

## SAMMANFATTNING:

Den 1 oktober 2014 höjde EU sina tullar gentemot ett antal afrikanska länder. De höjda tullarna kan leda till ödesdiga konsekvenser för afrikanska producenter och försvåra ländernas tillväxt. Även europeiska konsumenter riskerar att behöva betala mer samtidigt som den europeiska ekonomin går miste om värdefulla handelsförbindelser med några av världens

snabbast växande länder. Situationen hade kunnat undvikas om parterna lyckats sluta handelsavtal, med stora potentiella vinster för både Afrika och EU.

Denna rapport lyfter fram handelsavtalen utveckling, kontroversiella frågor med handelsavtalen, och andra sätt som handeln med Afrika kan främjas. Rapporten konstaterar att EU bör sluta sätta

sina egna intressen före den afrikanska utvecklingen och fortsätta arbetet med en utvecklingsvänlig handelspolitik. Det handlar bland annat om att våga släppa på gamla principer, minska det europeiska jordbruksstödet, och fortsatt harmonisera och förenkla handelsregleringar.

## Frihandel med två vinnare

### – Hur EU kan hjälpa Afrikas utveckling och samtidigt tjäna på det

AV: ANJA VANHATALO

#### Inledning

Afrika är en mångfacetterad kontinent som just nu reser sig ur decennier av fattigdom. Sverige och EU kan genom handel och investeringar både stödja och hjälpa denna process. Svaren på hur vi ska undvika det första och lyckas med det senare är däremot inte självklara.

Den 1 oktober 2014 gick de nuvarande handelsavtalen med EU ut för flera länder i Afrika söder om Sahara. Kenya, som står för en stor andel av EU:s blomimport, är ett av de berörda länderna. De utgångna handelsavtalen kan därför komma att leda till att den som köper en ros till sin käresta måste betala lite extra för att visa sin kärlek. Än värre blir effekten för de fattiga kenyanska blomodlare som riskerar att slås ut när priset på deras rosor, nu inklusive tull, blir mindre konkurrenskraftigt på den europeiska marknaden.

Frågan kan tyckas enkel att lösa – både europeiska konsumenter och kenyanska producenter tjänar på att ha ett avtal på plats – så varför är det så svårt att få till ett? Som vi ska se finns det både goda och mindre goda anledningar till varför situationen är som den är och även olika åsikter om de avtal som fram till i dag har blivit överenskomna.

För att säkerställa att EU fortsättningsvis tar de mest utvecklingsvänliga stegen är det av största vikt att ett frihandelsvänligt Sverige höjer rösten inom EU och ställer krav på resten av medlemsländerna.

Syftet med den här rapporten är att ge en kortfattad beskrivning av hur handelsförhållandena mellan Afrika och EU är för att ge förslag på hur dessa kan utvecklas.

Blickarna i rapporten riktas främst mot Afrika söder om Sahara eftersom utvecklingsutmaningarna är störst där.

Varannan person i denna region lever fortfarande på mindre än \$1,25 om dagen trots att tillväxten i regionen har överskridit den årliga tillväxten i världen från 2001–2013. EU har verktyg och möjligheter att bidra till Afrikas fortsatta utveckling, samtidigt som vi kan dra nytta av den höga tillväxten i Afrikas unga ekonomier. För att det ska ske krävs goda handelsavtal och en utvecklingsvänlig handelspolitik.

Rapporten består av tre delar. I den första delen behandlas den nuvarande handelssituationen, med exempel på handelsrelaterad utveckling och frihandelsavtal fram till i dag. I den andra delen behandlas de partnerskapsavtal som har förhandlats mellan EU och fem afrikanska regioner under mer än tio år och den påfallande snabba utveckling som skett under 2014. Kritik för och emot dessa avtal kommer också att diskuteras. Den tredje delen lyfter fram andra områ-

den – bortom handelsavtalen – som kan stärka handeln mellan EU och Afrika. Detta i form av multilaterala avtal och icke-tariffära handelsåtgärder som handelsprocedurer, krånglig produktmärkning och EU:s beryktade jordbrukssubventioner.

*MPESA är ett typexempel på hur idéutbyte mellan aktörer från olika marknader kan leda till både kommersiell framgång och utveckling.*

## Den nuvarande handelssituationen

### Afrikas framsteg

I Internationella valutafondens (IMF) konjunkturrapport från juli 2014 spås Afrika söder om Sahara en tillväxt på 5,4 procent för 2014 och 5,8 procent 2015.<sup>1</sup> Den afrikanska tillväxten anses alltmer robust. Det är framför allt privata och offentliga investeringar i gruvdrift, energiproduktion och infrastruktur som har drivit de senaste årens starka tillväxt. Investeringarna har i sin tur understötts av ökade handelsflöden, expansion av tjänsektorn och goda jordbruksskördar.<sup>2</sup>

Dessutom tas interna steg mot förbättrade handelsmöjligheter på den afrikanska kontinenten, bland annat genom att regionala samarbeten stärks och gränsposteringar effektiviseras.

Vid gränsposten i Chirundu mellan Zambia och Zimbabwe behöver nu godstransporter endast göra ett stopp där all handelsdokumentation hanteras (i stället för flera stopp på båda sidor av gränsen). Det har minskat tiden för passering från fem dagar till en dag.<sup>3</sup> Genom att implementera ett certifieringssystem har väntetiden i Dar-es-Salaams hamn, Tanzania, sjunkit från två dagar till 20 minuter för certifierade operatörer.<sup>4</sup>

Det kvarstår ännu stora utmaningar. Även om vissa gränsposter nu har effektiviserats så hindrar besvärliga processer fortfarande handeln med omvärlden och möjligheterna till starkare regional integration inom Afrika.

Effektiva gränsprocesser ser Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, WTO) som ett nyckelområde inom vilket handel och utveckling kan gå hand i hand. Området tydliggör även hur handelsfrämjande arbete rör mycket mer än enbart tullar. Förbättras gränsarbetet kan varor och människor flöda friare med följden att stora vinster skapas för alla parter (förutom för den på mutor rika tulltjänstemannen).

Handel genererar vinster genom varuutbyte och den specialisering som då möjliggörs. Det är en effekt av handel som de flesta känner till. En mindre känd aspekt som genererar stora vinster är det faktum att handel skapar

möjligheter till kunskapsutbyte genom vilket nya idéer kan genereras.

Det finns många exempel där EU och länderna i Afrika har lärt sig av varandra och utvecklat idéer trots en ännu begränsad handel. Ett av de mest kända är hur Afrika kommit att ligga före EU-länderna i användning av mobiltelefoni. Redan 2007 skedde en revolution av mobila pengaöverföringar i Kenya. Ett system som har gett fattiga medborgare, utan tidigare tillgång till bankkonto, möjlighet till en rad finansiella tjänster via sina mobiltelefoner. Systemet, som går under namnet MPESA, är ett typexempel på hur idéutbyte mellan aktörer från olika marknader kan leda till både kommersiell framgång och utveckling. MPESA är nämligen utvecklad genom samarbete mellan det brittiska telekombolaget Vodafone och kenyanska aktörer, med stöd från den brittiska staten.<sup>5</sup>

Fler positiva effekter av handel och andra vägar att främja en starkare handelsrelation kommer att diskuteras genom rapporten. Det mest aktuella verktyget i dagsläget är frihandelsavtal.

