



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

9/05

Bartłomiej Nowak

W poszukiwaniu szans rozwojowych

**Światowa Organizacja Handlu
i Runda z Doha**

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

Bartłomiej Nowak*

W poszukiwaniu szans rozwojowych

Światowa Organizacja Handlu i Runda z Doha

**Autor jest politologiem, doktorantem Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej, podyplomowo studiuje na Uniwersytecie Harvarda, w John F. Kennedy School of Government. Obecnie pracuje w Parlamencie Europejskim jako asystent Wiceprzewodniczącego Janusza Onyszkiewicza. Jest stałym współpracownikiem Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie.*

Streszczenie

- **Kluczową sprawą dla rozwoju gospodarczego biednych krajów są zasady światowego handlu** ustalane na forum Światowej Organizacji Handlu, a dopiero w drugiej kolejności wielkość pomocy rozwojowej. Potencjalna liberalizacja zasad światowego handlu przyniesie krajom biednym korzyści porównywalne do znacznie zwiększonej – w stosunku do dnia dzisiejszego – pomocy rozwojowej, a większe o około 15 mld \$ niż obecna wysokość tej pomocy.
- **WTO wymaga poważnej reformy** mającej na celu zwiększenie jej przejrzystości i demokratyzacji systemu podejmowania decyzji, aby odpowiedzieć na problem naturalnie pojawiającego się w procesie globalizacji żądania odpowiedzialności instytucji międzynarodowych i możliwości większej partycypacji innych podmiotów życia publicznego. **"Klubowy model" negocjacji na forum GATT nie jest dostosowany do dzisiejszych realiów WTO.**
- Najważniejszym jednak warunkiem skutecznego działania WTO w przyszłości jest **przywództwo polityczne** oraz polityczna wola dokonania zmian w zasadach światowego handlu. Aby organizacja mogła funkcjonować, musi cały czas – poprzez kolejne rundy negocjacji – posuwać się do przodu.
- Obecny **stan światowego handlu jest daleki od wyobrażeń głównych krytyków globalizacji i liberalizacji handlowej.** Kraje rozwijające się mają pomiędzy sobą o wiele większe bariery celne na towary przemysłowe oraz rolnicze niż kraje rozwinięte. 80% korzyści, jakie odniosłyby kraje ubogie z ogólnoświatowej liberalizacji handlu, pochodziłoby z redukcji taryf pomiędzy nimi samymi. Przecenia się również potencjalne korzyści, jakie mogłyby odnieść kraje ubogie z redukcji wsparcia dla rolnictwa w krajach rozwiniętych. Z 49 najsłabiej rozwiniętych krajów aż 45 jest importerami netto żywności, a 33 we wszystkich grupach produktów rolniczych.
- Podział w negocjacjach WTO na kraje rozwinięte i rozwijające się jest o wiele bardziej skomplikowany niż może się wydawać. Historia negocjacji dowodzi, że wiele państw biednych rozgrywało podwójną grę, oficjalnie popierając postulaty tej grupy krajów, faktycznie będąc mocno wstrzeźliwym albo wręcz sabotując, więc koalicje przebiegały bardzo różnie. Wszystko spowodowane jest ogólnym stanem światowych porozumień handlowych, których ilość stale się zwiększa, a ogromna większość to Preferencyjne Porozumienia Handlowe i zasady specjalnego traktowania. Instrumenty te bezwzględnie w negocjacjach wykorzystywały UE i USA, dzięki czemu różnicowały koalicje krajów biednych w sposób, który sprawił, że najważniejsze interesy krajów rozwiniętych nie zostały naruszone.
- Aby podtrzymać Rundę negocjacji z Doha, potrzebne są **odważne decyzje polityczne, a nie techniczne.** W tym celu UE i USA muszą dokonać zasadniczych zmian i odejść od wspierania swojego rolnictwa, a także wykazać dużą elastyczność w tzw. "Kwestiach Singapurskich". Do tej pory nic jednak w tym celu nie zrobiono. Z drugiej strony, kraje rozwijające się powinny przestać traktować negocjacje handlowe jak rundę nad wielkością należnej im pomocy rozwojowej. Bez ustępstw z ich strony i zauważenia problemu o wiele większych barier pomiędzy nimi samymi niemożliwe będą konstruktywne rozmowy.

Spis treści:

Streszczenie (s. 2)

Wstęp (s. 4)

Zrozumieć WTO (s. 5)

WTO: spoglądając w przyszłość (s. 8)

Wolny handel dziś: burząc mity (s. 10)

Doha a nowe horyzonty WTO (s. 13)

Klęska Cancun (s. 16)

Podsumowanie: Czekać na Hong Kong (s. 18)

Wstęp

Problematyka krajów rozwijających się, przyczyn ich kłopotów i perspektyw na rozwój ma w ostatnim czasie swoje szczególne miejsce w międzynarodowych dyskusjach. Od zablokowania obrad Światowej Organizacji Handlu (WTO – World Trade Organization) w Seattle w 1999 roku, przedstawiciele „alterglobalistycznych” ruchów masowo pojawiają się podczas obrad różnych międzynarodowych instytucji i gremiów zajmujących się kwestiami rozwoju, handlu, finansów i szeroko pojętego biznesu, co wiąże się z mocnym nagłośnieniem medialnym podobnych spotkań.

Obok niewątpliwego zamieszania i wszystkich kwestii związanych z nurtami alterglobalistycznymi, ogromną zaletą ich działalności jest rozszerzenie i upublicznienie debaty na temat przyszłości i reform WTO, Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), ONZ, Banku Światowego, G8 itd. W opinii publicznej powstawać może wrażenie, że globalnie organizujący się przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego walczą z elitami finansowymi i politycznymi współczesnego świata, które podejmują najważniejsze decyzje we własnym zamkniętym gronie nie licząc się jednocześnie z najważniejszym światowym problemem: biedą i wykluczeniem społecznym. Związane są z tym postulaty demokratyzacji i wprowadzania przejrzystych zasad funkcjonowania międzynarodowych instytucji, uczestnictwa aktorów pozarządowych w procesie podejmowania decyzji, zasad egzekwowania odpowiedzialności instytucji międzynarodowych ze strony obywateli. Mówi się o uczciwym handlu (*fair trade*) międzynarodowym i wprowadzeniu nowych, sprawiedliwych reguł.

Tymczasem poważna analiza funkcjonowania międzynarodowych instytucji i porozumień multilateralnych pokazuje, że wyżej przedstawiony czarno-biały obraz świata jest nie tylko bardzo uproszczony, ale nie wskazuje również realnych problemów i wyzwań stojących przed społecznością międzynarodową. Tym samym, nie pokazuje także źródeł tych problemów.

