



Afryka – wyzwania i nadzieje handlowe kolebki ludzkości

Imię i nazwisko autora: Maciej Janiszewski
Nr albumu: 67368

Współczesny system światowego handlu oparty został o daleką liberalizację oraz nadzór ze strony organizacji międzynarodowych. W procesach tych niektóre gospodarki mogą odnieść znaczne zyski, jak i potężne straty. Doskonale jest to widoczne w słabiej rozwiniętych państwach Afryki, które, mimo bogactwa zasobów, nie są w stanie szybko nadrobić luk rozwojowych, co doskonale pokazuje, iż współczesny system handlu oparty został o wolność, lecz zdecydowanie nie równość wymiany.

Zgodnie z teorią wolnego handlu, liberalizacja wymiany handlowej pozwala na wzrost dobrobytu wszystkim stronom zaangażowanym. Powoduje ona jednak tworzenie się grup poszkodowanych, które poniosły niezamierzone straty w wyniku wolności handlu. Równolegle tworzą się grupy czerpiących wyjątkowo wysokie korzyści ze wspomnianych procesów. Dla społeczności w których są skoncentrowane grupy poszkodowane, zyski z liberalizacji handlu pozostają, nawet w dłuższej perspektywie, niewielkie. Żaden region świata nie został dotknięty negatywnymi skutkami liberalizacji handlu w tak dużym stopniu, jak kraje słabo rozwinięte. ONZ wyróżnia grupę LDC (Least Developed Countries – Państwa Najslabiej Rozwinięte). Obecnie wyróżnianych jest 47 krajów LDC¹ – 33 z nich zlokalizowanych jest w Afryce. To ich sytuacja gospodarcza, wynikająca z pozycji w światowym systemie handlu jest głównym tematem tej pracy.

WTO (World Trade Organisation – Światowa Organizacja Handlu) – międzynarodowa organizacja nadzorująca i regulująca transgraniczną wymianę handlową odgrywa w systemie globalnego handlu rolę kluczową. System WTO zapewnił również członkom tej organizacji działający i efektywny system rozstrzygania sporów handlowych – DSU (Dispute Settlement Understanding)². Nawet stosunkowo korzystne ramy czasowe procesu w systemie WTO mogą być jednak niewystarczające aby przeciwdziałać szkodom, wywołanym w gospodarce państwa poszkodowanego przez łamanie przez partnera handlowego zasad reżimu WTO, szczególnie, jeśli dotknięte są kluczowe działy gospodarki lub zastosowane niedozwolone środki są wyjątkowo silne. Najbardziej zagrożone tym zjawiskiem są gospodarki rozwijające się, często borykające się z małą dywersyfikacją gospodarki oraz uzależnieniem od warunków handlu z bardziej rozwiniętymi partnerami³. Mimo ogólnej akceptacji kompromisu, iż liberalizacja handlu przynosi wszystkim uczestnikom wymiany korzyści rozwojowe w krótkim lub długim okresie, specyficzne warunki panujące w wielu słabiej rozwiniętych regionach świata powodują, iż w licznych przypadkach, założenie to jest fałszywe.

Znacznym problemem licznych państw kontynentu afrykańskiego jest zjawisko nazywane klątwą surowcową (*resource curse*). Wśród proponowanych strategii uniknięcia tego zjawiska, które nie stoją w opozycji do zasad wolnego handlu, najczęściej wymieniane są

¹UN recognition of Least Developed Countries (LDC), <https://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/UN-recognition-of-LDCs.aspx>, dostęp: 04.01.2020.

² E. Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System*, Kluwer Law International, London 1997, s. 44.

³ G. C. Schaffer, R. Melendez-Ortiz, *Dispute Settlement at the WTO: The Developing Country Experience*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 284.

utrzymywanie niskiej wartości waluty krajowej, aby nie utracić konkurencyjności cenowej eksportu, ostrożne inwestowanie dochodów z eksportu zasobów naturalnych, szczególnie w krajowy kapitał ludzki oraz zwiększenie transparentności wymiany handlowej, celem ograniczenia nadużyć⁴. Dodatkowym elementem uwzględnianym we współczesnych strategiach obrony przed klątwą surowcową jest wzmocnienie instytucji państwowych eksportera oraz niezależności nadzoru. Potwierdzeniem przedsięwzięcia tego typu jest Ghana. W tym zachodnioafrykańskim państwie w 2007 r. odkryte zostały znaczne zasoby ropy naftowej. Wzbudziło to obawy, iż niewielki kraj o słabo wykształconych strukturach społecznych i ekonomicznych mógłby stać się ofiarą klątwy surowcowej, co doprowadziłoby w dłuższym okresie do zahamowania jego rozwoju – analogiczne wydarzenia miały miejsce wcześniej w porównywalnych okolicznościach w Nigerii oraz Angoli. Władze Ghany zaimplementowały strategię wzmocnienia instytucji państwowych, aby eksport surowców odbywał się w sposób kontrolowany i korzystny dla wszystkich stron, jednocześnie zapewniając stabilność polityczną oraz przestrzeganie standardów demokratycznych. Rezultat okazał się imponujący – w 2017 r. raport *Freedom in the World*, mierzący wolność i transparentność wyborów przyznał Ghanie wynik 83 punktów, na skali od 0 do 100, co oznacza przynależność do kategorii „*free*” (wolny) – jest to jeden z najlepszych wyników uzyskanych przez państwo rozwijające się⁵. Dobrze zarządzany eksport i wydobycie jednocześnie przynoszą gospodarce dochody eksportowe na poziomie 1 mld USD rocznie⁶ – warunki te mają być utrzymane przez ok. 20 lat od uruchomienia wydobycia w 2010 r. Głównymi działaniami podjętymi przez władze tego państwa w zakresie wzmocnienia instytucji publicznych są m.in. dbałość o przeprowadzanie regularnych i wolnych wyborów, upublicznienie i zwiększenie transparentności procesów parlamentarnych, powołanie niezależnych instytucji audytorskich, zwiększenie niezależności systemu sądownictwa, przestrzeganie praw człowieka, powołanie niezależnej agencji antykorupcyjnej, uchwalenie legislacji gwarantujących wolność słowa oraz zgromadzeń⁷.

