

*Ewolucja miejsca krajów rozwijających się
w międzynarodowym systemie handlowym*

KATARZYNA KOŁODZIEJCZYK

Kraje rozwijające się zajmują coraz istotniejsze miejsce w międzynarodowym systemie handlowym. Ich pozycja ma tendencję rosnącą z dwóch powodów. Pierwszym z nich są zmiany zachodzące w wewnętrznych regułach Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization*, WTO) wpływające na wzrost zaangażowania się państw rozwijających się w działania WTO. Drugim zaś, są procesy globalizacji gospodarczej oraz dynamiczny rozwój wielu państw z grupy krajów rozwijających się. Doprowadziły one do tego, że zdevaluowało się tradycyjne pojmowanie państw rozwijających się, a wiele z nich stało się konkurentami krajów wysoko rozwiniętych.

Celem opracowania jest analiza miejsca krajów rozwijających się w międzynarodowym systemie handlu i ukazanie stopniowo rosnącej roli tej grupy państw. Równie ważnym jest dokonanie oceny rosnącego wpływu krajów rozwijających się na działalność WTO jako organizacji międzynarodowej oraz na międzynarodowy system handlowy.

Dylematy definicyjne krajów rozwijających się

Termin „kraje rozwijające się” wprowadzony w latach 60. XX w. na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) jest powszechnie stosowany dla określenia grupy państw o niskim poziomie rozwoju gospodarczego. Oprócz niego w literaturze wykorzystywane są także inne pojęcia takie jak np.; „Południe” (*South*), „globalne Południe” (*Global South*), „peryferie” (*Periphery*), „gospodarki wschodzące” (*emerging markets*), „mniej rozwinięte kraje” (*less-developed countries*), „kraje słabo rozwinięte” (*underdeveloped countries*), „kraje postkolonialne” (*postcolonial countries*)¹. W okresie zimnej wojny triumfował termin „kraje Trzeciego Świata” wskazujący na podział świata na różne bloki zróżnicowane pod względem tak ideologicznym, jak i gospodarczym. Stosowaną terminologię dość trafnie ocenił Wojciech Giełżyński, pisząc w latach 80. XX w., że termin „Trzeci Świat”

Kołodziejczyk jest nieprecyzyjny, „kraje nierozwinięte” obraźliwy, „kraje rozwijające się” dwuznaczny i jeszcze bardziej mylący niż „Trzeci Świat”, a „kraje postkolonialne” nieuzasadniony². Tym bardziej współcześnie, gdy wiele gospodarek krajów rozwijających się należy do czołówki najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata, a inne pozostają na peryferiach światowej gospodarki, zastosowanie jednego terminu dla określenia niezwykle zróżnicowanej grupy państw wydaje się bezzasadne. Odnotowała to Unia Europejska (UE), która wyraźnie napisała w dokumencie *Handel, wzrost gospodarczy i rozwój. Dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej do sytuacji krajów najbardziej potrzebujących* z 27 stycznia 2012 r., że pojęcie „krajów rozwijających się” jako grupy traci sens. W polityce Unii Europejskiej oznacza to przede wszystkim prowadzenie zróżnicowanego podejścia i zastosowanie odmiennych instrumentów wobec państw, które jeszcze do niedawna postrzegane były jako jedna grupa.

Problem może w związku z powyższym rodzić metodologia rozróżnienia między krajami rozwijającymi się. Nie ma bowiem jednolitych kryteriów wyodrębniania państw rozwijających się, co powoduje z jednej strony dowolność w zastosowaniu metod podziału państw pod względem ich rozwoju gospodarczego, jak to ma miejsce w przypadku Banku Światowego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Co-operation and Development*, OECD), ONZ, Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i Unii Europejskiej, lub z drugiej strony nieład organizacyjny, jak w przypadku WTO.

Bank Światowy dla rozróżnienia państw w celach operacyjnych, statystycznych i analitycznych stosuje kryterium dochodu narodowego per capita. Wyliczenia Banku są wykorzystywane przez OECD, UE, a także ONZ dla określenia listy państw spełniających kryteria krajów najsłabiej rozwiniętych (*least developed countries*, LDC). Według podejścia Banku Światowego, kraje o niskich (*low*) i średnich (*middle*) dochodach zaliczane są do gospodarek rozwijających się, z tym jednak zastrzeżeniem, że termin ten stosowany jest dla wygody i nie ma na celu sugerować, że wszystkie gospodarki w tej grupie mają jednakowe doświadczenia lub że inne kraje osiągnęły korzystny, lub końcowy etap rozwoju³. Aktualnie (stan na 1 lipca 2014 r.), według ujęcia Banku kraje, które nie osiągnęły 12 746 USD dochodu narodowego *per capita* zaliczane są do grupy krajów rozwijających się. Znajduje się w niej 138 państw, z których 34 to kraje o niskich dochodach (1 045 USD lub mniej), 50 to państwa o średnio niskich dochodach (1 046–4 125 USD) oraz 54 to kraje

o średnio wysokich dochodach (4 126–12 745 USD). Pociuszając jest to, że blisko 10 lat temu, do tego szerokiego grona państw rozwijających się zaliczało się 160 państw, a grupę państw o wysokich dochodach tworzyła elita Zachodu. Obecnie w grupie państw o najwyższych dochodach (12 746 USD i więcej) znajduje się 75 państw, wśród których są także kraje, które do niedawna zaliczane były do państw rozwijających się, np.: Bahrain, Chile, Oman, St. Kitts and Nevis, Urugwaj.

W ramach OECD przyjęto założenie, że kryterium wyodrębnienia krajów rozwijających się stanowi uzyskanie statusu państwa kwalifikującego się do otrzymania Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (*Official Development Assistance*, ODA) przyznawanego przez Komitet Rozwojowy OECD (*Development Assistance Committee*, DAC). Na obecnej liście znajduje się 148 państw podzielonych według kryterium dochodu narodowego *per capita* wyliczanego przez Bank Światowy, z wyłączeniem krajów należących do G8 oraz Unii Europejskiej. Największą grupę tworzą państwa o średnio wysokich dochodach (54), następnie pod względem liczebności sytuuje się grupa krajów mających status LDC (49) oraz kolejno kraje o średnio niskich dochodach (40) oraz inne kraje o niskich dochodach (5).