W grudniu 2005 r. odbędzie się w Hong Kongu jedno z najważniejszych dla gospodarki światowej spotkań – sesja ministerialna Światowej Organizacji Handlu. Warto pamiętać, że dla gospodarki państw rozwijających się i najsłabiej rozwiniętych to właśnie od kształtu wielostronnych porozumień handlowych zależy o wiele więcej niż od mniejszej lub większej ilości pomocy rozwojowej oferowanej im przez państwa bogate. Szacunkowo, pełna liberalizacja światowego handlu, dokonana zarówno przez państwa wysoko rozwinięte, jak i rozwijające się, zwiększyłaby światowy PKB o 254,3 mld \$ lub prawie 1% światowego PKB. Liberalizacja dokonana wyłącznie przez kraje wysoko rozwinięte zwiększyłaby ich dochody o 96,6 mld \$, a krajów o niskim poziomie rozwoju o 43,1 mld \$. Gdyby tylko

kraje słabo rozwinięte zliberalizowały zasady handlu międzynarodowego, ich dochód zwiększyłby się o 65,1 mld \$¹. Wszystko pomimo faktu, że udział krajów rozwijających się w całości światowego handlu wynosi tylko 34,5%, a taki sam udział 49 najslabiej rozwiniętych państw jest wręcz marginalny: 0,6% w całości światowego handlu². Tak ostro krytykowane zasady światowego handlu ustanowione na forum WTO sprawiły, że w sześć lat po 1995 r. (w tym roku porozumienie o WTO weszło w życie) wzrost eksportu krajów rozwijających się był dwukrotnie większy w wartościach realnych niż wzrost całego światowego eksportu³.

Gdyby model decyzyjny w sprawach handlu światowego oparty był jedynie na przesłankach czysto ekonomicznych, to wybór byłby prosty i oczywisty, a korzyści widoczne. Co sprawiło, że konferencja ministerialna w Cancun, która miała zakończyć rundę negocjacyjną z Doha, zakończyła się spektakularną klęską i głębokim podziałem na państwa wysoko rozwinięte i rozwijające się? Co sprawia, że trudno oczekiwać sukcesu następnej konferencji w Hong Kongu? Dlaczego liberalizacja światowego handlu ma tylu przeciwników, a Światowa Organizacja Handlu padła już ofiarą wszystkich możliwych oskarżeń?

Zrozumieć WTO

Światowa Organizacja Handlu jest następczynią GATT (Układ Ogólny w Sprawie Ceł i Handlu), powstałą w 1995 roku. Obecnie członkami jest 148 państw⁴. Wbrew wszelkim opiniom jest instytucją niewielką, posiadającą bardzo skromne zaplecze. Zatrudnia tylko nieco ponad 600 osób.

WTO jest instytucją mającą ułatwiać państwom członkowskim dochodzenie do kolejnych porozumień dotyczących barier handlowych i działa poprzez kolejne rundy negocjacji międzynarodowych, a w ich ramach spotkania ministerialne, co oznacza, że jest to sposób typowo międzyrządowy. Decyzje podejmowane są na zasadzie konsensusu. Jeżeli dane państwo nie zgadza się na konkretne porozumienie, to w zasadzie nie ma możliwości, by je przegłosowano lub zmuszono do akceptacji niekorzystnego układu⁵. Pomimo że są to podstawowe wiadomości, wizerunek WTO w opinii publicznej jest często zupełnie odwrotny.

¹ Symulacje dokonane na podstawie zwykłego modelu równowagi przez K. Anderson, *The cost of rich (and poor) country protection to developing countries*; Center for Economic Studies, University of Adelaide 2001.

² J. D. Belisle: *What after Cancun?*; International Trade Forum 3/2003, Washington 2003.

³ J. J. Schott: *Unlocking the Benefits of World Trade*; The Economist, 01.11.2003.

⁴ Więcej: *Understanding the WTO*; World Trade Organization, Geneva 2003.

⁵ Chociaż status WTO nie zabrania wykorzystania kwalifikowanej większości głosów, przyjęło się jednak podejmować decyzje na zasadzie konsensusu. Ponieważ wobec tak dużej ilości państw powoduje to poważne problemy negocjacyjne, postuluje się obecnie głosowania jednomyślne tylko w najważniejszych sprawach, a wszystkie kwestie proceduralne poprzez większość kwalifikowaną. Jeśli w najważniejszych sprawach istnieje generalna zgoda, ale jakieś państwo blokuje podjęcie decyzji, to sugeruje się, aby taki kraj jednoznacznie na piśmie

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać można w tym, że powstały po II wojnie światowej międzynarodowy układ instytucji finansowych i handlowych był do tej pory niewidoczny dla opinii publicznej. Ministrowie handlu bardzo niewielu krajów – na początku 23 – spotykali się w wąskim gronie, operując na ściśle określonych procedurach negocjacyjno-instytucjonalnych, a powzięte przez nich ustalenia implementowane były do danego prawa krajowego. Można określić to jako „model klubowy” multilateralnej kooperacji⁶. W modelu tym nieznaną opinii publicznej były pozycje poszczególnych krajów i rozkład interesów, ciężko było egzekwować odpowiedzialność negocjatorów za ich działania, istniała też duża możliwość takiego formułowania przekazu informacji na temat rezultatów negocjacji, że decydenci byli – niezależnie od wyników – w bardzo uprzywilejowanej pozycji.

Z punktu widzenia efektywności współpracy międzynarodowej, model ten można ocenić jako ogromny sukces. Kolejne rundy negocjacji przynosiły znaczący postęp, a o skuteczności może świadczyć fakt, że np. podczas tzw. Rundy Kennedy’ego Kongres Stanów Zjednoczonych, pod wpływem nacisku innych państw, przyjął szybką ścieżkę legislacyjną i znacznie ograniczył swe uprawnienia po to, aby runda zakończyła sukcesem, do czego trzeba było rozmontowania kilku unilateralnych układów handlowych, które wcześniej były podpisane przez USA. Dzisiaj – o czym w dalszej części pracy – taka sytuacja wydaje się nieprawdopodobna.

Kolejną przyczyną, dlaczego dotychczasowe rundy negocjacji na forum GATT były łatwiejsze, a rezultaty bardziej spektakularne, było bardzo mocne zorganizowanie się eksporterów i kompanii międzynarodowych w porównaniu z producentami branż konkurujących z importem. Każda kolejna runda negocjacji wzmacniała zwolenników liberalizacji światowego handlu, a osłabiała ich oponentów. Wyposażone w mocny mandat rządy narodowe negocjowały ze sobą na zasadzie wzajemności, która przybierała dwie formy⁷: wzajemności specyficznej, kiedy zawierano konkretne i bardzo szczegółowe porozumienia obustronne lub wielostronne, korzystne dla każdej strony, oraz wzajemności dyfuzyjnej, w postaci wiary, że na liberalizacji każdy zyska, nawet jeśli niektóre porozumienia nie będą specjalnie korzystne.

Z czasem jednak „klubowy model” GATT ulegał stopniowemu i trwałemu osłabianiu. Po pierwsze, podczas kolejnych rund negocjacyjnych w latach 60., 70. i 80. XX wieku główne bariery handlowe między krajami nadal były znaczne, a więc materia negocjacyjna i możliwość porozumień szeroka.

przedstawił przyczyny takiego zachowania i stwierdził, że dana decyzja wpłynie na ważny interes narodowy. Patrz: P. D. Sutherland (ed.): *The Future of the WTO. Addressing institutional challenges in the new millenium*; World Trade Organization, Geneva 2004.

⁶ Szerszy opis tego modelu: R. O. Keohane, J. S. Nye Jr.: *The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy*; Working Paper no. 4, The John F. Kennedy Harvard School of Government, Cambridge MA 2004.

⁷ Ibidem.

Nie można więc czynić porównań do rundy z Doha, gdzie obszary negocjacyjne są zupełnie innej rangi.

