

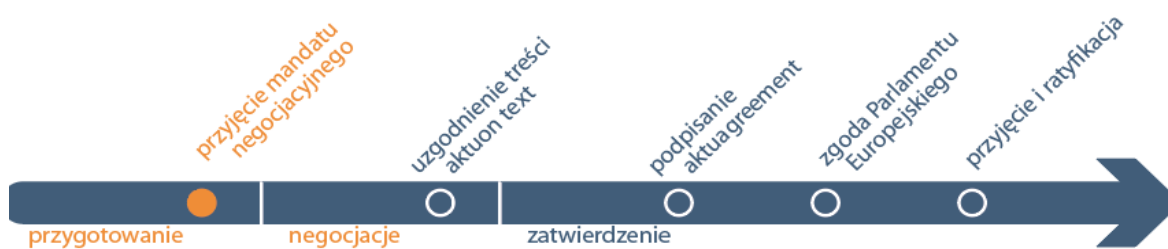
# Przyszłe partnerstwo UE z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (po wygaśnięciu umowy z Kotonu)

## SYNTEZA

Umowa o partnerstwie między Unią Europejską a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) wygaśnie w lutym 2020 r. Głównym wyzwaniem dla Unii Europejskiej jest utrzymanie stosunków w tym regionie przy zachowaniu wierności wartościom zapisanym w traktatach europejskich. Renegocjacja umowy z Kotonu pozwala uporządkować stosunki między państwami AKP a Unią przy uwzględnieniu celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju, a także przeformułowanych strategii europejskich w tych regionach, nowych ambicji państw AKP oraz zmian w równowadze sił na świecie. Negocjacje obejmują również kwestię finansowania.

Zdaniem służb UE sprzyjanie dobrobytowi, stabilności i dobrym rządóm w państwach AKP pozwoliłoby lepiej stawić czoła głębokim przyczynom migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń.

Grupa państw AKP przyjęła swój mandat negocjacyjny w maju 2018 r., a Unia Europejska – w czerwcu 2018 r.; UE proponuje, by umowa składała się z części głównej uzupełnionej o protokoły szczegółowe dla poszczególnych trzech podregionów. Negocjacje rozpoczęły się we wrześniu 2018 r.



## Negocjacje w sprawie nowej umowy o partnerstwie UE-AKP

Właściwa komisja:

Komisja Rozwoju (DEVE)

Sprawozdawca:

Jeszcze nie wyznaczono

## Wprowadzenie

Stosunki między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE) a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) reguluje umowa o partnerstwie podpisana 23 czerwca 2000 r. przez ówczesnych 15 państw członkowskich i 77 państw AKP; umowę znowelizowano w 2005 i 2010 r. Dokument ten, powszechnie nazywany [umową z Kotonu](#), jest obecnie wiążący dla 28 państw członkowskich UE – jako element dorobku wspólnotowego przyjętego przez nowe państwa członkowskie – oraz dla [78 państw AKP](#)<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 95 umowy z Kotonu wygaśnie ona 29 lutego 2020 r. Po tej dacie strony nie będą już dłużej związane postanowieniami umowy, należy zatem opracować nowy akt partnerstwa. Od 2000 r. we wzajemnych stosunkach wysunęły się na pierwszy plan nowe wyzwania, takie jak zwiększone [przepływy migracyjne](#), [zmiana klimatu](#) i [terroryzm](#), a preferencyjne traktowanie handlowe przyznane przez UE państwom AKP stało się nieaktualne.

Wzrost znaczenia gospodarczego i politycznego krajów o średnim dochodzie, w szczególności Chin, zmienił układ sił we [współpracy na rzecz rozwoju](#). Zdaniem niektórych analityków UE straciła część wpływów, ponieważ państwa [Afryki](#), [Karaibów](#) i [Pacyfiku](#) mogą zwrócić się do darczyńców mających mniejsze wymagania w dziedzinie praw człowieka i demokratycznych rządów<sup>2</sup>. Niemniej państwa AKP są nadal przywiązane do idei partnerstwa z UE i do Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), ponieważ środki z tego funduszu są przewidywalne w wymiarze wieloletnim.

## Obecna sytuacja

Partnerstwo AKP-UE, obejmujące jedną piątą ludności świata, jest pod wieloma względami wyjątkowe:

- Bazuje na umowie między 28 państwami członkowskimi UE a 78 państwami AKP, jest zatem prawnie wiążące.
- Jego głównym celem jest ograniczenie, a docelowo wyeliminowanie ubóstwa (art. 1), obejmuje ono jednak wszystkie aspekty wzajemnych stosunków: współpracę na rzecz rozwoju, wymiar polityczny oraz współpracę gospodarczo-handlową, która jest obecnie realizowana w dużej mierze przez [umowy o partnerstwie gospodarczym](#) (zob. ramka poniżej).
- Jednoznacznie odwołuje się do „wszystkich wolności podstawowych i praw człowieka” oraz do zasad demokratycznych opartych na praworządności, przewiduje też sankcje za nieprzestrzeganie tych zasad (art. 9). Mechanizm rozstrzygania sporów jest bardziej rozbudowany i złożony niż w innych umowach międzynarodowych (art. 96).
- Na strukturę instytucjonalną partnerstwa składa się Rada Ministrów, Komitet Ambasadorów i [Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne](#) (art. 14–17).
- Partnerstwo finansowane jest ze specjalnego funduszu, odrębnego od budżetu UE, o wysokości określanej z wyprzedzeniem na kilka lat: [Europejskiego Funduszu Rozwoju](#) (EFR). EFR tworzą bezpośrednie wkłady państw członkowskich UE; w okresie 2014–2020 (11. EFR) wynoszą one 30,5 mld EUR. Wkład państw członkowskich do EFR nie jest proporcjonalny do ich wkładu do budżetu UE.

Przeгляд partnerstwa był przedmiotem [konsultacji publicznych](#) od października do grudnia 2015 r. W oparciu o wyniki tych konsultacji, ukierunkowane wywiady i wkład odpowiednich służb europejskich Komisja Europejska i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) opublikowały w lipcu 2016 r. [wspólną ocenę](#). Najważniejsze wnioski<sup>3</sup> z tej oceny:

- Finansowanie komponentu umowy dotyczącego rozwoju pozwoliło zmniejszyć ubóstwo. Wsparcie budżetowe umożliwiło większy dostęp do podstawowych usług zdrowotnych i edukacyjnych, jednak ich jakość nadal wymaga poprawy. W ocenie stwierdzono, że w niektórych subregionach afrykańskich jakość edukacji jest niewystarczająca.