Szczególnie widocznym problemem słabo rozwiniętych krajów Afryki jest zbyt mała dywersyfikacja gospodarki. W warunkach wolnego handlu może to spowodować poważne

⁴*Africa's natural resources can be a blessing, not an economic curse*, <https://www.theguardian.com/business/economics-blog/2012/aug/06/africa-natural-resources-economic-curse>, dostęp: 04.01.2020.

⁵*Can Ghana Avoid the Resource Curse? The Implications of Oil on Democracy and Economic Prosperity*, <https://gareviewnyu.wordpress.com/2018/11/24/can-ghana-avoid-the-resource-curse-the-implications-of-oil-on-democracy-and-economic-prosperity/>, dostęp: 28.12.2019.

⁶ K. Appiah-Adu, *Governance of the Petroleum Sector in an Emerging Developing Economy*, Gower Publishing, Farnham 2013, s. 127.

⁷ *Ibidem*, s. 129–137.

problemy ekonomiczne przy niespodziewanych znaczeniach gospodarczych. Jako ilustracja takiego przypadku, przedstawiony zostanie problem handlu ziarnem kakaowym z perspektywy głównych jego producentów – krajów Afryki Zachodniej. W 2012 r. Unia Europejska upubliczniła zamiar nałożenia bardziej restrykcyjnych limitów zawartości kadmu w ziarnie kakaowym oraz czekoladzie. Przeważająca część światowej produkcji tego produktu zlokalizowana jest w Afryce Zachodniej. Nałożenie restrykcji przez UE, uzasadnione ze względów zdrowotnych, mogłoby zagrozić eksportowi przez afrykańskich dostawców, stosujących niskie standardy produkcji oraz kondycji zwłaszcza mniejszych gospodarstw rolnych. Protest, wniesiony m.in. przez Kamerun oraz Ghanę, dotyczył zbadania dawki kadmu w organizmie ludzkim z produktów powiązanych z ziarnem kakaowym i dostosowania proponowanych regulacji do stosowanych standardów produkcji. Dzięki mediacji, w proces decyzyjny zaangażowani zostali przedstawiciele eksporterów⁸. Niebezpieczeństwo utraty dostępu do zagranicznych rynków w wyniku odgórnych regulacji międzynarodowych sprawiło, iż niektóre państwa regionu zaimplementowały politykę protekcyjną, celem ochrony rodzimego przemysłu lub zrównoważenia utraconych dochodów z eksportu dochodami z wprowadzonych ceł. Przykładowo, Ghana w latach 90. XX w., celem ochrony przed pogorszeniem się stanu salda handlu zagranicznego, nałożyła na importowane produkty serię ceł *ad valorem*, uderzających głównie w drogie produkty. W szczytowym momencie osiągnęły one poziom 40%, co spotkało się z krytyką WTO⁹. Podobne kroki podjął inny duży producent ziarna kakaowego – Wybrzeże Kości Słoniowej. Ze względu na swoją silną zależność od rolnictwa (wytwarza ono ok. 30% PKB) i eksportu produktów rolnych narażonych na intensywne wahania cen oraz międzynarodowe regulacje, zdecydowano się na wprowadzenie państwowej kontroli cen ziaren kakao oraz kawy na rynku wewnętrznym¹⁰.

Liberalizacja rynku kawy w latach 90. XX w. spowodowała też wyjątkowo dotkliwe skutki w Rwandzie. W latach 70. XX w. kraj ten był jednym z wiodących producentów kawy, zaś większość czynników produkcji była skupiona w tym przemyśle. Kawa stanowiła ok. 70% wartości eksportu. Światowe ceny tego towaru pozostawały praktycznie sztywne, dzięki działalności porozumienia International Coffee Agreement (ICA, Międzynarodowe Porozumienie ds. Kawy). ICA, założone w 1963 r. przez USA, skupiało 73 państwa

⁸*Members hear concerns about EU move on cocoa, accept new African observers*, https://www.wto.org/english/news_e/news12_e/sps_10jul12_e.htm, dostęp: 08.01.2020.

⁹*Increased access to foreign agricultural markets would help Ghana's reform efforts*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp157_e.htm, dostęp: 14.01.2020.

¹⁰*Côte d'Ivoire: June 1995*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp008_e.htm, dostęp: 10.01.2020.

eksportując kawę i wyznaczało członkom limity produkcji, co zapobiegało nadpodaży i gwałtownym spadkom cen. Jednak w połowie lat 80. XX w., nowi producenci niezrzeszeni w ICA, szczególnie Wietnam, znacząco zwiększyli swoją produkcję, powodując nadpodaż i spadek cen. Władze Rwandy zwiększały zadłużenie państwa, celem rekompensowania strat producentom. ICA nie było w stanie kontrolować również swoich sygnatariuszy i rozpadło się w 1989 r.¹¹ Rynek kawy został całkowicie zliberalizowany. Brak interwencji ze strony władz państwowych oraz opinia organizacji międzynarodowych, iż jest to sytuacja korzystna dla rozwoju wolnego handlu spowodowało przewlekły kryzys ekonomiczny w Rwandzie, który przekształcił się w wojnę domową w 1994 r. Obecnie, rwandyjskie władze starają się zdywersyfikować gospodarkę – udało się m.in. obniżyć udział kawy w eksporcie do 27%, jednocześnie zwiększając udział produktów średnio przetworzonych oraz re-eksport produktów wysoko przetworzonych¹². Pojawiają się również próby ograniczonego wdrażania polityki protekcjonistycznej celem ochrony rodzimego przemysłu. Przykładem może być 10-krotne zwiększenie taryfy celnej nakładanej na import ubrań z USA, aby umożliwić rozwój przemysłu tekstylnego. Działanie to spotkało się z krytyką ze strony USA i odwetem w postaci zniesienia legislacji, umożliwiającej bezcłowy import ubrań z Rwandy do USA¹³.

