

**[Hintergrundpapier]**

# **Die Economic Partnership Agreements (EPA) zwischen der EU und den AKP-Staaten**

**Fokus: Westafrika**

**Tobias Wildner**

**März 2011**



**Autor:** Tobias Wildner

**Herausgeber:**

Action Solidarité Tiers Monde  
55, avenue de la Liberté  
L-1931 Luxembourg  
Tél: 400 427-30  
Fax: 400 427-27  
web: [www.astm.lu](http://www.astm.lu)



Luxemburg, März 2011

## Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abkürzungsverzeichnis.....  | 4  |
| Zusammenfassung.....  | 5  |
| Einleitung.....   | 6  |
| 1. Evolution und Stand der EPA-Verhandlungen.....                     | 8  |
| 1.1. Die Vorgeschichte: Von Yaoundé bis Cotonou (1963-2000).....      | 8  |
| 1.2. Verlauf der Verhandlungen bis Dezember 2007.....                 | 10 |
| 1.3. Verlauf der Verhandlungen seit 2008.....                         | 17 |
| 1.4. Politische Druckausübung im Rahmen der Verhandlungen.....        | 20 |
| 2. Theoretischer Rahmen: Cotonou-Abkommen und WTO-Kompatibilität..... | 22 |
| 3. Der Fall Westafrika.....   | 25 |
| 3.1. Die Region Westafrika.....                                       | 26 |
| 3.1.1. Wirtschaftliche Struktur.....                                  | 26 |
| 3.1.2. Regionale Integration.....                                     | 28 |
| 3.2. Finanzielle Auswirkungen eines EPA.....                          | 29 |
| 3.3. Streitpunkte in den Verhandlungen.....                           | 30 |
| 3.3.1 Liberalisierungsgrad.....                                       | 30 |
| 3.3.2 Entwicklungskomponenten.....                                    | 33 |
| 3.3.3 Dienstleistungsverkehr.....                                     | 34 |
| 3.3.4 Ursprungsregeln.....  | 34 |
| 3.3.5 Stillstands-Klausel.....  | 35 |
| 3.3.6 Meistbegünstigungs-Klausel.....                                 | 36 |
| 3.3.5 Schutzklauseln und Bestimmungen zu Infant Industries.....       | 37 |
| 3.3.6 Nichterfüllungsklausel.....                                     | 39 |
| 3.3.7 Exportzölle.....  | 39 |
| 3.3.8 Agrar-Schutzklauseln.....                                       | 40 |
| 4. Mögliche Szenarien für die Zukunft.....                            | 42 |
| 5. Fazit.....   | 45 |
| Literaturverzeichnis.....   | 47 |
| Annex I Wichtige Etappen der Verhandlungen.....                       | 50 |
| Annex II Stand der Verhandlungen (Feb. 2011).....                     | 51 |
| Annex III Entretiens (Jan./Fév.2011).....                             | 53 |

## Abbildungsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 1: Regionale Integration in Afrika.....                     | 11 |
| Abbildung 2: AKP-Handelsvolumen 2009 nach Ländern.....                | 12 |
| Abbildung 3: EU-Handelsvolumen 2009 nach Ländern.....                 | 12 |
| Abbildung 4: Verschiedene Handelsregime der EU.....                   | 15 |
| Abbildung 5: Derzeitiger Stand der EPA-Verhandlungen.....             | 19 |
| Abbildung 6: Handelsregime zwischen der EU und Gruppe Westafrika..... | 25 |
| Abbildung 7: CEDEAO-Importe 2008 nach Ländern.....                    | 27 |
| Abbildung 8: CEDEAO-Exporte 2008 nach Ländern.....                    | 27 |
| Tabelle 1: Außenhandel der EU mit den AKP-Staaten.....                | 12 |
| Tabelle 2: Das Generalized System of Preferences.....                 | 16 |
| Tabelle 3: Wichtige Etappen der Verhandlungen.....                    | 50 |
| Tabelle 4: Derzeitiger Stand der Verhandlungen (Feb. 2011).....       | 51 |

## Abkürzungsverzeichnis

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>AfT</b>             | <i>Aid for Trade / Aide pour le commerce</i>  |
| <b>AKP / ACP</b>       | <i>Afrika-Karibik-Pazifik / Afrique-Caraïbes-Pacifique</i>  |
| <b>ASEAN / ANASE</b>   | <i>Association of Southeast Asian Nations / Association des nations de l'Asie du Sud-Est</i>  |
| <b>AU / UA</b>         | <i>Afrikanische Union / Union africaine</i>   |
| <b>CARICOM</b>         | <i>Caribbean Community and Common Market</i>  |
| <b>CARIFORUM</b>       | <i>Caribbean Forum</i>  |
| <b>CEMAC</b>           | <i>Union économique et monétaire de l'Afrique centrale</i>  |
| <b>COMESA</b>          | <i>Common Market for East and Southern African countries</i>  |
| <b>CET / TEC</b>       | <i>Common External Tariff / Tarif extérieur commun</i>  |
| <b>CPA / APC</b>       | <i>Cotonou Partnership Agreement / Accord de partenariat de Cotonou</i>   |
| <b>DFQF / AFDQ</b>     | <i>duty-free quota-free / Accès en franchise de droits de douanes et de quotas</i>  |
| <b>EAC</b>             | <i>East African Community</i>   |
| <b>EBA / TSA</b>       | <i>Everything But Arms / Tout sauf les Armes</i>  |
| <b>CEDEAO / ECOWAS</b> | <i>Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest / Economic Community of West African States</i>  |
| <b>FED / EEF</b>       | <i>Fonds européen de développement / Europäischer Entwicklungsfonds</i>   |
| <b>EPA / APE</b>       | <i>Economic Partnership Agreements / Accord de partenariat économique</i>   |
| <b>EU / UE</b>         | <i>Europäische Union / Union européenne</i>   |
| <b>EWG / CEE</b>       | <i>Europäische Wirtschaftsgemeinschaft / Communauté économique européenne</i>   |
| <b>GATS / AGCS</b>     | <i>General Agreement on Trade in Services / Accord général sur le commerce des services</i>   |
| <b>GATT</b>            | <i>General Agreement on Tariffs and Trade / Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce</i>  |
| <b>GSP / SGP</b>       | <i>Generalized System of Preferences / Système généralisé de préférences</i>  |
| <b>Interim-EPA</b>     | <i>Interim Economic Partnership Agreements / Accord de partenariat économique intérimaire</i>   |
| <b>FMI / IMF</b>       | <i>Fonds Monétaire International / International Monetary Fund</i>  |
| <b>LDC / PMA</b>       | <i>Least Developed Countries / Pays les moins avancés</i>   |
| <b>MERCOSUR</b>        | <i>Mercado Común del Sur</i>  |
| <b>MFN / NPF</b>       | <i>Most Favoured Nation / Clause de la nation la plus favorisée</i>   |
| <b>PAPED / EPADP</b>   | <i>Programme de développement pour l'APE / Economic Partnership Agreement Development Program</i>   |
| <b>PACP</b>            | <i>Pacific ACP</i>  |
| <b>RoO / RDO</b>       | <i>Rules of Origin / règles d'origine</i>   |
| <b>SACU</b>            | <i>Southern African Customs Union</i>   |
| <b>TRIPS / ADPIC</b>   | <i>Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights / Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce</i> |
| <b>UEMOA</b>           | <i>Union économique et monétaire Ouest-africaine</i>  |
| <b>WB / BM</b>         | <i>Weltbank / Banque Mondiale</i>   |
| <b>WTO / OMC</b>       | <i>Welthandelsorganisation / Organisation mondiale du commerce</i>  |

**(Verwendete Abkürzung / Alternative Abkürzung)**

*Anmerkung: Im Text werden jene Abkürzungen verwendet, die im luxemburgischen Sprachgebrauch üblich sind. In offiziellen Dokumenten findet man jedoch häufig alternative Abkürzungen, die an dieser Stelle der Vollständigkeit und Übersicht halber erwähnt seien.*

# Zusammenfassung

Die vorliegende Studie befasst sich mit dem Hintergrund, dem Verlauf und aktuellen Stand sowie der möglichen Zukunft der Verhandlungen über die *Economic Partnership Agreements* (EPAs) zwischen den AKP-Staaten (Afrika-Karibik-Pazifik) und der EU. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Region Westafrika.

Um die präferentiellen Handelsbeziehungen zwischen den AKP-Staaten und der EU in Einklang mit den Regeln der WTO zu bringen, wurde im Cotonou-Abkommen (2000) der Abschluss neuer Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*) festgelegt. Dabei bilden die Bestimmungen im Cotonou-Vertrag sowie das WTO-Regelwerk den verbindlichen Rahmen für die Verhandlungen, die seit 2002 geführt werden. Die EPAs sind demzufolge keine bloßen Freihandelsabkommen, sondern sollen darüber hinaus auch eine starke Entwicklungskomponente aufweisen und auf die spezifischen Bedürfnisse der AKP-Staaten, insbesondere der *Least Developed Countries* (LDCs) eingehen. Nachdem Ende 2007 eine Ausnahmeregelung der WTO für den bisherigen Status ausgelaufen war, haben einige AKP-Staaten unter starkem Druck der Europäischen Kommission vorläufige Interimabkommen unterzeichnet, um ihren Zugang zum europäischen Markt zu behalten. Diese sollten baldmöglichst durch umfassende EPAs ersetzt werden. Seitdem wurde ein solches umfassendes EPA jedoch lediglich mit der Karibik-Region abgeschlossen. Grund dafür sind zahlreiche Uneinigheiten zwischen den Verhandlungsparteien. Obwohl sich die EU rhetorisch immer wieder zu mehr Flexibilität gegenüber den AKP-Staaten bereiterklärt, wird sie verschiedentlich den Vorgaben aus dem Cotonou-Vertrag nicht gerecht. Besonders das Argument der WTO-Kompatibilität wird von der EU dazu genutzt, einen vorgeblich externen Faktor ins Feld zu führen und so ihre eigenen Interessen durchzusetzen.

Westafrika ist als eine der ärmsten Regionen, die gleichzeitig 40% des gesamten EU-AKP-Handels auf sich vereint, von einem möglichen EPA stark betroffen. Auf dieser Region liegt ein Fokus der luxemburgischen Kooperationspolitik. Ob ein EPA mit Westafrika zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Region beitragen kann, hängt dabei vor allem davon ab, ob die EU in den Verhandlungen auf die spezifischen Bedürfnisse der Region Westafrika eingeht und gemäß den Bestimmungen des Cotonou-Abkommens der Region zugesteht, ihren Entwicklungsprozess selbst zu bestimmen

# Einleitung

Seit nun bereits über neun Jahren versuchen die AKP-Staaten und die EU, ihre Handelsbeziehungen auf ein neues Fundament zu stellen. Bis heute ist es jedoch nicht gelungen, die anvisierten *Economic Partnership Agreements* (EPAs) unter Dach und Fach zu bringen. Auch wenn es in den vergangenen Jahren manche Annäherung gegeben hat, sind viele Verhandlungspositionen mittlerweile festgefahren, wie selbst der aktuelle Handelskommissar der Europäischen Union, Karel De Gucht, in einer Rede Ende 2010 offen zugibt: „Au cours des dernières années, les négociations des APE ont été tellement difficiles qu’un certain cynisme et une fatigue se sont emparés d’un grand nombre de protagonistes“ (De Gucht 2010). Das historisch begründete enge Verhältnis der EU zu den afrikanischen Staaten wird durch die anhaltenden harten Verhandlungen auf eine schwierige Probe gestellt. Die EU ist sich dieser Tatsache dabei durchaus bewusst: „It is true that [these talks] can be souring the relations between Europe and Africa“ (De Gucht zit. nach Phillips 2010).

Der Europäischen Union wurde im Laufe der Verhandlungen immer wieder vorgeworfen, gegenüber den ärmsten Ländern der Welt zu wenig Flexibilität zu zeigen und zu sehr auf die eigenen Interessen zu schießen. Es besteht dabei die ernsthafte Gefahr, dass die EU ihren Ruf als wertegeleiteter Akteur<sup>1</sup>, der, auch aus seiner historischen Verantwortung heraus, für die Entwicklung der ärmsten Länder eintritt, im globalen Weltgeschehen zu verlieren droht. Doch nicht nur das eigene Image steht auf dem Spiel. Vielmehr sind es die Zukunft und Entwicklung von nicht weniger als 79 Staaten und fast einem ganzen Kontinent, die durch die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mitgestaltet werden. Dies haben die Vertreter der AKP-Staaten wiederholt deutlich gemacht. So heißt es in einem Ende 2010 veröffentlichten Positionspapier der Handelsminister der afrikanischen EPA-Regionen: „Failure of the part of the EU to grant the flexibilities will pose serious risks to Africa’s future development“ (Phillips 2010). Soll das ursprüngliche Ziel der Abkommen, einen Entwicklungsschub in den AKP-Staaten anzustoßen, erreicht werden, müssen Handels- und Entwicklungspolitik unabdingbar Hand in Hand gehen. Noch laufen die Verhandlungen zu den *Economic Partnership Agreements*. Noch bleibt also Zeit, den Abschluss der Abkommen konstruktiv und positiv zu gestalten. Dabei tritt allerdings immer deutlicher zutage, dass viele Streitpunkte sich nicht mehr auf einer rein „technischen“ Ebene klären lassen, sondern nur durch den ausreichenden politischen Willen der Verhandlungspartner gelöst werden können.

Dass dieses Thema kaum in der Presse auftaucht, mag auch an der Komplexität der Materie liegen. Das Aushandeln von Wirtschaftsabkommen ist ein langwieriger und oft technischer Prozess, der aber in der Folge große Auswirkungen auf die beteiligten Länder hat. Die vorliegende Studie soll deshalb dazu beitragen, eine fundierte Informationsbasis zu schaffen, die einer öffentlichen Diskussion zuträglich ist.

Der Aufbau der Studie berücksichtigt zunächst die historische Vorgeschichte der Beziehung zwischen den AKP-Staaten und der EU, auf der die EPA-Verhandlungen aufbauen und ohne die ein volles Verständnis der Thematik nicht geleistet werden kann. Anschließend werden die Verhandlungen zu den EPAs ab 2002 bis heute erläutert. In einem gesonderten Kapitel wird auf die Frage eingegangen, inwiefern die EU im Laufe

---

(1) „Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“ (Vertrag über die Europäische Union, Art. 21)

dieser Verhandlungen Druck auf einzelne AKP-Staaten ausgeübt hat, um ihre eigenen Positionen durchzusetzen.

In einem zweiten Schritt soll geklärt werden, welche theoretischen Vorgaben den Verhandlungen zugrunde liegen, um so gewissermaßen einen Rahmen zu erhalten, mit dessen Hilfe sich schließlich die konkreten Streitpunkte bezüglich der Abkommen analysieren lassen.

Nicht ohne Grund liegt der Schwerpunkt der Analyse in Kapitel 3 bei der Region Westafrika. Zum einen wäre Westafrika mit seinen überwiegend *Least Developed Countries* (LDCs)<sup>2</sup> und mit einem 40%-Anteil am gesamten AKP-EU-Handel besonders von einem neuen Abkommen betroffen. Zum anderen liegen fünf der zehn Partnerländer der luxemburgischen Kooperationspolitik (Burkina Faso, Kapverden, Niger, Senegal, Mali) in dieser Region. Luxemburg sollte folglich ein eminentes Interesse daran haben, dass gerade den westafrikanischen Staaten in den EPA-Verhandlungen ausreichend Gehör verschafft wird. In diesem Kapitel werden zunächst die nötigen wirtschaftlichen und politischen Grundlagen zum Verständnis der Region Westafrika aufgezeigt. Anschließend sollen die finanziellen Auswirkungen eines EPAs auf die westafrikanischen Staaten erörtert und in zehn Punkten die wichtigsten Streitpunkte erklärt und analysiert werden, an denen der Abschluss eines regionalen EPAs für Westafrika bis heute scheitert.

In einem letzten Schritt zeigt die vorliegende Studie verschiedene Szenarien auf, wie die Zukunft Westafrikas in den EPA-Verhandlungen aussehen könnte.

Um der Gefahr einer europazentrischen Sichtweise entgegenzuwirken, liegt ein besonderes Augenmerk auch auf den Stimmen der AKP-Staaten. So wurde, wo möglich, auch auf Forschungsliteratur aus den AKP-Staaten zurückgegriffen. In gesonderten Interviews, die im Rahmen dieser Studie geführt wurden, kommen zudem der für Luxemburg zuständige Botschafter von Burkina Faso sowie die zivilgesellschaftliche Organisation *Association de Recherche et de Formation Agro-écologique* (ARFA) zu Wort.

---

(2) LDCs sind Entwicklungsländer, die nach einer sozialökonomischen Klassifizierung der Vereinten Nationen zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Erde zählen.

# 1. Evolution und Stand der EPA-Verhandlungen

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und den AKP-Staaten (Afrika-Karibik-Pazifik) blicken auf eine lange Tradition zurück. Bereits mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 wurde der Grundstein für eine wirtschaftliche Kooperation gelegt. Dies geschah damals vor allem auf Druck von Frankreich, das den Ausschluss seiner afrikanischen Kolonien aus dem Wirtschaftsraum der Europäischen Gemeinschaft fürchtete. Primäres Ziel dieser Kooperation war es, den Zugang zu Rohstoffen für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sicherzustellen. Mit dem politischen Umbruch der darauffolgenden Jahre, der die Unabhängigkeit der europäischen Kolonien zur Folge hatte, war auch eine Neuausrichtung der Beziehungen zwischen Europa und seinen ehemaligen Kolonien vonnöten.

## 1.1. Die Vorgeschichte - Von Yaoundé bis Cotonou (1963-2000)

Dem neuen politischen Kontext nach der Unabhängigkeit der ehemaligen europäischen Kolonien trug erstmalig das 1963 von der EWG und 18 afrikanischen Staaten unterzeichnete Abkommen von Yaoundé Rechnung (Yaoundé I). Neben wirtschaftlichen Vereinbarungen wurde darin auch die finanzielle und technische Entwicklungshilfe vertraglich verankert und die Schaffung gemeinsamer Institutionen beschlossen. Nach fünf Jahren wurde das Abkommen 1968 dann um weitere fünf Jahre verlängert (Yaoundé II).

Das erklärte Ziel des Abkommens, die Wirtschaftsproduktion der afrikanischen Staaten zu diversifizieren und sie in den Weltmarkt zu integrieren, schlug dabei weitgehend fehl. Stattdessen blieben die kolonialen Wirtschaftsstrukturen größtenteils bestehen, was sich als Fortsetzung französischer Weltpolitik beschreiben lässt<sup>3</sup>. Mit der Einführung des *Generalized System of Preferences* (GSP) im Juli 1971 begann die EWG schrittweise, die bis dato festgeschriebenen Handelsvorteile auf beiden Seiten abzubauen. Fortan sollten diese den Entwicklungsländern nur noch über das GSP gewährt werden.

### Generalized System of Preferences (GSP)

Das GSP („generalisiertes System der Präferenzen“) bildet eine Ausnahmeregelung des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)<sup>4</sup>, das später in die Welt handelsorganisation (WTO) überführt wurde. Das GSP erlaubt WTO-Mitgliedern, ihre Zölle für Produkte der Entwicklungsländer zu senken, ohne diese Präferenzen entwickelten Ländern gewähren zu müssen. Dennoch sind viele Produkte der Entwicklungsländer (z.B. weiterverarbeitete Güter), die im Norden konkurrenzfähig wären, vom GSP ausgeschlossen.

Quelle: Germanwatch

(3) Vgl. Schmidt 1995.

(4) Die internationale Handelspolitik und Streitschlichtungsangelegenheiten erfolgen seit 1947 im Rahmen des GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Mit der Gründung der World Trade Organization (WTO) im Jahr 1995 wurde das Abkommen des Waren- und Rohstoffhandels (GATT) um das Dienstleistungsabkommen (GATS) sowie um die Bestimmungen des Patentschutzes (TRIPS) erweitert.



Mittlerweile hatte sich um die ehemaligen europäischen Kolonien eine Gruppe aus 46 Staaten gebildet, die unter der Bezeichnung „AKP-Staaten“ mit der EWG ein Folgeabkommen für Yaoundé II aushandelten. Mit dem daraus resultierenden Lomé-Abkommen von 1975 kam die EWG erstmals den Forderungen der Entwicklungsländer nach und gab das Prinzip der Reziprozität (Gegenseitigkeit) in Handelsfragen auf. Der freie Zugang für europäische Produkte zu den Märkten der AKP-Staaten wurde demnach aufgehoben, wohingegen die AKP-Staaten, mit Ausnahme verschiedener landwirtschaftlicher Produkte<sup>5</sup>, weiterhin freien Zugang zum europäischen Markt behielten. Man spricht dabei von sogenannten „asymmetrischen“ Handelsbeziehungen.

Im Gegenzug garantierten strenge Ursprungsregeln<sup>6</sup> (*Rules of Origin* - RoO) sowie eine Schutzklausel der EWG ein gewisses Maß an Kontrolle. Dieses Handelssystem war dabei nicht ausschließlich entwicklungspolitisch motiviert, sondern basierte ebenso auf rein ökonomischen Überlegungen und sollte die Versorgungssicherung Europas gewährleisten.<sup>7</sup> Die Folgeabkommen Lomé II und Lomé III brachten lediglich geringfügige Änderungen mit sich. Die Zahl der AKP-Staaten erhöhte sich während dieser Zeit auf 65 Länder. Ein Strategiewechsel war erst 1989 mit Lomé IV zu erkennen, mit dem die EWG Strukturanpassungsmaßnahmen einführte und damit den Vorgaben von Weltbank (WB) und Internationalem Währungsfonds (FMI) folgte.

#### Auszüge aus dem Cotonou-Abkommen

Art.1.: „Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.“

Art.2: „(...) en vue de la réalisation des objectifs du partenariat, les États ACP déterminent, en toute souveraineté, les stratégies de développement de leurs économies et de leurs sociétés (...)“

Art.8.: „Les parties mènent de façon régulière un dialogue global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels.“

Art.9.: „La coopération vise un développement durable centré sur la personne humaine, qui en est l'acteur et le bénéficiaire principal, et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'homme.“

Art.35.2: „(...) la coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des États ACP, considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur intégration dans l'économie mondiale.“

Die asymmetrischen Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten gerieten im Laufe der 90er Jahre, nicht zuletzt mit der Schaffung der Welthandelsorganisation (WTO) und ihrem Regelwerk im Jahr 1994, zunehmend in die Kritik. Die Angriffe gründeten vor allem darauf, dass die Beziehungen zwischen EU und AKP-Staaten nicht dem zentralen WTO-Prinzip der Nicht-Diskriminierung entsprachen, d.h. dass die EU den AKP-Staaten handelspolitische Vorzüge einräumte, die sie anderen

(5) Landwirtschaftliche Produkte fielen unter die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EWG.

(6) Die Ursprungsregeln klären, unter welchen Bedingungen ein Produkt einem Erzeugerland zugeordnet werden kann, da dies durch möglicherweise mehrere Produktionsschritte in unterschiedlichen Ländern zunächst nicht klar erkennlich ist. Die Ursprungsregeln verhindern somit, dass Waren, die nicht auf dem Territorium einer der Vertragsparteien produziert wurden, vom freien Marktzugang profitieren.

(7) Vgl. Schmidt 1995.

Entwicklungsländern, wie Ecuador, Thailand oder den Philippinen, verwehrt<sup>8</sup>. Unter anderem auch dieser Umstand bewegte die Europäische Kommission schließlich zu einer Revision ihrer Beziehungen mit den AKP-Staaten. Die Ergebnisse mündeten in einem 1996 veröffentlichten Grünbuch, das als Grundlage für das 2000 unterzeichnete und 2003 ratifizierte Cotonou-Abkommen diente.

