europe which operate under a seemingly neutral agreement. Another reason why it was decided to abolish earlier arrangements was a relatively weak effect of trade agreements giving African countries a privileged position. A detailed analysis done for the needs of the report showed that most ACP countries, despite facilitation proposed by the Community and preferential treatment, have not developed structures to foster growth of the competitive private sector, increase investment and promote the diversification of production, while the share of exports from ACP countries to the EU significantly decreased, from 6.7% in 1976 to 2.8% in 1994.⁵² The ineffective facilitation of trade for ACP countries overlapped with the phenomenon of the growing reduction of trade barriers under multilateral agreements, which gradually marginalised the trade between the EU and ACP countries. As a result, extensive activities towards economic development, trade promotion and support to the poorest countries have been limited to transfers of financial resources, which only maintained economic stagnation.

Thus, there was an urgent need for a change in relations between the European Union and Africa. The solutions proposed in the Cotonou Agreement were to meet the challenges, not only with regard to the level of economic and social development, but also as regards the abolishing of common aid models, which proved ineffective in the long term. The solution which allowed the new agreement to be adjusted to WTO

⁵¹ However S. Hurt stresses that the formula is rather idealistic and practically inapplicable, s. R. HURT, *Co-operation and coercion? op. cit.*, p. 164.

⁵² *Green Paper...*, p. xiii.

rules, while at the same time for ACP countries to adjust themselves, at least partially, to the global market, has included, on the one hand, differentiation between the least developed countries and the countries that represent a certain level of development. The new solutions laid down in Articles 34-37 of the Cotonou Agreement have, basically, two forms. Firstly, the Economic Partnership Agreements (EPAs) should be subject to negotiations in order to progressively remove barriers to trade between the EU and ACP countries. It was assumed that every agreement should establish free trade based on the principles of reciprocity between the respective trade partners, according to WTO rules on regional free trade agreements. The goal is to create a new Economic Partnership Agreement with all ACP countries, except least developed countries. Hence, the second element of arrangements concerns least developed countries. In this connection, the EU obliged itself to "start by the year 2000, a process which by the end of multilateral trade negotiations and at the latest 2005 will allow duty free access for essentially all products from all LDC building on the level of the existing trade provisions of the Fourth ACP-EC Convention" (Article 37 (9) of the Cotonou Agreement). In other words, these activities are aimed to avoid incompliance with WTO rules by extending EU's unilateral trade preferences to all least developed countries, including non-ACP countries.

According to the Cotonou Agreement, the economic partnership agreements would have to be based on four principles: development, reciprocity, regionalisation and differentiation (Article 35). Compliance with these four rules was to allow for change in trade relations between the EU and ACP countries.

Due to the lengthy process of negotiations on the signing of final economic partnership agreements (which will be described in Part III), assumptions adopted in 2000 do not fully reflect the present situation in the African region. Due to activities of China in this region, promoting bilateral relations with individual states,

the European Union decided to revise its position on the form and place of the Economic Partnership Agreements. Soon it turned out that the adoption of a rather radical position on the issue of trade with African states has resulted in the reduction of the EU's importance as a trade partner. Considering the rapid entry of China, European negotiators understood that in order to keep its position in Africa the European Union needed to propose much more flexible solutions than those proposed in the original version of the Cotonou Agreement.

The second revision of the Cotonou Agreement has shown how important the detailed provisions are, along with their symbolic message which shows the great importance the European party attaches to the specificity of ACP countries. It can be seen that, *inter alia*, in revised Article 34, in which a provision was added that close attention should be given to ACP countries which depend on exports of agro-industry products or commodities of only a few groups. Moreover, the need for diversification of production was indicated so that countries which particularly depend on a few types of agro-industry production could meet the challenges of the global economy. A change in the perception of the role of regional integration can also be seen in revised Article 35. When the previous version of the Agreement provided that economic and trade cooperation should be based on regional integration instruments, the new version of the agreement stresses the need for mutual enhancement of trade and regional integration (Article 35 (2)). The most important and fundamental change appears in Articles 36 and 37 as a result of the termination of the provisional period for EPAs. The new content of Articles 36 and 37 reflects changes which took place in recent years in relations between the European Union and ACP countries, also in the context of change in the perspectives of support for the development of countries of the South.

The integration of the Economic Partnership Agreements with support of the development of African countries and the actual incorporation of the aid component in these agreements has been made possible due to Article 37 (1) of the revised Cotonou Agreement, which provides that negotiations of agreements should ensure capacity building, both to the public and private sectors of ACP countries. Measures to be used to that end comprise enhanced competitiveness, strengthening of regional organisations and support to regional trade integration initiatives. This point also provides that the EU will be able, where appropriate and necessary, to grant its support for "budgetary adjustment and fiscal reform, as well as for infrastructure upgrading (...) and for investment promotion".⁵³ By this the Economic Partnership Agreements cease to be merely trade agreements, and are becoming further instruments to build the position of ACP countries. It needs to be stressed as a particularly important element that support, as indicated in this point, will not be restricted to entities which operate at a regional level – i.e. the institutions to which, basically, Community activities should be addressed, if the thesis about exporting a European model of integration is to be adopted. It is the states that, being gradually included into the global market, will be actual beneficiaries of Community assistance. The support promised with regard to fiscal reform and budgetary adjustment is particularly important in view of the expected decrease in customs revenues of ACP countries, because, according to some authors, regional agreements proposed by the European Union to ACP countries in order to enhance regional trade exchange will not necessarily bring the effects

⁵³ Art. 37 (1), the Agreement amending for the second time the Partnership Agreement between the African, Caribbean and Pacific States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 as first amended in Luxembourg on 25 June 2005, OJ L 287, 4.11.2010 (hereinafter called the Cotonou Agreement).

expected, and in short run they might even weaken some African states,⁵⁴ in particular where most of revenues come from duties, which is the case of the Cote d'Ivoire or Uganda. Thus, the reluctance of African countries to conclude EPAs may seem understandable, as such agreements indirectly deprive African states of a major source of income. However, some authors argue that the actual collectability of customs duties is far lower than declared, and that there are many duty and tax exemptions in African states.⁵⁵ Then, there is no convincing evidence to show that such exemptions contribute to economic growth or are positive incentives to encourage economic investment. Thus, a reduction of customs duties would have, in fact, little influence on the revenues of countries signing economic partnership agreements.⁵⁶ However, to strengthen guarantees for countries which opt for enhanced economic integration, the provisions of the revised Cotonou Agreement are to ensure at least partial compensation for lost profits. Another element aimed to ensure the stability of ACP countries' revenues is support to fiscal reform, which should be understood first of all in terms of collectability of taxes, as well as abandonment of the said tax exemption system, which will also contribute to investment promotion.

An indirect guarantee in the revised Cotonou Agreement that the conclusion of economic partnership agreements shall not weaken ACP countries, is of key importance, when considering concerns

⁵⁴ A. FLINT, *Trade, poverty and the environment: the EU, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific bloc*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, p. 150.

⁵⁵ On the role of taxes in developing countries, see more: *Taxation in developing countries: six case studies and policy implications*, R. H. Gordon (ed.), New York: Columbia University Press, 2010 and *Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent*, D. A. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad and M. Moore (ed.), Cambridge: New York: Cambridge University Press, 2008.

⁵⁶ P. BRENTON, M. HOPPE, R. NEWFARMER, Export competitiveness and regional integration in Africa [in:] *Beyond Market Access...*, *op. cit.*, p. 84.

which occurred at the very beginning of negotiations on the form of economic partnership agreements. Thus, it is a step towards those who originally criticised the radical ideas behind the agreements.⁵⁷ An example of an initiative aimed to stop negotiations, is *Stop EPA*, which argued that the conclusion of EPAs would, first of all, result in breaking the consistency of the ACP block and would consequently weaken their voice on the forum of the world economy. Further weakening of institutional structures, which are inefficient anyway, will be detrimental to effective dialogue with the European Union on equal terms.⁵⁸ Some authors note that the imposed model of EPAs will, as a result, force public liberalisation of public procurement in ACP countries, which could favour European companies, while at the same time restricting the involvement of local businesses. Moreover, it is worth noting that the European Union's proposals are aimed to fully liberalise the services sector, which is a much more ambitious task than requirements set by other global economy actors on the poorest states.⁵⁹ According to critics of economic partnership agreements, in the longer term, the immediate opening of markets not only to Community goods, but also to services, will have disastrous results for the economies of ACP countries; according to A. Storey, opponents

⁵⁷ E.g. the former Director General of the WTO Ablasse Ouedraogo believes that the striving for the conclusion of Economic partnership agreements considering the world crisis and the lack of readiness of African states, shows the short-sightedness of the EU. In his opinion, forcing the ACP countries by the Community to sign the agreements will deprive these countries of instruments necessary for development. Ablasse Ouedraogo, 5 raisons de suspendre les négociations sur les APE, <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2561p066-067.xml0/ue-omc-acp-partenariat5-raisons-de-suspendre-les-negociations-sur-les-ape.html> (21.07.2010).

⁵⁸ G. THALLINGER, *From apology to Utopia: EU-ACP Economic partnership agreements oscillating between WTO conformity and sustainability*, European Foreign Affairs Review 2007, vol. 12, no. 4, p. 504.

⁵⁹ A. STOREY, *Normative Power Europe? Economic partnership agreements and Africa*, Journal of Contemporary African Studies 2006, vol. 24, no. 3, p. 340.

to economic partnership agreements see the Community's activity as an attempt to close ACP countries within one model of the economy, with a privileged position of the stronger partner. In their opinion it will be the continuation of "a redistributive, interventionist approach to ACP countries based on the free trade rules and neoliberal norms," while ACP countries will be forced to transfer elements of their autonomy in economic policy making.⁶⁰ However, this opinion, though radical enough, is marked with a protectionist style and such opinions are only rarely supported by substantive analyses. In addition, declared opponents to economic partnership agreements that are concluded by sovereign players in international relations, do not accept the thesis that states sign the agreements on their own will, though, as stressed by Davin Makhan, the final form of agreements is a result of the negotiation process and not a unilateral decision of the European Union.⁶¹ It should also be born in mind that EPAs are consequences of changes which occurred with the emergence of the WTO in 1995 and are largely usual trade instruments, which allow ACP countries to operate within the global economy system in a predictable manner. At the same time, as was already mentioned, they have not replaced development policies which have been pursued so far and the development component contained in them is just an element and not the basis of the agreement.

