

UNIVERSITEIT GENT

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**WELKOME STIMULANS VOOR SAMENWERKING OF MOGELIJKE
BRON VOOR DESINTEGRATIE?**

**DE UITDAGING VAN ECONOMISCHE
PARTNERSCHAPSAKKOORDEN VOOR REGIONALE INTEGRATIE
IN OOSTELIJK AFRIKA**

SARAH DELPUTTE

MASTERPROEF EU-STUDIES

PROMOTOR: PROF. DR. Jan Orbie

COMMISSARIS: lic. Olivia Rutazibwa

COMMISSARIS: lic. Helen Versluys

ACADEMIEJAAR 2007 - 2008

UNIVERSITEIT GENT

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**WELKOME STIMULANS VOOR SAMENWERKING OF MOGELIJKE
BRON VOOR DESINTEGRATIE?**

**DE UITDAGING VAN ECONOMISCHE
PARTNERSCHAPSAKKOORDEN VOOR REGIONALE INTEGRATIE
IN OOSTELIJK AFRIKA**

SARAH DELPUTTE

MASTERPROEF EU-STUDIES

PROMOTOR: PROF. DR. Jan Orbie

COMMISSARIS: lic. Olivia Rutazibwa

COMMISSARIS: lic. Helen Versluys

ACADEMIEJAAR 2007 – 2008

Abstract

Deze masterproef behandelt de omstreden impact van de Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) tussen de Europese Unie en haar ex-kolonies op regionale integratie in Oostelijk Afrika. De diverse dimensies van deze mogelijke invloed die in het academische debat onderworpen worden aan uitvoerige analyse, worden geschetst. Maar op de vraag of het onderhandelingsproces en de toekomstige implementatie van de EPA's de duurzame ontwikkelingsdoelstelling zullen bereiken door de combinatie van Noord-Zuid en Zuid-Zuid handelsintegratie en dit zonder endogene integratieprocessen te ontwrichten, moeten we het ware antwoord nog schuldig blijven. Deze verhandeling beschrijft daarom de resultaten van een alternatieve analyse van de problematiek.

Een verkennend onderzoek gebaseerd op interviews en enquêtes achterhaalde enkele eerste trends in de perceptie van de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite over EPA's en regionalisme. De bevindingen wijzen in de richting van een internalisatie van het ontwikkelingsconcept regionalisme en vrijhandel bij de diplomaten in Brussel. Zij lijken hetzelfde doel voor ogen te hebben als de Europese Commissie en zien de implementatie van EPA's als kans om de voordelen van regionale integratie te optimaliseren. Over de weg daar naartoe heerst niet altijd eendracht en de introductie van interim-akkoorden zou de regio minstens tijdelijk gefragmenteerd hebben. De parlementairen schuwen het nieuwe handelsregime met hun grootste handelspartner in grotere mate en zitten niet op de tramlijn die vrijhandel heet. Zij vrezen voor hun endogene integratieprocessen indien deze niet eerst geconsolideerd worden. Een nuance ligt in de optimistischere ingesteldheid van leden van de East African Community. Zowel de bevroegde diplomatieke als politieke elite benadrukt echter dat hindernissen in het proces zullen moeten overbrugd worden met een ondubbelzinnige garantie van de ontwikkelingsdimensie vanwege de EU.

Voorwoord

Niemand die me de woorden in de mond legde tijdens het schrijven van deze masterproef. Maar deze verhandeling vormt het schriftelijk eindresultaat van een proces waartoe anderen een significante bijdrage leverden. Een woord van dank is hier op zijn plaats.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor Prof. Dr. J. Orbie bedanken voor de inspirerende gedachtewisselingen, zijn motiverende steun en snelle en adequate oplossingen. Lotte Drieghe ben ik dankbaar omdat ze me in de brainstormfase stevig op weg hielp.

Evenzeer dank ik Kathleen van Hove en Geert Laporte van ECDPM, Marc Maes en Anne Van Lancker voor hun uitstekend advies.

Mijn grote dank gaat ook uit naar diegenen die mijn onderzoek echt mogelijk maakten. Deze verhandeling kon immers niet tot stand komen zonder de bereidwillige medewerking van de ambassades van Burundi, Ethiopië, Kenia, Malawi, Oeganda, Rwanda, Soedan, Tanzania en Zambia, evenals de parlementsleden van deze landen die deelnamen aan de vijftiende sessie van de ACP-EU Joint Parliamentary Assembly in Ljubljana. Marianne Wack van het ACP-EU cosecretariaat bedank ik graag voor haar praktische hulp.

Tot slot wil ik mijn ouders en broer bedanken voor de logistieke en niet aflatende morele steun.

Inhoudstafel

Voorwoord	I
Inhoudstafel	II
Lijst van afkortingen	IV
Lijst van figuren	V
INLEIDING.....	1
HOOFDSTUK 1: Literatuurstudie over EPA's en Regionalisme.....	8
1.1. EPA's: shift in het extern beleid van de EU tegenover de ACP-landen.....	8
1.1.1. WTO-compatibiliteit	8
1.1.2. Trade not Aid?.....	9
1.1.3. (Inter-)Regionalisme.....	9
1.2. Argumenten in het debat over EPA's en regionalisme.....	12
1.2.1. Stimuli en hindernissen in het <i>EPA-onderhandelingsproces</i> voor regionale integratie	12
1.2.2. Discussie over de impact van de <i>implementatie</i> van EPA's op regionale integratie	18
1.3. Regionale integratie in Oostelijk Afrika: <i>state of play</i>	25
1.3.1. ESA als geografische zone	25
1.3.2. ESA als EPA-onderhandelingsconfiguratie.....	26
1.3.3. Integratieprocessen binnen ESA.....	27
1.3.4. Interim-akkoorden in Oostelijk Afrika	30
1.4. Conclusie	32
HOOFDSTUK 2: Empirisch onderzoek: perceptiemeting bij Oost-Afrikaanse politieke en diplomatieke elite over EPA's en regionalisme	34
2.1. Methodologie.....	34
2.2. Resultaten	34
2.3. Bespreking.....	34
2.3.1. Inleiding.....	37
2.3.2. <i>EPA-onderhandelingsproces</i> : bevorderlijk voor regionale integratie?	38
2.3.3. <i>Implementatie van een EPA</i> : kans voor duurzame regionale handelsintegratie?	48
2.3.4. EPA-proces: product van <i>Normative Power Europe</i> ?.....	55

2.4. Conclusie	62
ALGEMEEN BESLUIT.....	66
BIBLIOGRAFIE	69
Bijlage 1. Tijdschema EPA-onderhandelingen	74
Bijlage 2. EU-ACP samenwerking in de voorbije 50 jaar.....	75
Bijlage 3. EPA-onderhandelingsgroepen	76
Bijlage 4. Onderzoeksresultaten effect EPA-implementatie op handelscreatie en -verlegging	78
Bijlage 5. Methodologie van het onderzoek.....	79
Bijlage 6. Vragenlijst interviews diplomaten	82
Bijlage 7. Enquête parlementsleden	84
Bijlage 8. Interview met Burundese diplomaat	91
Bijlage 9. Interview met Ethiopische diplomaat	96
Bijlage 10. Interview met Keniaanse diplomaat.....	100
Bijlage 11. Interview met Malawische diplomaat	106
Bijlage 12. Interview met Oegandese diplomaat.....	113
Bijlage 13. Interview met Rwandese diplomaat	121
Bijlage 14. Interview met Soedanese diplomaat	129
Bijlage 15. Interview met Tanzaniaanse diplomaat.....	136
Bijlage 16. Resultaten enquêtes van alle bevroagden.....	140
Bijlage 17. Resultaten enquêtes van EAC- versus niet-EAC-respondenten.....	144

Lijst van afkortingen

ACP	African, Caribbean and Pacific
AEC	African Economic Community
AU	Afrikaanse Unie
CET	Common External Tariff
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CU	Customs Union
EAC	East African Community
EBA	Everything But Arms
EC	Europese Commissie
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EPA	Economic Partnership Agreement
ESA	Eastern and Southern Africa
EU	Europese Unie
FTA	Free Trade Agreement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalised System of Preferences
IGAD	InterGovernmental Authority on Development
IOC	Indian Ocean Commission
JPA	Joint Parliamentary Assembly
LDC	Least Developed Country
MFN	Most Favoured Nation
ngo	Niet-gouvernementele organisatie
ODI	Overseas Development Institute
PTA	Preferential Trade Area
REC	Regional Economic Community
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern Africa Development Community
WTO	World Trade Organisation
Z-Z	Zuid-Zuid
N-Z	Noord-Zuid

Lijst van figuren

Figuur 1.1:	Overlappende regionale lidmaatschappen in Oostelijk en Zuidelijk Afrika	p. 26
Figuur 2.1:	Invloed van EPA-onderhandelingen op politiek profiel regionaal beleid in ESA	p. 37
Figuur 2.2:	Invloed van het EPA-proces op engagementen in COMESA	p. 40
Figuur 2.3:	Rationalisatie van de overlappende lidmaatschappen	p. 41
Figuur 2.4:	Belangen in het EPA-proces	p. 42
Figuur 2.5:	Eenheid binnen ESA tijdens EPA-onderhandelingen	p. 44
Figuur 2.6:	Impact van interim-akkoorden op eendracht binnen ESA	p. 45
Figuur 2.7:	impact van interim-akkoorden op wenselijkheid ESA-configuratie en -EPA	p. 46
Figuur 2.8:	Impact van interim-akkoorden op verdere EPA-onderhandelingen	p. 47
Figuur 2.9:	Impact van het EAC-interim-akkoord op COMESA	p. 48
Figuur 2.10:	Waardering van het vrijhandelsaspect van EPA's	p. 51
Figuur 2.11:	Impact van EPA's op intraregionale handelsintegratie	p. 52
Figuur 2.12:	Impact van EPA's op interregionale handel	p. 53
Figuur 2.13:	EPA's en continentale integratie	p. 54
Figuur 2.14:	Geloof in normatieve intenties van de EU	p. 56
Figuur 2.15:	Inschatting andere dan normatieve intenties van de EU	p. 58
Figuur 2.16:	Ervaring rond gelijkwaardig partnerschap	p. 60
Figuur 2.17:	Ervaring rond <i>ownership</i>	p. 61

INLEIDING

“EPA is about growing trade, expanding investment and creating jobs. The more you put in, the more you get out. That is why we need to redouble our efforts to get a full agreement in place. This full and comprehensive EPA is not something the EU is doing to Eastern and Southern Africa – it is what East and Southern Africa is doing for itself, with the EUs support. This is what partnership between Africa and Europe means in the 21st century. Moving beyond a relationship of dependency to one of genuine partnership, a partnership of equal trade negotiators and close friends. The EPA represents our future together.” (Mandelson, 2008)

In 2002 startten de Europese Unie (EU) en 77 staten uit Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (ACP-landen) onderhandelingen¹ over een nieuw handelsregime dat compatibel² is met de regulering van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in de vorm van Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's). De deadline werd ingesteld op 31 december 2007 – datum waarop de bestaande preferenties³ niet langer juridisch beschermd zouden worden door een *waiver*⁴ - en vormde een loden last die veelvuldig onder vuur genomen werd.

Zowel het proces als de inhoudelijke kwesties – verbonden met de omschakeling naar een wederkerige vrijhandelsovereenkomst – vormden een extreme uitdaging voor alle partijen. Tot enkele weken voor er afgeklokt zou worden, werd er aan de onderhandelingstafel dan ook bitter weinig vooruitgang geboekt. Spanning en frustratie liepen daarentegen hoog op. (Stevens, et al., 2008, p. 1).

De EU ging noodgedwongen akkoord⁵ met een tussenoplossing en knoopte diplomatieke gesprekken aan met individuele landen en subregio's die afstevenden op een verlies aan markttoegang. In Afrika

¹ Een overzicht van de verschillende fases in het EPA-onderhandelingsproces vindt de lezer terug in bijlage 1.

² Om compatibel te zijn met de WTO-regulering en de ex-kolonies te blijven voorzien van voordelige markttoegang, moest de EU gebruik maken van een van de juridisch toegelaten uitzonderingen op het Most Favoured Nation (MFN) principe: a) Generalised System of Preferences (GSP) onder de GATT *Enabling Clause*: de preferenties uitbreiden tot alle (ook niet-ACP-) ontwikkelingslanden en/of Least Developed Countries (LDC's), b) een nieuwe *waiver* aanvragen, c) een vrijhandelszone oprichten onder GATT art. XXIV (Orbie, 2008, pp. 47-48).

³ Onder de vier Lomé-conventies en de Cotonou-overeenkomst heeft de EU steeds een preferentiële markttoegang verleend aan de ACP-landen. Hiermee discrimineert ze andere leden van de WTO die niet genieten van die preferentiële behandeling. Dat is in strijd met het MFN-principe. Vooral andere niet-ACP-ontwikkelingslanden leden onder die situatie (Stevens, 2006, p. 444).

⁴ Via een *waiver* verlenen de WTO-leden toestemming aan een WTO-lid om een gangbare verplichting niet na te leven. *Waivers* zijn beperkt in tijd en verlengingen moeten verantwoord worden (OECD, 2004).

⁵ De Europese Commissie (EC) bracht een communicatie uit op 23 oktober 2008 waarin ze voorstelt WTO-compatibele interim-overeenkomsten af te sluiten om de preferentiële markttoegang voor niet-LDC's te bewaren. Deze zouden op regionaal, subregionaal of nationaal niveau kunnen worden afgesloten (Europese Commissie, 2007). De Raad keurde deze tweestappenbenadering goed op 20 november 2008.

tekenden achttien landen⁶ een interim-overeenkomst. Deze overeenkomsten zijn WTO-compatibel en dragen nog steeds de ambitie om geografisch en inhoudelijk uit te breiden in de loop van 2008. De landen die niet tekenden, exporteren nu onder het Generalised System of Preferences (GSP): de Least Developed Countries (LDC's) onder het voordelige Everything But Arms (EBA) subregime en drie ontwikkelingslanden (niet-LDC's) onder standaard GSP (Stevens, et al., 2008, p. 1).

EPA's vormden duidelijk niet alleen in de hoogste diplomatieke, administratieve en politieke regionen een heet hangijzer. Academics volgden de onafwendbare hervorming van de handelsrelaties tussen de rijkste en armste landen van de wereld reeds sinds midden jaren '90. De Doha Ontwikkelingsronde Ronde die in 2001 binnen de WTO gelanceerd werd, dreef die aandacht verder op. Onderzoekers werden bijgestaan door ngo's en civiele maatschappij uit Noord en Zuid. Het publieke debat over de EPA's raakte sterk gepolariseerd (Delpeuch & Harb, 2007).

De EU promootte de EPA's steeds als ontwikkelingsinstrumenten die zouden bijdragen tot armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. EPA's zouden de ACP-landen een betere markttoegang verlenen en de noodzakelijke transformatie van hun economieën bewerkstelligen door hun concurrentiekracht op te drijven en investeringen aan te trekken. De akkoorden zouden voortbouwen op endogene integratieprocessen en deze bevorderen met het doel de ACP-landen te begeleiden in hun integratie in de wereldeconomie (Europese Commissie, 2003, 2005).

Bovendien benadrukte de Europese Commissie (EC) (2005a) dat EPA's geen loutere vrijhandelsakkoorden zijn: *“the mindset with which Europe is carrying forward the EPA discussions is fundamentally different from traditional hard nosed trade negotiations”*. De implementatie van de liberalisering zou asymmetrisch en gefaseerd verlopen en de EU liet verstaan dat ze de ACP-landen zou bijstaan tijdens hun transitie door inspanningen in regionale integratie te ondersteunen en aanbodbeperkingen te helpen overbruggen.

De EU werd bijgestaan door zowel *believers* als realisten uit de academische wereld die erop wezen dat er nu eenmaal geen alternatief bestond. De preferentiële relaties van de voorbije decennia hadden niet de verhoopte resultaten opgeleverd en blijvend blind protectionisme zou alleen maar leiden tot stagnerende economieën en verdere marginalisatie.

Critici wezen echter op het gevaar dat EPA's de ACP-landen economisch en sociaal mogelijks nog meer richting de rand van de afgrond zouden duwen. Ngo's over de hele wereld luidden dan ook en masse de alarmklok met hun “stop-EPA” campagne (Maluka, 2007, p. 69). Zij zien in EPA's geen vanzelfsprekend ontwikkelingsmechanisme: *“To become instruments for development, trade*

⁶ Dit zijn: Comoren, Madagaskar, Mauritius, Seychellen, Zimbabwe (ESA-EPA); Burundi, Kenia, Oeganda, Rwanda, Tanzania (EAC-EPA); Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibië, Swaziland (SADC-EPA); Kameroen (CEMAC-EPA); Ivoorkust, Ghana (ECOWAS-EPA) (Stevens, et al., 2008, p. 6).

liberalisation needs to be preceded by enhancing production capacities and by strengthening regional integration” (Maes, 2008).

Zij plaatsen ook vraagtekens bij de wenselijkheid van de liberalisering van de handelsrelaties tussen de armste regio's ter wereld en een van de leidende economische machten in de huidige wereldeconomie. Vooraleer er naar hun zeggen nog maar aan liberalisering gedacht kan worden, moeten de ACP-landen hun institutionele, economische en productiecapaciteiten op hoger plan brengen. Zij zien immers met EPA's een nefast scenario opdoemen voor de bevolking van de ACP-landen. Goedkope – al dan niet gesubsidieerde – Europese producten zouden de ACP-markten overspoelen en de lokale industrieën en landbouwsectoren ontwrichten. Indien de eigen voedselmarkten bezwijken voor de moordende Europese concurrentie, zou de afhankelijkheid van de ACP-landen van voedselimport stijgen. Dit zou voor de consumenten in de ontwikkelingslanden alarmerende gevolgen hebben inzake voedselzekerheid (Farrell, 2006, pp. 15-18; Maes, 2007, pp. 3-4; Stevens, 2006, p. 442).

De tariefeliminatie zou een aanzienlijke beproeving vormen voor de overheidsinkomsten en moeilijk te compenseren zijn. Dit zou uiterst nadelig zijn voor de sectoren die van levensbelang zijn voor de duurzame ontwikkeling van de ACP-maatschappijen. Dit impliceert immers het risico op een terugval in investeringen in onderwijs, gezondheidszorg of zelfs in de productie- en handelsinfrastructuur (Delpeuch & Harb, 2007, pp. 2-3; Maluka, 2007, pp. 69-71).

Een andere veel gehoorde kritiek is dat de EU de ACP-landen onder druk zou gezet hebben om hun markten te openen en dat deze afgedwongen liberalisering niet zou werken. De EU – en vooral Commissaris Mandelson – werd ervan beschuldigd haar partners te intimideren, niet transparant genoeg te zijn en het onderhandelingstempo tegen wil en dank op te drijven (Europese Commissie, 2005; Stevens, 2006, p. 442).

De normatieve doelstellingen van de EU werden in twijfel getrokken en EPA's werden ervan verdacht aan de eigen economische en strategische belangen van de EU tegemoet te komen (Delpeuch & Harb, 2007, pp. 22-23; Goodison, 2005, pp. 167-168).

Bovendien schatten critici de impact van het EPA-proces op regionale integratie veeleer somber in. Regionalisme vormt een hoeksteen van het Cotonou-verdrag en de EPA's⁷, maar ook hierover werd heel wat heen en weer geschreven in academische en maatschappelijke kringen. We kunnen dan ook met klem spreken over een deeldebat dat bijdraagt tot de controverse rond EPA's. Deze cruciale discussie vormt het leidmotief van deze verhandeling.

⁷ In art. 28-30 wordt regionale samenwerking en integratie vermeld als algemene ontwikkelingsstrategie. Art. 35 schuift regionale economische en handelssamenwerking en -integratie naar voor als instrument voor de integratie van de ACP-landen in de wereldeconomie (Partnership Agreement ACP-EC, 2000, herzien in 2005).

Eenzijds worden EPA's gezien als de noodzakelijke katalysator om de povere resultaten van endogene integratieprocessen nieuw leven in te blazen. Zowel het onderhandelingsproces als de uiteindelijke implementatie van de EPA's zouden sterke stimuli bevatten om regionale integratie te versterken door de voordelen van een Zuid-Zuid (Z-Z) en Noord-Zuid (N-Z) vrijhandelszone (FTA) te combineren. De onderhandelingen bieden kansen om de bestaande overlappende lidmaatschappen te rationaliseren en overeengekomen integratieplannen te implementeren en zelfs diepere integratie te bewerkstelligen. De verwachte economische voordelen op korte en lange termijn zijn respectievelijk handelscreatie⁸ en een efficiënter productieklimaat die de concurrentie opdrijft en investeringen aantrekt. Deze moeten de ACP-landen begeleiden bij hun deelname aan het wereldwijde economisch systeem. De EU zou als externe borg de geloofwaardigheid van de transformatie kunnen verhogen en signaleren.

Critici stellen echter dat deze kans – als ze al bestaat – niet gegrepen wordt: de incoherentie tussen de EPA-configuraties en bestaande regionale initiatieven heeft de situatie enkel complexer gemaakt en de overlappende lidmaatschappen genegeerd. Door het verschil in ontwikkelingsniveau en het principe van differentiatie⁹, de beperkte capaciteiten en de krappe tijdspanne zouden de regionale configuraties niet in staat zijn integratiebevorderende EPA's te onderhandelen. Indien EPA's echter hun intrede doen zonder een aanzienlijke vordering in de endogene processen en landen binnen dezelfde economische regio verschillende productkorven liberaliseren, zullen nieuwe barrières voor regionale handel worden opgetrokken om nadelige handelsverlegging te vermijden. Regionale integratie zal horten en de beoogde welvaartscreatie zal achterwege blijven.

De ontwikkelingen sinds oktober 2007 schudden de regionale dynamiek grondig door elkaar doordat de EC ook met individuele landen en subregio's ging onderhandelen. Deze evolutie wordt door critici geïnterpreteerd als een bewijs dat het EPA-proces de kans om duurzame integratie in de ACP-landen te bewerkstelligen gemist heeft (ECDPM, 2007b). De EC (2008a) weerlegt dergelijke gevolgtrekking: *“The ACP and EU commitment to regional integration and building regional markets among ACP countries has not changed [...]. The interim agreements [...] are specifically drafted to lay the basis for negotiations towards full regional EPAs to continue.”*

De grootste complexiteit in endogene integratieprocessen en de doorkruising met het EPA-proces speelt zich af in Oostelijk Afrika. Meyn (2006, p. 147) stelt op basis van een WTO-rapport het volgende: *“southern and eastern African countries are those with the highest number of member countries in regional integration schemes in the world while at the same time being those countries with the lowest level of intraregional trade”*. Het empirisch onderzoek in het kader van deze

⁸ Handelscreatie komt voor als een tariefreductie in het voordeel van een partnerland toestaat binnenlandse productie met hoge kosten te vervangen door goederen te importeren uit een partnerland (Faber, 2005, p. 87).

⁹ De liberaliseringsschema's zouden rekening houden met de verschillen in ontwikkelingsniveau van de ACP-landen en dus mogen variëren binnen eenzelfde regio (Stevens, et al., 2008, p. 71).

masterproef spitst zich dan ook uitsluitend toe op de relatie tussen EPA's en regionalisme in deze regio. Hoewel vele aspecten in het debat van toepassing zijn voor het hele Afrikaanse continent of voor de voltallige ACP-groep, vormt deze geografische focus ook de rode draad in het theoretisch kader van deze masterproef. Specifieke kwesties in het debat die geen betrekking hebben op de geselecteerde regio komen hier dan ook niet aan bod.

In Oostelijk Afrika kristalliseerde zich in de loop van het onderhandelingsproces de landengroep Eastern and Southern Africa (ESA) die niet overeenkomt met een bestaand regionaal verband. Want hoewel alle ESA-landen lid zijn van de Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), bestaan er overlappingen met de East African Community (EAC) en de Southern African Development Community (SADC) die de geplande implementatie van integratieschema's in de weg staan. EPA-onderhandelingen lijken hier (nog?) niet het gewenste effect te hebben veroorzaakt in tegenstelling tot de nobele doelstellingen waarmee in 2002 aangevangen werd.

Of EPA's de kans bieden om bestaande moeilijkheden in regionale integratie het hoofd te bieden, extra economische voordelen op te leveren en geen nieuwe obstakels toe te voegen, zijn vragen waarop het antwoord van fundamenteel belang is voor de toekomst van de ACP-landen. In de literatuur werd al heel wat aandacht besteed aan het inschatten van de impact van EPA's op politiek engagement en handelsstromen in de ACP-regio's. Deze masterproef werpt echter een nieuw licht op de kwestie. Er werd gekozen voor een onderzoekskader dat peilt naar de perceptie van een geselecteerde politieke en diplomatieke elite in Oostelijk Afrika over de impact van EPA's op regionale integratie. Het eerste hoofdstuk van deze verhandeling biedt echter een relevant kader om het empirisch onderzoek te kunnen interpreteren via een overzicht van de stand van zaken in het academische en publieke debat over EPA's en regionalisme.

