

Fair and Free?



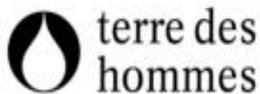
Handel zwischen ungleichen Partnern

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
der EU mit den AKP-Staaten
versus alternative Handelsabkommen

Dokumentation

zum Diskussionstag am
23. November 2000

Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn



terre des hommes und WEED danken der
Friedrich-Ebert-Stiftung
und dem
Forum Umwelt & Entwicklung
für die finanzielle Unterstützung dieser Veranstaltung.

Fair and Free?

Handel zwischen ungleichen Partnern –
Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den
AKP-Staaten versus alternative Handelsabkommen

Dokumentation zum Diskussionstag am 23. November 2000
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Redaktion:
Klaus Schilder

Weitere Informationen:
WEED - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.
Bertha-von-Suttner-Platz 13
D-53111 Bonn
Tel: 0228 - 766130
Fax: 0228 - 696470
E-Mail: weed@weedbonn.org
Internet: <http://www.weedbonn.org/eu>

INHALT

Seite

I. BERICHT ÜBER DIE TAGUNG „FAIR AND FREE“

Strategien zur kritischen Begleitung der EU-AKP-Handelsbeziehungen.
Klaus Schilder 3

II. DIE HANDELSREGELN IM NEUEN EU-AKP ABKOMMEN

Die EU in der Kritik – Strategien und Ziele der europäischen Handels- und Liberalisierungspolitik.
Georg Lutz..... 8

III. WTO-SPIELRÄUME FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER

Handelsregeln zwischen ungleichen Partnern – Ergebnisse einer Germanwatch-Fachtagung.
Martina Schaub13

Mögliche Alternativen zum EU-Handelsfahrplan – Reflexionen über Differenzierung und die Geographie der Regionalisierung. Francis Matambalya16

IV. ANHANG

Teilnehmerliste27

TAGUNGSBERICHT

Strategien zur kritischen Begleitung der EU-AKP-Handelsbeziehungen

KLAUS SCHILDER

WEED

Unter dem Titel „Fair and Free? – Handel zwischen ungleichen Partnern“ veranstalteten WEED, terre des hommes, die AG Handel des Forum Umwelt & Entwicklung und die Friedrich-Ebert-Stiftung am 23. November 2000 in den Räumen der Stiftung in Bonn einen Diskusstages zu den Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Im Mittelpunkt standen die zukünftigen Verhandlungen über regionalen Wirtschafts – Partnerschaftsabkommen (kurz EPAs), die im Zuge der Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten Dreh- und Angelpunkt der zukünftigen Kooperation sein werden. Gegenstand der Diskussion war es, kritische Gedanken darüber auszutauschen, ob die von der EU vorgeschlagenen EPAs ausreichend und geeignet sind, das Ziel einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung in den AKP-Staaten zu erreichen, oder ob alternative Handelsvereinbarungen für einzelne Staaten und Regionen besser geeigneter sind, ihre eigenen Entwicklungsstrategien und Prioritäten zu verwirklichen.

Im ersten Kurzreferat erläuterte Klaus Schilder, Projektreferent für EU-Nord-Süd-Politik bei WEED, den Stand der Verhandlungen nach Abschluss des neuen Vertrages am 23. Juni in Cotonou, Benin. Mit dem sog. ‚Cotonou-Abkommen‘ hat sich eine Neugestaltung der Handelsbeziehungen zwischen bei-

den Partnern vollzogen.¹ Kern des neuen Abkommens ist die Liberalisierung der Handelsbeziehungen mit dem AKP-Staaten, im Rahmen neu abzuschließender sog. Wirtschafts - Partnerschaftsabkommen (EPAs).

Handelsbestimmungen im Cotonou-Abkommen

Die neuen Vereinbarungen im Handelsbereich sehen im Einzelnen die zeitlich befristete Fortsetzung der existierenden nicht-reziproken Lomé-Präferenzen innerhalb einer Vorbereitungsphase von 2000 bis 2008 sowie die Aushandlung von WTO-kompatiblen Wirtschafts - Partnerschaftsabkommen bis spätestens 31. Dezember 2008 vor. Die Verhandlungen werden nach Ende der laufenden Ratifizierungsphase, spätestens jedoch im September 2002, beginnen. Die vollständige Handelsliberalisierung soll nach den Vorstellungen der EU innerhalb einer Übergangsphase von 2008 bis zum Jahr 2020 schrittweise realisiert werden. Zudem sieht das Cotonou-Abkommen den progressiver Abbau von Zolllschranken für die 39 ärmsten AKP-Staaten (LDCs) für „im Wesentlichen alle Produkte“ bis zum Jahre 2005 vor. Weitreichendere Handelserleichterungen sieht

allerdings die Kommissions-Initiative „Everything but Arms“ vom September 2000 vor, der zufolge allen 48 LDCs zollfreier Zugang zum europäischen Markt für alle Produkte gewährt werden soll (für einen Übergangszeitraum von 6 bzw. 9 Jahren wären allerdings die für die EU sensiblen Produkte Bananen bzw. Zucker und Reis ausgenommen). 25 Zolltarifflinien in Bezug auf den Handel mit Waffen bleiben hiervon unberührt. Die Initiative wird derzeit auf der Ebene der Regierungen der Mitgliedsstaaten kontrovers diskutiert. Sie stößt derzeit besonders auf den Widerstand der EU-Agrarlobby. Das neue Abkommen sieht zudem eine Prüfung der Situation der AKP Staaten, die nicht zur Gruppe der LDCs gehören und sich bis zum Jahre 2004 nicht in der Lage sehen, EPAs mit der EU auszuhandeln, vor. Ziel ist es, nicht näher benannte handelspolitische Alternativen für diese Länder zu entwickeln.

Kurze Retrospektive: Der Verhandlungsprozess

Die EU hat in den Verhandlungen in praktisch allen Bereichen ihre speziellen Interessen durchgesetzt, indem sie die Gewährung von Entwicklungshilfen an die Zustimmung zur weit gehenden Liberalisierung im Handelsbereich knüpfte. Schon früh stellte die EU klar, dass alle zukünftigen Handelsvereinbarungen voll kompatibel zum bestehenden WTO-Regelwerk sein müssen. Sie optierte daher für die Einführung regionaler Wirtschafts - Partnerschaftsabkommen (REPAs), obwohl 6 von der Kommission selbst in

¹ „Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one Part, and the European Community and its Member States, of the other Part“, unterzeichnet am 23. Juni 2000 in Cotonou, Benin. Der englische Wortlaut des Abkommens ist im Internet erhältlich unter http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/agreement_de.htm

Auftrag gegebene Studien über die Konsequenzen für die untersuchten AKP-Regionen deutlich einige der zu erwartenden negativen Folgen zeigen (so z.B. eine ausbleibende Steigerung des Exportvolumens, steigende Handelsbilanzdefizite infolge ansteigender Importe, Verlust von Zolleinnahmen, Erhöhung der Inlands-Steuern sowie Verdrängung lokaler und regionaler Produzenten).

Die Verhandlungen haben aber auch gezeigt, dass die AKP-Staaten ihre eigenen Handels- und Entwicklungsprioritäten nicht klar genug bestimmt haben, sondern dem Druck der EU-Verhandlungsführer gefolgt sind. Die AKP-Staaten haben nach Unterzeichnung des Abkommen nun mit konkreten Überlegungen über EPAs und mögliche alternative Handelsabkommen begonnen. Erste Schritte sind gemacht: Vom 21. bis 22. November tagten in Brüssel Handelsexperten der AKP, der UNCTAD, des UNDP, der OAU und AEC. Auf der Tagesordnung standen Fragen der Koordination und Kohärenz der Landwirtschafts-Verhandlungen im Cotonou- und WTO-Kontext. Am 11. und 12. Dezember folgte ein Treffen der AKP-Handelsminister in Brüssel².

WTO-Ausnahmegenehmigung

Für die Fortsetzung nicht-reziproker Handelspräferenzen während der Vorbereitungsphase ist ein erneuter WTO-Waiver erforderlich, da die alte Ausnahmegenehmigung mit Ende des Lomé IV-Abkommens ausgelaufen ist. Nachdem dieser von der EU Ende Februar 2000 in Genf beantragt wurde, sind die Beratungen im Sommer festgefahren. Der andauernde Streit über die Reform des EU-Bananen-Regimes verhindert derzeit einen Durchbruch. Panama und weitere lateinamerikanische Bananenproduzenten haben wiederholt erklärt, die Entscheidung über den WTO-Waiver so lange zu blo-

ckieren, bis die EU einen akzeptablen Vorschlag zur Reform ihrer Bananenmarktordnung macht.

Perspektiven der Verhandlungen

Im nächsten Referat stellte Reinhard Palm, Mitarbeiter im Referat für Handel und Investitionen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), den Zeitplan für den weiteren Verhandlungsprozess dar. Die Federführung für die Verhandlungen über EPAs liegt beim BMZ. Er betonte, dass das BMZ dem Dialog mit Nichtregierungsorganisationen, aber auch mit Vertretern aus dem akademischen Umfeld, auch in Zukunft große Bedeutung beimisst.

Zunächst stellte Palm in knapper Übersicht die nächsten Verhandlungsschritte dar. Am 22. November 2000 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für einen sog. „Joint Action Plan“, der bis März 2001 von der EU-AKP-Verhandlungsgruppe beschlossen werden soll. Bis Ende 2002 werden dann die Verhandlungsmandate der EU und der AKP-Staaten bestimmt. Voraussichtlich bis zum Sommer 2001 müssen die AKP-Staaten jedoch über die regionalen Ländergruppierungen entscheiden, in denen die Verhandlungen mit der EU geführt werden sollen. In einem zweiten Schritt sollen dann von der EU zwischen Juni und November 2001 sog. „Sustainable Impact Studies“ über die Auswirkungen der geplanten EPAs angefertigt werden. Diese werden als Basis für die Formulierung des EU-Verhandlungsmandates dienen. In einem dritten Schritt werden dann im September 2002 die offiziellen Verhandlungen über den Abschluss von regionalen Freihandelsabkommen zwischen der EU und AKP-Regionen aufgenommen werden. Im Vordergrund der bis zum Beginn der offiziellen Verhandlungen bleibenden Zeit stehen außerdem vertrauensbildende Schritte im multilateralen Kontext sowohl für die AKP-Staaten als auch für andere Entwicklungsländer. Besonders Letztere haben durchaus Vorbehalte gegenüber einer fortgesetzten Sonderbehand-

lung der AKP-Staaten angemeldet. Die EU-Kommission plant, die Verhandlungskapazitäten der AKP-Staaten sowie die Erstellung zusätzlicher Studien im Handelsbereich im Jahr 2001 mit 22 Millionen Euro zu unterstützen.

Im Rahmen der vertrauensbildenden Maßnahmen nannte Palm zunächst die Initiative des Handelskommissars Pascal Lamy, allen am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) zollfreien Zugang für alle Waren außer Waffen zu gewähren. Dieser Vorschlag der Kommission wird von der Bundesregierung im Prinzip unterstützt, das Landwirtschaftsministerium hat allerdings noch einen Prüfvermerk, um insbesondere die Auswirkungen auf die Zuckermarktordnung und das Lomé-Zuckerprotokoll zu untersuchen. Zudem gibt es noch Vorbehalte v.a. der südlichen Mitgliedstaaten der Union. Auch beim Streit um die Bananenmarktordnung dringt die Bundesregierung auf eine schnelle Einigung im Sinne einer reinen Zolllösung, um so den internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Auch bei der Reform der Ursprungsregeln, die AKP-Exporte derzeit vielfach behindern, wird die Bundesregierung eine progressive Haltung einnehmen. Im Hinblick auf den WTO Art. XXIV besteht ein gewisser Spielraum zur flexiblen Auslegung der Bestimmungen. Das Freihandelsabkommen mit Südafrika hat hier mit der Beibehaltung einer 14-prozentigen Nicht-Reziprozität innerhalb von 12 Jahren einen maximalen Standard gesetzt. Eine weiter gehende Revision des Artikel XXIV ist aus Sicht der Bundesregierung politisch aber nicht durchsetzbar und auch nicht angestrebt. Es kommt bei den konkreten Verhandlungen jetzt darauf an, ob sensible Bereiche von der Liberalisierung ausgespart bleiben, sprich ob es Spielräume für Nicht-Reziprozität gibt. Freihandelsabkommen nach WTO Art. XXIV müssen allerdings „substantially all trade“ der Vertragspartner umfassen. Nach Ansicht des BMZ kann zudem die Einführung von Reziprozität in den Handelsbeziehungen die negative Diskriminierung von Nicht-

² Auf diesem Treffen verabschiedete die AKP-Handelsminister einen vorläufigen Aktionsplan (ACP/61/092/2000 Rev.2), der die weiteren Schritte zur Vorbereitung auf die Verhandlungen mit der EU bis September 2002 festlegt.

AKP-Staaten aufheben. Wünschenswert ist zudem eine sog. „deep integration“, d.h. die Einbeziehung von Investitionsregeln, Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums (TRIPS) usw. in die Wirtschaftsabkommen, um so mögliche Anpassungskosten abzufedern, so Palm abschließend.

Kritik an der EU-Liberalisierungspolitik

In einem kritisch-kontroversen Beitrag stellte Georg Lutz vom Informationszentrum 3. Welt (iz3w) in Freiburg anschließend die europäische Handels- und Liberalisierungspolitik grundsätzlich in Frage. Sein Beitrag ist, wie auch die Folgenden, in dieser Dokumentation im Wortlaut wiedergegeben. Mit dem Abschluss des Cotonou-Abkommens, und damit mit der Abkehr von einseitig gewährten Handelspräferenzen zugunsten einer neoliberalen Marktöffnung, hat sich ein grundlegender Bruch in den Beziehungen der EU mit den AKP-Staaten vollzogen, so seine Eingangsthese. Diese erläuterte Lutz an drei Leitgedanken.

Erstens sind die Beziehungen zu den AKP-Staaten ein marginalisiertes Thema innerhalb der EU und stehen nicht im Rahmen einer umfassenden Afrika-Politik. Dies gilt gleichermaßen für Diskussionen innerhalb der Zivilgesellschaft: Im Memorandum zur Neugründung der deutschen Afrika-Politik wird der Lomé-Vertrag nur in einem Satz erwähnt. Die EU betont stark die Notwendigkeit der Einbindung in den WTO-Kontext, und definiert folglich die Partnerschaft zu den AKP-Staaten rein wirtschaftlich. Dies wird verstärkt durch eine passiv-defensive Grundhaltung der meisten AKP-Staaten, die sich auch im Stellenwert der gemeinsamen parlamentarischen Versammlung widerspiegelt.