A further guarantee of independence of ACP countries in the negotiation process is Article 37 (3), which provides that negotiations of the economic partnership agreements will be pursued with

⁶⁰ A. NUNN, S. PRICE, *Managing Development: EU and African Relations through the Evolution of the Lomé and Cotonou Agreements*, Historical Materialism 2004, vol. 12, no. 4, pp. 213, 221. However, it should be noted that this position reflects a certain ideological conception, which is not always corroborated by the facts.

⁶¹ D. MAKHAN, *Linking EU Trade and Development Policies, Lessons from the ACP-EU trade negotiations on Economic partnership agreements*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2009. p. 161.

the countries "which consider themselves in a position to do so, at the level they consider appropriate and in accordance with the procedures agreed by the ACP Group and with a view to supporting regional integration processes within the ACP". This provision averts fears concerning the disintegration of the block of ACP countries, as the development of negotiation procedures is left entirely to ACP countries – the European Union stresses independence and sovereignty of that block of countries to the largest extent possible. Doubts as to whether ACP countries are forced to accept dates and form of negotiations as well as the level of talks vanish too, as in this case the initiative is not on the Community part. Another concession which indirectly results from the liberalisation of trade rules adopted by other major countries is the declaration that the issues concerning rules of the origins of goods (Article 37 (4) and (6)) will be revised towards their simplification and uniformisation. This will offer a wider access of African products to the Community market under economic partnership agreements. The pragmatic element of this declaration needs to be stressed here – namely that the simplification of procedures concerning the rules of origin will enhance regional exchange between countries of the regional block within which the agreement has been negotiated. It will also remove the threat of marketing goods by the states which benefit from facilitation under the *Everything But Arms* programme on the European market. This solution will help the states-parties of economic partnership agreements to restore, via the increase in tax revenues, a part of their revenues which will probably be lost with abolition of duties.

The revised Cotonou Agreement stresses again that the level of development of ACP countries should be taken into account during negotiations and the impact of trade measures envisaged on ACP societies. An important aspect is also the assessment of ACP

countries' capacity to adapt their economies to the process of trade liberalisation. Thus, when the issue of transitional periods, sensitive sectors of the economy or asymmetries in tariff reduction appears on the negotiation agenda, negotiations should be as flexible as possible. However, this should not be understood as consent to treat their obligations loosely.

Article 37 (4) and (5) clearly states that all activities should be in accordance with the relevant WTO rules.

Another element which confirms the importance attached by the European party to the effective operation of economic partnership agreements and support to regional integration is stressing that the Parties shall pay particular attention to the needs arising from the implementation of the agreements and to that effect the Parties agree on the use of existing or new regional financing mechanisms through which resources from the multi-annual financial framework would be channelled [Article 37 (8)].

The last new element in the revised Cotonou Agreement, referring to economic partnership agreements, is Article 37a which provides that both the EU and ACP states may take part in implementation of agreements leading to further bilateral and multilateral trade liberalisation. However, it should be born in mind that such agreements may lead to the erosion of the preferences granted to the ACP states and affect their privileged position in the EU market, and consequently their development efforts, which is a priority for the EU's activities. Inclusion of a clause to this effect provides security in case new arrangements are made during future ministerial conferences at the WTO Summit which might have a negative impact on trade relations between the EU and regional groups. This is why Article 37a (2) provides that should such negative consequences to states-parties of economic partnership agreements occur, the EU shall endeavour to pursue measures to overcome possible negative impacts

of liberalisation, with a view to maintaining significant preferential access to its market within the multilateral trading system for ACP States for as long as is feasible.

The stressing of a special role of North-South trade in the revised Cotonou Agreement shows not only the change in the structure of trade in Africa, but also a pragmatic approach of the European party. As noted by the UNCTAD report, some African countries turn to less demanding partners from the South seeking financial support for development as their aid is not subject to restrictions which result from the conditionality policy⁶² applied by both the EU and the United States. This is why it is particularly important to also engage these countries in the development of Africa, while keeping the standards and norms which will offer to African countries opportunities for true development instead of merely increasing trade exchange. One can venture a thesis that incorporation of the issue of importance of trade between the countries of the South in the agreement reflects the adaptive strategy of the European Union whose decision makers, with a view of the potential of change seen on the African continent try to get involved in the process of evolution of the trade structure in Africa and benefit from opportunities which result from the appearance of new, serious players on the African continent in order to promote development. This approach is in accordance with the spirit of recommendations of the UNCTAD Report, which stresses that the South-North cooperation cannot be seen as replacement of existing earlier relations but as complementary to existing relations with traditional trade partners.⁶³

⁶² *Economic Development in Africa...*, *op.cit.*, p. 2.

⁶³ *Ibid.*, p.4.

Chapter III.

Support to regional integration under Economic Partnership Agreements

In 2000, the Commission and the Council adopted a document declaring priorities of development policy; among the six areas in which the Community should be particularly active in supporting underdeveloped countries, the highest priority is given to the ties between trade and development, followed by support to regional cooperation.⁶⁴ These priorities were formulated rather generally, but it was a clear signal what policy (and negotiation) direction will be dominant in the Community's position in the years to come. Placing these two areas on the top of the list resulted from a fundamental change which took place in the Commission, not only as a consequence of disappointment with the lack of effects of aid provided to Africa countries but also of the institutional reform of the Commission. Placing trade as the main factor supporting development while at the same time transferring many Development DG officials responsible for trade to Trade DG has weakened the aid dimension of the Commission's activity, but it should be stressed that the change was a consequence of the negative assessment of the effectiveness of the Development DG operations. However, at the same time a question arose whether the shift in Community priorities in terms of aid policy and reduction of Development DG's tasks to only technical questions might affect a long-developed image of the EU as a responsible partner in international relations with a clear vision of aid policy.⁶⁵ As a

⁶⁴ Other areas include support for macroeconomic policy, transport, food security, institutional capacity building, in particular good governance and the rule of law, *Declaration by the Council and the Commission on the European Community's development Policy*, ref. 13458/00, Brussels, 16 November 2000.

⁶⁵ *ECDPM. 2002. Cotonou Infokit: The Reform of EC External Assistance (22)*. Maastricht: ECDPM.

result, a certain vision of the world has been transferred to the hands of bureaucrats, and a clear division into policy and administration might suggest that technical issues have become dominant in the EU policy towards developing countries, which has had a negative impact on the process and character of negotiations. One cannot help but get the impression that at the end of 2007 the issues of development and regional integration became less important than the need to sign an agreement in line with WTO requirements. In addition, some authors state that Community negotiators tried to turn regional groupings against each other, to sign agreements as quickly as possible and to present the idea of agreements as a successful approach to the issue of development and trade.⁶⁶ It became particularly visible during negotiations on the form of agreements on economic partnership, which were presented as typical trade negotiations. As noted by Ole Elgström, it was a fundamental change when compared with other negotiations, in which Development DG promoted a vision of partnership and social development, while Trade DG negotiators carried out traditional negotiations as of a free trade agreement and manifested mercantilist approach, chiefly to the problems of African countries.⁶⁷ The European Parliament also showed doubts as to the process of negotiation,⁶⁸ also concerned with the fact that the focus was on trade and development issues.

The fact that economic partnership agreements have not been signed in their final form to this day, calls for deeper reflection. Why, for almost ten years, have we not been able to prepare detailed documents which

⁶⁶ Cf. detailed analysis of the negotiation process: C. STEVENS, M. MEYN, J. KENNAN, S. BILAL, C. BRAUN-MUNZINGER, F. JEROSCH, D. MAKHAN, F. RAMPA, *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008*, 2008, Policy Management Report 14, Maastricht: ECDPM.

⁶⁷ O. ELGSTRÖM, *From Cotonou to EPA light. A trouble negotiating process* [in:] *Beyond Market Access... op. cit.*, p. 25.

⁶⁸ European Parliament resolution on Economic partnership agreements (EPA), 2005/2162(INI), OJ C 292E, 01.12.2006.

were to give a real development impetus to the African continent? Do conditions and constraints covered in Chapter I really so strongly determine the possibility to reach an agreement, or are perhaps the interests of both sides so clearly different? The analysis of the negotiation process which will be presented further in this text only partially answers these questions. The divergent expectations of the parties can only be seen too well such as the reluctance and impatience of Community negotiators, the lack of understanding of the other party, overrating the costs of conclusion of agreements, all of which are key factors of the partial fiasco of negotiations. The second part of Chapter III deals with the effectiveness of the agreements which have been concluded in view of the economic and political interests of the European Union and of African countries, while indicating potential benefits resulting from the signing of agreements, as well as threats to future Euro-African relations.

The course of negotiations on Economic Partnership Agreements

The commencement of negotiations of the Economic Partnership Agreements was provided for in Article 37 of the Cotonou Agreements, where the scope and character of new agreements was specified in several points. The Cotonou Agreement also sets out a timetable of negotiations of new Economic Partnership Agreements between the European Union and the states of sub-Saharan Africa. The beginning of negotiations was planned for September 2002, and the conclusion of negotiations on December 31, 2007 (Article 37.1). The date of the conclusion of negotiations was set in order to avoid the need to negotiate "derogations" from GATT rules with other WTO members. This is why negotiations on the form of new agreements began relatively early, namely on September 27, 2002. It was expected that they would follow the timetable. Thus, preferential terms of trade agreements were

extended for that period to ensure the continuity of trade exchange for ACP countries. Consequently, ACP states which were satisfied with the solution proposed as it postponed the requirement to change the trade model, attached little importance to the issue of negotiations on the form of EPAs. As noted by Ole Elgström, EU Member States assumed a similar approach, leaving the issue of negotiations of new agreements to Trade DG, which, in the longer term, made the process of negotiations complicated.⁶⁹ This resulted from the fact that development issues were outside the area of interest of DG Trade officials, while ACP countries expected, according to their previous experience from the negotiations of the Lomé Convention, that the development component would be decisive for negotiated agreements. In view of the lack of a clear relationship between the idea of EPAs and development, the ACP countries' approach to negotiations was extremely sceptical. The negotiations dragged as a result of the ACP countries' reluctance, which raised concerns among EU Member States and the last months of talks were nervous for both parties. In particular, negotiators from ACP countries raised a number of concerns, suggesting that the opening of ACP countries and the forced liberalisation of trade would destroy the African economy, and the conclusion of agreements with individual regions would break the unity of ACP countries as a group, by this weakening the bargaining power of the entire block. In addition, a visible gap between the negotiating powers threatened that the Community side would force solutions only in accordance with EU goals and the issue was raised during the negotiations of the Cotonou Agreement.⁷⁰ Similarly, as a result of the transfer of the initiative to

⁶⁹ O. ELGSTRÖM, *From Cotonou to EPA light... op. cit.*, p. 21.