- [Dialogu politycznego](#) (art. 8 i 9) prowadzonego w różnych formach na szczeblu krajowym lub regionalnym w celu oceny priorytetów określonych przez partnerów i opracowania strategii współpracy nie wykorzystano skutecznie do wsparcia wspólnych interesów na forach międzynarodowych, pomimo kilku sukcesów, takich jak [wspólne stanowiska](#) dotyczące wdrożenia globalnego porozumienia w sprawie klimatu. <http://www.acp.int/fr/content/l-union-europeenne-ue-et-les-79-etats-d-afrique-des-caraibes-et-du-pacifique-unissent-leur-0> Komisja i ESDZ przyznają, że dialog polityczny nie zawsze prowadził do poprawy sytuacji w dziedzinie [praw człowieka](#) i demokracji.
- Część umowy dotycząca współpracy gospodarczej i handlowej wsparła rozwój handlu, chociaż trudno jest dokładnie określić jej wpływ w ujęciu ilościowym. W ocenie stwierdzono, że wynegocjowanie regionalnych umów o partnerstwie gospodarczym wsparło integrację regionalną (zob. ramka poniżej).

#### Umowy o partnerstwie gospodarczym: ukierunkowanie na regionalizację

Na mocy poprzedniej umowy (Lomé IV, 1990–1999) państwa AKP korzystały z preferencyjnego traktowania taryfowego w handlu z państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej. Ta preferencja „geograficzna” była w rzeczywistości odstępstwem od ogólnego porozumienia w sprawie taryf i handlu: zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania z preferencyjnego traktowania przyznanego państwom AKP powinny być skorzystać również inne kraje o podobnym poziomie rozwoju. Dlatego też w umowie z Kotonu przewidziano wynegocjowanie [umów o partnerstwie gospodarczym](#) zgodnych z zasadami Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Umowy o partnerstwie gospodarczym negocjowane na poziomie subregionalnym (Karaiby, region Pacyfiku i pięć grup państw afrykańskich) zawierają różne klauzule handlowe<sup>4</sup>; nie wszystkie te umowy weszły w życie. Niektórzy analitycy uważają, że zapisanie w umowie z Kotonu tego typu zróżnicowanych umów handlowych przyczyniło się do [fragmentacji partnerstwa](#) AKP-UE. Ponadto państwa AKP nie były w stanie wywiązać się z zobowiązania do [wspólnego negocjowania](#) spraw będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, a powiązanych z umowami o partnerstwie gospodarczym. Grupa państw AKP nie zawarła uprzednio umowy ramowej; przeważała wola UE do prowadzenia bezpośrednich negocjacji z podjednostkami regionalnymi.

Komisja Gospodarcza ds. Afryki ONZ uważa, że afrykańskie umowy o partnerstwie gospodarczym mogą negatywnie wpływać na [handel wewnętrzny na kontynencie afrykańskim](#). Skutki te można jednak złagodzić przez wdrożenie [porozumienia w sprawie afrykańskiej strefy wolnego handlu](#) podpisanego przez 44 państwa w marcu 2018 r. W orędziu o stanie Unii w 2018 r. przewodniczący Komisji Europejskiej wezwał do „przekształcenia umów o partnerstwie gospodarczym w [międzykontynentalną umowę o wolnym handlu](#)”.

- Chociaż art. 13 umowy z Kotonu przewiduje współpracę w dziedzinie migracji, we wspólnej ocenie zauważono, że głębokimi przyczynami migracji należy się zająć raczej w innych inicjatywach, wykraczających poza partnerstwo AKP-UE<sup>5</sup>.
- UE ma wyraźnie zróżnicowane podejście do trzech podregionów AKP. Na przykład:
  - UE odgrywa pierwszoplanową rolę w dziedzinie bezpieczeństwa w Afryce, gdzie przemoc polityczna jest bardziej nasiloną, ale już nie na Karaibach czy Pacyfiku. EFR służy też do finansowania projektów, które jednoznacznie nie dotyczą państw Karaibów i Pacyfiku; odbywa się to za pośrednictwem takich instrumentów jak [Instrument na rzecz Pokoju w Afryce](#).
  - Afryka korzysta również z [kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki](#) utworzonego w 2015 r. w reakcji na kryzys migracyjny.

## Cele negocjacyjne Unii Europejskiej

### Komisja Europejska i ESDZ

Na podstawie oceny umowy z Kotonu Komisja Europejska i ESDZ opublikowały pod koniec 2016 r. [wspólny komunikat](#) przedstawiający ich wizję przyszłego partnerstwa. Planowany scenariusz ujęto w grudniu 2017 r. w [zaleceniu dotyczącym decyzji](#) Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji; zakłada on zawarcie ogólnej umowy („części głównej”) między UE a wszystkimi państwami AKP, do której dołączone zostaną szczegółowe protokoły odpowiednio dla Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Te protokoły regionalne mają uwzględniać rozbieżne interesy każdego z tych trzech subregionów oraz strategiczne interesy UE w każdym z nich. „Część główna” ma obejmować sprawy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania i takie, w których różnicowanie geograficzne nie ma znaczenia, np. zmianę klimatu, prawa człowieka, poszanowanie zasad demokracji i praworządność.

Komisja i ESDZ uważają, że w interesie UE leży wspieranie stabilności, odporności i dobrobytu jej partnerów, aby nie dopuścić do „negatywnych skutków dla bezpieczeństwa i dobrobytu gospodarczego UE i jej obywateli” oraz zająć się głębokimi przyczynami migracji nieuregulowanej i przymusowej. Cele UE można ująć w sześć priorytetów:

1. wspieranie pokojowo nastawionych i demokratycznych społeczeństw;
2. trwałe i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy oraz godne miejsca pracy;
3. zarządzanie migracją i mobilnością, by „przekształcić je w perspektywy na przyszłość”;
4. wspieranie rozwoju społecznego i godności ludzkiej;
5. ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianie klimatu;
6. obrona wspólnych interesów na forach ogólnoświatowych.

