

Zes redenen om zich te verzetten tegen EPAs in hun huidige vorm

Dit document is een antwoord van vooraanstaande ACP- en EU-organisaties binnen het maatschappelijk middenveld op enkele hoofdargumenten die naar voren zijn gebracht ter ondersteuning van Economic Partnership Agreements (EPAs) zoals die tegenwoordig door de EU worden voorgesteld.

De onderstaande organisaties zijn van mening dat handel echte voordelen kan opleveren voor de economieën van ACP landen en voor enkele van de armste gemeenschappen in die landen. De EPAs zoals de EU die zich tegenwoordig voorstelt zullen deze voordelen niet verschaffen. Om deze reden nemen de onderstaande organisaties deel aan of ondersteunen zij campagnes gevoerd door organisaties binnen het maatschappelijk middenveld van ACP landen om "EPAs een halt toe te roepen".

Dit document zet enkele argumenten uiteen voor ons standpunt inzake EPAs en levert een bijdrage tot een verdere discussie die noodzakelijk is voor op ontwikkeling gerichte alternatieven voor de EPAs zoals die tegenwoordig worden voorgesteld.

November 2004

act:onaid
international uk

B : T H **ENDs**

EURO
step European Solidarity Towards Equal Participation of People

EcoNews Africa

SEATINI

ATN
Africa Trade Network



Traidcraft
Fighting poverty through trade
OXTAII

Agir ici

 **enda**

 **TWN Africa**

11.11.11
JIJ VECHT TEGEN ONRECHT

Zes redenen om zich te verzetten tegen EPAs in hun huidige Vorm

Mythe 1: EPAs gaan over ontwikkeling

Volgens de Cotonou Agreements is de doelstelling van Economic Partnership Agreements "om armoede te bestrijden door de duurzame ontwikkeling en de geleidelijke integratie van ACP landen in de wereldeconomie te ondersteunen". Helaas lijkt de huidige koers van de EPA onderhandelingen deze doelstelling eerder te ondermijnen dan te faciliteren.

Hoewel de exacte aard van EPAs officieel nog moet worden vastgesteld (en de mogelijkheid van een alternatief, volgens de Cotonou Agreement, open blijft), beschouwt de EU EPAs als wederkerige Free Trade Agreements (FTAs) die zij op bilaterale basis met ACP landen of regio's zal sluiten.¹ Als zodanig houdt de EU vol dat EPAs in overeenstemming zijn met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) inzake FTAs, bepaald in artikel 24 van GATT 1994. Dit artikel stelt dat FTAs een eliminatie van tariefbarrières vereisen over "in wezen alle handel" (door de EU opgevat als 90%²) binnen een "redelijke termijn" (10 jaar, los van uitzonderlijke gevallen). Een op deze premisse gebaseerde EPA zou tot een snelle en drastische liberalisering³ leiden tussen de grootste gemeenschappelijke markt in de wereld en de armste landen in de wereld.⁴ Ter illustratie, de 27 landen die volgens de UNDP de laagste menselijke groei hebben zijn stuk voor stuk ACP landen.

Hoewel er algemene overeenstemming is over het feit dat handel een krachtig instrument kan zijn voor ontwikkeling, wordt in een groeiende hoeveelheid literatuur gesteld dat een snelle liberalisering van de handel op zichzelf niet *automatisch* tot positieve ontwikkelingsresultaten zal leiden. Landen zouden in staat moeten zijn voor de optie van handelsbeleid te kiezen die het beste aansluit bij hun ontwikkelingsprioriteiten en behoeften. Liberalisering van de handel moet niet als een substituut worden gezien voor een gedegen ontwikkelingsstrategie. Bovendien moet het zorgvuldig getimed en volg tijdelijk gepland worden: er bestaan diverse optimale gradaties van openheid in verschillende ontwikkelingsstadia, en er is algemene overeenstemming dat, vooraleer een open handelsregime tot groei en ontwikkeling leidt, landen eerst aan een aantal noodzakelijk voorwaarden voldaan moeten hebben, zoals gezonde economische sectoren, potentiële concurrerende producenten, redelijk goed ontwikkelde marktinstellingen en effectieve staatscapaciteit.⁵ ACP landen die gebukt gaan onder ernstige belemmeringen aan de aanbodzijde ontberen deze voorwaarden echter over het algemeen, wat dan ook de reden is waarom zij hebben verzocht wederkerigheid pas toe te passen nadat aan de ontwikkelingsindicatoren is voldaan.

Zoals econoom en *Financial Times* journalist Martin Wolf heeft opgemerkt, '*zal liberalisering van de handel, als doel, ongeacht de omstandigheden, niet tot snelle groei leiden. Hierover bestaat geen verschil van mening en dat is er onder serieuze analisten ook nooit geweest*'.⁶

In 2004 heeft de Britse regering in een Witboek over Handel en Investerings gesteld dat "*de EU in haar geheel duidelijk heeft gemaakt dat we geen 'offensieve' markttoegangbelangen hebben, en het Verenigd Koninkrijk zal onze EU-partners hieraan*

houden".⁷ De huidige benadering door de EU van EPAs als wederkerige FTAs betekent echter dat aan ACP landen wordt gevraagd hun markten open te stellen voor EU-goederen voordat zij in de positie zijn om te concurreren, hetgeen fataal kan zijn voor de economieën en inkomens van deze landen. De wederkerigheid die de EU eist kan in het bijzonder schadelijk zijn op het gebied van landbouw, dat zo'n centrale plaats heeft in de meeste economieën en inkomens van ACP landen. Dit geldt vooral in een situatie waarin de totale uitgaven van de EU aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (CAP) tot 2013 rond de 40bn Euro per jaar zullen blijven⁸ en waarin de gemiddelde EU-boer 100 keer meer landbouwsteun ontvangt dan de gemiddelde jaarinkomsten van een Afrikaanse boer.⁹