### Expresskurs i handelsavtalsregleringar

Det senaste århundradet har stora steg tagits mot en friare global handel. En starkt bidragande faktor till mer integrering är de regler, förhandlingsytter och tvistlösningsmekanismer som WTO och dess föregångare Gene-

1 IMF 24 juli 2014.

2 IMF REO 2014.

3 Kanyimbo och Manduna 2013.

4 Sida 2013.

5 Gupta 2013; Hughes och Lonie 2007.

ral Agreement on Trade and Tariffs (GATT) har satt upp. För att fullt förstå utvecklingen av handelsrelationen mellan EU och Afrika söder om Sahara är därför en kort introduktion till det institutionella ramverket för handelsavtal på sin plats.

För att få nationalstater att minska sina handelshinder använder sig WTO av två grundprinciper: likabehandling och ömsesidighet. Två principer som kontinuerligt kommer att nämnas i den här texten.

Likabehandling säkerställs under klausulen *mest gynnad nation* (most favoured nation, MFN). MFN-klausulen innebär att alla handelsförmåner, exempelvis en sänkt tull, som ett land erbjuder till ett annat, omedelbart ska tillfalla övriga WTO-medlemmar. Med andra ord, det som gäller den mest gynnade nationen ska också gälla alla andra. Det finns vissa undantag från denna princip, exempelvis om två länder kommer överens om ett ömsesidigt handelsavtal.

Ömsesidighet uppfylls genom *reciproka avtal*, avtal som kräver att alla inblandade parter öppnar sina marknader och gör eftergifter för ökad frihandel. Det här är både en generell princip inom WTO vad gäller multilaterala avtal men också ett krav om två eller en mindre grupp länder vill sluta ett särskilt handelsavtal. På så sätt utjämnas spelplanen och alla länder tvingas ta ansvar. Bryter någon mot reglerna får övriga stater höja sina

hinder gentemot denna nation, varför systemet blir stabilt.

Ett undantag från ömsesidighetsprincipen är en särskild klausul gällande utvecklingsländer. Denna klausul möjliggör särskild och mer förmånlig behandling av utvecklingsländer utan att dessa länder krävs på motprestation. Den särskilda och mer förmånliga behandlingen av just utvecklingsländer är också ett avsteg från MFN-principen. Krav finns dock på att likabehandling ska gälla inom gruppen med utvecklingsländer.

*Trots fördelaktiga villkor sjönk ACP-ländernas andel av EU:s import från 8 procent till 2,8 procent från 1975 till 2000.*

### Handelsavtal fram till i dag

Ända sedan grundandet av EU har unionen, åtminstone på papperet, arbetat för att stärka utvecklingen i Afrika söder om Sahara genom handel. Genom att utnyttja sin rätt inom WTO att ge utvecklingsländer särskilda fördelar har EU erbjudit de afrikanska länderna god tillgång till EU:s marknad utan att kräva att europeisk export ska få en lika god tillgång till den afrikanska marknaden. Dessa fördelar har EU erbjudit alla länder som tillhör gruppen för *Afrika, Västindien och Stilla havet* (ACP) i EU-sammanhang – regioner med många tidigare europeiska kolonier.

Handelssystemen har dock haft bristande effektivitet. Trots fördelaktiga villkor sjönk ACP-ländernas andel av EU:s import från 8 procent till 2,8 procent från 1975 till 2000.<sup>6</sup> Ett nytt handels- och biståndsavtal som skulle vara bättre lämpat att stärka handeln mellan ACP-länder och EU infördes därför 2000, det så kallade *Cotonou-avtalet*.

Redan under slutet av de handelsavtal som föregick Cotonouavtalet hade röster lyfts inom WTO att avtalen, som enbart erbjöds ACP-länderna, diskriminerade andra utvecklingsländer. EU:s förhandlare var därför väl medvetna om att Cotonouavtalet skulle behöva bryggas över till ett nytt WTO-kompatibelt handelsavtal. Det innebar att EU beviljades ett undantag från WTO:s regler, en så kallad waiver, till slutet av 2007 då Cotonouavtalet upphörde att gälla.

De nya handelsavtalen skulle komma att gälla *ekonomiska partnerskapsavtal* (EPA) och erbjuda en fördelaktig tillgång för ACP-länderna till EU:s marknad genom reciproka avtal. Avtal där såväl EU som ACP-länderna skulle införa handelslättnader.

År 2002 påbörjade EU därför förhandlingar om EPA-avtal med olika grupperingar bland ACP-länderna. Målet var att ha ett avtal på plats med varje region när Cotonouavtalet upphörde 2008, men när tiden rann ut hade ingen av de afrikanska regionerna

<sup>6</sup> OPPD 2012.

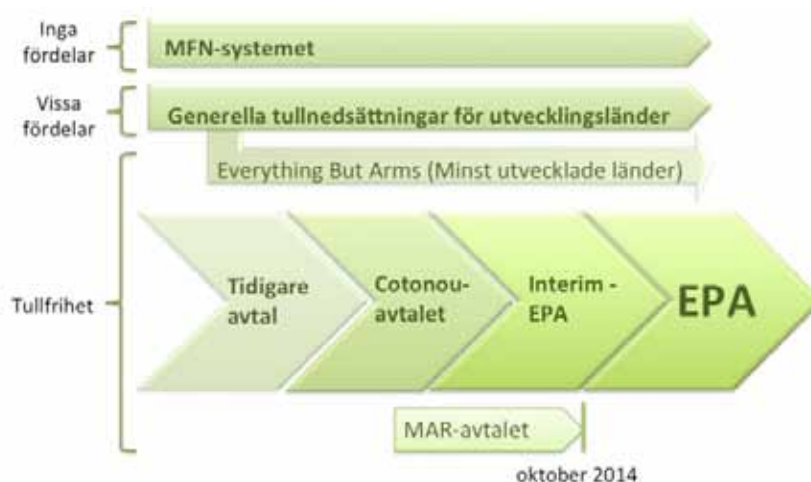
som deltog i förhandlingen något färdigt avtal.

När avtalen gick ut 2008 fanns tre alternativ för de afrikanska länderna. De kunde fortsätta handla under:

1. EU:s generella system med tull-lättnader för utvecklingsländer.
2. Interim EPA-avtal för enskilda länder eller delgrupper av regioner.
3. Ett tillfälligt avtal kallat Market Access Regulation (MAR).

Alternativet att handla under det generella systemet för utvecklingsländer valdes av de flesta av länderna som av Förenta nationerna klassas som *minst utvecklade länder*.<sup>7</sup> Det generella systemet erbjöd nämligen länder i denna grupp fortsatt tullfri tillgång till EU:s marknad under ett särskilt avtal kallat *Everything But Arms*. För länder som inte räknades till gruppen med minst utvecklade länder innebar det generella systemet en försämring av handelsvillkoren, varför systemet inte var ett särskilt populärt alternativ för dem. Alternativen som kvarstod för dessa var interim EPA-avtal eller att fortsätta att handla under ett MAR-avtal. Interimsavtalen kunde ses som ett delsteg mot fullständiga EPA-avtal och var tänkta att fungera under tiden fram till dess ett EPA-avtal för hela regionen kom på plats. MAR-avtalet var mer av en nödlösning för att

7 Klassifikation baserad på landets inkomst per capita, humankapitalsnivå och ekonomiska utsatthet.



Figur 1. EU:s avtal med de afrikanska länderna.

erbjuda länder som inte var helt redo att sluta ett interim- eller fullständigt EPA-avtal mer tid till förhandlingar. De många avtalen finns illustrerade i figur 1.