Zum Zweiten kritisiert Lutz die zynische Verwendung der Begriffe Armutsbekämpfung und Partnerschaft im neuen Abkommen von Cotonou. Es stellt sich die Frage der Verhält-

nismäßigkeit der Maßnahmen, wenn einerseits eine nachhaltige Entwicklung in den AKP-Staaten gefördert werden soll, andererseits die EU durch ‚global content‘-Regeln, Mengenkontingentierung und Agrarverordnungen ihre wirtschaftlichen Eigeninteressen über die Entwicklungsbelange der AKP-Staaten stellt. In diesem Zusammenhang ist kein Beispiel bekannter als das des EU-Rindfleischdumpings auf die Märkte des westlichen und südlichen Afrikas. Die europäische Entwicklungspolitik verkommt angesichts mangelnder entwicklungs-politischer Kohärenz zur Farce.

Drittens ist die derzeitige politische Situation in Deutschland und Europa, auch nach dem Wechsel zu rot-grünen Regierungen in einigen der Mitgliedstaaten, gekennzeichnet durch das Fehlen an kritischer politischer Masse in den linken Parteien, aber auch durch den Mangel an kritischen wissenschaftlichen Stellungnahmen. Der Widerspruch zwischen der Integration der AKP-Staaten in das neoliberale Wirtschaftsmodell und einer effektiven Armutsbekämpfung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung hat sich noch verschärft. Auch Ansätze wie der der „systemischen Wettbewerbsfähigkeit“ dienen letztlich nur der Steigerung der Weltmarktintegration der Entwicklungsländer. Die Folge ist ein Wettbewerb unter ungleichen Bedingungen, den schon Keynes als eine Art ‚Schaulaufen‘ mit wenigen Gewinnern und vielen Verlierern beschrieb, so Lutz.

Renaissance der Modernisierungstheorie

Die EU-Strategie besteht nach Meinung von Lutz darin, die AKP-Regionen im eigenen und im Interesse des internationalen Finanzkapitals an die EU zu binden. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach der hegemonialen Dominanz und der Ausübung von Macht im wirtschaftlichen und politischen Sektor. Das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA dient hier als hegemoniales Vorbild. Auch innerhalb der AKP-Regionen

zeigen sich solche Ungleichgewichte. Im südlichen Afrika z.B. zwischen der EU, Südafrika und den restlichen SADC-Staaten. Diese Gedanken bringen Lutz zu seiner abschließenden These des Wiederauflebens der Modernisierungstheorie: „Die Fackeln der Moderne brennen wieder“. Hinter dem neoliberalen Wirtschaftsmodell steht letztlich die Hoffnung auf Wachstum, ermöglicht durch moderne Informationstechnologien und den elektronischen Handel (e-commerce). Die Risiko- und Folgenabschätzung wird zweckmäßigerweise von der Politik an die NGO-community delegiert.

WTO-Sonderregeln für Entwicklungsländer

Im Folgenden befasste sich Martina Schaub, Leiterin der Projektstelle Handel im Forum Umwelt & Entwicklung und Mitarbeiterin von Germanwatch, mit den Spielräumen und der Gestaltung von Sonderregeln, die Entwicklungsländern innerhalb der WTO zur Verfügung stehen. Diese Frage wurde bereits im Rahmen einer internationalen Germanwatch-Fachtagung Ende Oktober in Bonn diskutiert.

Die Situation der Entwicklungsländer innerhalb der WTO ist derzeit durch ungleiche Startbedingungen, durch sinkende ‚Terms of Trade‘, durch sinkende Exporte, eine unzureichende Repräsentanz in Genf sowie limitierte Kapazitäten z.B. bei der Regelung von WTO-Streitschlichtungen gekennzeichnet, so Schaub. Prinzipiell stehen den Entwicklungsländern drei mögliche Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip der WTO zu: Erstens die ‚Enabling Clause‘ von 1979, die im Rahmen des ‚Allgemeinen Präferenzsystems‘ (APS) ‚Special and Differential Treatment‘ (SDT) vorsieht; zweitens den Art. XXIV über Freihandelsabkommen und Zollunionen; sowie drittens die Erteilung für zeitlich limitierte Ausnahmege-nehmigungen (sog. „Waiver“).

SDT beschreibt eine Vielzahl von Einzelregelungen (derzeit 97) mit

unterschiedlichem Rechts- und Implementierungsstand (z.B. unterschiedlich langen Übergangsfristen). Auch die EBA-Initiative der Kommission wird als SDT angesehen. Problematisch ist die Finanzierung der Maßnahmen, die über freiwillige Sonderzahlungen erfolgt. Es fehlt ein kohärentes System der Bewertung von SDT.

Kreativer Umgang ist gefordert

Auf der Germanwatch-Fachtagung kam die Sicht der NGOs zum Ausdruck, dass das SDT-System nicht von der neokolonialistischen Sichtweise der GATT-Verträge wegführt und ein grundsätzlich neuer Ansatz erforderlich ist. Nötig ist zudem ein kreativerer Umgang mit den Sonderregeln, z.B. bei der Implementierung oder der Ausnutzung politischer Spielräume durch Schaffung einer sog. „development box“. Zudem müssen die bestehenden SDT-Regeln endlich umfassend umgesetzt werden. All zu oft sind die Regeln aber vom Entwicklungsstand der Länder abgekoppelt. Ein Vorschlag der Süd-NGOs lautete daher, sich vom Ziel einer umfassenden neuen WTO-Runde, in der Sonderregeln nur als Bargaining-Chips eingesetzt werden, zu verabschieden, und inhaltlich fokussierte Einzelentscheidungen zu treffen, die eine individuelle Umsetzung durch die Entwicklungsländer vorsehen.

Auch Regierungsvertreter aus dem Süden sehen Reformbedarf der Sonderregeln, besonders zur Straffung, Erweiterung und Implementierung bestehender Regeln. Sie wandten sich entschieden gegen jeden Druck auf potentielle Beitrittskandidaten, im Tausch für eine WTO-Mitgliedschaft auf bestehende SDT zu verzichten. Provozierend wirkte die Feststellung, dass eigentlich viele der Industrieländer eine Sonderbehandlung bräuchten, sind sie es doch, die nach wie vor hohe Zölle auf Industrieprodukte erheben, die viele Entwicklungsländer längst reduziert haben. Aus Sicht der Bundesregierung können SDT unter der Voraussetzung, dass sie richtig angewendet werden, positive Entwicklungssignale setzen.

Problematisch ist aber nach wie vor die Implementierung der bestehenden Regeln sowie eine genaue Klassifizierung von Entwicklungsländern innerhalb der WTO. Die Industrieländer sollten SDT stärker als bisher als Teil ihrer eigenen Entwicklungspolitik begreifen.

In der Diskussion wurde deutlich, dass weitere Detailstudien nötig sind, um die Auswirkungen von SDT auf die betroffenen Bevölkerungsgruppen zu untersuchen. Außerdem muss im Interesse der Kohärenz internationaler Politiken der oftmals bestehende Widerspruch zwischen SDT und den Wirkungen von Strukturanpassungsprogrammen zugunsten der Entwicklungsländer aufgelöst werden. Abschließend stellte Schaub fünf Forderungen vor, die zum Abschluss der Germanwatch-Tagung formuliert wurden. SDT dürfen nicht nur ein technisches Instrument bleiben, sondern müssen Teil einer umfassenden Entwicklungsstrategie sein, sie müssen kohärent zu anderen multilateralen Regeln sein, für alle verbindlich gehandhabt werden, auf einer einheitlichen konzeptionellen Basis stehen und mit ausreichenden institutionellen Kapazitäten in den Entwicklungsländern umgesetzt werden.

Regionalisierung und Differenzierung der AKP-Staaten

Im Letzten Beitrag des Diskussions-tages ging Francis Matambalya, derzeit am Centre for the Study of African Economics in Oxford und Mitarbeiter am Zentrum für Entwicklungsforschung in Bonn, der Frage nach, wie in Zukunft die regionale Kooperation in der AKP-Gruppe gestaltet sein könnte und welche geographische Differenzierung es geben könnte. Seiner Meinung nach wurde mit dem Vertrag von Cotonou ein völlig neues Abkommen geschaffen, weil die Ergebnisse von 25 Jahren Lomé-Kooperation für die Entwicklung der AKP-Staaten enttäuschend sind. Das Cotonou-Abkommen ist allerdings nur der grobe Rahmen, entscheidend ist die Rechtsgrundlage des noch zu verhandelnden WTO-

kompatiblen Handelsregimes. Im WTO Art. XXIV fehlen konkrete Indikatoren, die definieren, was „substantially all trade“ umfasst. Die Vorstellung der EU tendieren hier zu 90 Prozent des Handels.

Die Hauptursache für die begrenzte Wirkung der bisherigen Lomé-Konventionen sind, so Matambalya, nicht bestehende Zoll- und Handels-Barrieren, sondern die mangelnde Angebotskapazitäten der AKP-Staaten im Güter- und Dienstleistungsbereich. Ein Schwerpunkt der künftigen Kooperation sollte daher darauf ausgerichtet sein, neue Produktionskapazitäten in den AKP-Staaten zu schaffen.

Die Grundannahme bei der Auswahl der Länder für einen Freihandelszone ist deren geographische Nachbarschaft und wirtschaftlicher Zusammenhang. Problematisch ist in diesem Zusammenhang allerdings, ob und wie Entwicklungsunterschiede innerhalb einer solchen Region berücksichtigt werden. Zudem erschweren mangelnde politische Strukturen und technische Barrieren in einigen AKP-Ländern die regionale Integration zusätzlich. Für die Fortsetzung der bestehenden Präferenzen innerhalb der Vorbereitungsphase ist außerdem eine Erneuerung der WTO-Ausnahmegenehmigung erforderlich. Matambalya vertrat die Meinung, dass die EPAs in der geplanten Form ohnehin nicht WTO-kompatibel wären, da sowohl WTO Art. XXIV als auch die Enabling Clause nur schwer auf geographisch unzusammenhängende und zudem wirtschaftlich so heterogene Partner anzuwenden wären.

Fraglich ist zudem, ob die Akzeptanz für eine erneute Gewährung des Waivers innerhalb der WTO groß genug ist, da die Entscheidung mit einer Zwei-Drittel Mehrheit getroffen werden muss. Dies spricht, so Matambalya, eher für eine Gleichbehandlung aller Entwicklungsländer im multilateralen Kontext der WTO und nicht für eine Fortsetzung der Sonderbehandlung nach historischer Zugehörigkeit zur AKP-Gruppe. Ebenso

sollte die EU-Entwicklungspartnerschaft, ebenso wie regionale Zusammenschlüsse von AKP-Staaten, offen sein für andere Entwicklungsländer. Dies würde allerdings auch bedeuten, die geplanten EPAs für weitere interessierte Länder in der Region zu öffnen.

Um der gestärkten Bedeutung der regionalen Zusammenschlüsse Rechnung zu tragen, sollte zudem das AKP-Sekretariat reformiert werden und regionale Büros geschaffen werden, die dezentral die verschiedenen Regionen vertreten. Zudem sollte geprüft werden, ob nicht der Zusammenschluss der AKP-Staaten in Ost- und im südlichen Afrika sowie der in Zentral- und Westafrika zusätzliche Synergien freisetzen könnte. Dem entgegen steht jedoch die derzeit in der AKP-Gruppe herrschende starke Interessenherogenität.

Strategien der weiteren Arbeit

In der abschließenden Diskussion wurde von den Teilnehmern ange-regt, eine Doppelstrategie im weiteren EU-AKP-Verhandlungsprozess zu verfolgen. Einerseits sollte die kritische Diskussion um wirtschaftliche und sozial gerechte Alternativen zu den von der EU favorisierten EPAs auf allen Ebenen (regional und multilateral) fortgeführt werden.

Andererseits sollte durch ein kritisches Monitoring der laufenden Verhandlungen dazu beigetragen werden, die Kapazitäten der AKP-Staaten zur autonomen regionalen Kooperation zu stärken, und nicht der Weltmarkt-Integration um jeden Preis zu opfern. Es wurde deutlich, dass dazu die stärkere Vernetzung von zu multilateralen Themen arbeiten Organisationen mit den Gruppen nötig ist, die sich intensiver auf den regionalen Kontext konzentrieren.

Grundsätzlich muss das gesamte Konzept der EPAs als einseitige politische Initiative der EU also kritischer bleiben. Dies widerspricht nicht der Forderung nach einem politischen Schirm, der eine eigenständige und selbstbestimmte Entwicklung im Süden ermöglicht. Im Vordergrund sollte dabei nicht die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt, sondern die Befriedigung regionaler Bedürfnisse im Süden stehen. Kritisch wurde auf das in der BRD mangelnde Interesse an der Diskussion um EU-Freihandelsabkommen hingewiesen, obwohl diese existenzielle Entwicklungsinteressen des Südens berühren.

Im Rahmen der Detaildiskussion um regionale Freihandelsabkommen wurde gefordert, die zu erwartenden negativen Folgen für die AKP-

Staaten, u.a. aus dem Wegfall von Fiskaleinkünften, durch angemessene Ausgleichszahlungen abzufedern. Kritisch wurde auch die Wirkung von multilateralen Sonderregelungen beurteilt, wenn sie nur Ausnahmen von der generellen Liberalisierung bedeuten und nicht originär entwicklungsmotiviert sind. Die Diskussionen um die Länge von Übergangsfristen sind ein Scheingefecht, da sie sich nicht mit den Ursachen struktureller Ungleichheiten auseinander setzen.

Eine alleinige Konzentration auf multilaterale Verhandlungen in der WTO wäre zudem kontraproduktiv, da auf regionaler Ebene viele Probleme der AKP-Staaten, so z.B. die mangelnde Angebotskapazität, leichter angegangen werden können. Zu diesem Zweck könnten Wirtschaftsabkommen von gezielten Industriefördermaßnahmen begleitet werden.