### Państwa członkowskie i Rada UE

Współpraca na rzecz rozwoju należy do [kompetencji dzielonych](#) między Unię Europejską i jej państwa członkowskie. Dla 13 państw członkowskich, które przystąpiły do UE po 2000 r., dyskusje w sprawie nowej umowy z Kotonu są pierwszą okazją do wyrażenia opinii na temat przyszłości stosunków AKP-UE. Te nowe państwa członkowskie nie mają jednak tak silnych związków z którymkolwiek z tych regionów jak 15 państw członkowskich, które podpisały umowę w 2000 r. – dziesięć z nich miało kolonie w obecnych państwach AKP. Na równowagę sił i poziom finansowania może wpłynąć również przyszłe [wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii](#) (brexit), gdyż wiele państw AKP ma ze Zjednoczonym Królestwem bliskie powiązania, zwłaszcza handlowe.

Państwa członkowskie zaaprobowaly zasadę prawnie wiążącego charakteru partnerstwa i jego kompleksowość. W mandacie UE proponuje się rozszerzenie partnerstwa poza państwa AKP, na Amerykę Łacińską i Afrykę Północną, nie określono jednak jeszcze praktycznych szczegółów. Główny punkt sporny między państwami członkowskimi dotyczy polityki migracyjnej. Dyskusje na ten temat [opóźniły przyjęcie](#) mandatu negocjacyjnego. Państwa członkowskie są również [podzielone](#) w kwestii włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu UE, głównie dlatego, że takie „ubudżetowanie” miałyby dla nich odmienne skutki finansowe; ten aspekt partnerstwa wykracza poza oficjalne negocjacje nad nową umową, ale z pewnością będzie poruszany w dyskusjach (zob. niżej: „Proces negocjacyjny”).

### Stanowisko Parlamentu Europejskiego

Parlament ściśle monitoruje rozwój [współpracy AKP-UE](#) za pośrednictwem Komisji Rozwoju (DEVE). Odgrywa również istotną rolę w instytucjonalnych ramach umowy, gdyż 78 posłów do PE zasiada we Wspólnym Zgromadzeniu Parlamentarnym wraz z 78 parlamentarzystami z państw AKP. Wejście w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. zmieniło zasady negocjacji: Parlament Europejski będzie

odgrywał [większą rolę](#) w opracowaniu przyszłego aktu partnerstwa AKP-UE, ponieważ przyjęcie aktów określających zasady funkcjonowania nowego partnerstwa będzie wymagało jego zgody.

14 czerwca 2018 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie zbliżających się negocjacji na temat nowej umowy o partnerstwie między UE a państwami AKP. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi stanowiskami Parlament zatwierdził główne elementy wniosku Komisji, w szczególności prawnie wiążący charakter części głównej i protokołów regionalnych. Parlament przyjął następujące zalecenia:

- Partnerstwo powinno być ukierunkowane na realizację Agendy Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i na walkę z ubóstwem. Powinno wspierać zrównoważony rozwój rolnictwa w obliczu zmian klimatu.
- W rozdziale poświęconym prawom człowieka należy wyraźnie wymienić formy dyskryminacji, z którymi należy walczyć (na tle seksualnym, etnicznym, religijnym itd.), oraz umieścić wzmiankę o prawach seksualnych i reprodukcyjnych.
- Należy zintensyfikować dialog polityczny i wprowadzić silny mechanizm monitorowania.
- Punkty dotyczące zarządzania legalną migracją powinny być bardziej ambitne, współmierne do znaczenia walki z migracją nieuregulowaną.
- Parlamenti krajowe, władze lokalne, społeczeństwo obywatelskie i sektor prywatny powinny być w większym stopniu zaangażowane w programowanie, monitorowanie i ocenę priorytetów partnerstwa.
- Należy rozszerzyć wymiar parlamentarny. Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne powinno być „ściśle zaangażowane we wdrażanie umowy”, a protokoły regionalne powinny przewidywać coroczne spotkania posłów do Parlamentu Europejskiego i posłów z odnośnych krajów, przy czym Parlament Panafrykański powinien odgrywać istotną rolę w protokole UE-Afryka.

W [rezolucji](#) z października 2016 r. Parlament zaapelował również, aby:

- umowy o partnerstwie gospodarczym włączono do nowego partnerstwa i kontrolowano pod kątem poszanowania praw człowieka oraz norm społecznych i środowiskowych;
- Europejski Fundusz Rozwoju włączono do budżetu UE; Parlament zaapelował również, aby Instrument na rzecz Pokoju w Afryce był finansowany ze środków innych niż EFR oraz aby na nowe projekty dotyczące migracji nie przeznaczać środków przydzielonych na finansowanie rozwoju.

## Przygotowanie umowy

### Po stronie Unii Europejskiej

Przegląd partnerstwa, wpisany do rocznego programu prac Komisji od 2015 r., zaprezentowano w listopadzie 2016 r. we [wspólnym komunikacie](#) Komisji i ESDZ sporządzonym na podstawie oceny z lipca 2016 r. (zob. wyżej: „Obecna sytuacja”).

Komisja Europejska i ESDZ zaproponowały nowe partnerstwo obejmujące „część główną” i trzy protokoły regionalne, by uwzględnić nowe interesy strategiczne UE i zróżnicowany rozwój trzech subregionów grupy AKP (zob. tabela niżej). W [ocenie skutków](#) dołączonej do wspólnego komunikatu wykluczono zarówno możliwość zawarcia jednej umowy, jak i umowy bez części głównej. Państwa AKP zostały wcześniej poinformowane o tym podejściu przez [koordynatorów wysokiego szczebla](#) powołanych przez europejskiego komisarza ds. rozwoju.

Rada do Spraw Zagranicznych na posiedzeniu [22 stycznia 2018 r.](#) omówiła zalecenie Komisji i zaaprobowała koncepcję części głównej w połączeniu z trzema protokołami regionalnymi. 21 czerwca 2018 r. Rada przyjęła [wytyczne negocjacyjne](#).