För att driva på förhandlingarna om frihandelsavtal har EU valt att tidsbestämma de tillfälliga MAR-avtalen så att de går ut i oktober 2014. Om inget EPA-avtal har kommit på plats när avtalen går ut överförs de afrikanska ekonomiernas handel till det system som är gällande för deras inkomstnivå.<sup>8</sup> Det vill säga börja handla under det generella systemet för utvecklingsländer eller det allmänna MFN-systemet för WTO-medlemmar.

MFN-systemet är det klart sämsta alternativet eftersom det inte erbjuder

8 Definierat av Världsbanken i fyra nivåer: låginkomstland, lägre medelinkomstland, övre medelinkomstland och höginkomstland.

några handelsförmåner alls gentemot andra WTO-medlemmar. Det är dock det enda alternativet, förutom frihandelsavtal, som står öppet för övre medelinkomstländer.

Tidigare kunde även övre medelinkomstländer handla under det generella systemet med handelslättnader för utvecklingsländer men sedan årsskiftet 2013/2014 har kriterierna för systemet skärpts. I Afrika söder om Sahara har sju ekonomier nått denna status: Angola, Botswana, Gabon, Mauritius, Namibia, Seychellerna och Sydafrika. Beroende på hur den gällande handelssituationen såg ut hade vikten av att ha ett EPA-avtal på plats i oktober, när MAR-avtalen gick ut, förändrats för dessa ekonomier.

Kenya, som nämndes i inledningen, klassas som låginkomstland men anses ändå ha nått en högre utvecklingsgrad än de minst utvecklade länderna.

MAR-avtalets avslut innebär därför att Kenya tvingades handla under det generella systemets standardavtal. Detta då varken Kenyas region eller Kenya enskilt hade valt att sluta ett avtal när tidsfristen gick ut. Även om det generella systemet för utvecklingsländer har bättre villkor än MFN-systemet innebär det klart sämre villkor än det avtal Kenya har haft fram till oktober, bland annat gällande blomexporten till EU.

## Partnerskapsavtalen

EPA-avtalen ska stärka handeln mellan EU och Afrika genom handelsutveckling, hållbar tillväxt och fattigdomsminskning.<sup>9</sup> Förhandlingar har förts med fem olika regioner i Afrika söder om Sahara men trots de goda föresatserna och mer än tio år av överläggningar har framgångarna varit begränsade, fram till 2014.

Före oktober 2014 hade två regionala EPA-avtal slutits, ett för Västafrika och ett för södra Afrika, båda avtalen blev färdigförhandlade under 2014. I tillägg till dessa EPA-avtal finns ett interim EPA-avtal för Mauritius, Madagaskar, Seychellerna och Zimbabwe från 2009 samt ett interim EPA-avtal för Kamerun infört 2014. Länderna som implementerar interimavtalen är annars del av regionerna östra och södra Afrika (Eastern and Southern Africa, ESA) respektive Centralafrika. Avtal för hela regio-

nerna ESA och Centralafrika är ännu inte färdigförhandlade.

Den femte och sista regionen, East African Community (EAC), där Kenya ingår, hade inget avtal när MAR-avtalet gick ut den 1 oktober. Förhandlingarna fortsatte dock och den 16 oktober ska förhandlingarna ha nått en överenskommelse om EPA-avtal. Ett avtal som nu måste godkännas genom EAC-ländernas nationella procedurer innan det kan anses vara ett fullvärdigt avtal.<sup>10</sup>

EU och de afrikanska länderna/regionerna sätter under EPA-avtalen upp gemensamma mål men har olika skyldigheter givet parternas olika utvecklingsgrader. Enligt WTO krävs det att *"substantially all the trade"* liberaliseras under *"a reasonable length of time"* när ett regionalt frihandelsavtal sluts. Exakt hur mycket av handeln det är eller exakt hur många år som kan användas är inte specificerat, varför dessa faktorer skiljer sig från avtal till avtal.

I avtalen mellan EU och de afrikanska länderna innebär detta att EU liberaliserar fullt ut medan de afrikanska länderna har rätt att skydda viktig inhemsk produktion och åtnjuta en längre övergångsperiod.

För att vidare respektera de olika ländernas utvecklingsgrader innehåller EPA-avtalen även en biståndskomponent. Biståndskomponenten finns på plats då utvecklingsländer

ofta kräver flertalet andra stödjande reformer i och med en handelsliberalisering för att dra nytta av handelspositiva effekter.<sup>11</sup> Jämför exempelvis med de ovan nämnda förbättringarna av gränskontroller. Att reformera procedurerna så att enbart ett stopp krävs för att passera en gräns eller att implementera ett certifieringssystem kostar pengar, varför biståndet kan spela en nyckelroll.

Vinsterna för ett utvecklingsland från ökad och särskilt breddad export är välkända. Lite mindre uppmärksammade, men givetvis viktiga, är förtjänsterna av en ökad import.<sup>12</sup> Själva avtalet i sig kan dessutom ge marknaden en signal om att den utvecklande ekonomin förbinder sig till sin handelspolicy. En signal som i sin tur kan bära med sig mer utländska direktinvesteringar.<sup>13</sup> Ett partnerskapsavtal kan därmed vara mer fördelaktigt för en utvecklings ekonomi än att enbart exportera tullfritt.

Förutom dessa positiva effekter finns dock många områden gällande EPA-avtalen som både har ifrågasatts och bör ifrågasättas. Rapporten kommer därför här att redogöra för kritiken mot avtalen och ge perspektiv på förväntade effekter av dem.

## Statiska effekter och dess brister

För att redogöra för kritiken är det klokt att inleda med de rent statiska

9 EC Trade: Economic Partnerships.

10 EC Trade (16 oktober 2014).

11 Tinbergen 1962; EC Trade 2012.

12 Hallaert, Cavazos Cepeda och Kang 2011.

13 Büthe och Milner 2008.

effekterna som kan tänkas genereras genom ett EPA. Statiska effekter är bland annat de vinster som genereras när vi genom handel kan köpa billigare varor från en effektivare producent. De statiska effekterna är relativt enkla att beskriva varför de ofta lyfts fram i debatter om handelsavtal.

När ett EPA sluts mellan EU och ett afrikanskt land förväntas vinster från en ökad handel, en omfördelning av överskott från producenter och stat till konsumenter men även rena förluster.

*Det kan också ifrågasättas om politikerna har tillräcklig kompetens för att välja ut tillväxtindustrier.*

Vinsterna leder till att det finns ett större överskott att fördela men den ökade importen från EU förväntas också leda till att vissa aktörer, genom omfördelningen av överskott, får en mindre andel av de gemensamma vinsterna. Exempelvis kan importen från EU tränga undan inhemska producenter och regionala handelsflöden inom Afrika. Därtill kan den tränga undan import från andra delar av världen med de bästa företagen på världsmarknaden, det vill säga företag som producerar till ett bättre grundpris än europeiska företag.

När inhemska producenter riskerar att trängas undan höjs ofta röster till försvar för särskilda industrier. Län-

ders oro för undanträngd produktion är en av orsakerna till varför WTO tillåter att en del av produktionen skyddas.