Po drugie, wraz ze zwiększającą się międzynarodową wymianą handlową opinia publiczna stawała się znacznie bardziej wrażliwa na rezultaty negocjacji, a negocjatorzy funkcjonują obecnie w poważnie zmienionym systemie odpowiedzialności i muszą brać pod uwagę – stając się coraz częściej zakładnikami – "polityczną ekonomię" na poziomie krajowym. Do tej pory "klubowy model" stwarzał im skuteczną zasłonę przed wpływem tego typu czynników.

Po trzecie, kraje rozwijające się odgrywają już zupełnie inną rolę niż kiedyś domagając się znaczącego udziału w całym procesie decyzyjnym. Jeśli do tego dołożymy dużą nieufność wyrażaną przez ich przywódców w stosunku do propozycji krajów rozwiniętych, często popadającą wręcz w ostentacyjną chęć zademonstrowania zdania przeciwnego, pomimo oczywistych korzyści, a przede wszystkim strukturalnie zupełnie inną agendę liberalizacyjną niż w przypadku państw rozwiniętych, to konsekwencje dla całych negocjacji na forum WTO są oczywiste. Spektakularnym przykładem było fiasko spotkania w Cancun.

Po czwarte, ogromne konsekwencje dla działalności WTO ma proces globalizacji, widoczny przynajmniej na trzech istotnych płaszczyznach:

- a) Na płaszczyźnie podmiotów negocjacji na forum WTO. Globalizacja spowodowała ogromne powiększenie liczby aktorów niepaństwowych, co przełożyło się na system podejmowania decyzji. Chociaż formalnie jest on wciąż międzyrządowy, jednak nie ma wiele wspólnego z zamkniętym „modelem klubowym”.
- b) Na płaszczyźnie niereprezentatywności struktur rządowych w stosunku do konsekwencji wynikających z porozumień WTO. Globalizacja spowodowała, że w stopniu o wiele większym niż dotychczas każde multilateralne porozumienie handlowe może mieć duże konsekwencje dla bardzo różnych dziedzin gospodarki, co więcej negocjacje obecnie dotyczą dużej liczby spraw – m.in. ochrony środowiska, inwestycji, kwestii standardów i warunków pracy – a nie tylko taryf handlowych i celnych. Na forum WTO negocjują jednak wciąż tylko ministrowie handlu poszczególnych krajów, ale już nie ministrowie pracy, środowiska itd.
- c) Na płaszczyźnie dyfuzji norm demokratycznych. Globalizacja sprawiła, że wymagania demokratycznych społeczeństw stawiane instytucjom międzynarodowym zaczęły być prostą egzemplifikacją wymagań stawianych instytucjom krajowym. Obecnie dosyć oczywiste wydają się postulaty demokratyzacji systemu podejmowania decyzji, transparentności, konsultacji z organizacjami pozarządowymi, wreszcie egzekucji odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Kłopot w tym, że powyższe

postulaty wywodzą się najczęściej z błędnie przyjętego założenia, które każe traktować instytucje międzynarodowe i sposób ich funkcjonowania jako odpowiednik instytucji państwowych, tyle że na wyższym poziomie.

WTO: spoglądając w przyszłość

Wyżej wymienione procesy i kwestie, choć często oparte na błędnych przesłankach lub mitach, nie mogą być jednak pominięte w analizie wyzwań przyszłości organizacji takiej jak WTO. Instytucja międzynarodowa, aby sprawnie funkcjonować musi posiadać określony stopień legitymizacji ze strony uczestników życia międzynarodowego. Sukces WTO jest spowodowany nie jej organizacyjną siłą, ale wypracowanym przez dziesiątki lat mechanizmem rozwiązywania sporów i osiągnięcia konsensusu. Właśnie w mechanizmach konsensusu, a nie możliwości narzucania i egzekwowania decyzji, a także w jasnych i szczegółowo opisanych – lepiej niż w innych organizacjach międzynarodowych – zasadach i mechanizmach, leży częściowo siła WTO.

Krytycy zarzucają brak transparentności, działanie poza plecami opinii publicznej, która nie może rozeznac poszczególnych interesów przez działalność negocjatorów w „modelu klubowym”. O ile trzeba odnotować znaczący postęp na forum WTO⁸, szczególnie dzięki zinstytucjonalizowanemu mechanizmowi rozwiązywania sporów, o tyle warto rzeczywiście pójść dalej i skorzystać np. z mechanizmów przejrzystości, jakie stosuje w USA Sąd Najwyższy oraz Zarząd Rezerwy Federalnej, które publikują nie tylko rezultaty podjętych decyzji, ale upubliczniają również rozkład opinii i cały proces dochodzenia do konsensusu.

Poważnym problemem jest również kwestia partycypacji ze strony aktorów nierządowych w procesie podejmowania decyzji. O ile kilka rzeczy można po stronie WTO ułatwić, jak np. otwarte publiczne przesłuchania na wzór tych z Parlamentu Europejskiego, o tyle pamiętać trzeba, że pełna możliwość partycypacji i bieżącego śledzenia negocjacji międzyrządowych może przynieść efekt wręcz odwrotny. Postulat taki można uznać za uzasadniony w przypadku obrad Rady Ministrów UE, ale już na forum WTO wystąpi wyraźne ryzyko. Siła i zorganizowanie się niezależnych lobby krajów rozwijających się i nisko rozwiniętych jest bowiem znacznie niższe niż w przypadku krajów bogatych, co dla negocjacji ma bardzo poważne konsekwencje. „Model klubowy” negocjacji pomagał przełamywać różnice wynikające z różnych rozkładów siły poszczególnych graczy.

Problemem w dyfuzji mechanizmów demokratycznych do instytucji takiej jak WTO nie powinno więc być pojęcie partycypacji, ale powiązane z

⁸ P. D. Sutherland (ed.): *The Future of the WTO*..

legitymacją przywództwo polityczne⁹. W demokracjach na poziomie krajowym przywództwo polityczne powiązane jest z politykami, którzy w otwarty sposób komunikują się z opinią publiczną, nie tylko starając się nadać kierunek debacie, ale z drugiej strony wsłuchując się w opinie społeczeństwa. Ich legitymacja pochodzi z wyborów. Przeniesienie takich mechanizmów na poziom instytucji międzynarodowej jest bardzo trudne i może mieć bardzo poważne konsekwencje dla efektywności działania takiej instytucji. Trudno oczekiwać, że spotkania ministrów handlu na forum WTO, z natury swej szczegółowe i techniczne, będą zrozumiałe dla szeroko pojętej opinii publicznej. Trzeba jednak znaleźć sposób, który sprawi, że sprawa tak ważna dla świata jak wolny handel będzie powiązana z problemami przywództwa politycznego. Problem ważny nie może być ustalany na poziomie technicznym, bo w takim wypadku zawsze będziemy mieli do czynienia z występowaniem deficytu demokratycznego.

Instytucje międzynarodowe z natury swej cierpią na brak uznania społeczeństwa¹⁰, które w systemie demokratycznym na poziomie krajowym jest niezbędne. Jako możliwe sposoby, chociaż częściowej odpowiedzi na ten problem, wymienia się¹¹:

- a) na poziomie rozwiązań politycznych: zwiększenie kontroli państwa poprzez kanały delegacyjne i zapewnienie transparentności w sposób, który pozwoli ocenić, czy rząd wypełniał swój mandat negocjacyjny na poziomie instytucji międzynarodowej. Inna możliwość to wzmocnienie mechanizmów odpowiedzialności na poziomie kraju, jak chociażby wzmocnienie relacji zależności pomiędzy rządem a parlamentem¹²;
- b) na poziomie rozwiązań niepolitycznych: lepsza komunikacja z międzynarodową opinią publiczną. Można uznać, że pewien rodzaj takiej międzynarodowej publiczności istnieje. Dzięki temu wzmocniona może zostać współpraca z tzw. sieciami ponadnarodowymi (np. sieci organizacji pozarządowych, tzw. network). Pewną formą legitymacji, często o wiele skuteczniejszą niż bezpośrednia kara wykonywana *ex post*, są również rynki międzynarodowe.