Auf Seiten der AKP-Staaten herrscht noch ein viel größerer Mangel an Kommunikation und Kooperation, der durch gezielte Kapazitätsförderung beseitigt werden muss. Eine stärkere Vernetzung der gesellschaftlichen Akteure würde auch dazu führen, das Thema in größerem Maße ‚kampagnenfähig‘ zu machen. ■

DIE EU IN DER KRITIK

Strategien und Ziele der europäischen Handels- und Liberalisierungspolitik

GEORG LUTZ

INFORMATIONSZENTRUM 3. WELT

Das Abkommen von Cotonou bedeutet einen Bruch in den EU-AKP-Beziehungen. Die Post-Lomé-Situation ist da. Der zentrale Knackpunkt ist die Abkehr von der Philosophie einseitiger Handelspräferenzen zur Förderung der ökonomischen Entwicklung. Die seit 1995 geltenden WTO Regelungen bedeuten in erster Linie eine Verpflichtung auf das ‚Meistbegünstigungsprinzip‘ und auf ‚Reziprozität‘. Der Schwur auf den so genannten freien Weltmarkt muss von den Entwicklungsländern geleistet werden. Die nun ausgelaufenen Lomé-Verträge gelten in der WTO-Vorstellungswelt als letzte Relikte aus der Zeit vor der neoliberalen Wirtschaftsrevolution. Vor diesem Hintergrund ist die ‚Entwicklungspolitische Community‘ mit einigen strategischen Fragen konfrontiert. So zum Beispiel, ob man sich auf die geplanten Freihandelsabkommen (EPAs) als entwicklungspolitisches Szenario einlässt oder nicht?

Wer heute eine Strategiediskussion führt, sollte meines Erachtens zunächst mehrere Blicke in die letzten Dekaden werfen. Nur wer den entwicklungspolitischen Realitäten der Vergangenheit ins Auge blickt, wird heutige und zukünftige Mythenbildungen verhindern können.³

³ Ich beziehe mich hier auf das Referat von Mirjam van Reisen, die unter dem Titel „Alternatives for an EU Policy in Solidarity towards the South“ in diese Richtung argumentiert. Vgl. Dokumentation des Hearings „Farewell to Lomé? – The Impact of Neoliberal EU Policies on the ACP Countries“, Bonn 1999.

Ein kurzer Rückblick auf Lomé

Der erste Lomé-Vertrag der EU mit den AKP-Staaten spiegelte die entwicklungspolitische Diskussion und das Kräfteverhältnis Mitte der 70er Jahre wieder. Die ehemaligen Kolonien Europas hatten in der damaligen weltpolitischen Situation eine Verhandlungsposition erreicht, die heute nicht mehr gegeben ist. Damals bestand erstens eine weit größere Abhängigkeit von Rohstoffen, zweitens eine Aufbruchstimmung durch das Konzept der ‚nachholenden Entwicklung‘ und drittens eine starke Macht der Blockfreien in der Welt der bipolaren Systeme. Mechanismen zur Stabilisierung der Exporterlöse und der grundsätzlich unbeschränkte Zugang zum europäischen Markt konnten in Folge durchgesetzt werden. Die ersten Lomé-Verträge wurden daher als zentrales Beispiel für eine progressive Süd-Nord-Politik gewürdigt. Das rein paternalistische Geber-Nehmer-Verhältnis schien für beide Seiten durch bindende Verträge ausgeräumt. Und neben den ökonomischen Instrumentarien hatte man mit der ‚Paritätischen Versammlung der AKP und EU‘ ein parlamentarisches Gremium geschaffen, in dem jeweils zur Hälfte Parlamentarier des Europäischen Parlaments und der AKP-Staaten agierten.

Schon in den achtziger Jahren wurde aber deutlich, dass die Lomé-Verträge neben den angeführten theoretischen Vorteilen viele praktische Nachteile hatten: Lomé war ein zweischneidiges Schwert. Die

meisten AKP-Staaten verharrten in ihrer traditionellen Produktpalette. Vor allem die Instrumentarien der Rohstoffausgleichsfonds (STABEX und SYSMIN) halfen mit, diese negative Situation fort zu schreiben. Zudem waren die achtziger Jahre gerade in Afrika auch intern eine politische Katastrophe. Kleptokratische Militärdiktaturen waren an der Tagesordnung.

Aber auch die EU blickte, wenn es ernst wurde, nur auf ihre eigenen Interessen. Als zwiespältig hat sich für die AKP-Staaten der vermeintlich freie Zugang ihrer Agrar- und Industrie-Produkte zum EU-Markt erwiesen. Abgesehen davon, dass nur wenige AKP-Staaten überhaupt konkurrenzfähige Produkte exportieren konnten, wurden auf EU-Seite von vornherein Ausnahmen bzw. Mengen-Kontingente eingeführt, um etwa bestimmte Bereiche des europäischen Agrarmarktes gegen so genannte Billigimporte aus den AKP-Ländern zu schützen. Neben der gemeinsamen Agrarmarktordnung behindern außerdem „Local Content“-Bestimmungen (Ursprungsregeln) den Zugang der AKP-Produkte zum EU-Markt.

Positive Ergebnisse wurden nur bei einigen wenigen Exportprodukten wie Blumen, hochwertigem Obst, Holzprodukten und Textilien erreicht. Dort konnten die AKP-Staaten von den früher vergleichsweise hohen Zöllen profitieren, die andere Länder des Südens für ihre Exporte zahlen mussten. Die so genannten ‚success-stories‘ wie Mauritius, auch heute gerne noch als erfolgreiches Integrationsmodell abgefeiert, haben aber einen Aus-

nahmestatus. Der ökonomische Erfolg von Mauritius beruht in erster Linie auf der Tatsache, dass sich dort außereuropäische Textilkonzerne angesiedelt haben, um über ein Sprungbrett für den europäischen Markt zu verfügen. Allerdings hat auch der Zollvorteil an Bedeutung verloren. Die EU hat gegenüber Drittländern des Mittelmeerraums und Lateinamerikas ihre Zölle gesenkt, sodass die wirklichen Vorteile der AKP-Staaten heute nur noch eine geringfügige Rolle spielen.

Gleichzeitig eroberten die subventionierten Exporte aus der EU-Überschussproduktion (meist als Nahrungsmittelhilfe deklariert) zunehmend die einheimischen Märkte der südlichen Länder. Die Folge: Die landwirtschaftliche Produktion kam in den Sahel-Staaten zeitweise zum Erliegen. Kein anderes Beispiel ist in diesem Zusammenhang so oft durch die Presse gegangen wie das des EU-Rindfleischdumpings im westlichen und südlichem Afrika.

Es gab also genügend Gründe, die Lomé-Verträge grundlegend zu reformieren. In den neunziger Jahren gab es für die europäische ‚entwicklungspolitische Community‘ dann auch zwei zentrale Hoffnungspunkte. Erstens der Vertrag von Maastricht am Anfang der Dekade und zweitens die rot/grün/roten Regierungen in einigen Mitgliedsstaaten Ende der neunziger Jahre⁴.

Europäische Entwicklungspolitik – Eine ernüchternde Bilanz

Mit der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags 1992 erkämpfte sich die Lobby der EU-Entwicklungspolitik einen eigenen Status. Sie bekam das Siegel der Querschnittsaufgabe verliehen. Die bisherigen Kohärenz- und Koordinati-

onsprobleme und ihre Konsequenzen sollten damit behoben werden. Zudem stand eine Vergemeinschaftung der Süd-Nord-Politik ins Haus. Jetzt endlich könnte, so die optimistische Annahme, zum Beispiel die EU-Agrar-Politik qualitativ verändert werden. Die Ernüchterung kam prompt. So schreitet bis heute die Abfischung der Meere durch EU-Fangflotten vor der westafrikanischen Küste unaufhörlich voran. Die Folge: In einigen westafrikanischen Ländern ist die Versorgung der Bevölkerung mit Fisch – ihrem traditionellen Nahrungsmittel – akut gefährdet⁵. Wie bei der Agrarpolitik konterkarieren sich hier Fischerei- und Entwicklungspolitik. Denn während die eine Hand mit der Entwicklungshilfe versucht, die Armut in den Ländern des Südens zu bekämpfen, macht die andere mit ihrer Fischereipolitik diese Anstrengungen wieder zunichte. Wobei die zweite Hand trotz anders lautender EU-Rhetorik wesentlich stärker ist.

Das Europäische Parlament hatte mit der Annahme des Berichts von Michel Rocard⁶ im Frühjahr 1998 Flagge gezeigt. Dort wurde die Gefahr von wachsender Armut und sozialen Spannungen thematisiert, die sich mit der geplanten Umsetzung von regionalen Freihandelsabkommen, im aktuellen Abkommen ‚Regional Economic Partnership Agreements‘ (REPAs) genannt, verschärfen könnten. Es müssen, so der Bericht, Abfederungsprogramme eingebaut werden. Um diese durchzusetzen, wird auf die Tatsache verwiesen, dass die EU und AKP-Länder, sollten sie an einem Strang ziehen, in der WTO die

knappe Mehrheit besitzen⁷. Ein nicht unwichtiger taktischer Hinweis, denn auch bei Entwicklungspolitik geht es um Interessenskoalitionen der Machtpolitik.

Enttäuschung nach 2 Jahren Rot-Grün

Der Bericht von Rocard setzte in mehrerer Hinsicht wichtige Zeichen. So z.B. dafür, dass sich neoliberale Positionen nicht mehr bruchlos durchsetzen würden. Ende der neunziger Jahre gab es dazu die theoretische Möglichkeit der Veränderung. Rot-Grün-Rote Regierungen kamen an die Macht. Die Rahmenbedingungen für sozial-ökologische Forderungen, die auch die Süd-Nord Beziehungen qualitativ tangieren würden, schienen Ende der 90er Jahre besser. So konnten wir erfreut zur Kenntnis nehmen, dass mit dem Regierungswechsel die EU-AKP Zuständigkeit von Günter Rexroth auf Heidemarie Wiecezorek-Zeul übertragen wurde. Das klang, allein schon was die beiden politischen Persönlichkeiten und ihre Biografien betraf, recht gut. Und auch sonst versprachen die Wahlkampfprogramme eine Stärkung der Süd-Nord-Politik. Aber auch hier täuschten sich – mich eingeschlossen – viele.

1999 verwies die neue BMZ-Chefin Heidemarie Wiecezorek-Zeul in ihrem Grundsatzbericht über die Ergebnisse der deutschen Ratspräsidentschaft auf die Notwendigkeit *„der strategischen Umsetzung der Zielvorgaben wie nachhaltige, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Bekämpfung der Armut und eine harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft“*. Wie der gordische Knoten, der zwischen dem Einstieg in die seit Jahren neoliberal verfasste Weltwirtschaft und der effektiven Armutsbekämpfung

⁵ Siehe dazu auch die Studie „Fischfang und Ernährungssicherung in Westafrika: Widersprüche in der europäischen Fischereipolitik“ von Katja Hansen. Die Studie, erstellt 1998 im Auftrag von Germanwatch, untersucht die Auswirkungen der Fischereipolitik der EU, insbesondere der Fischereiabkommen mit AKP-Ländern, auf den Süden wie auch auf betroffene EU-Länder.

⁶ ‚Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Ländern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean‘, Europäisches Parlament, März 1998.

⁷ Von den 78 AKP-Staaten sind nur 55 WTO-Mitglieder. Zusammen mit den 15 EU-Mitgliedsstaaten stellen sie 70 von derzeit 140 Mitgliedern der WTO (November 2000). Wichtige Entscheidungen, wie z.B. über die Gewährung eines waivers, bedürfen allerdings einer Zweidrittel-Mehrheit.

⁴ Neben Frankreich und Deutschland sind hier Italien und Belgien zu nennen. Ich meine dies aber nicht nur im engen parteipolitischen Sinn. Zusammen mit Schweden und Dänemark hätte hier gegenüber Spanien (damals die einzig klassische konservative Regierung) ganz anders politisch Druck entfaltet werden können.

aufzulösen ist, thematisiert die bundesdeutsche Ministerin nicht. Und auch andere tun dies bis heute nicht. Der Widerspruch bzw. mindestens die Schwierigkeit, beide Geschichten unter einen Hut zu bekommen, wird heute kaum thematisiert. Am ehesten tun dies noch die kirchlichen Hilfswerke, aber akademische think tanks und Lobbyorganisationen, mit wenigen Ausnahmen wie z.B. medico, zu meist nicht. Das Cotonou-Abkommen tut dies übrigens auch nicht. Die Gründe lassen sich am Schwenk der Sozialdemokratie festmachen.

Der Kernpunkt von sozialer Gerechtigkeit ist mindestens seit der Veröffentlichung des Schröder/Blair-Papiers 1999 nicht mehr der Abbau von materiellen Ungleichheiten, stattdessen wird heute die leistungssteigernde Wirkung von Ungleichheit hervorgehoben. Hier kann problemlos an die neoliberalen Floskeln angedockt werden. Pierre Bourdieu nennt dies die „mentale Kolonisierung der Sozialdemokratie“⁸. Wenn dies schon die internen Verhältnisse der Gesellschaften betrifft, trifft dies erst Recht auch die Süd-Nord-Beziehungen zu.

Die Realität Ende 2000 ist mehr als ernüchternd. Heute muss man Papiere von Margarete Wolf (MdB der Bündnisgrünen) zur Kenntnis nehmen, die eine reine FDP-Linie verfolgen. Da ist von einem „schlanken Staat“ die Rede und gefordert wird, den „Protektionismus für eine gerechte Handelsordnung abzubauen.“ Umwelt- und Sozialstandards sind hier nur noch Girlanden⁹.

Leider wird dies von der entwicklungs politischen Szene weder laut-

stark thematisiert noch in taktische Überlegungen mit einbezogen. Stattdessen versuchen viele so genannte NGOs weiter im gleichen Diskurs wie die Regierungspolitik zu verharren. Man schrumpft so zum Stichwortgeber für die Regierungspolitik und hofft über die verbliebenen Nischen der Entwicklungspolitik doch noch Einfluss gewinnen zu können.

Keine Hoffnung auf WTO-Reform

Beim Beispiel AKP-EU Beziehungen nach der ‚Konvention von Cotonou‘ ist es das Hoffen auf die Ausnahmeregelungen, um so dem WTO-Weltmarkt doch noch Veränderungen abringen zu können. Spielen wir die drei Ausnahmeregelungen, die das WTO-Regelwerk zulässt, zunächst einmal durch.

Erstens ermöglicht die ‚Enabling Clause‘ seit der Tokio-Runde des GATT von 1979 bei Abkommen mit Entwicklungsländern ein ‚special and differential treatment‘. Zollpräferenzen von Metropolenländer für Exporte aus Entwicklungsländern, wie sie auch über die unterschiedlichen ‚Allgemeine Präferenzsysteme‘ (APS) gewährt werden, sind damit durch den GATT-Vertrag gedeckt. Theoretisch könnten sie auch auf die AKP-EU Beziehungen ausgeweitet werden. Wie dies praktisch in der aktuellen politischen Großwetterlage durchgesetzt werden soll, und immerhin wird dies ja vergeblich seit zwanzig Jahren versucht, ist mir ein Rätsel. Das dominierende neo-liberale Weltbild fast aller entscheidender Akteure verhindert derartige Regulierungsformen.