In de toekomst zal een grondige evaluatie over de impact van EPA's van groot belang zijn voor zowel de ACP-landen als voor de EU zelf. In het algemeen verkondigt de EU immers een internationale rol te spelen die gebaseerd is op principes die haar eigen creatie geïnspireerd hebben (Verdrag van Lissabon, 2007). Ook over de EPA's hanteert zij dergelijk discours. De EC benadrukt steeds dat EPA's regionalisme promoten en dat dit zal bijdragen tot duurzame ontwikkeling. In zijn speech (2008) op een EC-ESA ministeriële bijeenkomst herhaalde Commissaris Mandelson dit nogmaals: *“Our overall objective throughout this long process has been the eradication of poverty and the promotion of growth in Africa. By far the best way to do this is by building effective regional markets and by removing the artificial barriers to cooperation between countries. It is a path that the EU itself has followed for half a century.”*

Maar hoe de interactie tussen de N-Z en Z-Z FTA's in de praktijk zal functioneren en of de beoogde transformatie zal plaatsvinden, kan echter niet met uitsluitend voorspeld worden. Niet alleen zal de wijziging in het beleid in de richting van regionale integratie gespreid worden over een lange

transitieperiode, ook zal de impact uiteindelijk bepaald worden door wat effectief gedaan wordt, en niet door wat autoriteiten zeggen dat ze zullen doen (Stevens, 2006, p. 443).

De impact van de internationale normatieve houding van de EU kan echter ook gemeten worden door de perceptie van externe actoren te bestuderen (Lucarelli, 2007, pp. 250-256). In de literatuur over EPA's werd hier nauwelijks aandacht aan besteed. Nochtans wordt in het gepolariseerde debat vooral door ngo's beweerd dat zij de bekommernissen van de ACP-landen vertolken. De repliek van de EU luidt dat EPA's tegemoet komen aan de belangen van het Zuiden. Het citaat waarmee deze inleiding geopend werd vormt een tekenende illustratie. Een sterke studie van de stem van autoriteiten uit de betreffende regio's zelf ontbreekt echter.

Een onderzoek naar de visie van de Oost-Afrikaanse politieke en diplomatieke elite op EPA's en regionalisme draagt bij tot de ontwikkeling van empirische kennis over hoe het EU-beleid waargenomen wordt door externen. Volgens Chaban, Elgström en Holland (2006, pp. 245-248) bestaat er immers een gebrek aan theoretisch en empirisch onderzoek over percepties en verwachtingen van externe actoren over de rol van het Europees extern beleid. Dergelijke studies zijn echter van belang om drie redenen. De eerste stelt dat percepties vertellen hoe de EU als internationale actor beoordeeld wordt. Een tweede reden is dat ze mee vorm geven aan de identiteit en uiteindelijk ook aan de rol die de EU speelt op het internationale toneel. De perceptie over de EU en haar internationale rol maken immers deel uit van de internationale subjectieve structuren die het beleid van de EU vormgeven. Tot slot beïnvloeden zij ook de effectieve impact van het extern beleid van de EU en dragen aldus bij tot de evaluatie van het bereik van haar invloed.

Deze laatste reden is van uiterst belang in het EPA-verhaal. Kennis over de perceptie in de ACP-landen zal erg relevant zijn voor de evaluatie van de uiteindelijke impact van de normatieve intenties die de EU nastreeft in EPA's. De mate waarin het onderhandelingsproces en de EPA's als legitieme ontwikkelingsinstrumenten beschouwd worden, zal mee het succes ervan bepalen. Een recente analyse van de EPA-onderhandelingen wees immers naast feitelijke ook op psychologische barrières van gekrenkte gevoelens en een gebrek aan vertrouwen die zullen moeten overbrugd worden om het EPA-proces tot een goed einde te brengen (Stevens, et al., 2008, p. 2). Het zijn bovendien uiteindelijk de regeringen die de EPA's zullen uitvoeren en de parlementen die ze zullen ratificeren. Dat ook de EU zich bewust is van het belang van externe percepties werd duidelijk met de publieke consultatie die zij begin maart lanceerde over regionale integratie in de ACP-landen via *Your Voice In Europe* (2008).

Om de perceptie bij de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite van de impact van EPA's op regionale integratie te meten, werden twee met elkaar gerelateerde empirische studies¹⁰ uitgevoerd. De eerste studie maakte gebruik van diepte-interviews met Oost-Afrikaanse diplomaten in Brussel die het

¹⁰ Een uitgebreide uiteenzetting van de gehanteerde methodologie met beschrijving van de steekproef, het onderzoeksopzet, het materiaal en de procedure vindt de lezer terug in bijlage 5. De gehanteerde vragenlijst voor de interviews en de enquête staan respectievelijk in bijlage 6 en 7.

EPA-proces van nabij volgen. De tweede studie is gebaseerd op enquêtes die afgenomen werden bij Oost-Afrikaanse parlementsleden tijdens de ACP-EU Joint Parliamentary Assembly (JPA) in Ljubljana in maart 2008. Beide onderzoekskaders verengden de Oost-Afrikaanse regio tot een selectie van negen landen. Dit zijn de vijf leden van de EAC: Burundi, Oeganda, Kenia, Rwanda en Tanzania; en hun buurlanden die lid zijn van COMESA: Ethiopië, Malawi, Soedan en Zambia.

De bevindingen van dit verkennende onderzoek zouden kunnen leiden tot enkele eerste resultaten over hoe de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite de impact van EPA's op regionale integratie percipieert. De relevantie hiervan werd hierboven reeds uiteengezet.

De resultaten van beide onderzoekskaders werden samen geïnterpreteerd in Hoofdstuk 2 en pogen de onderzoeksvraag van deze masterproef te beantwoorden. Deze luidt:

“Worden EPA's bij de Oost-Afrikaanse politieke en diplomatieke elite gepercipieerd als kans om regionale integratie te bevorderen?”

Hierbij werden twee deelvragen geformuleerd om mogelijke nuances in de opinies te achterhalen:

- Zijn er eventueel verschillen tussen de visies van parlementariërs en diplomaten?
- Zijn er eventueel verschillen tussen de visies van de EAC en die van hun buurlanden?

Deze onderzoeksvraag zal beantwoord worden aan de hand van het verzamelde empirische materiaal. De bespreking zal als volgt verlopen: we trachten de perceptie van de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite over het potentieel van EPA's voor regionale integratie op te splitsen in een aantal deelaspecten die samen het totaalbeeld vormen. We achterhalen eerst of het EPA-onderhandelingsproces beschouwd wordt als bevorderlijk voor regionale integratie. Vervolgens gaan we na hoe de kansen in de implementatie van EPA's voor duurzame regionale handelsintegratie gepercipieerd worden. Tot slot peilen we ook naar de visie over de normatieve dimensie door na te gaan hoe de respondenten de normatieve boodschap van de EU afwegen tegenover eventuele andere belangen. Ook wordt onderzocht in welke mate zij het EPA-proces ervaren als een 'gelijkwaardig partnerschap' met aandacht voor *ownership*. Deze deeldimensies worden uiteindelijk gesynthetiseerd in de conclusie van het hoofdstuk.

Maar zoals gesteld volgen nu eerst de bevindingen uit de literatuurstudie over EPA's en regionalisme. Eerst wordt het thema gesitueerd in het extern beleid van de EU. Hierna volgt een schets van het academische en publieke debat. We trachten de argumenten van voor- en tegenstanders aan te reiken om de lezer te helpen een kritische afweging te maken van de kansen en hindernissen voor regionale integratie in het onderhandelingsproces en de toekomstige implementatie van de EPA's. Ter afsluiting wordt ingezoomd op de huidige toestand inzake regionale integratie in Oostelijk Afrika en wordt de doorkruising met het EPA-proces beschreven zodat de lezer de steekproef uit Hoofdstuk 2 kan kaderen.

HOOFDSTUK 1: Literatuurstudie over EPA's en Regionalisme

1.1. EPA's: shift in het extern beleid van de EU tegenover de ACP-landen

Met het Cotonou-partnerschapsakkoord omsluit de EU een nieuw perspectief in haar beleid tegenover de ACP-landen dat politiek, handel en ontwikkeling combineert. De economische en handelssamenwerking moet de ACP-landen een verbeterde markttoegang tot de EU bieden, samenwerking in handelsgerelateerde kwesties stimuleren en de concurrentiekracht en het investeringsklimaat verbeteren. EPA's moeten dit bewerkstelligen via de creatie van vrijhandelszones tussen de EU en de verschillende ACP-regio's (Borrmann & Busse, 2007, p. 403).

In de literatuur wordt de komst van EPA's toegeschreven aan velerlei motieven. Deze worden hieronder kort belicht om de lezer het onderwerp van deze masterproef in zijn ruimere context te helpen plaatsen. Deze context is deels historisch van aard, gezien het gaat om een beleidsommekeer in de relaties tussen de Unie en haar ex-kolonies die reeds dateren van haar eigen ontstaan. Een gedetailleerd historisch overzicht is dit echter niet. Volledigheidshalve kan de lezer in bijlage 2 wel een beknopt tijds kader terugvinden van de EU-ACP samenwerking van de voorbije 50 jaar.

De introductie van EPA's wordt verklaard door de noodzakelijke compatibiliteit met de regulering van de WTO in verband met handelspreferenties, de zoektocht naar een welvaartsgenererend alternatief voor het gefaalde preferentiële regime onder Lomé en de verhoogde aandacht voor (inter-) regionalisme in het extern beleid van de EU. Critici onderscheiden ook motieven die berusten op eigenbelang of zien er zelfs een neo-imperialistische neiging in. We blijven vooral langer stilstaan bij de regionalistische dimensie omdat ze in het kader van deze masterproef het meest relevant is.

1.1.1. WTO-compatibiliteit

Het nieuwe handelsregime moet vooreerst voldoen aan de praktische vereiste van WTO-compatibiliteit. De preferenties onder Lomé bleven immers niet beperkt tot de LDC's, noch werden ze verleend aan alle ontwikkelingslanden, waardoor ze geen legale uitzondering¹¹ vormden op het MFN-principe¹². Een *waiver* vormde een tijdelijke oplossing en verliep eind 2007 (Borrmann & Busse, 2007, pp. 403-404). De WTO staat toe dat leden FTA's of douane-unies (CU's) creëren waardoor ze

¹¹ De *enabling clause* vormt de juridische basis voor het GSP dat ontwikkelde landen toestaat niet-wederkerige preferentiële markttoegang te verlenen aan ontwikkelingslanden. Dit is een legale uitzondering op het MFN-principe (Kruger, The Enabling Clause and the Article XXIV, 2006a). Onder dit regime zou de voorkeursbehandeling van de ACP-landen echter aanzienlijk eroderen (Delpeuch & Harb, 2007, p. 5).

¹² Het Most Favoured Nation principe stelt dat elke concessie die of privilege dat verleend wordt aan een product van een lid van de WTO onvoorwaardelijk ook verleend wordt aan het overeenkomstig product van alle andere WTO-leden (OECD, 2004).

onder bepaalde voorwaarden¹³, vermeld in het artikel XXIV van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), wel mogen discrimineren ten gunste van hun handelspartners (Stevens, 2006, p. 444).

1.1.2. Trade not Aid?

“The Economic Partnership Agreements will fundamentally change our relationship, from one that offers tariff preferences - an eroding lifeline, to one that builds lasting regional and international markets for the ACP. In short, we aim to create prosperous trading partners out of development recipients, moving progressively, over time, from dependency to opportunity.” (Mandelson, 2006)

De EU promoot de EPA's vooral als ontwikkelingsinstrumenten die een punt moeten zetten achter de afhankelijkheid van de ACP-landen van preferenties, *waivers* en uitsluiting van het multilaterale systeem die hen voor meer dan dertig jaar in een positie van grondstoffenleveranciers dwongen (Europese Commissie, 2008b). Ondanks de tariefvrije export en grondstoffenprotocols daalde het aandeel van de ACP-export naar de EU-markt immers van 6,7 tot 2,8 procent tussen 1976 en 1999 (Delpeuch & Harb, 2007, pp. 4-5).

Het EPA-initiatief zou dan ook gestoeld zijn op een eerlijk geloof in vrijhandel om de economieën in de ACP-landen tot ontwikkeling te brengen. Tariefreductie en de interactie tussen Z-Z en N-Z integratie worden gezien als aanzet tot de essentiële structurele verandering die nodig is om een duurzame economische groei teweeg te brengen en de ACP-landen te integreren in de wereldeconomie (Daerden, 2007, p. 14; Delpeuch & Harb, 2007, p. 2; Laporte, 2007, p. 73).

Het verband tussen vrijhandel, regionale integratie en duurzame ontwikkeling werd ook officieel vastgelegd in de artikels 34 en 35 van het Cotonou-akkoord, die de doelstellingen en principes van de economische en handelssamenwerking omschrijven (Partnership Agreement ACP-EC, 2000, herzien in 2005).

1.1.3. (Inter-)Regionalisme

“The Union’s support for regional cooperation stems from the belief, born of its own experience, that it provides the basis for peace, economic development and prosperity” (Smith, 2003, p. 70).

EPA's kaderen bovendien in de verhoogde aandacht voor interregionalisme in het extern beleid van de EU. De EU tracht steeds meer formele politieke en economische relaties met andere regio's aan te knopen en daarin regionale integratie te promoten en te ontwikkelen. De EU wordt zo stilaan een centrum in een netwerk van talrijke interregionale overeenkomsten. Dit legitimeert en versterkt niet

¹³ De belangrijkste bepalingen zijn dat *in wezen* alle handel moet geliberaliseerd worden, de handelsbarrières tegenover derden *in het algemeen* niet hoger mogen zijn dan voorheen en de transitie moet gebeuren *binnen een schappelijke tijdspanne* en enkel de tien jaar mag overschrijden in uitzonderlijke omstandigheden (GATT, 1994, art. XXIV).

alleen het bestaan en de efficiëntie van de EU als actor zelf, het zou ook legitimiteit verlenen aan andere regio's (Söderbaum & van Langenhove, 2006, pp. 2-3).

Nochtans is de aandacht voor regio's niet nieuw. Karen Smith noemt ze een van de oudste doelstellingen in het extern beleid van de EU en de Afrikaanse landen waren de eerste waarmee de EU dergelijke relaties aanknoopte. In de jaren '60 groepeerde de EU reeds haar ex-kolonies in Afrika onder de Yaoundé-conventies. In 1975 werd de groep uitgebreid met de kolonies van de nieuwe lidstaten en kwam de ACP-landengroep tot stand. Met de EPA's werd wel afgestapt van de collectieve ACP-aanpak en werd de vorming van subregio's aangemoedigd waarmee deze vrijhandelszones zouden gevormd worden (Smith, 2003, p. 74). Een overzicht van de regionale groepen die zich in het EPA-proces ontwikkelden, vindt de lezer terug in bijlage 3.

Bovenstaande doelstellingen wijzen in de richting van de EU als civiele en normatieve macht die een buitenlands beleid nastreeft dat gebaseerd is op waarden die ook intern binnen de EU gepromoot worden en via het partnerschap verspreid worden naar de ACP-landen (Hettne & Söderbaum, 2005, p. 539).

De steun van de EU aan regio's over de hele wereld, deed echter een debat ontstaan over de exporteerbaarheid van het Europese model van regionale integratie. Want hoewel de EU beweert de endogene regionale processen te respecteren en geen vast model te willen opleggen, wijzen auteurs erop dat de EU naast het onderhouden van economische banden ook haar eigen regulatorische benadering van regionale integratie zou willen exporteren onder andere door verder te gaan dan de liberalisering van tarifaire kwesties. Maar daar waar de EU-integratie ingebed zit in unieke omstandigheden, zijn veel regio's elders in de wereld verhinderd door unieke obstakels (Bilal, 2005; Farrell, 2006; Smith, 2003, pp. 70-72).

Dat de EU ervan overtuigd is dat regionale samenwerking voordelig is voor anderen, moet bovendien volgens velen aangevuld worden met andere belangen. Zo zou de EU via regionalisme ook haar eigen handelaars en investeerders vooruithelpen doordat het schaalvoordelen oplevert (Smith, 2003, p. 70).

Sommige critici gaan verder en stellen ook de verkondigde normatieve agenda achter de EPA's in vraag. Volgens Farrell *“beantwoordt de Cotonou-overeenkomst aan neoliberale doelstellingen en de verspreiding van economische liberalisering in het eigenbelang van de EU. Het partnerschap is extreem asymmetrisch en de splitsing van de ACP-groep in subregio's riskeert de onderhandelingsmacht van deze landen tegenover de EU en in de WTO nog verder onderuit te halen. Het regionalisme dat de EU nastreeft in Afrika wordt gedreven door het behoud van toegang tot de Afrikaanse markten, natuurlijke rijkdommen en mineralen en niet door de idealistische en normatieve waarden die de EU zelf verkondigt.”* (Söderbaum & van Langenhove, 2006, pp. 11-12) Zij erkent de verhoogde aandacht op regionale integratie in het Europees beleid, maar oordeelt dat de relaties tussen

de EU en Afrika van een heel andere aard zijn: met de promotie van economische liberalisering op het Afrikaanse continent probeert de EU een geprivilegieerde economische status te behouden in de zich ontluikende markten. Nochtans negeert het Europees beleid volgens haar op die manier de echte problemen - armoede en instabiliteit - die deze economische liberalisering ernstig zullen belemmeren (Farrell, 2006, pp. 15-18).

Dit perspectief vindt in het beleid van de EU dan ook eerder ingrediënten van soft imperialisme terug: met vooral nadruk op de asymmetrische dialoog en het strategisch gebruik van normen (Hettne & Söderbaum, 2005, p. 539).

Niet alleen de EPA's zelf, maar ook de beweegredenen van de EU staan dus ter discussie. Het empirisch onderzoek dat in Hoofdstuk 2 besproken wordt, besteedt ook aandacht aan dit aspect en zal een beeld schetsen van hoe de Oost-Afrikaanse politieke en diplomatieke elite de normatieve intenties percipiëren en afwegen tegen eventuele andere onderliggende belangen. Ook wordt nagegaan of zij het geloof in vrijhandel en regionalisme als ontwikkelingsstrategie delen. Tot slot zullen we ook peilen naar hun ervaring rond gelijkwaardig partnerschap en ownership.

1.2. Argumenten in het debat over EPA's en regionalisme

In de inleiding werd reeds duidelijk dat EPA's sterk gepolariseerd raakten. Zowel het academische als het publieke debat kent zijn voor- en tegenstanders in de verschillende deeldiscussies die EPA's zo omstreden maken. Deze masterproef behandelt uitsluitend de regionalistische aard van het nieuwe handelsregime tussen de EU en Oostelijk Afrika. Of EPA's regionale integratie in deze regio zullen bevorderen of ondermijnen is een sterk gepolemiseerde kwestie die zowel op politiek-normatief als op economisch- en politiekwetenschappelijk niveau geanalyseerd werd.

Wat de uiteindelijke impact van de EPA's zal zijn, valt af te wachten. Een sluitende voorspelling is onmogelijk. Wel kunnen we aan de hand van de voorlopige wetenschappelijke inzichten de mogelijkheden aftasten. Hieronder volgt een overzicht van de argumenten in de verschillende aspecten die in het debat over EPA's en regionalisme aangehaald worden. Het bereidt de lezer voor op het tweede hoofdstuk en het uiteindelijk opzet van deze masterproef. Deze wil immers een alternatieve analyse aanbieden aan de hand van perceptiemeting bij de Oost-Afrikaanse politieke en diplomatieke elite. De relevantie van deze invalshoek voor de uiteindelijke evaluatie van de effectieve invloed van EPA's op integratie, werd eveneens aangetoond in de inleiding.

Het debat over de impact van EPA's op regionale integratie kunnen we opdelen in twee dimensies:

Eenzijds onderscheiden we argumenten die uitspraak doen over de invloed van het EPA-*onderhandelingsproces*. Zij bespreken de mogelijke effecten van de wijze waarop het nieuwe handelsregime tot stand komt.

Anderzijds is er de discussie over de potentiële impact van de uiteindelijke *implementatie* van EPA's. Deze behandelt de voor- en nadelen verbonden aan de wijze waarop EPA's een N-Z en Z-Z FTA combineren.

1.2.1. Stimuli en hindernissen in het EPA-*onderhandelingsproces* voor regionale integratie

“By initiating negotiations on a regional basis, our partners have already taken a big step towards deepening and accelerating their own economic integration. If at the end of these negotiations, Eastern and Southern Africa stands as a stronger region, able to define its common interest and improve jointly the environment for business and investors, we will all have won.” (Lamy, 2004)

Afrika werkt reeds sinds de jaren '60 aan regionale integratie. Maar tot nog toe leverde dat weinig resultaat op. Ondanks veel retoriek en inspanningen bleef het aandeel intraregionale handel zeer beperkt (Babarinde & Faber, 2007, p. 4). Het EPA-*onderhandelingsproces* met de EU zou reeds

kansen bieden om de teleurstellende resultaten op te krikken omdat ze onder andere¹⁴ het noodzakelijke politieke engagement zou kunnen losmaken dat nodig is om bestaande hindernissen voor regionale integratie aan te pakken. Critici wijzen echter op het feit dat het onderhandelingsproces de autonome regionale integratieagenda's uit het oog dreigt te verliezen (Bilal S. , 2006, p. 9).

In Art 37¹⁵ van het Cotonou-verdrag wordt verwezen naar een voorbereidingsperiode die liep tot eind 2007 om onder andere de bestaande regionale organisaties te versterken en te ondersteunen (Babarinde & Faber, 2007, p. 4). De introductie van interim-akkoorden verlengde die periode echter met een jaar.

Hieronder schetsen we hoe geargumenteed wordt dat het EPA-onderhandelingsproces op zich reeds zowel een kans vormt om enkele hindernissen te overbruggen, als een risico om problemen te versterken of nieuwe complicaties toe te voegen. We bespreken eerst de betwiste invloed van het proces op twee belangrijke bestaande hindernissen voor regionale integratie: overlappende lidmaatschappen en het daarmee gepaard gaande gebrek aan implementatie van endogene integratieprojecten. Vervolgens wordt ook de impact van het bestaan van EBA en de reikwijdte van de onderhandelingsagenda geschetst.

1.2.1.1. Overlappende lidmaatschappen

In Afrika zijn landen vaak lid van meerdere regionale verbanden die meestal conflicterende doelstellingen hebben. Dit maakt de implementatie van de regionale agenda onmogelijk. Juridisch, technisch en politiek gezien kunnen landen immers onmogelijk tot twee CU's horen, terwijl dat uiteindelijk de ultieme doelstelling is van de meeste regionale handelszones (Jakobeit, Hartzenberg, & Charalambides, 2005, pp. 2-5). Bovendien zetten meerdere lidmaatschappen enorm veel druk op de zo al beperkte administratieve, menselijke en financiële middelen van de Afrikaanse staten (Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007, pp. 5-8). Overlappend lidmaatschap wordt gezien als een symptoom van het gebrek aan politiek engagement (Babarinde & Faber, 2007, p. 4; Jakobeit, Hartzenberg, & Charalambides, 2005, pp. 6-10).

EPA-onderhandelingsproces als kans

Het EPA-proces wordt door de EC als de noodzakelijke katalysator beschouwd om de Afrikaanse landen eindelijk de definitieve politieke keuze te doen maken voor een initiatief waarmee ze vroeg of laat een CU zullen willen vormen. Maar ook in de literatuur wordt deze kans erkend (Borrmann,

¹⁴ De povere resultaten van regionale integratie zijn natuurlijk ook te wijten aan een tekort aan menselijke, financiële, technische en administratieve capaciteiten. De discussie over financiële en technische hulp, al dan niet formeel gekoppeld aan een EPA, wordt in deze masterproef echter niet behandeld.

¹⁵ "De voorbereidingsperiode wordt eveneens gebruikt voor capaciteitsopbouw in de openbare en de particuliere sector van de ACS-landen, inclusief door het treffen van maatregelen ter verhoging van het concurrentievermogen, voor versterking van regionale organisaties en voor ondersteuning van regionale initiatieven ter integratie van de handel, waarbij zo nodig bijstand voor begrotingsaanpassing en fiscale hervormingen wordt verstrekt, alsmede voor verbetering van de infrastructuur en ontwikkeling en bevordering van investeringen." (Partnership Agreement ACP-EC, 2000, herzien in 2005)

Busse, & de la Rocha, 2007; Jakobeit, Hartzenberg, & Charalambides, 2005; Kritzinger-van Niekerk, 2005, p. 10). De ACP-landen waren immers verplicht te kiezen voor slechts één groep waarmee ze de onderhandelingen met de EU zouden voeren. Er kristalliseerden zich dan ook vier regionale onderhandelingsconfiguraties in Afrika¹⁶.