Das Cotonou-Abkommen, das für eine Dauer von 20 Jahren (bis 2020) gilt, stellt in vielerlei Hinsicht eine Neuerung dar. Mit dem Abkommen wird der Kampf gegen die Armut als zentrales Element in den Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten etabliert. Dies soll durch einen umfassenden Ansatz erreicht werden, der aus drei Säulen besteht. Neben der Entwicklungszusammenarbeit und der politischen Zusammenarbeit wird dabei auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit integriert. Letztere sieht unter anderem vor, dass beide Seiten Anstrengungen unternehmen, „à conclure de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce.“ (CPA Art. 36.1). Die oben beschriebenen asymmetrischen Handelsbeziehungen sollen demzufolge durch gemeinsame, WTO-kompatible Freihandelsabkommen, den *Economic Partnership Agreements*, ersetzt werden. Diese Neuerung stellt einen entscheidenden Paradigmenwechsel dar: Die vormalige Asymmetrie in den Handelsbeziehungen unter den Lomé-Abkommen soll nun vom Prinzip der Reziprozität abgelöst werden, d.h. um ihren freien Marktzugang zur EU behalten zu dürfen, müssen die AKP-Staaten ebenso ihre Märkte weitgehend für EU-Exporte öffnen. Ein zentraler Punkt der angestrebten Abkommen ist dabei jedoch, dass sie sowohl der Entwicklung als auch der Vertiefung der regionalen Integration<sup>9</sup> der AKP-Staaten verpflichtet sind. Damit ist der Grundstein für die Verhandlungen der *Economic Partnership Agreements* gelegt.

#### Weiterführende Literatur:

■ Babarinde, Olufemi; Faber, Gerrit (2007): From Lomé to Cotonou: Business as usual? In: Bilal, Sanoussi; Grynberg, Roman (Hg.): Navigating new waters. A reader on ACP-EU trade relations. London: Commonwealth Secretariat, Bd. 1, S. 27–39.

## 1.2. Verlauf der Verhandlungen bis Dezember 2007

Das Cotonou-Abkommen sah für die EPA-Verhandlungen zwischen der EU und den verschiedenen AKP-Staaten, beziehungsweise AKP-Regionen, einen Zeitrahmen von September 2002 bis 31. Dezember 2007 vor, da mit diesem Datum eine Ausnahmeregelung der WTO (Waiver) auslief. Diese Ausnahmeregelung wurde nach zweijähriger Verhandlung 2001 im Kontext der Doha-Runde von den anderen WTO-Mitgliedern gewährt und erlaubte bis zum Abschluss der geplanten EPAs eine provisorische Weiterführung des Handelsregimes des Lomé-Abkommens, so dass die AKP-Staaten auch in dieser Phase ihren freien Zugang zu den Märkten der EU behalten konnten. Darüber hinaus sollte im Herbst 2006 eine Evaluation der angestrebten Abkommen durchgeführt werden. Gleichwohl ist die Unterzeichnung eines EPAs für keine Partei obligatorisch. Das Cotonou-Abkommen sah sogar explizit vor, dass im Falle von

---

(8) Eine ausführliche Darstellung zur WTO-Kompatibilität von EPAs findet sich unter Kap. 2.

(9) Regionale Integration ist ein Prozess, in dem Staaten einer regionalen Organisation beitreten und im Laufe der Zeit ihre Souveränität teilweise zugunsten der Verstärkung des Integrationsraumes abgeben. Im weiteren Sinne wird unter regionaler Integration eine politische, ökonomische, ökologische und institutionelle Vereinigung von geographisch benachbarten Staaten verstanden, die durch Verträge und Abkommen an Gültigkeit gewinnt. Aus handelspolitischer Perspektive wird die Schaffung eines größeren regionalen Marktes angestrebt. Auf eine Regional Trade Area kann eine Zollunion folgen, darauf ein Binnenmarkt und eine gemeinsame Währung, wie dies auch bei der EU verwirklicht wurde.

Nicht-LDCs<sup>10</sup>, die sich bis 2004 nicht in der Lage sehen, ein vollständiges EPA zu unterzeichnen, gemeinsam nach möglichen Alternativen gesucht wird: „la Communauté (...) étudiera toutes les alternatives possibles, afin de pourvoir ces pays d'un nouveau cadre commercial, qui soit équivalent à leur situation existante et conforme aux règles de l'OMC“ (CPA Art. 37.6).

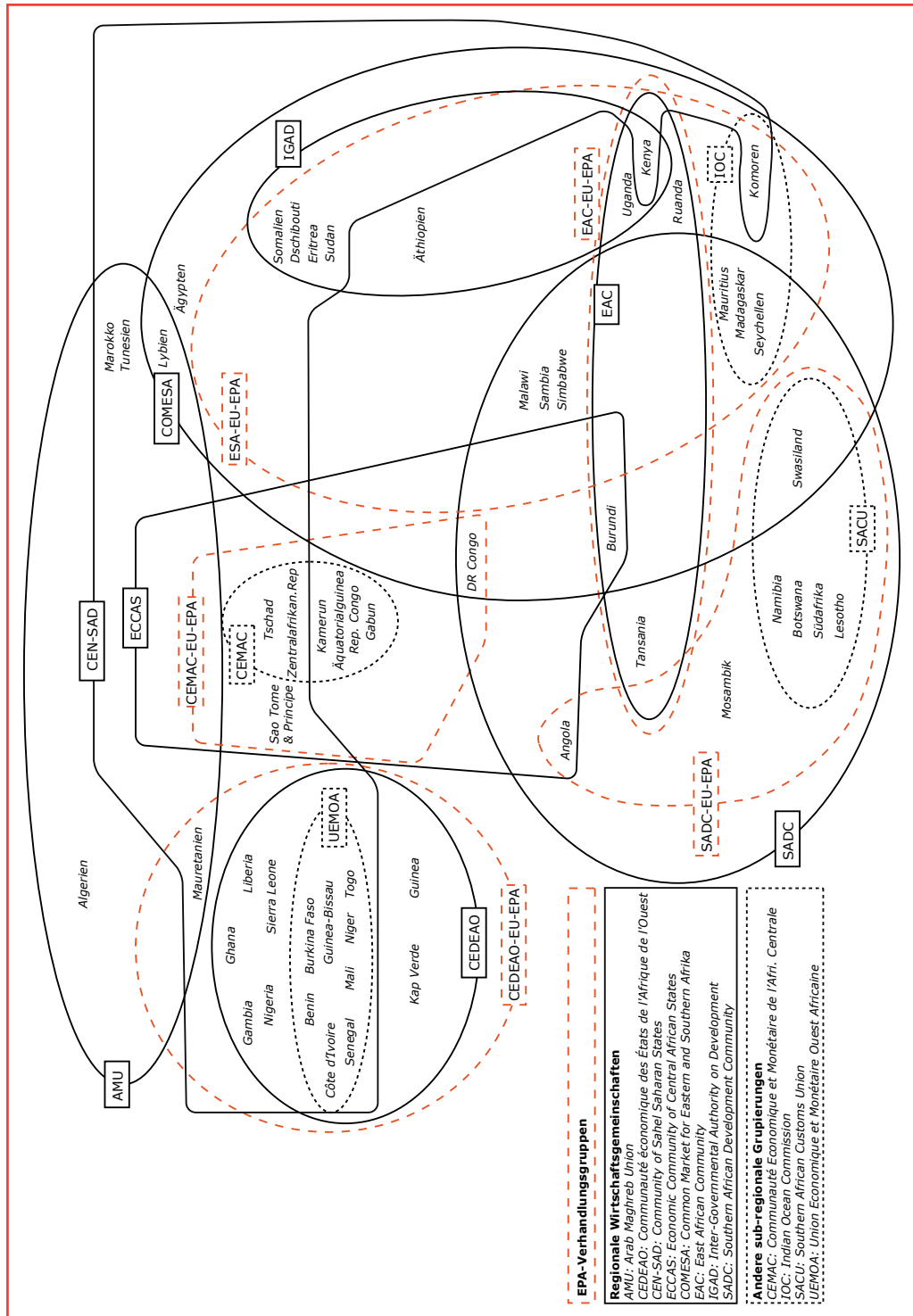


Abbildung 1: Regionale Integration in Afrika. (Quelle: Eigene Darstellung nach ECDPM September 2010)

(10) Entwicklungsländer, die nicht in die nach einer sozialökonomischen Klassifizierung der Vereinten Nationen definierten Gruppe der Least Developed Countries fallen.

Unter den beschriebenen Vorbedingungen wurden im September 2002 die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission<sup>11</sup> und den mittlerweile 79 AKP-Staaten aufgenommen. Ein erstes Problem stellte dabei die ungleiche Ausgangslage der Verhandlungspartner dar. Konnte die EU auf eine über 40 Jahre hinweg gefestigte Struktur zurückgreifen, mussten sich die AKP-Staaten hingegen erst zu Verhandlungsblocks zusammenfügen. Zwar gab es bereits diverse Regionalorganisationen, wie CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), UEMOA (Union économique et monétaire de l'Afrique centrale), SACU (Southern African Customs Union) oder CARICOM (Caribbean Community and Common Market), die Integration in diesen Zusammenschlüssen konnte jedoch als mitunter sehr gering bezeichnet werden. Ein zusätzliches Problem ergab sich aus der Tatsache, dass einige Staaten gleichzeitig Mitglied in mehreren Organisationen sind (Abbildung 1).

|               | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Export</b> | 37.825 | 41.641 | 42.886 | 54.147 | 38.783 |
| <b>Import</b> | 32.101 | 36.020 | 41.531 | 47.445 | 41.248 |

Tabelle 1: Außenhandel der EU mit den AKP-Staaten in Mio. EUR.

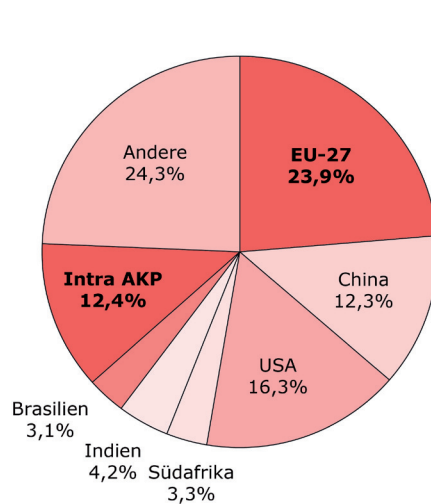


Abbildung 2: AKP-Handelsvolumen 2009 nach Ländern (Quelle: <http://ec.europa.eu/trade/> / 08.02.11).

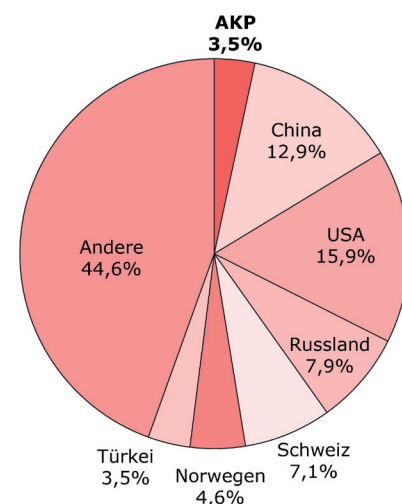


Abbildung 3: EU-Handelsvolumen (extra-EU27) 2009 nach Ländern (Quelle: <http://ec.europa.eu/trade/> / 08.02.11).

Darüber hinaus muss festgehalten werden, dass die EU für die AKP-Staaten überwiegend den wichtigsten Handelspartner darstellt (Abbildung 2). Umgekehrt ist der Anteil des EU-AKP-Handelsvolumen am gesamten EU-Außenhandel hingegen äußerst gering (Abbildung 3), was der EU folglich eine günstigere Verhandlungsposition einbringt, da für die EU der Handel mit den AKP-Staaten insgesamt weniger bedeutsam ist. Auch aufgrund der hier dargelegten Handelsbeziehungen sprechen wissenschaftliche Beobachter daher von einer „structural power“ der EU gegenüber den Entwicklungsländern.<sup>12</sup>

(11) Innerhalb der Europäischen Kommission sind für die Verhandlungen vor allem die Generaldirektionen für Handel sowie Entwicklungspolitik (DG Trade / DG Development) zuständig.

(12) Vgl. Orbie 2008.

## Phase I

Die AKP-Staaten konnten vor Beginn der Verhandlungen mit der EU durchsetzen, dass in einer ersten Phase bis Oktober 2003 die AKP-Staaten als Block mit der EU verhandeln sollten und erst in einer zweiten Phase die Verhandlungen mit den einzelnen Regionen fortgesetzt würden. Zu diesem Zeitpunkt manifestierten sich bereits deutliche Unterschiede in den Positionen der Verhandlungspartner. So strebten die AKP-Staaten zum Ende der ersten Phase eine Art „Rahmenabkommen“ an, das die Struktur und den groben Inhalt der zukünftigen regionalen EPAs festlegen sollte. Für die Europäische Kommission hingegen stellte die erste Phase lediglich eine Klärungsphase dar. Auch die Verhandlungsmandate von EU und AKP-Staaten ließen große Differenzen erkennen. Für die EU bestand das Hauptziel in einem schnellstmöglichen Abschluss WTO-kompatibler regionaler Freihandelsabkommen. Entwicklungsfragen standen hierbei erst an zweiter Stelle. Im Mandat der AKP-Staaten war hingegen ein generelles Unbehagen mit der Art und vor allem auch dem vorgesehenen Zeitplan der neuen Abkommen erkennbar. Unter anderem strebten die AKP-Staaten eine Modifizierung von Artikel XXIV des GATT<sup>13</sup> (*General Agreement on Tariffs and Trade*) an, der den Umfang von Freihandelsabkommen zwischen WTO-Mitgliedern regelt. Eine Lockerung dieses Artikels hätte die gesamten EPA-Verhandlungen flexibler gestalten können, wurde jedoch von der EU-Kommission stets abgelehnt. Zudem räumten die AKP-Staaten dem Ziel der vertieften regionalen Integration eine absolute Priorität ein. Die erste Verhandlungsphase endete schließlich mit einem allgemein gehaltenen gemeinsamen Bericht, der hauptsächlich die schon zu Beginn der Verhandlungen bestehenden Uneinigkeiten widerspiegelte und kaum Annäherung erkennen ließ.

## Phase II

Nachdem sich in der ersten Verhandlungsphase auf Basis der schon bestehenden Regionalorganisationen insgesamt sechs Verhandlungsblöcke herausgebildet hatten (Abbildung 1), konnten ab Ende des Jahres 2003 die offiziellen Verhandlungen mit den Regionen beginnen.<sup>14</sup>

Eine der zentralen Bedingungen für die geplanten regionalen Freihandelsabkommen ist die Öffnung der afrikanischen Märkte für EU-Importe. Der Grad dieser angestrebten Liberalisierung ist nach wie vor einer der größten Streitpunkte zwischen der EU und den Verhandlungsregionen. Darüber hinaus sah das Mandat der EU auch Bestimmungen vor, die über die Bedingungen für ein enggefasstes, WTO-konformes Freihandelsabkommen hinaus gehen. Dazu gehören auch die sogenannten „Singapore Issues“, d.h. die Öffnung des Dienstleistungssektors und des öffentlichen Beschaffungswesens sowie die Einführung eines Investitionsschutzabkommens. Das würde neben dem freien Güterhandel auch die Möglichkeit eröffnen, Dienstleistungen wie beispielsweise im Bereich Telekommunikation, Finanzwesen, Baugewerbe oder Transportwesen sehr viel einfacher und rechtlich abgesichert über nationale Grenzen hinweg anzubieten. Diese Themen wurden bislang von den Entwicklungsländern auf WTO-Ebene im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde abgelehnt, da sie befürchten, dass durch eine weitgehende Liberalisierung des Dienstleistungssektors die heimische Wirtschaft Schaden nehmen könnte.

Selbst wenn viele der strittigen Punkte in den Verhandlungen rein technischer Natur zu sein scheinen, haben sie mitunter große Auswirkungen auf die Wirtschaft der AKP-Staaten. Eine Gefahr der kontroversen Positionen von EU und AKP-Staaten liegt

---

(13) Für Erläuterungen zum GATT siehe Kap. 1.1.

(14) Beginn der Verhandlungen: Gruppe „Zentralafrika“ (CEMAC & Sao Tomé et Príncipe) und „Westafrika“ (CEDEAO & Mauretanien) Oktober 2003, Gruppe „Süd-Ost-Afrika“ (COMESA) Februar 2004, Gruppe „Karibik“ (CARIFORUM) April 2004, Gruppe „Südliches Afrika“ (SADC - ) Juli 2004, Gruppe „Pazifik“ (PACP) September 2004.

darin, dass es möglicherweise zu keinem Abschluss umfassender EPAs kommen könnte und so der Prozess der regionalen Integration auf halber Strecke zum Erliegen kommt. Eine genauere Analyse der umstrittenen Themen und ihrer Bedeutung für zukünftige EPAs erfolgt in Kapitel 3.

### Die kritische Situation Ende 2007

Der Bericht über die für 2006 vorgesehene Evaluation der Verhandlungen wurde schließlich im Mai 2007 verabschiedet. Der allgemeine Eindruck war jedoch, dass diese potentielle Chance, sich konstruktiv mit den festgefahrenen Positionen zu befassen, auf beiden Seiten kaum genutzt und der Bericht eher als lästig denn als hilfreich betrachtet wurde. Vielmehr war, auch aufgrund der beschriebenen Kontroversen zwischen der EU und den AKP-Staaten, bereits Anfang 2007 klar, dass die Deadline von Ende Dezember 2007 nicht einzuhalten war. Im Oktober 2007 stimmte die Europäische Kommission schließlich nach anfänglichem Widerstand zu, die Verhandlungen zu verlängern.

Gleichzeitig setzte der damalige EU-Handelskommissar Peter Mandelson die AKP-Staaten unter Zugzwang. Mitte 2007 erklärte er, dass die EU angesichts der auslaufenden WTO-Ausnahmeregelung gezwungen sei, ab dem 1. Januar 2008 wieder Einfuhrzölle auf AKP-Importe einzusetzen. Dies könne nur verhindert werden, indem bis Ende 2007 sogenannte Interimabkommen (Interim-EPAs) – auch genannt *stepping stone* oder *framework EPA* – abgeschlossen würden.

Diese Interim-EPAs weisen im Grunde alle wesentlichen Merkmale eines umfassenden EPAs auf, mit dem Unterschied, dass sie jeweils nur mit einzelnen Ländern abgeschlossen werden, anstatt, wie bei einem umfassenden EPA beabsichtigt, mit einer regionalen Gruppe an Ländern. Für alle *Least Developed Countries* (LDCs) unter den AKP-Staaten blieb diese unmissverständliche Drohung ohne Bedeutung, nachdem sie auf die schon bestehende Everything-But-Arms-Initiative (EBA) ausweichen konnten.

#### Everything But Arms (EBA)

EBA ist eine einseitige Initiative der EU, wodurch den Produkten der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) zoll- und quotenfreier Zugang zum EU-Markt gewährt wird. Allerdings sind Waffen davon ausgenommen, und für Bananen, Zucker und Reis gelten Übergangsregeln. Diese Initiative ist seit März 2001 in Kraft und damit Teil des EU-GSP-Regelwerks, das durch die sogenannte „Enabling Clause“<sup>15</sup> innerhalb der WTO legitimiert ist. Ein Nachteil sind die vergleichsweise restriktiven Ursprungsregeln.

Für alle Nicht-LDCs allerdings, die keinen Zugang zur Everything-But-Arms-Initiative haben, hätte der Verlust des freien Zugangs zum EU-Markt mehrheitlich ein wirtschaftliches Fiasko bedeutet. Sie wären automatisch unter das nächstgünstigste Handelsregime gefallen, in diesem Fall das *Generalized System of Preferences* (GSP), und hätten sich von einem Tag auf den anderen deutlich ungünstigeren Handelsbedingungen gegenüber gesehen.

Ein Land wie Namibia beispielsweise hätte Schätzungen zufolge in einem solchen Fall jährlich viermal mehr an Importzöllen an die EU zu zahlen gehabt, als es von dort an Entwicklungsgeldern erhält. Die Europäische Kommission beharrte gleichwohl

(15) Die „Enabling Clause“ sichert den Entwicklungsländern prinzipiell eine „besondere Behandlung“ (*Special and Differential Treatment – SDT*) im Rahmen der WTO zu.

auf ihrer kompromisslosen Haltung, auch wenn es handelspolitische Alternativen gegeben hätte, wie beispielsweise die Verbesserung des GSP oder die Beantragung einer Verlängerung des WTO-Waivers. Über diesen Hebel erreichte die EU, dass bis Ende 2007 schließlich 18 afrikanische Staaten (von 46 möglichen) in letzter Minute ein

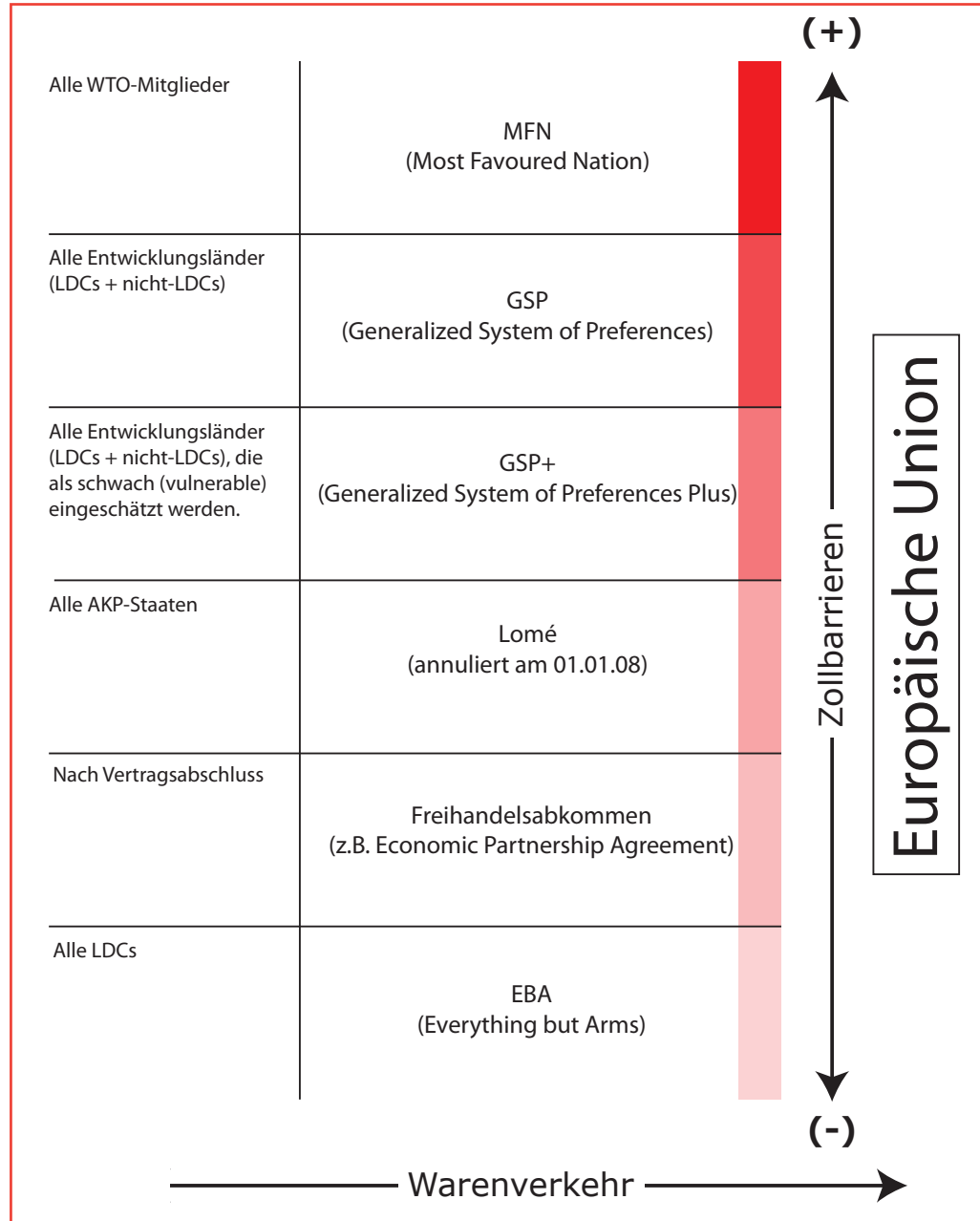


Abbildung 4: Verschiedene Handelsregime der Europäischen Union. Nachdem das Handelsregime unter den Lomé-Verträgen am 01. Januar 2008 auslief, konnten jene AKP-Staaten, die zu den LDCs (Least Developed Countries) gehören, die Initiative Everything but Arms (EBA) in Anspruch nehmen. Diese bietet gegenüber dem Lomé-Handelsregime einen besseren Marktzugang zur EU, jedoch ungünstigere Ursprungsregeln. Die AKP-Staaten, die nicht zu den LDCs gehören, fielen entweder auf das Generalized System of Preferences (GSP) zurück und mussten damit einen eingeschränkten Marktzugang zur EU hinnehmen, oder sie initiierten ein Freihandelsabkommen mit der EU (Interim-EPA/ EPA). Jedes Interim-EPA/ EPA beinhaltet allerdings auch eine eigene Marktöffnung gegenüber den EU-Exporten. Im Gegensatz dazu sind die Handelsregime GSP, GSP+ und EBA „asymmetrisch“, d.h. die AKP-Staaten können auf EU-Exporte weiterhin Zölle erheben. (Quelle: Eigene Darstellung)