Na poziomie makro legitymacja WTO pochodzi ze stałej i progresywnej liberalizacji światowego handlu. W pewnym stopniu legitymacja ta przesuwana się również na poziom mikro poprzez korporacje międzynarodowe i zrzeszone grupy eksporterów działające na rynkach lokalnych. Co ważne jednak,

⁹ Celowo piszę o przywództwie politycznym, a nie przywódcach politycznych. To istotna różnica. Patrz: M. Linsky, R. Heifetz: *Leadership on the Line. Staying Alive through the dangers of leading*; Harvard Business School, Cambridge MA 2004.

¹⁰ R. O. Keohane, J. S. Nye Jr.: *The Club...*

¹¹ Ibidem.

¹² Dobrym przykładem może być tutaj Dania.

warunkiem *sine qua non* tego typu legitymizacji jest – nawet powolny – ale zawsze stały postęp w negocjacjach handlowych¹³. WTO cały czas działała na tej zasadzie, gdyż po zakończeniu każdej kolejnej rundy negocjacji, inicjowana była następna, dalej idąca.

Dla legitymizacji na makropoziomie kluczowa także będzie kwestia przywództwa politycznego i przejścia z poziomu technicznego na poziom ambitnych celów politycznych, gdzie dla sukcesu negocjacji potrzebny będzie autorytet mężów stanu, mniej zaś specjalistów handlu międzynarodowego. Zresztą historia GATT/WTO dowodzi, że negocjacje, które nie miały dużego kalibru gatunkowego, zazwyczaj były najtrudniejsze do zakończenia lub pozostawały nierozstrzygnięte¹⁴.

Wolny handel dziś: burząc mity

WTO samo w sobie nie zagwarantuje sukcesu światowego handlu. Może ułatwić i dostarczyć ram instytucjonalnych do negocjacji. Relacja jest jednak odwrotna, to od stanu handlu światowego zależy przyszły sukces lub porażka WTO.

A stan światowego handlu jest dzisiaj daleki od wyobrażeń głównych krytyków globalizacji i liberalizacji handlowej. Po pierwsze, często mówi się o hipokryzji krajów bogatych, które składają piękne i medialne deklaracje o pomocy krajom ubogim, a faktycznie utrzymują tak wysokie bariery handlowe, że kraje rozwijające się nie mają szans na wzrost gospodarczy oparty na możliwościach eksportowych. Tymczasem fakty są zupełnie inne, kraje rozwijające się mają znacznie większą ochronę celną na dobra przemysłowe, czyli kluczowe z punktu widzenia ich możliwości handlowych, niż kraje rozwinięte. O przyczynach tego stanu rzeczy piszę w dalszej części.

Powszechnym mitem jest również twierdzenie, że liberalizacja handlu światowego jest korzystna dla krajów rozwiniętych, a nie przynosi żadnych korzyści krajom ubogim, co więcej, prowadzi często do upadku nowo tworzącego się przemysłu kraju rozwijającego się. Jednym z najczęściej wymienianych przykładów jest Meksyk i niekorzystne efekty, jakie wywołało porozumienie NAFTA. Warto jednak pamiętać, że niepowodzenie Meksyku nie leży w samej liberalizacji handlowej, jest prostą konsekwencją błędnej i nieodpowiedzialnej polityki ekonomicznej jego władz, co rzeczywiście zaowocowało nieprzygotowaniem przedsiębiorstw meksykańskich do funkcjonowania na takim rynku. Bo czyż można sobie wyobrazić lepszą szansę na rozwój ekonomiczny niż wolny dostęp do największego na świecie

¹³ C. F. Bergsten: *Fifty Years of the GATT/WTO: Lessons from the Past and Strategies for the Future*; Working Paper 98-3, Institute for International Economics, Washington 2003.

¹⁴ C. F. Bergsten wskazując na te fakty konkluduje: "Duże jest piękne". Ibidem.

rynku, na którym konkuruje się bardzo niskimi kosztami produkcji i taną siłą roboczą? W takim wypadku bardzo logiczny wydaje się szybki wzrost eksportu kraju biednego, co przełoży się pozytywnie na jego wzrost gospodarczy. Dlaczego więc taki scenariusz nie został zrealizowany?

Bardzo podobny błąd popełniło wiele krajów, szczególnie w Afryce w latach 60. i 70. Przez wiele lat, aby chronić nowo powstające na rynku krajowym przedsiębiorstwa, stosowały one handlową politykę antyimportową doprowadzając czasami wręcz do stanu gospodarczej autarkii. W takich warunkach przedsiębiorstwa nie miały lub miały bardzo słabe bodźce konkurencyjne, a co za tym idzie, nie podlegały procesom modernizacyjnym i nie były przyzwyczajone do funkcjonowania na zasadach rynkowych. Przyczyny takiej a nie innej polityki były różne: czasami zwykła wiara w środki protekcyjnistyczne, dzięki którym można chronić gospodarkę krajową, czasami zaś ideologia i popularne wtedy socjalistyczne teorie zastępowalności importu produkcją krajową.

Tymczasem jest wiele przykładów, że nie trzeba używać polityki protekcyjnistycznej dla ochrony nowo powstających przedsiębiorstw w krajach rozwijających się. Indie przykładowo nie stosując barier rozwinęły swój własny przemysł tekstylny, metalurgiczny, stoczniowy, pomimo niezbyt przyjaznego nastawienia Brytyjczyków. Ostatnio Indie przodują w przemyśle informatycznym.

Generalnie i w dużym uproszczeniu – szczegółowe wyliczenia przedstawiłem na początku pracy – na otwarciu światowego handlu korzystają wszyscy, najwięcej zaś kraje ubogie. Na istnieniu barier handlowych nie korzysta nikt, a – relatywnie – największe straty ponoszą również kraje ubogie.

Trzecim powszechnym mitem jest ten, że to subsydia rolne w bogatych krajach nie pozwalają na wyjście z biedy krajów rozwijających się. Rzeczywiście, kraje wysoko rozwinięte przeznaczają rocznie 300 mld \$ wspierając swoich rolników, co jest prawie sześciokrotnością sumy przeznaczanej przez nie na pomoc zagraniczną¹⁵. Kraje biedne, chcąc eksportować na rynki państw rozwiniętych OECD, napotykają barierę 10-krotnie większą niż typowe taryfy wewnątrz grupy OECD¹⁶. O ile należy się zgodzić, że ograniczenie lub nawet likwidacja subsydiów rolnych jest sprawą bardzo ważną dla uwolnienia światowego handlu i rozwoju krajów biednych, o tyle nie należy przeceniać skali możliwości, jakie taka likwidacja stworzyłaby. Z 49 najuboższych krajów aż 45 jest netto importerami żywności, a 33 z nich to importerzy netto w każdej grupie produktów rolniczych¹⁷. Co

¹⁵ J. D. Sachs: *The Development Challenge*; Foreign Affairs vol. 84, no 2, March/April 2005.