Dat EPA's de aandacht voor het probleem van overlappende lidmaatschappen alvast verhoogden, wordt unaniem erkend (Meyn, 2006, p. 140). Geert Laporte (2007, p. 23) van het kritische European Centre for Development Policy Management (ECDPM) zegt hierover: *“Existing regional organisations might have been challenged through the EPA process to regroup and reposition themselves. At least in West Africa, this might have encouraged more convergence [...]. But also in other regions, the pressure of the EPA negotiating process could have provoked reflection on the issue of overlapping memberships.”*

Babarinde en Faber stelden in 2007 zelfs een parallel proces vast tussen regionale economische integratie en de EPA-onderhandelingen. Ze illustreerden dit aan de hand van de verhoogde druk op landen als Tanzania en Zambia om een keuze te maken tussen COMESA of SADC die beiden een CU plannen¹⁷ (Babarinde & Faber, 2007, p. 2).

EPA-onderhandelingsproces als risico

Tegelijkertijd wordt deze verhoogde aandacht ook als een risico geïnterpreteerd. Onder tijdsdruk van de deadlines in de onderhandelingen bestaat immers het gevaar dat landen geen weloverwogen keuze maken, maar hun beslissing nemen in functie van de EU-liberalisering ten koste van nationale en regionale belangen (Bilal, 2006, pp. 1-2; Jakobeit, Hartzenberg, & Charalambides, 2005, p. 2).

Bilal wijst erop dat een EU-geleide consolidatie van de regionale groepen aan het eigen tempo en de eigen reikwijdte van de regionale initiatieven dreigt voorbij te gaan (Bilal, 2006, pp. 1-2). Hij vraagt zich dan ook af of integratieprocessen gedreven of gesteund kunnen worden door externen (hier de EU), of dat ze endogeen moeten zijn om echt duurzaam te zijn (Bilal S. , 2005, p. 9). Het EPA-proces zou aldus lijden aan een gebrek aan *ownership* bij de ACP-landen (ECDPM, 2007a, p. 1). Goodison wijst in dit verband op het risico dat de EPA's integratie tussen de ACP-regio's en de EU zullen voortbrengen in plaats van binnen de ACP-regio's zelf en dat die integratie zal gestoeld zijn op de voorwaarden van de EU (Goodison, 2007, p. 247).

¹⁶ Deze zijn Eastern and Southern Africa (ESA), Southern Africa Development Community (SADC), Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) en Economic Community of West African States (ECOWAS). East African Community (EAC) besloot pas in november 2007 een afzonderlijke configuratie te vormen (Stevens, et al., 2008, pp. 6-7). De samenstelling van deze groepen vindt de lezer terug in bijlage 3.

¹⁷ In punt 1.3.4. wordt geargumenteed dat de verhoogde druk tot nog toe inderdaad positief gewerkt heeft in het geval van EAC, maar dat ze voor COMESA tot pijnlijke gevolgen leidde.

Bovendien worden de *EPA-onderhandelingsconfiguraties* gecontesteerd omdat ze de bestaande problematiek niet zouden rationaliseren, maar er juist extra complicaties aan toevoegen. Idealiter zou de N-Z en Z-Z integratie plaatsvinden in dezelfde configuratie. Dit is echter niet het geval¹⁸. De EPA-configuraties die tijdens het proces tot stand kwamen, kennen een andere afbakening en lopen dwars doorheen bestaande integratie-initiatieven waardoor ze deze fragmenteerden. De *spaghettibowl* werd dus alleen maar complexer met ernstige gevolgen voor diepere regionale integratie. Als leden van bestaande verbanden onder verschillende EPA-configuraties andere handelsregels aannemen, zullen intraregionale handelsbarrières immers versterkt worden (Borrmann, Busse & de la Rocha, 2007, p. 10; Dinka & Kennes, 2007, p. 23; Meyn, 2005, 2006).

Seifu (2007, p. 23) noemt de EPA-configuraties zelfs *onwettig* en baseert zich hiervoor op een algemeen beginsel uit het Cotonou-verdrag (2000, herzien in 2005) vermeld in Art. 35 (2) en een procedurerichtlijn uit Art. 37(5):

Art. 35(2) “ *De economische en commerciële samenwerking bouwt voort op regionale integratie-initiatieven van de ACP-staten, indachtig het feit dat regionale integratie een essentieel instrument is om de ACP-landen in de wereldeconomie te integreren.*”

Art. 37(5) “*Er zullen onderhandelingen over de economische partnerschapsovereenkomsten worden gevoerd met de ACP-landen die zich daartoe in staat achten op een door hen geschikt geacht niveau en in overeenstemming met de door de ACP-groep overeengekomen procedures, met inachtneming van het regionale integratieproces tussen de ACP-staten.*”

Deze artikels impliceren immers dat EPA's er moeten komen nadat de bestaande regionale inspanningen versterkt en gestroomlijnd werden. Het EPA-proces creëerde echter rivaliteit onder de bestaande organisaties omdat de onderhandelingsconfiguraties de belangrijkste grootste regionale integratieverbanden volgden in plaats van verder te bouwen op de kleinere en hen meer te integreren (Dinka & Kennes, 2007, p. 23; Seifu, 2007, p. 23).

Als we deze discussie toepassen op de regio die in deze masterproef centraal staat zien we dat de ESA-configuratie inderdaad een complicatie lijkt toe te voegen aan de bestaande complexiteit. De landengroep die tijdens het onderhandelingsproces tot stand kwam zou niet de economische en strategische belangen van de regio weerspiegelen. Tot deze groep behoren immers vier van de vijf leden van de EAC¹⁹ en zestien van de negentien leden van COMESA²⁰. Vier van hen zijn ook nog

¹⁸ De EPA-onderhandelingsgroepen in Afrika komen niet helemaal overeen met de contouren van bestaande regionale economische gemeenschappen. Het recente geval van de EAC vormt een uitzondering (Stevens 2008 p73).

¹⁹ Kenia, Rwanda, Burundi en Oeganda (Stevens, et al., 2008).

²⁰ Burundi, Comoren, D.R. Kongo, Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Rwanda, Seychellen, Soedan, Oeganda, Zambia en Zimbabwe (Stevens, et al., 2008).

eens lid van SADC²¹. Dit belet implementatie van de CU-plannen van de drie regionale verbanden (Meyn, 2005, pp. 4-8).

1.2.1.2. *Gebrek aan implementatie van endogene integratieprocessen en implicaties voor de sequencing van het EPA-proces*

De kloof tussen een formele overeenkomst en de eigenlijke implementatie van een regionaal akkoord is nergens zo groot als in Afrika. Regeringen sluiten met veel retoriek vrijhandelsakkoorden die ze niet kunnen naleven waardoor ze de geloofwaardigheid van hun integratieproces aantasten. Het gebrek aan implementatie valt toe te schrijven het tekort aan politiek engagement – al dan niet beïnvloed door de zorgen om het verlies aan overheidsinkomsten – en het gebrek aan middelen. Een andere oorzaak zijn de hierboven behandelde overlappende lidmaatschappen in conflicterende overeenkomsten (Babarinde & Faber, 2007, p. 4; Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007, pp. 7-8).

Naast de niet-implementatie van liberaliseringsmaatregelen, verzaken de lidstaten ook aan de noodzakelijke harmonisatie van hun economisch beleid en de gemeenschappelijke instellingen te voorzien van voldoende financiële middelen (Babarinde & Faber, 2007, p. 4). Het gevolg is gekend: hardnekkige tarifaire en niet-tarifaire barrières tussen landen van eenzelfde regio en zwakke regionale institutionele capaciteiten (Dinka & Kennes, 2007, p. 24).

De rol die het EPA-proces hierin kan spelen wordt enerzijds als hoopgevend en anderzijds als alarmerend beschreven. Het debat draait dan ook vooral om de *sequencing*: moeten EPA-onderhandelingen wachten tot de regionale vrijhandelszones en douane-unies effectief geïmplementeerd worden, of moeten beide processen simultaan verlopen omdat het endogene proces anders zou stilvallen?

EPA-onderhandelingsproces als kans

Enerzijds worden de onderhandelingen en de deadlines in het EPA-proces dus gezien als een stimulans om de noodzakelijke hervormingen door te voeren (Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007; Hinkle & Schiff, 2004, pp. 1330-1331). Ze houden namelijk een sterke *incentive* in zich om een douane-unie te implementeren. Indien de landen binnen een regio immers een afzonderlijke markttoegang onderhandelen met de EU, zal regionale integratie niet bevorderd worden aangezien dat nieuwe grenscontroles vergt om de afgesproken heffingen te innen. Ook verzwakt de onderhandelingspositie als elk land afzonderlijk probeert de beste concessie van de EU los te krijgen (Babarinde & Faber, 2007, p. 4).

Bovendien zouden expliciete EU-engagementen voor technische en financiële steun kunnen onderhandeld worden om de bestaande problemen te helpen overbruggen en de aanpassingskosten te

²¹ Mauritius, Zambia, Zimbabwe, Malawi (Stevens, et al., 2008).

helpen dekken. Dit vooruitzicht zou kunnen helpen de angst voor het gebrek aan middelen te overwinnen (Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007, p. 24; Jakobeit, Hartzenberg, & Charalambides, 2005, p. 10).

EPA-onderhandelingsproces als risico

Critici draaien de kwestie echter om en stelden vast dat de EPA-configuraties niet in staat waren om gemeenschappelijke posities in te nemen in onderhandelingen over liberaliseringsschema's en exclusiekorven die consistent zouden zijn met hun regionale productiestructuren. Dit is toe te schrijven aan het feit dat ze geconstrueerd zijn rond bestaande subregio's waarin de integratieprocessen nog in hun kinderschoenen staan. De groepen kenmerken zich dan ook door een laag niveau van handelsintegratie, divergerende economische belangen en een gebrek aan convergentie in de tarieven (Goodison, 2005, pp. 170-171; Meyn, 2005, pp. 5-6, 15).

Sommige auteurs achtten het daarom noodzakelijk dat de regio's eerst zelf tot een CU kwamen zonder tijdsdruk en hun onderhandelingscapaciteiten- en macht opbouwden om dan een gemeenschappelijke positie te kunnen aannemen tegenover handel in goederen met de EU. De EPA-configuraties beschikten ook niet over een regionale instelling met een mandaat in tegenstelling tot de EC aan de overkant van de onderhandelingstafel (Meyn, 2005, pp. 2-8, 15; Jakobeit, Hartzenberg, & Charalambides, 2005, p. 5).

Als binnen een regio liberaliseringsschema's onderhandeld worden die door het gebrek aan overeenkomstige defensieve belangen verschillen van land tot land, zullen nieuwe grenzen opgetrokken worden, wat de regionale integratie niet vooruit helpt (Delpeuch & Harb, 2007, pp. 17-18; Meyn, 2005, pp. 2-8).

1.2.1.3. EBA: extra complicatie in de EPA-onderhandelingen?

Bovendien wordt er nog een extra complicatie aangehaald die het politiek engagement voor regionale integratie in de onderhandelingen dreigde onderuit te halen. Naast de handelspreferenties die worden overeengekomen onder het Cotonou-verdrag in de vorm van EPA's, biedt de EU aan de LDC's immers volledige quota- en tolvrije markttoegang²² aan onder het EBA-initiatief. Dit is op zich een nobele zaak, maar deze differentiatie bemoeilijkt wel het EPA-proces omdat het voor LDC's en niet-LDC's binnen dezelfde regionale groep verschillende handelsregimes en dus onderhandelingsbelangen creëert (Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007, pp. 23-26; Krimphoff, Richardson, & al., 2007, pp. 52-55; Seifu, 2007, p. 23). De EU wordt dan ook beschuldigd van incoherentie in haar beleid tegenover ontwikkelingslanden (Smith, 2003, p. 75).

²² Met transitieperioden voor rijst, bananen en suiker.

Als LDC's niet meestappen in een EPA kunnen ze onder het EBA-regime alle producten (behalve wapens) taks- en quotavrij exporteren naar de EU zonder dat ze daarvoor zelf hun markten moeten openen. Hoewel ook EBA nadelen²³ heeft, veroorzaakt het toch een minder grote drijfveer voor de LDC's om een EPA te onderhandelen. Niet-LDC's zouden daarentegen terugvallen op het algemene GSP dat veel minder gunstige tariefreducties voorziet dan het EBA-regime. Ze kunnen dus enkel een met EBA vergelijkbare voordelige markttoegang verkrijgen door die door te drukken in de EPA's (Dinka & Kennes, 2007, p. 23; Seifu, 2007, p. 23).

Als LDC's EBA opteren boven EPA, stopt het integratieproces. Nieuwe grenscontroles zullen moeten geïmplementeerd worden met buurlanden die wel een EPA ondertekenden om te voorkomen dat Europese producten onbelast binnenkomen (Delpeuch & Harb, 2007, p. 18; Hinkle & Schiff, 2004, pp. 1323-1324).

1.2.1.4. Reikwijdte van de EPA-onderhandelingsagenda als extra stimulus?

Volgens de EC verhoogt de kans dat het EPA-proces regionale integratieprocessen effectief zullen versterken indien de regio's de brede agenda aannemen. Door reeds in regionale groepen te onderhandelen over EPA's die om meer gaan dan vrijhandel kan het integratieproces versterkt en verdiept worden. Bovendien wordt in punt 1.2.2.2. het argument besproken dat wanneer deze handelsgerelateerde kwesties²⁴ dan ook nog eens worden opgenomen in de uiteindelijke EPA-tekst, het *lock-in* effect van economische hervormingen versterkt wordt (Bilal S. , 2006, p. 1).

Critici wijzen hier echter opnieuw op het gebrek aan capaciteiten of *incentives* om op regionaal niveau in deze domeinen reeds onderhandelingen te voeren. Vooraleer deze *behind the border issues* geagendeerd kunnen worden, moeten de regio's zelf over efficiënte instellingen beschikken die een beleid in handelsgerelateerde kwesties kunnen voeren en hierin een gemeenschappelijke positie kunnen innemen. In ontwikkelingslanden bestaat immers reeds de tendens om een integratieagenda op te stellen die niet overeenstemt met hun effectieve regionale belangen. De economische, politieke en geostrategische omstandigheden beletten dan meestal de implementatie van een dergelijk ambitieuze agenda (Bilal S. , 2005, pp. 5-6; Delpeuch & Harb, 2007, p. 1-2; Meyn, 2006, pp. 160-161; Stevens, 2006, p. 74).

1.2.2. Discussie over de impact van de implementatie van EPA's op regionale integratie

"[...] in its ongoing RTA initiatives (with Mediterranean countries, Mercosur, the Gulf Co-operation Council and the future Economic Partnership Agreements (EPAs) under the Cotonou Agreement) the EU promotes what can be called a South-South-North approach which aims to combine the strong

²³ EBA hanteert strengere oorsprongsregels en is een unilateraal regime (Hinkle & Schiff, 2004, pp. 1323-1324).

²⁴ In het Cotonou-akkoord wordt verwezen naar handelsgerelateerde kwesties als diensten, mededinging, intellectuele eigendomsrechten, investeringen, milieu en arbeid (Kruger, 2006b).

points of North-South integration with the positive aspects of South-South integration.” (Europese Commissie, 2002, p. 13)

De tweede dimensie van het debat over EPA's en regionalisme draait om de impact van de implementatie van EPA's. De installatie van de N-Z FTA beoogt immers de bevordering van de voordelen van Z-Z integratie die tot nog toe niet tot uiting kwamen in Afrika.

Regionale handelsintegratie in Afrika wordt gezien als een oplossing voor de fragmentatie van het continent in 47 kleine economieën. De kleine markten gaan namelijk gepaard met hoge productiekosten en een gebrekkig investeringsklimaat waardoor ze niet internationaal competitief zijn. Regionale integratie zou de sleutel zijn tot de ontwikkeling van geïntegreerde en competitieve markten die economische groei stimuleren en bijdragen tot armoedebestrijding. Het vormt ook een ontwikkelingsstrategie om krachten te bundelen om aan regionale infrastructuur en grote productieprojecten te bouwen (Krimphoff, Richardson, & al., 2007, pp. 52-55; Kritzinger-van Niekerk, 2005, pp. 1-2 ; Maluka, 2007, pp. 68-69).

Maar integratieprojecten brachten op het Afrikaanse continent dus nog niet de verhoopte welvaartseffecten op. Handel binnen en tussen de regio's bleef zeer beperkt (Delpeuch & Harb, 2007, pp. 4-5, 17). De EPA's zouden hieraan moeten tegemoetkomen door de combinatie van de implementatie van een N-Z en Z-Z FTA. Deze strategie moet in de ACP-regio's zowel het korte termijn handelseffect van handelscreatie teweegbrengen als langetermijneffecten die het productie- en concurrentieklimaat moeten verbeteren. Bovendien worden ook andere voordelen verkondigd die de noodzakelijke geloofwaardigheid van de endogene integratieprocessen zouden opkrikken. Deze worden in de literatuur omschreven als niet-traditionele effecten (Delpeuch & Harb, 2007; Faber, 2005; Kritzinger-van Niekerk, 2005).

Of EPA's deze gewenste korte- en langetermijneffecten voor intraregionale handelsintegratie zullen realiseren, staat ter discussie. Vooral de simultane implementatie van beide processen wordt betwist omwille van de grote ongelijkheid tussen de partners. Bovendien wordt de zorg uitgedrukt over de mate waarin EPA's ook integratie tussen de verschillende EPA-regio's zullen beïnvloeden. De vraag rijst hier dan ook of EPA's compatibel zijn met de pan-Afrikaanse integratiedoelstelling die nog steeds sterk leeft op het continent. Hieronder wordt dit debat geschetst.

1.2.2.1. Kortetermijneffecten van EPA's op intraregionale handel

Economische integratietheorie leert dat handelsintegratie voor lidstaten zowel positief als negatief kan uitdraaien. Om voordelig te zijn moeten handelscreatie en positieve consumptie-effecten²⁵ groter zijn

²⁵ Als de efficiëntere productie leidt tot prijsverlagingen zal de consumptie stijgen (Faber, 2005, p. 88).

dan de handelsverlegging²⁶ en indirecte handelsafbuiging²⁷. Indien handelscreatie het resultaat is, stimuleert dit een efficiëntere productie. Als dit gepaard gaat met een prijsverlaging zal de consumptie stijgen. Binnen de handelszone ontstaat dan een beter concurrentieklimaat. Dit kan er ook voor zorgen dat externe bedrijven hun exportprijzen zullen verlagen doordat ze concurreren om te kunnen exporteren naar de aantrekkelijker geworden regio.

Om deze voordelige handelseffecten voor de ACP-regio's te maximaliseren zouden zij dus ook hun handelsbarrières op de import van derde landen moeten verkleinen. Dit houdt in dat ze moeten deelnemen aan het multilaterale liberaliseringsproces in de WTO. Anders zal de regionale liberalisering leiden tot handelsverlegging, wat uiteindelijk welvaartsverlies betekent (Delpeuch & Harb, 2007, pp. 5-10; Faber, 2005, pp. 87-89, 97; Kritzinger-van Niekerk, 2005, p. 2).

Kansen in de implementatie van EPA's voor regionale handel

De EU beoogt open regionalisme: dit komt neer op de gelijktijdige promotie van regionale integratie en het openen van de regionale markten. Voorstanders van dit simultane integratieproces argumenteren dat de N-Z integratie voordelig zal zijn voor de ACP-landen omdat het zal helpen concentratie-effecten²⁸ tegen te gaan (Kritzinger-van Niekerk, 2005, p. 2). Faber (2005, pp. 92-93, 96) wijst op het feit dat handelsvoordelen van integratie onder arme landen vaak zeer klein zijn en ongelijk verdeeld worden. Hij steunt op de analyse van Venables om te stellen dat bij een N-Z FTA eerder convergentie zal plaatsvinden omdat handelscreatie zich dan zal concentreren in de ACP-landen en handelsverlegging in de EU.

Een N-Z FTA zou ook de omvang van de handelseffecten vergroten omdat de Afrikaanse exportcapaciteiten slechts tegemoetkomen kunnen komen aan een zeer klein aandeel van de regionale vraag omdat de export geconcentreerd zit in slechts enkele producten (Faber, 2005, pp. 93-94).

Risico in de implementatie van EPA's voor regionale handel

Critici zien het echter minder rooskleurig en zien vooral het doembeeld van destructieve handelsverlegging het resultaat worden. Zij zijn van oordeel dat de ACP-regio's eerst de concurrentie onder zichzelf moeten versterken vóór de EU-producenten en –exporteurs toegang krijgen tot hun markten. Ze moeten de tijd krijgen hun aanbodcapaciteiten op te bouwen en dat zou meer tijd vergen dan de vermoedelijke transitieperiode van 12 jaar (Goodison, 2005, pp. 170-171; Meyn, 2005, p. 3).

²⁶ Handelsverlegging komt voor als handel verschuift van goederen met een comparatief voordeel naar goederen die een preferentiële markttoegang hebben (Faber, 2005, p. 87).

²⁷ Indirecte handelsafbuiging komt voor als een lidstaat met relatief hoge handelsbarrières haar import verschuift van de wereldmarkt naar een partner, terwijl dat land met relatief lagere handelsbarrières haar import van de wereldmarkt vergroot. Dit houdt dan ook verschuiving van tariefinkomen in van het eerste land naar het tweede (Faber, 2005, p. 88).

²⁸ Dit is een reden waarom de EAC in 1977 crashte: alle handelscreatie was geconcentreerd in Kenia en handelsverlegging was het resultaat voor Tanzania en Oeganda (Dinka & Kennes, 2007, pp. 9-10).

Bovendien baart het feit dat landen binnen dezelfde economische regio verschillende productkorven zullen liberaliseren hen grote zorgen. Als gevoelige producten verschillen van land tot land, zullen nieuwe grenzen worden opgetrokken binnen de regio's om handelsverlegging te vermijden. De bestaande Afrikaanse handelszones kennen een grote diversiteit in hun productiestructuren waardoor het waarschijnlijk is dat de nationale gevoelige producten niet gestroomlijnd kunnen worden op regionaal niveau (Delpeuch & Harb, 2007, pp. 17-18; Stevens, et al., 2008, p. xiii).

Pas na de consolidatie van volwaardige regionale ACP-markten zouden de doelstellingen van een N-Z FTA bereikt kunnen worden. Door de processen simultaan te laten verlopen, riskeren de prille industrieën in de ACP-landen te vergaan. Doordat in de Afrikaanse regio's nog veel tarifaire en niet-tarifaire handelsbarrières bestaan, zou bovendien een *hub-and-spoke* scenario niet vermeden kunnen worden. De grote ongelijkheid tussen beide partijen zou dus kunnen leiden tot verdere polarisatie in plaats van economische groei (Meyn, 2005, p. 4).

Uiteraard blijft het gissen naar het uiteindelijke resultaat. Dat bewijzen ook de divergerende resultaten van verschillende impactstudies. Afhankelijk van de gehanteerde methodologie zou handelscreatie of -verlegging zegevieren. In bijlage 4 vindt de lezer een overzicht van de resultaten van enkele onderzoeken die de handelsimpact op de ACP-economieën kwantificeerden (Delpeuch & Harb, 2007, p. 14).

1.2.2.2. Duurzame langetermijneffecten voor het regionaal economisch klimaat

Regionale integratie en EPA's doelen naast een betere markttoegang en een verbeterd handelsklimaat ook op een duurzame verbetering van het productie- en concurrentieklimaat in de ACP-landen.

Regionale integratie creëert grotere markten en dus schaafeffecten waardoor een betere productie-efficiënte de economie nieuw leven zou kunnen inblazen. Dit verhoogt de internationale concurrentiekracht van de regio (Faber, 2005, p. 89; Kritzinger-van Niekerk, 2005, p. 2). EPA's zouden deze effecten kunnen aanvullen met extra voordelen doordat ze een FTA installeren met de economische reus Europa.

Kansen in de implementatie van EPA's voor het regionaal economisch klimaat

Via handel wordt technologische *knowhow* en expertise overgebracht die de productiviteit opdrijven. De technische spillovers en productiviteitstoename worden sterker geacht in een N-Z FTA waarin ontwikkelingslanden handelen met ontwikkelde landen, dan in een Z-Z FTA. De ontwikkelingslanden zullen dan de kans krijgen hun export te specialiseren en er een hogere waarde aan toe te voegen (Delpeuch & Harb, 2007, p. 14). De ACP-landen moeten dan wel ondersteund worden om hun handelsomgeving te optimaliseren: communicatie, transport en infrastructuur moeten op een hoger plan gebracht worden en administratieve structuren gestroomlijnd. Technische en financiële steun van

de EU wordt onontbeerlijk geacht om het effect waar te maken (Faber, 2005, p. 98; Delpeuch & Harb, 2007, p. 7).