Interim-EPA initiierten<sup>16</sup>, das sich ausschließlich auf den Güterhandel bezog. Wie anzunehmen war, finden sich darunter alle afrikanischen Nicht-LDCs, mit Ausnahme der ölexportierenden Länder (Kongo, Gabun, Nigeria). Die Vertragstexte dieser Interim-EPAs wurden dabei zumeist einseitig von der Europäischen Kommission vorgegeben und konnten aufgrund der Zeitnot bis zur Frist Ende 2007 seitens der AKP-Staaten kaum modifiziert werden.<sup>17</sup>

Den Interim-EPAs wurde in aller Regel aus rein wirtschaftlichen Zwängen zugestimmt, d.h. um den freien Zugang zum EU-Markt nicht zu verlieren, und nicht aus der Überzeugung, dass ein Interim-EPA für die Entwicklung des eigenen Landes von Vorteil sei. Hauptsächlich ging es dabei um die Erhaltung von Handelspräferenzen einzelner Güter wie Bananen (Kamerun, Côte d'Ivoire), Zucker (Mauritius), Rindfleisch (Namibia) oder Fischereiprodukte (Seychellen, Mauritius).

| Das <i>Generalized System of Preferences</i> (GSP) gewährt den 176 Entwicklungsländern unilaterale Handelspräferenzen gegenüber der EU. Dabei wird unterschieden zwischen einem Standard-GSP, das allen Entwicklungsländern zugänglich ist, sowie zwei Varianten, die die spezifischen Entwicklungsanforderungen bestimmter Länder miteinbeziehen (GSP+ und EBA), jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt werden. Das aktuelle GSP ist gültig vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2011. |   |   |  |
|---|---|---|--|
|   | Standard-GSP  | GSP+  | EBA  |
| Notwendige Kriterien  | <u>Entwicklungsland</u><br>→ von der WB über mind. 3 Jahre hinweg nicht als <i>high income country</i> klassifiziert  | „vulnerable country“<br>→ von der WB über mind. 3 Jahre hinweg nicht als <i>high income country</i> klassifiziert<br>5 größte Importsektoren, die unter GSP fallen > 75% der gesamten Importe unter GSP<br>Unterzeichnung, Ratifizierung und Implementierung von 26 Konventionen zu Arbeitsstandards, Menschenrechten, Nachhaltigkeit und Guter Regierungsführung | LDCs<br>→ nach Klassifizierung der Vereinten Nationen  |
| Ursprungsregeln   | Für alle Varianten gleich (EC Regulation 314/2007).   |   |  |
| Betroffene Produkte   | 6244 Produkte<br>„Nicht-sensible Produkte“ (mit Ausnahme von Agrarprodukten) = zollfrei (ca. 3200)<br>„Sensible Produkte“ = Zollsenkung unter den MFN-Standard der WTO; zwischen 3,5% und 30% | 6336 Produkte<br>fast ausnahmslos zollfrei  | 7140 Produkte<br>alle zoll- und quotenfrei (DFQF) mit Ausnahme von Waffen und Munition<br>Übergangsfrist für Zucker (bis September 2012) |
| Anwendung   | automatisch   | Länder müssen Antrag stellen (zu festgelegten Fristen)  | automatisch  |

Tabelle 2: Das *Generalized System of Preferences*. Quelle: Gekürzte Darstellung nach Bilal/Ramdoe 2010.

(16) Unterzeichnet wurden die initiierten Interim-EPAs allerdings, wenn überhaupt, erst ab Ende 2008 (siehe Annex 1). Der gängige Prozess zum Abschluss derartiger Abkommen führt über die Einzelschritte Initiierung, Unterzeichnung, Ratifizierung durch ein nationales Parlament und schließlich Implementierung des Abkommens.

(17) Dies ist zusätzlich relevant, da die bestehenden Vertragstexte der Interim-EPAs zumeist als Ausgangspunkt für alle weiteren Verhandlungen verwendet werden; vgl. Bilal/Stevens 2009.



Auch mit den Ländern, die Ende 2007 ein Interim-EPA initiiert hatten, sollten in 2008 die Verhandlungen zu umfassenden EPAs auf regionaler Ebene fortgesetzt werden. Dies alles mit dem Ziel, die Interimabkommen baldmöglichst durch umfassende EPAs ersetzen zu können. Die Europäische Kommission garantierte fortan lediglich den Staaten, die ein Interim-EPA initiiert hatten, einen zoll- und quotenfreien (*duty-free quota-free; DFQF*) Zugang für Importe<sup>18</sup>. Seit 2008 exportieren somit die AKP-Staaten, mit Ausnahme der Karibik-Region, die bereits ein umfassendes EPA abgeschlossen hat, in die EU unter drei verschiedenen Handelsregimen (Abbildung 5).

Nicht unwichtig ist dabei auch die Tatsache, dass nun de facto eine Reihe von bilateralen Abkommen anstelle regionaler Abkommen initiiert wurden. Im Ergebnis kritisch muss dabei gesehen werden, dass die mit einem Mal unterschiedlichen Handelsbedingungen innerhalb einer Region eine weitere Spaltung eher zu verstärken drohen und dem erklärten Ziel einer vertieften regionalen Integration deutlich entgegenstehen. Die interne Einigung auf ein gemeinsames regionales Abkommen wurde dadurch in den Regionen noch zusätzlich erschwert.

### 1.3. Verlauf der Verhandlungen seit 2008

Wie zu erwarten war, setzte sich die Diskussion um die strittigen Themen der EPAs in 2008 weiter fort. So identifizierten beispielsweise die Handels- und Finanzminister der Afrikanischen Union auf einem Treffen im April 2008 in Addis Abeba verschiedene kritische Aspekte in den initiierten Interim-EPAs, die ihrer Meinung nach dem Abschluss entwicklungsorientierter EPAs entgegenstünden. Auf AKP-Ebene wurden ähnliche Bedenken in einer Erklärung des AKP Council im Juni 2008 und auf dem Gipfel der AKP-Staatsoberhäupter in Accra im Oktober 2008 geäußert.

Auch einzelne Länder meldeten sich zu Wort. So übermittelten Angola, Namibia und Südafrika beispielsweise in einem Brief an die EU-Mitgliedsländer ihre Sorge bezüglich dem Inhalt des initiierten Interim-EPA der SADC-Region (südliches Afrika). Doch Kritik kam nicht nur von Seiten der AKP-Staaten. In einem Brief vom 7. November 2008 an die damalige Handelskommissarin Catherine Ashton legten die Entwicklungsminister von drei EU-Mitgliedstaaten, Dänemark, Irland und den Niederlanden, die Dringlichkeit eines Strategiewechsels innerhalb der EU dar (siehe Seite 18).

In ähnlicher Weise äußerte sich auch immer wieder das Europäische Parlament. So forderte es beispielsweise in einer Resolution vom 5. Februar 2009<sup>19</sup> von der Kommission, das beschädigte Vertrauensverhältnis zwischen den AKP-Staaten und der EU wiederherzustellen und die AKP-Staaten als gleichwertige Partner anzuerkennen. Es machte weiterhin darauf aufmerksam, dass bestehende Interim-EPAs, die sich nicht auf eine gesamte Verhandlungsregion beziehen, eine eindeutige Gefahr für die Vertiefung der regionalen Integration darstellen und forderte die Kommission dazu auf, dieses Problem entschiedener zu berücksichtigen und die AKP-Staaten diesbezüglich zeitlich nicht unter Druck zu setzen.

In Reaktion auf die starken Vorbehalte von AKP-Staaten und teilweise Akteuren aus der EU selbst gegenüber dem laufenden Verhandlungsprozess zeigte sich die Europäische Kommission bereit, kritische Aspekte im Hinblick auf umfassende EPAs neu zu verhandeln und insgesamt mehr Flexibilität zu zeigen. Dies machte u.a. die ehemalige EU-Handelskommissarin Ashton bei verschiedenen Gelegenheiten deutlich:

---

(18) Das DFQF-Regime weist ähnliche Bedingungen wie das Handelsregime unter dem Cotonou-Abkommen auf. Vom zoll- und quotenfreien Zugang ausgenommen sind Reis und Zucker.

(19) Vgl. Europäisches Parlament 2009.

„All issues tabled during negotiations, contentious or otherwise, are open for discussion. That’s why EU and ACP negotiators are regularly re-examining provisions in the interim agreements as well as exploring new areas, such as services, that were not included in the 2007 deals.” (Ashton 2009)

2009 wurden dann auch tatsächlich einige der umstrittenen Inhalte der Interim-EPAs neu verhandelt. Auf diese Weise versuchte die Europäische Kommission, Länder, die ein Interim-EPA initiiert hatten, zu einer Unterzeichnung desselben zu bewegen. Kritisch kommentierten AKP-Vertreter dabei vor allem die erneute Druckausübung seitens der Europäischen Kommission sowie die Tatsache, dass die neu ausgehandelten Punkte, die aus Sicht der AKP-Staaten eine Verbesserung darstellten, lediglich für zukünftige umfassende EPAs gelten sollten und nicht bereits in die bestehenden Interim-EPAs aufgenommen würden, wie das viele der beteiligten Staaten forderten.<sup>20</sup>

**Auszug aus dem Brief der Entwicklungsminister von Dänemark, Irland und den Niederlanden an die damalige EU-Handelskommissarin Catherine Asthon (7. November 2008):**

“we have much to do to ensure that EPAs genuinely live up to the goals formulated in the Cotonou Partnership Agreement. We therefore need to ensure that EPAs will actively support regional integration and contribute to a regulatory framework that will stimulate economic development.

If we are to succeed in this, we must be prepared to show more flexibility towards the countries and regions concerned in the next rounds of negotiations. In May of this year, the European Council already underlined how important it is to take a flexible approach to the transition from interim agreements to regional Economic Partnership Agreements and called on the Commission to make full use of the flexibility and asymmetry permissible under current WTO law so as to reflect the different development levels and development needs of the ACP countries and regions.

Judging by the vast majority of reactions received from the ACP over recent weeks and months, it is clear that as yet no sufficient degree of consensus has been achieved on the disputed negotiating issues as to allow negotiations to be brought to a successful conclusion. We would therefore like to urgently appeal to the Commission to make full use of all the flexibility available to us under current WTO law and to actively display that flexibility in current negotiations.” (zit. nach Bilal/Stevens 2009)

Der neue EU-Handelskommissar Karel De Gucht kündigte zu Beginn seiner Amtszeit im Februar 2010 einen „open and flexible approach“ bezüglich der EPA-Verhandlungen an und stufte den Abschluss umfassender EPAs als eine absolute Priorität für die EU ein. In ihrem „Reflection Paper“ vom Oktober 2010 sah die Kommission einen Abschluss umfassender regionaler EPAs mit der *East African Community* (EAC), Westafrika und der SADC-Region bis Ende 2010 noch in greifbarer Nähe. Schon kurze Zeit später wurde jedoch klar, dass aufgrund anhaltender Divergenzen bis Ende 2010 kein einziges weiteres EPA unterzeichnet werden würde. Darüber hinaus steckte der Prozess der Implementierung des einzigen bis dato unterzeichneten umfassenden EPAs mit der Karibik seit 2008 in seinen Anfängen fest.

---

(19) Vgl. *Europäisches Parlament 2009*.

(20) Vgl. *South Centre 2010*.

Im Vorfeld des Afrika-EU-Gipfels in Tripolis Ende November 2010, zeigte sich erneut, wie angespannt die Lage bezüglich der EPA-Verhandlungen mittlerweile ist. In ihrer gemeinsamen *Kigali Declaration* erklärten sich die Handelsminister der Afrikanischen Union tief besorgt über die Druckausübung seitens der EU (vgl. folgendes Kapitel) und forderten von den Europäern „more sense of understanding and flexibility in the EPA negotiations“ (Afrikanische Union 2010). Auf dem Gipfel selbst wurden die EPAs zwar diskutiert, Berichten zufolge jedoch in Abwesenheit des dafür zuständigen europäischen Handelskommissars De Gucht. In der Abschlusserklärung des Gipfels kam man in Sachen AKP-EU-Handel und EPAs über allgemeine Absichtserklärungen und den Verweis auf die neue *Joint Africa-EU Strategy* nicht hinaus. Entsprechend wurden alle laufenden Verhandlungen auf 2011 vertagt.

#### Weiterführende Literatur:

■ Einen stets aktuellen Überblick über die laufenden Verhandlungen geben die Trade Negotiation Insights des European Centre for Development Policy Management (ecdpm), verfügbar unter <http://www.ecdpm.org/>

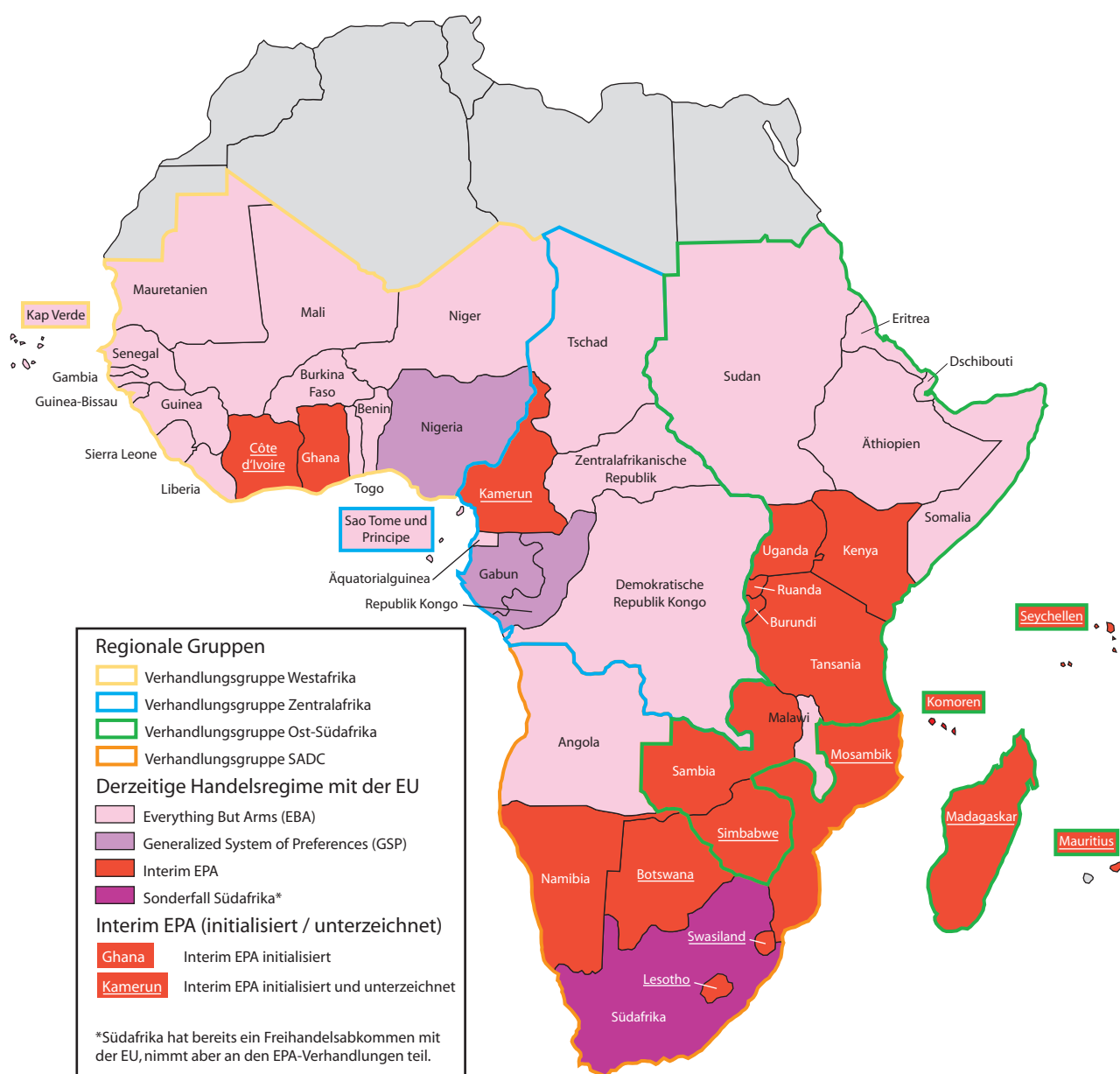


Abbildung 5: Derzeitiger Stand der EPA-Verhandlungen zwischen der EU und den afrikanischen AKP-Staaten (Februar 2011). Quelle: Eigene Darstellung nach <http://ec.europa.eu/trade>.

## 1.4. Politische Druckausübung im Rahmen der Verhandlungen

### Auszug aus dem Cotonou-Abkommen (Art.2)

„La coopération ACP-CE [...] s'exerce sur la base des principes fondamentaux suivants:

- l'égalité des partenaires et l'appropriation des stratégies de développement [...]
- le rôle central du dialogue et le respect des engagements mutuels [...]

Das Cotonou-Abkommen legt in Artikel 2 unmissverständlich fest, dass das Verhältnis zwischen der EU und den AKP-Staaten auf den Prinzipien von Partnerschaft, Dialog und gegenseitigem Respekt gründet. Dies wird auch in der Bezeichnung der neuen Abkommen – *Economic Partnership Agreements* – aufgegriffen.

Nichtsdestoweniger wurde der Europäischen Kommission immer wieder vorgeworfen, vor allem im Vorfeld der Initiierung der Interim-EPAs 2007, ihre politische und wirtschaftliche Dominanz wiederholt missbraucht zu haben, um auf einzelne AKP-Staaten Druck auszuüben, damit diese einem Interim-EPA zustimmen.

In zahlreichen Fällen beschwerten sich AKP-Verhandlungsführer zum Teil öffentlich über das als taktlos bezeichnete Verhalten der Kommission. Im Rahmen einer Studie im Auftrag von ICCO gaben acht von dreizehn interviewten AKP-Verhandlungsführern an, „the EC did not listen to ACP concerns or proposals“. Elf erklärten, „that they have been put under pressure to negotiate trade-related issues by the European Commission“ (Weller 2008). In ähnlicher Weise meldeten sich auch viele Staatsoberhäupter und Minister aus den AKP-Staaten zu Wort. So bedauerte das Ministerielle Komitee der CEDEAO am 17. Dezember 2007 offiziell den Druck, der von Seiten der Europäischen Kommission ausgeübt wurde.<sup>21</sup> Der AKP-Ministerrat sah sich in seiner Erklärung vom 13. Dezember 2007 ebenfalls zu drastischen Worten gezwungen:

„[...] Ministers deplore the enormous pressure that has been brought to bear on the ACP States by the European Commission to initial the interim trade arrangements, contrary to the spirit of the ACP-EU partnership.

Ministers observed that the recent statements and pronouncements made by European Commission to the media and other fora, are at variance with the demands being made to the ACP negotiating regions and States. Ministers observed that European Union's mercantilist interests have taken precedence over the ACP's developmental and regional integration interests. [...]“ (ACP Council of Ministers 2007)

In verschiedenen Fällen drohte die Kommission einzelnen Ländern damit, dass sie ihren präferentiellen Marktzugang ab 2008 verlieren würden, sollten sie nicht auf die gestellten Bedingungen eingehen. So reagierte die Kommission beispielsweise auf den Vorschlag der CEDEAO-Verhandlungsgruppe, die Verhandlungen um weitere drei Jahre zu verlängern, mit einer deutlichen Warnung:

„[...] the only tariff regime that will be in place on 1 January 2008 will be the GSP. The exports of the West African non-LDCs to the EU will be seriously affected. More than

---

(21) Vgl. Bilal/Stevens 2009.

□ 1 billion of non-LDC exports to the EU, or 9.5 per cent of their total exports, will be submitted to higher tariffs, and will face direct competition with exports from other developing countries.” (Europäische Kommission zit. nach Griffith/Powell 2007)

Verschiedentlich wurde zudem bemängelt, dass die Europäische Kommission den Druck auf die AKP-Staaten dazu nutzte, die „Singapore Issues“ wieder in die Verhandlungen einzubringen, obwohl deren Verhandlung von den AKP-Staaten größtenteils abgelehnt wurde.

In Reaktion auf diese Haltung der Kommission sah sich das *UK Parliament's International Development Committee* dazu veranlasst, kritisch Stellung zu nehmen: „We remain concerned that the EU is abusing its position in the partnership to persuade the ACP countries that the New or Singapore Issues are for development and by implying that there may be penalties if they reject them.” (zit. nach Griffith/Powell 2007).

Die Europäische Kommission verletzt damit einerseits ein zentrales Prinzip des Cotonou-Abkommens, das besagt, dass die AKP-Staaten selbst eine angemessene Entwicklungsstrategie für sich festlegen (CPA Art. 2). Andererseits sind diese Aussagen Hinweis auf eine doppelte Rhetorik der Europäischen Kommission, die nach außen hin vergleichsweise moderat auftritt und eine Druckausübung auf die AKP-Staaten immer wieder bestritten hat.<sup>22</sup> Die zahlreichen Aussagen und Zitate in verschiedenen Veröffentlichungen<sup>23</sup> belegen – neben den hier zitierten Äußerungen – eher das Gegenteil.

Dass sich die Ausübung von Druck auch nach der angespannten Situation 2007 weiter fortsetzte, zeigt die im November 2010 verabschiedete *Kigali Declaration* der Afrikanischen Union (AU), die im Vorfeld des AU-EU-Gipfels in Libyen diesbezüglich große Besorgnis erkennen lässt:

„We, Ministers of Trade of the Member States of the African Union [...] express our deep concern about the pressure exerted by the European Commission on some countries and Regions to sign the interim EPAs, thus prejudicing the progress made in the negotiation process.“ (Afrikanische Union 2010)

#### Weiterführende Literatur:

■ Griffith, Mari; Powell, Sophie (2007): Partnership under pressure. An assessment of the European Commission's conduct in the EPA negotiations. Herausgegeben von Action Aid, Cafod, Christian Aid, Tearfund und Tradecraft. Online verfügbar unter <http://tilz.tearfund.org/webdocs/Website/Campaigning/Policy%20and%20research/EPAs%20report%20web2.pdf>

---

(22) Vgl. Bilal/Stevens 2009.