ACP landen kunnen tevens grote verliezen lijden in hun aankomende industrieën. Steeds vaker wordt erkend dat zodra landen de handel liberaliseren voordat ze sterke economieën en instituties hebben geconsolideerd, deïndustrialisatie vaak het gevolg is.¹⁰ Dit punt is recentelijk benadrukt door de Commissie inzake Afrika, ingesteld door de Britse minister-president Blair, die stelde dat "[om handel een instrument voor ontwikkeling te laten zijn] liberalisering niet-wederkerig dient te zijn, om Afrikaanse landen in staat te stellen hun opkomende industrieën te beschermen".¹¹ En het eigen mid-term rapport van de EG inzake Sustainability Impact Assessment waarschuwt dat EPAs "de ineenstorting van de moderne West-Afrikaanse productiesector kan versnellen" en ook "de ontwikkeling van de verwerkings- en productiecapaciteit binnen de ACP landen in op de export gerichte en andere industrieën verder kan ontmoedigen".¹²

De EU stelt dat bestaande onevenwichtigheden kunnen worden verholpen door 'asymmetrische liberalisering', wat zou neerkomen op een differentiële benadering van produktdekkingsgraad en van het tempo en de timing van liberalisering. Voorstellen voor langere tijdspannes, in combinatie met lagere percentages liberalisering voor ACPs, lossen echter het probleem niet op.¹³ Veel ACP landen zijn vandaag de dag armer dan zij twintig jaar geleden waren en kunnen er over 10 of 20 jaar nog slechter aan toe zijn. Toch houdt de EU vast aan het koppelen van wederkerigheid aan vooraf bepaalde tijdschema's en houdt vol dat een ontwikkelingscomponent alleen op één lijn kan komen met het openen van markten.

Mythe 2: Het multilaterale handelssysteem is het waarmerk van EU extern beleid

Steeds weer heeft de EU zich verbonden verklaard met het multilaterale handelssysteem, daarbij de nadruk leggend op de rol van de WTO als het voornaamste forum om de voorwaarden te bedingen voor economische relaties met handelspartners. Tijdens de zittingen van het Europees parlement heeft de beoogd EU-commissaris voor Handel, Peter Mandelson, deze verbondenheid herhaald en daaraan toegevoegd dat "wij niet alles moeten doen wat kan worden uitgelegd als een poging die verbondenheid in twijfel te trekken of de aandacht van de WTO af te leiden".¹⁴ Dit is echter precies wat EPAs doen.

Ten eerste werken WTO onderhandelaars in Genève reeds met overvolle agenda's. De meeste ACP landen zijn sterk in het nadeel door de geringe omvang van hun delegaties; hun onvermogen effectief aan vergaderingen deel te nemen; en schimmige processen die hen marginaliseren en waardoor zij verondersteld worden deel uit te maken van consensus als zij niet fysiek aanwezig zijn om hun zaak te bepleiten. Bovendien hebben veel ACP landen amper onderhandelingsmiddelen in hun hoofdsteden en EPA onderhandelingen zullen die capaciteit alleen maar verder doen slinken. In de woorden

van Eveline Herfkens, de coördinator van de VN Secretaris-Generaal voor de campagne om de Millennium Development Goals (MDGs) te bevorderen, gericht aan het Europees parlement: *"EPAs vormen een reëel probleem voor arme landen.[...] LDCs, waaronder veel ACP landen, hebben de tijd noch de capaciteit om sterke overeenkomsten met de EU te sluiten. ACP landen zien zich geconfronteerd met enorme moeilijkheden in de WTO onderhandelingen."*¹⁵

Ten tweede dreigen EPAs de posities die de ACP landen in de WTO hebben verdedigd te ondermijnen. Binnen de WTO context hebben ACP landen in het verleden grote delen van hun nationale beleidsruimte ingeleverd in ruil voor verplichtingen inzake markttoegang, waarvan vele zich nog moeten materialiseren. Na te hebben geleerd van deze pijnlijke ervaringen hebben zij in de WTO onderhandelingen een ACP/AU/LDC alliantie gevormd (ook wel bekend als de G-90) om hun ontwikkelingsprioriteiten te verdedigen. In Cancún hebben zij voor eens en altijd aangegeven dat de belangen van kleine en kwetsbare landen niet langer genegeerd kunnen worden. Het is echter veel moeilijker voor ACP landen om dit besluit in de EPA onderhandelingen vol te houden, gezien de mate van afhankelijkheid van de EU voor markten en ontwikkelingsgelden.¹⁶

De Europese Commissie zegt te geloven in de complementariteit tussen multilateralisme en preferentiële akkoorden. In werkelijkheid is de agenda van de EU voor bilaterale en regionale handelsovereenkomsten echter altijd ambitieus geweest – en EPAs zijn daarop geen uitzondering.¹⁷ Bijvoorbeeld onderwerpen waar de ACP landen fel tegen gekant zijn geweest in de WTO staan nu opnieuw ter discussie in EPAs. Drie van de vier Singapore Issues (investerings, mededinging, transparantie bij overheidsopdrachten) – waarvan de EU de grootste voorstander was – zijn uit het Doha werkprogramma geschrapt als gevolg van de voortdurende oppositie door ACP landen, in alliantie met andere ontwikkelingslanden. Toch zitten allen nog steeds prominent aan de EPA onderhandelingstafel. In feite moeten ACP landen een binnen de WTO reeds gewonnen strijd opnieuw bevechten, maar vanuit een zwakkere onderhandelingspositie. Bovendien zet de EU onderhandelingen over EPAs onder druk om verder te gaan dan was voorgesteld in de WTO. Zo gingen bijvoorbeeld in de WTO de onderhandelingen over transparantie bij overheidsopdrachten, terwijl de EU in EPAs inzet op liberalisering van overheidsopdrachten op basis van non-discriminatie.¹⁸