⁷⁰ One of the Communications stresses that EU negotiators attach excessive attention to EU goals, in particular political goals, while developmental goals raised by ACP countries have often been neglected. Press Release by the ACP General Secretariat on the Conclusion of the Successor Agreement to the Lomé Convention, http://www.acpsec.org/en/press_releases/037900_e.htm (21.07.2010).

the TRADE DG, according to some experts, ACP countries were no longer prepared for detailed negotiations proposed by the European Union.⁷¹

Originally, it was believed that the prompt conclusion of partnership agreements according to the Cotonou Agreement would allow for "the integration of ACP countries into the world economy", [Article 35(2)], while the key element of this process would be based on regional groupings. As was rightly stated by O. Elgström, drawing on European experience, it was assumed that this approach would be the most effective and would bring greatest benefits to the countries of the South.⁷² However, ACP countries resisted as their negotiators believed that the regional agreements threatened not only the group's disintegration but also the growing development gaps and, consequently, unnecessary competition within the so-far unified block. However, as a result of pressure from the Commission, ACP countries eventually split into six regional blocks: West Africa, Central Africa, Eastern and Southern Africa, the East African Community, the Southern African Development Community and the Caribbean and Pacific.

The Commission's pressure shows how important the idea of promoting regional integration was for European negotiators, regardless of the resistance of ACP countries which were unprepared for such changes. The EU's negotiation mandate was drafted by the TRADE DG and sent to the Council on April 12, 2002, and then approved by the Council on June 12, 2002.⁷³ Initial concerns that ACP countries would be forced to conclude partnership agreements considering the lack of alternatives to

⁷¹ More see: K. KARL, *Economic partnership agreements – hopes, fears and challenges*, The Courier ACP-EU, no. 195, November-December 2002, pp. 21-24.

⁷² O. ELGSTRÖM, *Trade and aid? The negotiated construction of EU policy on Economic partnership agreements*, International Politics, vol. 46, no. 4, pp. 454-455.

⁷³ *Draft Economic partnership agreements with ACP countries and regions*, 1.6.112, Bulletin EU 6/2002.

keeping preferential trade relations were raised already during the debate on the scope of the mandate.⁷⁴

The adopted negotiation mandate was a very general document, but contrary to what ACP countries and organisations calling to stop negotiations signalled, the key goal of partnership agreements is the sustainable development of ACP countries rather than adjusting relations between the EU and ACP countries to WTO rules at any cost.⁷⁵ Nevertheless, negotiation guidelines did not lack references to specific issues in accordance with WTO guidelines adopted at the Singapore ministerial conference, concerning investment, competition policy, trade facilitation, transparency in public procurement, standards and technical provisions,⁷⁶ which were later also reflected in interim economic partnership agreements. However, also in this case there was a reference to the Cotonou Agreement and a stipulation that it is in accordance with the overall goal of agreements, i.e. sustainable development and eradication of poverty. Although reflecting the TRADE DG's position and supported by the Council, negotiation directives did not entirely reflect the position of the entire European Union or the Commission itself.⁷⁷ Firstly, it should be noted that, unlike in the case of earlier negotiations with ACP countries, negotiations were moved to the TRADE DG as a result of the Commission's reform, which greatly changed the character of discussions and had a negative impact on the negotiation process.

Negotiation directives adopted by ACP countries differed from the EU negotiation mandate and chiefly focused on enhancing the

⁷⁴ See: *Draft Recommendation authorising the Commission to negotiate Economic partnership agreements with the ACP countries and regions* (doc. 8098/02), 9 April 2002.

⁷⁵ Point 4.1, Recommendation for a Council Decision Authorising the Commission to Negotiate Economic partnership agreements with the ACP Countries and Regions, 12 April 2002.

⁷⁶ *Ibid.*, point 6.2.

⁷⁷ O. ELGSTRÖM, *Trade and aid...*, *op. cit.*, p. 456, *idem*, *From Cotonou to EPA light...*, *op. cit.*, p. 25.

unification of the block of ACP countries and on how important it was to maintain the achievements of the Lomé Convention.⁷⁸ Besides, ACP negotiators indicated that ACP countries had carried out negotiations on trade agreements not only with regard to EPAs, and consequently it was only one area of their activity and not necessarily the most important one. The analysis of negotiation directives has shown that ACP countries were not interested in changing the existing methods of operation, as due to their privileged access to Community markets with constant support from the European Development Fund they were able to benefit from aid policy with a minimum amount of effort to improve the situation in ACP countries. This is why a change in the focus of development policy and placing stress on compliance with WTO rules is seen as a threat to the stability of markets in ACP countries. A high level of asymmetry in the economic potential as well as in negotiation experience are also not to be neglected. Past experience in negotiations with the EU has shown that African politicians might have good intentions (e.g. not all of them are as corrupt as it is generally believed), but are poorly educated and poorly trained, so they are unable to adequately assess the challenges they are facing.⁷⁹ This is why, according to O. Elgström, many African negotiators were surprised and shocked by the approach of European negotiators, whose rhetoric radically differed from what they saw earlier, and so representatives of ACP countries, in official documents blamed the Commission for the negotiations having not proceeded in a satisfactory manner and expressed regrets for "the disconnect between the public statements of the Commissioners of Trade and Development on

⁷⁸ ACP Guidelines for the Negotiations of Economic partnership agreements, ACP/61/056/02, Brussels, 5 July 2002.

⁷⁹ J. M. Mbaku also notes that many Africans who were educated in western universities chose not to return to their home countries, considering work and living conditions inadequate; by this the potential of African countries steadily decreases, J. M. MBAKU, *The African Debt Crisis and the New Globalization* [in:] *Africa and the New Globalization*, G.K. Kieh, Jr. (ed.), Ashgate: Aldershot 2008, p. 29.

the development aspect of EPAs and the actual position adopted during EPA negotiating sessions.”⁸⁰

The talks about the form of new agreements were divided into two phases – the first phase, which continued until September 2003, was aimed to set the rules, structure and form of negotiations; already in that phase the issues of technical and administrative provisions were clearly more important than the aid aspects. At the same time there was visible pressure from the Commission on the regional dimension of the proposed agreements – despite the actual weakness of regional groupings in Africa and, as it turned out later, African states not being ready to take a common negotiating position. The first phase consisted of eight meetings at ambassadorial level, which were finally concluded with the adoption of a report containing the plan of negotiations and a level of advancement of discussions on the form of new regional agreements.⁸¹

Discussions between the European Union and West African states began on October 6, 2003, as agreed during the first phase of negotiations with ACP countries. It was decided that the negotiations would be within the framework of the Economic Community of West African States (ECOWAS),⁸² but as some states of that block were covered by the EBA initiatives, therefore negotiation priorities and the willingness to carry out negotiations slightly differed between the

⁸⁰ Declaration of the 81st Session of the ACP Council of Ministers held in Brussels, on 21st And 22nd June 2005 On The Economic partnership agreements (EPAs), ACP/25/011/05, p. 3.

⁸¹ ACP-EC EPA negotiations, Joint Report on the all-ACP – EC phase of EPA negotiations, ACP/00/118/03 Rev.1, ACP-EC/NG/NP/43.

⁸² The key country in the region is Nigeria, with half of the region’s population. It is also the economically strongest state in the region. However, the agreement itself is relatively poorly institutionalized, and, in addition, the scope of activities covers security concerns, while economic issues seem to be of secondary importance, see: S. KAPLAN, *West African Integration: A New Development Paradigm?*, Washington Quarterly 2006, vol. 29, no. 4, p. 90. More on ECOWAS: see special edition of the *Journal of Contemporary African Studies*, 2008, vol. 26, no. 2.

states. Due to the lack of uniformity within the block of ECOWAS countries, interim economic partnership agreements were concluded at different times. Thus, the assumptions adopted at the beginning of negotiations, namely that an agreement to be concluded at regional level would enter into force on January 1, 2008 was not achieved. A road-map followed relatively soon, that is on August 4, 2004, in the form of an agreement covering regional priorities.⁸³ The key points of the road map basically repeated the content of the Cotonou Agreement, with enhancement of regional integration as a basic goal, which, according to the authors of that document was of key importance for the integration of the countries of the block with the system of the world economy.⁸⁴ The document contained a timetable of negotiations between the parties, following the technocratic idea of the TRADE DG negotiators who presented the negotiation process as a set of successive stages (the goal of negotiations – technical issues – specific issues – conclusion of agreement). The interim agreement was expected to come into force on January 1, 2008.⁸⁵ It seemed that the optimistic plan was feasible but it soon turned out that the assessment of the actual state of negotiation process was rather negative. It is particularly visible in the above-mentioned European Parliament Resolution No 2005/2162, which expresses concern that the pursuit of reciprocity could have a devastating impact on ACP economies.⁸⁶ The element which raised particular concerns was the premature liberalisation of trade with partner countries which, according to the European Parliament, were not ready to accept this solution.

⁸³ *Road Map for Economic partnership agreement Negotiations between West Africa and the European Community*, Accra 4/08/2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118923.pdf

⁸⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 65.

⁸⁶ European Parliament resolution on Economic partnership agreements, *op. cit.*

Keeping the deadlines as set out in the road map was also considered dubious. Indeed, in October 2007, it was already certain that African states were unable to conclude the Economic Partnership Agreements and that negotiations came to an impasse, despite instruments to encourage African countries to change their attitude, such as *Aid for Trade* or a promise to support ACP countries through the increased European Development Fund. At the same time, the joint report adopted in 2005 stressed that although negotiations on agreement were a new experience, "ACP regions have to adapt to this scenario".⁸⁷ As a result of this set of incentives, and at the same time with clear signals showing the determination of Community negotiators to meet deadlines set out in the Cotonou Agreement, it was decided not to apply to the WTO for successive release from the obligation to comply with WTO rules. The negotiation deadlock brought a Commission Communication of October 23, 2007, in which a proposal to conclude interim EP as⁸⁸ covering issues on which negotiations had already been concluded as well as issues for which no final agreement had been reached.