Zweitens räumt Art. XXIV des WTO-Vertrags der regionalen Integration in Form von Freihandelsabkommen oder einer Zollunion auf Antrag eine Ausnahmeposition ein. Ein solcher Antrag bedarf allerdings der Zustimmung aller WTO-Mitglieder. Auch hier stellt sich die Frage, wer den nötigen politischen Druck ausüben soll, damit sich in Afrika derartige regionale Abkommen durchsetzen lassen. Zudem ist die neoliberale Handschrift unver-

kennbar, da kein Sektor des Handels von der Vereinbarung ausgenommen sein darf und eine Zollunion nach einer Übergangsfrist hergestellt werden muss.

Regionale Integration, nach meinem Verständnis, heißt nicht sofort die wettbewerbsfähigen Sektoren in den Weltmarkt zu integrieren und für dieses Ziel alle Mittel bereit zu stellen (vgl. die Ausführungen zur Blockbildung und Archipelökonomie weiter unten). Stattdessen sollte der Augenmerk darauf gelegt werden, regionale Potenziale auch regional zu nutzen. Das heißt nicht, in alte oder neue Abschottungsmechanismen zu verfallen. Allerdings braucht es Schutzmechanismen. Dies führt uns zu der Frage, was kann dem freien Spiel der Märkte überlassen werden und was muss im Hinblick auf die Herstellung von Gerechtigkeit Sache der Politik sein? Allein diese Fragestellung ist innerhalb des vorherrschenden neoliberalen Denkmodells schlicht nicht möglich.

Drittens ermöglicht Art. IX des WTO-Vertrags die Erteilung einer zeitlich begrenzten Ausnahmeregelung, dem so genannten ‚waiver‘. So wurde dem letzten Lomé-Abkommen ein ‚waiver‘ gewährt. Das grundlegende Problem des ‚waivers‘ besteht darin, dass Probleme nur auf die lange Bank geschoben werden. An der eigentlichen Strategie ändert sich nichts. Außerdem droht ein Anruf des Schiedsgerichts der WTO von einem nicht EU- oder AKP-Land. Diese ‚dispute settlement bodies‘ haben reale Durchsetzungsmacht, was nicht ohne finanzielles Risiko ist.

Alle Ausnahmeregelungen bieten aus den genannten Gründen wenig Perspektive. Die Illusion, hier könnte ein Hebel liegen, ist in Lobby-Kreisen aber noch weit verbreitet. Das ist aber ein strategischer Trugschluss. Wenn die so genannten Reformregierungen ab Mitte/Ende der neunziger Jahre ihre Wahlprogramme umsetzt hätten, gäbe es Möglichkeiten – nach dem Motto Anspruch und Wirklichkeit – politischen Druck auf zu bauen. Das

⁸ Vgl. Pierre Bourdieu und Luc Wacquant: *Schöne neue Begriffswelt*, in: *Le monde diplomatique*, Mai 2000, 7.

⁹ Mit den früheren grünen Konzepten wie „Wege in eine ökologisch solidarische Weltordnung“ haben diese Papiere nichts mehr zu tun. Im Gegenteil, wie in anderen politischen Sektoren wird hier einer mit grünem Mäntelchen bedeckten FDP-Politik das Wort geredet. Vgl. „Aufbruch in der Wirtschaftspolitik durch Abbau von Bürokratie und Regulierungsdichte.“ Papier von Margarete Wolf (MdB), Berlin 1999.

fällt nun aber unter das Stichwort ‚Verpasste historische Chance‘.

Es bleiben die Freihandelsverträge. Folgerichtig laden die VertreterInnen der Regierungen die NGOs ein, sich an der Diskussion über die Freihandelsabkommen (REPAs) zu beteiligen und hier Anregungen zu geben. Die Frage stellt sich nur: wissen die Lobby-Fahrgäste, in welchen Zug sie sich setzen?

Eine so genannte ‚Konkurrenzfähigkeit‘ zwischen den Unternehmen der AKP-Staatengruppe und EU-Multis wird es auch mit Übergangsregelungen nicht geben. Im Gegenteil, das Desaster ist vorprogrammiert. Es kann hier nur wiederholt werden. Die EU-Rhetorik, mit Entwicklungspolitik Armut und soziale Ungleichheit zu mindern, wird durch ihre handelspolitische Strategie konterkariert. Das Gerede von einer angeblichen „Partnerschaft“ zwischen EU und den AKP-Ländern kann ich nur noch unter der Rubrik zynisch abhaken.

Schauen wir uns doch die bisherigen Erfahrungen mit Freihandelsabkommen an. Als nahe liegendes Beispiel ist das vor einem Jahr geschlossene Freihandels-Abkommen mit Südafrika zu nennen. Dieses Abkommen ist ein Prototyp für die geplanten REPAs. Teile der Nahrungsmittel verarbeitenden Industrie in Südafrika sind zusammen gebrochen. Auch die Zolleinnahmen, für viele afrikanische Staaten zentrale Einnahmequellen, würden weg fallen. Und dabei ist Südafrika im Vergleich mit anderen Ökonomien der Region in seiner Integration weit fortgeschritten. Ja, es spielt seine afrikanische Hegemonialposition im Rahmen der ‚Southern African Development Community‘ (SADC) selbst aus. Hier läuft das selbe Spiel wie auf der AKP-EU Ebene ab, eben nur einige ökonomische Etagen tiefer.

Blockbildung und Archipel-ökonomie statt globaler Strukturpolitik

An diesem Punkt müssen die polit-ökonomischen Rahmenbedingungen des Globalisierungsdiskurses thematisiert werden. Die Diffusion nationalstaatlicher Souveränität hin zum ‚Wettbewerbsstaat‘¹⁰ hat zur Ausbildung neuer teilsouveräner Zentren beigetragen. Bekanntlich ist nicht nur in Europa ein Wirtschaftsblock entstanden: In Nordamerika war es 1994 die NAFTA, in Südamerika 1991 der ‚Markt des Südens‘ (MERCOSUR). In Asien ist über die ASEAN-Staaten eine Freihandelszone in Planung. Die Anrainerstaaten des Pazifik haben sich mit APEC eine Institution geschaffen, die sich an der OECD orientiert.

Die Standortkonkurrenz findet nicht nur zwischen Nationalstaaten sondern auch zwischen Regionen unterhalb von Nationalstaaten und zwischen Wirtschaftsböcken oberhalb der Nationalstaaten statt. Die mikro- und makroregionale Blockbildung ist zumindest bislang alles andere als eine Tendenz gegen die Globalisierung, sondern ein Element der Anpassung an ihre Bedingungen. Wer also von „Regionalisierung“ als positive Leitplanke im AKP-EU Verhältnis redet, sollte auch bei diesem ‚key-word‘ deutlich machen, in welchen Kontext er diesen Begriff stellt. Dies ist aber nicht immer der Fall. Verantwortlich für Fortsetzungen des neoliberalen Modells sind aber nicht nur PolitikerInnen, sondern auch die VordenkerInnen der ‚entwicklungspolitischen Community‘.

Unter Stichworten wie ‚systemischer Wettbewerbsfähigkeit‘ haben die jungen Wilden der ‚E-Community‘ in den letzten Jahren viele detaillierte Fallstudien gemacht und sie in die Politik eingespeist. Dieser so genannte „Cluster-Ansatz“ analysiert Erfolge von Regionen im Weltmarkt. Was um diese Regionen

herum passiert, interessiert nicht. Die Orientierung des Cluster-Ansatzes passt sich der Archipelstruktur an. Es werden Inseln der Entwicklung analysiert. Es geht folglich um Cluster-Förderung und nicht um das wie auch immer definierte Fortkommen einer Gesellschaft¹¹. Politisch kann hier die Debatte um Good-Governance andocken. Er war in den Post-Lomé-Verhandlungen ein weiterer zentraler und auch umkämpfter Begriff¹².

Am Ende steht auch beim Ansatz zur ‚systemischen Wettbewerbsfähigkeit‘ die Hoffnung der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen am jeweiligen Standort in der globalen Konkurrenz. Wenn alle Standorte dieser Idee folgen, Chancen der Globalisierung durch Senkung der Lohnkosten, Steigerung der Produktivität und erhöhte Attraktivität der Finanzplätze zu nutzen, mutiert dies zum Startlauf mit völlig ungleichen Regeln. Keynes nannte dies eine Art „Schaulaufen“ für einen „beauty contest“ mit wenigen Gewinnern und vielen Verlierern.

Die Fackel der Moderne leuchtet

An dieser Stelle möchte ich zur letzten, aber auch zentrale Rahmenbedingung für das zukünftige AKP-EU Verhältnis kommen. Die bisherigen Thesen lassen es schon vermuten: Die Fackel der Moderne leuchtet wieder. Und damit erlebt die Modernisierungstheorie einen

¹¹ Vgl. Wolfgang Hein, „Die Ökonomie des Archipels und das versunkene Land. Die Struktur von Wirtschaftsräumen im Informationszeitalter, in: E+Z 41, Frankfurt/M., November 2000.

¹² Verweise an dieser Stelle auf die Diskussion in der Zeitschrift PROKLA: „Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt?“ von Achim Brunnengräber und Christian Stock, in: PROKLA 116, Berlin 1999 bzw. auf „Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept“ von Franz Nuscheler, in: PROKLA 118, Berlin 2000. Eine kleine persönliche Spitze sei mir hier gestattet: Es ist schon eine phänomenale Verdrängungsleistung, wie Leute, deren Ikea-Regale noch vor wenigen Jahren voll gestellt waren mit Büchern zum ‚militärisch-industriellen Komplex‘, heute Herrschaftsverhältnisse und unterschiedliche Interessen schlicht ausblenden.

¹⁰ Vgl. Begriffeläuterung von Joachim Hirsch 1995 in „Der nationale Wettbewerbsstaat - Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus“.

neuen Aufschwung. Nicht ‚Armutsbekämpfung‘, oder ‚nachhaltige Entwicklung‘ stehen im Vordergrund, sondern Wachstum, Wachstum und nochmals Wachstum. Die Hoffnungen gründen sich wie früher auf die neuen Leittechnologien. Mit den IT-Technologien, so die absurde Vorstellungswelt, kann jedes Problem gelöst werden. *„Countries that succeed in harnessing its potential can look forward to leapfrogging conventional obstacles of infrastructural development, to meeting more effectively their vital development goals, such as poverty reduction, health, sanitation, and education, and to benefiting from the rapid growth of global e-commerce.“*¹³ Die Argumentationsfiguren aus der letzten G8-Erklärung klingen so wie zu Hochzeiten der Modernisierungstheorie.

Dagegen gilt es mindestens drei Merkpunkte zu setzen: Erstens ist die Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Weltökonomie alles andere als gebannt. Zweitens, und dies lässt sich in jedem UNDP-Bericht nachlesen, öffnet sich die Einkommensschere weltweit weiter. Es geht im vorherrschenden Verständnis um Wachstum und nicht um Entwicklung. Die soziale Frage muss daher auf der Tagesordnung stehen. Und drittens unterhöhlen gestärkte außerkonstitutionelle Organisationen wie die WTO selbst formale demokratische Verfahren.

Dabei gerät die Entwicklungspolitik unter die Räder. *„Problematisch am derzeit erkennbaren Profil von Globaler Strukturpolitik indes ist, dass sie sich vorrangig an systemischer Wettbewerbsfähigkeit orientiert und nicht an systemischer Armutsbekämpfung und dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Wenigstens wäre zu erwarten, dass die Lehren und Einsichten vergangener Entwicklungsdekaden Eingang finden (...) und dass Entwicklungspolitik Interessen, Konflikte und Widersprüche deutlicher benennt und dadurch – nicht durch bloßes Eintauchen in den neoliberalen*

*Strom – ihre Existenznotwendigkeit beweist“*¹⁴.

Abschließend kann formuliert werden: Die geforderte rasche Eingliederung der AKP-Staaten in den Weltmarkt verstärkt soziale Verwerfungen. Denn: Eine rasche reziproke Liberalisierung von Handel und Investitionen würde die Entwicklung von internen Märkten weiter erschweren. Um einen Binnenmarkt aufzubauen, der sich an den Interessen der Mehrheit der einheimischen Bevölkerung ausrichtet, ist die Förderung der regionalen Integration der AKP-Staaten grundsätzlich zu befürworten. Diese Integration kann allerdings nicht über die angestrebten Freihandelszonen mit der EU erfolgen. Diese würden nur zu einer selektiven Einbindung prosperierender Sektoren führen, nicht aber zu einer kohärenten Entwicklung von Märkten im Süden.

Es sind aber zurzeit kaum politische Akteure in Sicht, die diese Fehlentwicklung auf Regierungsebene grundsätzlich umlenken könnten. Dies schien Ende der neunziger Jahre anders. Falls es zu einer wirklichen Änderung nicht nur in der Entwicklungspolitik gekommen wäre, hätten Lobby-Gruppen verstärkten Druck ausüben können. Mit der Beibehaltung des neoliberalen Modells bleiben der Entwicklungspolitik nur kleine Spielwiesen, die an der grundsätzlichen Ausrichtung nichts ändern werden.

Es gilt den Blick auf neue weltweite Basisproteste zu richten. Hier wäre eine weitere Strategiediskussion nötig. Nur so viel: Der sich abzeichnende Widerstand gegen den Globalisierungsdiskurs hat Stärken, da er weltweit dezentral organisiert zeigen kann, wie verbreitet der Protest gegen das vorherrschende Modell ist. Seine Schwäche liegt in der völligen Heterogenität, die nur über einen zweifelhaften Minimalkonsens – irgendwie gegen den

Neoliberalismus – verfügt. Bei einem Spektrum von afrikanischen Kleinbauern zu US-amerikanischen Gewerkschaften fällt es der Gegenseite leicht, einzelne Gruppen gegeneinander auszuspielen. Die E-Community ist daher gefordert, das Schlagwort vom „Strategiemix“ zwischen Lobbypolitik und Unterstützung von Basisaktivitäten glaubwürdig zu füllen. Sonst wird ihre Rolle eines Stichwortgebers für die offizielle Regierungspolitik – auch was das AKP-EU Verhältnis betrifft – verfestigt. ■

¹³ Vgl. ‚Okinawa Charter on Global Information Society‘ der G8 (Summit Meeting 2000).