En verder zijn er krasse strijdigheden tussen wat de EU heeft aangeboden aan ACPs in de WTO en wat zij van hen eist in EPAs. In het voorjaar van 2004 heeft de EU de ACP/AU/LDC alliantie een zogenaamde "Round for Free" aangeboden, die voorstelde deze landen vrij te stellen van verplichtingen inzake tariefreducties voor agrarische en industriële producten, in ruil voor hun steun aan het algemene EU standpunt. Maar zoals de Nederlandse minister van Ontwikkelingssamenwerking, Mw. van Ardenne- van der Hoeven, recentelijk opmerkte: *"[Een vrije ronde] kan zelfs enigszins misleidend worden genoemd, aangezien de EU in de EPAs met ACP landen onderhandelt over vrije markttoegang voor zichzelf"*.¹⁹

Mythe 3: ACP regeringen willen EPAs

Europese beslissers hebben de neiging te betogen dat, aangezien ACP landen hebben toegestemd in EPAs, het proces vooruit moet worden geholpen. Dit gaat voorbij aan het feit dat ACP landen in de loop van het proces – collectief en individueel – heldere voorbehouden hebben gemaakt aangaande het bedingen van EPAs in de vorm die wordt

voorgesteld door de EU. President Mogae van Botswana bijvoorbeeld uitte onlangs zijn *"bezorgdheid"*²⁰ namens de ACP landen; en in 2001 stelde een Mauritiaanse 'non-paper' dat *"Dit belangrijke politieke besluit is om verschillende redenen niet zonder terughoudendheid door de ACP Groep genomen. Het was meer gebaseerd op pragmatisme dan op het geloof of de overtuiging dat de ACP Staten van de EPAs zouden profiteren. Op de EU rust nu de taak om de ACP Staten ervan te overtuigen dat haar voorkeursoptie van EPA voordelig zou zijn."*²¹

ACP regeringen zijn begrijpelijkerwijs bezorgd over het vermogen van hun nationale economieën en ontwikkelingsstrategieën om de potentiële effecten van wederkerige FTAs te weerstaan. De ACP richtlijnen stellen bijvoorbeeld dat *"gezien het mogelijk ongunstige effect van wederkerigheid op de binnenlandse productie en fiscale stabiliteit in ACP staten kunnen deze laatste niet a priori aanvaarden wederkerigheid in EPAs te bieden bij de EU"*; en *"[ACPs] zijn niet in staat op één lijn en gelijktijdig met de EU te liberaliseren"*; en *"de implementatie van tariefontmanteling zou gekoppeld moeten zijn aan het behalen van bepaalde ontwikkelingsindicatoren."*²²

ACP landen hebben ook verschil van mening geuit over de opname van de Singapore Issues in het onderhandelingsmandaat van de EG, stellend dat *"van de ACP kant, de regelspecten van de handelsgerelateerde terreinen geen onderwerp zouden moeten zijn van EPA onderhandelingen voordat overeenstemming is bereikt over hoe om te gaan met deze kwesties op een multilateraal niveau, in het bijzonder in de WTO"*.²³ De Mauritiaanse Minister van Handel Jayakrishna Cuttaree heeft deze mening verwoord toen hij stelde dat *"ACP staten het niet eens konden worden over het feit dat onderwerpen die zijn verworpen in de WTO zouden worden meegenomen in de EPA onderhandelingen, via een achterdeur om zo hun uiteindelijke opname op de WTO agenda te beïnvloeden"*.²⁴

Deze zorgen zijn uitgesproken ondanks het feit dat de meerderheid van ACP landen in belangrijke mate afhankelijk is van EU hulp en bezorgd is dat een verwerping van EPAs kan leiden tot het verliezen van een deel van de EDF fondsgelden.

Ondertussen hebben ACP landen gevraagd om een grotere flexibiliteit van WTO regels ten aanzien van Free Trade Agreements tussen een groep van ver ontwikkelde economieën en minst ontwikkelde en ontwikkelingseconomieën; alsmede om het actief nastreven van "alternatieven" voor die landen die niet tot een EPA willen toetreden, hetgeen duidelijk was gelast door de Cotonou Agreement in artikel 37.6. Deze mening is ook in Europa geventileerd toen de Britse regering in 1998 stelde dat *"De regering sommige van deze twijfels over de FTA optie deelt – vandaar onze vastberadenheid ervoor te zorgen dat het niet de enige optie zal zijn" en "... de regering is het er zeker mee eens dat zij [EPAs] geen universele oplossing zijn. ... Dat is de reden waarom wij ervoor hebben gezorgd dat er aantrekkelijke alternatieven zullen zijn, zowel voor LDC als niet-LDC landen."*²⁵

Niet alleen heeft de EU verzuimd een serieus antwoord te geven op deze verzoeken om alternatieven, maar zij blijft de onderhandelingen in een onrealistisch tempo doordrukken, wat het fundamentele gebrek aan evenwicht in de onderhandelingskracht tussen de EU en ACP landen versterkt. Onderhandelingen vinden nu plaats in sub-ACP regio's, voordat deze landsblokken in staat zijn geweest hun effectbeoordelingsonderzoeken af te ronden – en in veel gevallen zelfs daarmee aan te vangen. In veel gevallen zijn onderhandelingen zelfs al bezig voordat landen hun nationale multi-belanghebbende forums bijeen hebben kunnen roepen, of hun eigen standpunten in de onderhandelingen hebben toegelicht, of een effectief mechanisme hebben vastgesteld voor de coördinatie tussen ACP subregio's. Oost-