**Tabela 1 – Kształt nowego partnerstwa proponowany przez Unię Europejską**

| Charakter i zakres stosowania  |
|--|
| <p><b>Główne cele:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tworzenie „pokojoych i odpornych państw i społeczeństw”;</li> <li>- „wspieranie rozwoju sektora prywatnego i pogłębianie integracji regionalnej”;</li> <li>- wspieranie przechodzenia „do niskich emisji gazów cieplarnianych”; - „wyeliminowanie ubóstwa”;</li> <li>- „skuteczna walka z terroryzmem”;</li> <li>- „czerpanie korzyści z dobrze zarządzanej migracji”; - „powstrzymanie migracji nieuregulowanej”;</li> <li>- „pełne wywiązywanie się” z międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka, podstawowych wolności i zasad demokracji;</li> <li>- zajmowanie „wspólnego stanowiska na arenie światowej”.</li> </ul> <p><b>Proponowana forma</b></p> <p>Umowa składająca się z „części głównej i trzech partnerstw regionalnych”.</p> <p>„Umowa otwarta na państwa trzecie” i „uwzględniająca szczególne problemy regionów najbardziej oddalonych oraz krajów i terytoriów zamorskich UE”.</p> <p>„Umowa bazująca na podstawowych wartościach i zasadach określonych w umowie o partnerstwie z Kotonu [...], a także umacniająca te wartości i zasady”.</p> <p><b>Struktura instytucjonalna</b></p> <p>„Dostosowana do potrzeb, skuteczna, prostsza i elastyczna”.</p> <p>„Przejrzysty podział pracy między podmiotami krajowymi, regionalnymi i subregionalnymi”.</p> <p>„Umocnianie roli parlamentów, władz lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego”.</p>   |
| Część główna   |
| <p><b>Wspólne postanowienia</b></p> <p>Wspólne postanowienia („nieodłączny element priorytetów każdego partnerstwa regionalnego”) odzwierciedlają powyższe cele. Cele partnerstwa „wspierane przez system prawnie wiążący”, będące przedmiotem „prowadzonego regularnie dialogu politycznego”.</p> <p><b>Priorytety strategiczne</b></p> <p>Tytuł I – Prawa człowieka, podstawowe wolności, demokracja, praworządność i dobre rządy</p> <p>Tytuł II – Rozwój społeczny i godność ludzka (usługi społeczne, równouprawnienie płci, bezpieczeństwo żywnościowe, odporność, współpraca naukowa i kulturalna)</p> <p>Tytuł III – Zrównoważony rozwój gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu (zwłaszcza rozwój inwestycji prywatnych)</p> <p>Tytuł IV – Zrównoważenie środowiskowe, zmiana klimatu i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi</p> <p>Tytuł V – Pokój, bezpieczeństwo i sprawiedliwość (zintegrowana współpraca w walce z przyczynami i skutkami – współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym)</p> <p>Tytuł VI – Migracja i mobilność (współpraca „w powstrzymaniu nieuregulowanych przepływów migracyjnych” oraz przyjęcie „skutecznej polityki integracji”)</p> <p><b>Współpraca międzynarodowa</b></p> <p>Ta część przewiduje, że strony zgodzą się „stosować lub tworzyć odpowiednie mechanizmy koordynacji, aby jak najskuteczniej współpracować na forum ONZ, Światowej Organizacji Handlu i innych struktur międzynarodowych”. Przewiduje się możliwość stowarzyszenia z innymi partnerami.</p> |

| Partnerstwa regionalne (protokoły)   |   |  |
|--|---|--|
| UE-Afryka  | UE-Karaiby  | UE-Pacyfik   |
| <p>Zgodnie ze <a href="#">strategią Afryka-UE</a> w partnerstwie nadano większą rolę dialogowi z Unią Afrykańską i uwzględniono stosunki z państwami Afryki Północnej, regionami najbardziej oddalonymi UE oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ).</p> <p>Obszary priorytetowe: pokój i stabilność; prawa człowieka, demokracja i dobre rządy; rozwój społeczny; zrównoważony rozwój gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu; mobilność i migracja; działania na rzecz klimatu oraz zrównoważone zarządzanie zasobami i urbanizacją.</p>  | <p>Zastępuje <a href="#">strategię UE-Karaiby</a> i uwzględnia regiony najbardziej oddalone i KTZ (tym ostatnim można w partnerstwie przyznać rolę obserwatora). Szczególną uwagę zwrócono na Haiti, jedyny w regionie „kraj najsłabiej rozwinięty”.</p> <p>Obszary priorytetowe: działania na rzecz klimatu i różnorodności biologicznej, zapobieganie klęskom żywiołowym i łagodzenie ich skutków; zwalczanie przestępczości (w tym przestępstw finansowych); dobre zarządzanie i spójność społeczna.</p> | <p>Porządkuje <a href="#">dotychczasowe stosunki</a>, a także uwzględnia położone w tym regionie KTZ, którym można w partnerstwie przyznać rolę obserwatora.</p> <p>Obszary priorytetowe: działania na rzecz klimatu i różnorodności biologicznej; zrównoważona gospodarka związana z morzem (rybołówstwo, akwakultura), energią i handlem; bezpieczeństwo na morzu; środki dotyczące rajów podatkowych; równouprawnienie płci, rozwój społeczny i spójność społeczna.</p> |
| Zróżnicowana współpraca  |   |  |
| <p>Umowa będzie zachętą do uruchomienia „środków finansowych i innych środków wdrażania ze wszystkich dostępnych źródeł (publicznych i prywatnych, krajowych i międzynarodowych)” oraz zapewni skuteczność pomocy rozwojowej.</p> <p>UE zobowiąże się „koncentrować swoją pomoc finansową tam, gdzie jest najbardziej potrzebna i gdzie może wywrzeć największy wpływ – szczególnie w krajach najsłabiej rozwiniętych oraz w krajach znajdujących się w sytuacjach niestabilności i konfliktu”.</p> <p>Państwa AKP będą musiały zobowiązać się, że „zwiększą skuteczność i efektywność swoich wydatków publicznych i [...] usprawnią pobór dochodów”, będą zwalczać korupcję, uchylanie się od opodatkowania i unikanie opodatkowania oraz nielegalne przepływy finansowe, „w tym w rajach podatkowych”.</p>   |   |  |
| Ramy instytucjonalne   |   |  |
| <p>Zarządzanie każdym <b>partnerstwem regionalnym</b> zostanie powierzone regionalnej radzie ministerialnej. Strategiczne kierunki będą określane na szczytach szefów państw lub rządów. Każde partnerstwo będzie obejmować element parlamentarny i mechanizmy dialogu z władzami lokalnymi, społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym. Organizacje regionalne będą miały do odegrania „istotną rolę” w zarządzaniu partnerstwami.</p> <p>Zarządzanie <b>częścią główną</b> zostanie powierzone „radzie ministerialnej UE-AKP”, która będzie się zbierać „co do zasady [...] co trzy lata”; sekretariat grupy państw AKP i Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne nie zostały wprost wymienione.</p> <p>Zostanie wprowadzony mechanizm <b>rozwiązywania sporów</b>.</p> <p>Do umowy będą mogli przystąpić <b>państwa trzecie</b>; w przypadku partnerstwa UE-Afryka w podejmowaniu decyzji będą mogły brać udział państwa Afryki Północnej (nienależące do grupy państw AKP).</p> |   |  |