From among the countries which began negotiations under an originally unified block, only Ghana and the Ivory Coast decided to enter into interim agreements within the deadline envisaged in the road map (December 13 and 7, 2007). The reasons for which these countries decided to conclude interim agreements was a real threat of a trade breakdown in key products for their economies – as a result these countries still benefit from preferential treatment in trade exchange with the EU. However, the reason for which no agreement was reached between negotiating parties, was mistrust on

⁸⁷ Commission Staff Working Document *The Trade and Development Aspects of EPA Negotiations*, SEC(2005) 1459, Brussels 9.11.2005, p. 30.

⁸⁸ Commission Communication to the European Parliament and the Council, COM(2007) 635, OJ C 055, 28.02.2008.

both sides. European Commission negotiators pressed on detailed and very technical arrangements which caused the countries in the region to toughen their position, stating that solutions proposed by the Commission did not promote development and would have a positive impact only on the Community's market. Indeed, results from the analysis of the content of partnership agreements show that they differ from earlier agreements, as the major part consists of technical regulation, aimed to adjust goods from African markets to the Community's market requirements. Moreover, according to African negotiators, as a result of the focus on trade issues the costs of the application of agreements may reach EUR 1 billion, which would greatly affect the situation of African countries.⁸⁹

Several negotiation rounds on technical issues took place from early 2008 to June 2009, which led to the working out of ideas of a regional agreement at the meeting on June 17, 2009. It was decided that two-stage negotiations would be carried out which would allow both parties to implement EPAs with no great delay, while at the same time implement the PAPED.⁹⁰ According to the conclusions contained in the joint document presented by negotiators it was also agreed that environmental and competition issues would be incorporated, inter alia, into the future agreement, which would reflect the evolution of the Community's priorities.⁹¹

⁸⁹ J. OLYMPIO, S. SACKO, D. FIFATIN, *The challenges of the West Africa EPA*, Trade Negotiations Insights, vol. 6, no. 8, December 2007-January 2008, p. 12.

⁹⁰ The Commissioner for Development, Andris Piebalgs, stated that the funds allocated for PEPAD aimed to support economic integration of the West Africa region, would total EUR 6.5 billion over five years which should make it possible for African states to fully benefit from Economic partnership agreements, *The European Union supports development dimension of the future Economic partnership agreement with West Africa*, PRESS IP/10/554, 11.05.2010.

⁹¹ Conclusions – Negotiation of an Economic partnership agreement Between West Africa and the European Community. Meeting of Chief Negotiators, Brussels 17 June 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143819.pdf

Agreements concluded between the European Union and Ghana and the Ivory Coast are structurally similar and the goals contained in Articles. 2 of both documents are the same.⁹² A key objective set for the parties to the agreements, was to extend access to the Community market. First of all, it was about ensuring the market for goods originating from countries vulnerable to distortion on world markets, as well as the applying of arrangements in accordance with requirements under Article XXIV GATT of 1994. Despite being called interim, the agreements are several hundred pages of detailed guidelines on the implementation of economic cooperation, and over two thirds of the text of an agreement between the parties is an annex which sets out a timetable of tariff liberalisation between the parties. According to the annex, liberalisation of trade (for specific products) is expected to be completed by December 31, 2022. What links EPAs with declarations provided in earlier agreements between the European Union and ACP countries is that mutual interest is stressed as a basis for the conclusion of the agreement.

Negotiations with Central African countries began on October 4, 2003 and involved the countries of the Economic and Monetary Community of Central Africa (*Communauté Economique et monétaire de l'Afrique Centrale* – CEMAC), São Tomé and Príncipe Islands. The system of negotiations was similar to that used in the case of West Africa – at the beginning a "road map" was adopted, which was approved on July 16, 2004. According to the road map a regional agreement was expected to be concluded by January 1, 2008. Also, in this case deadlines were not met and the only state which decided to sign an interim agreement was Cameroon, the strongest country in the region and thus the most determined to sign the agreement. As there

⁹² *Stepping Stone – Economic partnership agreement between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part* trade.ec.europa.eu/doclib/html/143814.htm (12.06.2009).

was still no agreement by the deadline, on January 1, 2008, Congo and Gabon began their trade exchange under the GSP, while the trade relations of other countries in the region are under the EBA. As there is an alternative system of trade exchange for most of the CEMAC states, they are not interested in speeding up the talks on partnership agreements and even delay negotiations,⁹³ because they have the status of least developed countries, so they do not see an urgent need to sign an EPA. An agreement between the European Union and Cameroon was signed on December 17, 2007; during the meeting on March 10-12, 2008 the text of the agreement was revised for other countries which entered the negotiations to fall under the same regime. The weight of specific provisions as well as economic differences between the countries of the regional block, and consequently questionable premises for support to regional integration are particularly clearly seen in the Report of the European Parliament which indicates that "the regional EPA cannot simply transpose the interim agreement with Cameroon," because Cameroon, as a relatively large country, is not representative of the diversity of the eight countries in the region which have different profiles in terms of size, sectoral specialisation, development and trading status with the EU.⁹⁴ The objectives of the interim agreement with Cameroon coincide with the objectives of the agreement with Ghana or the Ivory Coast. The agreement also provides that an objective is to "establish and implement an effective,

⁹³ EPA Update, Central African EPA meetings delayed again, Trade Negotiations Insights, vol. 2009, no. 6 July-Aug 2010.

⁹⁴ Working document on the stepping stone Economic partnership agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and Central Africa, of the other part, PE416.635v01-00, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/758/758204/758204pl.pdf (1.09.2009). In the Council Decision on the signature and provisional application of the interim agreement with a view to an Economic partnership agreement of 20 November 2008 the party is Central Africa (or "the Central African Party"), and the text of the agreement specifies the state of Cameroon is a party to the agreement.

predictable and transparent regulatory framework for trade and investment in the Central African region”.⁹⁵

Countries in Eastern and Southern Africa entered negotiations in two groups – ESA (East and Southern Africa) and EAC (East African Community), which, however, did not reflect participation in regional groupings. In the case of ESA, Angola and Swaziland, being members of COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), negotiated within the framework of SADC, while Zambia as a least developed country has never been interested in the signing of economic partnership agreements. As opposed to the above cases, a relatively greater number of countries have entered negotiations, which has been reflected in significant differences in the levels of development, while first of all, the needs of individual states were articulated during the negotiations. This is why in order to guarantee fair participation in negotiations to all parties interested, there was a need to find a solution for actual public participation of these countries in discussions on the form of the agreement negotiated. The solution was the establishment of a *National Development and Trade Policy Forum* (NDTPF) in each of the negotiating countries. NDTPFs were aimed to ensure ongoing dialogue at the national level on the form of a future agreement, and a key issue discussed on these forums was to assess the benefits of abandoning the EBA system.⁹⁶ The argument raised in favour of signing the partnership agreement was the fact that the EBA remains a unilateral initiative of the EU and in reality is not binding on the Community side. Therefore the ministerial meeting of February 9, 2006 adopted a short communication stating that EPA is

⁹⁵ Interim Agreement with a view to an Economic partnership agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Central Africa Party, of the other part, Article 2f, OJ L 57, 28.2.2009.

⁹⁶ J. PILEGAARD, Symbolic and effective? An LDC perspective on duty-free and quota-free market access [in:] G. Faber, J. Orbie, (eds) *EU Trade Politics and Developing Countries: Everything But Arms Unravelling*, Routledge, London and New York 2007, p. 147.

the instrument that can effectively support the development of African states. However, the communication expressed concern with the lack of appropriate proportions between trade and development issues, thus it was necessary to enhance the positive impact of trade on development.⁹⁷ Likewise, in the case of negotiations with countries of Eastern and Southern Africa, the Community party's approach was clear, as negotiators pressed for more detailed elaboration of the standardisation of products exported and compliance with phytosanitary requirements. The goal of key importance for the EU is in many cases impossible to meet by the African party, as it requires extremely high investment in infrastructure. It may seem that this negotiation area is rather similar to negotiations of an association agreement, where the key aspect is, first of all, the protection of consumers in the Community market. At the same time, in most cases the export of agricultural products is a major source of revenue for African countries, and thus African negotiators pressed for the regulation of this issue as soon as possible. Negotiations have ended with partial success, because just as in the case of other regions, only interim agreements have been concluded and only by some countries. Out of eleven countries which entered negotiations, interim agreements were initialled with the Seychelles, Zambia and Zimbabwe on November 28, 2007, Mauritius, on December 4, 2007, and Comoros and Madagascar on December 11, 2007⁹⁸. The agreements were signed two years later, on August 30, 2009. Zambia and Comoros suspended their decision on the signing of interim EPAs, stating that they would

⁹⁷ ESA-EC joint ministerial meeting, Mauritius 09.02.2006, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/129835.htm>

⁹⁸ Council Decision on the signing and provisional application of the Interim Agreement establishing a framework for an Economic partnership agreement between the Eastern and Southern Africa States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 5556/09 AK/SC/mm, DG E II.

do it at a later date.⁹⁹ Council Decision COM (2008) 863 provides that the scope of the interim agreement is to be extended by the outcome of negotiations for a comprehensive EPA reached in 2008. Zambia has not taken the offer of access to the market under EPA, as being a least developed country, it has its trade exchange based on EBA.¹⁰⁰

Negotiations of EAC countries looked different, as a result of changes in EAC membership during the course of negotiations. In 2004, when negotiations on EAP were launched, Uganda, the key state, negotiated under ESA; other EAC member states also entered negotiations under other regional structures (Tanzania under SADC, Kenya under ESA). However, in 2005, EAC was transformed into a customs union which was to become a common market in 2010; soon it turned out that the overlapping membership in regional organisations caused serious constraints on the conclusion of EPAs and the functioning of countries under different partnership agreements may have a negative impact on the customs union, and by this bring an effect that was opposite to what was expected. In 2007, Rwanda and Burundi joined the EAC, but the negotiation of a separate partnership agreement turned out to be better for the EAC, by which it would be able to use advantages of a customs union. In this context one should positively assess efforts of African states which saw regional agreements as an opportunity. It is a unique example of the actual attractiveness of a model of integration promoted by the European Union, the EAC being the highest institutionalised African regional organisation. As opposed to other blocks and organisations, the EAC has functioning bodies and institutions and is not dominated by one country, and the member states attach great importance to the

⁹⁹ Interim Economic partnership agreements: Eastern and Southern Africa (ESA), MEMO/09/367, 29.08.2009.