ONZ także stosuje własny podział państw na: gospodarki rozwinięte (*developed economies*), gospodarki przechodzące transformację (*economies in transition*) oraz gospodarki rozwijające się (*developing countries*)⁴. Te ostatnie dzieli według kryteriów regionalnych oraz analitycznych takich jak np. dochód narodowy *per capita* obliczany przez Bank Światowy. Cechą charakterystyczną systemu ONZ jest zastosowanie dla celów klasyfikowania państw wskaźnika rozwoju ludzkiego (*Human Development Index*, HDI) przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme*) oraz określanie listy państw spełniających kryteria krajów LDC przez Radę Gospodarczą i Społeczną na podstawie rekomendacji Komitetu ds. polityki Rozwoju. Obliczanie wskaźnika HDI będącego sumą trzech zmiennych: dochodu narodowego *per capita*, długości życia oraz poziomu edukacji, pozwala na określenie poziomu rozwoju państw i wyodrębnienie państw bardzo wysoko rozwiniętych, wysoko rozwiniętych, średnio rozwiniętych i słabo rozwiniętych. Dwie ostatnie grupy państw, do których należy obecnie 85 krajów, można zaklasyfikować do krajów rozwijających się, w których wskaźnik HDI kształtował się na poziomie niższym niż 0,550 (kraje słabo rozwinięte) oraz w przedziale 0,550–0,699 (kraje średnio rozwinięte)⁵. Kraje

LDC zaś to szczególna subgrupa krajów rozwijających się, nie tylko z uwagi na fakt, że tworzą ją najsłabiej rozwinięte kraje świata, ale przede wszystkim dlatego, że jest to jedyna grupa krajów wyodrębniona na podstawie wyraźnie sprecyzowanych kryteriów. Obejmują one dochód narodowy *per capita* obliczany przez Bank Światowy oraz wskaźniki *Human Assets Index* (HAI) oraz *Economic Vulnerability Index* (EVI)⁶. Obecnie to tej grupy państw wchodzi 48 państw.

MFW dzieli państwa na dwie główne grupy: o gospodarkach rozwiniętych (*advance economies*) oraz o gospodarkach wschodzących i rozwijających się (*emerging and developing economies*). Aktualnie grupę tych pierwszych tworzy 36 państw, a 153 kraje klasyfikowane są jako rozwijające się. Podział ten ma uzasadnienie dla celów analitycznych działalności MFV i w przeciwieństwie do Banku Światowego, nie ma szerszego zastosowania. Wśród państw rozwijających się, MFV stosuje regionalny podział na: Wspólnotę Niepodległych Państw (*Commonwealth of Independent States*), azjatyckie kraje wschodzące i rozwijające się (*Emerging and Developing Asia*), ASEAN 5, europejskie kraje wschodzące i rozwijające się (*Emerging and Developing Europe*), Amerykę Łacińską i Karaiby, Bliski Wschód- Północną Afrykę, Afganistan, Pakistan oraz Afrykę Subsaharyjską. Kryteriami analitycznymi są m.in.: struktura dochodów z eksportu i innych dochodów z zagranicy, zewnętrznej równowagi finansowej oraz obsługi długu zagranicznego.

Unia Europejska jest ostatnią organizacją stosującą instrumentarium wyodrębnienia państw rozwijających się. Centralne miejsce w polityce UE wobec krajów rozwijających się zajmuje system preferencji taryfowych (*General System of Preferences*, GSP), co w praktyce oznacza, że państwa będące beneficjentami GSP traktowane są przez UE jako kraje rozwijające się⁷. Od 1 stycznia 2014 r. UE zdecydowanie zawęziła listę państw objętych GSP, zgodnie zresztą z zapowiedzianą zmianą polityki we wspomnianym już wyżej dokumencie z 2012 r. Obecnie zmniejszono listę beneficjentów GSP z dotychczasowych 176 do 89 państw, które są sklasyfikowane przez Bank Światowy jako kraje o niskich i średnio niskich dochodach. Do grupy tych 89 państw mających prawo do korzystania z preferencji GSP oraz GSP plus, Unia Europejska wlicza także państwa LDC (48), mające prawo do korzystania ze specjalnego programu unijnego skierowanego tylko dla tej grupy państw, tj. Wszystko oprócz Broni (*Everything but Arms*)⁸.

W przeciwieństwie do wyżej omówionych organizacji, WTO nie stosuje jednoznacznych kryteriów wyodrębniania państw

rozwijających się. Według jej reguł, kraje same określają swój status i przynależność do grupy państw rozwiniętych lub rozwijających się, przy czym decyzję danego kraju mogą podważyć inni członkowie organizacji. Taki stan rzeczy powoduje, że zgodnie ze stanowiskiem WTO, 2/3 państw członkowskich stanowią kraje rozwijające się, które mimo zróżnicowanego poziomu rozwoju gospodarczego tworzą, obok państw rozwiniętych, odrębną niezdefiniowaną grupę. Z jednej strony ma to ogromny wpływ na współczesne postrzeganie zobowiązań państw rozwijających się na forum WTO przez kraje wysoko rozwinięte, z drugiej zaś na percepcję procesów liberalizacji handlu przez poszczególne kraje rozwijające się. Jedyną grupą państw członkowskich WTO, do której nie można przynależeć na podstawie własnego wyboru są państwa LDC. Przynależność do grupy państw rozwijających się lub LDC w ramach WTO (a wcześniej GATT), niesie za sobą korzyści w postaci specjalnego i zróżnicowanego traktowania (ang. *special and differential treatment*), które w określonej fazie ewolucji systemu GATT/WTO przyjmowały odrębne cechy. Zmienne zaś cechy specjalnego i zróżnicowanego traktowania przyznawanego krajom rozwijającym się oraz LDC, bezpośrednio determinowały miejsce tych państw w systemie wielostronnego handlu, określały stopień liberalizacji wymaganej wobec nich oraz prawa państw rozwijających się względem procesów liberalizacji handlu.