Dużym problemem związanym z pozycją krajów słabo rozwiniętych w WTO jest fakt, iż mają one dużo mniej związków z mechanizmem DSU, niż gospodarki rozwinięte. Większość państw LDC nie wprowadziło nigdy żadnej skargi i nie było skarżonych, co świadczy o wysokim stopniu ich izolacji od głównego nurtu światowej gospodarki. Mniej rozwinięte gospodarki są wysoce wrażliwe na presję polityczną i, aby uniknąć odwetowego zahamowania pomocy humanitarnej lub utraty preferencyjnych warunków współpracy, decydują się na dystansowanie się od większości sporów, nawet jeśli są w nich poszkodowane. Przełomowy w zmianie tego nastawienia miał być 2002 r., gdy cztery niezamożne kraje LDC z Afryki Zachodniej (Burkina Faso, Benin, Mali oraz Czad) ogłosiły swoją inicjatywę wniesienia skargi przeciwko USA. Zaskarżonym działaniem miały być rosnące amerykańskie subsydia eksportowe dla producentów bawełny (od 1992 r. do 2001 r. ich wartość wzrosła dwukrotnie)¹⁴. Ostatecznie, członkowie tej grupy zdecydowały się porzucić tę inicjatywę. Została ona jednak reaktywowana przez innego członka WTO –

¹¹How the global coffee trade played a role in the Rwandan Genocide, <https://newint.org/features/2019/04/17/how-global-coffee-trade-played-role-rwandan-genocide>, dostęp: 22.12.2019.

¹²Rwanda: Non-Traditional Exports Buoy International Trade, <https://allafrica.com/stories/201911180043.html>, dostęp: 04.01.2020.

¹³US suspends trade benefit for Rwanda over used clothing, <https://money.cnn.com/2018/07/31/news/economy/rwanda-us-trade-fight/index.html>, dostęp: 14.01.2020.

¹⁴ G. C. Schaffer, R. Melendez-Ortiz, *Dispute Settlement at the WTO...*, op. cit., s. 285.

Brazylię, również dotkniętą przez nieuczciwą konkurencję, która oficjalnie wniosła skargę w 2003 r. Stanom Zjednoczonym zarzucano stosowanie zabronionych subsydiów oraz zaniżanie światowych cen bawełny, co skutkowało utratą udziału w rynku przez mniejszych producentów. Spór DS217: United States – Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 został zakończony werdyktem WTOAB w 2004 r., w którym przyznano rację stronie skarżącej¹⁵. Mimo zapoczątkowania tej inicjatywy oraz przygotowania linii oskarżenia, jedynie Benin oraz Czad zdecydowały się w jakikolwiek sposób zaangażować w ten spór – występując w nim jako strony trzecie¹⁶. Był to również jedyny przypadek, gdy którekolwiek z tych czterech państw było zaangażowane w spór w DSU.

W analizie argumentacji stron oraz zaleceń raportów wydawanych podczas postępowania przed WTO, można zauważyć daleko posuniętą neutralność tej organizacji – teoretycznie spory kończyły się w przeważającej większości dostosowaniem praktyk strony skarżonej do WTO i ograniczeniem działań protekcjonistycznych, zarówno gdy oskarżonym było państwo nisko, jak i wysoko rozwinięte. Problematyczne pozostaje jednak ustalenie, czy właściwe jest traktowanie na identycznych zasadach państw o skrajnie różnym poziomie rozwoju, efektywności produkcji, statusie politycznym i konkurencyjności. W wielu przypadkach wyrok WTO przynosił skutki dla branż gospodarki mających marginalne znaczenie dla państwa wysoko rozwiniętego, lecz kluczowego dla gospodarki rozwijającej się. Może być to jeden z czynników powodujących wykluczenie najmniej zamożnych państw świata z procesów integracyjnych, ich marginalizację w WTOi narastającą zależność od ich indywidualnych stosunków z partnerami handlowymi.

Podstawowe narzędzie WTO na rzecz polepszenia pozycji państwa słabiej rozwiniętych stanowią system SDT (Special and Differential Treatment – Reguły specjalnego i wyróżniającego traktowania krajów rozwijających się). Głównym ich założeniem jest możliwość przyznania słabiej rozwiniętym krajom prawa do odmiennego traktowania w procesach wymiany handlowej, czyli zwolnienie z obowiązku stosowania Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania¹⁷. Oznacza to dopuszczenie istnienia zjawiska ograniczonej, lecz jawnej dyskryminacji pozytywnej. U jej źródła znajdują się przekonania moralne o konieczności udzielania wsparcia oraz koncepcja stymulowania wzrostu dobrobytu przez

¹⁵ *United States – Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds217_e.htm, dostęp: 09.01.2020.

¹⁶ G. C. Schaffer, R. Melendez-Ortiz, *Dispute Settlement at the WTO...*, op. cit., s. 286.

¹⁷ M. Zajączkowski, *Współpraca rozwojowa w ramach Światowej Organizacji Handlu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019, s. 155.

handel, zamiast klasycznego zaspokajania doraźnych potrzeb państw biedniejszych pomocą finansową¹⁸.