(23) Vgl. Bilal/Stevens 2009; Griffith/Powell 2007; Weller 2008.

## 2. Theoretischer Rahmen: Cotonou-Abkommen und WTO-Kompatibilität

Vor der genaueren Analyse einzelner Aspekte der *Economic Partnership Agreements* muss zunächst geklärt werden, vor welchem theoretischen Hintergrund die Abkommen verhandelt werden. Das im Jahr 2000 in Kraft getretene *Cotonou Partnership Agreement* (CPA), kurz Cotonou-Abkommen, stellt einen der beiden theoretischen Kerne der neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen dar, weil die EU und die AKP-Staaten darin weitgehend festgelegt haben, wie die EPAs schlussendlich auszusehen haben. Der zweite theoretische Kern liegt im Regelwerk der WTO. Denn die bisherige Inkompatibilität der Handelsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten mit den WTO-Regeln war mit einer der Hauptgründe für die Entscheidung, neue Abkommen überhaupt erst zu verhandeln.

Der *European Consensus on Development*, der im Dezember 2005 von der Europäischen Kommission, dem Parlament und dem Rat beschlossen wurde, legt zum ersten Mal in der fünfzigjährigen Geschichte der europäischen Entwicklungszusammenarbeit gemeinsame Prinzipien fest, auf deren Grundlage die EU und ihre Mitgliedstaaten sich verpflichten, ihre jeweilige Entwicklungspolitik „im Geiste der Komplementarität“ fortan umzusetzen. Zum Thema Handel heißt es darin unter anderem: „Developing countries should decide and reform trade policy in line with their broader national development plans“ (EU zit. nach Nixon 2007). Diese Aussage bekräftigt einmal mehr eines der zentralen Prinzipien des Cotonou-Abkommens, das für die Verhandlungen der EPAs den völkerrechtlich verbindlichen Rahmen darstellt. Die darin enthaltenen Vorgaben und Ziele, die bereits in Kapitel 1 verschiedentlich zitiert wurden, sind im Kasten Seite 23 nochmals zusammenfassend dargestellt.

### WTO-Kompatibilität

Als weitere Voraussetzung für den Abschluss der neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen gilt, wie bereits erörtert, die Kompatibilität mit den Regeln der WTO, da die bisherigen einseitigen Handelspräferenzen gegen diese verstoßen. Dabei geht es zuvorderst darum, dass Entwicklungsländer außerhalb der AKP-Staatengruppe (z.B. in Lateinamerika oder Asien) durch die Bevorzugung der AKP-Staaten diskriminiert werden. Des Weiteren müssen die zukünftigen EPAs, die ja im Kern Freihandelsabkommen sind, dem Prinzip der Reziprozität entsprechen.

Der Grund hierfür ist, dass Nord-Süd-Abkommen bislang nicht auf die „Enabling Clause“<sup>24</sup> des GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) anwendbar sind. Nord-Süd-Abkommen werden demnach behandelt wie normale Freihandelsabkommen zwischen Industrienationen und unterliegen daher im Warenssektor dem Artikel XXIV des GATT und im Dienstleistungssektor dem Artikel V des GATS (*General Agreement on Trade in Services*).<sup>25</sup>

Die EU tendiert dazu, die WTO nach außen als externen und vorgegebenen Faktor darzustellen. Tatsächlich wird das Thema der „WTO-Kompatibilität“ jedoch auf diese Weise oftmals strategisch dazu genutzt, die eigene Agenda voranzubringen.<sup>26</sup> Entgegen der EU-Rhetorik weisen die Bestimmungen der WTO nämlich generell ein großes Maß an Unbestimmtheit und interpretatorischem Spielraum auf. Beide Ver-

---

(24) Für Erläuterungen zur „Enabling Clause“ siehe Kap. 1.2.

(25) Vgl. Borrmann/Großmann/Koopmann 2005.

(26) Vgl. Orbie 2008.

### Kernpunkte der EPAs nach dem Cotonou-Abkommen (CPA)

**Entwicklung:** Die EPA-Verhandlungen müssen mit den übergreifenden Entwicklungszielen der AKP-Staaten und des Cotonou-Abkommens konform gehen. EPAs sind dabei keine reinen Handelsabkommen. Vielmehr sollen sie entwicklungsorientierte Handelsabkommen sein, die Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum in den AKP-Staaten befördern, was letztlich dem übergreifenden Ziel der Armutsbekämpfung dienen soll.

**Reziprozität:** Alle EPAs stellen im Kern Freihandelsabkommen dar, die stufenweise alle wesentlichen Handelsbarrieren zwischen den Vertragsparteien abbauen (CPA Art. 37.7). Dies ist eine nötige Voraussetzung, um EPAs im Einklang mit Artikel XXIV des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) WTO-kompatibel zu gestalten. Gleichzeitig bedeutet das ein völlig neues Element in den Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Die dem zugrundeliegende Annahme ist, dass eine Liberalisierung der AKP-Märkte den Wettbewerb innerhalb der AKP-Staaten stimuliert, was wiederum inländische und internationale Investitionen sowie eine Umstrukturierung der Wirtschaft zur Folge haben und langfristig zu Wachstum und Entwicklung führen soll. Zugleich heißt es, dass Flexibilität im WTO-Regelwerk wichtig sei, um den Entwicklungsstand der AKP-Volkswirtschaften und die Schwierigkeiten der AKP-Staaten bei der Erfüllung ihrer WTO-Verpflichtungen zu berücksichtigen (CPA Art. 39.3).

**Regionalisierung:** Das Cotonou-Abkommen verknüpft zukünftige Wirtschaftsbeziehungen eindeutig mit einer vertieften regionalen Integration der AKP-Staaten. Dies folgt der Überzeugung, dass die regionale Integration ein wichtiger Faktor für die weitere Integration in die Weltwirtschaft darstellt (CPA Art. 2; Art. 35.2). Die EU verpflichtet sich demzufolge, die Verhandlungen mit Regionalgruppen zu führen, sofern diese dazu in der Lage sind. Die Möglichkeit bilateraler Abkommen mit einzelnen Ländern wird damit zwar nicht explizit ausgeschlossen, jedoch auf Ausnahmefälle beschränkt.

**Differenzierung:** Das Cotonou-Abkommen stellt heraus, dass zukünftige Wirtschaftspartnerschaftsabkommen den verschiedenen Entwicklungsstand der Vertragsparteien zu berücksichtigen haben. Dies beinhaltet auch, dass bei den Verhandlungen der EPAs den AKP-Staaten ausreichend Flexibilität und Asymmetrie zugestanden wird. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf den *Least Developed Countries* (LDCs) sowie Klein-, Binnen- oder Inselstaaten, die als besonders ungeschützt gelten (CPA Art. 35.3).

handlungspartner (die überdies insgesamt einen großen Teil der WTO-Mitgliedsländer ausmachen) haben grundsätzlich die Möglichkeit, diesen Spielraum auszunutzen und entsprechend bei der WTO zu verteidigen (CPA Art. 37.8).

Eines der höchst kontrovers diskutierten Themen bezüglich der WTO-Regeln ist die Interpretation des Artikels XXIV des GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Dieser besagt, dass im Falle der Schaffung einer Freihandelszone die Handelsschranken für „annähernd den gesamten Handel“ („*substantially all trade*“) innerhalb einer „angemessenen Zeitspanne“ („*reasonable length of time*“) beseitigt werden müssen. Diese vage Formulierung wird jedoch nicht weiter definiert. Auch die Neuinterpretation der Vorschrift in der Uruguay-Runde der WTO (1986-1994) brachte lediglich das Ergebnis, dass die „angemessene Zeitspanne“ auf zehn Jahre festgelegt und die Möglichkeit geschaffen wird, diese Norm in - nicht näher spezifizierten - Ausnahmefällen zu überschreiten. Insbesondere in Bezug auf Entwicklungsländer, die prinzipiell bevorzugt behandelt werden („*Enabling Clause*“), liegen keine weiteren Interpretationen vor.

## Die Regeln der WTO

Ein zentrales Prinzip der WTO ist der Grundsatz der **Nichtdiskriminierung**. Darunter fällt

- das **Meistbegünstigungsprinzip** (*Most Favoured Nation Principle* - MFN): Handelsvorteile (z.B. Zollreduktion), die einem WTO-Mitglied gewährt werden, müssen für alle WTO-Mitglieder gelten (GATT Art. 3).
- das **Prinzip der Reziprozität** (Gegenseitigkeit): Zwischen zwei Handelspartnern dürfen keine einseitigen Handelspräferenzen bestehen.

**Ausnahmen** vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung:

- **Artikel XXIV des GATT**: Die Schaffung von Zollunionen und Freihandelszonen wird unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt. Das Prinzip der Reziprozität zwischen den Handelspartnern muss dabei eingehalten werden.
- **Teil IV des GATT**: Die Regeln des GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) werden für Entwicklungsländer angepasst. Das umfasst unter anderem die präferentielle Behandlung zugunsten der Entwicklungsländer („Enabling Clause“). Dies ist die Grundlage für das GSP.
- **GSP (*Generalized System of Preferences*)**: Das GSP erlaubt WTO-Mitgliedern, ihre Zölle für Produkte der Entwicklungsländer zu senken, ohne diese Präferenzen entwickelten Ländern gewähren zu müssen. Dabei dürfen die Entwicklungsländer untereinander jedoch nicht diskriminiert werden, d.h. was für ein Entwicklungsland gilt, muss auch für alle anderen gelten.

Unter WTO-Mitgliedern herrscht dabei weitgehend Konsens, dass eine Reform der geltenden WTO-Vorschriften für regionale und bilaterale Handelsabkommen notwendig ist.<sup>27</sup> Eine solche Reform ist im Zuge der seit 2001 laufenden Doha-Runde der WTO geplant, die sich auch mit den besonderen Anpassungsproblemen beschäftigen soll, mit denen Entwicklungsländer bei forcierter Marktöffnung konfrontiert sind. Sowohl die AKP-Staaten als auch die EU haben diesbezüglich Vorschläge erarbeitet, die sich jedoch inhaltlich deutlich unterscheiden. Borrmann/Großmann/Koopmann (2005) vertreten in ihrer Studie im Auftrag der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) die Einschätzung, dass es wenig wahrscheinlich sei, dass im Rahmen der Doha-Runde der WTO in dieser Sache eine substantielle Reform zustande komme. Eher sei zu erwarten, so die Autoren der Studie, dass über den Weg der institutionalisierten Streitschlichtung der WTO das Regelwerk fallweise neu bestimmt werde. Die Chance der EPAs liegt folglich darin, durch eine Verteidigung der EPAs gegenüber der WTO für eine entwicklungsländerfreundliche Interpretation des Artikels XXIV GATT zu werben – natürlich nur, sofern die EPAs am Ende auch entwicklungs-freundlich ausgestaltet sind.

### Weiterführende Literatur:

- Borrmann, Axel; Großmann, Harald; Koopmann Georg (2005): Die WTO-Kompatibilität der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Herausgegeben von Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). Online verfügbar unter <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0782.pdf> .

---

(27) Vgl. Borrmann/Großmann/Koopmann 2005.



### 3. Der Fall Westafrika

„When we are asked to open our borders to allow in products from the north without any customs barriers, without taxes, it's almost like declaring nuclear war on us.” (Bacar Dia, senegalesischer Informationsminister, zit. nach Bilal/Stevens 2009)

Wie aus den vorangegangenen Kapiteln ersichtlich wurde, sind viele der zentralen Themen hinsichtlich der laufenden EPA-Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten für annähernd alle Verhandlungsgruppen von prinzipieller Relevanz. Nachdem man bei den AKP-Staaten jedoch von keiner homogenen Gruppe sprechen kann – allein die schiere Anzahl der darunter subsumierten 79 Länder macht dies klar –, weist jede Region ihre spezifische Problemlage auf. Die Region Westafrika ist für die luxemburgische Kooperations- und Handelspolitik von besonderer Bedeutung: Fünf der sechs afrikanischen Partnerländer Luxemburgs liegen in Westafrika (Burkina Faso, Kapverden, Mali, Niger, Senegal) und machen zusammen ein Drittel aller Mitglieder der westafrikanischen EPA-Verhandlungsgruppe aus.

Im Folgenden soll daher der Frage nachgegangen werden, unter welchen Ausgangsbedingungen die westafrikanischen Staaten in die EPA-Verhandlungen gingen, wo die Verhandlungen im Moment stehen und schließlich welche Szenarien für die Zukunft der Region Westafrika denkbar sind. Im Vordergrund stehen dabei die einzelnen Streitpunkte zwischen den Verhandlungsparteien, die zunächst allgemein und anschließend hinsichtlich der Situation in Westafrika erläutert werden.

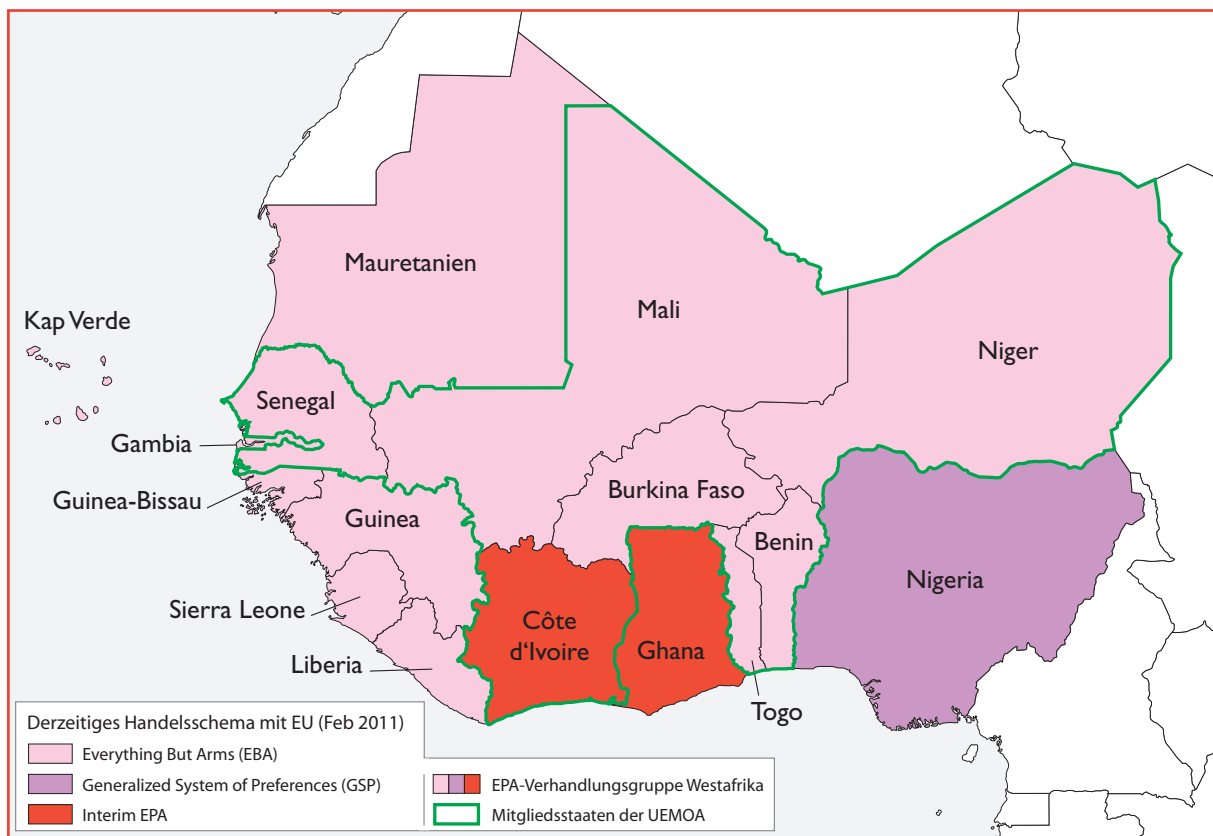


Abbildung 6: Derzeitige Handelsregime zwischen der EU und den Ländern der Gruppe Westafrika.

Bis heute ist kein umfassendes regionales EPA zwischen der EU und Westafrika abgeschlossen worden. Vielmehr weist die Region nach dem Auslaufen der WTO-Ausnahmeregelung Ende 2007 (siehe Kap. 1.2) ein Set verschiedener Handelsregime auf.

Um ihren freien Zugang zum EU-Markt zu erhalten, haben die beiden Nicht-LDCs Côte d'Ivoire und Ghana Ende 2007 ein Interim-EPA initiiert. Unterzeichnet hat bisher lediglich Côte d'Ivoire. In Ghana hingegen ist dies aufgrund anhaltender Differenzen mit der EU bis heute nicht passiert<sup>28</sup>. Beide Länder haben mit der Implementierung ihrer Interim-EPAs noch nicht begonnen.

Nigeria fiel ab 2008 als einziges westafrikanisches Land unter das GSP, da es kein Interim-EPA initiiert hatte. Die schlechteren Handelsbedingungen unter dem GSP konnte Nigeria unter anderem in Kauf nehmen, weil es in großen Mengen Erdöl exportiert und deshalb von Zollerhöhungen deutlich weniger betroffen ist. Alle restlichen Länder, ausnahmslos *Least Developed Countries* (LDCs), hatten die Möglichkeit, ab 2008 unter der von der EU gewährten Everything-But-Arms-Initiative für LDCs zu exportieren. Sie waren deshalb, anders als Côte d'Ivoire und Ghana, nicht dazu gezwungen, ein Interim-EPA zu initiieren. Prinzipielles Ziel der gesamten Verhandlungsgruppe Westafrika ist es jedoch nach wie vor, ein regionales und umfassendes EPA mit der EU abzuschließen. Dies gilt so auch für die LDCs. Da sich allerdings ihr Marktzugang zur EU durch ein EPA nur geringfügig verbessern würde, werden sie einem regionalen EPA vermutlich nur zustimmen, wenn das Abkommen von einem großzügigen Entwicklungsprogramm flankiert wird (PAPED, siehe Kap. 3.3.2).

## 3.1. Die Region Westafrika

Die EPA-Verhandlungsgruppe Westafrika besteht aus den 15 Staaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft CEDEAO (*Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*) plus Mauretanien. Acht Mitgliedsstaaten der CEDEAO bilden gleichzeitig die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA (*Union Economique et Monétaire Ouest africaine*).

Ein gemeinsames Charakteristikum Westafrikas ist seine hohe Armutsrate. Alle westafrikanischen Staaten mit Ausnahme von Nigeria, Ghana und Côte d'Ivoire zählen nach UN-Kriterien zur Gruppe der *Least Developed Countries* (LDCs). Das durchschnittliche reale Pro-Kopf-Einkommen der Region betrug 2009 lediglich 533 US\$<sup>29</sup>, alle sozialen Indikatoren liegen ausnahmslos unter dem Durchschnitt von Subsahara-Afrika. Nigeria ist mit einem realen BIP von 117.675 Mio US\$ (2009) die deutlich größte Volkswirtschaft Westafrikas und stellt damit gleichzeitig über die Hälfte der gesamten westafrikanischen Wirtschaft dar (CEDEAO: 196.422 Mio. US\$)<sup>30</sup>. Der politische Zustand der Region reicht je nach Land von offenen Konflikten am Rande eines Bürgerkriegs und Instabilität bis hin zu konsolidierten Demokratien.

### 3.1.1 Wirtschaftliche Struktur

Die Wirtschaft der westafrikanischen Staaten ist in der Regel kaum diversifiziert und vor allem auf Rohstoffe konzentriert. In allen Ländern hat die Land- und Viehwirtschaft nach wie vor eine große Bedeutung, in den Küstenländern (vor allem in Maure-

---

(28) Die Initiierung ist bisher ausreichend, um den präferentiellen Zugang zum EU-Markt nicht zu verlieren.

(29) Im Vergleich lag das PKE in Luxemburg 2009 bei 53.248 US\$; vgl. UNCTAD STAT, <http://unctadstat.unctad.org>.

(30) Vgl. UNCTAD STAT, <http://unctadstat.unctad.org>

tanien und Senegal) auch die Fischerei, in Mali und Mauretanien vor allem der Bergbau. Nigerias Wirtschaft wird von der Erdölförderung dominiert. Die Tatsache, dass die verarbeitende Industrie nur eine geringe Rolle spielt, macht die Region in hohem Maße abhängig von externen Faktoren wie klimatischen Bedingungen, Preisschwankungen auf dem Weltmarkt und der Politik von Handelspartnern.

Der intra-regionale Handel in der Region ist trotz Integrationsbemühungen relativ gering<sup>31</sup>. Gründe hierfür sind die zum Teil mangelnde Komplementarität unter den westafrikanischen Wirtschaftsstrukturen, die anhaltenden tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse<sup>32</sup> sowie die mangelnde Infrastruktur und hohe Transportkosten.

Der Außenhandel entwickelt sich nach offiziellen Statistiken seit 1996 überwiegend positiv. Die EU stellt, wie auch für die AKP-Staaten insgesamt, bis heute insgesamt den Haupthandelspartner für die westafrikanischen Staaten dar (Abbildungen 6 und 7). Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die USA als Handelspartner zunehmend bedeutender wird. Dies gilt ebenso für Länder wie Indien und Brasilien (bedeutende Importeure) oder China und Südkorea (bedeutende Exporteure).<sup>33</sup>

Trotz des großen Anteils von nigerianischem Erdöl an den regionalen Exporten, stellen die landwirtschaftlichen Exportgüter immer noch einen bedeutenden Anteil am Gesamtexport in die EU (31% für 2004). Gleichzeitig ist die Region auf den Import von Nahrungsmitteln angewiesen (16% aller EU-Importe für 2004). Vor allem im Bereich der Landwirtschaft ergibt sich für verschiedene Produkte eine Konkurrenzsituation zur EU.<sup>34</sup> Trotz Anstrengungen Westafrikas, sich mehr in den Weltmarkt zu integrieren, konnte die Region bisher kaum von der Entwicklung zur globalen Handelsliberalisierung profitieren. Der Anteil Westafrikas am Welthandel ist über die letzten 30 Jahre gesunken und kann heute als unbedeutend eingestuft werden. So machte 2004 der westafrikanische Handelsanteil der EU lediglich 1,25% des gesamten EU-Exports, bzw. 1,03% des gesamten EU-Imports aus.<sup>35</sup>

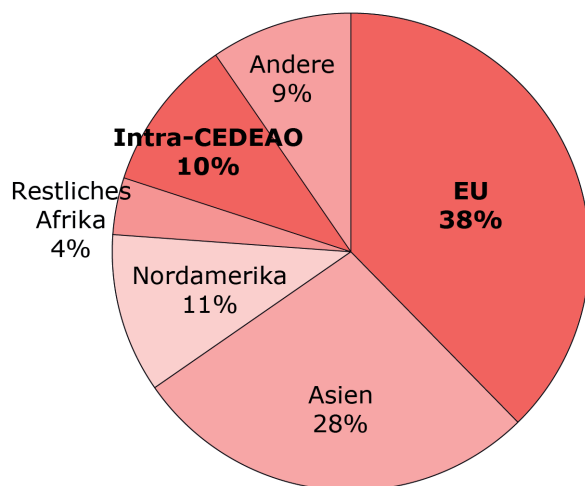


Abbildung 7: CEDEAO Importe 2008 nach Ländern. Gesamt: 59,2 Mrd. US\$ (Quelle: www.ecostat.org).