Ewolucja pojęcia specjalnego i zróżnicowanego traktowania

W momencie powstawania Układu Ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) niewprowadzony został podział na kraje rozwinięte i rozwijające się, co oznaczało, że państwa niezależnie od poziomu rozwoju gospodarczego przystąpiły do układu w zasadzie na identycznych warunkach. Powszechnie obowiązywały wszystkie kraje sygnatariuszy GATT – Klauzula Największego Uprzywilejowania (KNU) oraz zasada wzajemności korzyści i ustępstw. Art. XVIII GATT wprowadzał tylko pojęcie krajów, które „są w stanie utrzymać jedynie niskie standardy życia i znajdują się we wczesnych stadiach rozwoju”, którym inne państwa członkowskie GATT przyznały prawo do zmiany lub cofnięcia koncesji, nakładania środków ochronnych oddziałujących na import w celu ochrony rozwijającego się przemysłu, czy bilansu płatniczego. Ich zastosowanie nie miało automatycznego charakteru, wymagało zgody innych uczestników GATT i podlegało wymogom szeroko

określonym w sekcjach od A do D art. XVIII GATT⁹. Nowe spojrzenie na handlowe problemy krajów rozwijających się zaczęło pojawiać się w drugiej połowie lat 50. XX wieku w związku z rosnącym niezadowoleniem państw rozwijających się z uwagi na brak dostatecznego dostępu do rynku krajów lepiej rozwiniętych, zjawisko protekcjonizmu rolnego, brak wpływów z eksportu oraz wahania cen surowców. Dyskusję wewnątrz GATT dodatkowo wymuszał proces dekolonizacji oraz narastająca aktywność wielu państw rozwijających się dążących do stworzenia międzynarodowego forum dyskusji nad problemami krajów rozwijających się, w tym przebudowy międzynarodowych stosunków handlowych tak, aby odpowiadały one na ich potrzeby rozwojowe. W efekcie przyczyniła się ona do powołania z początkiem 1964 r. Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju i Handlu (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD), a w listopadzie tego samego roku przyjęcia nowego rozdziału do układu GATT (tzw. Część IV) zatytułowanego „Handel i Rozwój”. Mimo że postanowienia tej części nie wprowadzały żadnych prawnie wiążących zobowiązań (poza konsultacjami), ustanawiały szczególne możliwości dla państw mniej rozwiniętych (*less-developed countries*), gdyż zgodnie z paragrafem 8 art. XXXVI, kraje rozwinięte będące stronami GATT nie powinny oczekiwać wzajemności wobec zobowiązań podjętych przez siebie w negocjacjach handlowych, dotyczących redukcji lub zniesienia ceł i innych barier w handlu na rzecz mniej rozwiniętych stron GATT.

Tym samym, usankcjonowane zostało prawo grupy państw mniej rozwiniętych do nieprzestrzegania zasady wzajemności, będącej jedną z fundamentalnych zasad systemu wielostronnego, i stosowania przez nie zasady braku wzajemności (*non-reciprocity*). Dla państw rozwiniętych początkowo brak wzajemności dawał szansę na globalną redukcję ceł bez blokowania rozmów przez kraje rozwijające się. Jednak, wraz z rosnącymi dążeniami do wywierania wpływu na postawę krajów rozwijających się w kierunku otwierania ich gospodarek, brak wzajemności stanowił istotne utrudnienie. Dla państw rozwijających się odwrotnie zasada ta była formą pancerza ochronnego przed naciskami krajów rozwiniętych, determinującym ich stanowisko wobec procesów liberalizacji wielostronnego handlu, charakteryzujące się troską o utrzymanie dotychczasowych przywilejów. Dla wielu państw rozwijających się zasada ta uzupełniała ich strategię rozwoju opartej na industrializacji zastępującej import, zakładającej ochronę własnego przemysłu przy

pomocy narzędzi polityki handlowej. W efekcie tego, w większości państwa rozwijające się, dążące do stworzenia warunków zwiększenia samowystarczalności i zmniejszenia zależności od krajów rozwiniętych, na forum GATT przyjmowały defensywną lub pasywną postawę i powstrzymywały się od dyskusji mogącej wpłynąć na zmianę zasady braku wzajemności¹⁰.

Ideę specjalnego i zróżnicowanego traktowania państw rozwijających się formalnie wyrażono podczas rundy tokijskiej, kiedy 28 listopada 1979 r. została przyjęta decyzja o zróżnicowanym i korzystniejszym traktowaniu, wzajemności i pełniejszym uczestnictwie krajów rozwijających się, znana jako klauzula ułatwień (*enabling clause*). Decyzja z 1979 r. wprowadziła pojęcie zróżnicowanego i korzystniejszego traktowania (ang. *differential and more favourable treatment*), które ugruntowało podział państw członkowskich systemu GATT na kraje rozwinięte i rozwijające się oraz najsłabiej rozwinięte (LDC), przy czym te ostatnie zostały wyodrębnione jako osobna kategoria państw wśród krajów rozwijających się, zasługująca na szczególnie korzystne traktowanie. Klauzula wyłączająca stała się także legalną podstawą prawną do działania systemu ogólnych preferencji celnych (GSP, ang. *General System of Preferences*) powstałego z inicjatywy UNCTAD. Uzyskanie przez państwa rozwijające się prawa do preferencyjnego dostępu do rynków krajów rozwiniętych było kolejnym (po prawie do ochrony własnego rynku) aspektem specjalnego traktowania. Wynikało ono z rosnącego przekonania, że państwa rozwijające się powinny mieć możliwość zwiększania eksportu i osiągania zysków z wymiany dewizowej, dywersyfikacji eksportu i przyspieszenia tempa wzrostu handlu¹². W decyzji z listopada 1979 r. w punkcie 5 utrzymana została zasada braku wzajemności, w powtórzonym brzmieniu z Części IV GATT, a specjalne i korzystniejsze traktowanie dodatkowo dotyczyło środków pozataryfowych oraz regionalnych i globalnych porozumień zawieranych pomiędzy krajami słabiej rozwiniętymi w celu eliminacji barier handlowych pomiędzy nimi.