Specjalne potrzeby najbiedniejszych państw, grupy LDC, znalazły swoje odzwierciedlenie w decyzji WTO z 2005 r. – kraje rozwinięte oraz rozwijające się, będące w stanie ponieść związane z tym koszty, zobowiązały się do przyznania, docelowo wszystkim produktom pochodzącym z krajów LDC i regulowanym przez zasady WTO dostępu do swoich rynków na zasadzie DFQF (*duty-free, quota-free* – wolny od ceł i wolny od kontyngentów). Miałyby to ułatwić proces integracji LDC do światowego systemu handlu wielostronnego. Jednocześnie, członkowie WTO mają rozszerzać transparentność zasad przyznawania dostępu DFQF, przez regularne dostarczanie stosownym organom WTO schematu krajowych mechanizmów, celem ich oceny¹⁹. W 2013 r. WTO poczyniła kolejny krok w kierunku wzmocnienia pozycji państw LDC przyjmując porozumienie TFA (Trade Facilitation Agreement – Porozumienie o Ułatwieniach w Handlu). Oprócz dostępu DFQF, wzywa ono członków WTO do rozszerzenia preferencyjnego dostępu do rynku o kwestie związane z zamówieniami rządowymi, inwestycjami zagranicznymi, a także polityką konkurencji, zamiast koncentrowania się jedynie na narzędziach polityki handlowej. Widoczny jest również motyw obniżki kosztów transakcyjnych w wymianie handlowej, powodowanych nadmiernym wzrostem procedur administracyjnych i celnych. Według wyliczeń OECD, porozumienie TFA mogłoby umożliwić spadek stawek ceł o nawet kilkanaście procent, zwłaszcza wśród państw o niskim dochodzie²⁰. TFA zawiera także dalsze zobowiązania dotyczące elastyczności oraz indywidualnego podejścia w stosunku do wdrażania regulacji reżimu WTO w krajach LDC, celem ochrony przed rosnącymi kosztami implementacji. Problematyka ta stała się inspiracją do zapoczątkowania w ramach WTO inicjatywy Aid for Trade.

Szukając alternatywnych sposobów na rozwój wymiany handlowej, zdecydowano o zwróceniu większej uwagi na problemy rozwojowe w działaniach WTO. Inicjatywa Aid for Trade (AfT, Pomoc dla handlu) opierała się na koncepcji zapewnienia wsparcia technicznego i niezbędnego *know-how* w rozwoju części gospodarek krajów rozwijających się bezpośrednio związanych z handlem (produkcja oraz infrastruktura), jak i powiązanych jedynie pośrednio (edukacja i ochrona zdrowia), przez zapewnianie kursów i szkoleń,

¹⁸ R. Grynberg, *WTO at the Margins: Small States and the Multilateral Trading System*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 318–323.

¹⁹ *Briefing note: Decisions for least-developed countries*, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_ldc_e.htm, dostęp: 29.01.2020.

²⁰ M. Zajączkowski, *Współpraca rozwojowa w...*, op. cit., s. 210–215.

asystowanie w wielostronnych negocjacjach, doradztwie w zakresie polityki handlowej, administracji, zawiązywania porozumień RTA i budowy potencjału produkcyjnego. Wydatki na realizację inicjatywy Aid for Trade przez WTO osiągnęły ponad 55 mld USD w 2015 r.²¹

Aid for Trade ma stanowić element komplementarny do większego dostępu słabo rozwiniętych krajów do rynków rozwiniętych, nie zaś stanowić ułatwienie samo w sobie, co ogranicza jego rolę w obliczu braku bardziej złożonych postanowień w tematyce rozwojowej. Takie działania napotykać także poważne granice. WTO nie jest organizacją działającą na rzecz rozwoju – mimo, iż te aspekty są uwzględniane w jej poczynaniach. Permanentne powiązanie rozwoju z działalnością WTO wymagałoby przedefiniowania jej roli oraz uzyskania na to akceptacji jej członków – akceptacji na przejście od „liberalizacji” do „liberalizacji i pomocy” jako nadrzędnego celu. Nawet ujednoczenie zasad wymiany oraz pełne zniesienie ograniczeń w polityce handlowej nie musi oznaczać automatycznego uzyskania przez gospodarki słabo rozwinięte statusu porównywalnego z wysoko rozwiniętymi państwami. Rolę w tym odgrywają problemy z reputacją, względy geograficzne, niewielki rozmiar rynku i mała siła nabywcza społeczeństwa²². Stąd też konieczność funkcjonowania większej liczby inicjatyw podobnych do Aid for Trade. Muszą one jednak być lepiej zdefiniowane i dysponować większym zasobem środków finansowych.

Głównym źródłem nieefektywności funkcjonowania mechanizmów WTO, mających za zadania stymulować rozwój, jest fakt, iż stanowi to wykroczenie poza uprawnienia WTO. Celem Światowej Organizacji Handlu i zawieranych w ramach jej działania porozumień było zwiększenie wymiany handlowej i obniżka barier, co w efekcie, samoistnie, miało doprowadzić do wzrostu dobrobytu wszystkich uczestników. Próby zwiększenia znaczenia kwestii rozwojowych przejawiają się w inicjatywach typu Aid for Trade czy porozumieniu TFA. Nie zmienia to jednak sytuacji, iż takie projekty, wraz z mechanizmami SDT, DFQF i innymi nie osiągną zamierzonych celów, jeśli nie zostaną lepiej zdefiniowane, a także uzyskają charakter zobowiązujący, nie zaś dobrowolny, jak obecnie, gdzie stanowią raczej dodatek do współczesnego reżimu WTO.

Różnice rozwojowe oraz w poziomie dobrobytu są przedmiotem zainteresowania organizacji międzynarodowych, które, w przeciwieństwie do WTO, mają za podstawowy cel zmniejszanie przepaści cywilizacyjnych na świecie. Warto jednak zauważyć, iż wolny handel jest w stanie zwiększać ich skuteczność – jeśli jest nadzorowany w sposób kompatybilny.

²¹ Ibidem, s. 142.

²² D. Lee, R. Wilkinson, *The WTO after Hong Kong: Progress in, and Prospects for, the Doha Development Agenda*, Routledge, New York 2007, s. 75.

Jako przykład można podać Cele Zrównoważonego Rozwoju (Sustainable Development Goals– SDG) przyjęte przez ONZ w 2015 r., jako mapę działań dla globalnej społeczności na kolejne 15 lat, celem koordynacji światowych działań na rzecz dobrobytu, równości, ochrony środowiska, pokoju oraz sprawiedliwości. Składa się na nie 17 ogólnych celów, podzielonych na 169 bardziej szczegółowych zadań²³. Mnogość celów i zadań jest uzasadniana faktem, iż ONZ dąży do tego, aby były powszechnie możliwe do zaaplikowania. Omija to jednak podstawowy problem – cele są takie same dla krajów o zróżnicowanych poziomach dochodów, możliwościach i potencjałach. Prowadzić to może do zaistnienia kuriozalnych przypadków, jak np. oczekiwanie, iż najbiedniejsze państwa będą ograniczały eksploatację zasobów lub znacząco zwiększać wydatki na infrastrukturę. Podobnie eliminacja spalania paliw kopalnych – zdecydowanie niezbędna w dłuższym okresie, lecz ogromnie kosztowna i szkodliwa w krótkim okresie, najbardziej zaś obciążająca najbiedniejsze nacje²⁴.