¹⁰⁰ Council Decision on the signature and provisional application of the interim agreement establishing a framework for an Economic partnership agreement between Eastern and Southern Africa States on the one part and the European Community and its Member States on the other part, COM(2008) 863 final, 16.12.2008.

functioning of the EAC. The framework economic partnership agreement was initialled on November 23, 2007; the parties to the agreement are: Kenya, Uganda, Tanzania, Rwanda and Burundi.¹⁰¹ The provisions of the agreement are similar to the partnership agreements, but it is stressed in the introduction that it is a framework agreement on which the proper text of the agreement will be based. The goals of the agreement encompass the promotion of economic growth, regional integration, economic cooperation and good governance in EAC countries and the strengthening of existing ties between the parties.¹⁰² Negotiations on the final EPA agreement continue and are expected to be concluded in November 2010.

The negotiations with Southern African countries also did not turn out as expected by both parties of the process. Initially, the talks were launched under the structures of South-African Development Community (SADC), with the participation of the Republic of South Africa (RSA), though its trade relations with the European Union are regulated by a separate agreement (TDCA). Due to concerns that the negotiation process would be dominated by the strongest country, i.e. RSA, Community negotiators stated in 2007 that RSA would continue to be covered by a tariff system as a country with an economy competitive to the European economy. The issue of the countries in the region being members of many negotiating blocks was also raised during negotiations, so the final version of interim agreements were signed

¹⁰¹ Council Decision on the signing and provisional application of the Interim Agreement establishing a framework for an Economic partnership agreement between the Eastern and Southern Africa States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 5556/09, AK/SC/mm, DG E II.

¹⁰² *Ibid.*, Article 2; See also: Final Act to the Agreement establishing a Framework for an Economic partnership agreement between the European Community and its Member States, on the one part, and the East African Community Partner States, on the other part, 17462/08, DOS/jr, DG E 2, register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st17/st17462-ad09.en08.pdf

by the following states: Botswana, Namibia, Lesotho, Swaziland and Mozambique. In April 2005, a report was adopted which determined the level of advancement of negotiations – the Joint Factual Report,¹⁰³ in which, importantly, none of the parties raised the issue of legitimacy of the Economic Partnership Agreements. Similarly to the case of other regions, the signing of a comprehensive agreement was not achieved. On November 23, 2007, Botswana, Lesotho, Swaziland and Mozambique signed interim agreements, while Namibia signed an interim agreement on December 3, 2007.¹⁰⁴ Angola did not sign the agreement at all. As a result of the conclusion of the interim agreement, the parties were able to keep trade at an unchanged level. Very soon it was decided to sign the final version of the agreement which was only possible, *inter alia*, due to the fact that the interim version of the initial agreement included, in fact, all elements necessary to conclude the proper agreement, including development issues, which, was not the case with the EAC. After more than ten rounds of negotiations which took place in 2008 and early 2009, on July 4, 2009 Botswana, Lesotho and Swaziland signed final agreements, while Mozambique joined the agreement on June 15, 2009, in contrast to Namibia which did not sign the agreement allegedly due to the lack of agreement on trade in fisheries products. Namibia is the only country to have pressed for the inclusion of the Republic of South Africa into the Economic Partnership Agreements, which has greatly complicated the negotiations of the final agreement.¹⁰⁵

The rift between what was proposed by the European side and claims

¹⁰³ Commission Staff Working Document The Trade And Development Aspects Of EPA Negotiations, SEC(2005) 1459, Brussels 9.11.2005, p. 13.

¹⁰⁴ Interim Economic partnership agreement between the SADC EPA States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 13314/08, MS/br DG E II, Brussels 22.09.2008.

¹⁰⁵ Namibia now raises the largest number of issues as regards the signing of the comprehensive agreement. The interim EPA: Why Namibia shouldn't sign, <http://www.pambazuka.org/en/category/features/58067> (23.07.2010).

of ACP countries who demanded a greater financial support to cover the losses resulting from the agreements continued until the end of 2008 (i.e. the conclusion of interim agreements) and both parties stuck to their positions. This made negotiations extremely difficult and a confrontational atmosphere prevailed during the talks, which was stressed many times in official documents published by ACP countries.¹⁰⁶ However, not only ACP countries were dissatisfied with the Commission's approach. Member States, such as Denmark, the Netherlands, Ireland and the United Kingdom expressed disappointment with the inflexibility of Community negotiators, which resulted in a change in the Community's position, which later assumed the form of the *Aid for Trade* instrument,¹⁰⁷ conceived to provide support to countries which decide to conclude the Economic Partnership Agreements.¹⁰⁸ Considering the deadlock in negotiations, first of all with African countries, as well as the pressure from Member States and disbelief that negotiations might be concluded within the deadline, in April 2007 the EU proposed the abolition of all quota and tariff restrictions in exports from ACP countries to the Community market (with interim exemption for sugar and rice).¹⁰⁹ It was

¹⁰⁶ The Declaration of the 86th session of the Council of Ministers contains the following statement "Ministers deplore the enormous pressure that has been brought to bear on the ACP States by the European Commission to initial the interim trade arrangements, contrary to the spirit of the ACP-EU partnership." Declaration of the ACP Council Of Ministers At Its 86th Session Expressing Serious Concern On The Status Of The Negotiations Of The Economic partnership agreements, ACP/25/013/07.

¹⁰⁷ Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, 13882/06, Brussels, 12 October 2006.

¹⁰⁸ As noted by S. Bilal, decision about the adoption of a new strategy of support for ACP countries should be assessed both in view of negotiations concerning EPAs, as well as talks under the Doha Round, S. Bilal, Development aid for EPAs [in:] *Beyond Market Access...*, *op. cit.*, pp. 244-245.

¹⁰⁹ EU offers full market access to Africa, Caribbean and Pacific regions in EPAs negotiations, PRESS IP/07/476, 4.04.2007.

a serious and unexpected concession, which in some authors' opinions were just elements of the negotiation game,¹¹⁰ but it also reflected the Member States' pressure on the TRADE DG which conducted ineffective and lengthy negotiations.

Another instrument aimed to encourage the signing of the Economic Partnership Agreements are regional funds established to provide financial support to specific regions but their role is not entirely clear. As noted in the ECDPM report, a key question is whether these funds should focus on the EPA support or cover a wider scope of activities, not only in the area of trade but also development. In the case of Central Africa (Fonds régional APE – FORAPE) and Western Africa (PAPED¹¹¹) these funds are meant exclusively to support activities in implementing agreements while financial support connected with the support of COMESA and South Africa is largely independent from the Economic Partnership Agreements, though their support can be used for projects connected with the negative effects of implementing the agreements.¹¹² A particularly important role in managing the funds may be played by African banks and a change in Euro-African relations is reflected in texts of the agreements. In the case of FORAPE, the fund, as stated by the parties to the agreement, "was created by and for Central Africa, which thus determines the details of its utilisation and its organisation, and its key areas of action".¹¹³

¹¹⁰ O. ELGSTRÖM, *From Cotonou to EPA light...*, p. 30.1.

¹¹¹ More on the regional fund for West Africa *ECDPM. 2010. The EU Commitment to Deliver Aid for Trade in West Africa and Support the EPA Development Programme (PAPED)*, ECDPM Discussion Paper 96, Maastricht: ECDPM.

¹¹² *ECDPM. 2009. Regionally Owned Funds Mechanisms for delivery of EU Aid for Trade in ACP regions?* ECDPM Discussion Paper 90, ECDPM: Maastricht, p. 3.

¹¹³ Annex 1 to the Agreement, point B, the interim agreement with a view to an Economic Partnership Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Central Africa Party, of the other part, art. 2f, OJ L 57, 28.02.2009.

This is how, in practice, the promise that responsibility for development will be transferred to the most interested parties, that is African countries themselves, is being realised.

As a result of failure to sign comprehensive Economic Partnership Agreements, the key objective to be implemented in the agreements is to make it possible for wider access to the Community market to avoid trade distortions which might occur when the system of trade as specified in the Cotonou Agreement ceases to operate. Despite their declared temporary nature, interim agreements are detailed documents which, on a hundred pages, present a precise timetable of liberalisation of tariffs between the parties, according to which duties will be abolished by December 31, 2022. The goal as set out in the agreement is "to lay the foundations for the negotiation of an EPA which will help to reduce poverty, promote regional integration, economic cooperation and good governance in West Africa and to improve West Africa's capacities as regards commercial policy and trade-related issues;" and "to promote the harmonious and progressive integration of West Africa into the world economy, in accordance with its political choices and development priorities".¹¹⁴ In the case of the agreement with Ghana these provisions were made more specific by restricting the number of parties involved – it is Ghana, not the entire region of West Africa, whose economic development would be supported in accordance with its political choices. Here it should be mentioned, however, that the signing of different agreements with the countries of the block does not entirely reflect the regional idea which was present at the beginning of negotiations. It may seem that with protracting negotiations on the signing of

¹¹⁴ The stepping stone Economic partnership agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and Côte d'Ivoire..., *op. cit.*, Article 2(b), 2(c).

final Economic Partnership Agreements, the aspect of regional integration begins to lose its importance being replaced by the African Union.¹¹⁵

The effectiveness of the Economic Partnership Agreements

The ten years that have lapsed since the adoption of the Cotonou Agreement, which re-evaluated the concept of aid to ACP countries, and over ten years of continuing negotiations between the European Union and countries of sub-Saharan Africa on the signing of comprehensive Economic Partnership Agreements, suffice to enable assessment of the usefulness of the concept of support to regional development as suggested by the European side. Unfortunately, the assessment of the functioning of the Cotonou Agreement, and first of all of the Economic Partnership Agreements is ambiguous, and as noted by Darlan F. Martí, contains both negative and positive elements.¹¹⁶ However, it should be remembered that it depends on the adopted perspective, as noted by Christopher Stevens. In his opinion, the debate on the purpose and legitimacy of the Economic Partnership Agreements has been dominated by ideological elements and focuses on a symbolic dimension of the negotiation process, asymmetries of the potentials of negotiating parties and the legitimacy of African governments to negotiate on behalf of the society as a whole.¹¹⁷ Moreover,

¹¹⁵ The inclusion of provisions on support to integration at a level of the continent into the revised Cotonou Agreement may serve as an example in this respect.

¹¹⁶ D. F. MARTÍ, Updating the Economic partnership agreements to match today's global challenges, "Trade Negotiations Insights", vol. 9, issue 1, February 2010, p. 8.