W ten sposób, z jednej strony kraje rozwijające się uzyskały prawo do swobodnego formułowania polityki handlowej, w tym strategii rozwoju. Miały również prawo podwyższać bariery celne lub wprowadzać nowe, gdyż nie obowiązywały je ustalenia zapadające na forum GATT. Najbardziej korzystały z tego najsilniejsze państwa z grupy krajów rozwijających się (azjatyckie kraje nowo uprzemysłowione, Chiny, Indie, Brazylia), które prowadziły politykę substytucji importu i nie uczestniczyły

w rokowaniach wielostronnych¹³. Z drugiej jednak strony, państwa rozwijające się były marginalizowane w systemie handlu międzynarodowego, nie miały wpływu na zapadające ustalenia na forum GATT, przez co jak pisze Joseph Stiglitz, światowy system handlu został skrojony na miarę interesów krajów rozwiniętych¹⁴, w szczególności UE, USA, Japonii i Kanady. Negocjacje koncentrowały się wokół spraw będących w sferze zainteresowania państw rozwiniętych (towary przemysłowe) i uzyskiwania dostępu do rynków innych państw rozwiniętych. Obszary, które interesowały kraje rozwijające się (rolnictwo, tekstylia, odzież), pozostawały poza płaszczyzną rozmów lub przyznawano im traktowanie protekcjonistyczne¹⁵.

Od drugiej połowy lat 80. XX w. zauważalna była zmiana polityki części krajów rozwijających się wobec GATT, co wynikało z kilku nakładających się uwarunkowań. Po pierwsze, była reakcją na kryzys zadłużenia i potrzebę generowania większej ilości dewiz oraz poprawy wydajności ekonomicznej¹⁶. Po drugie, wynikała z rosnącej roli państw rozwijających się, w szczególności nowo uprzemysłowionych państw Azji Wschodniej, które stawały się głównymi eksporterami towarów przetworzonych. Po trzecie, miała wytłumaczenie w przyjmowaniu przez coraz większą grupę państw rozwijających się strategii odchodzenia od substytucji importu, otwierania się na handel i przeprowadzania jednostronnej liberalizacji handlu i wreszcie po czwarte, sprzyjały jej przeobrażenia polityczne i stopniowe odpolitycznianie handlu. Czynnikiem wpływającym na zmianę polityki krajów rozwijających się, zarówno należących już do systemu GATT, jak i tych pozostających poza nim, był niewątpliwie bardzo bogaty program negocjacji zwołanej Rundy Urugwajskiej obejmujący szereg nowych kwestii, zarówno tych, które były postrzegane przez nie jako wyzwanie (handel usługami, środki dotyczące inwestycji związanych z handlem, własność intelektualna), jak i tych, które leżały w sferze ich zainteresowania (rolnictwo, wyroby włókiennicze, odzież). Sprzyjał on włączeniu krajów rozwijających się w nurt prowadzonych negocjacji, po to, aby mieć wpływ na ustalane zasady, co zresztą potwierdza rosnąca liczba państw rozwijających się dołączających do GATT podczas Rundy Urugwajskiej (w sumie 34 nowych sygnatariuszy GATT)¹⁷.

Włączaniem państw rozwijających się do systemu (szczególnie dynamicznie rozwijających się) zainteresowane były same kraje rozwinięte. Procesy globalizacji gospodarczej doprowadziły m.in. do pogłębienia nierówności państw w wymianie han-

dłowej oraz zróżnicowania i tak niejednorodnej grupy państw rozwijających się. Pierwszymi największymi beneficjentami procesów globalizacji były azjatyckie kraje nowo uprzemysłowione (Korea Południowa, Tajwan, Hongkong, Singapur), które zwiększając swój udział w wymianie międzynarodowej w połączeniu z odpowiednią strategią rozwoju, dołączyły do grona państw o najwyższych dochodach. Uczestnictwo w wymianie międzynarodowej zarówno towarów, jak i usług, znacznie zwiększyły także takie kraje jak Chiny, Indie i Rosja, Brazylia, Meksyk, Tajlandia, Malezja. Rynki tych państw stawały się „łakomym kąskiem”, jednakże dostęp do nich w warunkach stworzonych w czasach obowiązywania układu GATT był znacznie utrudniony. Państwa rozwinięte coraz głośniej zaczęły deklorować, że dłużej nie jest możliwe akceptowanie tzw. jazdy na gapę (*free-riding*) i żądały przystąpienia państw rozwijających się do GATT, a także podejmowały działania na rzecz zmian w postrzeganiu specjalnego i zróżnicowanego traktowania.

Decyzje Rundy Urugwajskiej miały kluczowe znaczenie dla określenia obecnej interpretacji specjalnego i zróżnicowanego traktowania oraz sposobów uczestnictwa państw w procesie liberalizacji w ramach powstałej WTO. Po pierwsze dlatego, że państwa rozwijające się zaakceptowały nowe podejście do specjalnego i zróżnicowanego traktowania, podważające ich wcześniejsze prawa. Po drugie dlatego, że zgodziły się na przyjęcie regulacji Rundy Urugwajskiej na zasadzie jednolitego zobowiązania (*single undertaking*) oznaczającego zobowiązanie wszystkich państw członkowskich do przyjęcia i stosowania wszystkich porozumień wynegocjowanych w ramach WTO¹⁸. Dla państw rozwijających się przyjęcie jednolitego zobowiązania oznaczało, że nie mogą uchylać się od podpisania rozmaitych porozumień, jak dotychczas miały w zwyczaju.