¹⁴ So lautet die nicht gerade optimistische Schlussthese von Claudia von Braunmühl in ihrem Artikel ‚Modernisierte Modernisierung – Der entwicklungspolitische Trend zur ‚Globalen Strukturpolitik‘, in: iz3w Nr. 244, Freiburg April 2000.

HANDELSREGELN ZWISCHEN UNGLEICHEN PARTNERN

Ergebnisse einer Germanwatch-Fachtagung

MARTINA SCHAUB

GERMANWATCH / AG HANDEL
DES FORUM UMWELT &
ENTWICKLUNG

„Fairness bedeutet nicht gleiche Regeln, sondern gleiche Ergebnisse!“

Aileen Kwa

Focus on the Global South

Unter dem Titel „Die Zwei-Drittel-Minderheit - Entwicklungsländer in der WTO“ fand am 30. und 31. Oktober 2000 eine GERMANWATCH-Fachtagung in Bonn statt, die zwei Schwerpunkten gewidmet war: Erstens den äußeren Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer innerhalb der WTO und zweitens den Inhalten der WTO-Abkommen selbst. Die internationalen Teilnehmer widmeten sich den folgenden Kernaspekten:

1. Der Verbesserung der internen Transparenz der Welthandelsorganisation und damit die Stärkung der demokratischen Strukturen der WTO und tatsächlichen Mitwirkungsmöglichkeiten von Entwicklungsländern sowie
2. Dem „Special and Differential Treatment“ (SDT) und damit der Gestaltung von Sonderregeln für Entwicklungsländer innerhalb der WTO.

Die Diskussion fand mit Vertretern von NROs aus Entwicklungsländern und Deutschland sowie von Bundesregierung, der EU, sowie Han-

dels-attachés und Botschaftern verschiedener Entwicklungsländer statt. Der Fokus dieses Beitrags liegt auf der Betrachtung von WTO-Sonderregeln für Entwicklungsländer, wobei es klar sein sollte, dass für die inhaltliche Ausgestaltung und Bedeutung der internationalen Handelsregeln die Situation der Entwicklungsländer in der WTO von entscheidender Bedeutung ist. Zur Charakterisierung der derzeitigen Situation zunächst einige Stichworte:

- Entwicklungsländer haben ungleiche Startbedingungen im GATT
- Sie sind von sinkenden Terms of Trade betroffen
- Der Anteil der LDCs an den weltweiten Exporten sinkt (derzeit 0,6%)
- Unausreichende Repräsentation der Entwicklungsländer in Genf am Sitz der WTO
- Beschränkte Anzahl von Mitarbeitern bei den WTO-Vertretungen
- Limitierte institutionelle Kapazitäten der Entwicklungsländer, ihre Rechte z.B. bei der WTO-Streitschlichtung wahrzunehmen usw.

1. Sonderregeln innerhalb der WTO

Die Mitgliedschaft in der WTO bedeutet normalerweise die Verpflichtung zur Meistbegünstigung und Reziprozität für alle Handelspartner, d.h. jede Handelsvergünstigung, die einem Vertragsstaat

gewährt wird, muss auch allen anderen Mitgliedsstaaten gewährt werden. Von diesen Regeln gibt es allerdings drei Ausnahmen:

1. Die „**Enabling Clause**“ des GATT, die so genannte Ermächtigungsklausel von 1979 ermöglicht das **Special and Differential Treatment** (SDT) für Entwicklungsländer. Diese Sonderregeln enthalten spezielle Zollpräferenzen von Industrieländern für Exporte aus Entwicklungsländern (im Rahmen des so genannten „Allgemeine Präferenzsystems oder APS“).
2. **Art. XXIV** des WTO-Vertrags räumt der regionalen Integration z.B. durch Freihandelsabkommen oder Zollunionen auf Antrag eine Ausnahmeposition ein.
3. **Art. IX** des WTO-Vertrages ermöglicht spezielle, zeitlich begrenzte Ausnahmegenehmigungen, die so genannten „waiver“. Die nicht-reziproken Handelspräferenzen für AKP-Staaten im Rahmen der letzten beiden Lomé-Abkommen (Lomé III und IV) waren über solche waiver innerhalb der WTO abgesichert.

2. SDT (Special and Differential Treatment) - Kurze Begriffsklärung

SDT umschreibt heute eine Vielzahl von Einzelregelungen, die in die unterschiedlichsten Abkommen ein-

gebettet sind. Der rechtliche Status der Regeln variiert ebenso wie der Grad ihrer Implementierung. Die Bandbreite von SDT reicht von allgemeinen Absichtserklärungen, deren Umsetzungen kaum verifizierbar sind, bis zu detaillierten Sonderklauseln, die nur von wenigen Ländern in Anspruch genommen werden. Oft wird auch nur die Einräumung längerer Übergangsfristen für die Umsetzung von WTO-Abkommen als SDT bezeichnet. Einige dieser Sonderregeln sind bindend, viele aber auch freiwillig, so zählt z.B. die freiwillige Vorzugsbehandlung beim Marktzugang auch zu SDT. Einige Sonderregeln können zudem nur von Ländern mit besonders niedrigem Entwicklungsstand in Anspruch genommen werden, andere gelten universal für alle Entwicklungsländer und somit gleichermaßen für wirtschaftlich so unterschiedliche Länder wie z.B. Singapur und Ghana. Die Finanzierung von SDT beruht auf freiwilligen Sonderbeiträgen von finanzkräftigen WTO-Mitgliedern und ist somit abhängig vom Wohlwollen der Industrienationen. Das WTO Sekretariat in Genf nennt derzeit insgesamt 97 SDT-Bestimmungen. In den 50 Jahren, die SDT nun Bestandteil des multilateralen Handelssystems sind, bleibt die Schaffung eines kohärenten Systems von Begünstigungen für alle Entwicklungsländer bislang jedoch unerreicht.

3. Diskussion während der GERMANWATCH-Tagung

Anstatt Ergebnisse zu präsentieren, sollen im Folgenden nur die Diskussionsstränge beschrieben werden, die die Heterogenität und Komplexität der Interessen und Bedürfnisse aller in diesem Rahmen Beteiligten widerspiegeln. Diese sind nach den jeweiligen Interessengruppen geordnet.

a) Sicht der Nord-NROs

Das gesamte SDT-System reflektiert keine Vision, die von den merkantilistischen Sichtweisen neoliberaler Prägung wegführt – dies wäre aber unter Gesichtspunkten eines Ansatzes zu nachhaltiger Entwicklung im

Welthandelssystem dringend geboten. Spürbar sind lediglich ganz vereinzelt Visionen einiger Entwicklungsländer, kreativer im Umgang mit SDT zu werden und „Entwicklung“ im Sinne von Nachhaltigkeit in dem gesamten System zu verankern und dies auch offen zur Diskussion zu stellen. Venezuela bildet hier mit seiner Forderung nach einer Entwicklungs-Box (in Anlehnung an die anderen Ausnahme-Boxen als „development-box“ bezeichnet), die auch von Nord-NROs unterstützt wird, innerhalb der WTO ein Beispiel. Dem Vorschlag zufolge sollen die SDT so umgestaltet werden, dass Politikspielräume („policy spaces“) entstehen, in deren Rahmen Entwicklungsländer in stärkerem Maße die Möglichkeit haben, eine genuin entwicklungsorientierte Politik durchzuführen. Innerhalb dieser Spielräume könnten dann, in entsprechenden Ausnahmeregelungen vertraglich festgehalten, tatsächlich nationale Politikmaßnahmen von Entwicklungsländern generell von der Liberalisierungsverpflichtung innerhalb der WTO ausgenommen werden.

b) Sicht der Süd-NROs

Die konkreten Forderungen nach Realisierbarkeit der Umsetzung der 97 Regelungen zu SDT sowie insgesamt nach einer stärkeren Anpassung an die jeweilige länderspezifische Situation sind seit 30 Jahren die gleichen. Bisher hat sich nichts geändert! Die meisten Regeln sind im SDT von den eigentlichen Entwicklungsbedingungen der Länder abgekoppelt und eher willkürlich bestimmt worden. Die eigentliche Frage dreht sich also eher um die Bedeutung von Entwicklung und darum, dass Entwicklung und nicht Marktzugang die Basis für das internationale System von Handelsregeln sein muss. Daraus entsteht die Forderung, dass die bisher WTO-typischen umfassenden Verhandlungsrunden aufgegeben werden müssten und zukünftig einzelne Themen getrennt verhandelt werden sollten. Die Abkehr von der Alles-oder-Nichts-Struktur der WTO würde den Entwicklungsländern

zudem die Möglichkeit geben, zu entscheiden, wann, wie und zu welchen Bedingungen sie sich in das internationale Regelwerk integrieren möchten. Dies würde wirklich eine bevorzugte Behandlung unter SDT bedeuten.

c) Die offizielle Süd-Sicht

Mr. Amr Ramadan, Mitglied der ständigen Vertretung Ägyptens in Genf, sieht für das gesamte SDT-System dringenden Reformbedarf: Einerseits sollten die bestehenden Regeln gestrafft und andererseits zudem erweitert werden. Insbesondere müssen die Sonderregeln, die die Verlängerung von Übergangsperioden vorsehen, erst implementieren und weniger strikt ausgelegt werden, also die Möglichkeit bieten, entsprechend den sich verändernden Bedürfnissen eines Landes angepasst zu werden. In den Verhandlungen über einen Beitritt zur WTO darf es nicht mehr vorkommen, dass Kandidaten unter Druck gesetzt werden, auf Sonderregelungen freiwillig zu verzichten.

Die eindrückliche und provozierende Definition, die Mr. Julio Alvarado, Mitglied der ständigen Vertretung von Bolivien, zu SDT gab, betonte, dass der Begriff „Sonderbehandlung“ falsch verstanden würde. SDT in seiner jetzigen Auslegung weckt die Vorstellung, dass es im Welthandelssystem vor allem die Entwicklungsländer sind, die längere Übergangsperioden oder Sonderregelungen bräuchten. Die meisten Entwicklungsländer haben aber ihre Zölle für Industrieprodukte weitgehend abgebaut, die Industrieländer jedoch haben immer noch hohe Handelshürden. Diese Hürden bestehen in Bereichen, die für Entwicklungsländer besondere Bedeutung haben, z.B. im Agrar-, Textil- und Bekleidungsbereich. Eigentlich gehe es also um Sonderbehandlung für die Industrieländer, und nicht für die Entwicklungsländer. Daher sollten zunächst alle bestehenden SDT-Regeln implementiert und sämtliche handelsverzerrenden Maßnahmen auf Seiten der Industrienationen abgeschafft werden. Bevor diese Forderungen nicht erfüllt sind, soll-

ten sich Entwicklungsländer nicht auf eine neue, umfassende WTO-Verhandlungsrunde einlassen.

d) Sicht der Bundesregierung

Von Seiten der Bundesregierung wurde deutlich, dass richtig angewendete SDT durchaus als ein Instrument betrachtet werden, um die historischen Benachteiligungen von Entwicklungsländern auszugleichen. Es sollte jedoch bei der Implementierung zwischen verschiedenen Gruppen von Entwicklungsländern - nach fest definierten Kriterien von Entwicklungsbelangen - unterschieden werden. Außerdem müssen Industrieländer die Verpflichtungen aus SDT als Teil ihrer eigenen Entwicklungspolitik begreifen.

e) Weitere Aspekte

- Im Rahmen der SDT-Regeln muss Sustainable Development klar definiert und integraler Bestandteil der Bestimmungen sein.
- „Mit den Füßen auf dem Teppich bleiben“: Wie immer SDT diskutiert und reformiert wird – es bleibt die Frage nach der Entwicklungsförderlichkeit dieser Regeln. Was nützen z.B.

dem Subsistenzbauern in einem afrikanischen Land verlängerte Übergangsperioden bei der Implementierung von WTO-Abkommen? Hier sind detaillierte Studien über die Auswirkungen von SDT auf verschiedene Sektoren, z.B. die Ernährungssicherung, sicher sinnvoll.

- Die Auswirkungen von IWF-Regelungen und von Struktur Anpassungsmaßnahmen stehen teilweise in Widerspruch zu den Regelungen aus dem SDT und der Forderung nach einer Entwicklungsbox. So sind z.B. in einigen Fällen Subventionen laut SDT erlaubt, jedoch nach IWF-Auflagen sind die gleichen Subventionen verboten.
- Die Betonung der Konsistenz und Kohärenz von Regierungspositionen in Genf und im eigenen Land ist nötig!
- Langfristig müssen grundlegende Strukturen und das Selbstverständnis der internationalen Organisationen verändert werden!
- Fairness in der Behandlung von Entwicklungsländern bedeutet schließlich nicht gleiche Regeln sondern gleiche Ergebnisse für alle!

4. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. SDT können eine entwicklungsfördernde Wirkung haben, aber Entwicklung darf nicht nur ein technisches Instrument für die Flexibilität von manchen Regeln sein.
2. SDT kann eine Rolle für Entwicklung spielen, muss aber kohärent mit anderen multilateralen und bi- bzw. nationalen Regelungen sein und auch in diesem Sinne implementiert werden.
3. SDT-Regeln müssen, wie auch immer ausgestaltet, verbindlich werden. Das bedeutet Regeldisziplin und Regelvereinheitlichung für alle.
4. Es fehlt derzeit die konzeptionelle Basis von SDT. Momentan lose nebeneinander hängende Bestimmungen in einzelnen Abkommen müssen zielorientiert gebündelt werden. Das eigentliche Ziel muss sustainable development heißen.
5. Die institutionelle Kapazität in den Entwicklungsländern müssen in diesem Kontext gestärkt werden. ■

MÖGLICHE ALTERNATIVEN ZUM EU-HANDELSFAHRPLAN

Reflexionen über Differenzierung und die Geographie der Regionalisierung – Beispiele aus dem südlichen und östlichen Afrika¹⁵

FRANCIS MATAMBALYA

ZENTRUM FÜR
ENTWICKLUNGSFORSCHUNG /
CENTRE FOR THE STUDY OF
AFRICAN ECONOMICS

The signing on June 23rd 2000 in Cotonou, the capital of Benin, of the Framework Agreement to govern co-operation between the European Union (EU) and its associates from Africa, Caribbean and the Pacific (ACP) in the next 20 years, presents the latest milestone in EU-ACP relationship. The negotiations for the renewal of EU-ACP partnership began on 30 September 1998, in the wake of two years of public debate of the prospects for the "post-Lomé" period. After eighteen months of in-depth negotiations, the ACP group of nations (currently 77 developing states, 39 of which are among the least developed countries, LLDCs) and the 15 EU states concluded on February 3, 2000, a new *Partnership Agreement*, which was eventually signed in Cotonou.