¹⁶ D. K. Das: *The Doha Round of Multilateral Trade Negotiations: Casual Factors Behind the Failure in Cancun*; Toronto 2003.

¹⁷ J. Bhagwati: *Reshaping the WTO*; Far Eastern Economic Review, Jan/Feb 2005.

więcej, podobnie jak w przypadku dóbr przemysłowych, mało znany jest fakt, w jak dużym stopniu kraje rozwijające się chronią swoje rolnictwo. W wielu przypadkach taryfy celne są wyższe w krajach biednych niż w bogatych. Przy pełnej liberalizacji handlu w obszarze produktów rolnych, według szacunków Banku Światowego, 80% korzyści, jakie odniosłyby kraje biedne, pochodziłoby z redukcji barier pomiędzy nimi samymi¹⁸. Powód takiego stanu rzeczy jest prosty, gdyż przez dziesiątki lat wiele biednych krajów nie było zainteresowanych rozwojem rolnictwa, a rozwój identyfikowało zazwyczaj z industrializacją.

Gdyby tylko obecny stan światowego handlu można było objaśnić operując na wyżej wymienionych mitach i faktach, negocjacje na forum WTO byłyby względnie łatwe, a korzyści także jasno określone. Obraz nie jest jednak tak czarno-biały. Co powoduje, że kraje rozwijające się i najłabiej rozwinięte nie potrafią się wspólnie porozumieć i zająć się po pierwsze likwidacją barier pomiędzy nimi samymi, po drugie wyrzucić nacisk na – korzystną przecież dla nich – ogólnoswiatową liberalizację handlu?

Wymienić należy kilka przyczyn:

Po pierwsze, ponad 50 lat po utworzeniu GATT, Klauzula Najwyższego Uprzywilejowania (MFN – Most Favoured Nation), która zwykle oznaczała bardzo dobre relacje polityczne i ekonomiczne pomiędzy dwoma państwami, nie jest już zasadą, jest raczej wyjątkiem¹⁹. Należałoby w tej chwili mówić raczej o Klauzuli Najmniejszego Uprzywilejowania (LFN – Least Favoured Nation), której szczególnie lubi używać w swojej polityce wobec innych państw Unia Europejska²⁰.

Po drugie, w ostatnim czasie, pomimo kolejnych rund negocjacyjnych nad liberalizacją światowego handlu, odnotowano dramatyczny rozwój ilości Preferencyjnych Porozumień Handlowych (PTA – Preferential Trade Agreements). Do końca 2004 roku notyfikowanych było 300 PTA, z czego 176 notyfikowano²¹ po styczniu 1995 roku, a więc po utworzeniu WTO.

Do PTA trzeba dołożyć jeszcze Specjalny System Preferencji (S&D – Special & Differential Treatment), który oczywiście jest normalnym „acquis” WTO, ale konsekwencje jego powszechnego używania są ogromne dla całego światowego handlu i perspektyw dalszych multilateralnych porozumień handlowych.

¹⁸ *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*; Oxford University Press, Washington 2003.

¹⁹ P. D. Sutherland (ed.): *The Future...*

²⁰ A. Panagariya: *EU Preferential Trade Policies and Developing Countries*; *The World Economy*, vol. 25 (10), November 2002.

²¹ Liczby te odnoszą się do PTA notyfikowanych w GATT/WTO pod Art. XXIV, GATS Art. V i w Klauzuli Umożliwiającej. Patrz: www.wto.org.

Pierwotnie odbiorcami tego systemu miały być kraje rozwijające się, a kraje rozwinięte miały nadawać S&D niejako w szlachetnych celach rozwojowych. W rzeczywistości często kraj „obdarowany” specjalnym systemem preferencji musiał w ramach wzajemności²² być związany obligacjami, które miały niewiele wspólnego z handlem. Jak pokazują różne empiryczne studia, S&D nie przyniosły korzyści krajom rozwijającym się²³ lub przyniosły jedynie w bardzo ograniczonym zakresie.

Cały system handlu światowego, w którym obok multilateralnych porozumień istnieją Preferencyjne Porozumienia Handlowe oraz bilateralny Specjalny System Preferencji, a dodatkowo jeszcze Klauzule Największego (Najmniejszego) Uprzywilejowania, Jagdish Bhagwati przyrównuje do „miski spaghetti”²⁴, gdzie nie sposób znaleźć końca i początku, a nitki wiążą się ze sobą w różnych – czasami najdziwniejszych – miejscach, albo nie ma ich w ogóle tam, gdzie teoretycznie być powinny. Na przykładzie dotychczasowego niepowodzenia negocjacji Rundy z Doha możemy zaobserwować, w jaki sposób system ten oraz różnice strukturalne pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się w obszarze zaawansowania liberalizacji handlu, czynią negocjacje wielostronne na forum WTO bardzo skomplikowanymi, tak bardzo, że można je wręcz posądzić o brak podstawowej logiki w obszarze rozkładu i agregacji interesów poszczególnych graczy.

Doha a nowe horyzonty WTO

Właściwie nie da się porównać skali trudności pomiędzy Rundą Urugwajską a Rundą z Doha. Ta druga, rozpoczęta w listopadzie 2001, znacznie rozszerzyła negocjacje na temat liberalizacji światowego handlu w sposób, który sprawia, że trudno je nazwać negocjacjami wyłącznie handlowymi.

Założenia Rundy z Doha są bardzo ambitne. Dotyczą nie tylko obniżania barier handlowych w sektorach gospodarczych mocno chronionych, jak rolnictwo i usługi, *de facto* bardzo trudnych do negocjacji, ale próbują uregulować również obszary takie jak inwestycje, polityka konkurencji, standardy pracy. Sprawy negocjacyjne podzielono na 5 obszarów²⁵:

- Rolnictwo
- Dostęp do rynków nierolniczych
- Sprawy rozwoju
- Tzw. „Sprawy Singapurskie”

²² Na temat mechanizmów wzajemności i odwetu na forum WTO patrz: R. Lawrence: *Crimes and Punishments? An analysis of retaliation under the WTO*; Harvard John F. Kennedy School of Government, Cambridge MA 2003.

²³ Za P. D. Sutherland (ed.): *The Future...*

²⁴ J. Bhagwati: *Wolny Handel Dziś*; Wydawnictwo MultiPress CeDeWu, Wrocław 2003.

²⁵ *Cancun day by day*; www.wto.org

- Inne sprawy (w tym m.in. kontrowersyjne TRIPS, rejestracja geograficznych wskaźników dla win i alkoholi).

Kraje bogate obiecały koncesje w obszarach, które są kluczowe dla państw rozwijających się, jak np. rolnictwo i tekstylia. Konsekwencje dojścia do porozumienia w takich obszarach byłyby znaczące. Według szacunków Banku Światowego²⁶, redukcja barier handlowych zgodnie z założeniami agendy Doha zwiększyłaby globalny dochód – w zależności od skali redukcji – od 290 mld \$ do 520 mld \$. Ponad połowa tych korzyści trafiłaby do krajów biednych, a przed 2015 rokiem 144 mln ludzi wyszłoby dzięki temu ze sfery ubóstwa²⁷.