Możliwy pozostaje jednak wzrost gospodarczy i rozwój poza WTO – przykładem gospodarki, której udało się to osiągnąć jest Etiopia, kraj grupy LDC, wielokrotnie przytaczany jako ten, w którym z sukcesem zrealizowano MDG – poprzednika SDG. Etiopia, do niedawna jeden z najbiedniejszych krajów świata, zyskała rozgłos oraz miano „afrykańskiego lwa” dzięki niezwykle dynamicznemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu, trwającym od początku XXI w. Przez ponad 10 lat, średnie tempo wzrostu PKB przekraczało 10%. Było to możliwe dzięki bardzo silnemu nadzorowi państwa nad rozwojem systemu rynkowego oraz licznym interwencjom w jego działanie – zwłaszcza w zakresie rozwoju usług, inwestycji publicznych, edukacji i ochrony zdrowia²⁵. Większość przedsięwzięć została sfinansowana przez kredyty uzyskane w państwowych bankach lub przez pomoc rozwojową z Wielkiej Brytanii, USA i UE. Polepszenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej umożliwiło dynamiczny rozwój przemysłu tekstylnego i skórzanego, stworzenie silnych narodowych linii lotniczych oraz budowę sieci hydroelektrowni. Krytycy panującego systemu podkreślają, iż do 2018 r. Etiopia nie była państwem demokratycznym, stosowano cenzurę i prześladowano przeciwników politycznych. Gospodarka była w dużej mierze stymulowana działalnością państwa, zaś bariery w handlu zagranicznym były wyjątkowo wysokie. *Boom* gospodarczy spowodował też gwałtowny

²³*Cele Zrównoważonego Rozwoju / Sustainable Development Goals*, dostęp: <https://ungc.org.pl/sdg/sustainable-development-goals/>, 06.02.2020.

²⁴*Are there too many sustainable development goals?*, <https://www.theguardian.com/global-development/2015/mar/20/are-there-too-many-sustainable-development-goals>, dostęp: 04.02.2020.

²⁵*Ethiopia, Long Mired in Poverty, Rides an Economic Boom*, <https://www.nytimes.com/2015/03/04/world/africa/ethiopia-an-african-lion-aspires-to-middle-income-by-2025.html>, dostęp: 10.02.2020.

wzrost nierówności społecznych – większość benefitów trafia do wąskiej grupy obywateli. Narastają też wątpliwości, co do możliwości utrzymania tak szybkiego tempa wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie – niezbędna infrastruktura, zwłaszcza telekomunikacyjna i informatyczna, nie nadąża z rozwojem²⁶.

Etiopia nadal jest słabo rozwiniętą gospodarką z silnymi nierównościami w społeczeństwie. Władze jednak za cel stawiają awans kraju do grupy państw o średnim dochodzie do 2025 r. Przede wszystkim, Etiopii udało się spełnić, w pełni lub niemalże, wszystkie Milenijne Cele Rozwoju na czas – do 2015 r. Sukces ten miał jednak miejsce, jak już wspomniano, bez członkostwa tego państwa w WTO. Sytuacja ta ma ulec jednak zmianie – po demokratyzacji w 2018 r., władze Etiopii ponownie rozpoczęły, po ośmiu latach przerwy, negocjacje akcesyjne z WTO na początku 2020 r. Oczekiwane jest, iż zakończą się one akcesem do organizacji w 2021 r.²⁷Wiele wskazuje na to, iż podczas realizacji SDG, większość tego procesu będzie przebiegać w WTO. ONZ oraz koncepcja Celów Zrównoważonego Rozwoju mogą zostać uznane za system komplementarny z reżimem WTO, ze względu na rolę handlu w gospodarce. Priorytety tych podmiotów są jednak odmienne. Inicjatywy ONZ oraz jej agencji wyspecjalizowanych, jak np. Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju czy Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (działających w Grupie Banku Światowego) mają rozwój jako cel główny. WTO nie jest zaś instytucją rozwoju²⁸.

Innym przedsięwzięciem łączonym z handlem jest Oficjalna Pomoc Rozwojowa (Official Development Assistance – ODA). Pomoc rozwojowa to długoterminowa, nie doraźna, pomoc świadczona na rzecz państwa przez organizacje międzynarodowe lub inne państwa w formie finansowej, materialnej czy doradczej. ODA jest dobrowolna oraz składa się w określonych proporcjach z części bezzwrotnej, grantów i pożyczek²⁹. Współcześnie, podejście do ODA jest określane jako retroliberalizm³⁰. Ogólny wolumen ODA wykazuje stabilny, lekko rosnący trend, lecz drastycznie zmienia się jej natura. Skoncentrowana jest ona obecnie przede wszystkim na wspomaganiu wzrostu gospodarczego beneficjentów oraz wielkości handlu międzynarodowego – coraz częstsze jest również uwzględnianie interesu gospodarczego państwa – źródła, zaś większe otwarcie na handel międzynarodowy jest

²⁶ Ibidem.

²⁷ *Ethiopia resumes WTO accession negotiations after eight-year pause*, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/acc_eth_31jan20_e.htm, dostęp: 11.02.2020.

²⁸ F. Ismail, *Mainstreaming Development in the World Trade Organization*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2005, s. 12.

²⁹ J. Overton, W. E. Murray, G. Prinsen, T. A. Jr Ulu, N. Wrighton, *Aid, Ownership and Development: The Inverse Sovereignty Effect in the Pacific Islands*, Routledge, New York 2019, s. 261.