¹¹⁷ CH. STEVENS, Economic partnership agreements: the Symbol versus the Reality [in:] *Updating Economic partnership agreements to Today's Global Challenges*, E. Jones, D. F. Martí (ed.), The German Marshall Fund of the United States, Economic Policy Paper Series 09, p. 71.

most African states inflate costs of the signing of agreements, treating them as a pretext for securing to themselves financial support as they see how much Community negotiators want to conclude the relevant agreements. Notwithstanding rare exceptions, few African states see the agreements as effective instruments to promote economic activity in the European market or an opportunity for claiming compensation in trade disputes, if necessary. This shows the importance of mistrust on both sides of the process, due to which the agreements are presented as an exclusively European point of view on trade and regional integration, and as a result the negotiation positions are not becoming any closer. An aspect which is particularly frequently stressed is the fact that African markets may become dominated by European products which have no competition in local markets, so as a result European manufacturers are likely to gain a dominant position. This argument, which is very popular in the media, and appeals to colonial clichés, however, is not convincing when the actual analysis of African countries' capacities is considered. Firstly, only rarely are European products a threat to local manufacturers, as generally their prices do not weaken the capacity of the regional market. A much more important threat to African countries' economies are the growing imports from developing countries, such as India or China.¹¹⁸ Moreover, the abolition of customs does not result in the reduction of imports, while the growing imports, with the existing collectability of VAT, translates into a growth of the country's revenues. Neither are imports of European agricultural products a threat, as to a large

¹¹⁸ Goods from developing countries compete on the market with products from African countries at several levels. First of all it concerns prices, due to which an average citizen of Nigeria is able to acquire goods which were earlier unavailable (such as TV sets or mobile phones). However, despite goods which will be manufactured in African countries, local manufacturers (e.g. of textiles) will also be pushed out of the market, so as a result the which the economies of African countries will be restricted within a single model of trade in low-processed goods.

extent they meet another market demand which cannot be satisfied by African manufacturers.¹¹⁹ In addition, as noted by some authors of the German Marshall Fund report, which analyses the impact of the Economic Partnership Agreements, these agreements only to a small extent contribute to the emergence of new areas of economic activity in African countries or to the growth of agricultural production.¹²⁰

When analysing the importance of EPAs as an instrument of foreign policy, one should stress the ideological aspect of promoting this solution on the African continent, where regional integration efforts are implemented in a manner different from the ideas that European elites have. The Commission's pressure on a clearly regional character of agreements in accordance with Article 2 of the Cotonou Agreement, can suggest that it is an attempt at "exporting" the model of regional integration which functions in Europe to a global level.¹²¹ In this case the African continent becomes a natural option, considering the existing relationship between Europe and Africa, as well as similar legislative solutions that exist in some African countries, being a legacy of French dominance in the region. The recipe for development proposed by the European Union combines the liberalisation of trade, the standardisation of requirements concerning goods on the market with provisions that guarantee respect for democratic principles and human rights. In this case the Lomé

¹¹⁹ Cf. D.L. DEBUCQUET, Modeling the Economic partnership agreements: Challenges and Lessons [in:] *Updating Economic partnership agreements...*, *op. cit.*, p. 82.

¹²⁰ D.F. MARTÍ, *Updating the Economic partnership agreements...*, *op. cit.*

¹²¹ It should be noted that the revised Cotonou Agreement, signed on 23 June 2010 states that special stress will be laid on integration at a continental level which is a significant change when compared with the previous wording of Article. 2, Agreement amending for the second time the 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, as first amended in Luxembourg on 25 June 2005, 9565/10, DG E, 2010/0114 (NLE), 9565/10.

Convention practice is almost completely abandoned, while European decision makers are persuaded of the benefits African countries will obtain when they adjust themselves to the European model.¹²²

Authors of contemporary works on development issues stress the importance of aforementioned systemic constraints in African countries, which constitute a much greater problem than trade barriers. G. Faber and J. Orbie note that EPAs permit the overcoming of constraints resulting from, e.g. disadvantageous geographic situation or the influence of climate on the country's development, offering the EU an opportunity of influence on both a regional and national level.¹²³ The question that should be raised when analysing the importance of EPAs to the European Union policy should refer to what the purpose of the concluded agreements is. The answer to this question is basically provided in Article 1 of the Cotonou Agreement, which sets the framework of European policy, defines the grounds and the purpose of policies, including the efforts to establish EPAs. Thus, if the justification for the form of the Economic Partnership Agreements were to be analysed, they must meet the needs covered by Article 1, which states that the agreement was concluded "in order to promote and expedite the economic, cultural and social development of the ACP States, with a view to contributing to peace and security and to promoting a stable and democratic political environment. The partnership shall be centred on the objective of reducing and eventually eradicating poverty consistent with the objectives of sustainable development and the gradual integration of the ACP countries into the world economy." Similarly, EPA provisions must be accordant with the Treaty on the functioning of the European Union. Its Article 208 provides that "Union development cooperation policy shall have as its primary objective the reduction and, in the long term, the eradication

¹²² G. FABER, J. ORBIE, EPAs between the EU and Africa [in:] *Beyond market access...*, *op. cit.*, p. 7.

¹²³ *Ibid.*, pp. 7-8.

of poverty”. However, G. Faber and J. Orbie note that the provision on incorporating developing countries into the world economy is no longer present in the Treaty of Lisbon.¹²⁴ This justifies the thesis that EPAs, as a method of inclusion into the world economy are not a goal in itself but an instrument to eradicate poverty. However, the analysis of provisions of the revised Cotonou Agreement clearly shows that the idea of using the Economic Partnership Agreements as a method to integrate the countries of the South into the system of the world economy has not been abandoned. Article 36 (2) of the revised Cotonou Agreement provides that, “The Economic Partnership Agreements, as development instruments, aim to foster smooth and gradual integration of the ACP States into the world economy, especially by making full use of the potential of regional integration and South-South trade”.

This Article is particularly important when compared with tendencies in trade development in Africa and dynamics of change on that continent. It is particularly visible in the case of the market of energy and raw materials. When the text of the Lomé Convention was being negotiated, the EU’s dependency on raw materials was clear and the issue was visible during the negotiations with African countries, as Africa was the most secure source of raw materials.¹²⁵ Considering the fall in oil prices at the end of the 20th century, this aspect was no longer important, hence a completely different form of the Cotonou Agreement, in which energy and raw materials policy was replaced by the issues of trade liberalisation, democracy and the protection of human rights. However, the change in the view of North-South trade relations resulting from the change in Community preferences coincided with the rapid growth of economies of states in the South such as India and China, where the demand for raw materials has suddenly grown. As a result, southern states turned to

¹²⁴ G. FABER, J. ORBIE, *EPAs between the EU and Africa...*, *op. cit.*, p. 8.

¹²⁵ E.R. GRILLI, *The European community and the developing countries*, Cambridge University Press: Cambridge – New York 1993, p. 26.

Africa which seemed an easy area for economic expansion. However, it is the European Union which has been present in Africa for many years as a trade partner and is the most important outlet for African states. Indeed, the level of trade exchange between the region of sub-Saharan Africa and the EU is relatively high but recent years have shown a major change in the structure of exchange between African countries. Botswana, which in 2005 was basically completely dependant on exports to European markets, with 83.5% of goods exported to the EU, in 2008 still showed positive dynamics in the growth of exports (a change of 10%), but the structure of trade exchange was completely different: 60.4% of goods went to the EU, 26.5% to Africa (an increase of 12.7%), 6.3% to East Asia (an increase of 6.1%).¹²⁶ This is similar to other African countries, which traditionally focused on European markets, such as Cameroon (decrease from 66.1% to 59.9%, with growth in exports by 50%), the Cape Verde Islands (decrease from 82.7% to 52.1%, with growth in exports by 160%), the Central African Republic (decrease from 65.4% to 24.5%, with growth in exports by 93%).¹²⁷ Although the European Union still remains the most important market for the countries of sub-Saharan Africa, the EU's share in total exports from African countries from the mid-1980s to 2008 dropped from 55% to around 40%, despite the EU enlargement and a growth in total exports from African countries.¹²⁸ This was at a cost of increase in exchange with developing countries, as well as an increased level of intra-African exchange (from USD 46 billion in 1995 to 115 USD billion in 2008). At the same time it should be noted that, if in the case of non-African developing countries ca.

¹²⁶ *UNCTAD Handbook of Statistics...*, *op. cit.*, p. 53.

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 53-62.

¹²⁸ *Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*, New York – Geneva 2010, UNCTAD/ALDC/AFRICA/2010, p. 30. Recent data have shown that the level of exchange of African countries with developing countries has exceeded the level of exchange with the European Union, *ibid.*, p. 31.

90% of exports are raw materials and unprocessed materials (e.g. wood), the intra-African trade has basically a different structure and over 1/3 of exported goods are industrial goods.¹²⁹ This data shows how much change there has been on the African continent and how important the presence in that region is.

The Economic Partnership Agreements as an economic instrument may also help change the division of power that has functioned in African countries for years, discriminating businesses except for a narrow circle close to government circles. This is why, besides the importance of the economic aspect of the shape of the Economic Partnership Agreement, the effects of the functioning agreements both on a national and regional level are more important. Three years have passed since the signing of the first interim economic partnership agreement and it is still too early to assess the economic effects of integration. However, at the present stage they may be of secondary importance, because of much greater relevance is the political aspect of regional agreements¹³⁰ and the fact that African countries, which still function under an unstable regional system, were able to develop a joint position. It is particularly important when considering the fact that the countries in the region where the history of statehood is relatively short, are reluctant to cede their rights to regional institutions, and African politicians are suspicious of activities of neighbour countries, as they see them as a threat to their own interests.¹³¹ This largely results

¹²⁹ *Ibid.*, p. 38.

¹³⁰ G. FABER, *Economic partnership agreements and Regional Integration...*, p. 93.

¹³¹ Some authors indicate that many regional organisations existing before 2000 serve only to organise meetings and maintain contact while some others only to promote the interests of the strongest states, while the integration element is marginalised or simply nonexistent. This is who attempts the transfer of the European model on the African continent?, with the use of theoretical framework of analysis of the integration model which has been developed for the purpose of European integration are virtually impossible. J. K. MANBOAH-ROCKSON, *Regionalism and Integration in sub-Saharan Africa: A Review of Experiences, Issues and Realities at the Close of the Twentieth Century*, *Innovations: Journal of Politics*, 2000, vol. 3, no. 1, p. 58.

from deficiencies of African countries, and the ensuing lack of political will to share questionable power. This can be explained by the specificity of the African political model, which can also be seen at a supra-national level. Integration activities, somehow forced by EPAs, make it necessary to take decisions according to the necessary compromise also as regards national sovereignty at the regional level. This implies, *de facto*, readiness for compromise at every level, including the local level, with the following devolution of state authority which is still held by central government officials. Articles 58 and 70 of the Cotonou Agreement provide that local administration should be included in the development process, and thus successive enforcement of the Economic Partnership Agreements will allow, according to the Cotonou Agreement, for a greater involvement of African countries in the implementation of state policy.