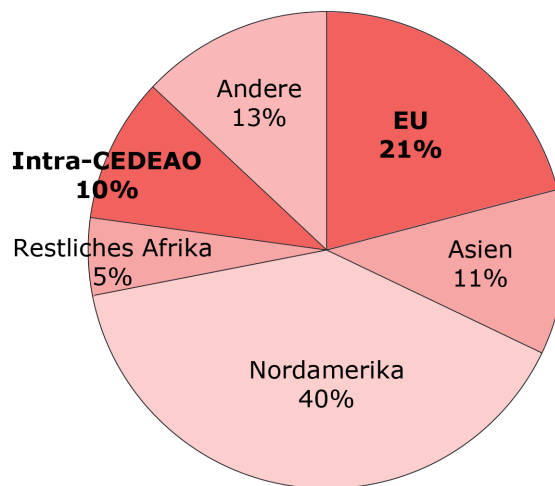


Abbildung 8: CEDEAO Exporte 2008 nach Ländern. Gesamt: 71,4 Mrd. US\$ (Quelle: www.ecostat.org).

(31) Der Anteil am Gesamthandel beträgt in den westafrikanischen Staaten nur ca. 15%. Nicht erfasst ist dabei der informelle grenzüberschreitende Handel.

(32) Zu den nichttarifären Handelshemmnissen zählen beispielsweise Mengenkontingente, sanitäre und phytosanitäre Qualitätsstandards (SPS) oder Subventionen.

(33) Vgl. Gérard/Bilal 2007.

(34) Vgl. Faucheux/Hermelin/Medina 2005.

(35) Vgl. Gérard/Bilal 2007

### 3.1.2. Regionale Integration

Die regionale Integration in Westafrika wird institutionell durch zwei Organisationen vorangetrieben: Die Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft CEDEAO und die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA, die im Idealfall im Rahmen eines EPA-Abschlusses unter dem Namen CEDEAO zu einer gemeinsamen westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion mit einem gemeinsamen Außenzoll verschmelzen sollen.

Die 1975 gegründete CEDEAO verfügt seit 2005 über eine gemeinsame Agrarpolitik (ECOWAP) und ist seit 2000 offiziell eine Freihandelszone, wenngleich diese in der Praxis nur in geringen Teilen umgesetzt wurde. Ein gemeinsamer Außenzoll ist seit mehreren Jahren in Planung, die Einführung wurde aber bisher immer wieder verschoben.

Die UEMOA wurde 1994 im Kontext der Abwertung der gemeinsamen Währung CFA-Franc<sup>36</sup> errichtet, ihre Ursprünge reichen jedoch zurück bis 1962<sup>37</sup>. Die UEMOA besteht aus den sieben französischsprachigen Staaten der ehemaligen CFA-Zone sowie Guinea-Bissau und weist einen tieferen Integrationsgrad auf als die CEDEAO. Seit 2000 ist die UEMOA eine Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll. Alle Mitglieder der UEMOA sind auch gleichzeitig Mitglieder in der CEDEAO.

Die Vertiefung der regionalen Integration in Westafrika ist zentral für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region. Dabei darf nicht vergessen werden, dass dieser Prozess sowohl politisch schwierig als auch äußerst zeitintensiv ist – zumal wenn dieser mit der Transitionsphase eines Freihandelsabkommens zusammenfällt, wie es mit einem regionalen EPA aktuell vorgesehen ist. Die sechs Gründungsstaaten der EU haben beispielsweise 11 Jahre gebraucht, um nach der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) eine Zollunion zu verwirklichen.<sup>38</sup> Und dies natürlich ohne gleichzeitig ein Freihandelsabkommen mit einem ökonomisch klar überlegenen Land aushandeln zu müssen. Bei der Verwirklichung des zukünftigen CEDEAO-Außenzolls ist es demnach entscheidend, dass die EU Westafrika größtmögliche Flexibilität zugesteht, was durch ihre Forderungen nach beispielsweise einer Stillstands-Klausel (siehe Kap. 3.3.5) eindeutig in Frage gestellt wird. Die in der Einleitung des Kapitels geschilderte momentane Fragmentierung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den westafrikanischen Staaten trägt ebenso wenig zu einer weiteren Integration bei. Zu den unterschiedlichen Handelsregimen kommt erschwerend hinzu, dass die Interimabkommen von Côte d'Ivoire und Ghana bezüglich ihrer Liberalisierungspläne nicht abgestimmt wurden, was sowohl die Implementierung erschwert als auch eine Einigung auf regionaler Ebene komplizierter gestaltet (siehe Kap. 3.3.1). Nicht zuletzt wurde bisher auch die Frage der Gemeinschaftsabgaben nicht gelöst. Westafrika fordert die Möglichkeit, wie bisher eine Gemeinschaftssteuer auf Importe in die CEDEAO-Zone erheben zu können, um die Finanzierung seiner Regionalorganisationen sicherzustellen<sup>39</sup>. Die Abgabe beträgt momentan maximal 1%, stellt damit aber 50% der Finanzierung von CEDEAO und UEMOA dar. Die Europäische Kommission hingegen möchte die Gemeinschaftsabgabe im Zuge der Liberalisierung abbauen.<sup>40</sup>

---

(36) Der CFA-Franc wurde 1945 von Frankreich in mehreren französischen Kolonien eingeführt und war seitdem an den französischen Franc, bzw. später an den Euro gebunden, was bis heute gilt.

(37) Im Jahr 1962 wurde der Vorgänger der Organisation unter dem Namen UMOA (Union monétaire ouest-africaine) gegründet.

(38) Vgl. Reichert et al. 2009.

(39) In ähnlicher Weise stammen auch die Eigenmittel der EU z.T. aus Import-Zöllen an den Außengrenzen.

(40) Vgl. Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation 2010.

## 3.2. Finanzielle Auswirkungen eines EPA

Eines der Hauptziele der *Economic Partnership Agreements* ist es, die wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Staaten voranzubringen, um so den materiellen Wohlstand in diesen Ländern anzuheben. Gleichwohl ist allen Beteiligten klar, dass sich eine positive wirtschaftliche Entwicklung nicht sofort und automatisch ab Unterzeichnung der Verträge einstellen wird. Zahlreiche Studien kommen zu dem Ergebnis, dass eine umfassende Marktöffnung gegenüber der EU für einen großen Teil der AKP-Staaten mit einem hohen Risiko verbunden ist.<sup>41</sup> Während die EU kaum negative Effekte zu fürchten braucht<sup>42</sup>, werden den AKP-Staaten gerade auf kurze Sicht deutliche Anpassungskosten entstehen, die nun im Folgenden erläutert werden sollen.

Die größten finanziellen Verluste ergeben sich aus dem Wegfall von Zolleinnahmen im Zuge der Liberalisierung des Güterhandels. Dies trifft besonders auf Länder zu, die ihren Staatshaushalt zu einem großen Teil aus Importzöllen speisen, wie das in Westafrika vor allem bei Gambia (34%) und den Kapverden (25%), aber auch Benin (18%), Senegal (18%), Togo (17%) oder Ghana (16%) der Fall ist. Nach Modellrechnungen entsteht somit durch den Abschluss eines EPAs ein Verlust von Staatseinnahmen in Höhe von 22% für Gambia und 20% für die Kapverden. Benin muss mit Ausfällen von 9% rechnen, Senegal mit 11%, Togo mit 8% und Ghana mit bis zu 12%.<sup>43</sup>

Um die hohen Anpassungskosten aufzufangen, wurde von der Gruppe Westafrika das gemeinsame Entwicklungsprogramm PAPED (*Programme de développement pour l'APE*) ins Leben gerufen, das mit Hilfe der EU finanziell ausgestattet werden soll (siehe Kap. 3.3.2). Auf längere Sicht müssen die Zolleinnahmenverluste allerdings durch Steuerreformen in den betroffenen Ländern ausgeglichen werden, beispielsweise durch eine höhere innerstaatliche indirekte Besteuerung. Dies setzt wiederum gut funktionierende Institutionen voraus – in vielen Entwicklungsländern keine Selbstverständlichkeit.

Die Autoren der erwähnten Modellrechnung schlagen zudem vor, die EPA-Verhandlungen erst nach dem Abschluss der Doha-Runde der WTO zu Ende zu bringen, um nachträgliche Kosten durch Anpassungen zu vermeiden. Mögliche Regelveränderungen, die auf WTO-Ebene vereinbart werden, könnten so direkt in die EPAs eingearbeitet werden. Mit Blick auf die festgefahrenen Verhandlungen bei der Doha-Runde ist die Machbarkeit dieses Vorschlags jedoch unsicher.

### Weiterführende Literatur:

■ Busse, Matthias; Borrmann, Axel; Großmann, Harald (2004): The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects. Final Report. Hamburg Institute of International Economics (HWWA). Online verfügbar unter <http://www.fes.de/cotonou/downloads/fesdownloads/conferencepapers/HWWA+EPA+STUDY+29.7.04.PDF> .

---

(41) Vgl. Borrmann/Großmann/Koopmann 2005.

(42) Vgl. Busse/Borrmann/Grossmann 2005.

(43) Vgl. Busse/Borrmann/Grossmann 2005; errechnet aus Daten von 2001.

### 3.3. Streitpunkte in den Verhandlungen

Bei der Analyse von Freihandelsabkommen, zumal wenn derart viele Staaten daran beteiligt sind, sitzt der Teufel oft im Detail. Neben der Tatsache, dass die „technischen“ Einzelheiten eines Abkommens in der Regel den Großteil der Verhandlungen ausmachen, darf ebensowenig vergessen werden, dass die konkrete Ausgestaltung einzelner Punkte mitunter große Auswirkungen auf die Wirtschaft der einzelnen Länder haben kann. Im April 2008 haben die Handels- und Finanzminister der Afrikanischen Union bei einem Treffen in Addis Abeba eine Liste verschiedener Themen als besonders kritisch für entwicklungsorientierte EPAs eingestuft.<sup>44</sup>

Angelehnt an diese Liste soll im Folgenden eine Auswahl der Themen näher analysiert und für die Region Westafrika anhand von Beispielen dargestellt werden. Grundlage dafür bilden zum einen die bereits bestehenden Interim-EPAs, da sie die einzigen rechtlich verbindlichen Formulierungen zu den verschiedenen Streitpunkten enthalten und zudem oft als Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen über umfassende EPAs zur Verfügung stehen. Zum anderen werden auch Aussagen und Dokumente herangezogen, die aus dem laufenden Verhandlungsprozess stammen. Über allem darf nicht vergessen werden, dass nur eine Einigung in den folgenden Streitpunkten dazu führen kann, dass in naher oder ferner Zukunft und aller bisheriger Verwerfungen zum Trotz doch noch umfassende EPAs abgeschlossen werden können.

Natürlich stellt sich auch generell die Frage, ob Freihandelsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der EU der richtige Schritt in Richtung nachhaltiger Entwicklung und Wohlstand gerade für viele der ärmsten Staaten dieser Welt sind. Zumal eine Ausweitung der Abkommen über den reinen Güterhandel hinaus ein hohes Maß an funktionierenden Institutionen voraussetzt und viele Erfolgsgeschichten wirtschaftlichen Aufschwungs sich entgegen diesem Paradigma vollzogen haben. Dazu zählen die Industrialisierung Englands und der USA in den vergangenen Jahrhunderten sowie als jüngere Beispiele China, Indien oder die ostasiatischen Tigerstaaten, die sich wesentlich unter Anwendung weitreichender Zollbarrieren entwickelt haben. Im Rahmen der vorliegenden Studie kann auf diese umfassende Frage jedoch nur hingewiesen werden. Welche Szenarien hingegen im Rahmen der bestehenden Ausgangsbedingungen auf kurze Sicht möglich sind, wird in Kapitel 4 behandelt werden.

#### Weiterführende Literatur:

- Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*. London.
- Rodrik, Dani (2007): *One economics. Many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton.
- Borrmann, Axel; Großmann, Harald; Koopmann Georg (2005): *Die WTO-Kompatibilität der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten*. Herausgegeben von Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). Online verfügbar unter <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0782.pdf> (Übersicht über theoriebasierte sowie empirische Studien zum Zusammenhang von Entwicklung/Wachstum und Freihandelsabkommen).

#### 3.3.1. Liberalisierungsgrad

Ein Kernpunkt der EPAs ist, wie in Kapitel 2 dargestellt, die nach Artikel XXIV des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) festgesetzte Liberalisierung von Importzöllen im Güterhandel für „substantially all trade“ (Liberalisierungsbreite) innerhalb

---

(44) Vgl. Bilal/Stevens 2009.

einer „reasonable length of time“ (Liberalisierungsgeschwindigkeit). Bezüglich der Interpretation der Liberalisierungsbreite konstatiert die Revisionsinstanz der WTO: „Neither the GATT Contracting Parties nor the WTO Members have ever reached an agreement on the interpretation of the term ‚substantially‘ in this provision.“ (WTO zit. nach Borrmann/Großmann/Koopmann 2005). Ebenso fehlen Richtwerte für die Liberalisierungsgeschwindigkeit von Nord-Süd-Abkommen. Das Cotonou-Abkommen sieht die EPA-Verhandlungen jedoch als „as flexible as possible in establishing the duration of a sufficient transitional period, the final product coverage, taking into account sensitive sectors, and the degree of asymmetry in the timetable for dismantling tariffs“ (CPA Art. 37.7).

Die Europäische Kommission interpretiert die Formulierung „substantially all trade“ als 90% des gesamten Handels zwischen den Vertragsparteien. Das würde bei einer Liberalisierung seitens der EU von 100% (die bereits vor den EPA-Verhandlungen annähernd erreicht war) heißen, dass die AKP-Staaten 80% ihres gesamten Handels zu liberalisieren hätten, um insgesamt im Durchschnitt auf 90% zu kommen. Bezüglich der Liberalisierungsgeschwindigkeit plädiert die Europäische Kommission für einen Zeitrahmen von 10 Jahren, bzw. bei LDCs von 15 Jahren. Diese Position konnte die Europäische Kommission mit wenigen Abstrichen in allen bisher unterzeichneten Interim-EPAs durchsetzen.<sup>45</sup>

Die aus Sicht der meisten AKP-Staaten inakzeptable Verhandlungsposition der Kommission war gleichzeitig der wichtigste Grund dafür, dass sich vor allem *Least Developed Countries* (LDCs) dagegen entschieden haben, ein Interim-EPA oder EPA zu unterzeichnen. In der Tat zieht die Liberalisierung eines Großteils der Güter für viele Entwicklungsländer aus zwei Gründen hohe Anpassungskosten nach sich (siehe auch Kap. 3.2). Zum einen sind Importzölle oftmals eine wichtige Quelle für Staatseinnahmen<sup>46</sup>, die im Falle der Liberalisierung wegbrechen würden. Zum anderen können einheimische Industrien durch die Liberalisierung bedroht werden, da sie damit gegenüber Produkten aus der EU möglicherweise nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Der politisch geförderte Aufbau neuer Industrien hingegen würde wiederum hohe Kosten verursachen. Zudem argumentieren zahlreiche Akteure aus den AKP-Staaten, dass durch zu weitgehende Liberalisierungsverpflichtungen die regionale Integration gefährdet würde, da gerade wirtschaftlich schwache Staaten innerhalb einer Region diese nicht eingehen könnten.

Auch ist es wichtig, bei der Diskussion um die Liberalisierungsbreite zu unterscheiden, ob es sich um bilaterale Abkommen zwischen einzelnen Staaten handelt oder um regionale Abkommen (wie die vorgesehenen umfassenden EPAs). Mag bei Einzelstaaten nämlich eine Liberalisierungsausnahme von 20% möglicherweise ausreichen, um die eigenen sensiblen Produkte zu schützen, ist dies für eine aus verschiedenen Ländern bestehende Region keineswegs in gleichem Maße der Fall. Je wirtschaftlich heterogener eine Ländergruppe nämlich ist, desto schwieriger wird es, die verschiedenen Einzelinteressen zu berücksichtigen und sich auf eine gemeinsame Ausnahmeliste zu einigen. In jedem Fall vergrößern sich durch diesen Effekt für ein regionales Abkommen im Vergleich zu einem bilateralen Abkommen auch die Zolleinnahmeverluste für die einzelnen Länder.

Die AKP-Staaten haben 2004 bei der WTO den Vorschlag eingebracht, Übergangsfristen von mindestens 18 Jahren einzuführen. Die EU lehnte diesen Vorschlag mit Verweis auf die WTO-Inkompatibilität dieser Frist ab. Zu kurze Übergangsfristen sind jedoch auch vor dem Hintergrund der institutionellen Rahmenbedingungen problema-

---

(45) Das Interim-EPA Côte d'Ivoire sieht z.B. vor, dass insgesamt 20% aller Güter von der Liberalisierung ausgenommen werden können, im Interim-EPA Ghana sind es nach weiteren Verhandlungen 25%.

(46) Ausnahmen sind ein Fünftel der karibischen und drei Viertel der SADC-Staaten, die bereits einseitig ihre Zölle gesenkt haben und oft durchschnittliche Zölle von 5% oder weniger aufweisen.

tisch. Um die Vorteile des internationalen Handels sicherzustellen, sind gut funktionierende Institutionen erforderlich, deren Aufbau wiederum viel Zeit kostet und gerade LDCs vor eine große Herausforderung stellt.<sup>47</sup>

Weiterhin kritisch zu beurteilen ist das Fehlen von Revisionsklauseln für Liberalisierungsverpflichtungen in allen bestehenden Interim-EPAs, mit Ausnahme des CARIFORUM EPA (Art. 16.6).<sup>48</sup> Ohne eine derartige Klausel wird den AKP-Staaten faktisch auf unbestimmte Zeit die Möglichkeit genommen, auf Entwicklungen des Welthandels politisch zu reagieren. Der einmal beschlossene Liberalisierungsplan könnte zudem im Laufe der schrittweisen Liberalisierung nicht weiter überprüft und eventuelle Fehler nicht mehr korrigiert werden.

**Fokus Westafrika:** Die Gruppe Westafrika hat ihr Liberalisierungsangebot im Laufe der Verhandlungen auf Druck der Europäischen Kommission hin mehrmals überarbeitet. Das ursprünglichen Angebot von Februar 2009, insgesamt 60% des gesamten Handels über eine Dauer von 25 Jahren (2010–2025) zu liberalisieren, wurde in mehreren Schritten bis März 2010 auf 70% über eine Dauer von 25 Jahren verändert. Die letzte Forderung der Europäischen Kommission lag unverändert bei 80% über eine Dauer von 15 Jahren. Zudem fordert Westafrika ein fünfjähriges Moratorium vor Beginn der Liberalisierung.

Interessant dabei ist der Vergleich mit bereits bestehenden Abkommen, die die Europäische Kommission ausgehandelt hat. Sowohl das CARIFORUM EPA als auch das Interim-EPA mit der EAC-Gruppe weisen Liberalisierungszeiträume von insgesamt 25 Jahren auf. Zudem weist eine Studie im Auftrag der Agence Française de Développement (AFD)<sup>49</sup> darauf hin, dass die 80%-Forderung durchaus nicht das Maß aller Dinge ist. Das Freihandelsabkommen der EU mit Mexiko beispielsweise beinhaltet eine Liberalisierungsverpflichtung von nur insgesamt 66% des Gesamthandels zwischen den beiden Parteien (EU: 98,1% / Mexiko: 54,1%)<sup>50</sup>.

Es sei an dieser Stelle zudem darauf hingewiesen, dass in der Überprüfungspraxis für Präferenzhandelsabkommen unter dem GATT und in der WTO noch in keinem einzigen Fall ein vorgelegtes Projekt zurückgewiesen oder gemäß Artikel XXIV GATT eine Änderungsempfehlung erhalten hat.<sup>51</sup> Zudem weisen Beobachter darauf hin, dass jegliches Abkommen mit einer Liberalisierung von 70% oder mehr über einen Zeitraum von 15–20 Jahren höchst wahrscheinlich keine Probleme bei der WTO verursachen würde, und umso weniger wenn eine Partei dazuhin ein Least Developed Country (LDC) ist.<sup>52</sup>

Auch in Bezug auf eine mögliche Revision herrscht Uneinigkeit. Westafrika fordert eine verbindliche Klausel, die eine allgemeine Revision des EPAs nach den ersten fünf Jahren vorschreibt. Die Europäische Kommission hingegen bevorzugt diesbezüglich eine unverbindliche politische Erklärung.

In Bezug auf die regionale Integration muss darüber hinaus kritisch beurteilt werden, dass die Liberalisierungspläne in den bestehenden Interim-EPAs von Côte d'Ivoire und Ghana nicht abgestimmt wurden. So spielt zum Beispiel Baumwolle, die in Côte

---

(47) Vgl. Borrmann/Großmann/Koopmann 2005.

(48) Die Klausel sieht jedoch keinen festgelegten Revisionsprozess vor, sondern tritt lediglich im Falle von „serious difficulties“ in Kraft; vgl. South Centre 2010.

(49) Vgl. Lagandré/Rolland/Alpha 2009.

(50) Für weitere Fälle siehe Bilal/Ramdoe 2010.

(51) Vgl. Borrmann/Großmann/Koopmann 2005. Das Interesse der WTO-Staaten, eine zu geringe Liberalisierung anzufechten, dürfte darüber hinaus kaum bestehen, da eine weitere Liberalisierung den anfechtenden Parteien gleichzeitig komparative Nachteile bringen würde.

(52) Vgl. Bilal/Ramdoe 2010.



*d'Ivoire einen Anteil von über 21% an den ausgenommenen Gütern darstellt, in Ghana kaum eine Rolle.<sup>53</sup> Geht man davon aus, dass die Liberalisierung in diesen beiden Ländern noch während den Verhandlungen zu einem regionalen EPA beginnt, könnte eine regionale Einigung auf ein gemeinsames Liberalisierungsangebot zusätzlich erschwert werden.*

### 3.3.2. Entwicklungskomponenten

Von Anfang an waren sich die Verhandlungsparteien darüber einig, dass EPAs substantiell zur Entwicklung der AKP-Staaten beitragen sollen. Wie man dieses Ziel jedoch erreichen würde, darüber gingen die Meinungen deutlich auseinander. Die Europäische Kommission sah den Beitrag zur Entwicklung zuvorderst in der Liberalisierung des Handels, der Schaffung von politischen Rahmenbedingungen für verstärkte Investitionen und dem Aufbau effektiver regionaler Märkte. Für die AKP-Staaten auf der anderen Seite war neben den genannten Punkten ebenso die verbindliche Gewährung zusätzlicher finanzieller Hilfen von zentraler Bedeutung, um die entstehenden z.T. extrem hohen Anpassungskosten abzufedern (siehe Kap. 3.2).

Die EU stellt sich zwar nicht grundsätzlich gegen diese Forderung, sieht jedoch ihre Pflicht durch die im Rahmen des Cotonou-Abkommens vereinbarten Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds (FED) sowie das europäische Programm *Aid for Trade* (Aft)<sup>54</sup> bereits erfüllt. Anfang 2007 erklärte sich die Europäische Kommission auf Drängen der AKP-Staaten dazu bereit, ein eigenes Kapitel zum Thema Entwicklung in die Vertragstexte aufzunehmen. Die Forderung seitens der AKP-Staaten, in dieses Kapitel auch bindende Verpflichtungen über bereits zugesagte oder zusätzliche Mittel zu integrieren, um eine größtmögliche Planungssicherheit zu erreichen, wurde von der Europäischen Kommission blockiert. In keinem der bestehenden Interim-EPAs/EPAs finden sich derartige Verpflichtungen.