I. Introduction

The ideas presented in this paper emanate from a critical observation of the dynamics of EU development policy, its impact on the ACP states, and the pertinent developments in the international system. From this background, the author assesses the viability and practical options of a

regionalised EU-ACP co-operation, with practical examples related to the economies of Eastern and Southern African sub-region. Basing on the analysis, concrete suggestions are made on two contentious issues, i.e., the geography of ACP regionalisation, and the requisite trade regime and basis for differentiation in the treatment of individual ACP economies and/or regions. The paper also briefly highlights the modality of linkages and strategic considerations to promote sustainable trade competitiveness. Overall, for such large regions as Eastern and Southern Africa, which currently maintains complicated linkages through an array of intertwined regionalisation schemes, the author advocates co-operation on a broadly-based regional integration scheme, with an option for variable geometry. Regional differentiation does not necessarily pose a danger for the unity of the ACP group, as their wish to maintain the ACP forum can be achieved through multilateralism.

On the whole, the author advocates a general shift of the focus of EU-ACP development co-operation towards arrangements that will foster interactions capable of creating and sustaining the competitiveness of the ACP economies through increased productivity. He argues that the main cause of restricted trade performance of the ACP economies are not the trade barriers, but the inability to supply

goods and services. This inevitably brings the attention to the elimination of supply side constraints. Corollary, a more correctly targeted development co-operation model must separate trade and overall development co-operation regimes, and refrain from segmenting the ACP economies on the basis of their colonial past, or treating the developing countries on the basis of their colonial or non-colonial past.

II. Essence for Change of the Framework for EU-ACP Co-operation

Relatively recent changes in the international system have heralded a turning point in international alliances. Some of the important dimensions of these changes since 1989 include the *de facto* demise of the „hard approach“ to communism and the end of the cold war, the conclusion of the *Uruguay round of negotiations* and the establishment of the World Trade Organisation (WTO) in 1995 following the Marrakech Agreement of 1993, and the proliferation of the block-building process in many regions of the world. This partly signalled the increasing conflict between multilateralism and regionalism.

Signals for change have also emanated from the deepening of the integration process in the EU through the Maastricht Treaty, and

¹⁵ Der Beitrag von Dr. Francis Matambalya ist hier ungekürzt im englischen Original dokumentiert.

the east- and northward expansion of the EU (through the accession of Austria, Finland and Sweden). Finally, the wavering confidence in the LC due to its limited achievements is also a key issue in the consideration for reforms of the Convention (Matambalya 1999b).

In this background, negotiations for a successor arrangement to the Lomé IV began in September 30, 1998.

III. EU-ACP trade within the EPA Paradigm

The trade chapter of the Cotonou Agreement builds on the agreement that was achieved in December 1999. Then, the parties had agreed on the general approach to trade, particularly on the principles, objectives and schedule for implementation of the future *economic partnership agreements*. In broad terms, the agreement laid down the foundation for EU-ACP co-operation during the immediate post-Lomé IV transitional phase to EPAs, and the implementation of EPAs.

A. Preparatory phase

The LC expired formally in February 2000. And right now, we are in the transitional phase to EPAs. During this phase, the Lomé IV equivalent trade arrangements will continue to govern EU-ACP trade relations. The transition phase, which started running in March 2000, will expire in September 2008.

Procedurally, *Article 37* stipulates, among other things, the decision by the EU and ACP states:

- (a) To start in September 2002 formal negotiation (to be concluded by 2008 at the latest) on *new WTO-compliant arrangements*. The new, WTO-compatible trade regime will phase out the remaining barriers to EU-ACP trade and bolster co-operation in all trade-related fields. Besides, the envisaged trade arrangements will be reciprocal, and take into consid-

eration the *regional integration processes* in the ACP regions and sub-regions.

- (b) To evaluate in 2004, the situation of those ACP countries (except for the LLDCs), which have decided that they are unable to negotiate EPAs. The EU would then review the possible alternatives, in order to offer the countries involved, new trade frameworks equivalent to their existing situation *in compliance with WTO rules*.
- (c) To initiate a process in 2000, which by the end of the multi-lateral trade negotiations, and at the latest 2005, will allow duty free access for essentially all products from the LLDCs among the ACP states.¹⁶
- (d) To evaluate, the impact of the multi-track (i.e., bilateral and multilateral) liberalisation processes, bearing in mind that they erode the preferences extended to the ACP countries and thereby affecting their competitiveness. The purpose of this evaluation will be to enable the Cotonou partners to take the necessary remedial measures.
- (e) To embark on capacity building in the public and private sector of the ACP countries, so as to enhance competitiveness and regional integration.

B. Interim phase

The EPAs will be implemented over a transitional period starting at the latest in 2008. After entering into force, the EPAs will, during the interim phase, be progressively manoeuvred towards WTO compatible free trade areas (FTAs). In the opinion of the EU and ACP states, the interim phase will, in

conformity of the WTO (i.e., as stipulated in *Article XXIV*), last for 10 to 12 years. The WTO recognises that interim agreements are necessary in order to avoid the economic disturbance likely to be caused by a rapid move to free trade among the member states. Thus, full WTO compatible FTAs between the EU and its ACP associates will not be in place until 2018 or 2020.

IV. Positive Trade-Related Aspects of the EPA Model

At this stage, some observations can be made regarding the strengths and shortfalls of EPAs. An obvious improvement against the REPA proposal is the extended scope and provision, making the EPA a potentially comprehensive development co-operation model, addressing diverse issues of significance to the development of the ACP states. Hence, at least theoretically, EPAs can be designed to respond more adequately to the specifications of the individual ACP economies/regions.

Interpreted in trade requirements, EPAs can be designed to respond more directly to the needs and priorities set by the ACP economies/regions. To the extent that they will enhance regional integration in the various ACP regions/sub-regions, EPAs will reduce the prospects for trade deflection away from ACP regions to the EU. Stronger regional economies can also easily integrate in the world economy.

Also, particularly in the long-run, EPAs can enhance higher prospects for upward convergence of the ACP economies, by tying them to the higher performance EU economies. Besides, they are likely to enhance the lock-in effects. This would be manifested through, inter alia, the stabilisation of policies (e.g., related to trade and investment), thus enhancing the confidence of potential investors.

¹⁶ The framework agreement declares that, the principle of *non-discrimination* among ACP States should not stand in the way of unilateral measures to improve market access to which the EU has committed itself for the LLDCs.

V. Gaps in the Framework Agreement

A. Wavering Base of Legal Framework for the EPA Trade Regime

In principle, the WTO supports regional integration and regional trade arrangements. Hence, Article XXIV facilitates four types of regional arrangements: (i) an interim arrangement leading to a free trade arrangement (FTA), an FTA, (iii) an interim arrangement leading to a Customs Union, and (iv) a CU. While many articles of the agreement may eventually be relevant for regional trade arrangements, a number of articles are particularly important. For analytical purposes, we categorise these articles into, key articles and supplementary articles.

a. Core WTO articles relevant for regional trade regimes

Trade arrangements can focus on trade in goods, or services, or both. Technically, many articles of the WTO trade regime are in one way or another important for regional trade arrangements. However, three of them present the core provisions, on the basis of which a regional trade arrangement can be designed. The first is *Article XXIV* of the general agreements on trade and tariffs (GATT), revised in 1994 on customs territories, i.e., *Free Trade Areas* (FTAs) and *Customs Unions* (CUs). It is meant to ensure that regional trade arrangements facilitate trade between members, without raising barriers to trade with third parties (in which case it refers to other GATT contracting parties). Hence, this article presents an exception to *Article 1* on the most-favoured nation (MFN) rule.

The second is, the *Enabling Clause*, particularly *paragraph 4(a)* and part IV (i.e., Trade and Development of the GATT). This clause, which is a result of the Tokyo Round (1979), provides a legal basis for developed country preferences in favour of developing countries, through the differential and more favourable treatment. Paragraph 1 states that:

"... notwithstanding the provisions of *Article 1* of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries, without according such treatment to other countries ...".

Therefore, preferential tariff treatment under GSP falls under this clause as well. Also, the enabling clause allows preferences among independent developing countries, and is good for South-South regionalisation schemes. This article as well presents an exception to *Article 1* on the MFN.

The third is, *Article V* of the GATS, for trade in services underlines the essence for substantial liberalisation as well.

b. Supplementary WTO articles relevant for regional trade regimes

The core articles are complemented by three further articles. The most important is probably *Article 1* on the most favoured nation (MFN) rule. It prescribes, non-discrimination as a central tenet of multilateral trade policy. It is the cornerstone of the WTO trade regime, according to which, each WTO member country extends MFN treatment to all other WTO member states.

Another important article in this context is, *Article IX* of the Marrakech Agreement (1994), formerly *Article XXV* of the GATT, on *waivers*. A waiver is granted outside GATT consistent trade arrangements.

Finally, *Article XXVIII bis* is important in relation to reciprocity. Although reciprocity is not explicitly defined in the GATT, this article stipulates that "... *tariff reductions should be on reciprocal and mutually advantageous basis ...*". Exceptions to this article exist through the principles of non-reciprocity and differentiation in the case of developing countries.

B. Why the EPA Trade Regime is not WTO Compatible

As already highlighted, in principle Article XXIV and the Enabling Clause, in conjunction with other WTO provisions provide a legal framework for regionally restricted trade regimes. However, looking closely at the pertinent provisions reveals that they all contain inherent deficits, which will impede the derivation of WTO-compatible trade regimes from the Cotonou Agreement. In concrete terms, the caveats related to both Article XXIV and the Enabling Clause are articulated by the ambiguity of such these provisions, when it comes to details.

a. Article XXIV

A conspicuous deficit of Article XXIV is that, it does not specify what a WTO compatible FTA should cover, beyond the stipulation that they should *cover substantially all trade*. Explicitly this means that there should not be too many products classified as "sensitive" and hence excluded from trade liberalisation. The WTO provisions remain silent in terms of concrete indicators or thresholds, what substantially all trade means remains contentious. This situation has led to different interpretations. Going by recent EU interpretations, a WTO compatible FTA should, (i) cover around 90 percent of total trade, (ii) not exclude any sector from the trade liberalisation agreement, (iii) have a duration of 10 to 12 years.

A further deficit refers to the ambiguity surrounding the term "constituent customs territories": do they refer to only economically contiguous customs territories (i.e., involving countries at the same level of development), or also to geographically contiguous customs territories (i.e., involving regions forming a continuous land mass) (*paragraph 4*)? Even if its is assumed that be assumed that the provision refers to both, this leads to another problem, namely that, the provision did not consider the

prospect of geographically non-contiguous customs territories as would be implied by an integration involving the EU and the EC economies (Matambalya and Wolf, forthcoming).

Also, the inadequacy of the article to address many key issues to integration suggest that, it was not conceived to facilitate a higher degree of merging developed and developing economies. Empirical observations suggest that Article XXIV is best suited for North-North trade arrangements, because of its requirements for comprehensive liberalisation that, usually, may go beyond the will of most developing economies.

b. The Enabling Clause

In contrast to Article XXV, the Enabling Clause was deliberately conceived with the interests of developing countries in mind. Hence, its primary objective is to facilitate development, whereas trade plays a rather secondary role. However, it is also intrinsically ambiguous. For instance, while *Article XXIV(5)* stipulates that "... members duties and regulations of commerce should not be higher or more restrictive than the corresponding ones existing prior to the formation of an FTA ...", it is not clear whether the duties referred to are *bound rates* or *applied rates*.

Also, though the Clause provides the basis for *special and differential treatment* (SDT), so far there is no experience with differentiation between LDCs and LLDCs. On the whole, the enabling clause is criticised for being overcast with nebulous definitions (Matambalya and Wolf forthcoming).

On the whole, these ambiguities surrounding the various WTO provisions magnify the problem of reaching consensus and also lead to abuse. Hence, it is also, by no way, suitable for a deep integration scheme involving two groups of economies at extremely different levels of development, as is the case between the EU and most of the ACP economies.

c. The Waiver is by Design WTO Inconsistent

Any EPA that does not satisfy the conditions set in articles, when jointly interpreted, is likely to be WTO inconsistent, and can only be pushed through by a waiver permitting derogation from MFN. The disadvantage with a waiver is that it does not provide a sustainable solution. Also, to go through, it must be supported by at least 75 percent of WTO members. The combined strength of the ACP WTO members (55) and EU (15) is 70, which out of total WTO membership of 135 is equivalent to 52 percent.¹⁷ Thus, at the current standing, support from an additional 31 members is necessary, to attain at least 75 percent of vote.

Additionally, even if granted, a waiver does not offer waterproof protection of the preferential arrangements. Concretely, despite the granting of a waiver, special preferences to the ACP states can be challenged any other WTO member. The banana litigation, the case against India's quantitative restrictions, as well as the case against Turkey's quantitative restrictions provide good example of what might be in store for those EU and ACP pundits who think that they can get away with it.

C. A Host of Technical Barriers Jeopardises the Implementation of EPAs

There are also a host of technical barriers, which have varying influence on the EPA as a trade regime development co-operation model as a whole. In this regard, the poor articulation of the *real and potential impediments* in establishing EPAs. These, de facto technical impossibilities, underline the *inherent ambiguity* of the arrangement. Notably, EPAs foresee differential treatment of and less developed or non-least developed countries (LDCs) among the ACP states. Hence,

LLDCs may be discouraged to participate in integration schemes, thereby complicating the geography of regionalisation and weakening the regionalisation schemes altogether.

The proliferation of integration schemes in the absence of clear geography of regionalisation, is one of the greatest challenges to the determination of the appropriate "geography of regionalisation" in most African ACP states. In Eastern and Southern Africa, for instance, there are currently 4 major integration schemes (i.e., COMESA, EAC, SACU and SADC), with one integration programme (i.e., the IOC) systematically consolidating itself. Besides, there are 3 more integration schemes, i.e., the Common Monetary Area (CMA), Intergovernmental Authority on Development (IGAD), and the Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IORARC). Also, several countries in the region maintain bilateral arrangements in different forms, e.g., development corridors. Such arrangements exit between, for example, Mozambique and Tanzania, Tanzania and Zambia, etc. Besides, some countries of the region are involved in cross-border initiatives (CBIs).