Kritiken kan också handla om svårigheter för nya industrier att ta sig in på en marknad i konkurrens med väletablerade europeiska företag. Om det gäller industrier som förväntas bli konkurrenskraftiga bara de får en chans att etablera sig på marknaden, skulle de i Europa förväntas få låna till investeringen. I många afrikanska länder har det finansiella systemet dock stora brister varför statligt stöd kan vara en lösning. Statligt stöd är särskilt aktuellt om den nya industrin förväntas ge starka positiva effekter på ekonomin i övrigt. Dessa utvecklings-effekter skulle kunna vara många fler arbetstillfällen och större möjligheter för studenter att få ett kvalificerat jobb efter sin utbildning.<sup>14</sup>

Det skydd som framför allt har diskuterats är importtullar men det anses inte vara det bästa statliga instrumentet för stöd. Exempelvis skulle specifika produktionssubventioner generera färre snedvridande effekter. Det kan också ifrågasättas om politikerna har tillräcklig kompetens för att välja ut tillväxtindustrier.<sup>15</sup> Om dessa politiker lade sin tid och resurser på att förbättra det finansiella systemet skulle de i stället ha en möjlighet att nå grundorsaken till problemet.

14 WTO 2009.

15 Ibid.

I de afrikanska regionerna sker ofta den regionala handeln till lägre tull eller helt tullfritt. När denna möjlighet även ges till EU kan import från de regionala grannländerna försvinna. Då stärkt regional integration ses som en grundläggande faktor för utveckling i de afrikanska regionerna är detta en viktig faktor att ta hänsyn till.

Många afrikanska länder upplever viss produktion som känslig, ofta inom jordbrukssektorn, och oroar sig för ovanstående undanträngningseffekter. EU erbjuder därför de afrikanska länderna en möjlighet att skydda en viss andel av marknaden. Till skillnad från EU:s omedelbara och fulla liberalisering ska de afrikanska länderna liberalisera 80 procent av marknaden över 15 år.<sup>16</sup> Enligt en analys av interim EPA-avtal från Världsbanken (2008) kan dock ett skydd på 20 procent anses för omfattande. Givet afrikanska länders begränsade produktion kan ett så stort skydd komma att täcka en större del av den inhemska produktionen. Detta betyder dock att marknaden inte utsätts för den gynnsamma konkurrens handeln skulle kunna leda till.<sup>17</sup>

Handelsavtal mellan två regioner, vilket EPA-avtalen är ett exempel på, sänker inte tullen för alla handelspartner, som till exempel ett multilateralt

16 EC Trade: Economic Partnerships: kan även bli en mindre andel/över längre tidsperiod, beroende på utkomsten av förhandlingen.

17 WB 2008.

handelsavtal inom WTO gör. Detta kan leda till större förluster än vad många först kan tro.

Om de afrikanska länderna väljer att sänka sina tullar mot just EU kan den tullfria importen från EU tränga ut import från det bästa företaget på världsmarknaden. I ursprungsläget fick det afrikanska landet skatteintäkter när det importerade varorna. Efter ett handelsavtal med EU kommer europeiska företag att ta över marknaden om deras produkter utan tull blir billigare än världsmarknadens bästa företag som handlar med tull. Därmed försvinner även skatteintäkter. Även om de afrikanska konsumenterna får det bättre får de det inte lika bra som om de hade fått handla tullfritt från det bästa företaget på världsmarknaden. Det här innebär att vissa skatteintäkter som förloras när den tullfria importen från EU tar över marknaden inte kompenseras av ökad nytta för konsumenterna utan helt enkelt är en förlust för ekonomin som helhet. Eftersom skatteintäkter är en nyckel till bland annat utbyggd sjukvård, skola och infrastruktur är detta en kritisk faktor, särskilt i det här fallet när de förlorade intäkterna inte kompenseras av större nytta för de afrikanska konsumenterna.<sup>18</sup>

Kommerskollegium genomförde 2009 en sammanfattning av det gällande forskningsläget angående EPA-avtalens förväntade effekter. Det

<sup>18</sup> Kommerskollegium 2009.

som då visades var att avtalens statistiska effekter kunde bli både positiva och negativa men att effekterna oavsett förväntades bli små. Givet att de statistiska effekterna förväntas orsaka begränsade effekter borde uppmärksamheten i stället riktas mot andra effekter av handelsavtalen.

Vad Kommerskollegium (2009) i stället menade var att de stora vinsterna med EPA kommer från avtalens dynamiska effekter, som ökad produktivitet, konkurrens och investeringar samt andra tillväxtfrämjande effekter som genereras genom bättre regional och global integrering. Även dessa områden har dock utsatts för kritik i samband med EPA-förhandlingarna.

*De många avtalen av varierande karaktär har genererat ett lapptäcke av avtal gällande handeln mellan EU och Afrika söder om Sahara.*

### Faror för den regionala integrationen

Som tidigare nämnts är den regionala integrationen en nyckelkomponent för Afrikas utveckling och det är en aspekt som både kan stärkas och försvagas genom EPA-avtalen. Kritik har riktats mot det faktum att EPA-avtalen förhandlas med flera afrikanska regioner, vilket delvis har splittrat gamla samarbetsorgan. Sedan Cotonouavtalet upphörde har även enskilda länder eller delgrupper av regioner haft möj-

lighet att sluta egna interimsavtal med EU. De många avtalen av varierande karaktär har genererat ett lapptäcke av avtal gällande handeln mellan EU och Afrika söder om Sahara.

Gruppen för södra Afrika är intressant i denna bemärkelse. Gruppen har förhandlat under namnet Southern African Development Community (SADC). SADC är egentligen en utvecklingsgemenskap med 15 medlemsländer men i den region som nu har förhandlat fram ett EPA-avtal under namnet SADC ingår bara sex länder. Det är de fem nationerna från tullunionen i södra Afrika samt Moçambique. Övriga SADC-medlemmar har valt att inte delta eller förhandlar om EPA i andra regionala konstellationer.

Att de sex nationerna i södra Afrika nu har slutit ett EPA-avtal med EU räddade de båda övre medelinkomstländerna Namibia och Botswana från att få en mycket sämre tillgång till EU i oktober när det tidigare avtalet avslutades. Sydafrika, det tredje övre medelinkomstlandet i gruppen, skulle inte ha påverkats nämnvärt, då landet redan har ett eget bilateralt frihandelsavtal på plats med EU. Genom det handelsavtalet skulle även EU ha en fortsatt god tillgång till den nämnda tullunionen i södra Afrika, då de flesta sydafrikanska företag har dotterbolag i de andra länderna inom tullunionen.

I och med EPA-avtalet förväntas förvisso inte nya barriärer bland de

länder som har förhandlat fram ett avtal, men då majoriteten av utvecklingsgemenskapen SADC (15 länder) inte ingår i detta avtal kan en mer omfattande integration försvåras.<sup>19</sup>

EU erkänner i ljuset av detta att ett multilateralt avtal vore det bästa. Samtidigt lyfter de fram att den regionala grupperingen är ett resultat av att mer omfattande plurilaterala och multilaterala förhandlingar inte uppnått önskade resultat. Den exakta uppdelningen av länder bestämdes av de afrikanska länderna själva, varför inte EU kan kritiseras för denna. EU håller även med om att blandningen av avtal med regionala grupperingar och enskilda länder inte är optimalt. Dock menar EU att möjligheten till enskilda avtal var det enda sättet att ge länder, som inte tillhörde gruppen med de minst utvecklade länderna, en fortsatt fördelaktig tillgång till EU:s marknad när Cotonouavtalet upphörde.<sup>20</sup>

En annan grupp, vars regionala integration först sattes på press i och med EPA-förhandlingarna, är den östafrikanska regionen EAC. Då EAC inte lyckades komma överens om ett EPA med EU innan det tillfälliga avtalet gick ut i oktober var Kenya det land som drabbades av flest konsekvenser. Det eftersom Kenya, till skillnad från övriga länder i regionen, inte tillhör gruppen för minst utvecklade länder.