Współczesna interpretacja zasady specjalnego i zróżnicowanego traktowania można powiedzieć, że wróciła do korzeni z okresu powstania GATT i stosowania zasady wzajemności. Składa się ona obecnie z pięciu elementów, przy czym, z punktu widzenia interesów państw rozwijających się, najważniejszym obecnie wyrazem specjalnego i zróżnicowanego traktowania w ramach wzajemnie przyjmowanych zobowiązań ma być dłuższy okres implementacji przyjętych zobowiązań. Pozostałe elementy specjalnego traktowania zostały ogólnikowo sprecyzowane i dotyczą kolejno: środków przyczyniających się do zwiększania możliwości handlowych krajów rozwijających się, ochrony interesów handlowych krajów rozwijających się

Kołodziejczyk przy wdrażaniu porozumień WTO, udzielania pomocy krajom rozwijającym się w zakresie infrastruktury związanej z funkcjonowaniem WTO, procedury rozstrzygnięcia sporów oraz implementacji standardów technicznych i wreszcie przepisów odnoszących się do państw LDC¹⁹. W ostatecznym rozliczeniu idea specjalnego i zróżnicowanego traktowania sprowadza się do tego, że w ramach przyjętych porozumień WTO, kraje rozwijające się mogą liczyć na faworyzujące je rozwiązania. Przejawiają się one przede wszystkim w niższym poziomie zobowiązań i dłuższym okresie implementacji oraz mniej sprecyzowanych już sformułowaniach o korzystniejszym traktowaniu krajów słabiej rozwiniętych, oraz pomocy technicznej. W ten sposób specjalne i zróżnicowane traktowanie przestało pełnić funkcję środka ochrony i dostępu do rynku, a zaczęło odgrywać rolę narzędzia powrotu do zasady wzajemności.

Od nadziei do rozczarowania państw rozwijających się międzynarodowym systemem handlowym

Runda Urugwajska została nazwana „wielkim przetargiem” (*North-South big bargain*)²⁰. Państwa rozwinięte obiecały zliberalizować handel artykułami rolnymi i na dobra przemysłowe wymagające wysokich nakładów pracy (głównie tekstylia i odzież), w zamian za obniżanie stawek celnych przez kraje rozwijające się i włączenie do wielostronnego systemu regulacji w zakresie usług, własności intelektualnej oraz inwestycji. Rezultat przetargu okazał się dla państw rozwijających rozczarowujący, a wiele z nich poczuło się oszukanych przez „rozwięty świat” podpisaniem umowy z Marakeszu powołującej do życia nową organizację²¹. Początkowo nie zakładał tego porządek obrad Rundy Urugwajskiej i w związku z tym wiele państw rozwijających się przystąpiło do WTO zupełnie „przypadkowo”.

Liberalizacją zostały objęte towary rolne stanowiące 30% importu krajów rozwiniętych i 29% krajów rozwijających się. Cięcia taryfowe wyniosły 1% dla krajów rozwiniętych i 2,3%²² dla rozwijających się. W przypadku zaś łącznie towarów rolnych i odzieżowych zakres produktów objętych liberalizacją był identyczny, natomiast cięcia taryfowe wynosiły dla krajów rozwiniętych 1,6%, a dla rozwijających się 2,3%. Podjęcie rozmów w zakresie rolnictwa można upatrywać w kategoriach sukcesu krajów rozwijających się. Jednakże ustalona obniżka stawek celnych miała rozpocząć się z poziomu ceł po taryfikacji, która spowodowała wzrost ceł w obrocie towarami rolnymi, doprowadza-

jąc do tego, że kraje rozwinięte stosujące protekcję rolną ustaliły nowe stawki celne na poziomie odpowiadającym 400–500%²³. W istocie, zniesienie opłat wyrównawczych w rolnictwie, doprowadziło do podwyższenia poziomu ceł na produkty rolne, w stosunku do tych, które obowiązywały przed rozpoczęciem Rundy Urugwajskiej. W zakresie produktów przemysłowych, mimo że nastąpiła redukcja stawek celnych, to w niewielkim stopniu objęła ona produkty, które najbardziej leżały w interesie krajów rozwijających się, czyli tekstylia i odzież, a przeciętna redukcja ceł dla tej grupy towarów wyniosła 22%. Nierozwiązanym problemem w grupie produktów przemysłowych, szczególnie uciążliwym dla krajów rozwijających się, pozostała kwestia eskalacji ceł przez kraje wysoko rozwinięte. Innymi barierami szczególnie utrudniającymi krajom rozwijającym się wejście na rynek państw rozwiniętych pozostawały bariery pozataryfowe, subsydia rolne, standardy produktów, postępowania antydumpingowe. W efekcie tego, tam gdzie dochody z eksportu krajów rozwijających się pochodzą ze sprzedaży ich produktów na rynki krajów rozwiniętych, to praktyki protekcyjnych tych ostatnich niwelują potencjalne korzyści krajów słabiej rozwiniętych z handlu międzynarodowego²⁴.

„Wielki przetarg” nie przyniósł zatem krajom rozwijającym się korzyści w obszarach, które leżały w ich interesie. W zamian za to musiały wziąć na siebie szereg zobowiązań, które stały się częścią „jednolitego zobowiązania”. Mowa tu o zobowiązaniach w zakresie handlowych aspektów ochrony praw własności intelektualnej (układ TRIPS) oraz w zakresie handlu usługami (układ GATS), gdzie w obu przypadkach, przewaga komparatywna leżała po stronie państw rozwiniętych. Implementacja nowych układów oraz ustaleń Rundy Urugwajskiej niosła dodatkowo za sobą olbrzymie koszty, szczególnie w zakresie ochrony własności intelektualnej, wyceny celnej, technicznych barier w handlu, środków sanitarnych i fitosanitarnych, reguł pochodzenia towarów. Wdrożenie nowych przepisów wymagało jeszcze dodatkowych kosztów inwestycyjnych związanych z nabyciem nowego sprzętu, wyuczenia personelu, stworzenia systemu kontroli, które często przekraczały możliwości budżetowe, kadrowe i instytucjonalne słabiej rozwiniętych państw należących do WTO.