Afrikaanse parlementsleden hebben onlangs diepe bezorgdheid geuit over het proces, stellend dat *"het tempo van de onderhandelingen staat niet toe dat onze landen zich adequaat rekenschap geven van de keuzes die wij hebben, noch inzicht in de gevolgen daarvan, en dat wij gegijzeld worden door de streefdata die overhaast zijn bepaald zonder tussenkomst van onze respectievelijke parlementen"*.²⁶

Mythe 4: EPAs zijn nodig voor WTO overeenstemming

EPAs zijn voorgesteld omdat het niet-wederkerige EU-ACP handelsakkoord onder de Lomé Agreements in toenemende mate werd aangevochten. Ten eerste was er teleurstelling over het feitelijke ontwikkelingseffect op handelspreferenties; en ten tweede werden de Lomé handelsvoorzieningen in toenemende mate aangevochten door WTO leden. De Lomé handelspreferenties werden als discriminerend ten opzichte van andere ontwikkelingslanden ervaren, omdat zij niet werden beschouwd als veralgemeniseerde preferenties.²⁷ Maar evenmin kon de Lomé Agreement worden beschouwd als een FTA, omdat deze overeenkomst niet-wederkerig was. De Cotonou Agreement (en diverse voorlopers daarvan) namen hun toevlucht tot een WTO verklaring van afstand om de continuering van de ACP-EU handelsakkoorden toe te laten. Deze afstand zal aflopen op 31 december 2007.²⁸

De EU stelt dat de oplossing voor WTO-onverenigbaarheid is om het model van EPAs in de vorm van een wederkerige FTA aan te nemen. Zo'n FTA zou moeten harmoniëren met artikel 24 van GATT 1994, wat een eliminatie van handelsbarrières zou vereisen op "in wezen alle handel" tussen de partijen binnen een "redelijke termijn" (10 jaar, behalve voor uitzonderlijke gevallen).

Door dit punt te benadrukken negeert de EU echter de fundamentele tekortkomingen van artikel 24 van de GATT. Het voornaamste is dat, hoewel de WTO de rechten op Speciale en Differentiële Behandeling voor ontwikkelingslanden expliciet erkent, artikel 24 deze SDT bepalingen ontbeert.²⁹ Dit betekent dat ACP landen zich geconfronteerd zien met onderhandelingen over handel met een bijzonder karakter. In plaats van onderhandelen om toezeggingen te verkrijgen, onderhandelen zij in feite om te verdedigen wat zij reeds hebben. Bovendien onderhandelen zij binnen de zeer strikte grenzen die door de WTO en de EU zijn bepaald.³⁰ Maar, wat bovenal van belang is, ACP landen worden verzocht hun markten open te stellen voordat zij in een positie zijn om te kunnen concurreren. Ondanks de uitingen van wezenlijke zorg door ACP landen over EPAs en hun verzoek om alternatieven blijft de EU EPAs voorstellen als de beste optie voor toekomstige EU-ACP handelsrelaties.

Betekent dit dat een EPA in de vorm van een FTA de enige optie is die ACP landen hebben? Het antwoord hierop is ondubbelzinnig "nee". Want een artikel 24 van de GATT kan worden gewijzigd, zodat het ruimte laat voor SDT-bepalingen en flexibiliteit voor ontwikkelingslanden. Deze optie is door ACP landen voorgesteld in een mening aan de WTO.³¹ Als alternatief zou de bepaling³² die niet volledig wederkerige FTAs toelaat zo kunnen worden gewijzigd dat deze niet alleen op Zuid-Zuid FTAs van toepassing is maar ook op Noord-Zuid FTAs. Als tweede alternatief zou een nieuwe afstand kunnen worden gezocht onder de WTO. Een andere mogelijkheid is om manieren te zoeken binnen het huidige General System of Preferences (GSP) van de EU om ACP belangen mee te laten wegen.

Elk van de hierboven genoemde alternatieven heeft zijn eigen politieke haken en ogen en specifieke beperkingen. Dit feit zou de EU er echter niet van moeten weerhouden deze alternatieve wegen te erkennen, te verkennen en te bewandelen – niet in de laatste plaats omdat in 1998 de Europese Raad zich gecommitteerd heeft door overeen te komen dat de EU *"alle alternatieve mogelijkheden zal onderzoeken, teneinde [ACP] landen een nieuw handelskader te verschaffen dat gelijkwaardig is aan hun huidige situatie en in overeenstemming is met WTO regels"*.³³

Mythe 5: De financiële kosten van EPAs kunnen worden overwonnen

De EU heeft gesteld dat ACP landen de negatieve financiële effecten van EPAs kunnen overwinnen, maar deze bewering blijkt onjuist.