Also, the presence chronically dysfunctional institutions including the states in some ACP regions, limits the possibility of building regional blocks, and therefore, of achieving one of the key ingredients of EPAs, i.e., regional integration schemes. Remarkably, one of the key barriers to the enforcement of development programmes in the ACP and other developing countries has been the plight of *dysfunctional institutions*¹⁸ in many of them. At the level of the state, according to the *Green Paper* (EU 1996), for instance, about 11 percent of the population in Sub-Saharan Africa was affected by civil war or armed conflicts. Another 30

¹⁷ The Kingdom of Jordan accessed the WTO in April 2000, bringing the number of its members to 136.

¹⁸ In its reference to dysfunctional institutions, the *Green Paper* defines countries as *dysfunctional*, if they are characterised by political instability, weak government institutions, rising crime, organised violence, and armed conflict.

percent lived in countries that „only just“ satisfy minimum criteria for peace and proper economic management (Matambalya 1999a, EU 1996).

Finally, the current level of integration in most ACP regions is still below the required threshold to support a functional regionalisation, let alone an EPA. For instance, while the SADC trade protocol was signed in 1996, to date it has not yet been ratified by all member states. Also intra-regional trade remains low, almost two decades since the inception of integration efforts in Southern Africa through the Southern African Development Co-ordination Conference (SADCC). When South Africa is excluded, intra-SADC trade is only about 5 percent (IDI 1998, Matambalya 1999b). Likewise, although the East African Community (EAC) brings together countries with a long common history, language and strong affinities in other cultural aspects, economic integration remains low. In 1995, Kenya's imports from and exports to the other two EAC members were only 1.1 percent and 9.3 percent respectively. The figures for Tanzania were 4.5 percent and 5.4 percent respectively, while those for Uganda were 2.2 percent and 3.9 percent respectively. In addition, the ratification of the treaty establishing the East African Community has been delayed as well (CREDIT 1998).

D. Controversial Benefits of EPAs

Despite optimism, the Framework Agreement does in fact only provide *subdued flexibility* concerning the trade regime. Indeed, to the extent that the operational framework is already laid down by the WTO, the emphasised flexibility of the EPA trade regime resembles flexibility in a cage. Besides, the limited resources poses another impediment. The resources committed to EDF 9, which constitute annual disbursements of a few cents per capita, remains extremely below the critical mass of assistance needed to make a difference. This

reminds very much of the official attitude towards Lomé Convention, which however as we know, failed to deliver.

The prospects of de-linking some key countries from the regions poses another controversy. A good example is South Africa. Besides being a member of the SADC and the SACU, South Africa has signed a separate FTA with the EU. This move poses several challenges and is a source of nebulous issues. *Ipsa facto*, it:

VI. What is Required of a Future Trade Regime

A. Objective Basis for Differential Treatment of Economies

First, the basis for the differential treatment of economies should reflect current levels of development and development needs, and not past colonial ties. This underscores the limited justification for a special treatment of only the ACP economies, while discriminating the remaining developing countries. In order to overcome this problem, the Cotonou partners may consider several options of modelling the EPA trade regime. In this regard, three basic options, present plausible basis for further deliberations:

- (a) *Modelling the EPA trade regime upon multi-lateral liberalisation* in line with WTO provisions. This can be associated with bargaining for a reform of certain WTO provisions, such as the Enabling Clause, to enable them to address the special requirements of developing countries more adequately (Matambalya and Wolf, forthcoming).
- (b) *Opening up the partnership for all developing economies*. This globalisation of EU-ACP co-operation makes sense, to the degree that the goal of future development co-operation is to expedite global development as opposed to pursue special group interests. In this case, it

makes sense to treat countries at the same level of development equally (Matambalya 1999b: 243).

- (c) Within the framework of the EPA model for development co-operation, *separating co-operation in trade from co-operation in other aspects*.

In addition, it is imaginable to think of more basic options, as well as hybrid options that can be derived from the basic options.

B. Time to Free the Geography of Regionalisation from the Imperial Eclipse

As with differential treatment, for Africa and the rest of the ACP states, the building of regional blocks should reflect future development needs and integration logic in both economic and non-economic spheres, and not past colonial ties. Within this framework, the regionalised EU-ACP linkages can technically, be founded on one of the three strategic frameworks of ties, i.e., a single level and single-tier arrangement, a multi-level and multi-tier arrangements, and separate uncoordinated arrangements.

A multi-level and multi-tier arrangement, denote differentiated co-operation arrangements between the EU and groups of ACP states within the framework of a 'global' co-operation arrangement between the EU and all ACP states. The option for multi-level and multi-tier arrangements would build on a global arrangement to link the EU to all ACP states, and differentiated (regionalised) arrangements to link the EU to specific ACP regions and sub-regions.

Finally, there may be a series of *separate and uncoordinated arrangements* between the EU and specified ACP states or groups of states, in which the ACP groups can be defined along continental lines or otherwise. In other words, the ACP regions would lose their character as a single group and be individually linked to the EU through a *single-level* (and for the EU) *multi-*

tier arrangement (Matambalya 1999b, Matambalya 1998).

Alternatively, various combinations of these basic forms to obtain complex arrangements are possible. For pragmatic reasons, a the multi-tierism is recommended.

C. The Functionality of Ties Needs the Consolidation of Regional Integration

EPAs need functional integration schemes in the ACP regions and sub-regions. This is because the ACP economies will have to engage into a deeper degree of co-operation with the EU. Besides, to be relevant and ideal development models, EPAs should be able to foster the competitiveness of the respective ACP region or sub-region.

Hence, the consolidation of the regionalisation schemes in the ACP regions and sub-regions should be pursued much more rigorously. The consolidation process should help to fortify intra-country economic reforms, and cement regional integration, with the immediate term objective of establishing at least fully functional integration, prior to embarking on large scale liberalisation against the EU and/or other external partners.

Concretely, to crystallise the prospects of EPAs in fostering viable regional bases for global competitiveness, EPAs should, *inter alia*, (i) foster the utilisation the economic potentials of the ACP regions and sub-regions by blending the resource potentials and enhancing economic productivity objectives, (ii) improve the prospects for the volume and diversification of inward investments (both domestic and foreign), (iii) improve the prospects for the retention of investable surpluses in the region, etc.

D. Multi-tierism Should go Hand in Hand with Institutional Reforms

The deficits in supranational institutions is one of the biggest challenges in establishing EPAs between

the EU and its ACP associates. Nevertheless, a regionally-focused multi-tier arrangement will pose special institutional requirements. Both regional supra-national institutions (to facilitate the efficient management of regionally-focused co-operation) and transregional (in the likely event that the ACP group remains intact) supra-national bodies (to uphold ACP solidarity) will be needed. Hence, the need to enhance supra-national institutions at the regional and sub-regional levels is imperative. In this regard, it is expedient to enhance the institutional efficiency of the sub-regions, in order to facilitate communication between the ACP secretariat and these regions, as well as among the sub-regions.

Also at the global level, the scope of changes necessitate the restructuring of the ACP secretariat. Hence, though it is still convenient to maintain a joint secretariat, this secretariat needs radical reforms to enable it to more adequately address the requirements of the various regions and sub-regions, and to more competently interact with the EU.

For the new system to work, a decentralisation of the ACP activities will be inevitable. As suggested in appendix I, it will be advantageous to establish a few General Directorates (GDs), along-side Regional Directorates (RDs). In addition, the ACP regions and sub-regions which have the requisite resources should contemplate to establish autonomous regional offices in Brussels. While the Caribbean Regional Negotiating Machinery (Caribbean RNM) in London could serve as a model, it may be necessary to improve upon this model (in both qualitative and quantitative terms) to come up with fully functional regional representation offices.¹⁹

An important consideration in this regard concerns the role of the *regions* or *sub-regions* in the enforcement of the development co-operation. In this regard, a viable alternative should embrace both rationalisation and effective representation of regional interests. In the short to medium term, it will be necessary to restructure the ACP Secretariat to have *sub-regional departments* (to co-ordinate sub-regional matters), instead of having several sub-regional offices of the ACP. The latter alternative (having several sub-regional offices of the ACP) may amplify the consultation, co-operation and co-ordination problems, which were discernible in all Lomé Conventions. Also, it will most likely weaken the ACP as a group, and may eventually lead to its disintegration.

The concrete suggestions on how the ACP secretariat can be reformed to meet future requirements are presented in appendix II.

VII. Sustainable Trade Competitiveness Through Supply-Side Programme

To foster sustainable trade and overall economic competitiveness, the EPAs should also address supply-side constraints. Hence, they should deal with the supply-side policies (i.e., policies designed to increase the economies supply of goods and services) by tackling the supply-side constraints. Concretely, the EPAs should seek to contain constraints related to, the human resource base, the provision of physical infrastructure, the competitiveness of the private sector, the empowerment of the civil society, and the economic management and governance issues in the broader context.

A. Closing the gap in human resources base

In order to create an enabling environment for competitiveness, the ACP economies will need to build *skill-cum-technology* bases. Com-

¹⁹ Theoretically, the ACP regions and sub-regions can choose between having separate and independent representations in Brussels, maintaining a joint ACP secretariat, or having a mixture of both regional and global institutions.

petitive skill-cum-technology bases will make them attractive for investments, and also attract foreign firms to participate in domestic value-adding beyond the elementary levels. In turn, this will help to consolidate the industrialisation programme, regional production cumulation, and industrial co-operation

Therefore, the consolidation of the human resources development programme should form an integral part of the economic transformation strategy in the ACP economies. Giving its experience and resource base, the EU public intervention may of great help in this area.

B. Closing the gap in the provision of physical infrastructure

Physical infrastructure is a key ingredient in the development process. The need to invest in hardware infrastructure (particularly transport and communications linkages, industrial infrastructure, etc.), as well as in key spheres of software infrastructure, other than already mentioned human resources development and skill-cum-technology (particularly the development of industrial and commercial services, etc.) is still conspicuous in all ACP regions.

It should also be recognised that there exists a direct correlation between the stock of human resources, and the capacity to maintain physical infrastructure.

C. Improving governance and economic management

Peace and security, functioning administrative, legal, and policy frameworks are key prerequisites for effective utilisation of the opportunities for development. In this regard, they present important facilitators of sustainable development. As hinted not only in the negotiating mandate of the EU, the performance of many ACP economies in these dimensions has been rather discouraging. The call for improvement here would appear to be genuine.

Related to good governance, are constraints attributable to macro-economic policies. Notably, macro-economic policies play a central role as facilitator of productivity, thereby attracting investments and enhancing trade competitiveness. Therefore, macro-economic policies should be designed to improve the environment for investment, and supporting the transformation of the production and export efforts.

D. Empowerment of civil society

In order to rid the EPAs of one of the major flaws of the LC, i.e., a clientele system of linkages between the EU and the ACP elite, it will be necessary to empower the civil society. Notably, an active civil society acts as a watch dog for societal norms, and therefore, has positive influence for economic development. Its empowerment will improve the prospects for its influence of the planning, programming, and implementation of development co-operation.

The civil society can be empowered through promoting better overall level of literacy, and supporting of civil society-based organisations. Also, various fora could be established to facilitate the interactions of civil society organisations from the EU and the ACP states.

Though the Commission of the EU in particular, underscores the need for greater involvement of non-state actors, so far an official position as to how this can be achieved is lacking.

E. Consolidating the private sector

The future EU-ACP co-operation should devote more attention to challenges of the private sector in the ACP regions, and design effective support mechanisms to make them competitive in the light of globalisation. Considering the corporate structure in most ACP economies, the programme of co-operation should have special measures to support the small and medium scale enterprises (SMEs).

This could be in form of training aimed at providing management capacities, skills, etc.

F. Enhancing capacity to participate in international fora

One of the reasons why the ACP economies have benefited little from the Lomé preferences is the limited capacity to utilise extended preferences, and to participate in other international fora, including the multilateral trade arrangements.²⁰ In practice, the information on Lomé preferences could not easily diffuse to the potential beneficiaries, as the *modus operandi* of the co-operation facilitated the confinement of this information in the hands of a handful government officials (Matambalya 1999b, Matambalya 1998). To highlight the extent of this problem, according to the final UNIDO report on „Enabling Environment for National Industrial Policy“ for Tanzania, the country had resources for one or two officials to cover WTO meetings, whereas frequently, four or five topics were being dealt with in separate meetings at the same time.

There is therefore a need for capacity building at micro-, meso and macro-levels, to identify market opportunities and to utilise them fully. The capacity-building process should also embrace the regional and sub-regional levels. One area where emphasis could be placed is training for both the public and private sectors. Such training should strategically disseminate knowledge on the various institutions and arrangements relevant for matters of trade and overall economic development, the EU-ACP co-operation, the WTO, the Bretton Woods institutions (i.e., the international bank for reconstruction and development, IBRD, and the international

²⁰ According to the final UNIDO report on „Enabling Environment for National Industrial Policy“ for Tanzania, the country had resources for one or two officials to cover WTO meetings, whereas frequently, four or five topics were being dealt with in separate meetings at the same time (UNIDO 1999: 22).

monetary fund, i.e., the IMF), such institutions of the United Nations Organisation (UN), as the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), the United Nations Industrial Development Organisation (UNIDO), etc.

G. Addressing social equity concerns

Apparently, economic considerations predominate the EPA concept. However, the experience shows that liberalisation is associated with a price in terms of shocks that aggravate the hardships of the vulnerable groups of the society, like unskilled labour, children, and (in many developing country situations) women. Therefore, while we, within the framework of regionalised EU-ACP co-operation, pursue reforms aimed at making the ACP economies competitive we should also think of mechanisms that facilitate socially equitable adjustments, presumably also with EU assistance. This appears to be a necessary condition for the EU in order to give credence to its role as an „agent of restraint“ to „lock-in“ the reforms and their effects of economic reforms.

In practice, it is hard to see any inward investments forthcoming (and therefore any dynamic gains for the liberalising economy!), in the absence of a critical mass in terms of both quality and quantity of skills-cum-technology. Therefore, in view of reciprocal opening as per the FTAs, competitiveness based on social equity will also require that we develop ACP human resource base by training people in skills that will attract investments. Other rather static forms of compensation could be considered. Overall, a better trained workforce will gradually improve income distribution. Also, in the long-run, the approach provides an optional vent for practical alleviation of mass poverty through carefully planned and enforced liberalisation.

VIII. Concrete Proposition: The Geography of Regionalisation of Eastern and Southern Africa

As already pointed out, Eastern and Southern Africa currently hosts a large number of regional integration schemes. Hence, theoretically, it is possible to have separate EPAs with the EAC, the IOC, the SACU, the COMESA, bilateral arrangements with individual states, etc.