Brak obiecanych korzyści wynikających z liberalizacji handlu w obliczu narastających kosztów wdrażania przyjętych zobowiązań, stały się główną przyczyną rozczarowania państw rozwijających się Rundą Urugwajską. Stopniowo zaczęła wzmacniać się

Kołodziejczyk w tej grupie państw frustracja nie tylko wobec WTO, ale także wobec procesów liberalizacji handlu, szczególnie w obliczu rosnących nierówności państw przejawiających się w dysproporcjach w zakresie uczestnictwa w wymianie handlowej. WTO stawała się symbolem niesprawiedliwości w handlu i obiektem krytyki przeciwników neoliberalnej wizji rozwoju.

Konsekwencje zmiany istoty zasady specjalnego i zróżnicowanego traktowania

Zmiana podejścia do zasady specjalnego i zróżnicowanego traktowania okazała się niekorzystna nie tylko dla państw rozwijających się, ale i dla całego systemu handlu wielostronnego. Runda Urugwajska nie tylko nie przyniosła krajom rozwijającym się obiecanych korzyści wynikających z wolnego handlu, a wręcz przeciwnie przyczyniła się do przyjęcia przez wiele z tych państw postawy nieufnej wobec procesów liberalizacji handlu. Zwołanie kolejnej rundy negocjacyjnej WTO w Doha w listopadzie 2001 r. mogło budzić ponowne nadzieje krajów rozwijających się, gdyż rozmowy miały bardziej uwzględniać ich interesy. Rozwój gospodarczy krajów rozwijających się miał z założenia być centralnym elementem rundy, którą z tego powodu nazwano rozwojową. Negocjacje miały być prowadzone w 20 obszarach tematycznych, począwszy od obniżania barier handlowych w rolnictwie, dalszej redukcji ceł na artykuły przemysłowe, przez ustalanie zasad rozwiązywania sporów handlowych, aż po ułatwienia dla krajów LDC czy zmianę podejścia do specjalnego i zróżnicowanego traktowania. Właśnie ta ostatnia kwestia, oprócz spraw dotyczących rolnictwa, rodziła z punktu widzenia krajów rozwijających się największe nadzieje. Zgodnie bowiem z deklaracją ministerialną z Doha miał odbyć się przegląd klauzul specjalnego i zróżnicowanego traktowania, w celu ich wzmocnienia i przyczynienia się do tego, by były bardziej precyzyjne, efektywne i sprawne²⁵. Ich reforma dawała nadzieję, że może nastąpią zmiany w zobowiązaniach krajów rozwijających się w zakresie liberalizacji i reguł wielostronnego handlu, tak aby bardziej odpowiadały one ich potrzebom rozwojowym.

Negocjacje rundy rozwojowej jednak wydają się nie mieć końca. Rozbieżność interesów widoczna jest na poziomie przedmiotowym (tematycznym), jak i na poziomie podmiotowym (państw). Ostatnie porozumienie zawarte na Bali (tzw. pakiet z Bali) w grudniu 2013 r., mimo że przez Dyrektora General-

nego WTO-Roberto Azavedo- zostało uznane za sukces, jest przysłowiową kroplą w morzu potrzeb. Uwzględnia jedynie 10% szerokiego programu działań przyjętego w Doha w 2001 r. Z pakietu składającego się z 10 umów, najważniejsze wydają się ustalenia dotyczące ułatwień w handlu, które jako jedyne należące do pojęcia tzw. kwestii singapurskich (*Singapore Issues*), nie spotkały się z protestem ze strony krajów słabiej rozwiniętych. Nie uregulowane są nadal te kwestie, które najbardziej interesują państwa rozwijające się, czyli handel artykułami rolnymi oraz klauzula specjalnego i zróżnicowanego traktowania. Jedynym, jak na razie realnym osiągnięciem rundy z Doha jest decyzja dotycząca krajów LDC mających prawo do korzystania z odrębnych uprawnień w ramach klauzuli specjalnego i zróżnicowanego traktowania. Została ona podjęta podczas spotkania ministerialnego w Hongkongu w grudniu 2005 r., kiedy uzgodniono, że kraje o wysokim dochodzie najpóźniej do 2008 r. w sposób trwały (*on a lasting basis*) przyznają krajom LDC bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp do rynku na co najmniej 97% handlu. W pozostałych obszarach udział państw LDC w przyjętych zobowiązaniach nie zmieniał się w stosunku do uzgodnień przyjętych podczas Rundy Urugwajskiej, z wyjątkiem wprowadzenia nowych tymczasowych środków ochronnych na okres 7 lat w ramach porozumienia TRIMs (*Agreement on Trade-Related Investment Measures*, Porozumienie w sprawie środków dotyczących inwestycji związanych z handlem), które różnią się od zobowiązań podjętych na Rundzie Urugwajskiej. Wszelkie jednak dodatkowe środki niezgodne z umową TRIMs, kraje LDC muszą wycofać najpóźniej do 2020 r.²⁶ Podjęte także zostały decyzje wzmacniające filar finansowy specjalnego i zróżnicowanego traktowania poprzez uruchomienie inicjatywy *Aid for trade* (Pomoc dla handlu), skierowanej do krajów rozwijających się, z naciskiem jednak na kraje LDC.

Jednym z powodów marazmu rundy negocjacyjnej, a tym samym całego systemu wielostronnego jest opór państw rozwijających się, które po bolesnych doświadczeniach Rundy Urugwajskiej stoją na stanowisku, że brak porozumienia jest lepszy od złego porozumienia.