Erg belangrijk is ook dat de ACP-landen hun juridisch en institutioneel kader aantrekkelijker maken voor investeerders (Delpeuch & Harb, 2007, pp. 7-8). Hoe dit moet gebeuren, maakt echter deel uit van debat. De EC (2005b) stond er immers op dat EPA's *comprehensive* zouden worden om diepere integratie te stimuleren: “*EPAs are part of the overall effort to build up the economic governance framework, the stable, transparent and predictable rules necessary to lower the costs of doing business, attract fresh domestic or foreign investment and make ACP producers more diversified and competitive. This is why the EPAs must be comprehensive, dealing with all the rules and issues that concern private investors and traders. [...]. As a result, issues such as competition policy and investment rules are no luxury but fundamental factors that affect the decisions of traders and investors*”.

Ook in de literatuur werd geopperd dat door verder te gaan dan handelsliberalisering, de voordelen van een EPA zouden kunnen gemaximaliseerd worden. Indien ook niet-tarifaire barrières opgenomen zijn in een EPA, verhoogt de druk op de ACP-landen om deze weg te werken. Dit zou de concurrentie opdrijven. ACP-landen zouden hierdoor de voordelen van de handelscreatie-effecten kunnen maximaliseren. Het zou aan te raden zijn dat de ACP-landen de technische productienormen, de regulatorische normen – bijvoorbeeld inzake mededinging – en (fyto)sanitaire grenscontroles van de EU zouden overnemen. Dit zou de ACP-export naar de EU vergroten. Noodzakelijk is alweer dat de EU zou bijspringen met technische en financiële hulp (Delpeuch & Harb, 2007, p. 5; Faber, 2005, pp. 97-98; Kritzinger-van Niekerk, 2005, pp. 1-2).

Risico in de implementatie van EPA's voor het regionaal economisch klimaat

In punt 1.2.1.4. werd door critici aangehaald dat de regio's nog niet konden onderhandelen over handelsgerelateerde kwesties omdat hun eigen integratieschema's nog niet ver genoeg gevorderd zijn. Maar ook over de uiteindelijke wenselijkheid van de opname van deze kwesties in een EPA bestaat discussie. De vraag rijst hier of de EU wel kan dienen als relevant regulatorisch model voor de ACP-landen (Bilal S. , 2006, pp. 1-2). De EU wordt ervan beschuldigd in de EPA's door te drukken wat in de WTO²⁹ niet gelukt is. Opname van kwesties als regulering inzake investeringen en mededinging zou dan ook vooral in het voordeel van Europese investeerders werken en de autonomie en flexibiliteit van het (sociaal-) economisch beleid in de ACP-landen in sterke mate beperken (Storey, 2006, pp. 5-6).

²⁹ Het gaat hier om de *Singapore issues* die in 1996 op de Ministeriële Conferentie in Singapore door de EU geïntroduceerd werden. Deze zijn investeringen, mededinging, overheidsaanbestedingen en handelsfaciliterende maatregelen. Volhardend protest van de ontwikkelingslanden dwarsboomden deze plannen. In 2004 werd een compromis bereikt en werden enkel de handelsfaciliterende maatregelen behouden (Kruger, The meaning of the Cotonou trade-related issues, 2006b).

1.2.2.3. *Niet-traditionele effecten van de implementatie van EPA's*

Behalve de traditionele welvaartseffecten onderscheiden we in de literatuur tot slot ook belangrijke niet-traditionele voordelen op van EPA's. Deze krikken de geloofwaardigheid op die regionale integratieprocessen in Afrika tekort schieten (Faber, 2005, pp. 89-91). Over deze effecten bestaat weinig discussie. Ze worden dan ook gebruikt als argumenten pro EPA's. Uit dit hoofdstuk is wel gebleken dat deze effecten voorwaardelijk zijn en pas in werking zullen treden wanneer de hierboven beschreven effecten positief zullen uitdraaien.

Vooreerst moet de implementatie van EPA's helpen de *tijdsinconsistentie* te overbruggen waarmee de ACP-regio's te kampen hebben. Doordat de EPA-preferenties wederkerig zullen zijn, zal afwijking van het handelsregime erg kostelijk worden omdat het kan gevolgd worden door een verlies aan Europese markttoegang (Faber, 2005, pp. 89-91). Om dit hervormingsbevorderend mechanisme naar behoren te doen functioneren moeten er sterke *incentives* zijn en moet er een geloofwaardige sanctiedreiging bestaan (Delpeuch & Harb, 2007, p. 8; Kritzinger-van Niekerk, 2005, pp. 2-3). Door een EPA zouden de noodzakelijke hervormingen bovendien meer binnenlandse steun kunnen krijgen en dus duurzamer zijn (Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007, p. 22).

Naast dit *lock-in* effect kan een EPA de bereidheid van de ACP-landen tot economische hervormingen '*signaleren*' aan de rest van de wereld, wat de kans om investeringen aan te trekken verhoogt. De vrijhandelsovereenkomst kondigt namelijk de beleidsoriëntatie³⁰, de economische omstandigheden³¹, en de toekomstige relaties binnen de handelszone³² aan (Faber, 2005, pp. 89-91; Kritzinger-van Niekerk, 2005, p. 3; Meyn, 2005, p. 3).

Een regionale handelszone kan de lidstaten ook *beschermen* tegen macro-economische instabiliteit, handelsschokken en protectionistische heropleving in de ontwikkelde landen. Dit effect is echter enkel geldig bij asymmetrische schokken en werkt niet als alle landen in hetzelfde schuitje zitten (Kritzinger-van Niekerk, 2005, p. 3). Faber (2005, pp. 98-100) wijst er op dat de EU de ACP-landen zou kunnen beschermen tegen externe schokken die hun capaciteiten om aan de overeengekomen verplichtingen te voldoen, ondermijnen. Dit vraagt echter van de EU om de rol van hegemon op te nemen en verder te gaan dan enkel negatieve sancties.

Regionale integratie helpt de lidstaten bovendien hun standpunten te coördineren in multilaterale settings zoals de WTO. Dit geeft hen meer *zichtbaarheid en geloofwaardigheid* en mogelijk ook meer *macht* waardoor uitkomsten van onderhandelingen positiever zouden kunnen uitdraaien (Kritzinger-van Niekerk, 2005, p. 3). Een EPA met de EU heeft meer kans dit effect teweeg te brengen doordat de

³⁰ "Er is nu een liberale regering" (Faber, 2005, p. 90).

³¹ "De exportsector is competitief" (Faber, 2005, p. 90).

³² "Conflicten zullen op vreedzame wijze beslecht worden" (Faber, 2005, p. 90).

EU een deel van haar eigen geloofwaardigheid overbrengt en het *lock-in* effect solider maakt (Delpeuch & Harb, 2007, p. 8; Faber, 2005, pp. 94-95; 99).

Tot slot worden de lidstaten door de toegenomen handel en investeringen binnen de regio, steeds sterker *interdependent*. De kosten van conflicten zullen hierdoor zwaarder wegen waardoor het risico erop zal dalen. Regionale integratie neemt echter niet weg dat er nieuwe spanningen kunnen komen indien ze leidt tot concentratie-effecten (Kritzinger-van Niekerk, 2005, p. 3). De analyse van Venables die hierboven vermeld werd en stelt dat een N-Z FTA convergerender werkt dan een Z-Z FTA, kan als argument gebruikt worden om te stellen dat EPA's het politiek veiligheidseffect zouden kunnen versterken.

1.2.2.4. Invloed van EPA's op pan-Afrikaanse integratie

Tot slot wordt in het debat de pan-Afrikaanse economische integratiedoelstelling aangehaald, hoewel zij in de bestudeerde literatuur vaak onderbelicht bleef. Deze continentale droom leeft reeds sinds de jaren '60. Ze vormde een hoeksteen van de postkoloniale ontwikkelingsagenda van het continent. Ook nu blijft het een belangrijke prioriteit van regeringen en bevolkingen in vele Afrikaanse landen.

In 1991 werd de Abuja Treaty ondertekend waarin de Afrikaanse regeringen zich formeel engageerden in een integratieagenda die in 2027 zou moeten uitmonden in de African Economic Community (AEC) tussen de 53 landen. De weg naar de AEC zou verlopen in fases om uiteindelijk een continentale economische en monetaire unie te vormen. Momenteel loopt nog steeds de eerste fase: de versterking en consolidatie van de Regional Economic Communities³³ (REC's) die beschouwd worden als de bouwstenen van de AEC.

Volgens Babarinde & Faber zijn de strategie van de EC en deze van de Afrikaanse Unie (AU) complementair omdat deze laatste immers continentale integratie promoot door eerst regionale integratie te versterken op subcontinentaal niveau (Babarinde & Faber, 2007, pp. 9-10). EPA-critici wijzen echter op het mogelijke risico dat de implementatie van EPA's de handelsbarrières tussen de verschillende regio's zullen verstevigen indien deze inhoudelijk – en daar zou veel kans voor zijn – verschillen. Dit *hub-and-spoke* effect zou de pan-Afrikaanse doelstelling buiten spel zetten (Dinka & Kennes, 2007, p. 24; Maes, 2007, p. 8).

³³ De door de AU erkende REC's zijn The Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD), COMESA, EAC, Economic Community of Central African States (ECCAS), The Economic Community Of West African States (ECOWAS), The Intergovernmental Authority on Development in Eastern Africa (IGAD), SADC en Union du Maghreb Arabe (UMA)."

1.3. Regionale integratie in Oostelijk Afrika: *state of play*

In de weergave van het debat over EPA's en regionalisme werd reeds verwezen naar de regio die de geografische focus vormt van deze verhandeling. Hieronder zoomen we dieper in en geven we een overzicht van de regionale processen in Oostelijk Afrika en de interactie met het EPA-proces.

Eastern and Southern Africa (ESA) vertoont immers een grote subregionale complexiteit. Verschillende regionale initiatieven van allerlei aard doorkruisen het gebied. De term ESA verwijst in de literatuur zowel naar de geografische zone die vier grote regionale-integratieorganisaties³⁴ omvat, als naar de onderhandelingsconfiguratie die zich doorheen het EPA-proces kristalliseerde. Het onderzoek in het kader van deze masterproef focust op de EPA-onderhandelingsgroep die zich geografisch vooral in Oostelijk Afrika situeert, maar in dit gedeelte wordt ook verwezen naar de grotere geografische zone omdat dit zowel de complexiteit van de regio aantoont, als een kader biedt om de steekproef uit het onderzoek in zijn context te plaatsen. Data over handelsintegratie bestrijken bovendien vaak de grotere geografische ESA-zone. Indien dit het geval is, wordt de term "grote ESA-zone" gebruikt.

We vangen aan met een schets van ESA als geografische zone en als EPA-onderhandelingsconfiguratie om de gevolgen van hun verschillende samenstelling aan te tonen. Hierna belichten we de belangrijkste organisaties binnen de onderhandelingsgroep, COMESA en EAC, en de doorkruising met het EPA-proces. Tot slot beschrijven we de eerste vaststellingen omtrent de interim-akkoorden en de mogelijke implicaties voor integratie in Oostelijk Afrika.

1.3.1. ESA als geografische zone

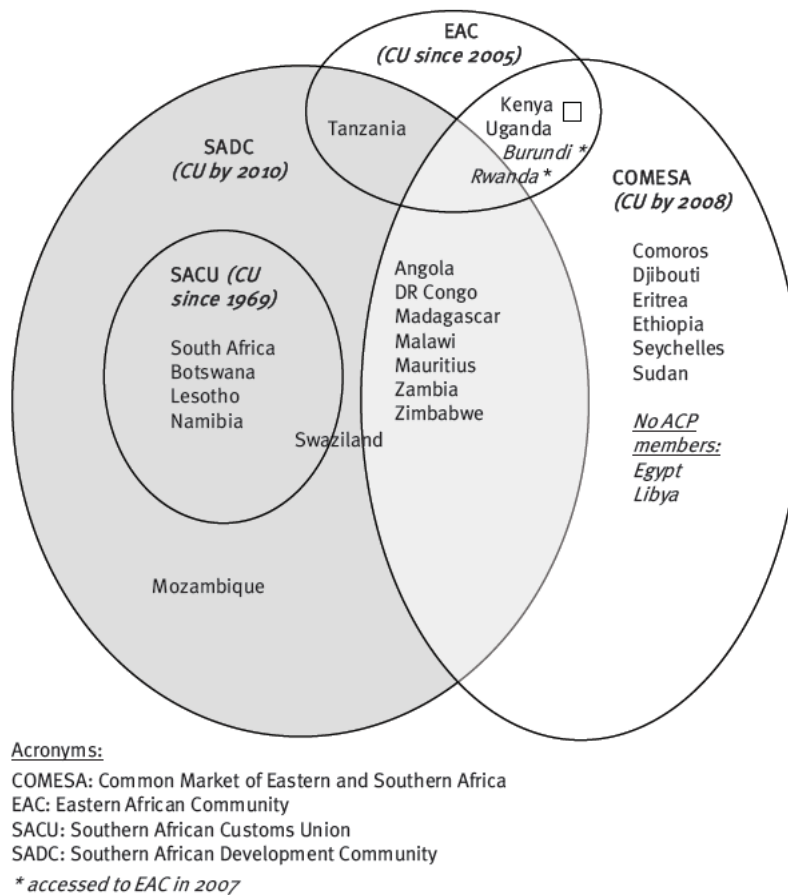
In Oostelijk en Zuidelijk Afrika vormde het EPA-proces de grootste uitdaging voor de regionale configuraties. In de geografische zone behoren alle landen behalve Mozambique immers tot twee of meer regionale integratieschema's. De zone bakent een groep van 26 landen³⁵ af en behelst meerdere regionale verbanden van verschillende aard. In 2004 werd besloten om het gebied te splitsen in twee onderhandelingsgroepen: een ESA-groep en een SADC-groep (Meyn, 2008, p. 5).

De splitsing in twee aparte configuraties negeerde echter de overlapping van zeven landen tussen COMESA en SADC (Dinka & Kennes, 2007, pp. 8-9). Dit houdt een groot belangenconflict in, aangezien beide REC's een CU willen worden (Meyn, 2008, p. 5).

³⁴ East African Community (EAC), Southern African Development Community (SADC), Southern Africa Customs Union (SACU) en Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) (Meyn, 2008, p. 5).

³⁵ Angola, Botswana, Burundi, Comoren, Djibouti, DR Congo, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Lesotho, Libië, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibië, Oeganda, Rwanda, Seychellen, Soedan, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Zuid-Afrika (Meyn, 2008, p. 5).

Onderstaande figuur geeft de complexe realiteit duidelijk weer.



Figuur 1.1: Overlappende regionale lidmaatschappen in Oostelijk en Zuidelijk Afrika

[Bron: Meyn, 2008, p. 5]

1.3.2. ESA als EPA-onderhandelingsconfiguratie

De EPA-configuratie ESA is de regio met de meest complexe institutionele structuren (Dinka & Kennes, 2007, p. 8) en kristalliseerde zich doorheen het EPA-proces tot 16 landen³⁶ die allen lid zijn van COMESA³⁷. Van deze landen zijn er vier ook lid van EAC³⁸ en zes van SADC³⁹. De EPA-configuratie maakt de inconsistentie in de regionale integratiestrategieën van de landen dus nog groter dan ze al is (Meyn, 2006, p. 145).

³⁶ Dit zijn: Comoren, Burundi, Djibouti, DR Kongo, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Oeganda, Rwanda, Seychellen, Soedan, Zambia, Zimbabwe. Pas op het einde van het onderhandelingsproces besloot de EAC een eigen interim-akkoord te tekenen en DR Kongo om CEMAC te vervoegen (Meyn, 2006, p. 145).

³⁷ Egypte en Libië nemen niet deel aan het EPA-proces en Angola onderhandelde in de SADC-groep (Meyn, 2006, p. 145).

³⁸ De vijfde lidstaat Tanzania onderhandelde het hele EPA-proces in de SADC-groep.

³⁹ Deze landen zijn DR Kongo, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Zambia, Zimbabwe.

Meyn stelde vast dat de ESA-groep niet gemeenschappelijk kon onderhandelen door het laag niveau van handelsintegratie⁴⁰ en de divergerende economische belangen (weerspiegeld in het gebrek aan convergentie van de tariefniveaus) die de formulering van een gemeenschappelijke positie compliceren (Meyn, 2008, p. 5).

Verscheidene empirische en analytische studies die de mogelijke economische impact van een EPA in de ESA-regio nagingen, wezen vooral richting handelscreatie⁴¹, maar sluitende voorspellingen blijven onmogelijk. Een analyse van de inhoud van de afgesloten interim-akkoorden werd recentelijk wel mogelijk en wordt besproken in punt 1.3.4.

1.3.3. Integratieprocessen binnen ESA

In de ESA-groep vormen COMESA en EAC de belangrijkste regionale initiatieven. Er zijn ook nog andere subregionale initiatieven – InterGovernmental Authority on Development (IGAD) en Indian Ocean Commission (IOC) - maar deze spitsen zich hoofdzakelijk toe op functionele samenwerking en zijn voor de bespreking van handelsintegratie minder relevant waardoor zij geen uitgebreide uiteenzetting vragen (Dinka & Kennes, 2007, pp. 8-9). De overlapping met SADC wordt onder de aandacht gebracht bij de bespreking van COMESA en EAC.

1.3.3.1. COMESA

COMESA werd in 1994 opgericht en verving de Preferential Trade Area (PTA) die reeds bestond sinds 1981 (COMESA, 2008). Collectieve en duurzame ontwikkeling nastreven, vormde de centrale doelstelling. De weg daar naartoe werd uitgestippeld volgens een welbekend stappenplan: 1) FTA in goederen en diensten, 2) CU, 3) gemeenschappelijke markt, 4) monetaire unie (Babarinde & Faber, 2007, pp. 7-8).

COMESA introduceerde in 2000 een FTA met negen van haar negentien leden. De FTA telt vandaag dertien lidstaten en maakt zo gebruik van integratie op verschillende snelheden (Dinka & Kennes, 2007, p. 9). In 2007 werd de hoogste (80%) tariefreductie bereikt in de Comoren, Eritrea en Oeganda, maar in DR Kongo en Angola werd dan weer nog geen enkele aanpassing gedaan. Ook Ethiopië staat met de verwaarloosbare 10% tariefreductie de facto nog steeds buiten de FTA (Babarinde & Faber, 2007, pp. 7-8).

⁴⁰ De grote ESA-zone kent 3,5% intraregionale export van de totale export en 3,4% intraregionale import van de totale import (Delpeuch & Harb, 2007, p. 17). Het aandeel intraregionale handel vergrootte bovendien ook slechts marginaal in de verschillende REC's die de landengroep telt. Bovendien concentreren de voordelen zich vooral in Kenia en Zuid-Afrika. Zij zijn de grootste exporteurs van de regio (Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007, p. 7).

⁴¹ Het handelseffect (11,3%) zal volgens het Hamburg Institute of International Economics zo zijn dat handelscreatie (7,7%) de handelsverlegging (-1,4%) zal overstijgen voor alle landen in ESA-regio (Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007, p. 16).

De kerndoelstelling van COMESA is tarief liberalisering, maar toch werd ook reeds vooruitgang geboekt in enkele handelsgerelateerde domeinen⁴². De REC vordert echter zeer moeizaam in de richting van een CU. Deze was oorspronkelijk geboekt voor 2004 maar werd uitgesteld tot 2008. Er werd reeds overeengekomen dat het gemeenschappelijk extern tarief (CET) zou bestaan uit 4 'banden' en onderhandelingen zijn bezig over een convergentieplan voor gemeenschappelijke tarieven en de identificatie van gevoelige producten (Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007, pp. 6-7; Dinka & Kennes, 2007, p. 9). In punt 1.3.4. wordt duidelijk gemaakt dat de huidige interim-akkoorden weinig gunstig zijn voor deze stand van zaken.

Ondanks de inspanningen kent COMESA nog steeds een laag niveau van regionale handel doordat ze te kampen heeft met heel wat interne beperkingen: niet-complementaire productiestructuren, laag industrialisatieniveau, gebrekkige koopkracht, tekort aan macro-economische convergentie, protectionistische handelsregimes en aanbodbeperkingen. Overlappend lidmaatschap zorgt bovendien voor inconsistentie in de regionale integratiestrategieën van de lidstaten en belet de introductie van een CU. Acht lidstaten zijn tegelijkertijd lid van SADC en vier van EAC. Bovendien nemen niet alle COMESA-landen deel aan de ESA-onderhandelingen⁴³ (Babarinde & Faber, 2007, pp. 7-8).

Dit zet druk op de zo al schaarse financiële, menselijke en institutionele middelen van de landen en belemmert diepere economische integratie. Door de EPA-onderhandelingen werd de nood om dit probleem op te lossen dringender. Landen met dubbel lidmaatschap kwamen onder druk te staan om te kiezen voor een CU onder COMESA of onder een andere REC (Babarinde & Faber, 2007, p. 8; Meyn, 2005, p. 140).

1.3.3.2. EAC

Het bestaan van de EAC is terug te brengen naar het kolonisatietijdperk. Groot-Brittannië installeerde toen een handelszone met eenheidsmunt onder Kenia, Oeganda en Tanganyika (het huidige Tanzania). Maar door een ongelijke spreiding van de voordelen⁴⁴ en andere geschillen begon de eenheid af te brokkelen. In 1967 volgde nog een poging om de verschillen aan te pakken maar de ideologische clash tussen Tanzania en Kenia, de politieke spanningen tussen Idi Amin en Nyerere en de economische dominantie van Kenia bleken onoverkomelijke obstakels te zijn. In '77 crashte de EAC dan ook formeel (Dinka & Kennes, 2007, pp. 9-10; Meyn, 2006, pp. 141-142).

⁴²COMESA heeft behalve programma's in handels- en transportfacilitatie ook reeds inspanningen geleverd in handel in diensten en vrij verkeer van personen en investeringen. Ook brengt het kwesties als genderbeleid en conflictpreventie onder de aandacht (Europese Commissie, 2008c).

⁴³ Egypte en Libië nemen niet deel aan het EPA-proces. Zij vallen onder de Euromediterrane FTA met de EU. Angola en Swaziland onderhandelen in de SADC-groep en Kongo onderhandelt in CEMAC met de EU (Babarinde & Faber, 2007, p. 7).

⁴⁴ Kenia werd economisch dominant en handelsverlegging was het resultaat voor Tanzania en Oeganda. Dit is het gevolg van een douane-unie zonder compensatiesysteem (Meyn, 2006, p. 142).

In 1993 werd het proces door de drie landen heropgestart. Dat resulteerde in 2000 in een nieuw verdrag waardoor EAC officieel weer van kracht was. In 2007 maakte EAC haar eerste uitbreiding mee door de toetreding van Burundi en Rwanda. EAC wordt beschouwd als de *pace-setter* voor COMESA. Dit is een toepassing van variabele geometrie die toestaat vooruit te gaan op verschillende snelheden (Dinka & Kennes, 2007, pp. 9-10).

EAC lanceerde in 2005 haar douane-unie. Het CET werd ingesteld op een lager niveau dan de gemiddelde tarieven van de lidstaten. In de periode tot 2011 moet een graduele liberalisering van de intraregionale handelsregimes plaatsvinden (Borrmann, Busse, & de la Rocha, 2007, p. 9). De douane-unie vergt bovendien harmonisatie van het handelsbeleid, toepassing van de gemeenschappelijke buitenlandse tarieven en gemeenschappelijke onderhandelingen in handelsakkoorden. Onderhandelingen zijn nu bezig om een gemeenschappelijke markt te installeren tegen 2012, waarna nog een monetaire unie op de agenda staat. De laatste halte op de integratieroute moet uiteindelijk een politieke federatie zijn (Europese Commissie, 2008c).

Zelfs deze kleine REC kampt echter met het probleem van overlappend lidmaatschap: Tanzania engageerde zich in SADC terwijl de andere vier leden tot COMESA behoren. Bovendien koos het land er ook voor om EPA's te onderhandelen in de SADC-onderhandelingsgroep omdat Zuid-Afrika de belangrijkste handels- en investeringspartner van het land is. Dit belet echter implementatie van de EAC-CU. Het feit dat EAC wordt gezien als *fast-track* initiatief voor de COMESA-CU, verhoogde de druk op Tanzania om van EPA-configuratie te veranderen nog meer. Het Hamburg Institute of International Economics raadde in 2007 dan ook een aparte EAC-EPA aan om de inspanningen in EAC te redden (Meyn, 2006, p. 146).

Nu is de situatie tot op zekere hoogte gerationaliseerd doordat Tanzania meestapte in een interim-akkoord met de voltallige EAC. Maar ondertussen gaf het zijn lidmaatschap in SADC nog niet op en werd het ook nog geen lid van COMESA waardoor de druk nog niet van de ketel is.