**Fokus Westafrika:** *In der Verhandlungsgruppe Westafrika, die sich zum Großteil aus LDCs zusammensetzt, kommt dem Thema Entwicklung eine besondere Bedeutung zu. Man einigte sich innerhalb der Gruppe frühzeitig auf ein gemeinsames Entwicklungsprogramm unter dem Namen PAPED (Programme de développement pour l'APE), dessen Ziel es ist, die Entwicklungsmöglichkeiten durch ein regionales EPA Westafrika zu steuern und dessen negative Effekte zu reduzieren.<sup>55</sup> Während man sich über den Wortlaut des Vertragstextes bezüglich des PAPED weitgehend einig ist, bestehen Divergenzen in Bezug auf die Höhe der Finanzierung des Programms. Westafrika hat einen Bedarf von 9,5 Mrd. EUR über fünf Jahre ausgemacht.<sup>56</sup>*

*Die Europäische Kommission sieht diesen Bedarf dadurch gedeckt, dass seitens der EU für diesen Zeitraum 6,5 Mrd. EUR aufgebracht werden könnten und nach internen Berechnungen der Europäischen Kommission zudem die gesamten Mittel aus dem Aid-for-Trade-Programm für die Region Westafrika sich für den gleichen Zeitraum auf 12 Mrd. US\$ belaufen würden. Diese Argumentation wurde von Westafrika jedoch als unzureichend eingestuft, da es sich beim Aid-for-Trade-Programm um bereits vereinbarte Zahlungen handelt, die unabhängig vom EPA-Prozess ausgehandelt wurden. Bereits vereinbarte Programme im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds würden nach Ansicht der Gruppe Westafrika so lediglich umdeklariert. Für die Deckung der Anpassungskosten, die durch die Umsetzung eines EPAs entstehen, seien jedoch zusätzliche Mittel nötig.*

---

(53) Vgl. Bilal/Stevens 2009.

(54) Im Oktober 2007 hat die EU eine Strategy on Aid for Trade verabschiedet.

(55) Vgl. Bilal/Stevens 2009.

(56) Vgl. Bilal/Lui/van Seters 2010.

### 3.3.3. Dienstleistungsverkehr

Wie in Kapitel 1.2 bereits dargelegt, ging das Mandat der Europäischen Kommission von Anfang an über ein nur den Güterhandel betreffendes, WTO-kompatibles Abkommen hinaus. Die sogenannten „Singapore Issues“ (Öffnung des Dienstleistungssektors und des öffentlichen Beschaffungswesens; Einführung eines Investitionsschutzabkommens) in die EPAs zu integrieren, ist ein Ziel, das die Europäische Kommission zum Teil mit großem Druck verfolgt hat (siehe Kap. 1.4).

Die AKP-Länder hingegen sehen im Cotonou-Abkommen keine Verpflichtung, den Dienstleistungsverkehr im Rahmen der EPAs zu verhandeln. In Artikel 41.4 des Cotonou-Abkommens wurde vereinbart, damit zu warten „after they [the ACP countries] have acquired some experience in applying the Most Favoured Nation (MFN) treatment under GATS“. Grund für die ablehnende Haltung der AKP-Staaten ist unter anderem die Tatsache, dass die Regulierung in diesem Bereich ein hohes Maß an Komplexität aufweist und viele AKP-Staaten über zu wenig Erfahrung und Wissen verfügen, um mögliche Folgen abschätzen zu können und ihre Interessen zu identifizieren.

In den bestehenden Interim-EPAs wurde bisher auf eine Aufnahme der „Singapore Issues“ verzichtet. In allen Abkommen stellt jedoch eine sogenannte „Rendez-vous-Klausel“ sicher, dass diese im Laufe der weiteren Verhandlungen einbezogen werden. Das CARIFORUM-EPA hingegen enthält bereits Regeln zum Dienstleistungsverkehr.<sup>57</sup> In dem bereits erwähnten „Reflection Paper“ der Europäischen Kommission vom Oktober 2010 bekräftigt die Kommission nochmals ihren Willen, mit so vielen Ländern wie möglich Abkommen zu vereinbaren, die auch Dienstleistungen miteinbeziehen, notfalls auch bilateral mit einzelnen Ländern, was nach Aussage der Europäischen Kommission unproblematisch sei. Es stellt sich hier jedoch die Frage, ob man dieser Darstellung so einfach folgen kann. Durchaus denkbar ist nämlich auch, dass durch die möglicherweise verschiedenen Bestimmungen in einzelnen Ländern eine Abstimmung auf regionaler Ebene komplizierter werden kann und somit die regionale Integration beeinträchtigt wird.

Nachdem die Liberalisierung von Dienstleistungen potentiell auch den Finanzsektor betrifft, ist angesichts der weltweiten Finanzkrise von 2008 und den Folgejahren und den daraus gezogenen Lehren bei diesem Thema besondere Vorsicht geboten, um eine ausreichende Regulierung zu gewährleisten.

**Fokus Westafrika:** *Westafrika brachte 2006 den Vorschlag ein, in späteren Verhandlungen den Text im Bereich Intellectual Property Rights auf die Bestimmungen der WTO zu reduzieren und sich bei allen verbleibenden Themen im Bereich Dienstleistungen auf Kooperationsvereinbarungen zu beschränken. Nach einem Beschluss der westafrikanischen Staatschefs von 2009 werden nun allerdings die „Singapore Issues“ generell erst in einer zweiten Phase verhandelt, sobald alle ausstehenden Probleme für die Bereiche Güterhandel und Entwicklung vollständig geklärt sind.*<sup>58</sup>

### 3.3.4. Ursprungsregeln

In jedem Handelsabkommen definieren die Ursprungsregeln (*Rules of Origin* - RoO) die „Nationalität“ von Gütern und legen damit auch fest, welche Güter von der in Frei-

---

(57) Für eine ausführlichere Betrachtung siehe Bilal/Ramdoe 2010.

(58) Vgl. Bilal/Ramdoe 2010.

handelsabkommen garantierten Zollfreiheit profitieren. Bei Rohstoffen ist die Zuordnung am einfachsten, wohingegen bei weiterverarbeiteten Produkten genau festgelegt werden muss, bei welcher Wertsteigerung, Veränderung der Warenklassifikation oder Art des Verarbeitungsprozesses ein Produkt als heimisch gelten darf. Sind diese Regeln zu restriktiv, können sie dazu führen, dass die Weiterentwicklung weiterverarbeitender Industrien gehemmt wird. Sind sie hingegen zu lax, besteht die Gefahr, dass bereits praktisch fertige Produkte in ein Land exportiert werden (z.B. aus China in ein westafrikanisches Land), von wo aus sie dann, nach unbedeutender Weiterverarbeitung, zollfrei weiterexportiert werden (z.B. in die EU). Für Entwicklungsländer ergibt sich die Bedeutung von Ursprungsregeln aus der erwünschten Transformation hin zum Export weiterverarbeiteter Produkte und weg vom Export reiner Primärprodukte. Für die regionale Integration ist zudem die Frage wichtig, inwiefern nötige Verarbeitungsschritte auf mehrere Länder einer Region aufgeteilt, sprich „kumuliert“ werden dürfen.

Die Ursprungsregeln in den bestehenden EPAs entsprechen annähernd denen im Cotonou-Abkommen mit einigen zusätzlichen Verbesserungen in den Bereichen Landwirtschaft und Textilien. Von Seiten der AKP-Staaten wurde wiederholt eine Vereinfachung der Ursprungsregeln gefordert, die von der EU bereits 2003 in einem Grünbuch angekündigt, bisher aber noch nicht realisiert wurde. Als problematisch kann bezeichnet werden, dass alle Länder, die nach 2007 kein Interim-EPA/EPA unterzeichnet bzw. initiiert haben<sup>59</sup>, unter die weitaus strengeren Kumulationsregeln des GSP-Regimes (*Generalized System of Preferences*) fallen und nicht mehr frei in der gesamten „EPA-Zone“ kumulieren können, woraus sich eine diesbezügliche Spaltung der AKP-Staaten ergibt. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der AKP-Regionen dürfte dadurch zusätzlich erschwert werden.

**Fokus Westafrika:** Die westafrikanischen Verhandlungsführer einigten sich im Mai 2009 mit der Europäischen Kommission darauf, eine provisorische Fassung der Ursprungsregeln auszuhandeln, die eine Revisionsklausel enthalten soll. Neben einigen allgemeinen Divergenzen, herrscht Uneinigkeit vor allem bezüglich der Behandlung einzelner Güter; unter anderem Zucker und Fischereiprodukte.<sup>60</sup>

### 3.3.5. Stillstands-Klausel

Bisher hat die EU in allen Interimabkommen sowie dem CARIFORUM-EPA eine Stillstands-Klausel (*standstill clause*) durchsetzen können. Diese besagt, dass mit Inkrafttreten des Abkommens für alle Produkte die Zölle auf dem aktuellen Niveau eingefroren werden, keine neuen Zölle erhoben und einmal gesenkte Zölle nicht wieder angehoben werden dürfen. Mit Ausnahme des CARIFORUM-EPA und den Interim-EPAs innerhalb der SADC- sowie der Pazifik-Gruppe bezieht sich diese Regelung in den bestehenden Interim-EPAs auch auf die von der Liberalisierung ausgenommenen Produkte. Im Zuge der Neuverhandlungen von 2009 konnten die Gruppen EAC und ESA durchsetzen, dass die von der Liberalisierung ausgenommenen Produkte der Stillstands-Klausel nicht unterliegen.<sup>61</sup>

Die Europäische Kommission begründet ihre Haltung zur Stillstands-Klausel hauptsächlich damit, dass eine zu große Flexibilität bezüglich Zöllen der Logik der Han-

---

(59) Das betrifft insgesamt 41 von 79 Staaten; vgl. Reichert et al. 2009.

(60) Vgl. Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation 2010.

(61) Interessant ist, dass sich die Europäische Kommission nur bei der EAC-Gruppe darauf eingelassen hat, diese Revision in den Text des aktuellen Interim-EPAs zu integrieren. Bei Produkten, die schrittweise liberalisiert werden, bezieht sich die Stillstands-Klausel auf die Transitionsphase, in der noch Zölle auf diese Produkte erhoben werden dürfen.

delsliberalisierung entgegen steht. Da die afrikanischen Länder in der Praxis jedoch oft Zölle anwenden, die sehr viel niedriger sind als die zulässige Obergrenze der WTO, wird ihr wirtschaftspolitischer Handlungsspielraum hiermit deutlich begrenzt.<sup>62</sup>

Nach WTO-Kriterien ist die Stillstands-Klausel in Freihandelsabkommen nicht erforderlich. Zudem ist nicht ersichtlich, warum es bei Stillstands-Klauseln in den verschiedenen Regionen unterschiedliche Regelungen geben sollte. Ein weiteres Problem berührt die oft noch ausstehende Einführung eines gemeinsamen Außenzolls (CET) in den afrikanischen Regionen. Eine Stillstands-Klausel müsste, sofern sie Inkohärenzen zwischen den EPAs und den regionalen Zollunionen vermeiden möchte, entsprechend flexibel sein, um die Einführung von unabhängig festgesetzten Außenzöllen nicht zu erschweren.

**Fokus Westafrika:** *Das Beispiel Ghana zeigt die Relevanz der Stillstands-Klausel. Dort zeigte sich in der Vergangenheit, dass der angewandte Zoll von 20% auf Importe von Geflügel und Tomatenpaste nicht ausreichend war, um den Marktzugang, das Einkommen und das Recht auf Nahrung der heimischen Kleinproduzenten ausreichend zu schützen.<sup>63</sup> Die Interim-EPAs von Côte d'Ivoire und Ghana enthalten beide eine Stillstands-Klausel (Art. 15), die eine Änderung bestehender Zölle in der Zukunft verbietet. Aufgrund von Nachverhandlungen sieht die Klausel immerhin eine Ausnahme für den noch nicht eingeführten gemeinsamen CEDEAO-Außenzoll vor. Die Regelung besagt allerdings auch, dass das „eingefrorene“ Zollniveau nur nach unten hin korrigiert werden darf. Dies ist als problematisch einzustufen, da der CEDEAO-Außenzoll eine fünfte Stufe über 35% vorsieht. Das höchste Zollniveau im Interim-EPA von Côte d'Ivoire beispielsweise liegt bei lediglich 20%, d.h. eine Erhöhung wäre unabdingbar<sup>64</sup>.*

### 3.3.6. Meistbegünstigungs-Klausel

Auf Druck der Europäischen Kommission ist in allen bestehenden Interim-EPAs sowie dem CARIFORUM-EPA eine Meistbegünstigungs-Klausel (*MFN clause*) enthalten. Diese besagt im Prinzip, dass die AKP-Staaten der EU mindestens ebenso gute Marktzugangsbedingungen gewähren müssen wie anderen „major trading partners“<sup>65</sup>. Würde also beispielsweise Côte d'Ivoire ein Freihandelsabkommen mit China abschließen und darin nur 15% des Handelsvolumens von der Liberalisierung ausschließen (im Gegensatz zu den 20% aus dem Interim-EPA mit der EU), könnte die EU verlangen, dass Côte d'Ivoire seine Marktöffnung gegenüber der EU ebenso auf 15% anpasst. Bei strikter Auslegung würde das sogar für einzelne Produkte gelten. Geht man davon aus, dass die Bedürfnisse für Liberalisierungsausnahmen von Abkommen zu Abkommen variieren, würde sich der Anteil der ausgenommenen Produkte mit jedem weiteren Abkommen weiter reduzieren.

Die Europäische Kommission begründet die Meistbegünstigungs-Klausel damit, dass die EU angesichts der komfortablen Gewährung von zoll- und quotenfreiem Zugang zu ihren Märkten, nicht gegenüber Dritten benachteiligt werden sollte, wie der frühere Entwicklungskommissar Louis Michel Anfang 2008 deutlich machte:

„The European Commission and our member states provide 56 percent of all development assistance in the world. It is difficult to say that Europe should let our partner

---

(62) Vgl. Reichert et al. 2009.

(63) Vgl. Reichert et al. 2009.

(64) Vgl. South Centre 2010.

(65) Nach Definition der EU sind mit „major trading partners“ alle Industrieländer oder Staaten mit einem Export-Weltmarktanteil von über 1% oder regionale Staatengruppen mit einem Export-Weltmarktanteil von über 1,5% gemeint.

countries treat our economic adversaries better than us. We are generous but not naive.“ (Michel zit. nach Bilal/Stevens 2009)

AKP-Verhandlungsführer kritisieren hingegen, dass die Meistbegünstigungs-Klausel hemmend auf den Abschluss zukünftiger Abkommen mit Dritten wirkt. Dies ist besonders bedenklich, weil unter das Label „major trading partner“ (siehe oben) auch Schwellen- und Entwicklungsländer wie China, Brasilien, Indien, Thailand oder Indonesien fallen. Desweiteren auch potentiell wichtige Handelspartner wie der MERCOSUR und ASEAN.<sup>66</sup> Damit würde die auch von der EU befürwortete Stärkung des „Süd-Süd-Handels“ praktisch konterkariert.

Auch steht das Argument der Europäischen Kommission, dadurch eine Gleichbehandlung aller AKP-Regionen sicherzustellen, gegen das Ziel, die spezifischen Entwicklungsniveaus zu berücksichtigen. Denn eine Meistbegünstigungs-Klausel würde auch bedeuten, dass einer Region wie der CEDEAO, die sich mehrheitlich aus LDCs zusammensetzt, keine größere Flexibilität zugestanden werden kann als einer entwickelteren Region wie beispielsweise der Karibik. Damit würde eine Meistbegünstigungs-Klausel auch gegen die Entwicklungsgrundsätze der EPAs verstoßen.

**Fokus Westafrika:** Die westafrikanische Verhandlungsgruppe fordert aus den genannten Gründen gegenüber der Europäischen Kommission die Streichung der Meistbegünstigungs-Klausel für den Fall eines regionalen EPAs. Sie zeigte sich auch bisweilen dafür offen, die Klausel unter der Bedingung zu akzeptieren, dass sie nur auf Industrieländer angewandt wird. Die Brisanz dieses Streitpunktes wird deutlich, führt man sich das wachsende Engagement Chinas in der Region Westafrika vor Augen. In 2006 betrug der chinesische Importanteil der gesamten Region immerhin bereits 12%.<sup>67</sup> Vor diesem Hintergrund wird von manchen Beobachtern auch argumentiert, dass die Haltung der Europäischen Kommission der Logik neuer geostrategischer Interessen entspricht, die unter anderem in der 2006 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Global Europe Strategy zum Ausdruck kommt, und weniger der Entwicklung der AKP-Staaten dient.<sup>68</sup>

### 3.3.7. Schutzklauseln und Bestimmungen zu Infant Industries

Durch die Stillstands-Klausel sind Schutzklauseln die einzige Möglichkeit, Zölle über das jeweils aktuelle Niveau anzuheben.<sup>69</sup> In allen bestehenden Interim-EPAs und EPAs werden allgemeine Schutzklauseln und Bestimmungen zum Schutz junger Industrien (*infant industries*) unter dem Kapitel „Trade defence instruments“ abgehandelt, obwohl traditionelle Schutzklauseln i.R. eine kurzfristige Schutzmaßnahme gegen den temporären starken Anstieg von Importgütern sind, Bestimmungen zum Schutz junger Industrien hingegen eher ein längerfristiges<sup>70</sup> handelspolitisches Instrument darstellen, um Wettbewerbsfähigkeit zu befördern.

Schutzklauseln sind weiterhin unterteilt in multilaterale und bilaterale Schutzklauseln,

---

(66) Vgl. Diouf 2010.

(67) Vgl. Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation 2010.

(68) Vgl. Reichert et al. 2009.

(69) Annähernd alle Präferenzhandelsabkommen zwischen WTO-Mitgliedern enthalten solche Schutzklauseln, so z.B. auch das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Südafrika und das Euro-med-Abkommen zwischen der EU und Tunesien; vgl. Borrmann/Großmann/Koopmann 2005.

(70) Schutzmaßnahmen für junge Industrien sind in den meisten Interim-EPAs auf acht Jahre begrenzt.

worunter in den EPAs auch die Bestimmungen zu jungen Industrien fallen. Im Falle der letzteren wird die Schutzklausel ausgelöst durch einen deutlichen quantitativen Anstieg von EU-Importen und sofern dieser einen ernsthaften Schaden für bereits bestehende junge Industrien verursacht oder droht zu verursachen. Eine sogenannte „sunset provision“ legt zudem fest, dass Schutzmaßnahmen für junge Industrien nur innerhalb von 10 bis 15 Jahren ab Beginn der Liberalisierung möglich sind. Damit gerät der Schutz junger Industrien de facto zu einer kurzfristigen Maßnahme, um lediglich auftretende Probleme während der Liberalisierung auszugleichen.

Das Hauptargument der Europäischen Kommission für die beschränkte Flexibilität bei Schutzmaßnahmen ist erneut die Notwendigkeit WTO-kompatibler Bestimmungen, die die Vorgabe „substantially all trade“ nicht verletzen. Gerade der Schutz junger Industrien ist aber ein wichtiges Politikinstrument für Entwicklungsländer.<sup>71</sup> Die bestehenden Schutzmaßnahmen in den EPAs weisen demgegenüber eine Reihe von Einschränkungen auf, die ihre Wirksamkeit in Frage stellen. Neben definitorischen Unklarheiten („serious injury“) wird der politische Spielraum deutlich eingegrenzt, indem Schutzmaßnahmen ausschließlich in Reaktion auf einen deutlichen Anstieg von Importen angewandt werden dürfen und präventive Maßnahmen äußerst restriktiv gehalten sind. Des Weiteren wird in den bestehenden Regeln die Anwendung auf neue, also noch nicht existierende Industrien ausgeschlossen.

Man scheint damit davon auszugehen, dass ein Aufkommen neuer Wirtschaftszweige in den AKP-Staaten praktisch nicht vorkommt und zudem nach 10 bis 15 Jahren, wie es in der zeitlichen Befristung vorgesehen ist, alle jungen Industrien bereits voll wettbewerbsfähig sind. Dies geht zweifelsohne an der Realität vorbei, denn gerade eine derartig starke Liberalisierung, wie sie durch die EPAs vorgesehen ist, zieht mitunter auch eine starke Umstrukturierung der Wirtschaft nach sich. Dies gilt ebenso in Hinblick auf die weitere regionale Integration. Den AKP-Staaten, die dazuhin oftmals starke Defizite im Bereich der industriellen Produktion aufweisen, wäre dadurch außerdem die Möglichkeit genommen, auf das Aufkommen neuer Industrien angemessen zu reagieren. Man denke beispielsweise an den plötzlichen Boom im Bereich der Biokraftstoffe, der in dieser Weise kaum vorauszusehen war.<sup>72</sup>

Bezüglich dieser Aspekte haben die Gruppen SADC und ESA im Zuge von Nachverhandlungen erreicht, dass in einem möglichen umfassenden EPA die zeitliche Begrenzung der Klausel wegfällt und die Schutzmaßnahmen auch auf neue Industrien angewandt werden können.<sup>73</sup>

**Fokus Westafrika:** *Schutzklauseln bekommen in vielen westafrikanischen Ländern durch den Aspekt der Ernährungssicherheit eine zusätzliche Relevanz (siehe Kap. 3). In den Interim-EPAs von Côte d'Ivoire und Ghana ist eine separate Klausel zur Ernährungssicherheit enthalten.<sup>74</sup> Deren Anwendung muss allerdings nach 200 Tagen von dem gemeinsamen EPA-Komitee beider Vertragspartner überprüft werden, ist also abhängig vom politischen Willen beider Parteien. Des Weiteren werden administrative Hürden bemängelt sowie die Tatsache, dass nach der Anwendung der Schutzklausel auf ein bestimmtes Produkt, dieses zunächst für ein Jahr von einer erneuten Anwendung ausgeschlossen ist.<sup>75</sup>*

---

(71) Vgl. Chang 2002.

(72) Vgl. Bilal/Stevens 2009.

(73) Im Gegenzug wurden allerdings auch deutliche Zugeständnisse im Bereich der technischen Ausgestaltung der Maßnahmen gemacht; vgl. South Centre 2010.

(74) Dies ist sonst nur noch bei dem CARIFORUM-EPA und den Interim-EPAs in den Regionen Zentralafrika und Pazifik der Fall.

(75) Vgl. South Centre 2010.

### 3.3.8. Nichterfüllungs-Klausel

Mit der Nichterfüllungs-Klausel (*non-execution clause*) will die Europäische Kommission eine Klausel aus dem Cotonou-Abkommen auf die EPAs übertragen, mit der ein Vertragspartner seine vertraglichen Verpflichtungen aufgrund der Missachtung von Menschenrechten, demokratischen Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit durch den Vertragspartner aussetzen kann.<sup>76</sup> Sowohl die EU als auch die AKP-Staaten stellen die Bedeutung menschenrechtlicher Prinzipien und *Good Governance* nicht in Frage.

Während die Europäische Kommission durch die Klausel sicherstellen möchte, dass eine letzte Sanktionsmöglichkeit auch über das Auslaufen des Cotonou-Abkommens in 2020 hinaus möglich ist, stehen die AKP-Staaten der Klausel mehrheitlich ablehnend gegenüber. Sie argumentieren, dass unilaterale Handelssanktionen gegen ein einzelnes Land immer auch immense Auswirkungen auf den regionalen Handel und die regionale Integration haben. Die AKP-Staaten verweisen dabei auch auf die weiterhin bestehende Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen des Cotonou-Abkommens (Aussetzung von Entwicklungshilfe) sowie mögliche Maßnahmen unter dem Dach der Vereinten Nationen.