Tymczasem już samo rozpoczęcie Rundy z Doha pokazało ogromną skalę problemów, przed jaką stanie WTO. Można wymienić kilka podstawowych:

- a) bardzo szeroka ilość spraw dotyczących nie tylko handlu, ale przede wszystkim procesu globalizacji i warunków działania globalnych rynków. W pakiecie negocjacyjnym zawarto również tzw. „Sprawy Singapurskie”: inwestycje, politykę konkurencji, udogodnienia handlowe, przejrzystość w dochodzeniach rządowych;
- b) sprawy objęte Rundą z Doha wymagały znacznie większych dostosowań na rynkach krajowych niż do tej pory. Dotyczyły poza tym dziedzin – do tej pory – wysokoprotekcyjnych i trudnych do negocjacji z punktu widzenia ekonomii politycznej;
- c) kompleksowość spraw powodowała strukturalną zmianę w prowadzenia negocjacji. O ile na forum GATT można było rozmawiać na zasadzie *case by case* – co znacznie wszystko ułatwiało – o tyle podczas Rundy z Doha metoda ta wyraźnie zawodziła²⁸;
- d) nastąpiło wyraźne – w porównaniu do poprzednich rund negocjacyjnych – przesunięcie w rozkładzie sił pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się na korzyść tych ostatnich. Proces formowania koalicji, bardzo zróżnicowanych, przybrał rozmiary nieznane wcześniej podczas negocjacji GATT²⁹. Ogromna większość krajów rozwijających się nie może się też pochwalić doświadczeniem w tego typu negocjacjach, gdyż w czasie istnienia GATT były raczej „pasażerami na gapę” i korzystały z ogólnie przyjętych porozumień, samemu jednak nie czyniąc koncesji³⁰;

²⁶ *Global Economic Prospects 2003*; World Bank, Oxford University Press, Washington 2003.

²⁷ Patrz także: J. Francois, H. van Meijl, F. van Tongeren, *Economic Implications of Trade Liberalization Under the Doha Round*; Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Amsterdam 2003.

²⁸ R. E. Baldwin: *Failure of the WTO Ministerial Conference at Cancun: Reasons and Remedies*; University of Wisconsin - Madison 2003.

²⁹ J. J. Schott: *Reviewing the Doha Round*; Institute for International Economics, Washington 2003.

³⁰ *Ibidem*.

- e) najwięksi gracze – Unia Europejska i Stany Zjednoczone – mają bardzo wąskie pole kompromisu. Ich stanowisko w kwestiach rolnych jest w chwili obecnej praktycznie nienegocjowalne, można mówić tylko o pewnym relatywnym zmniejszeniu wsparcia rolnictwa, nie zaś o dalej idącej reformie. Niewiele mają do zaoferowania również jeśli chodzi o dostęp do ich rynków, co jest skutkiem – wymienionych wcześniej – PTA oraz S&D, a jeżeli już to negocjacje mogą się toczyć w obszarach bardzo trudnych politycznie do ustąpienia (np. tekstylia). Co więcej, PTA oraz S&D komplikują na tyle negocjacje w obszarze wsparcia rynków rolnych i w taki sposób różnicują potencjalną jednolitą koalicję krajów rozwijających się, że właściwie należałoby raczej mówić o preferencyjnym obniżeniu stawek, a nie całkowitym cięciu wsparcia rolnego, co jest oczywiście oderwane od rzeczywistości³¹;
- f) pojawienie się – pod wpływem krajów rozwijających się – znacznego nacisku na tzw. „uczciwy handel”³². Jest to oczywiście sprawa, która zawsze miała swoje miejsce w negocjacjach i wielokrotnie jest poruszana w „acquis” GATT/WTO. Jednak zmiana układu sił pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się przyniosła również konsekwencje w zideologizowaniu pojęcia „uczciwego handlu”. Było ono wykorzystane przez biedne kraje do partykularnych celów geopolitycznych niewiele mając wspólnego z negocjacjami handlowymi. Podczas nieudanego szczytu ministerialnego w Cancun, część krajów biednych od początku przyjęła postawę sugerującą raczej negocjacje nad wielkością pomocy rozwojowej, a nie negocjacje nad liberalizacją światowego handlu. Próbowano też możliwie szybko storpedować negocjacje nad „Kwestiami Singapurskimi”, włącznie z jak najbardziej słusznymi – z obiektywnego punktu widzenia – sprawami przejrzystości w dochodzeniach rządowych.

Kraje rozwinięte z kolei również zmieniły podejście – w stosunku do negocjacji na forum GATT – odnośnie do „uczciwego handlu”. Obecnie oznacza on dla nich obwarowanie wszelkich umów handlowych dodatkowymi niehandlowymi wymaganiami, które ze względu na różnice w poziomie rozwoju są praktycznie nie do spełnienia dla krajów biednych, przykładowo przestrzeganie standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy czy też trudnych do wypełnienia standardów ochrony środowiska.

Runda negocjacyjna z Doha wytyczyła więc zupełnie nowe horyzonty multilateralnych negocjacji handlowych. Z tego m.in. względu jest to najtrudniejsza z dotychczasowych rund negocjacyjnych. Dlatego w rzeczywistości szczyt ministerialny w Cancun był jedynie dramatyczną próbą podtrzymania negocjacji na forum WTO, a nie nadzieją na nowe, wspiane porozumienia wielostronne³³.

³¹ J. Bhagwati, R. Baldwin: *Why Doha is Inescapable*; Columbia University, New York 2004.

³² R. E. Baldwin: *Failure of the WTO Ministerial...*

³³ *The Cancun challenge*; The Economist, 04.09.2003.

Klęska Cancun

Historia szczytów WTO obfituje w częste przykłady „spektakularnych” porażek. Optymiści³⁴ argumentują, że Runda z Doha powinna się zakończyć do 2007 roku, a Cancun było po prostu nieudaną próbą posunięcia naprzód stanu negocjacji i nie należy się przejmować, gdyż brak porozumienia jest okresowo wkalkulowany w negocjacje multilateralne. A poza tym, Agenda Dohy jest bardzo złożona i kompleksowa, więc nawet jeśli porozumienie nie zostanie osiągnięte, to świat może dobrze funkcjonować na obecnych zasadach.

Pesymiści z kolei wyciągają zupełnie inne wnioski z kształtu Agendy z Doha: właśnie dlatego, że jest tak kompleksowa i dotyczy spraw bardzo trudnych politycznie – kraje rozwijające się nie chcą nawet rozmawiać o „Kwestiach Singapurskich, z kolei UE nie robi nic, aby poważniej zreformować Wspólną Politykę Rolną, a w takim wypadku USA również tego nie zrobi w stosunku do swojego rolnictwa – trudno więc będzie znaleźć rozsądne pole kompromisu. Postęp w każdej z wyżej wymienionych dziedzin wymaga bowiem znacznie odważniejszych decyzji niż proste ustępstwa techniczne.

Zbytним uproszczeniem byłoby jednak przedstawiać przyczyny porażki szczytu w Cancun przez pryzmat konfliktu pomiędzy krajami bogatymi a rozwijającymi się. Podziały przebiegały również wśród tych ostatnich. Powodem były właśnie S&D, co z punktu widzenia dużych graczy – jak UE i USA – okazało się najskuteczniejszą długoterminową taktyką, dzięki której same nie musiały ustępować w najtrudniejszych sprawach, bo nie było jednolitego frontu krajów rozwijających się. Przykładowo, duże kraje eksportujące artykuły rolne, jak Argentyna, Brazylia, Tajlandia, które zyskałyby na eliminacji subsydiów rolnych, miały zbyt małe wsparcie ze strony krajów Bliskiego Wschodu i części Afryki, które są importerami produktów rolnych. Ostatecznie tzw. Grupie 22 (G22) rozwijających się krajów udało się utrzymać jednolity front co do znaczącej redukcji wsparcia rolnictwa w krajach bogatych, ale UE i USA w trakcie negocjacji zdawały sobie świetnie sprawę, że w rzeczywistości właśnie dzięki S&D koalicja ta jest znacznie zróżnicowana.