1.3.3.3. IGAD en IOC

Nog twee andere regionale verbanden situeren zich in Oostelijk Afrika: IGAD en IOC. Zij richten zich vooral op functionele samenwerking. Daarnaast streven zij ook beperkte integratie van het handelsbeleid na, maar zij volgen vooral de agenda van COMESA, gezien zij subgroepen zijn. Het is dan ook niet relevant deze organisaties uitgebreid te bespreken.

IOC werkt samen in projecten in verband met natuurlijke rijkdommen en milieubescherming. Uiteindelijk doelt ze ook op een diepere economische integratie maar de grote heterogeniteit in het ontwikkelingsniveau van de eilanden, vormt een zeer grote uitdaging (Europese Commissie, 2008c).

Inter-Governmental Authority on Drought and Development (IGADD) werd in 1986 in het leven geroepen door de VN om het watertekort in de regio aan te pakken en streefde op langere termijn ook betere samenwerking tussen de lidstaten na. In 1996 werd de organisatie omgevormd tot IGAD en sindsdien focust ze op duurzame voedselveiligheid, conflictpreventie maar ook op economische integratie. De prestaties van het regionale samenwerkingsverband beperken zich tot nog toe echter vooral in veiligheidskwesties (Europese Commissie, 2008c).

1.3.4. Interim-akkoorden in Oostelijk Afrika

De recente onderhandelingsstrategie van de EU om direct te onderhandelen met landen met een sterke EPA-oppositie en subregio's draagt het risico in zich negatieve effecten op regionale integratie te versterken (Delpuech & Harb, 2007, p. 18). Hieronder wordt nagegaan wat dit inhoudt voor Oostelijk Afrika. Er wordt gebruik gemaakt van een studie van het Overseas Development Institute (ODI) en ECDPM. Zij analyseerden recentelijk de handelsregimes die sinds 1 januari 2008 van kracht werden. Ze gingen na of de zorg van EPA-critici als zou er weinig coherentie bestaan tussen de EPA-agenda en de regionale integratieprocessen, terecht was. Om dit te onderzoeken bestudeerden zij per regio de productkorven die er geliberaliseerd werden omdat de mate waarin deze verschillen bepalend zal zijn voor eventuele nieuwe intraregionale handelsbarrières (Stevens, et al., 2008, p. xiii). Als we hun analyse van de ESA-regio bekijken, merken we heel verscheiden resultaten op voor EAC en de overige ESA-landen.

1.3.4.1. EAC

EAC is op heel wat vlakken een unieke regio. De regio is pas een EPA-onderhandelingsgroep geworden in de laatste maanden van het vijf jaar durend proces en krijgt al meteen de meest hoopvolle verwachtingen toegeschreven.

Alle EAC-leden sloten zich immers aan bij dezelfde EPA en namen identieke liberaliseringsschema's aan, ondanks de verschillende ontwikkelingsniveaus van de lidstaten⁴⁵. Hierdoor zal de EPA geen struikelblok vormen voor de installatie van een CET (Stevens, et al., 2008, p. 4). De liberalisering zal er plaatsvinden in drie fases waarvan de laatste eindigt in 2033. De regio onderhandelde hiermee de langste transitieperiode (Stevens, et al., 2008, p. 23). In totaal wordt 19,7% van de import uitgesloten van liberalisering, maar dit varieert wel tussen de landen (Stevens, et al., 2008, p. 27).

Indien de liberaliseringsschema's volledig en tijdig geïmplementeerd worden zal de economische integratie er volgens de auteurs versterkt worden (Stevens, et al., 2008, p. xiii):

⁴⁵ Tanzania, Rwanda, Burundi en Oeganda zijn LDC's en hadden er geen rechtstreeks belang bij een EPA af te sluiten om tariefstijgingen op hun export naar de EU te voorkomen. Kenia als niet-LDC daarentegen wel (Stevens, et al., 2008, p. 4).

“In conclusion, therefore, the initial impression of the EAC liberalisation schedule is that: the approach and provisions of the EPA support EAC regional integration; the ‘EPA effect’ will not start until 2015 and will be completed over 26 years from now, giving the region a good period of time within which to adjust [...]” (Stevens, et al., 2008, p. 27).

1.3.4.2. ESA

In de grotere ESA-regio tekenden echter slechts vijf landen⁴⁶ een interim-akkoord. Zij deden dit bovendien elk afzonderlijk met als gevolg dat er aanzienlijke verschillen in de nationale liberaliseringsschema’s en exclusiekorven bestaan. Geen enkel product in de regio zit in de exclusiekorf van alle vijf tekenende landen en driekwart van de exclusieproducten wordt enkel uitgesloten door één land. Dit heeft serieuze implicaties voor verdere regionale integratie (Stevens, et al., 2008, p. 5). Voorts is de configuratie - vier eilanden en Zimbabwe - nu nog moeilijk een regio te noemen.

De auteurs wijzen bovendien nog op een extra probleem. De goederenclassificatie waarop de fasering van de liberalisering in de ESA-landen is gemaakt, verschilt inhoudelijk van land tot land. In de liberaliseringsschema’s van het CET werden de productgroepen gebruikt waarover COMESA al overeengekomen was. Het probleem is dat de leden van de COMESA wel al hadden afgesproken dat er voor elk van de groepen verschillende tarieven zouden gelden, maar dat er nog geen formele definitie werd gegeven om producten te plaatsen in een bepaalde groep. Het EPA-proces bracht hier dan ook een extra obstakel aan voor een COMESA-CU door de overhaaste afdwinging van de precieze definiëring van producten in hun overeenkomst met de EU (Stevens, et al., 2008, p. 52). Het onderzoek van de auteurs concludeert dat er voor meer dan 1000 geliberaliseerde producten discrepantie bestaat in de CET-classificatie. Dit zal problemen voortbrengen voor de implementatie van een COMESA-CET (Stevens, et al., 2008, pp. xiii, 27-28).

“It is hard to know how to conclude on ESA. The initial impression of the liberalisation schedules is that: the group is in several respects in a midway position between the West/Central African signatories on the one hand and EAC on the other; [...] the EPAs are not wholly unrelated to other members of the emerging customs unions to which countries belong, but neither are they as closely linked as those of EAC; the implementation period is shorter than that of EAC and, while it starts later than those of the West/Central African countries, the ESA states will need to bring their current tariffs into conformity with the CET before the EPA-related liberalisation begins; [...] but the possible new obstacle to the COMESA customs union thrown up by the over-hasty forcing of precise definitions of products is worrying.” (Stevens, et al., 2008, p. 42)

⁴⁶ Dit zijn Comoren, Madagaskar, Mauritius, Seychellen en Zimbabwe (Stevens, et al., 2008, pp. 6-7).

1.4. Conclusie

Met dit hoofdstuk werd duidelijk dat de aard van de invloed van EPA's op regionale integratieprocessen erg betwist wordt. Niet alleen over de uiteindelijke impact bestaat discussie, maar ook over de geclaimde normatieve intenties van de EU, de compatibiliteit hiervan met andere belangen en de exporteerbaarheid ervan naar de ACP-landen.

Over de wijze waarop het proces verloopt of zou moeten verlopen, wordt een hevige pennenstrijd gevoerd op normatief en wetenschappelijk niveau. De EPA-onderhandelingen bieden enerzijds kansen om het politieke engagement voor regionale integratie het noodzakelijke duwtje in de rug te geven. Critici zien er echter ook de mogelijkheid in dat ze de bestaande inspanningen onderuithalen. Vaak wijzen voor- en tegenstanders op de keerzijde van dezelfde medaille. Het proces zou de aandacht voor bestaande hindernissen voor regionale integratie in ieder geval verhoogd hebben, maar of dit leidt tot weloverwogen herschikkingen in regionale configuraties en implementatie van bestaande projecten is nog onduidelijk. Critici achten consolidatie van endogene integratieverbanden echter onontbeerlijk vooraleer verbintenissen met de EU onderhandeld worden en zeker vooraleer ook handelsgerelateerde kwesties geagendeerd worden. Het bestaan van EBA als alternatief voor de LDC's werd bovendien aangehaald als extra desintegrerende factor.

Het onderhandelingsproces werd met een jaar verlengd, wat conclusies voorbarig maakt. Bovendien zullen effecten van de huidige situatie met vertraging inwerken op de endogene integratieprocessen en moet opgemerkt worden dat een sluitende finale uitspraak nooit onomstreden zal zijn. Het werd wel duidelijk dat de wijze waarop EPA's tot stand komen mee de uiteindelijke effecten van de implementatie ervan zullen beïnvloeden.

De mogelijke toekomstige effecten van EPA's op de intraregionale handelsstromen en het regionaal klimaat worden hoofdzakelijk door (politieke) economen bestudeerd. EPA's willen met de combinatie van een N-Z en Z-Z FTA de effecten van regionale handelsintegratie optimaliseren: zij streven naar het voordelige effect van handelscreatie. Er bestaat echter controverse over hoe dit bewerkstelligd moet worden: moeten de endogene integratieprojecten eerst hun regionale markten consolideren voor zij de handel met hun grootste handelspartner liberaliseren of vormt deze simultane opening net de voorwaarde voor een positief handelseffect? En wat zal de invloed zijn van het goedbedoelde concept differentiatie, dat landen toelaat hun nationale gevoelige producten te beschermen, maar kan leiden tot het optrekken van nieuwe handelsbarrières? Bovendien verdient ook de compatibiliteit met de pan-Afrikaanse economische integratiedoelstelling extra aandacht en onderzoek.

Of EPA's op lange termijn in de ACP-landen een grotere markt zullen creëren met een gerationaliseerde productie waardoor ze investeringen zullen aantrekken van binnen en buiten de regio blijft dan ook nog een cruciale vraag zonder eenduidig antwoord.

Uit de analyse van de situatie in Oostelijk Afrika, blijkt dat de weg naar een rationalisatie van de regionale configuraties nog niet geplaveid werd. De ESA-groep bracht landen uit EAC, COMESA en SADC samen in een nieuwe entiteit. Dit heeft implicaties voor de implementatie van EPA-engagementen en endogene processen. Waar theoretisch gezien beide processen een potentieel hebben om samen te bestaan en elkaar te versterken, ligt het in de praktijk complexer.

Uit analyse van de reeds afgesloten interim-overeenkomsten in de Oost-Afrikaanse regio, die de huidige stand van zaken vormen, konden reeds enkele voorlopige vaststellingen gedaan worden. Ook hier is waakzaamheid cruciaal, gezien nog niet duidelijk is hoe deze nog aangepast en uitgebreid zullen worden. Voor de EAC lijkt het erop dat een kans gegrepen werd gezien zij de enige regio is die voltallig een identiek liberaliseringsschema ondertekende. Voor de ESA ziet het er echter minder rooskleurig uit. De afgesloten liberaliseringsschema's met slechts vier landen maken van regionale integratie in COMESA een extreem moeilijk te bereiken doelstelling (Stevens, et al., 2008, pp. 52-53;74). Bovendien werd EAC beschouwd als *pace-setter* voor COMESA.

De EC (2008a) stelt echter dat de interim-akkoorden nog steeds een stapsteen vormen naar integratiebevorderende EPA's en weert voorbarige gevolgtrekkingen af. Ook volgens het rapport van ODI en ECDPM moet het nog mogelijk zijn om mits de goede wil en flexibiliteit te vermijden dat het EPA-proces nieuwe barrières creëert voor Afrikaanse regionale integratie (Stevens, et al., 2008, p. xv). Maar de auteurs wijzen erop dat de eerste en grootste uitdaging elders ligt: gekrenkte gevoelens en vertrouwen herstellen en een echt partnerschap bouwen (Stevens, et al., 2008, p. xvi). Het empirisch onderzoek gaat hier uitgebreider op in.

Hoe de ACP-landen dit hele debat bezien, is immers minstens even cruciaal en vormt bij gebrek aan de mogelijkheid om definitieve en eenduidige conclusies te trekken een sterke aanvulling op de evaluatie van het onderhandelingsproces en de invloed van EPA's op regionale integratie. Het empirisch onderzoek peilde naar de mate waarin de geselecteerde Oost-Afrikaanse politieke en diplomatieke elite het EPA-proces als legitiem en integratiebevorderend ervaren, geloven in het welvaartscreërend effect van de implementatie van EPA's en de EU beschouwen als een normatieve macht. De resultaten worden besproken in het volgende hoofdstuk.

HOOFDSTUK 2: Empirisch onderzoek: perceptiemeting bij Oost-Afrikaanse politieke en diplomatieke elite over EPA's en regionalisme

2.1. Methodologie

Alvorens we overgaan tot de bespreking van de perceptie van de bevroegde Oost-Afrikaanse parlementsleden en diplomaten, willen we nog even vermelden dat de lezer de uitgebreide beschrijving van de methodologische uitwerking van dit onderzoek kan terugvinden in bijlage 5. Hierin wordt de steekproef, het onderzoeksopzet, het materiaal en de procedure uiteengezet. Als leidraad werd het handboek “Een samenleving onderzocht” over methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek van Jaak Billiet en Hans Waeye (2006) gehanteerd. Ook wijzen we erop dat de diplomaten en parlementariërs absolute anonimiteit gegarandeerd werd. Indien de lezer dit wenst en de respondenten hiermee instemmen, kunnen de contactgegevens eventueel opgevraagd worden. In de bespreking wordt na de citaten dan ook enkel het land van herkomst van de diplomaten vermeld.

2.2. Resultaten

De uitgeschreven versies van de interviews (en in het geval van de niet-geregistreerde interviews, de notities die tijdens en na het interview gemaakt werden) met de diplomaten, vindt de lezer terug in bijlagen 8 tot en met 15. Indien de lezer dit wenst, kunnen ook de geluidsopnames opgevraagd worden. De volledige resultaten van de enquêtes bij de parlementairen werden verwerkt in grafieken die de lezer kan terugvinden in bijlagen 16 en 17.

2.3. Bespreking

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen uit het verkennend onderzoek. Er bestaan enkele mogelijke bezwaren die de vaststellingen kunnen ondermijnen. Deze worden hieronder kort aangehaald zodat de lezer de interpretaties kan inschatten. In de bespreking van de resultaten wordt hier echter niet meer op gewezen om niet te vervallen in een alles ondermijnend relativisme.

- De respondenten hadden mogelijks niet genoeg kennis van zaken om een opinie te hebben over de vragen en stellingen. Bij de interviews met de diplomaten werd dit snel duidelijk en werden de antwoorden dan ook niet gebruikt. Bij de enquêtes werd getracht dit probleem op te vangen door de antwoordcategorie “noch eens noch oneens” aan te bieden. Bovendien werden de stellingen inhoudelijk niet te technisch gemaakt zodat geen grote kennis vereist was.
- De respondenten wilden mogelijks een ongenoegen of waardering laten blijken door steevast het verwachte antwoord dat past bij hun gehele perceptie te geven waardoor nuances verloren gegaan zijn.

- De respondenten hebben soms geen antwoord gegeven, waardoor de mogelijkheid om de resultaten correct te interpreteren beperkt werd.
- Er werd vastgesteld dat de respondenten soms antwoorden gaven die feitelijk tegenstrijdig lijken. Maar dit onderzoek peilt naar de perceptie over een aantal deelaspecten van EPA's en regionalisme en het is mogelijk dat deze niet dezelfde logica vertonen als een theoretisch beargumenteerde redenering.

De bespreking verloopt als volgt:

We trachten de perceptie van de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite over het potentieel van EPA's voor regionale integratie op te splitsen in een aantal deelaspecten die samen het totaalbeeld vormen. De belichte dimensies zijn de volgende:

- Wordt het *EPA-onderhandelingsproces* beschouwd als bevorderlijk voor regionale integratie?
 - EPA-proces: kans voor rationalisatie van overlappende lidmaatschappen?
 - ESA-configuratie: desintegrerende factor?
 - Interim-akkoorden: kans gemist?
- Wordt de *implementatie van een EPA* beschouwd als kans voor duurzame regionale handelsintegratie?
 - EPA's en intraregionale handelsintegratie
 - EPA's en interregionale handel
 - EPA's en pan-Afrikaanse integratie
- Wordt het EPA-proces beschouwd als product van *Normative Power Europe*?
 - Normatieve intenties versus andere belangen
 - Gelijkwaardig partnerschap en *ownership*

Bij elk deelaspect worden – indien vastgesteld – nuances beschreven die divergenties blootleggen in de opvattingen tussen parlementsleden en diplomaten enerzijds en tussen EAC- en niet-EAC-parlementairen anderzijds.

Er werd niet gepeild naar verdere nationale verschillen, gezien de steekproef daarvoor te klein is. Bovendien werden de eventuele verschillen tussen EAC- en niet-EAC-perceptie enkel vastgesteld bij de parlementsleden. We moeten immers opmerken dat alle respondenten gevraagd werd te antwoorden volgens hun eigen mening, en niet volgens de officiële nationale standpunten. De diplomaten bevestigden tijdens de interviews allen hun eigen visie te verkondigen en waarschuwden dat die kon verschillen van die van hun regering. Het feit dat de grootste voor- en tegenstander van EPA's

respectievelijk de Oegandese en de Burundese⁴⁷ diplomaat waren, bevestigt deze keuze. De perceptie van de diplomaten werd dan ook niet opgevat als ‘nationaal’, maar als die van ‘diplomaten in Brussel’.

Onder de parlementairen achtten we deze nuance wel te kunnen onderscheiden, dankzij de gehanteerde methodologie en het feit dat er twee personen per land werden bevroegd, hoewel in de beschrijving van de methodologie wordt gemeld dat ook dit een kleine steekproef is. Het gaat dan ook om een verkennend onderzoek.

De deeldimensies van de perceptie worden uiteindelijk gesynthetiseerd in de conclusie van dit hoofdstuk.

⁴⁷ Oeganda en Burundi zijn beide lid van de EAC.

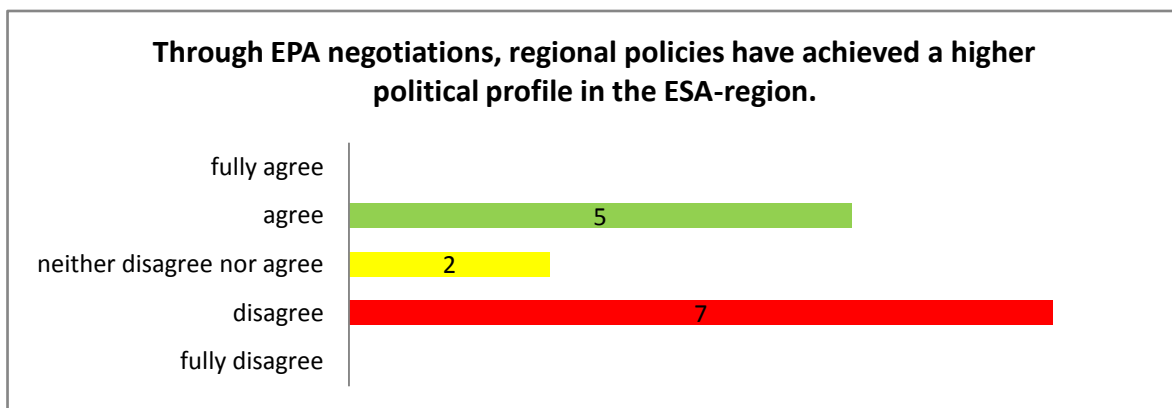
2.3.1. Inleiding

Zowel aan Afrikaanse als aan Europese zijde heerst er, zo bleek uit de literatuurstudie, een grote belangstelling voor regionalisme. De EC beweerde reeds in 2005 het volgende: “*in the past, economic integration was often not regarded as an important political objective. Through EPA talks, regional policies have achieved a higher political profile. Many ACP leaders perceive EPA negotiations as an opportunity and a challenge and put it on the agenda for national and regional dialogue.*” (EC, 2005)

Dit lijkt op het eerste zicht een minder controversiële uitspraak dan beweren dat EPA's daadwerkelijk regionale integratie bevorderen.

De *diplomaten* onderschreven deze stelling: regionale integratie is wel degelijk een hoge prioriteit geworden. Ze erkennen de positieve invloed van het EPA-proces, maar enkelen wijzen er tevens op dat de aandacht niet nieuw is en dus geen zuiver EPA-effect is.

Opmerkelijk is echter dat de helft van de bevroagde *parlementariërs* van mening zijn dat regionaal beleid geen hoger politiek profiel kreeg door de EPA-onderhandelingen. Hoewel het verschil met diegenen die het effect wel percipiëren niet groot is, is het een opvallend resultaat aangezien de verhoogde aandacht als één van de minst betwiste positieve effecten van het EPA-proces doorgaat. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat het regionalismeaspect van de EPA's (nog) niet doorsijpelt tot in de nationale parlementen, in tegenstelling tot regeringen en diplomaten die het onderhandelingsproces van nabij volgen.



Figuur 2.1: Invloed van EPA-onderhandelingen op politiek profiel regionaal beleid in ESA

2.3.2. EPA-onderhandelingsproces: bevorderlijk voor regionale integratie?

Uit de literatuurstudie blijkt dat het EPA-proces tot doel heeft het probleem van overlappende lidmaatschappen onder de aandacht te brengen en te rationaliseren. Landen zouden onder druk komen te staan om te kiezen voor een regionale configuratie waaronder ze uiteindelijk een CU willen vormen. Critici wijzen echter op het gevaar dat de landen een keuze zouden maken in functie van de EU-markttoegang. Bovendien zou de ESA-configuratie de zaken nog complexer maken.

Alvorens we overgaan tot de bespreking van de perceptie over deze kwestie, herhalen we nog even enkele feiten die van belang zijn voor de interpretatie van het empirisch materiaal:

- Burundi, Rwanda, Kenia en Oeganda zijn lid van COMESA en EAC
- Tanzania is lid van SADC en EAC
- Malawi is lid van SADC en COMESA
- Zambia is lid van SADC en COMESA

De lezer hoort bovendien op de hoogte te zijn van een belangrijke nuance. In het verzamelde empirisch materiaal was het soms moeilijk te onderscheiden of de respondenten de mogelijke kansen in het EPA-proces voor rationalisatie van de lidmaatschappen konden loskoppelen van de laatste evoluties in het onderhandelingsproces. Gezien de interviews en enquêtes werden afgenomen na de intrede van de interim-akkoorden, worden de percepties over de onderhandelingen tot voor deze stap hier reeds door beïnvloed. Er werd getracht de verklaringen over het desintegrerende effect van de interim-akkoorden te filteren uit de antwoorden in de interviews, maar helemaal zuiver kunnen de beschreven trends niet zijn.

In de enquêtes werd getracht de visie te splitsen over de eenheid binnen ESA van vóór en na de interim-akkoorden door enkele identieke stellingen te plaatsen onder de titels “*Influence of the EPA-negotiations between 2002 and November 2007 on regional integration*” en “*Current Influence of interim agreements (concluded in November and December 2007) on regional integration*”. Er konden verschillen vastgesteld worden in de perceptie over de identieke stellingen, maar deze zijn klein, zodat conclusies minder betrouwbaar zijn. De verschillen kunnen geïnterpreteerd worden als schatten de parlementsleden de eenheid binnen ESA reeds van in het begin niet groot in, maar evengoed kan het de invloed zijn van de huidige, eerder pessimistische perceptie.

Bovendien overlappen de twee onderzoekskaders hier onvoldoende om te kunnen vergelijken en veralgemenen. Daar waar raakvlakken zijn, worden deze uiteraard vermeld.

Hieronder halen we eerst de perceptie aan over de invloed van EPA's op het probleem van de overlappende lidmaatschappen. Deze omvat de visie op de aandacht voor het probleem, de druk tot rationalisatie en de motieven achter de voorkeur voor een regionaal verband.

Vervolgens wordt de kijk op de ESA-configuratie beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de waardering van de configuratie en de inschatting van de mate van eendracht binnen de onderhandelingsgroep.

Tot slot wordt de impact van de interim-akkoorden aangehaald door na te gaan hoe de respondenten de implicaties percipiëren voor de eenheid binnen ESA en de wenselijkheid van een ESA-EPA. Ook wordt aangetoond hoe zij de gevolgen inschatten voor de uitvoerbaarheid van een ESA-EPA en hun engagementen in EAC en COMESA.

2.3.2.1. EPA-proces: kans voor rationalisatie van overlappende lidmaatschappen?

Verhoogde aandacht

De *diplomaten* erkennen dat door het EPA-proces de aandacht gevestigd werd op de overlappende lidmaatschappen en de discrepanties tussen verschillende regionale verbanden.