19 Afrikagrupperna 2009.

20 OPPD 2012.

Om Kenya i stället hade valt att gå vidare på egen hand med ett interim-EPA tillsammans med EU skulle det ha satt press på den regionala integrationen i EAC, likt Sydafrikas bilaterala avtal skulle ha gjort för södra Afrikas tullunion om södra Afrika inte hade lyckats sluta ett EPA-avtal under 2014. Att Kenya i stället tycks ha prioriterat att EAC som helhet lyckas slutföra förhandlingarna får därför ses som positivt för den regionala integrationen.

Förhandlingarna med EAC hade kommit långt redan före oktober men läst sig i frågan om EAC:s rätt att i vissa fall använda exportskatter samt frågan om att inkludera en klausul benämnd *Non-Execution Clause* rörande parternas rätt att vidta åtgärder vid bristande respekt av mänskliga rättigheter samt demokrati- och rättsstatsprinciper.<sup>21</sup>

Dessa frågor, samt andra knäckfrågor som stött på meningsskiljaktigheter i EPA-förhandlingarna, är viktiga att klargöra för att ha möjlighet att ta ställning till avtalen.

### Sakfrågekritik

Frågan om exportskatter, det vill säga en skatt som läggs på varor som exporteras från landet (jämför med importtull vilket är en skatt som läggs på varor som importeras) har berörts i flera förhandlingar. Rent intuitivt kan det vara svårt att förstå varför ett land vill sätta upp hinder för export

21 EC Trade 2014: EPA Update July 2014.

men det kan i vissa fall motiveras ur utvecklingssynpunkt. Anledningar till exportskatter kan vara att staten vill uppmuntra till inhemsk varuförädling genom att lägga en skatt på export av råmaterial men inte på förädlade varor.

*Att Kenya i stället tycks ha prioriterat att EAC som helhet lyckas slutföra förhandlingarna får därför ses som positivt för den regionala integrationen.*

Två andra skäl som diskuterats flitigt i just förhandlingarna med EAC gäller livsmedelssäkerhet och rovdrift på naturresurser. EAC har hävdad att om särskilda skäl finns bör det vara accepterat att de tillfälligt inför exportskatter. EU har stretat emot och hävdad att exportskatter är handelsstörande. Oro finns från EU:s sida bland annat gällande försörjningen av råmaterial.<sup>22</sup>

Båda sidor kan i denna fråga anses ha poänger. Exportskatter kan användas för att uppnå utvecklingsmål (även om det likt importtullar är ett trubbigt instrument) och EU har rätt i att det är handelsstörande även om den verkliga oron kanske snarare har att göra med EU:s försörjning av råmaterial. Denna fråga tycks dock EU ha backat på i det överenskomna avtalet.

EAC:s andra tvistefråga, gällande *Non-Execution-Clause*, kan vid första

22 Ancharaz 2014



anblick verka vara svår att argumentera emot. Mänskliga rättigheter och demokrati borde ju vara självklarheter. Vad som ändå har kritiserats är att klausulen brister i sin reciprocitet. Cheikh Tidiane Dieye, representant för civilsamhället i Västafrikas EPA-förhandlingar beskrev problemet så här: "[...] the clause is not reciprocal since West Africa would not be able to take steps against the EU if Senegalese immigrants in France are put in jail in violation of basic human rights principles".<sup>23</sup>

*Mänskliga rättigheter och demokrati borde ju vara självklarheter. Vad som ändå har kritiserats är att klausulen brister i sin reciprocitet.*

Det är inte helt tydligt hur *Non-Execution-Clause* har lösts i det nyligen överenskomna avtalet med EAC då det inte omnämns i offentliga artiklar.

En ytterligare tvistefråga i flera EPA-förhandlingar gäller EU:s krav på att alla handelsfördelar de afrikanska regionerna erbjuder länder som Kina och Brasilien även ska gälla EU.<sup>24</sup>

Samma klausul som förenklar för utvecklade länder att ge handelsfördelar till utvecklingsländer gör det även lättare för utvecklingsländer att sluta handelsavtal med varandra. De

afrikanska länderna har då hävdat att deras möjligheter att utnyttja denna klausul försvaras med EU:s krav. Ett motargument från EU är att de afrikanska länderna borde se denna klausul som ett skydd mot att tvingas till mer omfattande liberaliseringar i andra handelsavtal.<sup>25</sup>

En anledning till varför de afrikanska länderna kan anse sig redo att öppna sina marknader mot tillväxt- och utvecklingsökonomier, som Kina och Brasilien, men inte mot EU, är att de anser sig mer konkurrenskraftiga gentemot dem än mot EU. Kraven på att EU ska få dessa fördelar kan därför ur ett kritiskt perspektiv ses som ett tecken på offensiv position från EU:s sida i förhandlingarna, där unionens marknadstillgång sätts före de afrikanska regionernas utvecklingsmöjligheter.<sup>26</sup>

Förhandlingar mellan EU och de afrikanska regionerna har kritiserats för att inte ta hänsyn till parternas maktrelationer och ojämna kompetens. Större parter har ofta en starkare position i frihandelsförhandlingar eftersom tillgång till stora marknader eftertraktas samt att de större parterna ofta har tillgång till mer investeringskapital. Inom WTO kan utvecklingsländerna kompensera för detta då de tillsammans har ett tydligt numerärt övertag. Situationen har inte varit densamma i EPA-förhandlingarna. Där

har starka, erfarna och sammansvetsade EU-förhandlare stått mot mindre erfarna afrikanska förhandlare som saknat ett gemensamt beslutsmandat i de direkta förhandlingarna.<sup>27</sup>

De afrikanska förhandlarna har visat misstro mot EU:s utvecklingsmål och värt sig från vad de uppfattar som offensivt agerande från EU. EU:s slipade förhandlare kritiserats för att spä på denna misstro genom svag kommunikation och bristande kunskap om utvecklingsfrågor (Cotonouavtalet förhandlades av EU-kommissionens generaldirektorat för utveckling medan EPA har förhandlats av generaldirektoratet för handel).<sup>28</sup> Här kan det alltså ha betydelse att Sverige driver på för att EU:s förhandlare ska ha en högre kompetens om utvecklingsfrågor. Eva Bursvik, ämnesföreträdare för handel på Sida och tidigare deltagare vid EPA-förhandlingarna med SADC-regionen, menar att EU bör ta till sig av denna kritik för att nå bättre resultat i EPA-förhandlingarna och bättre handelsrelationer med dessa länder.<sup>29</sup>

En av de frågor som hitintills har visat sig mest svårförhandlad gäller tjänstehandel och regleringar. EU har drivit på för att EPA-avtalen ska vara omfattande och inkludera fler frågor än vad WTO kräver för ett giltigt handelsavtal. Dessa frågor har gällt

23 Agazzi 2011.

24 Diouf 2010.

25 Ibid.

26 Ibid.

27 OPPD 2012.

28 Ibid.

29 Intervju 20 augusti 2014.

handelsprocedurer, investeringsregler, konkurrens samt transparens i offentlig upphandling.