**Fokus Westafrika:** *Im November 2010 bezog Soumaïla Cissé, der Präsident der UEMOA-Kommission und Chefverhandler der Gruppe Westafrika, nochmals klar Stellung zu dem Thema: „Il n'est pas possible que toute la région soit punie si un pays n'a pas une bonne gouvernance.“*

### 3.3.9. Exportzölle

Exportzölle sind allgemein weniger gewöhnlich als die Erhebung von Importzöllen. Sie werden aber von vielen AKP-Staaten auf verschiedene Güter angewandt, auch wenn ihre Bedeutung für die Staatshaushalte der AKP-Staaten im Zuge von Strukturanpassungsmaßnahmen und Wirtschaftsreformen seit den 90er Jahren stark abgenommen hat. Während der weltweiten Nahrungsmittelkrise 2007/08 wurden Exportzölle in vielen Entwicklungsländern dazu genutzt, um Exporte zu verhindern und so die Preise wichtiger Güter zu senken, ein Verhalten, das international umstritten war.<sup>77</sup>

Des Weiteren sind Exportzölle in vielen AKP-Staaten traditionell eine Quelle für Staatseinnahmen<sup>78</sup> oder ein Instrument zur Diversifizierung von Industrie und Export, indem sie Anreize schaffen, unverarbeitete Produkte im Land weiterzuverarbeiten. Unter den Regeln der WTO sind Exportzölle grundsätzlich erlaubt.

Die Europäische Kommission argumentierte zu Beginn der EPA-Verhandlungen, dass Exportzölle gegen die Bestimmungen von Artikel XXIV des GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) verstoßen, weil sich nach europäischer Lesart die Liberalisierung von „substantially all trade“ sowohl auf Import als auch auf Export bezieht. Die grundsätzliche Haltung, Exportzölle zu eliminieren, spiegelt sich in der 2006 von der EU verabschiedeten *Global Europe Strategy* wieder, die unter anderem die Sicherstellung von Ressourcen für die europäische Industrie priorisiert. Im Laufe der Verhandlungen

---

(76) Im Rahmen des Cotonou-Abkommens wurde diese Klausel aufgrund eines Staatsstreichs bzw. Wahlfälschung in zwei Fällen angewendet: 2001 für Zimbabwe und 2007 für Fiji; vgl. Bilal/Stevens 2009.

(77) Vgl. Bilal/Stevens 2009.

(78) So stellen Exportzölle in Guinea beispielsweise 20% des gesamten Staatshaushaltes dar; Vgl. Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation 2010.

konnten die AKP-Staaten jedoch klar machen, dass sie diesbezüglich einer gewissen Flexibilität bedürfen, sodass nun in allen bestehenden Interim-EPAs (mit Ausnahme des CARIFORUM-EPA) bereits existierende Exportzölle erlaubt bleiben, die Einführung neuer Zölle allerdings nur unter außergewöhnlichen Umständen möglich ist. Ähnliche Bestimmungen sind auch für mögliche weitere EPAs zu erwarten.

**Fokus Westafrika:** *In den Interim-EPAs von Ghana und Côte d'Ivoire zählen zu den außergewöhnlichen Umständen, unter denen Exportzölle genehmigt werden, eine besondere Notwendigkeit bezüglich Staatseinnahmen, der Schutz sich entwickelnder Industrien und Umweltschutz. Durch die zusätzliche Bestimmung, dass vor einer Einführung stets die EU konsultiert werden muss, wird das Instrument der Exportzölle allerdings abhängig vom politischen Willen der EU und demzufolge der Politikspielraum der betroffenen Länder deutlich eingeschränkt. In der Region Westafrika werden Exportzölle größtenteils im Bereich Bergbau angewandt, sind aber auch in Bezug auf Ernährungssicherheit für einige landwirtschaftliche Produkte von Bedeutung.*

### 3.3.10 Agrar-Schutzklausel

Die anhaltende Subventionierung landwirtschaftlicher Produkte in der EU sowie europäische Exportsubventionen in diesem Bereich stellen eine deutliche Wettbewerbsverzerrung für die afrikanische Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie dar.<sup>79</sup> Die EU lehnt es allerdings ab, dieses Thema im Rahmen der EPAs zu verhandeln und argumentiert, dass dies nur auf WTO-Ebene möglich sei<sup>80</sup>. Gerade aber stark landwirtschaftlich geprägte AKP-Staaten müssten einen Großteil ihres Politikspielraums im Rahmen der EPAs dazu nutzen, die eigenen Märkte gegen direkt oder indirekt subventionierte Exporte aus der EU zu schützen.<sup>81</sup>

In jüngster Vergangenheit haben vor allem die SADC- und die ESA-Gruppe konkrete Vorschläge für eine separate *Agricultural Safeguard Clause* vorgelegt, mit der es möglich wäre, unter bestimmten Bedingungen die einheimische Agrarproduktion vor den Auswirkungen der europäischen Landwirtschaftssubventionen zu schützen. Die Europäische Kommission zeigte sich diesbezüglich bisher unnachgiebig. Interessant ist, dass in dem im Oktober 2010 abgeschlossenen Freihandelsabkommen der EU mit Südkorea eine ähnliche, wenn auch nicht ganz so weitreichende Klausel enthalten ist.<sup>82</sup>

**Fokus Westafrika:** *Der Agrarsektor hat gerade in den westafrikanischen Staaten eine große wirtschaftliche und soziale Bedeutung: Er repräsentiert in einem Großteil der Länder zwischen 30 und 60% des BIP und beschäftigt je nach Land zwischen 30 und 90% der dortigen Arbeitskräfte. Im Agrarsektor besteht (im Gegensatz zu anderen Sektoren) zwischen der EU und Westafrika eine Konkurrenzsituation. Dies betrifft Produkte wie Milch, Fleisch, pflanzliche Öle oder Tomatenpaste.<sup>84</sup>*

*Im September 2009 bekräftigte die Verhandlungsgruppe Westafrika ihre Forderung, einen Artikel zum verbindlichen Abbau der europäischen Agrarsubventionen in ein*

---

(79) Vgl. Kappel 2008.

(80) Auf WTO-Ebene hat sich die EU zusammen mit anderen Industrieländern dazu verpflichtet, ihre gesamten Exportsubventionen bis 2013 abzubauen.

(81) Vgl. Paasch 2008.

(82) Vgl. Bilal/Ramdoe 2010.

(83) Im Vergleich liegt der Durchschnitt aller Entwicklungsländer bei 11,4%; vgl. Faucheux/Hermelin/Medina 2005.

(84) Vgl. Faucheux/Hermelin/Medina 2005.



*regionales EPA aufzunehmen oder andernfalls nach Lösungen zu suchen, um Wettbewerbsverzerrungen zu ungunsten Westafrikas auszugleichen. Die Europäische Kommission lehnte diesen Vorstoß mit Verweis auf oben genannte Gründe ab.*

**Weiterführende Literatur:**

■ Eine umfassendere Darstellung der kritischen Aspekte findet sich in: Bilal, Sanoussi; Stevens, Christopher (2009): The interim economic partnership agreements between the EU and African States. Contents, challenges and prospects. (ECDPM Policy Management Report 17), verfügbar unter [www.ecdpm.org/pmr17](http://www.ecdpm.org/pmr17).

## 4. Mögliche Szenarien für die Zukunft

Auf Basis der aktuellen Informationslage sind für die Zukunft der EPA-Verhandlungen zwischen der EU und Westafrika verschiedene theoretische Szenarien denkbar, die im Folgenden kurz skizziert werden. Die vorgestellten Szenarien basieren im Wesentlichen auf einer Analyse der deutschen Friedrich-Ebert-Stiftung in Zusammenarbeit mit zahlreichen Akteuren auch aus den AKP-Staaten sowie Einschätzungen des unabhängigen *European Centre for Development Policy Management (ecdpm)*.<sup>85</sup>

### Szenario 1: Ein umfassendes regionales EPA

Vorausgesetzt, die EU und die EPA-Gruppe Westafrika könnten ihre bestehenden Divergenzen ausräumen, wäre der Abschluss eines umfassenden regionalen EPAs möglich, das neben der substantiellen Liberalisierung des Güterhandels auch den Bereich Dienstleistungen sowie andere handelsbezogene Aspekte umfasst (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen, Intellectual Property Rights, Umwelt und soziale Aspekte).<sup>86</sup> Die AKP-Staaten würden damit zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt erhalten und von verbesserten Ursprungsregeln profitieren. Im Gegenzug müssten sie ihre Märkte weitgehend für EU-Importe öffnen.

Ein derartiges Abkommen kann die regionale Integration stärken und die Schaffung einer westafrikanischen Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll befördern, sofern die Europäische Kommission diesbezüglich ausreichend Flexibilität zeigt. Eine besondere Schwierigkeit liegt in der Einigung auf eine gemeinsame Liste von sensiblen Gütern, die von der Liberalisierung ausgenommen werden. In Bezug auf Dienstleistungen ist eine gemeinsame regionale Linie entscheidend für die Vertiefung der regionalen Integration. Divergierende Positionen können hier zu politischen Spannungen führen.

Eine weitere Gefahr liegt darin, dass die Region möglicherweise nicht genügend administrative und technische Kapazitäten aufbringen kann, um den hohen Anforderungen der Implementierung eines umfassenden EPAs gerecht zu werden. Die hohen Einnahmeausfälle durch eine Liberalisierung der Märkte stellen ebenso eine gravierende Bedrohung dar, sofern sie nicht durch ausreichende Mittel über beispielsweise das Entwicklungsprogramm PAPED abgedeckt werden. Außerdem besteht das Risiko, dass bei ungenügenden Schutzmaßnahmen und einer zu schnellen Liberalisierung die einheimischen westafrikanischen Wirtschaften geschädigt werden, insbesondere neue Industrien und die Landwirtschaft.

### Szenario 2: Ein begrenztes regionales EPA

Das Modell eines begrenzten regionalen EPAs würde sich von einem umfassenden EPA darin unterscheiden, dass zunächst lediglich ein Abkommen über den Güterhandel abgeschlossen würde und die Verhandlung aller anderen Aspekte (siehe oben) mittels einer „Rendez-vous-Klausel“ auf einen späteren Zeitpunkt vertagt wird. Eine andere Möglichkeit wäre es, sie ganz aus einem regionalen EPA auszuschließen und zu diesen Themen beispielsweise separate Kooperationsabkommen abzuschließen.

---

(85) Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2009; Bilal/Stevens 2009.

(86) Dieses Modell wäre ähnlich dem CARIFORUM-EPA.

Der Vorteil eines solchen Vorgehens liegt darin, dass den westafrikanischen Staaten so mehr Zeit eingeräumt wird, sich untereinander abzustimmen und ihre regionale Integration selbstbestimmt zu vertiefen. Außerdem können so die entstehenden Anpassungskosten auf mehrere Etappen verteilt, beziehungsweise reduziert werden.

### Szenario 3: Mehrere subregionale Abkommen

Die Möglichkeit, eine EPA-Region in verschiedene Subregionen aufzuteilen, würde für Westafrika am wahrscheinlichsten die Aufteilung in eine UEMOA-Gruppe, die bereits ein gewisses Maß an Integration aufweist, und eine Nicht-UEMOA-Gruppe bedeuten. Erstere könnte durch den bereits angewandten gemeinsamen Außenzoll leichter ein gemeinsames Marktzugangsangebot ausarbeiten, wohingegen sich die Nicht-UEMOA-Staaten möglicherweise länderspezifische Marktzugangsangebote vorbehalten könnten. Denkbar wäre darüber hinaus ein gemeinsamer EPA-Basistext. Im Idealfall würden sich die Liberalisierungsbedingungen in beiden Regionen über eine gewisse Zeit hinweg langsam annähern und schließlich komplett angleichen.

Vorteilhaft wäre, dass bei diesem Szenario die Einigung auf ein gemeinsames Liberalisierungsangebot leichter ist, bzw. einzelne Länder ihre spezifischen Bedürfnisse vertreten können. Der Preis dafür ist allerdings hoch und geht vor allem zu Lasten der regionalen Integration. Diese wäre dadurch nämlich zuvorderst von der Harmonisierung der beiden Subgruppen und dem Voranschreiten der Marktliberalisierung abhängig. Die Schaffung einer westafrikanischen Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll würde überdies zunächst verhindert werden.

### Szenario 4: Beibehaltung des momentanen Status quo

Für den Fall, dass die Verhandlungen auf regionaler Ebene scheitern, wäre denkbar, dass die momentane Konstellation an Handelsregimen beibehalten wird. Das würde heißen: Côte d'Ivoire und Ghana funktionieren ihre Interimabkommen zu dauerhaften Lösungen um, Nigeria betreibt Handel unter dem GSP-Regime der EU und alle restlichen *Least Developed Countries* (LDCs) nutzen die vorteilhaftere Everything-But-Arms-Initiative (EBA).

Letztere hätten so die Möglichkeit, ihre Märkte nicht gegenüber EU-Importen öffnen zu müssen und trotzdem zoll- und quotenfrei (unter EBA) in die EU zu exportieren. Insgesamt würde ein solcher Status jedoch der regionalen Integration erkennbar entgegenwirken, da zwischen denjenigen Staaten, die verschiedene Handelsregime nutzen, neue Handelsbarrieren und Grenzkontrollen vonnöten wären, um Handelsverlagerung zu vermeiden. Der intra-regionale Handel würde noch mehr geschwächt werden.

Im konkreten Fall wären die UEMOA-Staaten dazu gezwungen, einseitig den Liberalisierungsplan von Côte d'Ivoire (das Mitglied der UEMOA ist) gegenüber der EU zu implementieren, so sie nicht den gemeinsamen Außenzoll der UEMOA gefährden wollten. Côte d'Ivoire und Ghana würden so durch ihre Mitgliedschaft in der UEMOA, bzw. CEDEAO der EU einen faktischen Zugang zu diesen subregionalen Märkten verschaffen. Andernfalls droht diesen regionalen Zusammenschlüssen zumindest das teilweise Auseinanderbrechen.<sup>87</sup> Dabei besteht eine große Gefahr, dass politische Spannungen entstehen, wie es bereits durch den bilateralen Abschluss der Interimabkommens von Côte d'Ivoire und Ghana der Fall war.

---

(87) Vgl. Ukaoha 2009.

## Szenario 5: Annullierung bestehender Abkommen

Bei einem Scheitern der Verhandlungen mit der EU wäre als zweite Möglichkeit denkbar, dass dies eine einigende Wirkung auf die Region Westafrika hat. Côte d'Ivoire könnte sein Interimabkommen annullieren, Ghana würde sein initiiertes Interimabkommen nicht unterzeichnen. Damit würden beide Länder, ebenso wie Nigeria, unter dem GSP-Regime Handel mit der EU treiben. Die *Least Developed Countries* (LDCs) können hingegen weiterhin unter der Everything-But-Arms-Initiative exportieren. Ein Freihandelsabkommen mit der EU wäre endgültig gescheitert.

Bei diesem Szenario ist es möglich, dass Westafrika zunächst seinen intra-regionalen Handel verstärkt und die Schaffung einer gemeinsamen Zollunion vorantreibt. Im Vergleich zu einem regionalen EPA müssten alle Nicht-LDCs (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria) Nachteile in Kauf nehmen. In Folge der Entzweiung mit der EU wäre es denkbar, dass Westafrika versuchen wird, seine Handelspartner zu diversifizieren und den Süd-Süd-Handel mit aufstrebenden Schwellenländern zu intensivieren.

## Die Möglichkeit eines neuen Waivers bei der WTO

Theoretisch besteht neben den beschriebenen Szenarien auch die Möglichkeit, dass die EU bei der WTO eine neue Ausnahmeregelung (Waiver) beantragt. Auch wenn sich die Europäische Kommission dafür bisher nicht empfänglich gezeigt hat und die Rechtfertigung eines neuen Waivers für die gesamten AKP-Staaten vermutlich schwierig wäre<sup>88</sup>, könnte dies dennoch eine praktikable Lösung für die anfälligsten AKP-Staaten sein. Regionen wie Westafrika, die überwiegend aus LDCs bestehen, könnten so weiterhin präferentielle Handelsbeziehungen zugestanden werden. Für die prinzipielle Machbarkeit einer solchen Lösung spricht die Tatsache, dass einzelne Ausnahmeregelungen auch in der jüngsten Vergangenheit von der WTO gewährt wurden. Dies gilt sowohl für die präferentiellen Handelsbeziehungen der EU zu Moldawien und Pakistan sowie die Ausnahmeregelungen, die der USA für ihre Handelsbeziehungen zu Afrika (*African Growth Opportunity Act* – AGOA), der Karibik (*Caribbean Basin Economic Recovery Act* – CBERA) und den Andenstaaten (*Andean Trade Preference Act* – APTA) gewährt wurden.<sup>89</sup>

Auch vor dem Hintergrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wäre eine neue Ausnahmeregelung bei der WTO durchaus denkbar. Nach einer Einschätzung des Internationalen Währungsfonds können 30% der *low income countries* durch die Folgen der globalen Finanzkrise als „highly vulnerable“ eingestuft werden. Ungefähr 50% dieser hochgradig gefährdeten Länder, die unter anderem deutliche Rückgänge ihres Bruttoinlandsproduktes zu verkräften haben, liegen in Subsahara-Afrika.<sup>90</sup>

### Weiterführende Literatur:

■ Friedrich-Ebert-Stiftung (2009): The Cotonou Scenarios. Negotiations on the Economic Partnership Agreement (EPA) between the European Union and West Africa. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/benin/06493.pdf>.

---

(88) Vgl. Bassilekin 2007.

(89) Vgl. Bilal/Ramdoe 2010.

(90) Vgl. Bilal/Draper/te Velde 2009.

## 5. Fazit

Der laufende Verhandlungsprozess zu den *Economic Partnership Agreements* zwischen der EU und den AKP-Staaten unterliegt klar benennbaren Vorgaben, denen beide Verhandlungsparteien verpflichtet sind. Im Cotonou-Abkommen ist festgelegt, dass EPAs neben dem freien Handel auch eine breitere Entwicklung der AKP-Staaten befördern sollen. Die Entscheidung darüber, wie diese Entwicklung erreicht werden kann, obliegt dabei ausdrücklich den betroffenen Staaten und Regionen selbst. Dem zugrunde liegt die Bedingung, dass die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen auf gleicher Augenhöhe verhandelt werden, wobei gleichzeitig den spezifischen Problemen der Entwicklungsländer, vor allem aber auch der *Least Developed Countries*, Rechnung getragen werden soll. Darüber hinaus ist ein erklärtes Ziel der EPAs, die Vertiefung der regionalen Integration in den AKP-Staaten zu unterstützen, weshalb Abkommen auf regionaler Ebene vorgesehen sind. Über die Bestimmungen des Cotonou-Vertrages hinaus müssen die neuen Abkommen außerdem in Einklang mit dem Regelwerk der WTO gebracht werden.

Trotz diesem beiderseitig vereinbarten Verhandlungsrahmen wurde bisher, mit Ausnahme der Karibik-Region, kein einziges umfassendes regionales EPA unterzeichnet. Ein gewichtiger Grund hierfür ist, dass die EU mit ihrer Verhandlungsposition die oben genannten Zielvorgaben in entscheidenden Punkten missachtet. Ein baldiger Abschluss der Verhandlungen unter Respektierung des gemeinsam vereinbarten Rahmens ist jedoch in verschiedener Hinsicht erstrebenswert: Beide Verhandlungsparteien sind weiterhin grundsätzlich an einem Abschluss regionaler EPAs interessiert; die Klärung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten schafft einen verlässlichen Rahmen für wirtschaftliche und politische Planbarkeit; der momentane handelspolitische Status quo, der einer vertieften Regionalintegration eher entgegensteht, kann so bereinigt werden.

Um den Abschluss von *Economic Partnership Agreements* zu erreichen, die sich in beschriebenen Sinne positiv auf die AKP-Staaten auswirken, sind folgende Empfehlungen zu berücksichtigen, die im Besonderen auch für die Region Westafrika gelten:

### EPAs müssen entwicklungsfreundlich gestaltet werden

Die EU sollte dafür aufhören, ihre eigenen Vorstellungen von Entwicklung den AKP-Staaten aufzudrängen. Bei Themen, die über die WTO-Kompatibilität hinausgehen, müssen die AKP-Staaten selbst entscheiden können, ob und in welcher Phase sie diese verhandeln möchten. Das gilt vor allem für den Dienstleistungsverkehr und die „Singapore Issues“, betrifft aber auch die Verhandlungen zu Exportzöllen, der Stillstands-Klausel, der Meistbegünstigungs-Klausel und der Nichterfüllungs-Klausel. Des Weiteren sollten die Schutzklauseln entsprechend erweitert werden, um die Protektion junger Industrien zu ermöglichen, sich gegenüber den subventionierten Agrarprodukten der EU schützen sowie Nahrungssicherheit gewährleisten zu können. Nachdem vor allem auf kurze Sicht durch die Implementierung eines EPA für die meisten AKP-Staaten hohe Kosten und Zollauffälle entstehen werden, muss für eine entsprechende finanzielle Abfederung dieser Effekte gesorgt sein.

### EPAs dürfen die regionale Integration nicht gefährden

Die in den EPAs vorgesehene Liberalisierung der Märkte wird in den meisten AKP-Staaten parallel zu regionalen Integrationsprozessen verlaufen, was große Anforderungen an diese Länder stellt. Diesem Umstand sollte die EU Rechnung tragen und entsprechend längere zeitliche Übergangsfristen gewähren. Die einzelnen Aspekte der EPA-Vertragstexte müssen darüber hinaus ausreichend flexibel gestaltet sein, um die Integrationsprozesse innerhalb der AKP-Staaten nicht zu konterkarieren. In dieser

Hinsicht sind bilaterale Abkommen mit einzelnen Ländern innerhalb einer Region, die verschiedene Liberalisierungspläne aufweisen, unbedingt zu vermeiden. Die Ursprungsregeln sollten einer regionalen Kumulation nicht entgegenstehen. Vor allem aber darf eine Stillstands-Klausel beispielsweise die Einführung einer gemeinsamen Zollunion, wie sie auch in Westafrika geplant ist, nicht behindern.

### **EPAs müssen dem ungleichen Verhältnis zwischen der EU und den AKP-Staaten Rechnung tragen**

Die Europäische Union ist weltweit eine der größten Volkswirtschaften. Die AKP-Staaten hingegen zählen ausnahmslos zur Gruppe der Entwicklungsländer, ein Großteil sogar zu den am wenigsten entwickelten Staaten dieser Erde (LDCs). Der Anteil der 79 AKP-Staaten an der Weltwirtschaft ist dabei verschwindend gering. Freihandelsabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (Nord-Süd-Abkommen) werden im Rahmen der WTO bisher nur unzureichend behandelt. Gerade deshalb ist es wichtig, dass die EU gegenüber den AKP-Staaten in den einzelnen Verhandlungspunkten größtmögliche Flexibilität zeigt. Die ausgehandelten Abkommen sollte sie gemeinsam mit den AKP-Staaten innerhalb der WTO verteidigen, anstatt das WTO-Regelwerk einseitig auszulegen und gegen die AKP-Staaten als Druckmittel zu verwenden.

### **EPAs müssen dem Grundsatz der Partnerschaft entsprechen**

Nachdem das Vertrauensverhältnis zwischen der EU und den AKP-Staaten durch den in der Vergangenheit von der EU ausgeübten Druck eindeutig Schaden genommen hat, sollte es oberstes Ziel der Verhandlungsparteien sein, wieder zu einem fairen Umgang auf gleicher Augenhöhe zurückzufinden. Die EU sollte dabei ihr Handeln unbedingt stärker nach ihrer Rhetorik ausrichten, um nicht noch weiter an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Noch ist die EU der wichtigste Handelspartner der AKP-Staaten. Doch das mittlerweile gestärkte Selbstvertrauen, das die afrikanischen Länder auch beim letzten EU-Afrika-Gipfel im November 2010 in Tripolis zeigten, weist darauf hin, dass aufstrebende Länder wie China, Indien oder Brasilien ebenso als wirtschaftliche Partner bereitstehen.