Zoals Kofi Annan heeft gezegd tegen ACP staatshoofden: *"Een belangrijke zorg is bijvoorbeeld het effect dat de door EPAs te realiseren liberalisering van de handel zou hebben op de fiscale inkomsten. Veel landen onder u zijn sterk afhankelijk van inkomen uit tarieven voor staatsinkomsten. Het vooruitzicht van dalende staatsinkomsten, in combinatie met dalende prijzen van producten en enorme externe schulden, legt een zware last op uw landen en dreigt uw vermogen om de Millennium Development Goals te halen verder te belemmeren."*³⁴

Veel ACP landen zijn voor ongeveer eenderde van hun nationale inkomen afhankelijk van invoerrechten,³⁵ en in sommige gevallen is dat deel veel groter. Zo maken in Ivoorkust, Sierra Leone en Oeganda ondernemingsbelastingen respectievelijk 40 procent, 49 procent en 48 procent uit van de totale staatsinkomsten.³⁶ Onderzoekers hebben voorspeld dat EPAs grote dalingen in staatsinkomens zouden veroorzaken door verloren tariefinkomsten. Kaapverdië en Gambia bijvoorbeeld zouden respectievelijk 19.8 procent en 21.9 procent van hun nationale inkomen moeten inleveren; en Ghana en Senegal respectievelijk 10 procent en 11 procent.³⁷ Verliezen in belastinginkomsten voor Kenia worden geschat op 12 procent.³⁸ Zulke grote dalingen in belastinginkomsten zouden de budgettaire capaciteiten van ACP landen om belangrijke uitgaven op gebieden als onderwijs, gezondheidszorg en armoedebestrijding te financieren aanzienlijke schade berokkenen.

Veel ontwikkelingslanden leunen zwaar op heffing over import, omdat het relatief eenvoudiger is en minder kostbaar om te beheren dan andere vormen van belastingheffing. (Veel economische activiteiten in ACP landen vinden plaats in de informele economie, wat het extra lastig maakt om belasting te heffen.) Hoewel hervorming van belastingssystemen om alternatieve bronnen van belastinginkomsten te faciliteren voordelen kan hebben op de lange termijn, zou het ook een ingewikkelde, langdurige en kostbare operatie zijn die de aandacht en gelden zou afleiden van meer directe doelstellingen gericht op ontwikkeling en de last op de arme bevolkingen in deze landen doen toenemen.³⁹

En dit zou slechts één van een reeks aan bijkomende kosten zijn. Indien ACP landen niet mogen worden verpletterd door EPAs, zijn radicale structurele hervormingen – van productiesystemen, instellingen en infrastructuur, om maar een paar terreinen te noemen – vereist. Effectbeoordelingsonderzoeken⁴⁰ laten in toenemende mate zien dat ACP landen pas de voordelen van EPAs kunnen oogsten wanneer zij eerst de grote beperkingen aan

de aanbodzijde moeten aanpakken, die lange tijd veel ACP landen ervan hebben weerhouden om hun voorkeuren onder opeenvolgende Lomé Agreements te exploiteren.

Bovendien zou het verwachte effect op lonen en werkgelegenheid de armen ernstig schaden. Als bestaande industrieën moeten concurreren met import, kan werkloosheid ontstaan die niet automatisch wordt gecompenseerd door de ontwikkelingsgroei in exportsectoren. En als er geen nieuwe kansen zouden worden gecreëerd voor de armen, dan zouden zij aanzienlijk slechter af zijn dan voorheen.⁴¹

Veel ACP regeringen houden vast aan de hoop dat EPAs het middel zullen verschaffen om deze problemen aan de aanbodzijde aan te pakken. Maar de bittere werkelijkheid is dat de EU keer op keer heeft gezegd dat de gelden die onder de huidige EDF beschikbaar zijn niet wezenlijk zullen worden verhoogd.

Mythe 6: EPAs zullen regionale integratie bevorderen

Gezien de geringe omvang van de meeste ACP economieën en hun tendens naar afhankelijkheid van een paar primaire producten, kan regionale integratie onder groepen ontwikkelingslanden deze landen wederzijds voordelige ontwikkelingsvoordelen bieden. Zulke handelsakkoorden kunnen het verenigen van middelen, ontwikkelde markten, toegenomen introregionale handel en investeringen, en een grotere diversificatie en toegevoegde waarde bevorderen. Op hun beurt kunnen zij hun afhankelijkheid van een klein aantal Noordelijke markten verkleinen en hun kwetsbaarheid voor een teruggang op die markten verkleinen. Bovendien zouden zulke regionale projecten op de lange termijn landen in een sterkere positie kunnen brengen om meer geavanceerde producten met toegevoegde waarde te verhandelen op een 'level playing field' met belangrijke handelspartners als de EU. ACP regeringen zien deze potentiële voordelen in en momenteel is een aanzienlijke meerderheid van ACP landen betrokken bij diverse vormen van initiatieven van regionale economische integratie. Regionale integratie staat in de meeste regio's echter nog in de kinderschoenen. Het open stellen van de markt voor invoer uit de EU voordat de regionale markten zijn geconsolideerd kan het proces eerder ondermijnen dan ondersteunen.

Er is een aantal redenen waarom het bevorderen van introregionale integratie binnen ACP blokken een langzaam en ingewikkeld proces is dat zijn eigen tempo vereist. In de meeste ACP subregio's zijn aangrenzende staten bijvoorbeeld grotendeels beperkt tot de productie van hetzelfde begrensde pakket van primaire artikelen voor export buiten de regio. Marktinfrastructuur en institutionele kaders zijn meestal naar buiten gericht en het introregionale handelsbevorderende klimaat voor handel zijn meestal zwak. Deze feiten dragen bij tot een gebrek aan directe verenigbaarheid van buurstaten voor introregionale handel. Zonder eerst deze structurele zwakten aan te pakken op een wijze die leidt tot groeiende besparingen door schaalvergroting en regionale economische integratie *binnen* de onderhandelingsblokken van ontwikkelingslanden is er weinig kans op een billijke economische uitwisseling met een economische reus als de EU.