³⁰ Ibidem, s. 269.

częstym warunkiem rozszerzania programów ODA. Następuje odejście od *stricte* zwalczania biedy, na rzecz wspierania ogólnego rozwoju, zwłaszcza widzianego jako rozwój infrastruktury, opieki zdrowotnej i systemu edukacji. Odpowiednie dopasowanie ODA, zorientowane na zaspokojenie potrzeb infrastrukturalnych, zwiększanie zdolności produkcyjnych gospodarek rozwijających się oraz rozwój wykwalifikowanej siły roboczej jest uznawane za panaceum na rozwój wielu LDC. Inwestycje w infrastrukturę w ramach ODA nie powinny być ograniczone do infrastruktury fizycznej, lecz uwzględniać infrastrukturę usługową – budowę sieci instytucji wspierających mniejszych producentów, udzielających informacji oraz wywiadu handlowego, oferujących promocję i marketing eksportowy, stymulujących innowacyjność, oferujących usługi finansowe i kształcenie personelu³¹. ODA wywołuje kontrowersje. Kwestionowana jest etyczność wspierania gospodarki państw niedemokratycznych, zaś uzależnienie rozwoju niektórych państw od ODA wzmaga oskarżenia o neokolonializm. Państwa – dawcy pomocy rozwojowej często traktują ją jako element strategii budowania swojego wizerunku oraz wywierania „miękkiego” nacisku na państwa słabiej rozwinięte, jak i jako formę interwencji w jego wewnętrzną politykę³². Mimo związku pomocy rozwojowej z wolnym handlem, warto wspomnieć, iż diametralnie różnią się one skalą. W 2005 r. Bank Światowy oszacował wartość wszystkich ówczesnych barier handlowych na 2,8 bln USD. Oceniono również, iż usunięcie przez członków OECD wszystkich barier handlowych w wymianie z krajami LDC przyniosłoby mniej rozwiniętym państwom trzykrotnie większe korzyści, niż cała udzielona im pomoc rozwojowa³³.

Inicjatywą blisko, choć nie w sposób bezpośredni, związaną z liberalizacją handlu jest mechanizm SAP (Structural Adjustment Program – Program Dostosowania Strukturalnego) funkcjonujący w ramach Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Są to pożyczki udzielane państwom w trudnej sytuacji finansowej, pod warunkiem wprowadzenia stosownych reform gospodarczych, najczęściej wpływających na jakość życia społeczeństwa. Kraje LDC były częstym uczestnikiem programów SAP. W większości przypadków rezultatem ich wdrażania był wzrost gospodarczy i zwiększenie rozmiarów handlu zagranicznego tych państw, lecz sytuacja w kwestii rozwoju społecznego była odmienna. Rozwój jest pojęciem dużo szerszym niż wzrost, gdyż obejmuje zarówno czynniki ilościowe, jak i jakościowe – oznacza nie tylko wzrost produkcji, lecz także lepsze zaspokajanie

³¹ M. D. Ingco, J. D. Nash, *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington 2004, s. 18.

³² I. Watson, *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian Perspectives on Official Development Assistance*, Routledge. New York 2014, s. 59.

³³ P. Gallagher, *The First Ten Years of the WTO: 1995-2005*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 96.

wszystkich potrzeb społeczeństwa i wzrost dobrobytu, Oczywiście, rozwój jest niemożliwy bez wzrostu, gdyż wzrost gospodarczy stanowi źródło finansowania działań rozwojowych. W przypadku programów SAP, proporcje między dążeniem do wzrostu, a rozwojem były zachwiane, Przykładem może być Malawi, kraj LDC. W 2002 r., podczas uczestnictwa w SAP, władze Malawi były zmuszone przeznaczyć na eksport nadwyżki zbiorów zbóż, celem pozyskania dewiz na spłatę najpilniejszych zobowiązań wobec MFW. Miało to miejsce w okresie, gdy ponad 60% ludności Malawi zostało dotknięte klęską głodu. Program SAP wymagał zniesienia subsydiów dla produkcji rolnej, co spowodowało gwałtowny wzrost cen żywności w Malawi. Dodatkowo, w reakcji na przekroczenie wysokości zaplanowanych na ten okres wydatków z budżetu państwowego, wstrzymane zostało przyznanie kolejnej transzy pomocy od Funduszu, jak również wstrzymano program oddłużeniowy³⁴.

Analogiczna sytuacja miała miejsce w Zambii, kolejnym kraju LDC. Po uzyskaniu niepodległości w 1964 r. władze Zambii przywiązywały dużą wagę do rozwoju społecznego, m.in. przez stworzenie bezpłatnych dla obywateli, publicznych systemów edukacji i opieki zdrowotnej³⁵. Doprowadziło to jednak do wzrostu zadłużenia – gdy w latach 80. XX w. nastąpił kryzys, Zambia została objęta programem SAP. Spowodowało to prywatyzację państwowych przedsiębiorstw, nabytych głównie przez zagranicznych inwestorów, rozmontowanie systemów edukacji i opieki zdrowotnej oraz deprecjację walutynarodowej Zambii.

Jako przykład wpływu programu SAP na politykę handlową, można przedstawić sytuację Burundi, również kraju LDC, współpracującego z MFW od lat 80. XX w. w ramach SAP. Przed przystąpieniem do tego mechanizmu, Burundi prowadziło protekcjonistyczną politykę handlową. Stosowany był szeroki wachlarz ceł importowych, o stawce wahającej się od 68% do 336%, system kontyngentów importowych, zakaz importu produktów konkurujących z produkcją krajową i kontrola nad kursem walutowym. Przedsiębiorstwa importowe musiały również uzyskiwać dodatkową licencję. Program SAP przyniósł liberalizację. Większość licencji importowych miała być udzielana automatycznie. Zniesiono system kontyngentów i zakazów importu aby stymulować konkurencję. Stawki celne obniżono do docelowego zakresu od 20% do 40%. Zniesiono także większość regulacji dotyczących systemu odpraw i podróży zagranicznych, uproszczono procedury

³⁴*Structural Adjustment – a Major Cause of Poverty*, <https://www.globalissues.org/article/3/structural-adjustment-a-major-cause-of-poverty>, dostęp: 08.02.2020.