Att EU har valt att ta med dessa frågor har kritiserats av den svenska organisationen Afrikagrupperna, en stark kritiker av EPA-avtalen. De menar att dessa områden begränsar ACP-ländernas möjlighet att själva välja utvecklingsväg och inrikespolitik. Enligt Afrikagrupperna skulle "De föreslagna investeringsreglerna [...] till exempel minska de afrikanska ländernas möjligheter att ställa krav på utländska företag som vill köpa upp ländernas naturresurser".<sup>30</sup>

EU har försvarat sig i denna fråga genom att hänvisa till att frågorna finns med i förhandlingarna för att det finns goda skäl med avseende på utveckling till att inkludera dem (frågorna kan bland annat stärka de dynamiska effekter som ansågs vara den stora vinsten av EPA i Kommerskollegiums sammanfattning från 2009). Moderna handelspolicyer med mål att gynna utveckling kräver en bred arsenal av åtgärder. Just stärkt reglering gällande bland annat investeringar och offentlig upphandling kan öka transparens, förutsägbarhet och ansvarsutkrävande.<sup>31</sup> Det kan i sin tur generera en mer omfattande handel och större potential för kunskapsöverföringar varför det kan ses som särskilt viktigt för avtalens utvecklingspoten-

tial. EU tycks dock inte ha lyckats övertyga varken Västafrika eller södra Afrika om att direkt inkludera regleringar och tjänstehandel i de EPA-avtal som nu har förhandlats fram.

## Komplement för stärkt handel

Klokt utformade handelsavtal är viktiga för att stärka handeln mellan EU och de berörda afrikanska regionerna. Det är dock inte det enda instrumentet av relevans. Två andra nycklar till en mer hållbar handelsutveckling är multilaterala avtal och så kallade icke-tariffära handelshinder.

Genom de många frihandelsavtal som slutits de två senaste decennierna har tullars betydelse som handelshinder reducerats. I tullars plats har betydelsen icke-tariffära handelsåtgärder ökat. Icke-tariffära handelsåtgärder är nationella lagar och regler, utöver tullar, som kan ändra priser och kvantiteter inom internationell handel. I World Trade Report 2012 lyfts det att handelshindrande icke-tariffära åtgärder i dag utgör den mest övergripande handelsbarriären för många länder, om inte för de allra flesta. Icke-tariffära handelsåtgärder har också hög prioritet inom både EU och de multilaterala förhandlingarna inom WTO.

Icke-tariffära handelsåtgärder är ett brett samlingsnamn som involverar både positiva och negativa effekter på handel. Fyra breda grupper av åtgärder

verkar hindrande för handeln mellan Afrika och EU: 1) handelsprocedurer; 2) ursprungsregler; 3) standarder och avtal gällande tekniska regler som förpacknings- och märkningskrav samt åtgärder om hälso-, växt- och djurskydd och slutligen 4) EU:s jordbrukspolitik.

## WTO och handelsprocedursavtalet

Enligt EU:s nuvarande handelspolicy är EPA-avtalen inte första prioritet utan det primära målet är att få till stånd ett multilateralt avtal genom WTO-förhandlingarna.<sup>32</sup> De förhandlingar som pågår just nu, startades 2001 och går under namnet Doharundan. De har som särskilt mål att förbättra handelsvillkoren för utvecklingsländer.

På grund av bristande framgångar för Doharundan har orosmoln seglat upp. Det har tvivlats på om det finns något hopp för WTO och multilaterala handelsavtal men i december 2013 skönjdes ljus. Under ett WTO-toppmöte på Bali lyckades förhandlingarna komma överens inom några delområden och Doharundan tycktes ta sina första ordentliga steg framåt.

Det största steget under toppmötet på Bali gällde ett beslut om handelsprocedurer. Avtalet ställer krav på att nödvändiga dokument och formulär gällande export- och importprocedurerna ska finnas lättillgängligt, tillsammans med information om eventuella tullar och avgifter.

30 Afrikagrupperna 2009 sid 3.

31 EC Trade 2012.

32 EC Trade 2010.

Löftena om förbättrad tillgång till information och ökad transparens välkomnades varmt av det svenska näringslivet, då krånglig tulladministration och byråkrati är kostsamt för exportföretagen. Scania ger ett exempel gällande export av lastbilar från EU till Tunisien (som EU redan har ett handelsavtal på plats med). För att få handla till nedsatt tull måste det styrkas att varan är EU-tillverkad till minst 60 procent. För Scania innebär krångliga handelsprocedurer att tullen i Tunisien krävde ursprungshandlingar för nära 3 000 lastbilsdelar. Eftersom kopior och elektroniska intyg inte accepterades var Scania tvunget att ordna undertecknade och vidimerade intyg från tusentals underleverantörer.<sup>33</sup>

Enligt en rapport gjord på uppdrag av International Chamber of Commerce förväntas förbättrade handelsprocedurer generera ett tillskott på närmare \$960 miljarder till världsekonomin, varav 55 procent förväntas tillfalla utvecklingsländerna.<sup>34</sup>

Utvecklingsländerna kommer också att vara de länder som krävs på de största reformerna och för att möjliggöra dessa utlovades omfattande stöd, bland annat för att uppgradera infrastruktur och träna tullpersonal i dessa länder.<sup>35</sup> De parallella insatserna

anses välbehövliga för att utvecklingsländerna ska dra nytta av avtalen.

Som det ser ut just nu kommer mycket mer än parallella insatser att krävas, handelsprocedursavtalet som slöts på Bali har nämligen hamnat i blåsväder. Överenskommelsen var att implementering skulle påbörjas den 31 juli 2014, men eftersom Indien backat ur har det inte genomförts som planerat. Att WTO-förhandlingarna verkar ha gått på grund minskar dock inte betydelsen av utvecklingsländers integration i världshandeln, utan har i stället ökat vikten av att hitta andra lösningar till utmaningen.

*För Scania innebär krångliga handelsprocedurer att tullen i Tunisien krävde ursprungshandlingar för nära 3 000 lastbilsdelar.*

### Ursprungsregler

Ursprungsregler finns till för att säkra att det är rätt land som premieras av fördelaktiga handelsregler. För att få exportera under det generella systemet med tullättnader för utvecklingsländer eller under andra handelsavtal krävs det därför att ett företag kan bevisa att en viss del av produktionen har skett inom landet (jämför med Scania-exemplet ovan).

I takt med att mer produktion sker i globala värdekedjor, det vill säga där produktion delas upp mellan olika länder, ökar ursprungsreglers betydelse

som handelshinder. Därför ställs nu krav på att kraven på ursprungsregler reformeras och EU har verkat progressivt i detta avseende. I en rapport från 2009 lyfter Afrikagrupperna fram EPA-avtalens förbättrade ursprungsregler som ett huvudskäl till varför ett EPA-avtal skulle vara intressant för ACP-länderna och löftena om bättre regler har vidmakthållits i förhandlingarna. Exempelvis är ursprungsreglerna mer flexibla i det EPA som slutits mellan EU och Västafrika.<sup>36</sup>

Att EU ligger i framkant är också tydligt i multilaterala förhandlingar. Vid det senaste WTO-toppmötet på Bali 2014, kom länderna även överens om övergripande riktlinjer för utformning av ursprungsregler när utvecklade länder ger handelsförmåner till de minst utvecklade länderna. Riktlinjerna motsvarar i många delar de regler som EU redan arbetar efter, vilket underströks av Anna Graneli, som arbetar med frågor om handel och utveckling på Kommerskollegium.<sup>37</sup>

### Förpackningsbarriärer och krav på matkvalitet

Åtgärder gällande hälso-, växt- och djurskydd samt tekniska regler kan ofta både ha positiva och negativa effekter gällande konsumtion och produktion, varför de är svåra att reglera. Som konsumenter vill vi vara säkra på att vår mat inte innehåller rester av växtgifter eller antibiotika

33 SvD 6 december 2013.

34 Hufbauer och Schott 2013.

35 WTO 2013.

36 EC Trade 11 juli 2014.

37 Intervju 24 juni 2014.

och att den information som står på paketet stämmer. För att tillförsäkra detta inför länder standarder. Dessa standarder kan generera positiva effekter för producenter om till exempel bättre arbetsförhållanden följer eller om smittoriskerna för deras djur sjunker. Tyvärr har också standarder ofta en baksida.