Źródło informacji i cytatów: Rada Unii Europejskiej, [wytyczne negocjacyjne](#).

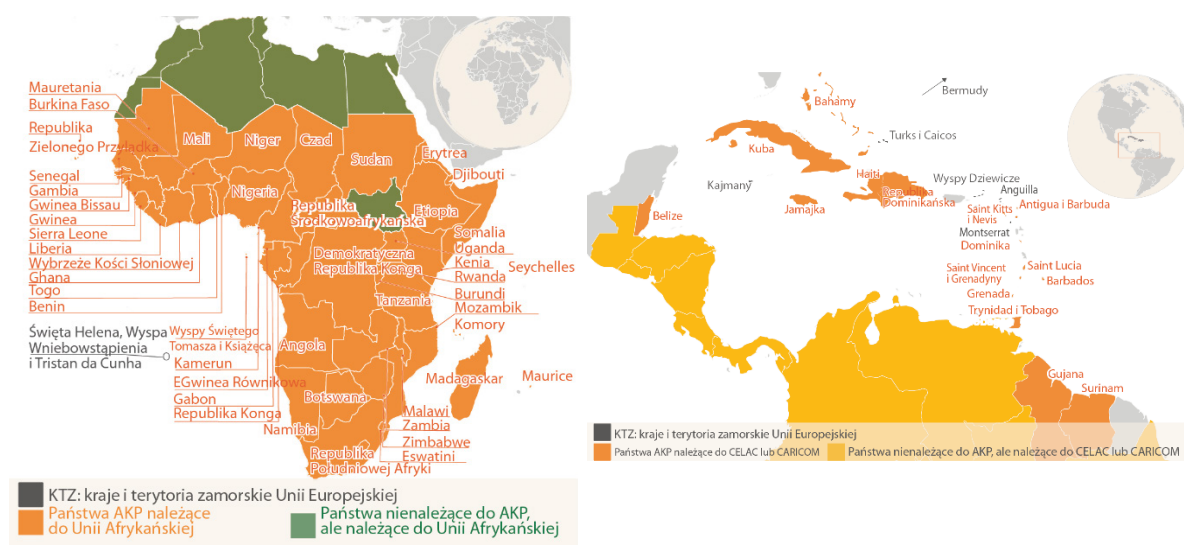
## Ze strony grupy państw AKP

W okresie refleksji, który rozpoczął się od posiedzenia w Sipopo (Gwinea Równikowa, 2012 r.), szefowie państw i rządów AKP zobowiązali się do zachowania [jedności jako grupa](#) i rozwijania stosunków południe-południe. Szefowie państw i rządów AKP chcą poprawić [autonomię finansową](#) grupy państw AKP dzięki utworzeniu fundacji i wprowadzeniu innych form finansowania rozwoju.

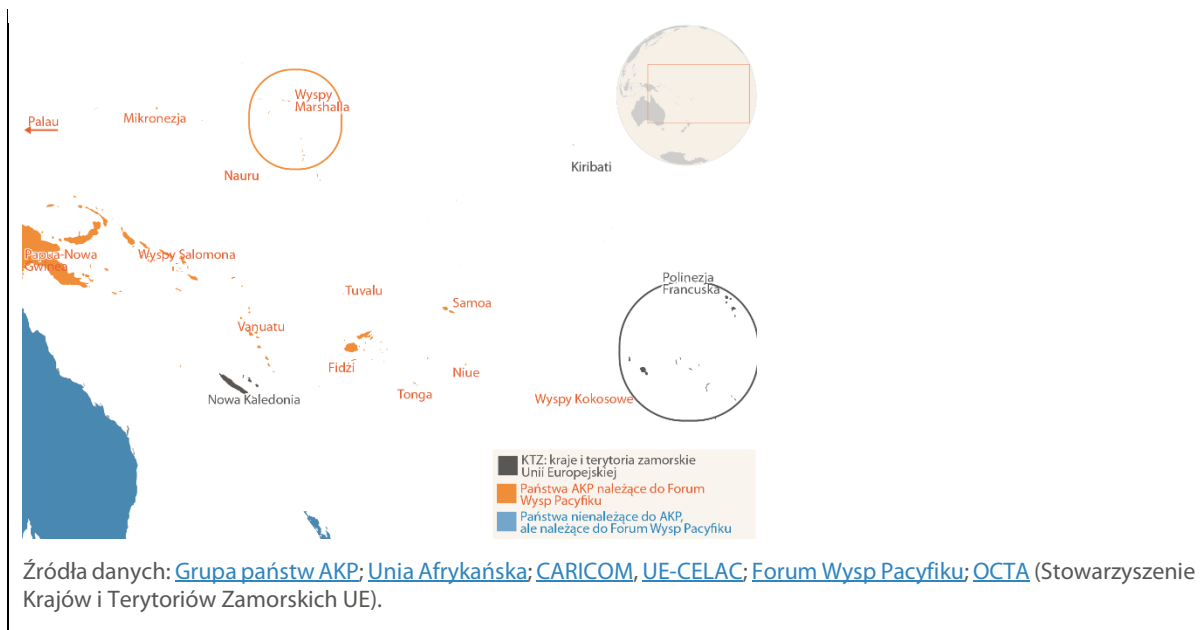
Grupa państw AKP przyjęła swój [mandat negocjacyjny](#) w maju 2018 r. Wyraziła przywiązanie do zarezerwowanego dla niej finansowania z wieloletnimi przydziałami środków, czyli mechanizmu podobnego do EFR w jego obecnej formie. W wielu kwestiach mandat negocjacyjny grupy państw AKP jest zbliżony z propozycjami Komisji Europejskiej. Wyraźne rozbieżności rysują się jednak w dwóch aspektach:

- co do formy – w mandacie nie proponuje się „umowy ramowej” z protokołami regionalnymi, lecz **jedną umowę**<sup>6</sup> z trzema filarami: (i) handel, inwestycje i usługi; (ii) współpraca na rzecz rozwoju, nauka i technologia, badania naukowe i innowacje; (iii) dialog polityczny i obrona praw;
- co do treści, w odniesieniu do zarządzania przepływami migracyjnymi – w mandacie negocjacyjnym grupy państw AKP stwierdzono, że należy lepiej uwzględnić migrację wewnętrzną między państwami AKP oraz do wpisać do przyszłej umowy **dobrowolny charakter powrotów** do kraju pochodzenia, a także wprowadzić zakaz wykorzystywania pomocy rozwojowej w negocjacjach dotyczących kontroli granicznych<sup>7</sup>.

Mapy – Przynależność do grupy państw AKP nie pokrywa się z członkostwem w innych grupach regionalnych







## Proces negocjacyjny

W imieniu grupy państw AKP negocjacje prowadzi [Robert Dussey](#), minister spraw zagranicznych, współpracy i integracji afrykańskiej Togo, zaś w imieniu UE – [Neven Mimica](#), unijny komisarz ds. współpracy międzynarodowej i rozwoju. Negocjacje rozpoczęły się oficjalnie [28 września 2018 r.](#)

Dotychczas odbyło się kilka „technicznych” posiedzeń negocjacyjnych. Szczegółowe informacje o punktach umowy i trudnościach negocjacyjnych nie są jawne, ale [14 grudnia 2018 r.](#) oraz [4 kwietnia i 23 maja 2019 r.](#) główni negocjatorzy przekazali wyniki zatwierdzone na szczeblu politycznym.

- W pierwszej rundzie negocjacji, rozpoczętej w październiku 2018 r., uzgodniono metody negocjacji, status przyszłej umowy i jej ogólną strukturę: obie strony zaaprobowaly koncepcję części głównej i protokołów regionalnych.
- 25 stycznia 2019 r. rozpoczęła się druga runda negocjacji technicznych: dotyczy ona treści części głównej i niektórych priorytetów strategicznych. Negocjacje dotyczące trzech segmentów regionalnych oficjalnie rozpoczęto 4 kwietnia 2019 r. Dialogi na wysokim szczeblu między negocjatorami z ramienia UE a negocjatorami z ramienia państw [Pacyfiku](#) (26 lutego 2019 r.), [Karaibów](#) (15 kwietnia 2019 r.) i Afryki (3 maja 2019 r.) umożliwiły wcześniejsze omówienie ewentualnych priorytetów poszczególnych protokołów regionalnego.

Negocjacje w sprawie odrębnych umów regionalnych powinny umożliwić uspojnienie ich ze strategiami wprowadzonymi po zawarciu umowy z Kotonu (UE-Afryka, UE-Karaiby, partnerstwo UE-Pacyfik). Strategie te mogą być odpowiednimi ramami dyskusji nad przyszłymi protokołami regionalnymi. W szczególności wspólna strategia Afryka-UE sprawdziła się jako platforma dialogu politycznego w obszarach bezpieczeństwa, migracji i zrównoważonego rozwoju. Strategie te obejmują jednak państwa nienależące do grupy AKP, które nie są bezpośrednio zaangażowane w toczące się negocjacje. UE zaproponowała co prawda, by w przyszłym partnerstwie AKP-UE lepiej uwzględnić stosunki z państwami Afryki Północnej, krajami i terytoriami zamorskimi oraz regionami najbardziej oddalonymi, jednak reprezentujące je organizacje (zob. mapy) mogą tylko oferować wsparcie techniczne i być obserwatorami w negocjacjach.

Przewiduje się, że negocjacje potrwają co najmniej do października 2019 r. Negocjatorzy założyli również, że nowy dokument może nie być gotowy przed wygaśnięciem umowy z Kotonu z końcem lutego 2020 r., i przewidzieli [przepisy przejściowe](#) mające przedłużyć jej obowiązywanie. Uroczystość [podpisania](#) nowej umowy odbędzie się w Samoa.

## Zmiany, które ma wprowadzić nowa umowa

Na obecnym etapie negocjacji nie ustalono jeszcze kształtu nowego partnerstwa. Poniższe rozważania to zatem tylko domysły<sup>8</sup>.

Jeśli chodzi o definicję **wspólnych wartości**, niektóre państwa AKP mogą niechętnie odnosić się do faktu, że w umowie „głównej” ma się znaleźć uznanie roli [Międzynarodowego Trybunału Karnego](#) czy [praw osób LGBTI](#) – w tej ostatniej kwestii występują również [różnice zdań](#) między państwami członkowskimi UE.

W obecnej propozycji UE [jednoznacznie uwypuklono kwestię migracji](#). W mandacie negocjacyjnym przypomniano, że przyszła umowa powinna „uwzględniać” międzynarodowe zobowiązania w zakresie ochrony uchodźców oraz że strony „zobowiążą się do przyjęcia skutecznej polityki integracji” migrantów o uregulowanym statusie. W związku z migracją nieuregulowaną UE chce zacieśnić współpracę w dziedzinie zarządzania granicami i zwalczania przemytu migrantów oraz wprowadzić bardziej wiążące przepisy dotyczące „prawnego obowiązku” readmisji nielegalnych migrantów. Natomiast w mandacie negocjacyjnym grupy państw AKP zaproponowano rozwiązanie przeciwne – „procesy powrotu i readmisji w krajach pochodzenia na zasadzie dobrowolności”.

Główny negocjator z ramienia państw AKP przypomniał, że [kwestia migracji](#) nie powinna przysłaniać innych tematów dyskusji, takich jak rozwój przemysłowy państw AKP.