³⁵*Africa Beyond Bretton Woods, Indigenized will Rise: Justina Mutale*, <http://todaysinsightnews.blogspot.com/2014/12/africa-beyond-bretton-woods-indigenized.html>, dostęp: 06.02.2020.

administracyjne. Utracone dochody z tytułu ceł miały zostać zrekompensowane podwyżką podatku od transakcji, co negatywnie wpłynęło na aktywność gospodarczą w kraju i zmniejszyło korzyści przedsiębiorców z obniżki ceł.³⁶

Programy SAP są często wiązane z niskim tempem rozwoju społecznego lub zjawiskiem neokolonializmu³⁷. Zależność od państw wyżej rozwiniętych przy podejmowaniu wielu decyzji przy uczestnictwie w systemie zliberalizowanego handlu międzynarodowego prowadzi do powstania sytuacji, w której handel między państwami o różnym stopniu rozwoju jest określany jako wolny, lecz nie równy (*unequal trade*)³⁸.

Wolne tempo rozwoju, narastające nierówności oraz poczucie, iż system WTO nie jest najlepszym rozwiązaniem dla długoterminowego rozwoju państw niezamożnych doprowadziło do powstania wśród nich koncepcji alternatywnych systemów integracji gospodarczej. Jedną z nich jest AfCFTA (African Continental Free Trade Area – Afrykańska Kontynentalna Strefa Wolnego Handlu). W 2019 r. zainicjowana została faza operacyjna AfCFTA, która, zrzeszając 54 z 55 państw kontynentu afrykańskiego (jedynym wyjątkiem jest Erytrea), stanowi największą, pod względem liczby członków, strefę wolnego handlu na świecie. Celem tej inicjatywy jest stworzenie wspólnego rynku dóbr i usług, umożliwienie wolnego przepływu inwestycji oraz przedstawicieli środowisk biznesowych na kontynencie, a także utworzenie unii celnej. Jako cel długoterminowy podawane jest również utworzenie unii gospodarczej i walutowej. Korzyści z integracji gospodarczej kontynentu afrykańskiego mogą być ogromne, m.in. ze względu na znaczne zasoby bogactw naturalnych i potencjał niemal 1,3 mld mieszkańców Afryki. W Afryce znajdują się też 33 kraje LDC – 32 z nich są częścią AfCFTA. Integracja może przynieść kontynentowi nowe możliwości – w 2017 r., zaledwie 16,6% łącznego eksportu państw Afryki było skierowanych do innych państw kontynentu. Dla porównania, w Europie było to 68%, a w Azji 59%³⁹. Potężną przeszkodą dla powodzenia tej inicjatywy jest stopień zróżnicowania krajów Afryki pod względem geograficznym, kulturowym i rozwojowym. Konstrukcja i planowany rozwój AfCFTA ma stanowić odbicie procesów integracyjnych, które doprowadziły do powstania UE. Wstępne prognozy sugerują, iż współpraca w ramach AfCFTA może pozwolić na wzrost wartości handlu

³⁶ E. Brown, B. Milward, G. Mohan, A. B. Zack -Williams, *Structural Adjustment: Theory, Practice and Impacts*, Routledge, New York 2000, s. 50–51.

³⁷ D. Cox, M. Pawar, *International Social Work: Issues, Strategies, and Programs*, Sage Publications, London 2006, s. 111–113.

³⁸ *Structural Adjustment – a...*, op. cit.

³⁹ *Africa's new free trade area is promising, yet full of hurdles*, <https://www.weforum.org/agenda/2019/09/africa-just-launched-the-world-s-largest-free-trade-area/>, dostęp: 10.01.2020.

wewnątrzkontynentalnego o 52% do 2025 r.⁴⁰. Oznacza to istnienie potencjału do industrializacji oraz zrównoważonego rozwoju kontynentu – warunkiem jest jednak skoncentrowanie się na rozwoju rynku wewnętrznego, zamiast, jak dotychczas, zewnętrznego.

Liberalizacja polityki handlowej przez państwa niezamożne w stosunkach z wysoko rozwiniętymi partnerami często przynosi negatywne skutki dla rozwoju, lecz w przypadku ułatwienia wymiany z gospodarkami o podobnym poziomie rozwoju, skutki są najczęściej pozytywne.

Współczesny kształt systemu preferencji dla krajów rozwijających się i słabo rozwiniętych w WTO, mimo pozytywnego wpływu na wzrost gospodarczy, ma liczne wady. Mała szczegółowość, dowolność w interpretacji i implementacji obniżają jego efektywność. Mimo obiecujących osiągnięć, takich jak rozwój Aid for Trade czy porozumienie TFA, brakuje rozwiązania dla podstawowego problemu – faktu, iż WTO nie jest organizacją rozwoju, lecz instytucją liberalizacji handlu. Współpracujące z nią ONZ czy MFW, mimo większych możliwości statutowych, nie dysponują zasobami o adekwatnej do wyzwań skali. Warto również podkreślić, iż większość inicjatyw mających minimalizować różnice rozwojowe świata nadal bazuje na zasadzie, że drogą do rozwiązania problemów wynikających z liberalizacji, jest jeszcze większa liberalizacja. Choć jest to pogląd mający uzasadnienie w teoriach ekonomicznych, znaczna większość z nich rozróżnia jedynie państwa, nie zaś grupy interesariuszy wewnątrz nich, przez co nie uwzględnia nierówności w podziale korzyści. Koncentrowanie się jedynie na wzroście gospodarczym, bez uwzględnienia rozwoju społecznego, jest również nadmiernym uproszczeniem. Maksymalnie zliberalizowany handel nie stanowi panaceum na problemy gospodarcze współczesnego świata – nawet w długim okresie – a więc nie stanowi też dobrego rozwiązania dla wszystkich państw. Globalny system handlu, zdominowany przez reżim WTO, pełni w sposób relatywnie efektywny swoją pierwotną misję, niezmienną od czasu porozumienia GATT – maksymalnego obniżania barier handlowych, z nastawieniem na ich aspekt ilościowy i pozytywne następstwa w zakresie wzrostu gospodarczego, przykładając dużo mniejszą wagę do aspektu jakościowego oraz następstw w zakresie rozwoju.