Therefore, the most important problem which emerges after the analysis of the negotiation process, is the lack of a real impact on regional integration, and even, in some cases, the weakening of integration trends in view of the need to sign the agreement in a specific form. It is particularly well seen in the region of Eastern Africa, where political decisions about a certain formula of negotiations were not in line with integration processes in the region. It may seem that the inflexibility of the Community side is one of the important barriers resulting from the specific European negotiating culture, where an important element is not returning to the issues that have already been agreed upon. The complexity of the African countries' structure of membership in regional organisations, as well as their dynamics and rather loose institutional ties, do not fit in with the European vision of regional agreement, which is frustrating for European negotiators. However, as a result of a rigid negotiation position, no comprehensive position on agreements has been achieved during over eight years; in endless debates concerning technical issues the most important element of agreements, that is support of development, has disappeared. This is

why some of the authors have argued that the Economic Partnership Agreements are not necessarily an instrument to meet challenges and problems of sub-Saharan African countries.¹³² Moreover, interim Economic Partnership Agreements have been signed with individual states rather than regional blocks and many member states of these organisations have not signed the agreements and benefit from trade facilitation under the EBA or GSP. Thus, the scope of the Economic Partnership Agreements does not overlap with the membership of regional organisations, while some states are parties to customs unions, which makes the situation ever more complicated.

Conclusions

Promoting regional integration – as an area of the European Union’s external activity – is undoubtedly an example of the implementation of a certain vision of international relations. It is an important element of the EU’s external identity, used not only as an instrument of development and trade policy, but largely as a key element of the goals of the EU foreign policy. The case of sub-Saharan Africa clearly indicates the dual nature of the European integration concept, which is understood as an instrument of support for developing countries, as well as an overarching idea which sometimes distorts the process of negotiation, as can be seen on the example of the negotiations of the economic partnership agreements. In the first decade of the 20th century, the firm position of the EU based on important experience drawn upon integration processes in Europe, was a key stimulus for integration activities in Africa, which with time have assumed the dimension of attempts to bring about continental integration under the African Union.

¹³² G. FABER, *Economic partnership agreements and Regional Integration... op. cit.*

The multidimensionality of integration and its positive political, economic and social aspects are indisputable, but excessive trust in the effectiveness of integration theories, with no in-depth analysis of processes which take place on the African continent, can have the opposite effect to the one expected. The process of integration in sub-Saharan Africa supported by the European Union can be compared with the process of European integration supported by the Marshall Plan and economic pressure of the United States after WWII. However, in the case of sub-Saharan Africa economic incentives are insufficient. This is why one should be very cautious when formulating the theses about economic aspects of integration in the sub-Saharan Africa region and display reservation with regard to integration effects of the economic partnership agreements, in particular because the present situation is rather similar to the 1960s, when trade exchange with African states was based on bilateral free trade agreements. As noted by G. Faber and J. Orbie, it did not have a positive influence on the process of regional integration in Africa.¹³³ The following conclusions can be drawn from the assessment of the progress of integration and the situation of African countries as well as of the position of the European Union in the region:

Firstly, the recent decade has shown that the European Union has ceased to be the key trade partner in the region and therefore the attractiveness of its model of participation in international relations, as well as the very idea of regional integration, is waning.

Secondly, the features of the concept of statehood in sub-Saharan Africa is distinctly different from the Weberian conception of the state, and consequently regional integration follows completely different paths, a fact that is not often correctly understood by the European Union.

¹³³ G. FABER, J. ORBIE, *Of potholes and roadblocks* [in:] *Beyond Market Access for Economic Development*, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009, p. 372.

Thirdly, the lack of immediate effects of regional integration, considering the cost of implementing norms and laws negotiated in the economic partnership agreements, clearly discourages African countries from any integration effort and thus the impact of economic partnership agreements on regional integration may turn out to be minimal.

Fourthly, due to the activity of other stakeholders of international relations in the region, who clearly stress the bilateral nature of the agreements enhancing the sovereignty of African countries, the vision of the transfer of jurisdiction over the most important area of the state operation, that is the economy, to regional bodies which can be potentially dominated by the strongest country in the region, fails when confronted with the concept of development of their own statehood.

Fifthly, despite the theoretically partnership character of the economic partnership agreements, they generally come down to the protection of European consumers and manufacturers, and less to meeting the needs of African societies, which are much more sensitive to economic fluctuations.

Sixthly, the vision of integration with Community standards – without an option to integrate with the European Union – is insufficient, as the very concept of regional integration is too progressive, considering the level of advancement of political systems in African countries.

The above conclusions might suggest that regional integration promoted by the European Union via economic partnership agreements is a failure, and expectations which were raised some ten years ago proved unjustified. But this is not so, and the functioning interim agreements which will offer the basis for permanent agreements, have many positive elements which, when properly understood, show the consistency of an EU vision, while preserving the principle of partnership.

Firstly, the existence of a permanent and consistent vision of economic development of sub-Saharan Africa pursued in the Economic Partnership Agreements, combined with the development of civic society,

support of democracy and actual participation in the system of the world economy – is an element which distinguishes the European Union from other participants of international relations.

Secondly, the Economic Partnership Agreements offer to African states opportunities for a transitional period before they reach the level of economic integration which is now in Europe, and as a result may speed up actual development, both in the regional and national dimension.

Thirdly, the Economic Partnership Agreements bring about stability and predictability of parties involved, which fosters support for economic development in a much longer perspective than before.

Fourthly, the conclusion of agreements at a regional level reduces the threat that weaker states will be omitted in case of larger agreements, while at the same time allows for application of a relatively consistent criterion in relations with the countries of the region, without favouring any specific state.

Fifthly, Economic Partnership Agreements are an opportunity for those countries that earlier took efforts for integration to reduce integration costs with true genuine from the European Union.

Sixthly, due to reduced costs of regional trade combined with economic growth and infrastructure support, African countries will really be able to abandon a single model of the economy and to free themselves from dependency on the European Union and other countries influencing the regional economy.

In conclusion, the Economic Partnership Agreements, despite objections on the part of representatives of African states, offer an important and serious chance for the change of the existing pattern of international exchange. Criticism of solutions proposed by the European Union originates largely from countries with weak democracies whose leaders have got used to unconditional aid from the EU; in most cases aid reaches a narrow social group while other citizens have to bear the costs of the lack of a systemic change. Hence, such an important role is to be played by

the people in African countries, who thanks to Community support to local activity, through, inter alia, programmes financed by the 10th EDF, have an opportunity to build the foundations of productive economy on their own. As opposed to previous agreements, this form of support, though certainly containing a vision of the world promoted by the European Union, helps overcome the weaknesses of African states which are too weak to effectively support their citizens, yet at the same time too strong to release their potential. This is why the Economic Partnership Agreements need to be assessed not only in terms of economic effects but also, or perhaps above all, with regard to political goals and the set of ideas articulated by the European Union. However, the experience from the process of negotiations which ended with the conclusion of the existing Economic Partnership Agreements does not induce optimism, as the goals, that is the support of regional integration and integration with the system of the world economy, have not been accomplished. ■

Bibliography

Documents:

ACP-EC EPA negotiations, Joint Report on the all-ACP – EC phase of EPA negotiations, ACP/00/118/03 Rev.1, ACP-EC/NG/NP/43.

ACP Guidelines for the Negotiations of Economic Partnership Agreements, ACP/61/056/02, Brussels, 5 July 2002.

Agreement amending for the second time the 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, as first amended in Luxembourg on 25 June 2005, 9565/10, DG E, 2010/0114 (NLE), 9565/10

Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee: EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, COM(2005) 489 final, 12.10.2005.

Conclusions – Negotiation of an Economic Partnership Agreement Between West Africa and the European Community. Meeting of Chief Negotiators, Brussels 17 June 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143819.pdf

Council Decision on the signing and provisional application of the Interim Agreement establishing a framework for an Economic Partnership Agreement between the Eastern and Southern Africa States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 5556/09 AK/SC/mm, DG E II.

Council Decision on the signing and provisional application of the Interim Agreement establishing a framework for an Economic Partnership

Agreement between the Eastern and Southern Africa States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, COM(2008) 863 final, 16.12.2008.

Declaration by the Council and the Commission on the European Community's development Policy, ref. 13458/00, Brussels, 16 November 2000.

Declaration of the 81st Session of the ACP Council of Ministers held in Brussels, on 21st And 22nd June 2005 on the Economic Partnership Agreements (EPAs), ACP/25/011/05, p. 3.

Declaration of the ACP Council of Ministers at Its 86th Session Expressing Serious Concern On The Status Of The Negotiations of The Economic Partnership Agreements, ACP/25/013/07.

European Parliament resolution on the stepping-stone Economic Partnership Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and Central Africa, of the other part, PE416.635v01-00, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/758/758204/758204pl.pdf (1.09.2009).

Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, 13882/06, Brussels, 12 October 2006.

Draft economic partnership agreements with ACP countries and regions, 1.6.112, Bulletin EU 6/2002.

Draft Report on the proceedings of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly in 2000 (00/2106(INI)), Committee on Development and Cooperation, Rapporteur: Miguel Angel Martínez Martínez.

Draft Recommendation authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP countries and regions (doc. 8098/02), 9 April 2002.

Everything But Arms, Council Regulation, (EC) 416/2001 of 28 February 2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extend duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries, OJ L 60/43, 01.03.2001.

Green Paper on the EU-ACP relations a new partnership for the 21st century, COM(96) 570, November 1996.

Interim Economic Partnership Agreement between the SADC EPA States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part, 13314/08, MS/br DG E II, Brussels 22.09.2008.

Interim Economic Partnership Agreements: Eastern and Southern Africa (ESA), MEMO/09/367, 29.08.2009.

Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council. Interconnecting Africa: the EU-Africa Partnership on Infrastructure, COM(2006) 376, OJ C 225, 19.09.2006.

Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, COM(2007) 635, OJ C 055, 28.02.2008.

Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council. Partnership between the European Union and Africa Connecting Africa and Europe: working towards strengthening transport cooperation, COM(2009) 301 final, 24.06.2009.

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, OJ L 317/3 (Cotonou Agreement).