“Les doubles appartenances risquent d’imprimer des incompatibilités. Dans le cas des négociations des APEs, ca empreint certaines discordances. Quand on prend des engagements vis-à-vis l’Europe ici, on doit les respecter là bas [...]. *Les APEs vont nous aider justement à résoudre le problème.*” (Rwanda)

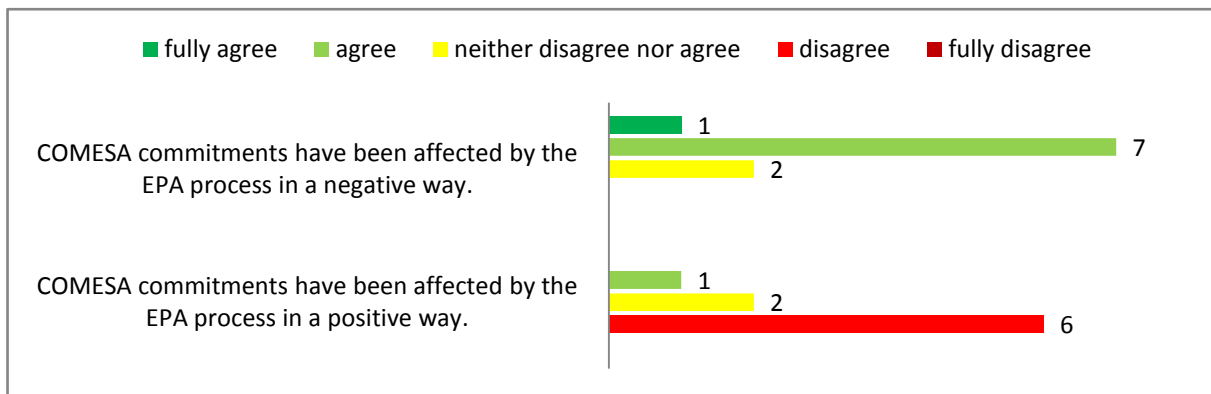
Rationalisatie...

Deze verhoogde aandacht heeft in de praktijk nog niet geleid tot de verhoopde rationalisatie van het probleem: dubbele lidmaatschappen bleven behouden. De perceptie van de Oost-Afrikaanse respondenten sluit aan bij deze feitelijke situatie.

Geen enkele *diplomaat* is immers geneigd een keuze te maken voor een regionaal verband die impliceert dat die een ander lidmaatschap moet stopzetten. Zij willen endogene processen liever los zien van een EPA.

“COMESA is something completely different from the EPA process, and this remains existing [...]. There are of course conflicting areas but both the EPA commitment and COMESA commitments *exist separately.*” (Kenia)

De *parlementairen* zien het minder gunstig. Van de respondenten vindt een grote meerderheid dat de onderhandelingen tussen 2002 en november 2007 de engagementen in COMESA reeds negatief hebben beïnvloed en niet positief. Er werd nauwelijks een verschil vastgesteld tussen de mening van de leden van *EAC* en de overige respondenten.



Figuur 2.2: Invloed van het EPA-proces op engagementen in COMESA

... of harmonisatie?

In afwezigheid van de neiging om een politieke keuze te maken, zien de respondenten meer heil in harmonisatie tussen SADC, COMESA en EAC. Dit moet overlappend lidmaatschap werkbaar maken.

Overlapping wordt door de *diplomaten* dan ook als een tijdelijk probleem beschouwd: eenmaal harmonisatie in de tarieven tussen EAC, COMESA en SADC bereikt wordt, zal de situatie zich automatisch rationaliseren. Het EPA-proces biedt volgens hen de kans om hiervan werk te maken.

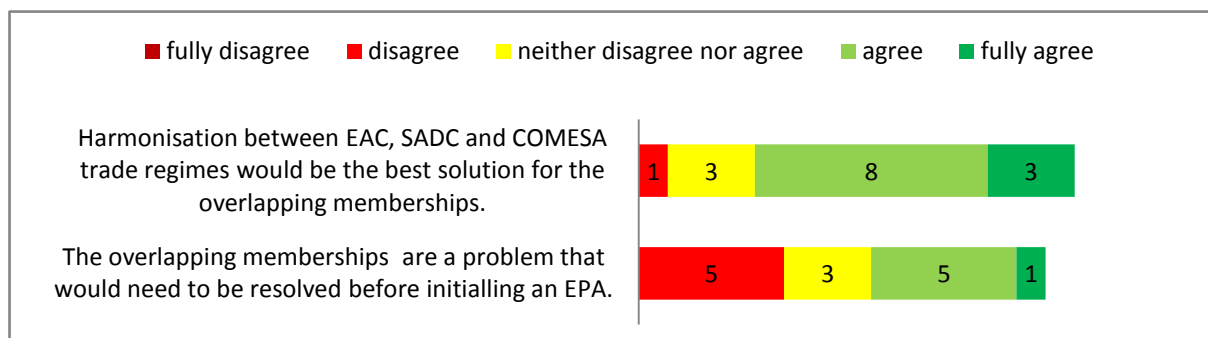
“I prefer to stay in both [EAC and SADC] initiatives for different objectives. I don’t see EPA’s as a solution for overlapping membership because I don’t see overlapping membership as a big problem. It depends on the issues of cooperation. Now we agree on an EPA under EAC but under SADC we can discuss for example about liberalisation in Southern Africa. I know that you need a CET to form a CU but I think harmonisation or a special arrangement between two FTAs is the best solution.” (Tanzania)

*“What is rationalisation? Does that mean that a country moves away from one region and goes to another? I think *harmonisation* of all the policies of different regions *is more important, so that rationalisation is not needed.*”* (Kenia)

*“Même si on appartient à des organisations sous-régionaux différents, selon nos intérêts nationaux, on peut résoudre le problème d’incompatibilité. Il y aura des difficultés de respecter les engagements prises dans plusieurs organisations vis-à-vis l’UE. Alors nous sommes en train *d’harmoniser* pour fournir à l’UE une offre d’accès au marché commune, tout en gardant le stricte minimum de nos spécificités [...]. C’est la solution que nous devons adopter.”* (Rwanda)

“The overlapping memberships don’t have to be rationalised. I think eventually overlapping memberships will die away because there will be no need. If EPA-groupings develop and become consolidated and harmonised then there will be no need of rationalising overlapping memberships.” (Oeganda)

Ook bij de *parlementsleden* vindt een grote meerderheid harmonisatie tussen de handelsregimes van EAC, SADC en COMESA de beste oplossing voor de overlappende lidmaatschappen. Het zijn echter vooral de *EAC*-leden die hier van overtuigd zijn: zeven van de acht EAC-respondenten ging hiermee akkoord tegenover vier van de zeven niet-EAC-parlementariërs. Of overlappend lidmaatschap als probleem beschouwd wordt dat moet opgelost worden voor er een EPA getekend wordt, is echter niet duidelijk: de meningen zijn verdeeld.



Figuur 2.3: Rationalisatie van de overlappende lidmaatschappen

Belangen achter voorkeur voor regionaal verband

Wanneer bij de *diplomaten* gepeild werd naar het prioritaire regionale verband en de motieven daarvoor, werd het EPA-proces vernoemd, maar belangrijker waren motieven die eerder endogeen van aard zijn: het integratieniveau, de economische belangen in de regio, het voordelig handelsregime en de geografische reikwijdte van het verband. Ook het vooruitzicht op financiële steun van de EU wordt in overweging genomen.

“Malawi belongs to COMESA and SADC. But in terms of regional integration, Malawi favours COMESA because it is an organisation that has liberalised more than SADC and under the COMESA liberalisation regime *Malawi is benefitting more* than in SADC.” (Malawi)

In het geval van de diplomaten van de EAC werd bovendien als motief voor de keuze voor een interim-akkoord gesteld dat de EAC dreigde op te houden te bestaan door het EPA-proces aangezien Tanzania niet tot de ESA-groep behoort. Alle landen hebben cruciale commerciële belangen in deze kleine regio die reeds ver gevorderd is wat betreft integratie. De kritiek als zou gekozen worden voor een regionaal verband in functie van de markttoegang tot de EU, geldt dus maar gedeeltelijk. De EAC-leden verklaren immers vooral bekommerd te zijn om het voortbestaan van de EAC.

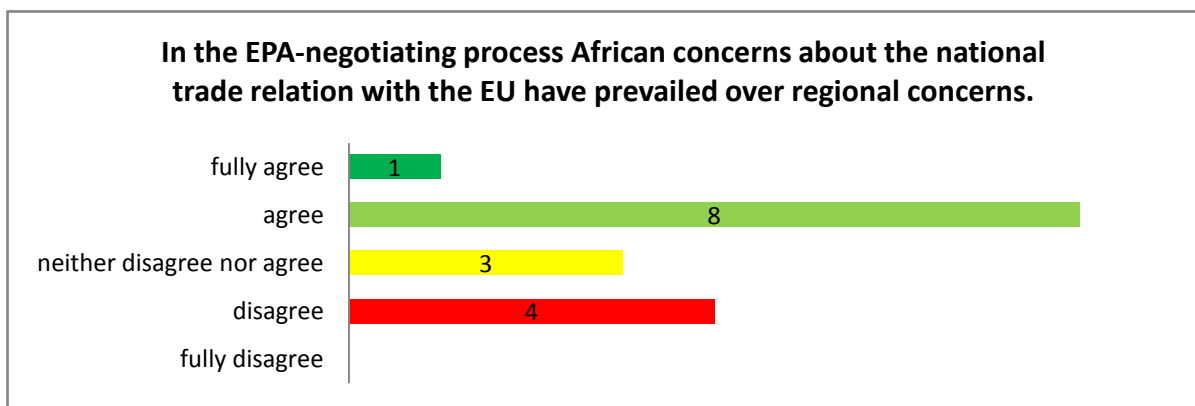
“*My preference for EAC is higher than the EPA-process* because the EAC has been there before [...] If we went in an ESA-EPA, which at that time would have left out Tanzania, we looked at the possibility of the EAC collapsing under the weight of this, now that we have build it up to this level. We are probably one of the most advanced groups [...]. Now do you go and dismantle what is existing in order

to create something new? It's like building a house and breaking it up because you want to build another house group.” (Oeganda)

“I don't want the EAC or the COMESA to collapse. Personally I prefer a bigger house, but the reason why we initialled with EAC apart from ESA was because we really believed until the last moment that Tanzania would move from SADC to COMESA, we thought it was only a matter of time. But Tanzania didn't move, so we decided to keep the EAC together and initial as one.” (Kenia)

“Pour le Rwanda c'est surtout EAC qui nous intéresse le plus, parce que là, c'est en termes des *avantages économiques*. Parce que le Rwanda est un pays enclavé [...] et l'EAC est une entité unique avec l'accès à la mer [...]. Aussi parce qu'on est en train de mettre en place des mécanismes des éliminations des tarifs, de création d'une monnaie unique, de création d'un marché commun et en définitif de création d'un état unique.” (Rwanda)

Bij de *parlementsleden* is een meerderheid er echter van overtuigd dat tijdens de onderhandelingen nationale handelsbelangen ten opzichte van de EU prevaleerden over regionale belangen. Er werd nauwelijks een verschil vastgesteld tussen de mening van de leden van *EAC* en de rest.



Figuur 2.4: Belangen in het EPA-proces

2.3.2.2. *ESA-configuratie: desintegrerende factor?*

Volgens alle *diplomaten* was de ESA-configuratie geen integratiebevorderend verband gezien zij SADC, COMESA en EAC splitst. Drie diplomaten – die van Soedan, Tanzania en Burundi - zien het probleem reeds in de regionalistische aard van de EPA's: zij verkiezen een pan-Afrikaanse aanpak.

Behalve de Burundese diplomaat zien de diplomaten echter in dat onderhandelingen met teveel landen tegelijk moeilijk zouden verlopen gezien de grote nationale verschillen in ontwikkelingsniveau, marktstructuur en belangen. ESA wordt dan ook gezien als pragmatische suboptimale en tijdelijke oplossing. Een EPA op ESA-niveau is wenselijk, maar harmonisatie met SADC wordt noodzakelijk geacht.

“The configuration of countries that has been proposed by the European Commission, does not tidy exactly, is not 100% the same as what was existing. *Now we form two different entities*, groups, conformed with different boundaries [...] but I’m sure that we’ll resolve the issue of the boundaries” (Oeganda)

“*From the beginning the EU divided us*, or made these regions: in Africa we have four regions now. But I understand that it’s *too difficult to negotiate with one group* because every country and sub-region has its specificities.” (Soedan)

“The objective of EPAs is that they will encourage regional groupings rather than dismantling them. Another objective was to enlarge the groupings. *But EPAs did the reverse*. If EPA would reach its objective it would combine SADC, COMESA and EAC. What happens now is disintegration. The EC started this from the beginning because they didn’t want to negotiate with the ACP as a whole and therefore it created regions. There the SADC and ESA went on separately and then there came pressure on the EAC because of the risk of splitting.” (Tanzania)

“It’s difficult to speak about integration because *Europe discusses with regional groups*, so there’s automatically division between the regions [...]. I would prefer one EPA at AU-level. If there come regional EPAs they should all be backed by the AU.” (Burundi)

Eendracht binnen ESA

De meeste *diplomaten* achtten de ESA-groep tot voor de introductie van interim-akkoorden in staat samen te onderhandelen. Zij wijzen op een zekere mate van pragmatische solidariteit en convergentie die het mogelijk maakte regionale strategieën te hanteren. Zij spreken pas over fragmentatie en het ingaan op nationale belangen ten koste van de regionale sinds eind 2007.

“The ESA-region had a common position about most of the questions *but in December disintegration started*. Nevertheless we still have common viewpoints.” (Ethiopië)

“We have to maintain the region as one, despite this fragmentation. Now there are voices that we will unify our voice towards negotiating with the EU. There is still some *solidarity and unity* left, it shook up for a while, but I think it’s going to maintain.” (Soedan)

“We had no other option than to speak with *one voice*. There are of course always divergent views because everybody wants to benefit but at the end of the day you have to form one voice.” (Kenia)

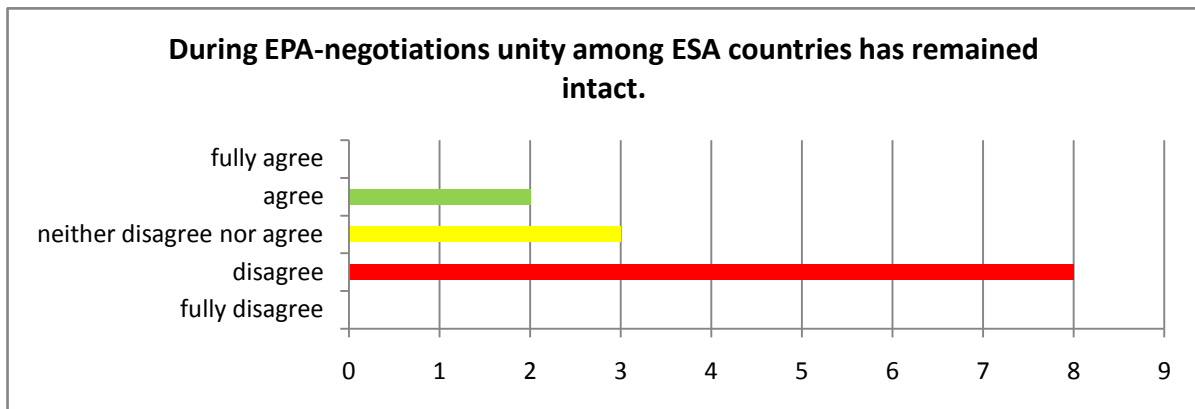
Één diplomaat vermeldde het bestaan van EBA als desintegreernde factor binnen de ESA-groep:

“The *divergent views within ESA are those between LDCs and non-LDCs* [...]. The problem with non-LDCs is that they have no choice [...]. If they say that they’re not able to initial the EPAs, that means

that GSP comes in. My perception is to enhance regional integration, LDC's have to initial too [...] so that we can form a full ESA EPA" (Malawi)

Bij de *parlementairen* spreekt twee derde van de respondenten echter reeds van fragmentatie vóór de introductie van de interim-akkoorden en dit tussen EAC, de Hoorn van Afrika en de Zuidelijke COMESA-landen. Een kleinere meerderheid spreekt over rivaliteit. Slechts een kleine minderheid gelooft dat solidariteit tussen ESA-landen in het algemeen tijdens de onderhandelingen intact is gebleven, en als het gaat om de solidariteit tussen LDC's en niet-LDC's is die minderheid nog kleiner.

Slechts twee respondenten geloven dat de eenheid onder ESA landen tijdens de onderhandelingen bewaard bleef. De perceptie van de parlementairen is dan ook scherper dan die van de diplomaten in Brussel. Er vielen geen noemenswaardige verschillen op tussen de EAC- en niet-EAC-visies.



Figuur 2.5: Eenheid binnen ESA tijdens EPA-onderhandelingen

2.3.2.3. Interim-akkoorden: kans gemist?

Hierboven werd uiteengezet dat vooral volgens de *diplomaten* de ESA-regio in staat was onderhandelingen te voeren. De configuratie kon ondanks divergerende nationale visies en belangen immers wel gemeenschappelijke standpunten en onderhandelingsstrategieën aannemen. Maar het feit dat de EU interim-akkoorden als alternatief naar voor schoof en EAC dergelijk akkoord tekende, heeft ervoor gezorgd dat nationale belangen zwaarder gingen doorwegen en landen in verspreide slagorde gingen onderhandelen.

“These divisions or fragmentation happened since august 2007. At that time it was very small and nothing more than rumours. But it became reality in November. *When the EU proposed interim agreements countries just looked for their own interest and left the solidarity and unity behind them.*” (Soedan)

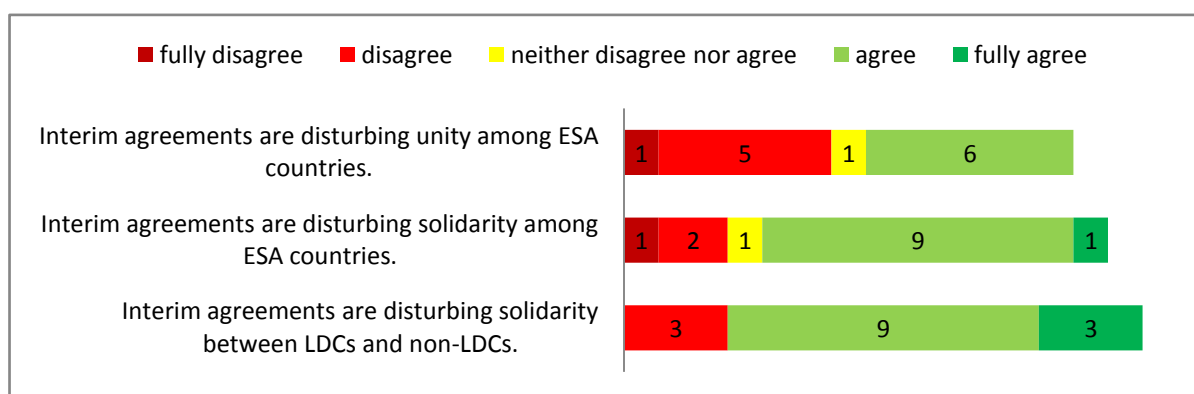
“The ESA-region had a common position about most of the questions *but in December disintegration started[...]*. The fact that interim EPAs could be negotiated with individual countries and with EAC

took down the regional integration [...]. *ESA is not there anymore*, four groups became visible [...]. Countries now make their own offers about tariffs and sensitive products. Frontiers will be strengthened.” (Ethiopië)

"[...] Pour pouvoir maintenir cette cohésion, cette union, nous aurions du défendre nos intérêts ensemble. *Maintenant on est sur voie dispersé* et l’UE a profité pour brandir les accords déjà signés." (Rwanda)

“We started with sixteen countries and now, around November we find out that four countries from the ESA group moved out to form an EAC-EPA with the EU [...]. Then maybe around 10 countries remained and only 5 among them initialed [...]. It seems *the interim-EPAs have disintegrated the ESA group*.” (Malawi)

Ook volgens de *parlementairen* hebben interim-akkoorden verdelend gewerkt. Waar de helft vindt dat interim-akkoorden de eenheid – als die er al was - binnen de ESA-groep verstoord heeft, vindt twee derde dat ze een rem vormen voor solidariteit en vier vijfde dat ze LDC’s en niet-LDC’s verdelen.



Figuur 2.6: Impact van interim-akkoorden op eendracht binnen ESA

Wanneer we echter de *EAC*- en niet-*EAC*-enquêtes van elkaar scheiden, vallen volgende verschilpunten op:

Waar een grote meerderheid (5/6) *EAC*-respondenten ontkent dat het interim-akkoord de eenheid binnen *ESA* verstoort, vindt een grote meerderheid (5/7) niet-*EAC*-parlementsleden dat het de eenheid wel verstoort. Het contrast is nog groter als het gaat om de solidariteit: over het negatieve effect bestaat unanimitéit aan niet-*EAC*-zijde, die door maar drie van de zeven respondenten aan *EAC*-zijde gedeeld wordt. *EAC*-parlementairen lijken dus optimistischer te zijn dan die uit hun buurlanden.

De *ESA*-groep raakte volgens de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite verdeeld in subregio’s: de *EAC*, de hoorn van Afrika, de Zuiderse *ESA*-landen en de eilanden in de Indische Oceaan. Dat dit regionale integratie niet heeft vooruit geholpen, is volgens alle respondenten zonneklaar, maar hoe ernstig de gevolgen voor de toekomst worden ingeschat, divergeert.

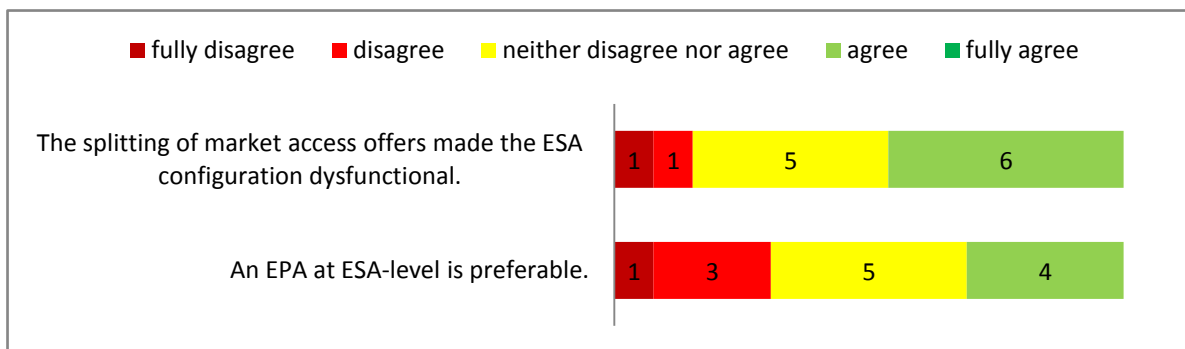
Gevolgen voor de wenselijkheid van een ESA-EPA

Voor de ESA-groep lijkt het moeilijk om de fragmentatie te herstellen, hoewel alle *diplomaten* nog steeds een EPA op ESA-niveau verkiezen, met uitzondering van de Tanzaniaanse die nog steeds een SADC-EPA voor ogen heeft en de Burundese voor wie een EPA op AU-niveau optimaal lijkt.

"*Donc, l'idéal pour nous c'est bien sur aboutir à un accord global qui est signé dans le cadre d'ESA. C'est le seul accord qui pourrait consolider nos positions et qui pourrait répondre beaucoup plus à nos attentes vis-à-vis l'UE [...]. Donc c'est pourquoi notre intérêt c'est de rester uni, rester solidaire et avoir des positions communes que nous défendons ensemble.*" (Rwanda)

"Integration is a slow process. Now we already started small with the EAC. The next *step would be SADC*, that is still our objective. How we will solve this? We will try to harmonise and cooperate." (Tanzania)

Bij de *parlementairen* stellen we een negatiever beeld vast. Slechts twee respondenten vinden dat het splitsen van markttoegangvoorstellen de ESA-configuratie niet disfunctioneel heeft gemaakt en slechts vier respondenten achten een EPA op ESA-niveau wenselijk.



Figuur 2.7: impact van interim-akkoorden op wenselijkheid ESA-configuratie en -EPA

Ook hier moeten we nuanceren tussen de antwoorden van de leden van de EAC en die van hun buuralnden. De impact wordt immers vooral door niet-EAC-respondenten negatief ingeschat: slechts één *EAC*-parlementslid deelt dan ook de overtuiging met 5 niet-EAC-parlementairen dat de ESA disfunctioneel is geworden door de interim-akkoorden.