Co więcej, jeśli chodzi o wsparcie rolnictwa, to po stronie UE i USA rozgrywała się również delikatna gra. Amerykanie wprowadzając ustawę o wsparciu swojego rolnictwa (tzw. US Farm Bill) spowodowali *de facto*, że stało się ono zbliżone do zasad unijnych. W konstrukcji swej jednak jest o wiele bardziej elastyczne co do ewentualnych modyfikacji niż stanowisko UE. Każda poważna zmiana negocjacyjna Unii wymaga długiego procesu konsultacyjnego wewnątrz niej samej, a w przypadku rolnictwa modyfikacji wieloletniej perspektywy finansowej UE.

³⁴ Np. R. Lawrence, J. Lipsky, J. Glassman: *Cancun Collapse...*

Rok przed spotkaniem w Cancun USA zasugerowały gotowość poważnych ustępstw ze swojej strony. Taryfy celne w USA na produkty rolnicze są jednak niższe niż w większości krajów rozwijających się. Ogólna obniżka taryf byłaby więc dosyć korzystna dla USA. O ile *US Farm Bill* jest narzędziem politycznym, o tyle nie do końca wiadomo, czy podobna obniżka miałyby wystarczające poparcie w Kongresie. Komisarz UE ds. handlu, Pascal Lamy (obecny dyrektor generalny WTO) poparł wtedy taki ruch, choć nie wiadomo na ile szczerze. Co ciekawe, część krajów rozwijających się nie zareagowała z entuzjazmem, co potwierdza tezę o znaczeniu S&D. Tymczasem na spotkanie w Cancun tandem EU-USA przyszedł już z zupełnie inną propozycją, która nie eliminowała w całości wsparcia eksportu rolniczego, a dochody i wsparcie produkcji przesuwiała do tzw. „blue box”, czyli obszaru, który nie podlegał dyscyplinie WTO. Można więc założyć, że to sztywna postawa UE, która zdawała sobie sprawę ze strukturalnej słabości stanowiska krajów biednych, spowodowała ewolucję stanowiska USA, które nie mogły pozwolić na obniżenie swoich taryf celnych, a pozostawienie wyższych taryf UE. Świadczy to niedobrze nie tylko o UE, ale o Stanach Zjednoczonych, które nie potrafiły wyznaczyć sobie jasnych pryncypiów w tej sprawie.

Z drugiej jednak strony – na tym przykładzie również widać ewolucję podejścia krajów rozwijających się do multilateralnych negocjacji handlowych - G22 zażądała nie tylko radykalnej reformy wsparcia rolnictwa w krajach rozwiniętych, ale również minimalnego podejścia, jeśli chodzi o koncesje ze strony krajów rozwijających się, a więc zburzyła dotychczasową zasadę względnej symetryczności ustępstw.

Postawa Unii w „Kwestiach Singapurskich” również była jedną z najważniejszych przyczyn niepowodzenia Cancun, gdyż dopiero podczas ostatniego dnia spotkania UE wykazała jakąkolwiek elastyczność i odeszła od utrzymywanego w tym obszarze stanowiska „wszystko albo nic”³⁵. Podobnie postawa USA w sprawach dużych subsydiów dla producentów bawełny, których w Stanach jest ponad 25 tys. Rządowe subsydia dla nich wynoszą 4 mld \$, podczas gdy cała produkcja amerykańskiej bawełny jest warta 3 mld \$³⁶. Nie pozwala to na rozwinięcie produkcji w krajach Zachodniej Afryki, które miałyby szanse na poważne uczestnictwo w światowym rynku, np. Czad, Mali, Burkina Faso, Benin. Tymczasem negocjatorzy amerykańscy próbowali potraktować sprawę bawełny nie jako multilateralne negocjacje, które z założenia redukują wsparcie i cło, ale jako S&D, co spowodowało jeszcze większe utwardzenie pozycji G22. Zresztą we wszystkich wyżej wymienionych sprawach zaobserwować można było podobną dynamikę wydarzeń: trudne do przyjęcia stanowiska krajów rozwiniętych powodowały

³⁵ Warto jednak podkreślić, że taka postawa nie była wynikiem uporu komisarza Pascala Lamy, który wielokrotnie wcześniej na forum unijnym wykazywał bardzo elastyczne podejście w kwestiach singapurskich i reformy rolnictwa, musiał jednak postępować zgodnie z uzyskanym na negocjacje mandatem, który był bardzo wąski. Dowodem na potwierdzenie tej tezy są nie tylko wypowiedzi Lamy’ego, ale również fakt późniejszego jego wyboru na stanowisko sekretarza generalnego WTO.

³⁶ Dane za: *The Cancun challenge*; *The Economist* 04.09.2003.

znaczące zaostrenie stanowiska G22, tak znaczne, że w pewnym momencie masa krytyczna została przekroczona, co oznaczało fiasko Cancun. Wystawia to nie tylko złe świadectwo chęci krajów bogatych do realnych ustępstw, ale również umiejętnościom i rozeznaniu negocjacyjnym krajów rozwijających się. Dynamika negocjacji oddalała więc stanowiska, a nie zbliżała. Rezultat nie mógł być inny.

Kiedy ostatniego dnia UE ogłosiła elastyczność swojego stanowiska w „Kwestiach Singapurskich”, Japonia i Korea wezwały do utrzymania wszystkich czterech spraw wchodzących w ten pakiet, a Botswana – reprezentująca grupę krajów Afryki i Karaibów, stwierdziła, że wszystko to powinno być potraktowane jako jeden pakiet i w całości odrzucone³⁷. W tej sytuacji prowadzący obrady minister spraw zagranicznych Meksyku, Luis Ernesto Derbez, ogłosił zakończenie obrad bez porozumienia. Zaskoczenie było spore, bo zrobił to znacznie przed terminem, a wielostronne negocjacje międzynarodowe prowadzi się zazwyczaj do ostatniej minuty, często stosując nawet „zatrzymanie zegara”, aby tylko rozmowy zakończyły się porozumieniem. Trzeba jednak przyznać, że różnice były ogromne i to nie na poziomie technicznych, bo tam porozumienie można zawsze znaleźć. Przez kilka dni trwania konferencji w Cancun nie udało się zbudować nawet mostów, które w przyszłości ułatwiłyby dojście do porozumienia.

Podsumowanie: czekając na Hong Kong

Perspektywa grudniowego spotkania ministerialnego Światowej Organizacji Handlu w Hong Kongu nie napawa optymizmem. Przecież pierwszą datą, którą wyznaczyły sobie kraje członkowskie WTO na dojście do porozumienia, był grudzień 2004 r. Od tego czasu niewiele zdołano osiągnąć, a dosłownie nic w najważniejszych sprawach. Dynamika jest podobna do sytuacji, gdy pomiędzy spotkaniami w Doha i Cancun przez 22 miesiące nie działo się prawie nic. Jediną sprawą, która się zmieniła, jest środowisko w jakim toczony będą negocjacje.