Andere complicaties worden gevormd door het feit dat veel ACP landen behoren tot meer dan één handelsovereenkomst en toch zijn zij door het EPA proces gedwongen te kiezen voor een blok waarmee zij met de EU moeten onderhandelen. Ter illustratie, veel landen in Oost- en Zuidelijk Afrika hebben een overlappend lidmaatschap in de Common Market for East and Southern Africa (COMESA) en de Southern African Development Community (SADC), naast kleinere blokken zoals de East African Community (EAC) en Southern

African Customs Union (SACU). In het kader van EPAs hebben landen moeten kiezen of zij wilden onderhandelen als SADC of als COMESA, wat betekent dat sommige landen voor een moeilijk dilemma worden geplaatst en lopende processen in de richting van introregionale samenwerking worden ondermijnd. In de onderhandelingen met de EU is COMESA nu gereduceerd tot een Oost- en Zuidelijk Afrikaans blok (ESA), een groep die uitsluitend is gevormd om te kunnen onderhandelen met een EPA, zonder ondersteunende instituties of een juridisch kader. Ondertussen heeft Tanzania gekozen om te onderhandelen als onderdeel van SADC, terwijl haar partners in Oost-Afrika daarentegen zullen onderhandelen als onderdeel van ESA. Dit legt een druk op de EAC, die onlangs een Douane-unie ondertekende.

Het bundelen van LDCs en niet-LDCs binnen onderhandelingsblokken zal waarschijnlijk nog meer moeilijkheden opleveren. LDCs hebben reeds het Everything But Arms (EBA) akkoord, dat hen in staat stelt te profiteren van markttoegang tot de EU zonder wederkerigheid. In ECOWAS zijn bijvoorbeeld 14 van de 16 lidstaten LDCs. Als deze landen er echter voor kiezen uit een EPA te stappen, maar wel het ECOWAS regionale integratieproces voortzetten, ervaren zij nog steeds de gevolgen van invoer uit de EU die hun markten binnenkomt via hun niet-LDC regionale burens. Dit stelt landen voor een ernstig probleem en kan in feite regionale spanningen doen toenemen in plaats van regionale integratie te bevorderen, gezien de grote verschillen tussen de kosten en voordelen van EPAs voor verschillende landen binnen dezelfde groep.

Juist vanwege de erkende behoefte om eerst hun eigen inheemse regionale integratieprocessen te bevorderen hebben ACP landen betoogd dat *"deze processen voorrang moeten hebben ten opzichte van EPAs omdat ze anders verstikt raken of ondermijnd worden"* en dat *"ACP staten in staat gesteld moeten worden eerst hun eigen regionale integratieprocessen te consolideren"*.⁴²

Conclusie en aanbevelingen

Indien EPAs zich volgens hun huidige koers blijven ontwikkelen, vormen zij een ernstige bedreiging voor de ontwikkeling van ACP landen en de mensen die in deze landen wonen. Ze doorkruisen de verplichting van de EU om duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding te bevorderen. Dat is de reden waarom wij ons verzetten tegen EPAs in hun huidige vorm.

Het maatschappelijk middenveld zal blijven werken met parlementariërs, regeringen en de Europese Commissie om bij te dragen aan een uitkomst van deze onderhandelingen die een rechtvaardiger handelsrelatie zal creëren en echte voordelen en economische kansen zal bieden aan arme mensen.

Om dit te bewerkstelligen vragen de onderstaande organisaties aan de EU om de volgende stappen te nemen:

- Haar verplichtingen op grond van de Cotonou Agreement na te komen en met spoed te beginnen alternatieven met ACP landen te bewandelen, op basis van het principe van niet-wederkerigheid dat is ingesteld bij GSPs en een speciale en differentiële behandeling in the WTO.

- Haar offensieve belang op terreinen buiten de WTO waartegen de ACP landen zich verzetten te laten vallen, met name de Singapore Issues van investeringen, mededingingsbeleid en overheidsopdrachten.

Ondertekend door

Africa Trade Network

Acord Mali

ActionAid International UK

Agir Ici (Frankrijk)

Both Ends (Netherland)

Cafod (Verenigd Koninkrijk)

Centre for International Development CECIDE (Guinea)

Christian Aid (Verenigd Koninkrijk)

Econews Africa (Kenya)

11.11.11 Coalition of the Flemish North-South Movement (België)

Enda Tiers Monde (Senegal)

Eurostep (België)

Mwengo (Zimbabwe)

Oxfam International

Southern & Eastern African Trade Information and Negotiations Institute, SEATINI (Zimbabwe)

Traidcraft (Verenigd Koninkrijk)

Third World Network (TWN) Africa (Ghana)

Zambian Trade Network (Zambia)

november 2004

¹ Dit betekent een fundamentele verschuiving in de benadering van de ACP groep door de EU. De vorige Lomé Agreements werden gekenmerkt door een systeem van niet-wederkerige voorkeuren. De reden voor deze verschuiving in het EU-beleid is gelegen in de onderkende noodzaak dat EU-ACP handel zich voegt naar huidige interpretaties van WTO regels; en het onvermogen van ACP landen om markttoegang in ontwikkelingsvoordelen om te zetten.

² 'Recommendation authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP countries and regions', 9798/02 ACP 84 WTO 59 + ADD 1.

³ Bij elkaar komt ongeveer 92 procent van de producten uit ACP Staten de EU binnen zonder invoerrechten en met quota. Bron: B. Ongugloand T. Ito. (2003), 'How to make EPAs WTO compatible? Reforming the rules on regional trade agreements', ECDPM Discussion Paper 40, Maastricht: ECDPM. 99.7 procent van de Afrikaanse exportartikelen komen belastingvrij de EU binnen. Bron: 'EU-Africa, Caribbean, Pacific ACP trade relations, Key facts and figures', Brussel 02 oktober 2003. Alle LDC ACP landen hebben quota-vrij en belastingvrij toegang tot de EU onder het Everything-But-Arms initiatief. Op dit moment verlenen ACP landen geen preferentiële toegang voor EU importartikelen.