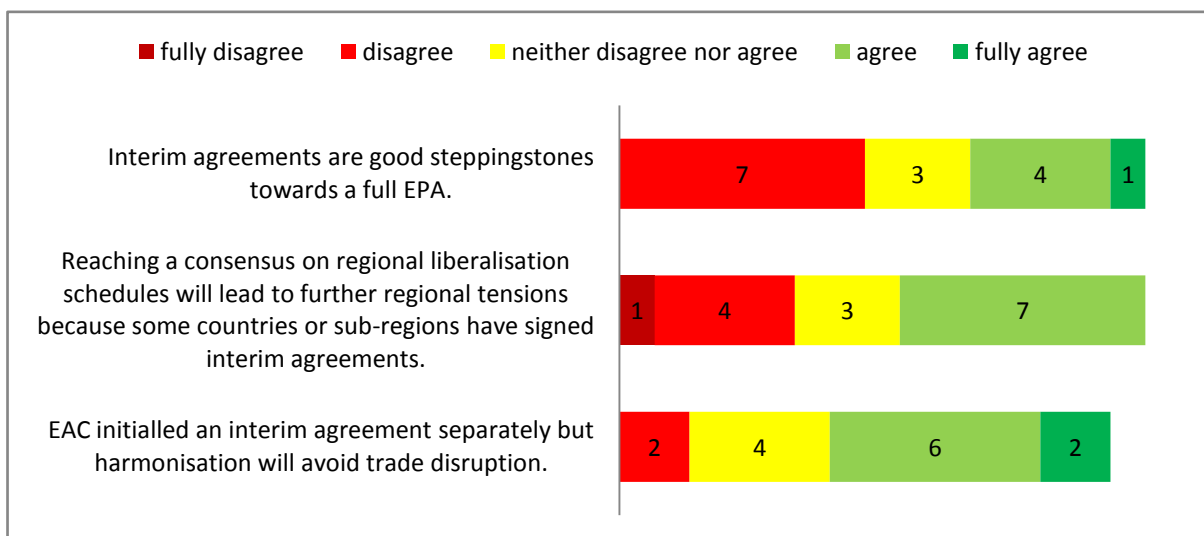
Gevolgen voor de uitvoerbaarheid van een ESA-EPA

Alle *diplomaten* laten hun twijfel blijken over de uitvoerbaarheid van een ESA-EPA. Er werden immers reeds in verspreide orde interim-akkoorden getekend. Wat nog mogelijk lijkt, is harmonisatie tussen alle documenten en dat zou dan ook de suboptimale oplossing zijn: SADC, COMESA en EAC zullen trachten hun tarieven en liberaliseringsschema's op elkaar af te stemmen.

“Now what we want to do is *harmonise our EPA arrangements with the EC*: we’ll try and minimise the differences between SADC, EAC and COMESA so that there will be no need for belonging to another group [...]. This quarrel about whether you are in an ESA-, SADC- or EAC-EPA is really a temporary matter. Once we have a CET that is identical all the way from Cairo to Cape Town, the existing EPA configurations will become irrelevant.” (Oeganda)

“I’m not sure the decision to move out of ESA is a good decision. *It’s really important we harmonise now*, not to move away really. We’re already bringing together the viewpoints of the EAC, COMESA and SADC so that we can still harmonise the conflicting areas so that the content of the regional agreements is nearly the same. But it’s too early to say this is going to succeed.” (Kenia)

Ook onder de *parlementairen* vindt slechts één derde dat interim-akkoorden een goede basis vormen voor volledige EPA’s. De helft voorspelt immers verdere spanningen over regionale liberaliseringsschema’s. In tegenstelling tot het unanieme geloof in harmonisatie bij de diplomaten, is slechts een kleine meerderheid van de parlementsleden ervan overtuigd dat harmonisatie eventuele handelsverstoring zal vermijden.



Figuur 2.8: Impact van interim-akkoorden op verdere EPA-onderhandelingen

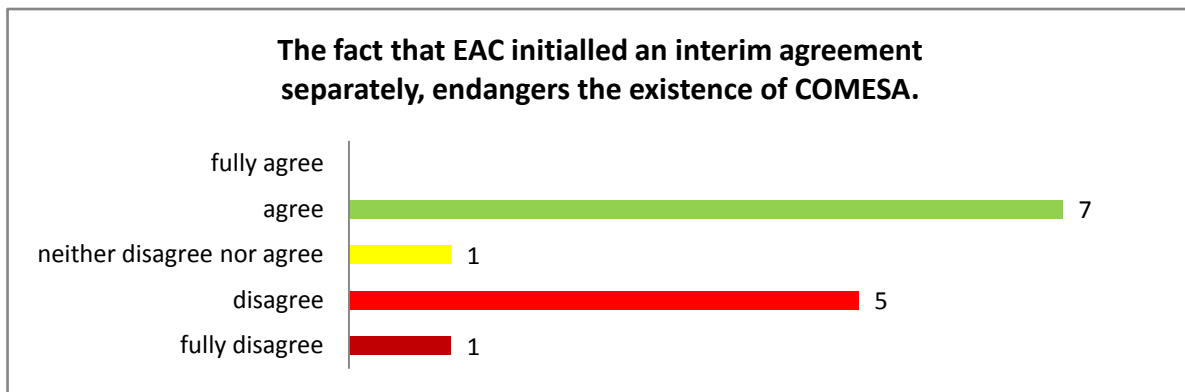
Alweer een kanttekening: waar geen enkele niet-EAC-respondent een interim-akkoord een goede springplank vindt naar een volledige EPA, vinden vijf van de acht **EAC**-respondenten dit wel. Vooral niet-EAC-parlementairen (5/7) voorspellen dan ook verdere spanningen, tegenover slechts twee van de acht EAC-leden.

Gevolgen voor EAC en COMESA

Enkele *diplomaten* merkten op dat **EAC en COMESA** los staan van het EPA-proces en dus zullen blijven bestaan en verder integreren, ongeacht de EPA-ontwikkelingen. Dit is echter geen algemeen gedeelde opvatting.

“It’s complicated *how COMESA will stay together* if EAC has moved out, because if we would have been together, than COMESA could have been intact.” (Malawi)

Ook bij de *parlementairen* zijn de meningen verdeeld, maar de helft vreest wel voor het verdere bestaan van COMESA.



Figuur 2.9: Impact van het EAC-interim-akkoord op COMESA

Het nadelige effect wordt opnieuw hoofdzakelijk onder de niet-EAC-leden vastgesteld. Een minderheid van twee EAC-respondenten vreest immers voor het bestaan van COMESA door het interim-akkoord, tegenover vijf van de zeven overigen.

2.3.3. Implementatie van een EPA: kans voor duurzame regionale handelsintegratie?

Hieronder wordt de perceptie beschreven van de Oost-Afrikaanse diplomaten en parlementariërs over de kansen die EPA's al dan niet bieden voor de versterking van regionale handelsintegratie. We geven aan hoe zij de liberalisering van de handelsrelatie van de EU-ACP relatie inschatten. Zowel de invloed op intraregionale als op de interregionale handelsrelaties komt aan bod. Tot slot wordt hun visie gegeven op eventuele compatibiliteit met de pan-Afrikaanse integratieplannen.

2.3.3.1. EPA's en intraregionale handelsintegratie

“I think there is a *conceptual misunderstanding about what EPAs are going to do* in as far as regional integration is concerned [...]. If what we have talked about is what we are going to implement, there is going to be no negative effect on regional integration [...] because we are talking about doing certain things at different times [...]. What people need to focus on is that *we have agreed on a phased arrangement* [...]. However we have also agreed that the European Community will help us to be able to trade with them and the rest of the world. *We have constraints*. We have production constraints, standards constraints, infrastructure constraints and power constraints. *But we will use the transition period to address those issues.*” (Oeganda)

Het eerste deel van bovenstaand citaat van de Oegandese ambassadeur zouden wel woorden van Commissaris Mandelson kunnen zijn. Het is een goede illustratie van hoe de Oost-Afrikaanse *diplomatieke* elite zich lijkt te scharen achter het liberaliseringsvaandel. Een vrijhandelszone met hun grootste handelspartner biedt ook volgens hen kansen voor de ontwikkeling van hun economieën.

Wanneer de diplomaten gevraagd werd naar de stimuli van een EPA voor endogene regionale integratie vermeldde slechts één diplomaat spontaan dat een EPA de handelsintegratieprocessen zou versnellen doordat het druk zou zetten om te evolueren naar een CU en handelsbarrières weg te werken:

“The commitments with third parties should be facilitating for our regional integration. To stimulate regional integration *they need to make us move from a FTA towards a CU*. Most important is that we’ll remove trade barriers. EPA’s could move the process faster.” (Kenia)

In alle andere gevallen werden vooral financiële middelen en technische assistentie genoemd om de infrastructuur en productiecapaciteiten in de regio te verbeteren om de productie en export competitiever te kunnen maken. Wanneer expliciet gepeild werd naar het vrijhandelsaspect, erkenden de diplomaten wel de positieve stimulans voor de ontwikkeling van hun regionale markten. Deze is echter, zoals gezegd, afhankelijk van de ondersteuning van de EU. De EU moet hier opnieuw tegemoetkomen aan aanpassingskosten die tariefreductie met zich meebrengt. Dan zouden de stimuli in EPA’s hun werk doen.

"Nous, on dit: d’accord, *nous sommes favorable à la libéralisation mais aidez nous d’abord à développer en vue de pouvoir être à l’ hauteur de pouvoir être compétitif [...].* Donc l’UE s’engage et nous on s’engage, mais la rapidité de la libéralisation dépendra de l’efficacité de l’aide au commerce de l’UE à l’Afrique." (Rwanda)

“Normally we fear that if we liberalize our economies, our industries will not be able to compete with the EU. That means we should liberalize after we have build up our economies [...]. We feel that if EPAs have got a funding related to the implementation, *the EPAs can assist us in developing our economy.*” (Malawi)

Algemeen werd gesteld dat EPA’s de installatie van een CET zullen bevorderen omdat EPA’s anders niet in hun voordeel zouden werken. Wanneer echter dieper werd ingegaan op niet-tarifaire belemmeringen en de harmonisatie van het economisch beleid, was de respons opvallend laag. Er werd in ieder geval nauwelijks een negatieve houding vastgesteld tegenover kwesties die diepere regionale integratie nastreven. Enkele diplomaten verwezen rechtstreeks of onrechtstreeks naar opname van handelsgerelateerde kwesties om zoveel mogelijk voordeel te halen uit de vrijhandelszone met de EU.

“The EPA’s can assist regional integration. They can encourage the regional integration groups to move towards a CU [...]. If for instance *issues on services, competition and investment* are also concluded, than it could accelerate the policies in these areas too.” (Malawi)

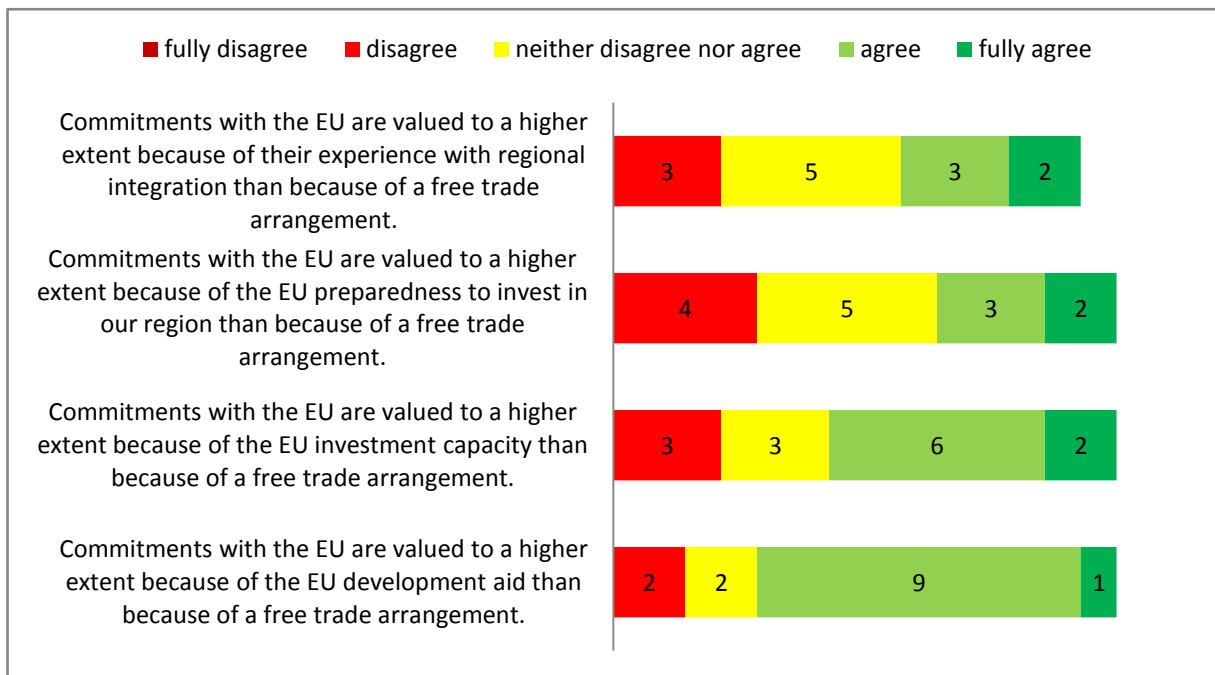
“Hypothetically an EPA could help developing a regional market very greatly. It would help to identify a *trade policy* and the *establishment of a CET* [...]. EPAs would have created the right structure. But in practice we don’t know yet.” (Tanzania)

“EPAs have the objective to move the barriers that exist in South-South trade. Because some barriers in South-South trade are even stronger than those between the South and the EU [...]. EPAs will make us *remove duties, non tariff barriers, customs issues and administration charges*. Also EPAs will *harmonise the standards and the competition policies* in a region.” (Kenia)

De diplomaten wezen erop dat er reeds een verhoogde aandacht voor regionaal beleid bestaat, maar een enkeling vermeldt dat dit niet per se op het conto van de EPA’s te schrijven valt. Er wordt opgemerkt dat zowel COMESA als EAC reeds het plan hadden een douane-unie te vormen los van het EPA-proces. Het is dan ook niet exact te achterhalen of het gaat om een zuiver EPA-effect.

“I don’t know *what accelerated what*. What was before? The EAC already planned to have a CET so was there an acceleration because of the EPA process? In case of the COMESA I think there is the positive influence of the EPA process.” (Kenia)

Bij de *parlementairen* valt een grotere angst op voor de vrijhandeldimensie. Engagementen met de EU worden het meest gewaardeerd omwille van de ontwikkelingshulp, meer dan omwille van de vrijhandelsovereenkomst. Ook de investeringscapaciteiten van de EU vormen een grotere aantrekkingskracht.

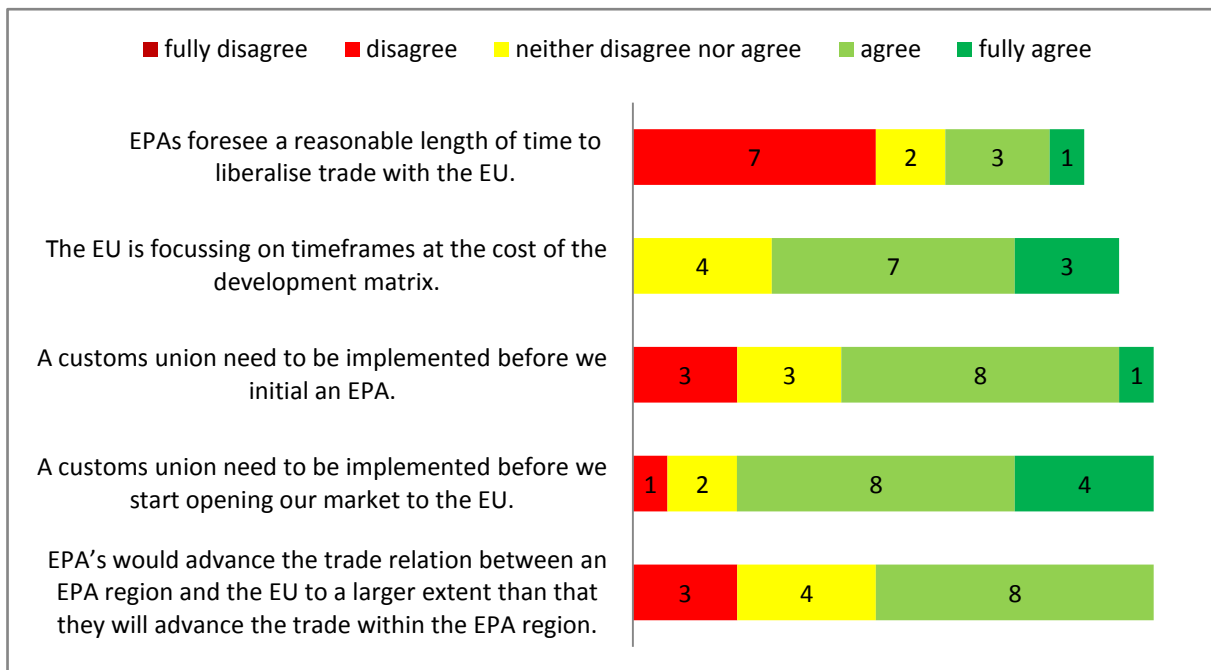


Figuur 2.10: Waardering van het vrijhandelsaspect van EPA's

Het samengaan van de implementatie van EPA's en regionale integratieschema's wordt door de parlementsleden geschuwd. Een grote meerderheid vindt dat de implementatie van een CU nodig is voor er geliberaliseerd wordt met de EU, een iets kleinere meerderheid vindt die implementatie nodig voor er een EPA getekend wordt. Net iets meer dan de helft vindt dat EPA's geen schappelijke tijdspanne voorzien om de handel met de EU te liberaliseren.

Geen enkel parlements lid weerlegt dat de EU focust op tijdschema's ten koste van aandacht voor het ontwikkelingsniveau van de landen. Slechts één respondent vindt het niet nodig dat het engagement van de EU om de aanbodbeperkingen aan te pakken legaal afdwingbaar moet gemaakt worden vooraleer een EPA ondertekend wordt.

De helft vindt dat EPA's eerder de handel met de EU zullen stimuleren dan intraregionale handel.



Figuur 2.11: Impact van EPA's op intraregionale handelsintegratie

Wanneer we de enquêtes van de **EAC** en niet-EAC-respondenten splitsen, valt op dat de eersten eerder op dezelfde lijn zitten van de EU. Voor hen lijken andere motieven dan de vrijhandelsovereenkomst om engagementen aan te gaan met de EU minder groot te zijn. Alleen ontwikkelingshulp vormt ook voor hen de grootste aantrekkingskracht. Ze geloven ook in mindere mate dat EPA's eerder handel met de EU zouden stimuleren dan binnen de EPA-regio. Ze lijken de liberalisering van de handelsrelatie met de EU dan ook iets minder te schuwen. Waar niet-EAC respondenten bijvoorbeeld unaniem een bepaald niveau in de regionale infrastructuur noodzakelijk achten vooraleer er geliberaliseerd wordt met de EU, achten 3 van de 8 EAC-leden dit niet nodig.

2.3.3.2. EPA's en interregionale handel

Bij de **diplomaten** werden inzake de impact van EPA's op handel met andere ACP- of niet-ACP-regio's vooral de MFN-clausule en de oorsprongsregels met hun beperkte accumulatiemogelijkheden gezien als mogelijke negatieve invloed voor Z-Z samenwerking.

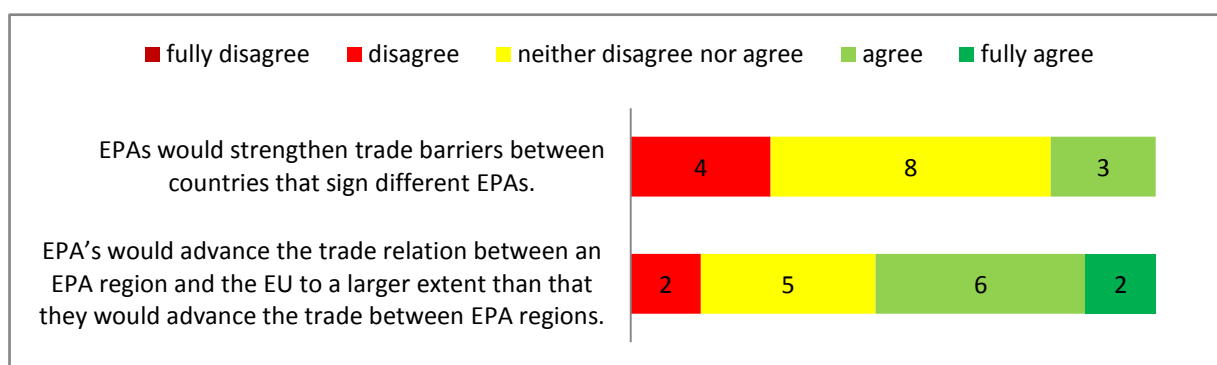
“Some articles will not stimulate South South cooperation. For instance the *MFN-clause and the Rules of Origin* with limited accumulation possibilities. The EC should allow South South economic trade cooperation by not enforcing MFN.” (Ethiopië)

«Si par exemple SADC signe un accord avec l'UE et l'EAC signe un autre accord avec l'UE, on ne peut pas importer quelque chose de la SADC vers l'EAC pour pouvoir l'exporter encore une fois vers l'UE. Il y aura des difficultés de ce qu'on appelle *les règles d'origine*. Dans ces conditions les

échanges entre les régions seront réduits ou au moins il y aura en tous cas *beaucoup de barrières.*» (Rwanda)

“The *MFN clause may disrupt South-South trade* because it says that if the ESA negotiates with a third party and gives preferences to that party, those preferences should also apply to the EC. It makes trade with other developing countries less interesting.” (Malawi)

Een meerderheid van de *parlementairen* had geen uitgesproken mening over de stelling dat handelsbarrières tussen landen met verschillende EPA's zullen versterkt worden. Dit kan wijzen op onwetendheid hierover, of over onzekerheid over de inhoud van de toekomstige EPA. De helft vindt wel dat EPA's eerder de handel met de EU zullen stimuleren dan interregionale handel.



Figuur 2.12: Impact van EPA's op interregionale handel

2.3.3.3. EPA's en pan-Afrikaanse integratie

Uit de literatuurstudie bleek dat continentale integratie de finale doelstelling blijft voor Afrikaanse regeringen en hun bevolking. Maar er werd nog weinig onderzoek gedaan naar het samengaan van het EPA-proces met het pan-Afrikaanse.

Continentale integratie blijft voor de Oost-Afrikaanse *diplomatieke* elite eveneens het uiteindelijke doel. Er zijn zelfs voorstanders van *top-down* integratie waarbij de AU de grootste en belangrijkste integratieconfiguratie is, die het overzicht moet houden over de kleinere regionale groeperingen. De meesten verkiezen echter als startpunt een kleinere landengroep die zich dan verder uitbreidt. Behalve de Burundese diplomaat zien zij in het EPA-concept geen expliciete hindernis voor continentale integratie gezien de AU en de EU dezelfde doelstelling hebben. Er heerst wel een algemeen gevoel dat de AU geen waardige rol kreeg in de onderhandelingen:

"Il y a une *convergence d'idée* entre l'UE et l'UA parce que c'est la volonté des deux parties d'intégrer le continent africain. Mais l'incompabilité existe dans les négociations [...]. Il y a des difficultés d'avoir des points de vues commun sur la voie d'y parvenir." (Rwanda)

“There are *no different views* on regional integration between AU and EPA [...]. The problem is that the *AU was left away* from the negotiations from the beginning, although they should have been involved to take stock of all the problems in the different regions and between the regions and the EU.” (Soedan)

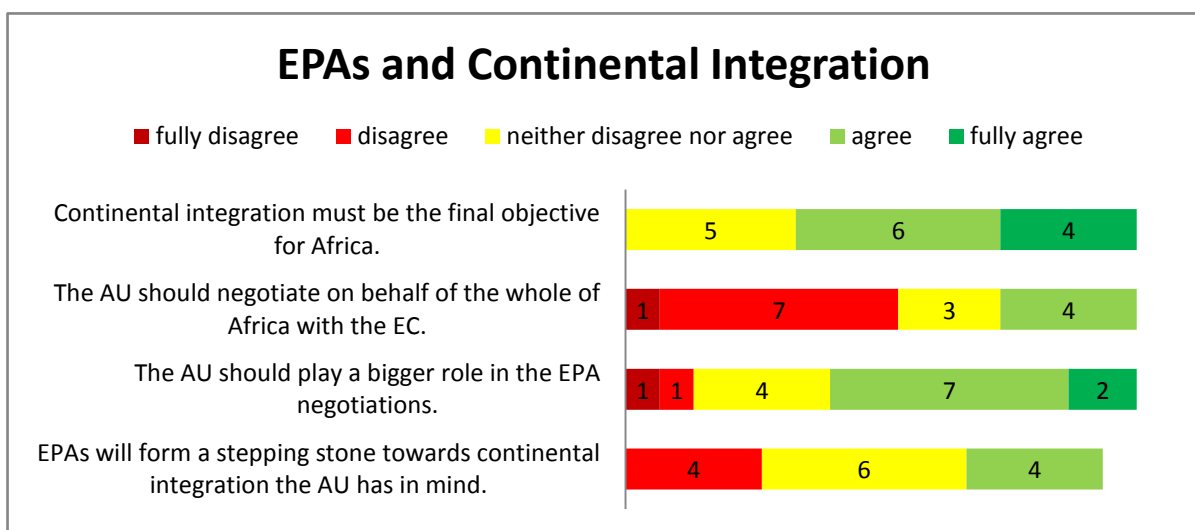
De Burundese diplomaat ging veel verder: “The AU should have an *African Commission* to negotiate on behalf of the whole of Africa with the EC so that we are equal partners. Europe divided Africa in parts so that we still stay their puppets.”