För en småskalig producent kan det vara kostsamt att bara ta reda på vilka regler som gäller, för att inte nämna insatsen som krävs för att faktiskt uppfylla kraven. Om efterfrågan på marknaden plötsligt minskar och producenten måste söka sig till en annan marknad, är det också ofta dyrt att på nytt bevisa att man lever upp till kraven. Lägg här till att vissa regleringar kan införas med enda syfte att minska konkurrensen från resten av världen, exempelvis efter lobbying från inhemsk industri.

För att handeln inte ska hämmas i onödan har WTO avtal med kriterier för dessa standarder. Regleringar som motiveras ur hälsosynpunkt måste exempelvis baseras på vetenskapliga underlag och effekter på internationell handel måste alltid tas in i bedömningen innan en ny åtgärd får antas. Dessutom måste WTO:s medlemsländer hålla varandra informerade om regler och ändringar samtidigt som internationell harmonisering uppmuntras.

Genom harmonisering av standarder kan EU bidra till en mer frihan-

delsvänlig värld. Patrik Tingvall, forskningschef på Ratio, menar att EU kan förenkla för utvecklingsländer genom att prioritera effekterna på tredje part i frihandelsförhandlingar – exempelvis med USA. Om en kenyansk kaffeodlare, som redan har blivit godkänd för handel med EU, skulle kunna slippa ännu en tidskrävande och kostsam procedur för att exportera till USA, skulle handeln underlättas avsevärt.<sup>38</sup>

En annan faktor som vi konsumenter bör vara medvetna om är den växande betydelsen av privata standarder som företag frivilligt ansluter sig till. En privat standard kan vara en produktmärkning, som exempelvis Fairtrade eller standarder som sätts upp av exempelvis livsmedelstillverkare och återförsäljare. Om dessa krav används i hög utsträckning kan de bli de facto obligatoriska för producenter. En positiv aspekt är att detta kan utjämna skillnader mellan länder och på så vis underlätta handel.<sup>39</sup> Precis som nationella standarder kan privata standarder också generera en rad positiva effekter som tryggare arbetsförhållanden och en mer hållbar produktion.

Allt är dock inte guld och gröna skogar. Eftersom privata standarder inte regleras i lika hög grad som nationella kan de bland annat generera större kostnader för producenter i utvecklingsländer. Privata standarder kan till exempel ändras plötsligt, utan

att hänsyn behöver tas till effekterna på internationell handel. De skapar också mer svåröverskådliga system som brister i sin harmonisering med överlappningar och motsägelsefullhet som resultat.<sup>40</sup>

*Västafrikanerna  
kände sig hotade av det  
massiva stöd som jordbrukare  
inom EU erhöll.*

## EU:s beryktade jordbrukspolitik

EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) påverkar utvecklingsländers handelsmöjligheter. När EU:s bönder får stöd som uppgår till över 40 procent av EU:s budget är det självklart att de har en mer konkurrenskraftig position än fattiga afrikanska bönder.<sup>41</sup> Svenske EU-parlamentarikern Christofer Fjellner, som var Europaparlamentets ansvarige för frågan om ett EPA med Västafrika, finner att just jordbrukshandeln har varit en stor bromskloss i förhandlingarna. Västafrikanerna kände sig hotade av det massiva stöd som jordbrukare inom EU erhöll. Lösningen blev inte att EU garanterade mindre stöd till sina bönder utan att Västafrika får rätt att använda skyddsåtgärder vid alltför stor europeisk import. Enligt Fjellner är det här ”en dålig lösning på en fruk-

38 Intervju 25 juni 2014.

39 Carlsson och Johansson 2013.

40 CUTS 2009.

41 EC Trade 2014: CAP post 2013.

tansvärt dålig europeisk politik, men bättre än ingen lösning alls".<sup>42</sup>

För en konstruktiv debatt är det dock viktigt att lägga märke till de senaste årens omfattande förändringar och förbättringar av jordbruksstödet. Den senaste reformeringen av CAP som implementeras från januari 2014 har lagt stor vikt vid produktions- och handelseffekter även om reformerna på inget sätt kommer runt problemen till fullo.

Ett exempel på förändring är att EU:s stöd till sina bönder har börjat minska. Dels tack vare generella reformeringar av det ekonomiska stödet, dels genom god prisutveckling på marknaden. I beräkningar från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) är det också tydligt att EU:s stöd har minskats i omfattning och ligger i dag nära OECD-genomsnittet.<sup>43</sup>

Det ska nämnas att länder som är nettoimportörer av jordbruksprodukter kan tjäna på EU:s subventioner. Dessa länder får tillgång till produkter till ett lägre pris utan att inhemska produktion störs. Det här är dock ett kortsiktigt tänkande då EU:s subventionerade produkter exempelvis kan slå ut import från en regional granne och på så vis verka skadligt för den regionala utvecklingen.

Ett av de mest skadliga instrumenten för utvecklingsländers jordbruks-

sektor är EU:s exportsubventioner. Mellan 2007 och 2011 föll exportsubventionerna med 87,6 procent,<sup>44</sup> 2013 upphörde användningen.<sup>45</sup> Enligt den senaste CAP-reformen ska också exportsubventioner upphöra som ett systematiskt sektorstöd och i stället enbart vara ett instrument när kris uppstår. Vad gäller partnerskapsavtalen med afrikanska länder är också EU redo att gå ännu längre. Den 16 januari 2014 sa EU-kommissionären för jordbruk och landsbygdsutveckling Dacian Cioloș, att EU stod redo att helt upphöra med exportsubventioner till de afrikanska länder som EU stiftat EPA-avtal med. Det kan dock diskuteras om inte EU helt borde upphöra med exportsubventioner till utvecklingsländer, oavsett handelsavtal eller inte.<sup>46</sup>

*Afrika har vuxit och blivit starkare under det senaste decenniet. Tyvärr har EU:s del i denna framgång varit begränsad.*

## Avslutning

Afrika har vuxit och blivit starkare under det senaste decenniet. Tyvärr har EU:s del i denna framgång varit begränsad. Detta måste förändras under de kommande åren. Genom att bli

en större del av Afrikas utveckling kan vi både bidra till att stärka den afrikanska kontinenten samtidigt som vi skapar en positiv injektion till vår egen åldrande och stagnerade ekonomi.

För att lyckas med det kommer det att krävas ett mer omfattande erfarenhets- och idéutbyte i kombination med ökad handel och investeringar. Bland annat måste vi prioritera utvecklingen av handelsavtal mellan våra regioner och en generellt mer utvecklingsvänlig handelspolitik.

Att avtal med tre afrikanska regioner har nåtts i år är positivt. Två av avtalen, med Västafrika och Södra Afrika, implementeras redan. Det tredje avtalet, med EAC i Östafrika, ska påbörjas så snart som möjligt, om det blir godkänt enligt nationella procedurer. Dessa avtal har gjort sig förtjänta av såväl försvar som kritik.

Det får anses positivt att EU har backat vad gäller exportskatter, en av de mest infekterade frågorna i förhandlingarna med EAC. EU:s starkaste anledning mot exportskatter tycks nämligen ha varit den egna råvaruförsörjningen vilket något spätt på de afrikanska ländernas oro för rovdrift på dessa resurser.