Interim Agreement with a view to an Economic Partnership Agreement

between the European Community and its Member States, of the one part, and the Central Africa Party, of the other part, OJ L 57, 28.02.2009.

Recommendation for a Council Decision Authorising the Commission to Negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP Countries and Regions, 12 April 2002.

European Parliament resolution on economic partnership agreements (EPA), 2005/2162(INI), OJ C 292E, 01.12.2006.

Road Map for Economic Partnership Agreement Negotiations between West Africa and the European Community, Accra 04/08/2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118923.pdf (01.07.2010).

Stepping Stone – Economic Partnership Agreement between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part trade.ec.europa.eu/doclib/html/143814.htm (12.06.2009). The Agreement amending for the second time the Partnership Agreement between the African, Caribbean and Pacific States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 as first amended in Luxembourg on 25 June 2005, OJ L 287, 4.11.2010

The stepping stone Economic Partnership Agreement between Côte d'Ivoire, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, OJ L 59, 3.03.2009.

Books & articles

BILAL, S., *Development aid for EPAs* [in:] *Beyond Market Access for Economic Development*, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009.

- BRENTON, P., HOPPE, M., NEWFARMER, R., *Export competitiveness and regional integration in Africa* [in:] Beyond Market Access for Economic Development, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York 2009.
- BRETHERTON, CH., VOGLER, J., *The European Union as a Global Actor*, 2nd ed., Routledge: London – New York 2008.
- CHABAL, P., DALOZ, J.-P., *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, James Currey: Oxford 1999.
- CHARBONNEAU, B., *France and the new imperialism: security policy in Sub-Saharan Africa*, Aldershot: Ashgate 2008.
- CLAEYS, A.-S., "Sense and sensibility": the role of France and French interests in European development policy since 1957 [in:] EU development cooperation: from model to symbol, K. Arts, A. K. Dickson (ed.), Manchester: Manchester University Press 2004, pp. 113-132.
- Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, I. William. Zartman (ed.), Lynne Rienner Publishers: Boulder 1995.
- COULIBALY, S., FONTAGNÉ, L., *South-South trade: geography matters*, "Journal of African Economies" 2006, vol. 15, no. 2, pp. 313-341.
- Economic Development in Africa*, Report 2009, UNCTAD: New York – Geneva 2009.
- DEBUCQUET, D. L., *Modeling the Economic Partnership Agreements: Challenges and Lessons* [in:] Updating Economic Partnership Agreements to Today's Global Challenges, E. Jones, D. F. Martí (ed.), The German Marshall Fund of the United States, Economic Policy Paper Series 09, pp. 79-87.
- DINKA, T., KENNES, W., *Africa's Regional Integration Arrangements:*

History and Challenges, ECDPM Discussion Paper 74. Maastricht 2007.

Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership, New York – Geneva 2010, UNCTAD/ALDC/AFRICA/2010.

ELGSTRÖM, O., *From Cotonou to EPA light. A trouble negotiating process* [in:] *Beyond Market Access for Economic Development*, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York 2009.

ELGSTRÖM, O., *Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms*, *European Foreign Affairs Review*, 2000, vol. 5, no. 2, pp. 175-195.

ELGSTRÖM, O., *Trade and aid? The negotiated construction of EU policy on economic partnership agreements*, "International Politics", 2009, vol. 46, no. 4, ss. 451-468.

ENGLEBERT, P., *Africa. Unity, Sovereignty and Sorrow*, Lynne Rienner Publishers: London 2009.

EPA Update, Central African EPA meetings delayed again, *Trade Negotiations Insights*, vol. 2009, no. 6 July-Aug 2010.

EU development cooperation. From Model to Symbol, Karin Arts, Anna K. Dickson (ed.), Manchester University Press: Manchester-New York 2004.

FABER, G., *Economic Partnership Agreements and Regional Integration* [in:] *The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement*, O. Babarinde, G. Faber (ed.), Marinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2005.

FABER, G., ORBIE, J., *EPAs between the EU and Africa* [in:] *Beyond Market Access for Economic Development*, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009, pp. 3-21.

- FABER, G., ORBIE, J., *Of potholes and roadblocks* [w:] Beyond Market Access for Economic Development, G. Faber, J. Orbie (ed.), Routledge: London-New York, 2009, pp. 361-373.
- FLINT, A. *Trade, poverty and the environment: the EU, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific bloc*, Palgrave Macmillan: New York 2008.
- FORWOOD, G., *The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé*, Journal of Common Market Studies 2001, vol. 39, no. 3, pp. 423-442.
- GRILLI, E. R., *The European community and the developing countries*, Cambridge University Press: Cambridge – New York 1993.
- HOLLAND, M., *The European Union and the Third World*, Palgrave: London 2002.
- HURT, S. R., *Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention*, Third World Quarterly 2003, vol. 24, no. 1, pp. 161–176.
- JACKSON, R. H., *Quasi-states: International Relations, Sovereignty and the Third World*, Cambridge University Press: Cambridge 1990.
- KARL, K., *Economic Partnership Agreements – hopes, fears and challenges*, The Courier ACP-EU, no. 195, November-December 2002, pp. 21-24.
- KAPLAN, S., *West African Integration: A New Development Paradigm?*, Washington Quarterly 2006, vol. 29, no. 4, pp. 81-97.
- NUNN, A., PRICE, S., *Managing Development: EU and African Relations through the Evolution of the Lomé and Cotonou Agreements*, Historical Materialism 2004, vol. 12, no. 4, pp. 203–230.
- MAKHAN, D., *Linking EU Trade and Development Policies, Lessons from*

the ACP-EU trade negotiations on Economic Partnership Agreements,
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2009.

- MANBOAH-ROCKSON, J. K., *Regionalism and Integration in Sub-Saharan Africa: A Review of Experiences, Issues and Realities at the Close of the Twentieth Century*, *Innovations: Journal of Politics*, 2000, vol. 3, no. 1, pp. 47-68.
- MARTÍ, D. F., *Updating the Economic Partnership Agreements to match today's global challenges*, *Trade Negotiations Insights*, vol. 9, issue 1, February 2010, p. 8.
- MBAKU, J. M., *The African Debt Crisis and the New Globalization* [in:] *Africa and the New Globalization*, G. K. Kieh, Jr.(ed.), Ashgate Publishing Ltd: Aldershot, 2008, pp. 29-51.
- OLSEN, G. R., *The Africa-Europe (Cairo summit) process* [in:] *Interregionalism and international relations*, H. Hänggi, R. Roloff and J. Rüländ (ed.), Routledge: London – New York 2006, pp. 199-214.
- OLYMPIO, J., SACKO, S., FIFATIN, D., *The challenges of the West Africa EPA*, "Trade Negotiations Insights", vol. 6, no. 8, December 2007-January 2008, p. 12.
- PAGE, S., HEWITT, A., *The New European Trade Preferences: Does "Everything But Arms" (EBA) Help the Poor?*, "Development Policy Review" 2002, vol. 20, no. 1, pp. 91-102.
- PILEGAARD, J., *Symbolic and effective? An LDC perspective on duty-free and quota-free market access* [in:] *EU Trade Politics and Developing Countries: Everything But Arms Unravelling*, G. Faber, J. Orbie, (ed.), Routledge: London – New York, 2007, pp. 135-156.
- Private patronage and public power: political clientelism in the modern state*, Ch. Clapham (ed.), Pinter: London 1982.

RAVENHILL, J., *When the Weakness is Strength: The Lomé IV Negotiations* [in:] Europe and Africa: the new phase, I. W. Zartman (ed.), Lynne Rienner, Boulder 1993, pp. 41-63.

Regionalisation in Africa: integration & disintegration, D.C. Bach (ed.), James Currey: Oxford 1999.

RENO, W., *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press: Cambridge 1995.

SMITH, K.E., *European Union foreign policy in a changing world*, 2nd ed., Polity Press, Cambridge 2008.

SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L., *Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, Journal of European Integration, 2005, vol. 27, no. 3, pp. 249-262.

STEVENS, CH., *Economic Partnership Agreements: the Symbol versus the Reality* [in:] Updating Economic Partnership Agreements to Today's Global Challenges, E. Jones, D. F. Martí (ed.), The German Marshall Fund of the United States, Economic Policy Paper Series 09, pp. 71-78.

STEVENS, V., MEYN, M., KENNAN, J., BILAL, S., BRAUN-MUNZINGER, C., JEROSCH, F., MAKHAN, D., RAMPA, F., *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008*, 2008, Policy Management Report 14, Maastricht: ECDDPM.

STOREY, A., *Normative Power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa*, Journal of Contemporary African Studies 2006, vol. 24, no. 3, pp. 331-346.

Taxation in developing countries: six case studies and policy implications, R.H. Gordon (ed.), New York: Columbia University Press 2010.

Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent,

D.A. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad and M. Moore (ed.), Cambridge University Press: Cambridge – New York 2008.

THALLINGER, G., *From apology to Utopia: EU-ACP economic partnership agreements oscillating between WTO conformity and sustainability*, European Foreign Affairs Review 2007, vol. 12, no. 4, pp. 499-516.

The EU Commitment to Deliver Aid for Trade in West Africa and Support the EPA Development Programme (PAPED). ECDPM Discussion Paper 96, ECDPM: Maastricht 2010.

The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa, J. S. Wunsch, D. Olowu (ed.), Westview Press: Boulder 1990.

THOMSON, A., *An Introduction to African Politics*, Routledge: London-New York 2000.

UNCTAD Handbook of Statistics 2009, UN: Geneva 2009.

WHITMAN, R. G., *The International Identity of the European Union: Instruments as Identity* [in:] *Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities*, A. Landau, R.G. Whitman (ed.), London 1997, pp. 54-71.

ZARTMAN, W. I., *Posing the problem of state collapse* [in:] *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, I.W. Zartman (ed.), Lynne Rienner Publishers, Boulder 1995, pp. 1-14.

ZIĘBA, R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Scholar: Warsaw 2003.

About the Author

Paweł Frankowski is a doctor in humanities, in political sciences, a lecturer at the Faculty of Political Science at the Maria Curie-Skłodowska University. His research interests focus on issues of European integration, international security and US foreign policy; He has authored numerous publications on these subjects.

The present paper is a result of scientific research at the European University Institute in Florence in the period from June to August 2010 under the Summer Research programme, under a grant from the Natolin European Centre. The author would like to thank sincerely Professor Giorgia Giovannetti for her guidance during his work on this publication.