⁴ De ACP groep bevat bijvoorbeeld 38 van de 49 LDCs in de wereld, terwijl alle EU landen door UNDP worden gerangschikt als hoge menselijke ontwikkelingslanden.

⁵ Ter illustratie: UNDP (2001), 'The global governance of trade as if development really mattered'; Dani Rodrik (1999) 'Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries', Washington DC: Overseas Development Council. Ajit Singh (2003) 'Elements for a New Paradigm on Special and Differential Treatment – Special and Differential Treatment, The Multilateral Trading System and Economic Development in the 21st Century', Cambridge: Cambridge University Press.

⁶ Martin Wolf (2004) 'Why Globalisation Works', Yale University Press: London.

⁷ DTI (2004) 'Trade and Investment White Paper – Making Globalisation a Force for Good', Londen: DTI, p.91.

⁸ Ter vergelijking, de negende EDF bevat Euro 13.4 biljoen voor de ACP over de periode 2000-2005. Daarnaast kunnen niet-aangewende fondsen uit vorige EDFs worden gebruikt (ongeveer Euro 10 biljoen). Extra fondsen voor handelsgerelateerde hulp zijn ook beschikbaar, bijvoorbeeld Euro 50 miljoen voor "trade.com". Bron: www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm, het laatst bezocht op 4 november 2004.

⁹ Handelsvervormende landbouwsubsidies worden bedongen binnen het raamwerk van de WTO en niet bedongen in EPAs. De vooruitzichten voor deze onderhandelingen in de WTO voorspellen niet veel goeds, hoewel een eerste stap ten aanzien van exportsubsidies in de July Framework Agreement is gezet. Dit betekent dat ACP landen kunnen blijven worstelen met zwaar gesubsidieerde agrarische exportartikelen wanneer EPAs van kracht worden. De gemiddelde Europese boer ontvangt het equivalent van US\$16,028 aan landbouwsteun op jaarbasis. Bron: Producer support estimates per European farmer 1998-2000 from OECD (2001) 'Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation', Parijs: OECD. Ondertussen bedraagt het gemiddelde inkomen van een Afrikaanse boer US\$163 per jaar, volgens The Commission for Africa (2004), 'Commission for Africa: An Overview of the Evidence' Londen: The Commission for Africa.

¹⁰ Bijvoorbeeld: UNCTAD (2004), Least Developed Country Report .

¹¹ Afrikaanse Commissie, besloten vergadering, Thematische kwesties "opportunity and growth", 7 oktober 2004, Addis Ababa, Ethiopië.

¹² Sustainability Impact Assessments (SIA) of Trade Negotiations of the EU-ACP Economic Partnership Agreements, Mid Term Report Working Draft, 1 oktober 2003, http://www.sia-gcc.org/acp/download/summarized_mid-term_report_final_doc_light.pdf.

¹³ Tijdens recente bijeenkomsten tussen het maatschappelijk middenveld en de Britse regering (najaar 2004) zijn tijdspaden van tegen de 20 jaar en een liberaliseringsverplichting vanuit ACPs van 75-80 procent genoemd.

¹⁴ Vergaderingen Europees Parlement, Antwoorden op enquête voor beoogd commissaris dhr Peter Mandelson, Deel B Specifieke vragen, bron: www.europarl.eu.int/hearings.

¹⁵ Ann De Ron IPS (Sept 8 2004), 'Small Countries' Problems Get Bigger', Brussel.

¹⁶ D. Primack en S. Bilal in Trade Negotiations Insight, vol 3, nr 1, januari 2004, 'The journey from Cotonou to Cancun, and beyond: the changing dynamics of WTO and EPA negotiations'.

¹⁷ De Cotonou Agreement stelt voor dat EPAs een breed cover a whole range of areas, including competition policy (Art. 45), intellectual property rights (Art. 46), standardisation and certification (Art. 47), sanitary and phytosanitary measures (SPS, Art. 48), trade and environmental considerations (Art. 49), trade and labour standards (Art. 50), consumer protection (Art. 51), food security (Art. 54) and investment (Art.75). In terms of coverage, the recent agreements with Chile and Mexico best reflect the EU's template for EPAs. Source: S. Szepesi (2004) 'Coercion or Engagement? Economics and Institutions in ACP-EU Trade Negotiations' (ECDPM Discussion Paper 56), p.7, Maastricht: ECDPM.

¹⁸ EC Richtlijnen voor de onderhandeling van Economic Partnership Agreements met ACP landen en regio's.

¹⁹ Agnes van Ardenne-van der Hoeven, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in Nederland, (10 juli 2004) 'The Doha Development Agenda in the WTO: a Political and Economic Necessity or an Exercise in Political Correctness?' Speech tijdens een Conferentie over de Rol van het WTO Systeem in de

Wereldeconomie. The Cornell Law School and the Cordell Hull Institute.

²⁰ In de vergadering van de ACP-EU Raad van Ministers in Gabarone, mei 2004. Bron: TNI juli 2004, 'EPA Negotiations Update: State of Play of Negotiations', http://64.233.161.104/search?q=cache:4L3tSps2F5EJ:www.epawatch.net/documents/doc113_2.doc+Botswana+president+EPA&hl=en.

²¹ Van Mauritius Non-Paper 1, auteur: Ambassadeur Gunessee van Mauritius (12 oktober 2001), 'Negotiation of Economic Partnership Agreement under the ACP-EU Partnership Agreement: An all-ACP-EU EPA Option', Non Paper 08 12 01 Amb Gunessee Rev 2, www.epawatch.net/general/text.php?itemID=15&menuID=25.