Przede wszystkim, nie wydaje się, abyśmy mieli jeszcze do czynienia z Grupą 22. W przeciągu kilku miesięcy po Cancun kilka krajów z tej grupy dołączyło – poprzez podpisanie porozumień z USA – do forsowanej przez Stany strefy wolnego handlu obu Ameryk (FTAA – Free Trade Agreement of the Americas). Jej utworzenie będzie z pewnością priorytetem dla działań Stanów Zjednoczonych w najbliższych latach. W ogóle daje się zresztą zauważyć w międzynarodowych dyskusjach ogólny trend w kierunku regionalizacji porozumień handlowych kosztem właśnie WTO. Być może, jeśli spotkanie w Hong Kongu nie zakończy się kompromisem, będzie to trend dominujący w światowym handlu. Tylko jak wobec tego obniżać bariery w obszarze rolnictwa? Wydaje się, że w tym obszarze sukces stref regionalnych

³⁷ R. Lawrence, J. Lipsky, J. Glassman: *Cancun Collapse...*

zależać będzie jednak od negocjacji na forum WTO. Podobnie w kierunku regionalizacji wydaje się zmierzać Unia Europejska poprzez swoją coraz szerszą "politykę sąsiedztwa".

Po drugie, tym razem na korzyść WTO, może działać atmosfera, że jest to być może spotkanie ostatniej szansy. Kraje ubogie być może wyciągnęły wnioski, a kraje bogate, po tak dużym rozgłosie, jaki nadano ostatnio Milenijnym Celom Rozwoju – zakończonej sukcesem inicjatywie redukcji długów wybranym państwom ze strony G8, szczycie ONZ, a także Inicjatywie Globalnej byłego prezydenta USA, Billa Clintona, będą bardziej wrażliwe na potrzeby krajów rozwijających się i skore do ustępstw.

Nadzieję można również pokładać w pewnym odrodzeniu przywództwa na poziomie globalnym, jeśli chodzi o walkę z biedą. Inicjatywy Tony'ego Blaira, Billa Clintona, Jeffreya Sachsa, czy wreszcie muzyków Bono i Boba Geldolfa, mogą budzić nadzieję, podobnie jak objęcie szefostwa WTO przez powszechnie cenionego Pascala Lamy'ego.

Podobnie na korzyść dojścia do porozumienia może działać rozbudzona dyskusja nad reformą multilateralnych instytucji międzynarodowych, jak ONZ, WTO, MFW, Bank Światowy, a przede wszystkim świadomość, jak ważny jest to problem. WTO pod przywództwem Lamy'ego podjęła już w tym celu realne kroki, chociaż wciąż jest to poziom techniczny³⁸.

Na poziomie technicznym trzeba będzie bardzo dokładnie uregulować status organizacji pozarządowych (NGOs) wobec instytucji międzynarodowych. O ile ich uczestnictwo wymusza większą przejrzystość podejmowanych decyzji i świadczy o demokratyzacji, o tyle powoduje też poważne konsekwencje dla całego procesu negocjacji. Znaczna radykalizacja żądań krajów rozwijających się i ewolucja podejścia ze względnie symetrycznych negocjacji handlowych w kierunku traktowania całego procesu jako możliwość pomocy rozwojowej, spowodowana była w dużej części właśnie postawą NGOs³⁹.

Pomimo ogólnie sprzyjającej atmosfery politycznej, fakty jednak pozostają daleko w tyle. Kryzys budżetowy w Unii Europejskiej spowodowany jest głównie przez kwestie Wspólnej Polityki Rolnej. Jeżeli UE nie będzie w stanie podjąć odważnych decyzji, podobną politykę przyjmą USA, pomimo faktu, że na porozumieniu WTO co do liberalizacji światowego handlu artykułami rolnymi będą beneficjentem netto. Jeśli Hong Kong ma być spotkaniem ostatniej szansy, to przed takim spotkaniem stoi również UE co do swojej Nowej Perspektywy Finansowej (NPF) 2007-2013⁴⁰. Sukces WTO

³⁸ Więcej: *WTO hearing on EU-US beef ban again*; EUobserver, 13.09.2005.

³⁹ *The WTO under Fire*; The Economist, 18.09.2003.

⁴⁰ Więcej na ten temat w: B. Nowak: *Nowa Perspektywa Finansowa Unii Europejskiej 2007-2013*; Raporty i Analizy 06/05, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005.

jest w tym wypadku w dużej części uzależniony od powodzenia wewnętrznych negocjacji UE, gdyż w wypadku braku takiej reformy w NPF, Unia – podobnie jak w Cancun – nie będzie mogła zasadniczo zmienić swojego stanowiska. Tymczasem na forum UE nie zanoszą się na taką reformę. Poszczególne kraje okopały się na swoich stanowiskach, a przewodząca w tym półroczu pracy UE Wielka Brytania, dla której najważniejszą sprawą jest doprowadzenie do tej reformy całej Unii, robi bardzo niewiele, aby porozumienie nad NPF zostało osiągnięte. Szkoda, bo wydaje się że grudniowy splot terminów obu szczytów WTO i UE stwarza pewne możliwości.

Niestety, unijna świadomość problemów rozwojowych jest niewielka, pomimo faktu, że UE szczyty się, że przeznacza największą ilość pomocy rozwojowej dla krajów biednych. Jednak to nie pomoc rozwojowa, której obecna skala jest bardzo mała w stosunku do potrzeb, ale właśnie porozumienie na forum WTO ma duże znaczenie. Jego pozytywne konsekwencje dla rozwoju biednych krajów będą o wiele większe niż cała suma pomocy rozwojowej, a przede wszystkim automatycznie wytwarzać to będzie silne bodźce do rozwoju produkcji eksportowej. Tymczasem UE z jednej strony mówi o pomocy rozwojowej, a z drugiej kwestie handlowe obwarowuje wieloma zastrzeżeniami, które w dużej części są praktycznie nie do wypełnienia przez biedne kraje. Ostatnim przykładem jest sytuacja, w której Parlament Europejski forsuje, aby UE w światowych negocjacjach handlowych zobowiązywała kraje rozwijające się do przestrzegania zasad Międzynarodowej Organizacji Pracy⁴¹, gdy tymczasem wiadomo, że kwestia ta była jedną z przyczyn dotychczasowej porażki Rundy z Doha.

Każde negocjacje multilateralne wymagają szerokiego kompromisu. Choć takie negocjacje trwają zazwyczaj do ostatniej minuty, to z perspektywy czasu kompromis wydaje się rzeczą względnie łatwą na poziomie decyzji technicznych. Światowa Organizacja Handlu i Runda z Doha wymagają dziś bardzo trudnych decyzji politycznych. Czy przywódców krajów rozwiniętych stać na wzięcie tej odpowiedzialności? Czy przywódcy państw rozwijających się potrafią wznieść się ponad populistyczną retorykę i spojrzeć również na swoje błędy? Ekonomia ma swoje racje, ale by to udowodnić, potrzeba dobrej woli.

Bruksela, 18 IX 2005 r.

⁴¹ Committee on Employment and Social Affairs: *Draft Report on the social dimension of globalisation*; PE 360.031v01-00, Brussels 21.06.2005.

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.

Prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Eugeniusz Smolar.

Nasz adres:

UL . EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA

tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69

fax.(0048-22) 646 52 58

e-mail: info@csm.org.pl

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej

www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM:

- Fundacja Forda
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Fundacja im. Roberta Boscha
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Ambasada Wielkiej Brytanii w Warszawie

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych www.csm.org.pl.

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58. „Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.