Taka postawa jest wynikiem powrotu do zasady wzajemności obejmującej wszystkie kraje WTO oraz przyjmowania uzgodnień handlowych na zasadzie jednolitego zobowiązania. Stanowisko to nie jest jednak tożsame dla wszystkich krajów rozwijających się, z uwagi na istniejące między nimi nierówności rozwoju

gospodarczego wpływające w zasadniczy sposób na postrzeganie procesów liberalizacji handlu. Niechętną postawę wobec pogłębiania procesów liberalizacji, szczególnie wobec takich tematów jak handel usługami, czy ochrona własności intelektualnej, reprezentują głównie kraje najbiedniejsze, mające najniższy udział w handlu międzynarodowym. Na drugim biegunie, znajdują się najsilniejsze państwa z grupy krajów rozwijających się (Chiny, Indie, Brazylia, RPA), które przejmują rolę liderów krajów rozwijających się i aktywnie uczestniczą w negocjacjach. Mają one wsparcie wielu państw o średnim dochodzie Ameryki Łacińskiej i Azji. Szkodliwość zróżnicowania państw rozwijających się przejawia się w tym, że nie są one chętne do udzielania poparcia innym krajom rozwijającym się, w proponowanych rozwiązaniach, które mogłyby wpłynąć na pogorszenie ich sytuacji. Państw rozwijających się nie można bowiem w wielostronnym systemie handlu traktować jako jednej grupy. Na przykład Paragwaj stał na stanowisku, że nie powinno się używać zwolnienia z KNU w celu udzielenia korzyści lub przywilejów krajom rozwijającym się, jeżeli dochodzi do wyraźnej dyskryminacji innych krajów z tej grupy, gdyż przywileje stosowane w ramach specjalnego i zróżnicowanego traktowania powinny być rozciągnięte na wszystkie kraje rozwijające się²⁷. Indie zaś podczas rozmów w ramach pakietu z Bali sprzeciwiały się tym elementom pakietu, które mogłyby zagrozić subwencjom państwa służącym tworzeniu rezerw żywnościowych dla biednej ludności, gdyż same takie w swej polityce stosują. Każdy kraj wyraźnie zatem dąży do realizacji swych interesów, a jedynym obszarem najpełniej integrującym państwa rozwijające się jest rolnictwo, gdyż w ramach aż trzech grup negocjacyjnych G-20, G-90 i G-33 zrzeszona jest znaczna część krajów rozwijających się domagających się szerszego otwarcia rynków rolnych i zniesienia subsydiów przez kraje o wysokich dochodach. Dodatkowym spoiwem łączącym, tym razem kraje grupy AKP oraz LDC (G-90) jest sprzeciw przeciwko liberalizacji we wspomnianych wyżej kwestiach singapurskich leżących w orbicie zainteresowań krajów rozwiniętych. Ponadto problemem toczącej się dyskusji w ramach specjalnego i zróżnicowanego traktowania jest to, że wszystkie kraje rozwijające się chcą mieć korzystniejsze traktowanie i nie godzą się na ich różnicowanie. Wprowadzenie zatem w systemie wielostronnym kryteriów, na podstawie których kraje mogłyby ubiegać się o status kraju rozwijającego się, wydaje się konieczne dla usprawnienia i przejrzystości klauzul specjalnego i zróżnicowanego traktowania.

Takie kryteria obowiązują w różnych organizacjach międzynarodowych oraz przy udzielaniu jednostronnych preferencji w ramach GSP i ich formuła mogłaby być zastosowana we WTO. W przeciwnym razie, KNU nie ma najmniejszego sensu w sytuacji, gdy według WTO 2/3 jej krajów członkowskich deklaruje status kraju rozwijającego się.

Pasywność negocjacyjna rundy z Doha jest z pewnością jednym z powodów zjawiska multiplikacji preferencyjnych umów handlowych²⁸. Są one przede wszystkim ważnym instrumentem polityki krajów WTO i narzędziem forsowania zarówno tych obszarów współpracy związanej z handlem, których nie udało się dotychczas uregulować wewnątrz WTO, jak i tych dziedzin, które mocno ingerują w politykę wewnętrzną państw, np. standardy pracy. Korzyści z tego czerpią państwa silniejsze, które za pośrednictwem umów preferencyjnych próbują słabszym partnerom narzucać ponadstandardowe rozwiązania, a często ich bilateralny charakter powoduje z drugiej strony, że państwa słabsze zmuszane są do obrony swych interesów w bezpośredniej konfrontacji z silnym partnerem. Brak jednego wzorca współczesnych umów preferencyjnych stwarza wiele możliwości, zarówno pod względem wyboru partnerów handlowych, jak i obszarów objętych współpracą, przez co dochodzi do większego upolitycznienia współczesnego handlu międzynarodowego. Ich namnażanie się od początku XXI w. wpływa na fragmentaryzację handlu międzynarodowego i z pewnością nie przyczynia się do wzmacniania systemu wielostronnego. Pojawia się bowiem pytanie, na które na chwilę obecną brak jest jednoznacznej odpowiedzi, czy gdyby umowy preferencyjne zaczęły w zdecydowanej większości wychodzić poza zakres tematyczny WTO, to czy nadal organizację tę będzie można uznawać za kreatora ładu wielostronnego handlu?

Podsumowanie

Kraje rozwijające się to niejednolita i zróżnicowana pod względem rozwoju gospodarczego grupa państw. Przez długie lata nie uczestniczyły one w systemie handlu międzynarodowego, korzystając z powstałej w wyniku decyzji państw rozwiniętych zasady braku wzajemności. Dzięki niej reguły światowej wymiany międzynarodowej ustalane były przez państwa wysoko rozwinięte z uwzględnieniem ich interesów. Wraz z pogłębianiem się procesów globalizacji gospodarczej i rozkwitu gospodarczego nowo uprzemysłowionych państw Azji Wschodniej

Kotodziejczyk zmieniała się dotychczasowa równowaga sił w systemie handlu wielostronnego. Powrót do zasady wzajemności poprzez zmianę interpretacji klauzuli specjalnego i zróżnicowanego traktowania zmienił w zasadniczy sposób podejście państw rozwijających się do WTO, jak i sam system wielostronny. Kraje z grupy państw rozwijających się aktywnie zaczęły uczestniczyć w negocjacjach, współtworzyć różnego rodzaju bloki negocjacyjne po to, aby nowo wynegocjowane porozumienie odpowiadało ich partykularnym interesom, tym bardziej że będzie ono przyjmowane zgodnie z zasadą jednolitego zobowiązania. Państwa wysoko rozwinięte muszą liczyć się ze stanowiskiem gospodarek najsilniejszych państw z grupy krajów rozwijających się, już nie tylko z grupy BRICS, ale także grupy gospodarek wschodzących (G-20). Z jednej strony ich rynki są niezwykle atrakcyjne dla podmiotów gospodarczych państw wyżej rozwiniętych w dobie umiędzynarodowienia procesów produkcyjnych, a z drugiej stają się coraz poważniejszymi konkurentami w handlu międzynarodowym. Powoduje to niewygodną pozycję negocjacyjną, gdyż z jednej strony państwa bogate dążą do pogłębiania liberalizacji, a z drugiej strony chronią swoje rynki przed konkurencją państw rozwijających się w tych obszarach, w których mogłyby wykorzystać swój potencjał rozwojowy.