However, taking the current situation and assuming that nothing changes, EPAs will definitely not be implementable with every integration scheme in the region, due to the overlapping membership of countries in these schemes. This obvious barrier can be resolved by making each country decide for membership in only one scheme. The essence for such a move is also hinted by the Working Group on regional co-operation of the Joint ACP-EU Assembly. Commenting on the status of integration in East Africa, it observes that, if progress is to be sustainable, a clearer geographical demarcation between the various regional communities will be required in the medium to long-term.

A. Alternative options for linking Eastern and Southern Africa and the EU

The criteria and viability for the formation of an EPA, will greatly depend on the motive for the formation of integration schemes. Considering the evolution of regionalisation efforts in Africa, two considerations are likely to play an influential role on the resultant regional alliances and EPAs, i.e., the *degree of homogeneity of the region* and the *Pan-Africanism*. The conventional consideration of the degree of homogeneity of the region will stress such factors as the degree of common interests, shared values, geographical proximity, real economic linkages, etc., among the integrating economies. The politically-flavoured considerations for Pan-Africanism will stress integration on a broader base.

a. „Degree of regional homogeneity“ option: EPAs modelled on existing individual integration schemes

Judged on the degree of regional homogeneity, probably only the East Africa of Kenya, Tanzania, and Uganda, and the Southern African region of South Africa and BLNS states, may present viable bases for regional alliances on the basis of which EPAs can be formed. The IOC presents another group, which though just at beyond its embryonic stage of development, brings together states which have significant commonalities and great potential for a successful integration.

However, it should also clearly be pointed out that even the two most linked sub-regions Eastern and Southern Africa (i.e., the EAC and SACU respectively), qualify in only some aspects of integration.²¹ Overall, they remain far below international standards of what may be recognised as enhanced regional linkages. Also, they are prone to unbalanced linkages - Kenya dominating in the EAC and South Africa dominating in the SACU.

Nevertheless, judging strictly on economic criteria, it will be plausible for the EU to enter into separate EPA agreements with East Africa (represented by the EAC), Southern Africa (preferably represented by the SADC), and the Small Island States in Indian Ocean (preferably represented by the IOC).

However, even this approach to geographically group the countries of the region, will not automatically produce appropriate groupings with which the EU can enter EPA contracts. Notably, the EAC, IOC, and SADC are prone to overlapping membership of countries with other regionalisation schemes in the re-

²¹ The EAC countries, for instance are hailed for such factors that are conducive for effective partnership and regional integration, as common cultures, language, and infrastructure (Corrie 1999). However, in terms of such economic dimensions as capital flows, intra-regional movement of people, regional infrastructure, and institutional linkages, the SACU economies are comparatively more advanced.

gion, especially the SACU and COMESA. To complicate matters even further, South Africa has already a separate trade arrangement with the EU.

b. „Pan-Africanist“ option: EPAs modelled on extended regional base

The basic argument for Pan-Africanism in this context, would be to put African integration schemes on broader regional bases. The basic merits of this option are:

- (i) To overcome the limitations of the market base (due to fragmented African national and even regional markets).
- (ii) To foster regional solidarity and African unity. In this regard, it conforms with the Abuja Treaty on the formation of the African Economic Community (AEC).
- (iii) To improve the domestic resource base (hence provide the critical mass of resources mix) for development in terms of such factors as, markets, capital, etc.
- (iv) To present relatively strong „integration blocks“ in line with the contemporary global developments.

There is also another point to support the pan-Africanist approach. This arises from the fact that despite several experiments, integration in Africa is in reality still so underdeveloped that, we shall more or less be beginning a new chapter of regional alliances on the continent. Thus, such alliances could be built on a broader base.

Overall, the pan-Africanist approach offers two plausible bases for an EPA, i.e., a broadly-based integration scheme for Eastern and Southern Africa (designed to accommodate the countries of the EAC, the IOC, and the SACU) in the form of an „extended“ SADC, and a broadly-based regionalisation scheme for Eastern and Southern Africa. The two proposals are briefly discussed below.

B. „Pan-Africanist“ option 1: co-operation under the „extended“ SADC umbrella

The first consideration under „pan-Africanist“ option, could involve an EPA between the EU and a broadly-based integration scheme, but confined to Eastern and Southern Africa as defined in this study. In this regard, an „extended“ SADC, accommodating within it all the countries of the EAC, the IOC, and the SACU, together with the remaining SADC members which do not belong to any of these groups could be considered. In such an arrangement, the EAC, the IOC, and the SACU would form the three growth poles of the region.

This option will have several advantages additional advantages. Besides having a political appeal, technically, it also offers mechanisms to address the complexity associated with the rather amorphous alliances in the region. To take care of the various economic interests, the strategy of variable geometry, which allows some members to integrate faster than others, could then be applied in the relations between the EAC, IOC and SACU.

Also, by adopting this approach, South Africa may be accommodated in the group. In this context, following the logic that, if LLDCs can benefit from SDT within or outside an EPA, it should also be possible to treat a more advanced state like South Africa differently. For instance, variable geometry regarding RSA-EU linkages on the one hand, and the EU and the remaining countries of the group on the other hand may be practised.

Besides, it will consolidate regional solidarity, while at the same time accommodating the diversifying interests of the countries of the region (which can continue to work together through the EAC, the IOC, and the SACU).

C. „Pan-Africanist“ option 2: co-operation under „extended“ context of Eastern and Southern Africa

The macro-and micro- economic characteristics of Africa suggest that regionalisation on an even broader basis may provide the answer to some of the more challenging questions to economic development. In this context, extending the concept further, it may be possible to integrate within this group not only the states from the Horn of Africa (i.e., Ethiopia, Eritrea, Djibouti, and Somalia), but also Burundi and Rwanda, without them having to belong to any integration scheme.

In this case as well, there will be advantages in terms of market considerations, domestic resource base, and overall long-term political appeal. Additionally, analogous to the approach under „extended“ SADC, be variable geometry may be used to consolidate solidarity within the existing schemes.

IX. Conclusions

The conclusion brings us back to the key points hinted in the introduction and discussed in the paper. Whatever is decided should take into account the development deficits of the ACP economies, the dynamics of EU development policy and its impact over the years, and the contemporary observations of developments in the international system. Apparently, what is needed most is a package of co-operation measures that can promote sustainable competitiveness of the ACP economies in trade and beyond. Hence, Cotonou Agreement should form the basis for a general shift of the EU-ACP development in order to foster interactions capable of creating and sustaining the competitiveness of the ACP economies through increased economic productivity at all levels and in all spheres. This bears in mind that, the real constraints to trade performance of the ACP economies are not the trade barriers, but the inability to supply goods and services.

Hence, the problem that should be targeted are the supply side constraints.

Following from the arguments above, a more correctly targeted development co-operation model must separate trade from other issues of development co-operation, and refrain from segmenting the ACP economies on the basis of their colonial past, or treating the developing countries on the basis of their colonial or non-colonial past. Concretely, it is timely to realise that, in a changed world, the challenge that the world is facing is not very much of the ACP development deficits, but the development deficits of the developing economies which face comparable development constraints, in general.

Also, trade issues could more efficiently be addressed within the multilateral fora. The foundation of trade regimes that allow differential treatment of individual economies and/or regions should be such objective criteria as, the level of development and the objective development requirements, rather than the fact whether a country was a former colony of one of the former EU powers or not. Likewise, to the extent that regional integration is trusted to be a viable model for development, the geography of regionalisation should follow economic and political considerations. In this respect, it is also desirable to open the vent for non-ACP developing economies to participate in eventual EPAs.

Relating regionalisation and the specific issues of Africa, it is obvious that making the decisions on the „geography of regionalisation“ will be a rather tough task, requiring ingenuity and a lot of strategic thinking. Also, informed opinion (on the merits and demerits of each approach) will be necessary inputs of the decision making exercise. In this regard, it is important not to pre-judge any of the models, but to seriously consider the merits and demerits of each, as well as their practicability in the current setting

in the concerned regions and the international system as whole.

Hence, concerning Eastern and Southern Africa, weighing an EPA based on „degree of regional homogeneity“ and one based on „pan-Africanist“ considerations, a number of reasons speak for the latter model. In particular, the shortfalls of the African economies necessitate co-operation on a broader regional basis. In this context, the possibility of dividing Africa South of the Sahara into two major regions (Eastern and Southern Africa, and Central and Western Africa), while retaining the existing regionalisation schemes in these broad regions, should be explored.

Overall, nothing short of significant reforms will salvage the traditional trade links between the EU and their ACP associates. Such reforms should come out with properly targeted development co-operation efforts, and international obligations, such as within the multilateral fora. Also, the Lomé experience should not simply be ignored. The message it gives us is very unequivocal: among other things, the success of any programmes strongly depend on their proper targeting and unwavering commitment to implement them. In the same line, resources need to reach certain critical masses in order to make a difference. The question is, does the Framework Agreement answer only these two of the many basic questions? ■

Selected references

- ACP (1997)** The Libreville Declaration, ACP /28/05/97(Final), Brussels.
- ACP (1998)** WTO compatibility and the future of ACP-EU Agreements, Brussels, 1998.
- ACP (1998)** ACP Group Negotiating Mandate, ACP /28/028/98Rev. 2 Neg., Brussels.
- ACP (2000)** EU-ACP Negotiation Information Memo No 10: Conclusions of the Brussels ministerial conference held on 2 and 3 February 2000 in Brussels.
- ACP (2000)** Press Release of the ACP Group in the Aftermath of the Conclusion of the Framework Agreement to Guide EU-ACP Co-operation, February 2000.
- ACP/EU (2000)** Partnership Agreement between the African, Caribbean and Pacific States and the European Union and its Member States, February 2000.
- CREDIT (1998)** Study on the Economic Impact of Introducing Reciprocity into the Trade Relations between the EU and EAC Countries, Final Report Prepared for the EU, Nottingham University.
- European Commission (1996)** Green Paper on Relations between the European Union and the Countries on the Eve of the 21st century: Challenges and Options for a New Partnership“, European Commission, Directorate General VIII, Brussels.
- EU Negotiating Group (1999)** ACP-EU Negotiations: Group 3 - Trade and Commercial Co-operation Speaking Notes, CE/TFN/GCEC3/09-EN, Brussels.
- Graumans, A. (1999)** Political Dialogue Between the EU and the SADC: Insights for ACP-EU Dialogue, ECDPM Working Paper No. 61, Maastricht.

- Imani Development International (1998)** Study on the Impact of Introducing Reciprocity into the Trade Relations between the EU and the SADC region, Final Report Prepared for the EU.
- Institute for Development Studies (1998)** Study on the economic impact of introducing reciprocity into the trade relations between the EU and CARICOM / Dominican Republic
- Keet, D. (1999)** Regional integration and development in Southern Africa: The implications of the reciprocal free trade agreement with the EU, terre des hommes, KOSA and WEED, Bonn.
- Matambalya, F. (1998)** Future Perspectives of EU-ACP Relations: The Case of Southern African States, Friedrich-Ebert-Foundation, Bonn.
- Matambalya, F. (1999a)** The Merits and Demerits of EU Policies Towards Associated Developing Countries, 2nd revised edition, Peter Lang, Frankfurt a Main.
- Matambalya, F. (1999b)** Post-Lomé IV EU-ACP Relations and Prospects for Regionalised and Multi-tier EU-ACP Co-operation Arrangements, Political Dialogue Paper of the Consultative Group on Lomé Convention (CGLC) and Friedrich-Ebert-Stiftung, Dar es Salaam.
- Minford, P. (1998)** Markets Not Stakes: The Triumph of Capitalism and Stakeholder Fallacy, Orion Business Books, London.
- Netherlands Economic Institute (1998)** Introducing Reciprocity into the Trade Relations between the EU and Pacific ACP Countries, Final Report Prepared for the EU.
- SPD (1999)** EU Enlargement and Development Co-operation, AG Development Co-operation of the SPD, Brussels.

TEILNEHMERLISTE

| Name, Vorname | Organisation | Stadt | Email |
|----------------------|-------------------------------|---------------|-------------------------------|
| Adelmann, Karin | epd Entwicklungspolitik | Bonn | ep@epd.de |
| Appel, Anja | Universität Münster | Münster | appela@uni-muenster.de |
| Dräger, Daniel | Universität Münster | Münster | draeger@uni-muenster.de |
| Eisenblätter, Peter | terres des hommes | Osnabrück | vernetzung@tdh.de |
| Elliesen, Tillmann | Redaktion E+ Z | Frankfurt | euz.editor@fsd.de |
| Haffer, Sören | WEED | Bonn | sorenhf@hotmail.com |
| Hellmann, Bernadette | Universität Münster | Münster | irmihell@hotmail.com |
| Kesper, Christiane | Friedrich-Ebert-Stiftung | Berlin | Christiane.Kesper@fes.de |
| Knirsch, Jürgen | Greenpeace | Hamburg | Juergen.Knirsch@greenpeace.de |
| Lange, Joachim | Evgl. Akademie Loccum | Loccum | Joachim.Lange@evlka.de |
| Lauber, Johannes | Universität Marburg | Marburg | lauberj@mail.uni-marburg.de |
| Lutz, Georg | iz3w | Freiburg | lutzgeo@aol.com |
| Martens, Jens | WEED | Bonn | jens.martens@weedbonn.org |
| Matambalya, Francis | ZEF / CSAE | Bonn / Oxford | bnyangira@hotmail.com |
| Mathias, Mike | Action Solidarité Tiers Monde | Luxemburg | advocacy@astm.lu |
| Meurer, Sebastian | Universität Münster | Münster | meuseb@meuseb.de |
| Palm, Reinhard | BMZ | Bonn | palmr@bmz.bund.de |
| Reimer, Jule | Deutsche Welle | Köln | Jule.Reimer@dradio.de |
| Schaub, Martina | Germanwatch | Bonn | schaub@germanwatch.org |
| Schilder, Klaus | WEED | Bonn | klaus.schilder@weedbonn.org |
| Schott, Hendrik | Naspers Medien AG | Bonn | h.schott@t-online.de |
| Simon, Dieter | KOSA / Welthaus | Bielefeld | welthaus@aol.com |
| Starmanns, Markus | Universität Bonn | Bonn | mark@starmanns.de |
| Stukenberg, Thomas | Germanwatch | Bonn | tradewatch@germanwatch.org |
| Wellmer, Gottfried | KOSA | Bonn | gwellmer@magia.bn.shuttle.de |