²² ACP Guidelines for the Negotiation of Economic Partnership Agreements ACP/61/056/02/FINAL, 5 Juli 2002, Brussel. www.acpsec.org/ExternalSheet.aspx?ArticleFileName=http://www.acp.int/6105602EngNegGuidelinesFINAL.pdf&sessLang=1

²³ Gezamenlijk rapport over de geheel ACP-EC fase van EPA onderhandelingen, Brussel, 2 oktober 2003.

²⁴ Minister Cuttaree, geciteerd in Press Release, 'The ACP Council of Ministers at the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly', Addis Ababa, 17 februari 2004.

²⁵ Het antwoord luidde tevens: "... er zou een redelijk alternatief beschikbaar moeten zijn voor Lomé partners, zonder reductie van hun markttoegang tot de EU". En "Dankzij de overeenstemming die de regering in de Raad kreeg, zouden alle LDCs in 2005 voor in wezen alle producten belastingvrij toegang moeten hebben, en dat aan niet-LDC ACPs die niet kunnen toetreden tot FTAs een nieuw handelskader zou moeten worden geboden dat gelijkwaardig is aan hun huidige situatie onder het Lomé Verdrag". Het antwoord van de Britse regering op het rapport van het Internationale Ontwikkelingscommissie over de heronderhandeling van het Lomé Verdrag www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmintdev/1068/106804.htm, accessed op 8 oktober 2004.

²⁶ Geciteerd uit 'Resolution of Members of East African Parliamentary Liaison Committee' in workshop over EPAs georganiseerd door FES en SEATINI, Mombasa, 1-2 april 2004.

²⁷ Een van de hoofdargumenten voor de WTO onverenigbaarheid van het Lomé verdrag was dat het voorkeuren gaf aan een "willekeurige" groep ontwikkelingslanden: de ACP groep bijvoorbeeld sluit diverse LDCs uit. De WTO leden erkennen drie groepen landen: LDCs, ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Niet-wederkerige voorkeuren vallen onder de machtigingsbepaling die ontwikkelde landen voorkeuren onder de GSP laat doortrekken naar ontwikkelingslanden.

²⁸ B Onguglo and T. Ito (2003) 'How to make EPAs WTO compatible? Reforming the rules on regional trade agreements' (ECDPM Discussion Paper 40), Maastricht: ECDPM.

²⁹ Indien er een ontwikkeld land bij betrokken is (in dit geval de EU), dan valt de FTA onder artikel XXIV of GATT 1994. In het geval van een handelsakkoord tussen ontwikkelingslanden kunnen zij kiezen of zij de machtigingsbepaling toepassen of artikel 24. In het eerste geval zou dit bijvoorbeeld inhouden dat de bepalingen in handelsdekking (in wezen alle handel) en overgangsperioden (overschrijd redelijke termijn alleen in uitzonderlijke gevallen) niet van toepassing zijn.

³⁰ B Onguglo and T. Ito (2003) 'How to make EPAs WTO compatible? Reforming the rules on regional trade agreements' (ECDPM Discussion Paper 40). Maastricht: ECDPM.

³¹ Mening over Regionale Handelsovereenkomsten aan de WTO onderhandelingsgroep over regels: 'Developmental Aspects of regional trade agreements and special and differential treatment in WTO rules: GATT 1994 Article XXIV and the Enabling Clause', Paper by the ACP Group of States, TN/RL/W/155, 28 april 2004.

³² De machtigingsbepaling laat WTO leden ontwikkelingslanden begunstigen. De belangrijkste maatregelen die door de machtigingsbepaling worden gedekt zijn GSP, regionale and wereldwijde handelsakkoorden tussen ontwikkelingslanden en speciale behandeling voor LDCs.

³³ Artikel 37.6 van Cotonou Agreement.

³⁴ Bericht van HEM Kofi Annan, Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, uitgesproken door K.Y. Amoako, Uitvoerend Secretaris, Economische Commissie voor Afrika, op de 4e Top van ACP staatshoofden en regeringsleiders. 23 Juni 2004, Maputo, Mozambique

www.acpsec.org/InternalSheet.aspx?ArticleFileName=2004/msgsgonu_en.html&sessLang=1

³⁵ Het IMF zegt dat invoerrechten 34 procent van de nationale inkomsten voor Afrikaanse LDCs vertegenwoordigen. Bron: Bridges Weekly Trade News Digest, 30 april 2003.

³⁶ Wereldbank Wereld Ontwikkelingsindicatoren 2003: cijfers over 2000.

³⁷ M Busse et al. (juli 2004) 'The impact of the ACP/EU Economic Partnership agreements; an empirical analysis of the trade and budget effects', Hamburg Institute of International Economics prepared for the Friedrich-Ebert-Stiftung (p.27).

³⁸ S. Szepesi (2004) 'Coercion or Engagement? Economics and Institutions in ACP-EU Trade Negotiations' (ECDPM Discussion Paper 56), Maastricht: ECDPM, p.13.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld het Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (augustus 2004), 'Agenda for Development of Negotiating Position Under Economic Partnership Agreements; Kenya's Agricultural

Trade with the EU (Draft Report)', Nairobi Kenya; Trade & Development Studies (TRADES) Centre (juli 2004), 'Study of the Impact and Sustainability of EPAs for the Economy of Uganda', Harare, Zimbabwe; Caribbean Policy Development Centre (april 2004) 'REPAS or RIP OFF: An Initial Advocacy Position of the Caribbean Reference Group on the EPA Negotiations', Bridgetown Barbados.

⁴¹ S. Szepesi (2004) op. cit., p.7.

⁴² ACP Guidelines for the Negotiation of Economic Partnership Agreements ACP/61/056/02/FINAL, 5 juli 2002, Brussel