W obu mandatach negocjacyjnych wyraźnie stwierdza się, że przyszła umowa AKP-UE musi umożliwić osiągnięcie **celów zrównoważonego rozwoju (SDG)** przyjętych przez ONZ. Należy utrzymać te [elementy](#) obecnej umowy, które już są zgodne z duchem celów zrównoważonego rozwoju, np. nacisk na rozwój społeczny czy przeciwdziałanie zmianie klimatu. Inne aspekty wymagają poprawy. UE jako główny darczyńca ma większą [siłę negocjacyjną](#) niż państwa AKP, jeśli chodzi o wskazanie priorytetów umowy z Kotonu, które należy wdrożyć. W duchu [celu 17](#) należy znaleźć lepszą równowagę między partnerami, zwłaszcza przez znalezienie własnych źródeł finansowania dla państw AKP. Cel ten wymaga również większego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego i społeczności lokalnych. Aby zwiększyć skuteczność tego uczestnictwa, w wielu krajach trzeba będzie przełamać niechęć rządu centralnego, usunąć słabości aparatu administracyjnego czy lepiej edukować organizacje społeczeństwa obywatelskiego, by przygotować je do negocjowania kwestii technicznych.

[Należy jeszcze doprecyzować role poszczególnych instytucji](#): wspólnych instytucji UE-AKP, instytucji grupy państw AKP czy też instytucji regionalnych, np. Unii Afrykańskiej. W komunikacie z listopada 2016 r. Komisja i ESDZ opisują wspólne ramy instytucjonalne AKP-UE jako „przydatne do wymiany doświadczeń”, ale „zbyt ociążałe i ograniczające”, a w mandacie negocjacyjnym Rady wyraźnie poparto podejmowanie i wdrażanie decyzji na szczeblu regionalnym. Grupa państw AKP może nie chcieć przekazywać uprawnień władzom regionalnym Afryki, Karaibów czy Pacyfiku; władze te niekoniecznie będą chciały wejść w skład organów koordynujących AKP. [Unia Afrykańska](#) poinformowała, że chciałaby umowy z Afryką „oddzielonej od kontekstu AKP”. Komisja Europejska zaproponowała, aby stosunki UE z państwami AKP i poszczególnymi organizacjami regionalnymi, do których te państwa należą, opierały się na „zasadach [pomocniczości i komplementarności](#)”. Te podmioty trzecie mogłyby uzyskać status obserwatora w strukturach nowego partnerstwa.

Ponadto tematem rozmów jest również przyszłość **Europejskiego Funduszu Rozwoju**, chociaż wykracza to poza negocjacje w sprawie przyszłego partnerstwa; jedenasty okres programowania EFR kończy się w 2020 r., w tym samym czasie co umowa z Kotonu. Dyskusje o przyszłej formie EFR, o jego szczególnym miejscu względem instrumentów finansowania polityki zewnętrznej włączonych do budżetu UE oraz o środkach kontroli również wpłyną na kształt nowego partnerstwa<sup>9</sup>. Co istotne, wniosek Komisji Europejskiej w sprawie [wieloletnich ram finansowych 2021–2027](#) przewiduje włączenie EFR do budżetu ogólnego UE, z odstępstwami od zasady jednoroczności budżetowej, by odzwierciedlić specyfikę EFR, gdzie kwoty niewydane w danym roku

można przenieść na kolejny rok zamiast zwracać je do budżetu ogólnego. Grupa państw AKP i [niektóre państwa członkowskie UE](#) mają jednak zastrzeżenia do tego modelu, gdyż ich zdaniem powstałoby ryzyko „naruszania nienaruszalnych” funduszy przeznaczonych dla AKP.

## Opinie zainteresowanych stron<sup>10</sup>

### Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP-UE

W [rezolucji z grudnia 2015 r.](#) w sprawie 40 lat partnerstwa, a następnie w deklaracjach z [2016 r.](#) i [2018 r.](#) Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP-UE (ACP) z zadowoleniem przyjęło ramy AKP-UE jako podstawowe narzędzie wzajemnego zrozumienia, a jednocześnie wezwało, by dostosować je do celów zrównoważonego rozwoju. ACP popiera zaproponowane przez UE zróżnicowanie regionalne i traktowanie Afryki jako „jednego podmiotu”. Zgromadzenie chciałoby zachować specyfikę Europejskiego Funduszu Rozwoju, tj. współpracę przy programowaniu i przewidywalność zasobów, ale przypomina również, że trzeba lepiej zarządzać zasobami publicznymi i znaleźć inne źródła finansowania, zwłaszcza z sektora prywatnego. Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne oczekuje, że parlamenty krajowe i społeczeństwo obywatelskie będą bardziej zaangażowane w przygotowanie przyszłego partnerstwa, a także po jego wejściu w życie. Zgromadzenie „zamierza odgrywać centralną rolę w partnerstwie AKP-UE po 2020 r.” i „ubolewa”, że Komisja i ESDZ nie wspomniały o tym w komunikacie z listopada 2016 r.

### Spółeczeństwo obywatelskie

CONCORD, [konfederacja organizacji pozarządowych](#) zajmujących się rozwojem, podkreśla, że w części głównej należy umieścić wyraźne odniesienia do innych zobowiązań międzynarodowych, w tym do celów zrównoważonego rozwoju. Należy jednoznacznie wskazać w treści umowy najistotniejsze punkty dotyczące praw człowieka, zapobiegania konfliktom i przeciwdziałania zmianie klimatu oraz jasno określić mechanizmy rozliczalności, mające zastosowanie również do umów o partnerstwie gospodarczym. Organizacje pozarządowe wzywają również do przyjęcia precyzyjnych i wiążących przepisów dotyczących udziału społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ zapisy umowy z Kotonu nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Organizacje pozarządowe zgadzają się z ogólnymi założeniami partnerstw regionalnych, wyrażają jednak zaniepokojenie nakazową postawą Komisji Europejskiej, gdyż ich zdaniem zakres tych partnerstw powinni określić w drodze negocjacji wszyscy zainteresowani partnerzy.