# Literaturverzeichnis

## Primärquellen

Accord de Cotonou. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu> , 08.02.11.

ACP Council of Ministers (2007): Declaration of the ACP Council of Ministers at its 86th session expressing serious concern on the status of the negotiations of the Economic Partnership Agreements. Online verfügbar unter [http://www.acpsec.org/en/com/86/ACP2501307\\_declaration\\_e.pdf](http://www.acpsec.org/en/com/86/ACP2501307_declaration_e.pdf) , 08.02.11.

Afrikanische Union (2010): Kigali Declaration on the Economic Partnership Agreement Negotiations. Online verfügbar unter [http://www.acp-eu-trade.org/library/files/AU\\_EN\\_15112010\\_AU\\_Kigali%20declaration%20EPAs.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/AU_EN_15112010_AU_Kigali%20declaration%20EPAs.pdf) , 08.02.11.

Ashton, Catherine (2009): Replace controversy with debate, says Ashton. Interview with Trade Negotiations Insights. European Centre for Development Policy Management (ecdpm). (Trade Negotiations Insights, 7 (11)). Online verfügbar unter [www.acp-eu-trade.org/library/files/tni\\_en\\_7-10.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/tni_en_7-10.pdf) , 08.02.11.

Europäisches Parlament (2009): Résolution du Parlement européen du 5 février 2009 sur l'impact des accords de partenariat économique (APE) sur le développement. Online verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20090205+ITEMS+DOC+XML+V0//FR#sdocta6> , 08.02.11.

Gucht, Karel de (2010): A Partnership of Equals. Rede anlässlich der 20. Sitzung der ACP-EU Joint Parliamentary Assembly. Online verfügbar unter [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc\\_147082.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf) , 08.02.11.

## Sekundärquellen

Babarinde, Olufemi; Faber, Gerrit (2007): From Lomé to Cotonou: Business as usual? In: Bilal, Sanoussi; Grynberg, Roman (Hg.): Navigating new waters. A reader on ACP-EU trade relations. London: Commonwealth Secretariat, Bd. 1, S. 27–39.

Bassilekin, Achilles (2007): Possibility of obtaining a new ACP-EC waiver at the WTO. European Centre for Development Policy Management (ecdpm). (Discussion Paper, 71). Online verfügbar unter [www.ecdpm.org/dp71](http://www.ecdpm.org/dp71) , 08.02.11.

Bilal, Sanoussi; Draper, Peter; Willem te Velde, Dirk (2009): Global Financial and Economic Crisis: Analysis of and Implications for ACP-EU Economic Partnership Agreements (EPAs). Study prepared for the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). European Centre for Development Policy Management (ecdpm). (Discussion Paper, 92). Online verfügbar unter [www.ecdpm.org/dp92](http://www.ecdpm.org/dp92) , 08.02.11.

Bilal, Sanoussi; Grynberg, Roman (Hg.) (2007): Navigating new waters. A reader on ACP-EU trade relations. London: Commonwealth Secretariat.

Bilal, Sanoussi; Lui, Dan; van Seters, Jeske (2010): The EU Commitment to Deliver Aid for Trade in West Africa and Support the EPA Development Programme (PAPED). European Centre for Development Policy Management (ecdpm). (Discussion Paper,

96). Online verfügbar unter [www.ecdpm.org/dp96](http://www.ecdpm.org/dp96) , 08.02.11.

Bilal, Sanoussi; Ramdoo, Isabelle (2010): Which way forward in EPA negotiations? Seeking political leadership to address bottlenecks. European Centre for Development Policy Management (ecdpm). (Discussion Paper, 100). Online verfügbar unter [www.ecdpm.org/dp100](http://www.ecdpm.org/dp100) , 08.02.11.

Bilal, Sanoussi; Stevens, Christopher (2009): The interim economic partnership agreements between the EU and African States. Contents, challenges and prospects. European Centre for Development Policy Management; Overseas Development Institute. (ECDPM Policy Management Report, 17). Online verfügbar unter [www.ecdpm.org/pmr17](http://www.ecdpm.org/pmr17) , 08.02.11.

Borrmann, Axel; Großmann, Harald; Koopmann Georg (2005): Die WTO-Kompatibilität der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Herausgegeben von Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). Online verfügbar unter <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0782.pdf> , 08.02.11.

Busse, Matthias; Borrmann, Axel; Großmann, Harald (2004): The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects. Final Report. Hamburg Institute of International Economics (HWWA). Online verfügbar unter <http://www.fes.de/cotonou/downloads/fes-downloads/conferencepapers/HWWA+EPA+STUDY+29.7.04.PDF> , 08.02.11.

Busse, Matthias; Borrmann, Axel; Grossmann, Harald (2007): The Impact of ACP-EU EPAs on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects. In: Bilal, Sanoussi; Grynberg, Roman (Hg.): Navigating new waters. A reader on ACP-EU trade relations. London: Commonwealth Secretariat, Bd. 2, S. 195–223.

Chang, Ha-Joon (2002): Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective. London.

Diouf, El Hadji A. (2010): Why the MFN clause should not be included in EPAs. In: Trade Negotiations Insights, Jg. 9, H. 8, S. 8–9. Online verfügbar unter [www.ictsd.net/news/tni](http://www.ictsd.net/news/tni) , 08.02.11.

European Centre for Development Policy Management (ecdpm): Trade Negotiations Insights 6.1 (2007) – 9.10 (2010/11). Verfügbar unter <http://www.ecdpm.org/> , 08.02.11 .

Friedrich-Ebert-Stiftung (2009): The Cotonou Scenarios. Negotiations on the Economic Partnership Agreement (EPA) between the European Union and West Africa. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/benin/06493.pdf> , 08.02.11.

Gérard, Nicolas; Bilal, Sanoussi (2007): The Negotiations of an ECOWAS-EU EPA: Key Features. In: Bilal, Sanoussi; Grynberg, Roman (Hg.): Navigating new waters. A reader on ACP-EU trade relations. London: Commonwealth Secretariat, Bd. 2, S. 231–237.

Griffith, Mari; Powell, Sophie (2007): Partnership under pressure. An assessment of the European Commission's conduct in the EPA negotiations. Herausgegeben von Action Aid, Cafod, Christian Aid, Tearfund und Tradecraft. Online verfügbar unter <http://tilz.tearfund.org/webdocs/Website/Campaigning/Policy%20and%20research/EPAs%20report%20web2.pdf> , 08.02.11.

Kappel, Robert (2008): Die Economic Partnership Agreements - kein Allheilmittel für Afrika. German Institute of Global and Area Studies. (GIGA Focus, 6). Online verfügbar unter [www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus) , 08.02.11.



Koeb, Eleonora; Dalleau, Melissa (2010): Trade relevant provisions in the Treaty of Lisbon. Implications for Economic Partnership Agreements. European Centre for Development Policy Management (ecdpm). (Discussion Paper, 98). Online verfügbar unter [www.ecdpm.org/dp98](http://www.ecdpm.org/dp98) , 08.02.11.

Lagandré, Damien; Rolland, Jean-Pierre; Alpha, Arlène (2009): Etude comparative des accords de libre échange impliquant des PED ou des PMA. Rapport final. Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET). Online verfügbar unter <http://www.gret.org/ressource/pdf/09100.pdf> , 08.02.11.

McCarthy, Colin et al (2010): Supporting Regional Integration in East and Southern Africa. Review of Selected Issues. Trade Law Centre for Southern Africa (tralac). Online verfügbar unter [www.tralac.org](http://www.tralac.org) , 08.02.11.

Nixon, Frederick (2007): Aid, Trade, and Economic Development: The EU and the Developing World. In: Artis, Mike; Nixon, Frederick (Hg.): The economics of the European Union. Policy and analysis. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, S. 322–353.

Orbie, Jan (2009): The European Union's Role in World Trade: Harnessing Globalisation? In: Orbie, Jan (Hg.): Europe's global role. External policies of the European Union. Repr. Farnham: Ashgate, S. 35–66.

Paasch, Armin (2008): Verheerende Fluten – politisch gemacht. EU Handelspolitik verletzt Recht auf Nahrung in Ghana – Die Beispiele Hühner und Tomaten. Bonn. Online verfügbar unter: [www.germanwatch.org/handel/tomahuhn.htm](http://www.germanwatch.org/handel/tomahuhn.htm) , 08.02.11.

Phillips, Leigh (2010): Frustrated with EU 'pressure tactics', Africa ready to walk away from trade talks. In: euobserver.com, 26.11.2010. Online verfügbar unter <http://euobserver.com/19/31366> , 08.02.11.

Reichert, Tobias et al (2009): Entwicklung oder Marktöffnung? Kritische Aspekte in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen Ländern. Online verfügbar unter [www.germanwatch.org/handel/epa-afr](http://www.germanwatch.org/handel/epa-afr) , 08.02.11.

Rodrik, Dani (2007): One economics. Many recipes. Globalization, institutions, and economic growth. Princeton.

Schmidt, Gert (1995): Handelspolitik versus Entwicklungspolitik. Vergleich der Präferenzgewährung der Europäischen Union und Österreichs. Frankfurt.

South Centre (2010): Contentious Issues in the Goods EPAs: What is the value of the 2009 renegotiations? Online verfügbar unter [http://www.southcentre.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1271%3Acontentious-issues-in-the-goods-epas-what-is-the-value-of-the-2009-renegotiations&lang=en](http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1271%3Acontentious-issues-in-the-goods-epas-what-is-the-value-of-the-2009-renegotiations&lang=en) , 08.02.11.

Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA) (2010): EPA negotiation issues between West Africa and the EU. (Executive Brief: Update). Online verfügbar unter <http://agritrade.cta.int/en/content/download/2846/139578/file/f6900bf822c6ed196a0b93f1b62cca25.pdf> , 08.02.11.

Weller, Christina (2008): Dialogue of the deaf. An assessment of Europe's developmental approach to trade negotiations. Herausgegeben von ICCO. Online verfügbar unter [www.icco.nl/documents/pdf/31-10.Dialogue-Deaf.pdf](http://www.icco.nl/documents/pdf/31-10.Dialogue-Deaf.pdf) , 08.02.11.

## Annex I: Wichtige Etappen der Verhandlungen

|                |   |
|----------------|---|
| Juni 2000      | Unterzeichnung des Cotonou Partnership Agreements (Cotonou-Abkommen)  |
| März 2001      | EU lanciert Everything-But-Arms-Initiative für LDCs   |
| November 2001  | WTO genehmigt Ausnahmeregelung (Waiver) für die Weiterführung der präferentiellen Handelsbeziehungen EU-AKP bis Ende 2007     |
| September 2002 | Offizieller Beginn der Verhandlungen auf überregionaler Ebene (Phase 1)   |
| September 2003 | Offizieller Beginn der Verhandlungen auf regionaler Ebene (Phase 2)   |
| Dezember 2005  | Unterzeichnung des European Consensus on Development  |
| Dezember 2006  | Global Europe Strategy der Europäischen Kommission  |
| Mai 2007       | Verabschiedung des Berichts zur Evaluation der Verhandlungen  |
| Dezember 2007  | WTO-Ausnahmeregelung (Waiver) läuft zum Jahreswechsel aus (bis dahin haben 18 afrikanische Staaten ein Interim-EPA initiiert) |
| Oktober 2008   | Die Gruppe Karibik (CARIFORUM) unterzeichnet ein umfassendes EPA  |
| November 2008  | Côte d'Ivoire unterzeichnet ein Interim-EPA   |
| Januar 2009    | Kamerun unterzeichnet ein Interim-EPA   |
| Juni 2009      | Botswana/Lesotho/Swaziland/Mosambik (SADC-) unterzeichnen ein Interim-EPA   |
| Juli 2009      | Papua-Neuguinea unterzeichnet ein Interim-EPA   |
| August 2009    | Die regionale Untergruppe ESA unterzeichnet ein Interim-EPA   |
| Dezember 2009  | Fiji unterzeichnet ein Interim-EPA  |

Tabelle 3: Wichtige Etappen der Verhandlungen (Quelle: Eigene Darstellung)

## Annex II: Stand der Verhandlungen (Feb. 2011)

| Region                            | EPA  | Interim-EPA  | EBA   | GSP  |
|-----------------------------------|--|--|---|--|
| Karibik<br>(CARIFORUM)            | Antigua & Barbados<br>Bahamas<br>Barbados<br>Belize<br>Dominica<br>Dom. Republik<br>Grenada<br>Guyana<br><b>Haiti</b><br>Jamaika<br>St Kitts & Nevis<br>St Lucia<br>St Vinc. & Gren.<br>Surinam<br>Trinidad & Tobago |  |   |  |
| Zentralafrika<br>(CA)             |  | Kamerun  | <b>Zentralafrik. Rep.</b><br><b>DR Kongo</b><br><b>Tschad</b><br><b>Äquatorialguinea</b><br><b>São Tome</b>     | Gabon<br>Rep. Kongo  |
| Ost-/Südliches<br>Afrika<br>(ESA) |  | <b>Burundi*</b><br>Kenya*<br><b>Ruanda*</b><br><b>Tansania*</b><br><b>Uganda*</b><br><b>Komoren*</b><br><b>Madagaskar</b><br>Mauritius<br>Seychellen<br><b>Sambia*</b><br>Simbabwe | <b>Djibouti</b><br><b>Eritrea</b><br><b>Äthiopien</b><br><b>Malawi</b><br><b>Somalia</b><br><b>Sudan</b>        |  |
| Pazifik                           |  | Papua Neu Guinea<br>Fiji   | <b>Ost-Timor</b><br><b>Kiribati</b><br><b>Samoa</b><br><b>Solomon Inseln</b><br><b>Tuvalu</b><br><b>Vanuatu</b> | Cook Inseln<br>Tonga<br>Marshall Inseln<br>Niue<br>Micronesien<br>Palau<br>Nauru |

Tabelle 4: Stand der Verhandlungen, Feb. 2011 (Quelle: <http://ec.europa.eu/trade/> / 08.02.11). Anmerkung: Staaten die als LDC (least developed country) gelten, sind fett gedruckt. Staaten die ein Interim-EPA initialisiert, jedoch noch nicht unterschrieben haben, sind mit einem Asterisk (\*) gekennzeichnet.

| Region                 | EPA | Interim-EPA   | EBA  | GSP            |
|------------------------|-----|---|--|----------------|
| Westafrika<br>(CEDEAO) |     | <i>Côte d'Ivoire</i><br><i>Ghana*</i>   | <b>Benin</b><br><b>Burkina Faso</b><br><i>Kap-Verde</i><br><b>Gambia</b><br><b>Guinea</b><br><b>Guinea-Bissau</b><br><b>Liberia</b><br><b>Mali</b><br><b>Mauritanien</b><br><b>Niger</b><br><b>Senegal</b><br><b>Sierra Leone</b><br><b>Togo</b> | <i>Nigeria</i> |
| SADC                   |     | <i>Botswana</i><br><b>Lesotho</b><br><i>Swaziland</i><br><b>Mozambik</b><br><i>Namibia*</i> | <b>Angola</b>  |                |

Tabelle 4: Stand der Verhandlungen, Feb. 2011 (Quelle: <http://ec.europa.eu/trade/> / 08.02.11). Anmerkung: Staaten die als LDC (least developed country) gelten, sind fett gedruckt. Staaten die ein Interim-EPA initialisiert, jedoch noch nicht unterschrieben haben, sind mit einem Asterisk (\*) gekennzeichnet.

## Annex III: Entretiens (Jan./Fév. 2011)

### Entretien avec Kadré Désiré Ouedraogo, Ambassadeur de la République Burkina Faso en Belgique et au Luxembourg.

**Monsieur l'Ambassadeur, les négociations pour conclure les APE durent déjà depuis plus de huit ans. Croyez-vous toujours qu'elles pourront aboutir un jour? Quel est l'état des négociations entre l'UE et la région Afrique de l'Ouest?**

KDO : Les négociations se déroulent suivant quatre principaux domaines. Il s'agit de l'accès au marché, du texte de l'accord, du protocole sur la mise en œuvre du programme APE sur le Développement (PAPED) et des règles d'origine.

Dans chacun de ces domaines, les progrès dans les discussions ont été substantiels et se traduisent, à ce jour, par l'existence de nombreuses positions consensuelles.

L'aboutissement des négociations ne tiennent maintenant qu'à un certain nombre de questions dont certaines sont persistantes et assez sensibles pour les deux parties. Au nombre de celles-ci, il y'a la pérennisation des ressources pour le financement endogène de l'intégration régionale ou encore les offres de libéralisation du commerce.

**Quels sont les problèmes spécifiques pour la région Afrique de l'Ouest ?**

KDO : Au stade actuel des négociations, il existe une similitude dans la nature des désaccords qui existent entre les régions ACP négociatrices des APE et l'UE.

Ces désaccords portent notamment sur le degré d'ouverture des marchés, le calendrier de libéralisation, les règles d'origine, les taxes à l'exportation, la clause de la nation la plus favorisée, la clause de non exécution, la clause de statu quo, les mesures de sauvegarde, la suppression des subventions à l'exportation.

En plus de ces problèmes communs à toutes les régions, l'Afrique de l'Ouest est spécifiquement confrontée aux questions relatives à la suppression des prélèvements communautaires et au financement du programme APE pour le développement.

**Le Burkina Faso compte – comme la plupart des états ouest-africains – parmi les PMA, dont les besoins doivent, selon l'Accord de Cotonou, être particulièrement pris en compte dans les négociations. Cette promesse, est-elle suffisamment respectée selon votre avis ?**

KDO : Les PMA ont un intérêt particulier sur les questions relatives aux règles d'origine, à l'ouverture des marchés et au calendrier de libéralisation. Ces questions, comme ci avant indiquée, continuent de faire l'objet de négociations aussi bien au niveau technique qu'au niveau politique.

**Croyez-vous qu'un APE régional, tel qu'il est prévu actuellement, pourra contribuer au développement de la région Afrique de l'Ouest ou voyez-vous des alternatives aux APE ?**

KDO : Oui si les précautions suggérées par la partie Ouest Africaine sont prises en compte. La question ne se pose pas en termes d'alternatives. L'objectif recherché est le développement de la région et toutes les politiques qui mènent à ce résultat sont bonnes.

**Supposons que les négociations pour un APE régional échouent. Dans ce cas, les APE intérimaires de la Côte d'Ivoire et du Ghana ne seraient-ils pas un obstacle fondamental pour l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest ?**

KDO : L'échec des négociations est une possibilité extrême que je n'envisage pas pour ma part. Il a été du reste convenu que les APE intérimaires signés par le Ghana et la Côte d'Ivoire seront caducs dès qu'un APE global sera obtenu.

Par ailleurs, l'état actuel de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest est tel que je ne perçois pas de menace suffisamment forte pour l'ébranler. Je crois que le processus de l'intégration régionale est plutôt la contrainte à laquelle devrait s'ajuster les chocs extérieurs comme ceux que vous évoquiez dans votre question.

**La Commission européenne est accusée d'exercer une pression démesurée dans les négociations. Est-ce que vous partagez ce constat?**

KDO : Non je ne partage pas ce constat. Les négociations se font entre deux partenaires soucieux du bien être l'un et l'autre et chaque partie défend bien sûr son point de vue. On peut percevoir l'insistance de la partie européenne de conclure les négociations dans des délais précis comme une forme de pression, mais c'est par souci de se conformer aux règles de l'OMC. Or la partie africaine ne partage pas cette nécessité d'urgence et prône plutôt la prise en compte totale de la dimension développement des accords.

**Quels souhaits avez-vous pour les négociations à l'avenir ?**

KDO : Les discussions au niveau technique sont en passe d'être épuisées sur la majorité des points dont les désaccords restent à ce jour persistant.

La finalisation et l'aboutissement heureux du processus de négociation dépendent aujourd'hui de directives qui doivent provenir du niveau politique.

Que le politique se saisisse des questions litigieuses et donne une nouvelle impulsion à ces négociations reste alors mon principal souhait.

---

*Entretien réalisé le 2. Januar 2011 par Tobias Wildner.*

## **Entretien avec Mathieu Sawadogo, directeur de l'ONG ARFA<sup>1</sup> (Association de Recherche et de Formation Agro-écologique) au Burkina Faso.**

**Est-ce que vous vous sentez assez informés sur le contenu et les objectifs des APE, ainsi que sur le processus de négociation ? D'où tirez-vous vos informations ?**

MS: Personnellement, je me sens assez informé sur le contenu et les objectifs des APE pour pouvoir participer à des rencontres de la société civile sur la question. Par contre je suis bien moins informé sur le processus de négociation : acteurs clés, niveaux de négociation, agenda, etc... Les informations que j'ai de la question me viennent des rencontres de la société civile (Association, ONG, réseaux paysans) et des médias.

**Est-ce que votre organisation ou d'autres organisations de la société civile ont été consultées dans le cadre du processus de négociations ?**

MS: ARFA n'a pas été consultée dans le cadre du processus de négociation des APE, mais je sais que certaines organisations de la société civile tel le ROPPA<sup>1</sup> ont été consultées.

**Est-ce que les négociations APE font partie du débat public dans votre pays ? Est-ce qu'elles sont discutées parmi la population ou dans les médias ?**

MS: Les négociations APE sont rarement abordées dans les débats publics de notre pays. La plus part du temps c'est dans les médias qu'elles sont discutées avec certains acteurs politiques ou des spécialistes en la matière. En outre, ces questions sont souvent discutées entre les acteurs de la société civile à l'occasion de certaines rencontres. Mais les populations à la base (notamment les paysans) qui sont les premières concernées n'ont pas d'opportunités pour discuter directement de ces questions avec leurs décideurs politiques.

**Comment jugez vous le rôle de l'Union européenne dans les négociations APE ?**

MS: Le principe fondamental des Accords de Partenariat Economique étant le libre échange, l'Union Européenne est, dans tous les cas le gagnant dans ces négociations. L'Union Européenne négocie beaucoup plus pour ces intérêts économiques que pour un partenariat économique, mieux elle cherche à renforcer sa suprématie économique dans cet espace réunissant les pays Afrique, Caraïbes pacifiques. L'Union Européenne devrait vraiment tenir compte que les pays africains ne sont pas encore prêts pour entrer dans ce type de partenariat et leur donner le temps nécessaire pour s'y préparer.

**Quels avantages et quels désavantages voyez-vous pour la population de votre pays, si les Accords de Partenariat Economique sont signés sous leur forme actuelle ?**

MS: Si les Accords de Partenariat Economique sont signés sous leur forme actuelle, leur seul avantage est que les populations pourraient exporter leurs produits vers l'Union Européenne sans trop de tracasseries douanières. Mais étant donné que la balance commerciale de notre pays est déficitaire, ces accords compromettront le développement de notre pays et ne fera qu'aggraver le déséquilibre qui existe déjà dans les échanges économiques. Nos producteurs tout comme nos distributeurs seront confrontés à une concurrence non seulement rude mais aussi et surtout déloyale. Nos marchés seront inondés de produits étrangers qui porteront un coup sur nos produits locaux. En somme, l'activité économique de notre pays sera sévèrement menacée avec tout le risque d'accroissement de la pauvreté.

---

*Entretien réalisé le 9. février 2011 par Tobias Wildner.*

---

(1) Pour plus d'information sur ARFA, consultez le site Internet [www.ong-arfa.org](http://www.ong-arfa.org)

(2) Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest ([www.roppa.info](http://www.roppa.info)).

Autor: Tobias Wildner  
Herausgeber: ACTION SOLIDARITÉ TIERS MONDE

55, av. de la Liberté, L-1931 Luxembourg  
T +352 400 427-1 / F +352 400 427-27 / E [astm@astm.lu](mailto:astm@astm.lu)  
CCPL IBAN LU76 1111 0099 9096 0000

[www.astm.lu](http://www.astm.lu)

Hintergrundpapier  
März 2011