Pat negocjacyjny rundy z Doha skutecznie omijany jest przez preferencyjne układy handlowe, które często przekraczają obowiązkowe wymogi WTO. W ten sposób umowy te przyczyniają się do osłabiania systemu handlu wielostronnego i ustalania nowych standardów handlowych w różnych konfiguracjach ich sygnatariuszy. Z punktu widzenia krajów rozwijających się, brak perspektyw zakończenia rundy z Doha działa na ich niekorzyść, nie tylko dlatego, że runda rozwojowa miała z założenia przyczynić się do ich rozwoju gospodarczego, ale także dlatego, że nie dochodzi do zmiany klauzuli specjalnego i zróżnicowanego traktowania, na co szczególnie zwracały uwagę państwa rozwijające się w okresie implementacji uzgodnień Rundy Urugwajskiej.

PRZYPISY

1. Więcej na ten temat: W. Solarz [red.], *Północ wobec Południa. Południe wobec Północy*, Warszawa 2005, s. 11–5; M. Solarz [red.], *Kraje rozwijające się na początku XXI wieku. Wybrane problemy*, Warszawa 2011, s. 15–30; E. Haliżak, R. Kuźniar [red.], *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006, s. 461–8.

2. W. Giełżyński, *Trzeci Świat: dwie trzecie świata*, Warszawa 1984, s. 9–12.
3. www.data.worldbank.org/about/country-and-lending-group, [dostęp: 12.09.2014].
4. *World Economic Situation and Prospects 2014*, UN, s. 143.
5. Wskaźnik HDI dla krajów wysoko rozwiniętych wyniósł 0,700–0,799, a dla krajów bardzo wysoko rozwiniętych 0,800 i więcej. Więcej [w:] *Human Development Report 2014*, UNDP, s. 159.
6. Szerzej [w:] K. Kołodziejczyk, *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Rola i znaczenie Umów o partnerstwie gospodarczym w zakresie handlu i pomocy rozwojowej*, Warszawa 2013, s. 158.
7. *World Economic Outlook*, IMF, April 2014, s. 176, www.imf.org.
8. Więcej na ten temat: K. Kołodziejczyk, *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku...*, op. cit., s. 158–92.
9. *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)*, tekst dostępny na stronie www.wto.org
10. D. Tussie, M. F. Lengyel, „Developing Countries. Turning Participation into Influence”, [w:] B. Hoekman, A. Mattoo, F. English [red.], *Development, Trade, and the WTO. A Handbook*, World Bank 2002, s. 485.
11. *Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation on Developing Countries*, Decision on 28 November 1979 (L/4903), www.wto.org.
12. B. Hoekman, M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu WTO: zasady i mechanizmy negocjacji*, Wrocław 2011, s. 565.
13. W. Dugiel, „Światowa Organizacja Handlu a kraje rozwijające się”, *Zeszyty Naukowe SGH*, 2009, nr 14, s. 9. Tekst dostępny na stronie www.bazhum.icm.edu.pl.
14. J.E. Stiglitz, A. Charlton, *Fair trade. Szansa dla wszystkich*, Warszawa 2006, s. 57.
15. Mowa tu np. o Porozumieniu Wielowłóknowym (MFA, ang. *Multi Fibre Arrangement*) obowiązującym w okresie 1 stycznia 1974 r. do 31 grudnia 1994 r. lub o subsydiowaniu produkcji i eksportu produktów rolnych.
16. B. Hoekman, M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego...*, op. cit., s. 567.
17. Nie wliczając dzisiejszych członków Unii Europejskiej, tj. Czech, Słowacji i Słowenii. Patrz: GATT members, www.wto.org.
18. R. Wolfe, „Arguing and Bargaining in WTO: Does the Single Undertaking Make a Difference”, [w:] *School of Policy Studies Queen's University*, s. 5–6. Tekst dostępny na stronie: www.cpsa-acsp.ca.
19. *Work on Special and Differential Provisions*, www.wto.org.

*Ewolucja
miejsca krajów
rozwijających się...*

- Kołodziejczyk
20. S. Ostry, *The Uruguay Round North-South Big Bargain: Implications for Future Negotiations*, University of Minnesota, September 2000, www.utoronto.ca.
 21. P. Draper, N. Khumalo, „Smoke and Mirrors: Africa, Special and Differential Treatment, and the Doha Development Agenda”, *SA-IDA Trade Policy Briefing Series*, September 2003, No.2., s. 2.
 22. J. M. Finger, L. A. Winters, „Reciprocity in WTO”, [w:] B. Hoekman, A. Mattoo, F. English [red.], op. cit., s. 58.
 23. E. Kawecka-Wyrzykowska, W. Zapędowski, „Porozumienie o rolnictwie i jego znaczenie dla Polski”, [w:] J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska [red.], *Od GATT do WTO. Skutki Rundy Urugwajskiej dla Polski*, IKiCHZ Warszawa 1995, s. 140.
 24. W. Dugiel, *Światowa Organizacja...*, op. cit., s. 12.
 25. *Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001*, Doha WTO Ministerial 2001 (pkt. 44), www.wto.org.
 26. *Hong Kong 2005 Ministerial Declarations: Annexes*, 18 December 2005 (*Annex F: Special and Differential Treatment. LDC Agreement-specific Proposal*), www.wto.org.
 27. B. Hoekman, M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego...*, op. cit., s. 578.
 28. Szerzej: K. Kołodziejczyk, *Stosunki Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 56–63.