Europejska Konfederacja Związków Zawodowych i Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych opublikowały [wspólne stanowisko](#): apelują w nim, aby nowe partnerstwo propagowało godne warunki pracy, wolność zrzeszania się i zmniejszanie nierówności płacowych. Zdaniem obu konfederacji zasady te powinny być centralnym punktem w rozdziałach o handlu i inwestycjach. Konfederacje te wzywają do renegotjacji umów o partnerstwie gospodarczym, a w szczególności do umieszczenia w nich wiążących przepisów dotyczących prawa pracy, wymagających ratyfikacji i wdrożenia [konwencji](#) Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Konfederacja BUSINESSEUROPE zrzeszająca [europejskie stowarzyszenia przedsiębiorców i pracodawców](#) uznała, że obecna umowa z Kotonu nie wystarcza do zapewnienia rozwoju gospodarczego państw AKP i zwiększenia obecności przedsiębiorstw europejskich na tych rynkach. Organizacja ta opowiada się za [większym udziałem sektora prywatnego](#) w przyszłym partnerstwie i za tym, by fundusze europejskie wykorzystywać w większym stopniu na pomoc bezpośrednią dla sektora prywatnego niż na wsparcie budżetowe.

## DODATKOWA ANALIZA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Legislative Train Schedule: [Post-Cotonou: towards a renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific](#), EPRS, Parlament Europejski, comiesięczna aktualizacja.

Kononenko V., [A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific](#), Initial appraisal of an impact assessment, EPRS, Parlament Europejski, kwiecień 2018 r.

Inne dokumenty opublikowane przez służby Parlamentu na temat [stosunków AKP-UE](#) i [umów o partnerstwie gospodarczym](#) są dostępne na stronie internetowej <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>.

## INNE ŹRÓDŁA

[Kalendarium: Prace nad kształtem partnerstwa UE-AKP po 2020 r.](#), główne dokumenty Rady, Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Rada Unii Europejskiej, [Wytyczne negocjacyjne dotyczące Umowy o partnerstwie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z drugiej strony](#), 21 czerwca 2018 r.

[Mandat negocjacyjny AKP dotyczący umowy o partnerstwie z Unią Europejską zastępującej umowę z Kotonu](#), przyjęty 30 maja 2018 r. na 107. posiedzeniu Rady Ministrów AKP, które odbyło się w Lomé (Togo).

## PRZYPISY

- <sup>1</sup> Zob. mapy. Do grupy państw AKP i do partnerstwa dołączył Timor Wschodni, po uzyskaniu niepodległości w 2002 r.; rozpoczętej w 2012 r. procedury przystąpienia Sudanu Południowego do grupy państw AKP jeszcze nie sfinalizowano. Dwa państwa członkowskie AKP nie są związane umową z Kotonu: Kuba, która nie podpisała umowy, oraz [Sudan](#), który nie ratyfikował umowy zmienionej w 2010 r. Oba te kraje uczestniczą jednak w negocjacjach w sprawie przyszłej umowy.
- <sup>2</sup> Studia przypadków skłaniają do bardziej zniuansowanej analizy: zob. zwłaszcza A. Were, [Debt trap? Chinese loans and Africa's development options](#) [Pułapka zadłużenia? Chińskie pożyczki a możliwości rozwojowe dla Afryki], SAIIA, 2019, oraz przypisy [w drugiej edycji niniejszego briefingu](#).
- <sup>3</sup> Zob. bardziej szczegółowe streszczenie w [pierwszej edycji niniejszego briefingu](#) lub samą ocenę ([Wspólny dokument roboczy służb Komisji – Ocena umowy o partnerstwie z Kotonu](#), 15 lipca 2016 r.).
- <sup>4</sup> Zob. [analizy](#) Biura Analiz Parlamentu Europejskiego dotyczące poszczególnych umów o partnerstwie gospodarczym.
- <sup>5</sup> Np. w globalnym podejściu UE do kwestii migracji i mobilności ([GPMM](#)), [Europejskim programie w zakresie migracji](#) lub [Planie działania z Valletty uzgodnionym między UE a Afryką](#). Konsultacje polityczne i koordynacja strategii odbywają się w procesie dialogu między UE a Afryką, poświęconego migracji i rozwojowi ([proces z Rabatu](#)) oraz w ramach inicjatywy w sprawie szlaku migracyjnego z Rogu Afryki do UE ([proces chartumski](#)); uczestniczą w nich państwa członkowskie UE, państwa afrykańskie – w tym Afryki Północnej – i państwa trzecie.
- <sup>6</sup> [Mandat negocjacyjny grupy państw AKP](#), maj 2018 r., części II i III.
- <sup>7</sup> [Ibid.](#), pkt 156–159.
- <sup>8</sup> Informacje zawarte w niniejszym briefingu są aktualizowane w miarę postępów w negocjacjach.
- <sup>9</sup> Więcej informacji na temat dyskusji o Europejskim Funduszu Rozwoju można znaleźć w: A. D'Alfonso, [Europejski Fundusz Rozwoju: Czy wspólna współpraca na rzecz rozwoju powinna zostać włączona do budżetu UE?](#), EPRS, Parlament Europejski, listopad 2014 r., oraz w opublikowanych niedawno dokumentach: [Zewnętrzna ocena 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju \(EFR\)](#), Komisja Europejska, czerwiec 2017 r., i [Następne wieloletnie ramy finansowe \(WRF\) a jedność budżetu UE](#), Parlament Europejski, listopad 2017 r.
- <sup>10</sup> Ta sekcja ma tylko przybliżyć debatę na temat negocjacji i nie prezentuje wyczerpująco wszystkich wyrażonych opinii. Więcej informacji można znaleźć w publikacjach wymienionych w części „Dodatkowa analiza Parlamentu Europejskiego”.

## ZASTRZEŻENIE PRAWNE I PRAWO AUTORSKIE:

Niniejszy dokument został przygotowany z myślą o posłach do Parlamentu Europejskiego i jego pracownikach i zawiera informacje, które mogą być pomocne w pracach parlamentarnych. Wyłączną odpowiedzialność za jego treść ponoszą autorzy, a wyrażonych w nim opinii nie należy traktować jako oficjalnego stanowiska Parlamentu. Kopiowanie i tłumaczenie w celach niekomercyjnych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza.

© Unia Europejska, 2019.

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu) (kontakt)

[www.eprs.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.ep.parl.union.eu) (intranet)

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)



Trzecia edycja. Briefingi dotyczące umów międzynarodowych w przygotowaniu są aktualizowane na kluczowych etapach procedury ratyfikacyjnej.

Poprzednie wersje niniejszego briefingu: [PE 630.280](#), listopad 2018 r.