En faktor som å andra sidan kan kritiseras är att EU har valt att inskränka på de afrikanska ländernas förstärkta rätt att sluta handelsavtal med andra utvecklingsländer. Även om inskränkningen bara gäller stora handelsekonomier som Kina eller Brasilien.

42 Fjellner 2014.

43 OECD 2013.

44 CTA 2013.

45 EC AGRI.

46 Matthews 2014.

En tredje intressant faktor gäller mänskliga rättigheter. Respekt för mänskliga rättigheter är oerhört viktigt men när det i praktiken bara är EU som kan införa sanktioner mot de afrikanska regionerna, så är det kanske inte en klausul för ett reciprok handelsavtal.

Att EU har valt att inkludera tjänstehandel och regleringar i förhandlingarna är dock en faktor som utsatts för alldeles för hård kritik i debatten. Givet tveksamheter om frågorna är det förstäligt att dessa punkter inte är en del av ursprungsavtalen men för att avtalen ska leda till mer omfattande positiva effekter är det viktigt att de inkluderas så snart tiden är mogen. Det kan i sin tur spilla över med stärkta effekter på handeln inom Afrika genom att minska barriärerna mellan länder ytterligare.

En generellt mer utvecklingsvänlig handelspolitik kan prioriteras på flera sätt och EU tar redan i dag steg i denna riktning. Ett exempel är de reformer som har genomförts för att EU:s jordbruksstöd ska verka mindre handelsstörande. Detta arbete borde få en större uppmärksamhet, helt enkelt för att säkra en positiv fortsättning av arbetet.

Ett annat område som behöver stärkas gäller icke-tariffära handels hinder som exempelvis standarder. Vi inom EU ska fortsätta ställa höga krav på vår import. Dock måste vi också inse att våra föränderliga krav och standarder kan ha en negativ effekt på afrikanska småbönder. Effekter vi kan minska om vi i större grad väljer att harmonisera våra krav globalt.

Slutligen kan handelsprocedurer nämnas. Genom att stötta afrikanska länders arbete för att effektivisera

dessa procedurer kan vi gynna utveckling inom Afrika samtidigt som vi förenklar för vår egen export.

Det som vi inom EU måste vara fullt medvetna om är att Afrika genomgår en kraftig utveckling och vår tidigare överlägsna handelsposition på den afrikanska kontinenten är ett minne blott. Många andra länder står och knackar på Afrikas dörr för att få ta del av den positiva utvecklingen och viktigare än alla dessa erbjudanden är Afrikas egen regionala integration. Om vi vill få bidra till, samt dra nytta av Afrikas fortsatta framgång är det därför av stor vikt att vi är ödmjuka inför de förändrade spelreglerna. Tar vi inte denna chans kan vi inte heller påverka vilken väg framåt, eller vilka samarbetspartner, de afrikanska länderna väljer. Är vi redo att missa det här tillfället?

## FÖRFATTAREN:



Anja Vanhatalo är masterstudent i internationell ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Hon har tidigare arbetat med privatsektorutveckling och handelsfrämjande vid svenska ambassaden i Tanzania och genomfört en fältstudie i Kenya.

## REFERENSER

- Afrikagrupperna. (2009), *Ekonomiska partnerskapsavtal*.
- Agazzi, Isolda (2011), *TRADE: African NGOs Oppose Human Rights Clause in EPAs*, Inter Press Service.
- Ancharaz, Vinaye (2014), *Export taxes in the EPA negotiations: Is it worth the price?* International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Büthe, Tim och Helen V. Milner, (2008) The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements? *American Journal of Political Science* 52.4 (2008): 741–762.
- Carlsson, Cecilia och Helena Johansson, (2013) ≈ Agrifood economics centre.
- CTA (2013) *Executive Brief Update 2013: CAP reform and its implications for developing countries*, Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU.
- CUTS (2009) *Standards and Market Access: Opportunities and Challenges for East African Exports into the European Union*.
- Diouf, El Hadji A. (2010) *Why the MFN clause should not be included in EPAs*, International Centre for Sustainable Development.
- EC AGRI, *Agricultural Policy Perspectives*, Europeiska kommissionen Jordbruk och landsbygdsutveckling, hämtad 15 augusti, 2014: [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/index_en.htm).
- EC Trade, *Economic Partnerships*, Europeiska kommissionen Handel, hämtad 20 augusti, 2014: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>.
- EC Trade (2010) *Trade, Growth and World Affairs*, Europeiska kommissionen Handel.
- EC Trade (2012) *Trade, Growth and Development*, Europeiska kommissionen Handel.
- EC Trade (2014) *CAP post 2013*, Europeiska kommissionen Handel.
- EC Trade (2014) *EPA Update July 2014*, Europeiska kommissionen Handel.
- EC Trade (11 juli 2014) *West African leaders back Economic Partnership Agreement with EU*, Europeiska kommissionen Handel.
- EC Trade (16 oktober 2014) *EU strikes a comprehensive trade deal with East African Community*, Europeiska kommissionen Handel.
- Fjellner, Christofer (21 juli 2014) *Handelsavtal med Västafrika färdigförhandlat*.
- Gupta, Sunil (2013) “The Mobile Banking and Payment Revolution.” *European Financial Review*: 3–6.
- Hallaert, Jean-Jacques, Ricardo Cavazos Cepeda och Gimin Kang (2011) *Estimating the constraints to trade in developing countries*, Organization for Economic Co-operation and Development.
- Hufbauer, Gary och Jeffrey Schott (2013) *Payoff from the World trade agenda 2013*, International Chamber of Commerce.
- Hughes, Nick och Susie Lonie “M-PESA: mobile money for the ‘unbanked’ turning cellphones into 24-hour tellers in Kenya.” *Innovations* 2.1–2 (2007): 63–81.
- IMF (2014) *Regional Economic Outlook: Sub Saharan Africa*, International Monetary Fund.
- IMF (24 juli 2014) *World Economic Update*, International Monetary Fund.
- Kanyimbo, Patrick och Calvin Manduna (16 december 2013) *Trade facilitation in the Bali Package: What’s in it for Africa*, African Development Bank blogg.
- Kommerskollegium (2009) *Ekonomiska Partnerskapsavtal mellan EU och AVS-länderna*.
- Matthews, Alan (27 januari 2014) *Export refunds and Africa*, CAP Reform.eu.
- Milner, Chris, Oliver Morrissey och Andrew McKay (2005) Some simple analytics to the trade and welfare effects of economic partnership agreements, *Journal of African Economies* (September 2005) 14 (3): 327–358.
- OECD (2013) *Agricultural policy monitoring and evaluation*, Organisation of Economic Cooperation and Development.
- OPPD (2012) *Economic partnership agreements EU-ACP*, Office for promotion of parliamentary democracy.
- Sida (2013) *Portfolio overview – Trade*.
- SvD (6 december 2013) *WTO-avtal på Bali viktigt för svenskt näringsliv*, Svenska Dagbladet.
- Tinbergen, Jan (1962) *Shaping the world economy: suggestions for an economic policy*.
- WB (2008) *Economic Partnership Agreements between Africa and the EU: What to do now?*, The World Bank .
- WTO (5–7 december, 2013) *Days 3, 4 and 5: Round-the-clock consultations produce ‘Bali Package’*, World Trade Organization.
- WTO (2009) *World Trade Report 2009 Flexibility in Trade Agreements*, World Trade Organization.