Reforma systemu WTO, celem nakierowania go w większym stopniu na rozwój oraz implementacja bardziej efektywnych rozwiązań, wymagałaby jednak zerwania ze spójnością założeń z podejmowanymi działaniami. WTO oparte jest na zasadzie dążenia do liberalizacji

⁴⁰*Unlocking The Potential Of Africa's Historic Trade Agreement*, <https://www.forbes.com/sites/amyjadesimi/2019/06/17/unlocking-the-potential-of-africas-historic-trade-agreement/#36f4cccd6ae6>, dostęp: 15.02.2020.

handlu – nie zaś na rozwoju, który jest przedmiotem zainteresowania innych podmiotów. Bez zmiany tej podstawowej zasady, wszelkie porozumienia w zakresie łączenia handlu z działaniem na rzecz rozwoju pozostaną nieobligatoryjne, a przez to także nieefektywne. Liberalizacja handlu nie może stanowić celu samego w sobie, lecz musi być widziana jako jedno, nie jedyne, z narzędzi na rzecz zwiększania poziomu dobrobytu – widzianego zarówno jako wzrost gospodarczy, jak i rozwój społeczny.

Bibliografia

Pozycje zwarte

1. Appiah-Adu K., *Governance of the Petroleum Sector in an Emerging Developing Country*, Gower Publishing Farnham 2013.
2. Brown E., Milward B., Mohan G., Zack-Williams A. B., *Structural Adjustment: Theory, Practice and Impacts*, Routledge, New York 2000.
3. Cox D., Pawar M., *International Social Work: Issues, Strategies and Programs*, Sage Publications, London 2006.
4. Gallagher P., *The First Ten Years of the WTO: 1995-2005*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
5. Grynberg R., *WTO at the Margins: Small States and the Multilateral Trading System*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
6. Ingco M. D., Nash J. D., *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington 2004.
7. Ismail F., *Mainstreaming Development in the World Trade Organization*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2005.
8. Lee D., Wilkinson R., *The WTO after Hong Kong: Progress in, and Prospects for, the Doha Development Agenda*, Routledge, New York 2007.
9. Overton J., Murray W. E., Prinsen G., Jr Ulu T. A., Wrighton N., *Aid, Ownership and Development: The Inverse Sovereignty Effect in the Pacific Islands*, Routledge, New York 2019.
10. Petersmann E., *The GATT/WTO Dispute Settlement System*, Kluwer Law International, London 2007.
11. G. C., Schaffer Melendez-Ortiz R., *Dispute Settlement at the WTO: The Developing Country Experience*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

12. Watson I., *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian Perspectives on Official Development Assistance*, Routledge, New York 2014.
13. Zajączkowski M., *Współpraca rozwojowa w ramach Światowej Organizacji Handlu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019.

Źródła internetowe

1. *Africa Beyond Bretton Woods, Indigenized will Rise: Justina Mutale*, <http://todaysinsightnews.blogspot.com/2014/12/africa-beyond-bretton-woods-indigenized.html>.
2. *Africa's natural resources can be a blessing, not an economic curse*, <https://www.theguardian.com/business/economics-blog/2012/aug/06/africa-natural-resources-economic-curse>.
3. *Africa's new free trade area is promising, yet full of hurdles*, <https://www.weforum.org/agenda/2019/09/africa-just-launched-the-world-s-largest-free-trade-area/>.
4. *Are there too many sustainable development goals?*, <https://www.theguardian.com/global-development/2015/mar/20/are-there-too-many-sustainable-development-goals>.
5. *Briefing note: Decisions for least-developed countries*, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_ldc_e.htm.
6. *Can Ghana Avoid the Resource Curse? The Implications of Oil on Democracy and Economic Prosperity*, <https://gareviewnyu.wordpress.com/2018/11/24/can-ghana-avoid-the-resource-curse-the-implications-of-oil-on-democracy-and-economic-prosperity/>.
7. *Cele Zrównoważonego Rozwoju / Sustainable Development Goals*, dostęp: <https://ungc.org.pl/sdg/sustainable-developoment-goals/>.
8. *Côte d'Ivoire: June 1995*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp008_e.htm.
9. *Ethiopia, Long Mired in Poverty, Rides an Economic Boom*, <https://www.nytimes.com/2015/03/04/world/africa/ethiopia-an-african-lion-aspires-to-middle-income-by-2025.html>.

10. *Ethiopia resumes WTO accession negotiations after eight-year pause*,
https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/acc_eth_31jan20_e.htm.
11. *How the global coffee trade played a role in the Rwandan Genocide*,
<https://newint.org/features/2019/04/17/how-global-coffee-trade-played-role-rwandan-genocide>.
12. *Increased access to foreign agricultural markets would help Ghana's reform efforts*,
https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp157_e.htm.
13. *Members hear concerns about EU move on cocoa, accept new African observers*,
https://www.wto.org/english/news_e/news12_e/sps_10jul12_e.htm.
14. *Rwanda: Non-Traditional Exports Buoy International Trade*,
<https://allafrica.com/stories/201911180043.html>.
15. *Structural Adjustment – a Major Cause of Poverty*,
<https://www.globalissues.org/article/3/structural-adjustment-a-major-cause-of-poverty>.
16. *UN recognition of Least Developed Countries (LDC)*,
<https://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/UN-recognition-of-LDCs.aspx>.
17. *United States – Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*,
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds217_e.htm.
18. *Unlocking The Potential Of Africa's Historic Trade Agreement*,
<https://www.forbes.com/sites/amyjadesimi/2019/06/17/unlocking-the-potential-of-africas-historic-trade-agreement/#36f4cccd6ae6>.
19. *US suspends trade benefit for Rwanda over used clothing*,
<https://money.cnn.com/2018/07/31/news/economy/rwanda-us-trade-fight/index.html>.