Of de continentale strategie in de toekomst mogelijk wordt, is niet zeker en hangt af van de betrokkenheid en het engagement van de AU om een coördinerende rol te spelen en van het slagen van harmonisatie tussen de regio’s.

“The objective – and that is the line being pushed by the AU- is that we shall try and *narrow the gaps* between the EPAs of the different groups so that all African countries can trade like if they belong to the same EPA” (Oeganda)

De Keniaanse diplomaat is minder hoopvol: “The AU says now that no country should sign an EPA before they looked at it, but *nobody really listens to the AU*. Maybe they can still try to harmonise the comprehensive agreements but I doubt it because there’s *not much time* left and they *lack the capacities*.”

Ook uit de enquêtes bij de *parlementairen* viel niet duidelijk te destilleren of EPA’s nu een bouwsteen of struikelblok zullen vormen voor de agenda van de AU. Wel vindt ook hier een meerderheid dat de AU een grotere rol zou kunnen en moeten spelen in de onderhandelingen. De AU laten onderhandelen in naam van heel Afrika – zoals de Burundese diplomaat suggereerde- is dan weer geen goed idee. Er viel geen divergentie op in EAC- en niet-EAC-opvattingen.



Figuur 2.13: EPA's en continentale integratie

2.3.4. EPA-proces: product van *Normative Power Europe*?

De EU beweert normatieve doelstellingen na te streven in het EPA-proces. Zij verkondigt regionalisme en vrijhandel als ontwikkelingsstrategie voor de ACP-landen.

De kritiek hierop luidt enerzijds dat deze normen niet overeenkomen met de ontwikkelingsnoden van de Afrikaanse economieën en anderzijds dat de retoriek eigenlijk een vermomming is voor een verborgen agenda van economische en strategische belangen (Storey, 2006). Ook wijzen critici erop dat het EPA-proces lijdt aan een gebrek aan *ownership* en gelijkwaardig partnerschap. Dit zijn nochtans normen die in de Cotonou-overeenkomst genoemd worden als fundamentele principes van de EU-ACP-coöperatie.

Hieronder gaan we na wat de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite hier zelf van denkt. We behandelen eerst de normatieve *intentie*. We gaan na hoe de doelstellingen van de EU worden inschat en of die tegenstrijdig worden geacht met de normatieve boodschap. Vervolgens wordt ook aandacht besteed aan hoe de respondenten ‘*gelijkwaardig partnerschap*’ en ‘*ownership*’ ervaren in het EPA-proces.

2.3.4.1. *Normatieve intenties versus andere belangen*

Normatieve doelstelling EU

De meeste *diplomaten* benadrukken dat zij geloven in EPA's als ontwikkelingsinstrumenten. De door de EU verkondigde welvaartscreërende strategie rond regionalisme en vrijhandel zou volgens hen dan ook in het belang zijn van de regio. Uit punt 2.3.3 bleek reeds dat de diplomatieke elite gelooft in de voordelen van een combinatie van een N-Z en Z-Z FTA. De doelstellingen van beide partijen lijken dan ook te convergeren. De meeste diplomaten geloven in de goede bedoelingen van de EU. Europa zou volgens hen immers het beste met hen voor hebben.

“It’s also *in our own interest* to go on with the EPAs.” (Kenia)

“I think the EC and COMESA are having *the same visions* towards how to make this regional integration a success [...]. They have the same objective [...]. EPAs have to be completed. I’m sure that it is an ambitious mechanism for the regions to succeed in attaining development” (Soedan)

“Since governments are responsible to their people, we have to see how we address the concerns of trade unions, the farmers, the environmental and social NGOs, in order to make them feel that *this whole negotiated agreement was for their own good as well*. That’s where the EU has to help us with development capital that will address the concerns for those groups so that they feel *that EPAs have not come to be a negative force*.” (Oeganda)

"Je dirais que nous apprécions le rôle de l'UE dans le développement de notre région, parce qu'il faut reconnaître que l'UE fait beaucoup de choses pour le développement de nos pays, et *qu'elle est vraiment favorable à l'intégration régionale et à faciliter ce processus.*" (Rwanda)

Er wordt op gewezen dat er natuurlijk conflicterende visies zijn, maar deze stellen de kern van het EPA-concept niet in vraag. Waar de meningen verschillen tussen de EC en de Oost-Afrikaanse regio, draait het vooral om de *sequencing*. Dit bleek reeds uit punt 2.3.3.

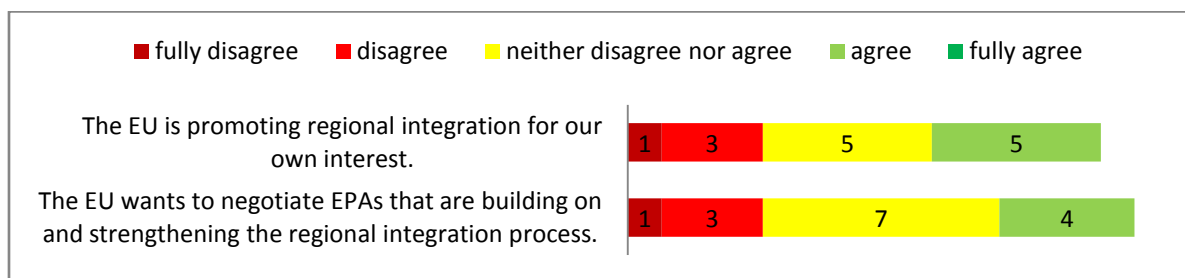
"Views on EPAs and regional integration of our region and the EC are not so divergent. People sit down and try to compromise, they don't want to break up anything. There are of course divergent views but people are trying to come out, to move on, because we cannot stop, we're on the EPA route." (Kenia)

"Mon point de vue c'est que l'UE plutôt essaie de forcer les pays Africains à libéraliser le plus tôt possible et ça ce n'est pas dans l'avantage des pays Africains, *on voudrait bien libéraliser, mais on voudrait libéraliser après avoir développé nos capacités.*" (Rwanda)

De Burundese diplomaat maakte echter resoluut komaf met de normatieve doelstelling van de EU. Bij aanvang van het interview waarschuwde hij dat hij geen grote kennis van zaken had, maar wel een mening. "*I'm very new here in Brussels*", verklaarde hij. Het is opvallend dat hij de enige diplomaat is die voortdurend wijst op de neo-imperialistische agenda van de EU.

"As it is today, EPAs aim at taking our resources, all the rest is rubbish, *demagogy* [...]. For the EU *integration in Africa is not a priority* [...]. That's why they *divide* us and negotiate with small regions. Then they can just pick out what they want in every region." (Burundi)

Van de *parlementsleden* gelooft echter slechts een derde van de respondenten dat de EU regionale integratie promoot voor hun eigen bestwil. Een nuance ligt in het feit dat vier van de vijf respondenten die hierin geloven, afkomstig zijn van de *EAC*. Slechts vier van de vijftien respondenten gelooft dat de EU EPA's wil onderhandelen die voortbouwen op regionale integratieprocessen en deze versterken, hoewel dit net de veel verkondigde doelstelling is van de EU, en die ook zo vermeld staat in het Cotonou-verdrag.



Figuur 2.14: *Geloof in normatieve intenties van de EU*

Andere EU-belangen en de normatieve doelstelling

Volgens de meeste *diplomaten* wordt de EU inderdaad ook gedreven door eigenbelang om regionale integratie in Afrika te stimuleren. Dit levert hen immers ook eigen economische en strategische voordelen op.

“Of course the *EU target the African markets*: for taking raw materials and bringing their own products [...]. The EU has an interest in our regions. That is why they like negotiating with different regions” (Soedan)

"Donc *l'intégration régionale est favorable à l'UE* parce que c'est plus facile d'accéder au marché, c'est plus facile de négocier, c'est plus facile de gérer les fonds et les aides qui sont offerts dans le cadre des APEs." (Rwanda)

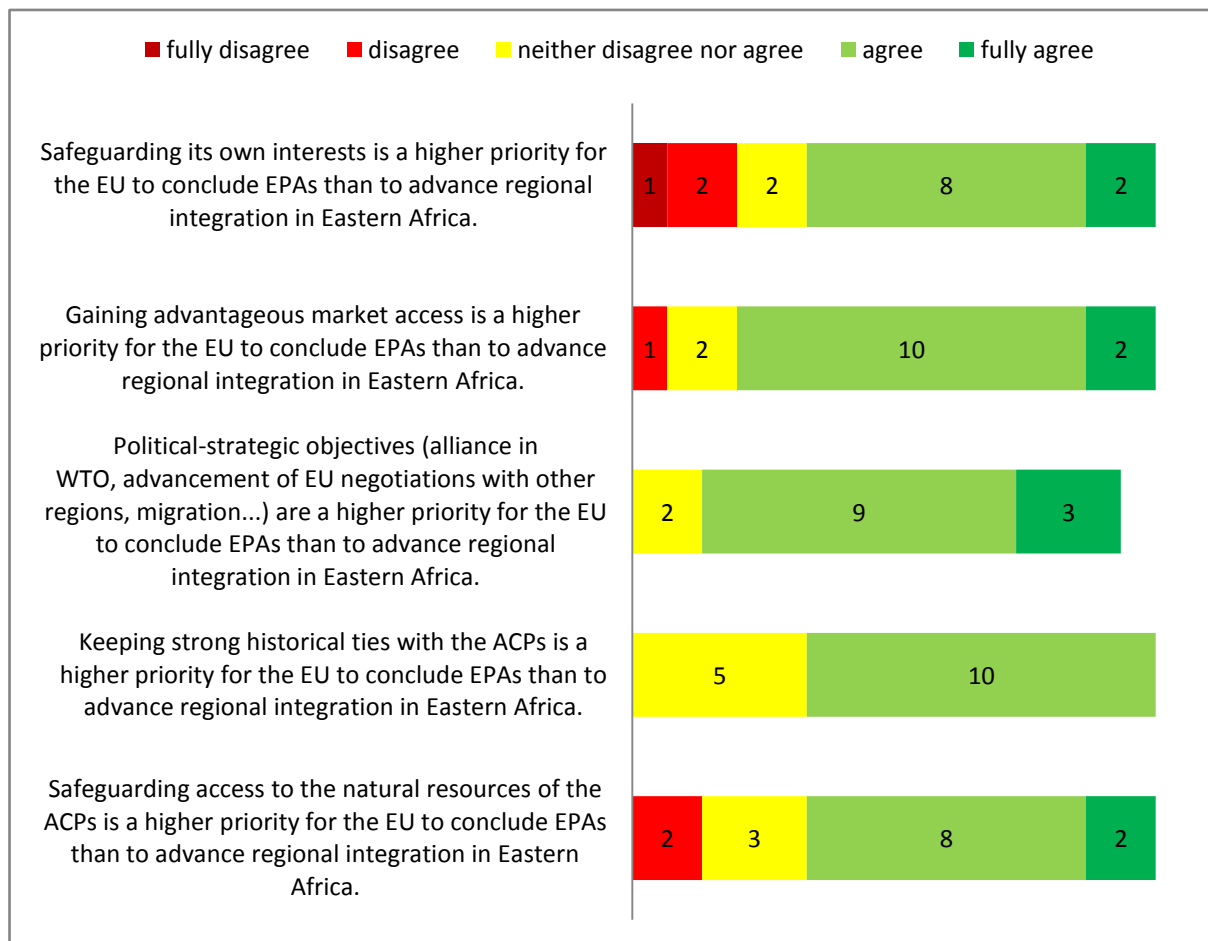
Maar voor de meesten wordt dit niet als tegenstrijdig geacht met de ontwikkelingsdoelstelling en dus niet gepercipieerd als nadelig voor de Oost-Afrikaanse regio. Wat telt, is of de EPA's Afrika ten goede zullen komen. De EU zou economisch stabiele regio's willen creëren zodat ze toegang krijgt tot grotere en sterkere markten. Onderhandelingen met regio's zijn voor de EU ook gemakkelijker dan met afzonderlijke landen. Dit reduceert het aantal verschillende tarieven, maar levert ook voordelen op inzake het beheer van fondsen: het zou makkelijker zijn om met regionale organisaties te werken die beschikken over goede beheersstructuren. Door het verstevigen van regionale markten maakt de EU Afrika ten slotte ook minder afhankelijk.

"I believe the EU is also going to benefit if our regions are economically stable. I think they want to make our regions stable in a way that stability in Africa moves from one region to another. Also I think Europe wants to build our market so that they can reduce the amount of reliance on Europe. They want us to become strong markets so that we can reach the international market. But the prime interest of Europe is certainly not our market itself." (Kenia)

Enkel volgens de Burundese diplomaat heeft de EU een verborgen agenda die moet opgevat worden als bewuste 'verdeel en heers'-tactiek. De strategische doelstellingen van de EU vormen volgens hem dan ook een gevaar voor de Afrikaanse regio: aangezien de EU uit is op de Afrikaanse grondstoffen, wil ze het continent verdelen om in elke regio uit te pikken wat ze wil.

"I don't think the EU will help us integrate. They just want to take raw materials, like in the past. They don't want us to develop. Now there is China, which is interested in investing in Africa, and Europe is now running after China. And people do know this, even the diplomats, but they don't say it because they are afraid. In Africa the political leaders are just instruments for the European countries." (Burundi)

Van de *parlementsleden* meent een grote meerderheid dat de EU grotere prioriteiten heeft dan regionale integratie in hun regio te bevorderen: voordelige markttoegang, vrijwaren van de toegang tot grondstoffen, politiek-strategische doelstellingen en eigenbelang zouden voor de EU zwaarder doorwegen dan de verkondigde normatieve boodschap. Er werd geen divergentie vastgesteld in EAC- en niet-EAC-opvattingen.



Figuur 2.15: Inschatting andere dan normatieve intenties van de EU

2.3.4.2. *Gelijkwaardig partnerschap en ownership*

Gelijkwaardig partnerschap

Of EPA's volgens de *diplomaten* een uiting zijn van een volwaardig partnerschap, is niet meteen duidelijk. De meningen zijn sterk verdeeld. De EU wordt vooral gepercipieerd als donor. Voor de een is dit een uiting van ongelijk partnerschap, voor de ander biedt de EU hiermee kansen om de ACP-landen te laten deelnemen aan het besluitvormingsproces. Niet alle diplomaten spraken zich hier echter over uit.

Vooraf volgens de Burundese diplomaat wordt het EPA-proces gekenmerkt door de dominantie van de EU. De EU gebruikt haar machtsmiddelen ook effectief om druk uit te oefenen.

“If Africa would have good negotiators and *if there would come a real partnership*, then there could be positive influences. I want the EU to discuss with the AU, now they don’t take Africa as a whole, so they can cheat. Mandelson and Michel don’t even want to negotiate, in fact they are very impolite [...]. We really need to be aware. I’m not against trade relations with the EU, but I want the EU to beg for our resources, not to take it, so that Africans can finally benefit from their own resources.” (Burundi)

De Soedanese diplomaat stelde het minder scherp, maar wees ook in dezelfde richting:

“The principals of Cotonou are ownership and equal partnership [...]... This partnership exists for almost thirty years. Nowhere in the world you can find such a model. It is one of the potentials. But many Europeans and ACPs do not make a very deep analysis of this and the result is that *we are no equal partners*.” (Soedan)

Volgens hem zou de EU pas eind vorig jaar machtsmiddelen ingezet hebben en dit om interim-akkoorden erdoor te krijgen: “In November the EU *tried to exert pressure* on some countries in the Indian Ocean because most of the economies or companies there are owned by Europeans. The EU gave them an *intensive*: they said that they would give them additional sugar quota to make them sign the interim agreement” (Soedan)

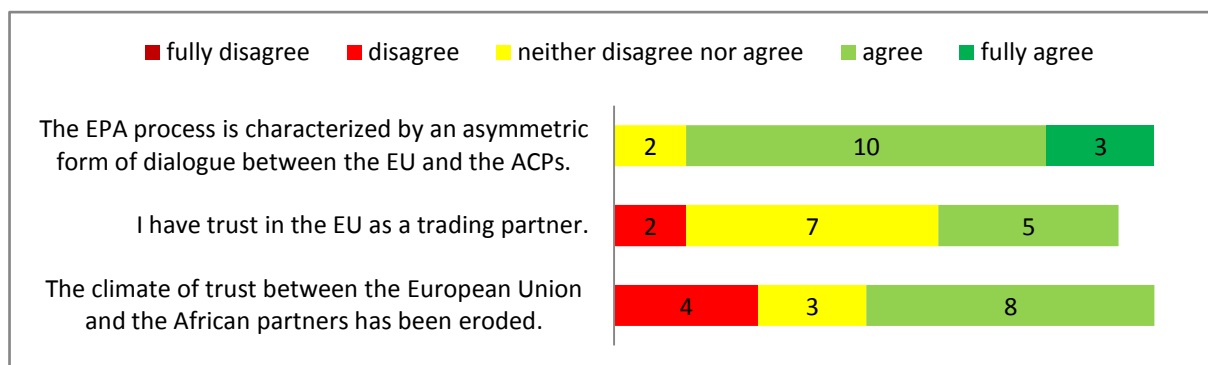
Maar volgens andere diplomaten gebruikt de EU haar middelen om de EPA-onderhandelingen te financieren en regionale integratie te bevorderen en dwingt de EU niets af. Zij percipiëren de economische dominantie van de EU in het EPA-proces dan ook niet zo negatief als het ngo-discours doet vermoeden:

“The EC is facilitating and financing the EPA-negotiations. I don’t believe the EU has an agenda to force or push us [...] Europe just want to explain the benefits. I also believe that countries who don’t sign EPAs are really going to lose. *Europe is not trying to play games or to use pressure*, they are just telling exactly what is going to happen if they don’t sign [...]. Maybe in the sector of services they try to push their agenda, but those sectors already belong to the Europeans, they’re not African.” (Kenia)

“It’s negotiating you know, everybody negotiates the best deal for themselves, so the role of the EC is the role for themselves, not for us. But *we are negotiating in good faith*. That’s what I would really like to say.” (Oeganda)

Bij de **parlementsleden** bestaat echter unanimititeit over het asymmetrische karakter van de dialoog tussen de EU en de ACP’s. Slechts één derde van de respondenten zegt vertrouwen te hebben in de EU als handelspartner. De helft vindt dat het vertrouwen tussen beide partners is afgebrokkeld. Hier dient echter opgemerkt te worden dat de vijf respondenten die hun vertrouwen uiten, allen EAC-respondenten zijn. Geen enkele niet-EAC-respondent zegt aldus de EU te vertrouwen. Of dit

vertrouwen gelinkt is aan de perceptie over de interim-akkoorden, werd niet onderzocht, maar zou een mogelijke verklaring kunnen zijn.



Figuur 2.16: *Ervaring rond gelijkwaardig partnerschap*

Ownership

De meeste *diplomaten* voelen zich betrokken in het EPA-proces en hebben het gevoel dat ze de kans krijgen mee vorm te geven aan het nieuwe partnerschap. Of dat ook betekent dat hun belangen behartigd worden, werd niet altijd bevestigd. Steeds werd immers verwezen naar het feit dat de onderhandelingen nog bezig zijn. Het feit dat landen wel of geen interim-akkoord tekenden, zegt volgens hen iets over de mate waarin rekening gehouden werd met de nationale en regionale belangen aan Afrikaanse zijde.

“Our priorities have been taken into account to a large extent. We’ve really tried to put the *interest of the country* into the EPA-process.” (Kenia)

“We’ve been very active members in the negotiations. We take part in meetings, *we shape policy and decisions.*” (Oeganda)

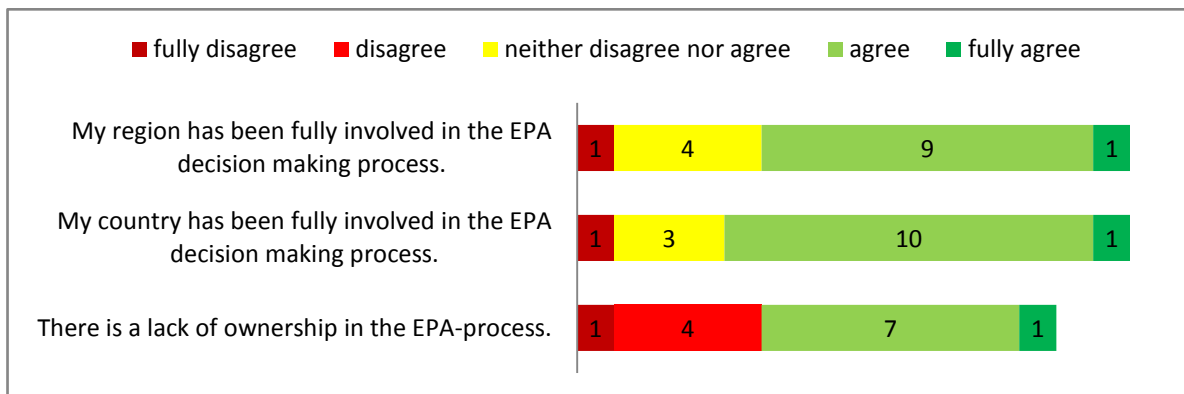
"Généralement *nos priorités ont été pris en compte.* Mais les négociations continuent. On a signé un accord intérimaire, dans lequel nous avons jusque pu pouvoir sauver nos intérêts en matière de développement, d'échange commercial avec l'UE. Si on n'était pas satisfait on n'aurait pas signé l'accord intérimaire." (Rwanda)

“If we haven’t initialled then it means *our priorities haven’t got off.* We brought our priorities to the ESA and the EU, but they haven’t taken care of them.” (Malawi)

Alleen de Burundese diplomaat stelt resoluut dat het EPA-proces lijdt aan een gebrek aan *ownership*:

“*I don’t think the EPAs are a choice of Africans.* All the documents are written by Europeans and Africans just have to sign them. There was no cooperation. There was never good discussion between Africans and Europeans.” (Burundi)

Onder de *parlementairen* vindt twee derde dat zijn/haar land en regio volledig werd betrokken in het EPA besluitvormingsproces, wat een opmerkelijk positief resultaat is. Toch vindt een nipte meerderheid dat er een gebrek aan *ownership* is. EAC- en niet-EAC-parlementairen lijken hier hetzelfde over te denken.



Figuur 2.17: Ervaring rond ownership

2.4. Conclusie

Wanneer we de bevindingen over de perceptie van de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite over de dimensies van EPA's en regionale integratie samenleggen, komen we tot de volgende synthese:

EPA-onderhandelingsproces

Waar gehoopt werd dat het EPA-onderhandelingsproces het noodzakelijk politieke engagement zou opleveren om het probleem van de overlappende lidmaatschappen aan te pakken, is het resultaat in de praktijk niet dat er engagementen werden opgegeven. De perceptie van de *diplomaten* wijst eveneens niet in de richting van het herschikken van configuraties. Ze wensen nog steeds lid te blijven van meerdere organisaties, volgens hun eigen (regionale) belangen. Dit komt er volgens de theorie eigenlijk op neer dat ze er nog steeds voor kiezen alle deuren op een kier te zetten met de mogelijkheid dat regionale integratie stagneert. Wel biedt het EPA-proces volgens hen een kans om de liberaliseringsschema's tussen SADC, COMESA en EAC te harmoniseren. Zij lijken dit als pragmatische oplossing te zien om inconsistentie door overlapping te vermijden. Dat hun keuze voor een regionaal verband gemaakt zou worden in functie van de toekomstige handelsrelatie met de EU, spreken de diplomaten tegen. De *parlementairen* lijken hier wel eerder het discours van de EPA-critici te volgen: nationale belangen in functie van de EU-markttoegang zouden in het EPA-proces volgens hen doorwegen op regionale solidariteit. Er werden geen significante divergenties vastgesteld tussen EAC- en niet-EAC-respondenten.

De ESA-configuratie wordt op zich niet als integratiebevorderende factor beschouwd. Maar in de ogen van de *diplomaten* viel daar best mee te leven. Het is geen optimale samenstelling, maar er is eendracht mogelijk. De *parlementairen* denken er echter helemaal anders over. De eenheid en solidariteit binnen de regio zouden volgens de meeste parlementairen reeds verbroken zijn voor de introductie van de onderhandelingen. Maar uit de enquête kon niet worden afgeleid of een andere configuratie in hun ogen optimaler zou zijn. Ook hierover konden we geen noemenswaardige verschillen in opvattingen van de EAC- en niet-EAC elite bepalen.

Interim-overeenkomsten vormden echter voor allen een kentering in het EPA-proces. Volgens de Oost-Afrikaanse *politieke en diplomatieke* elite zetten ze een dynamiek in die de ESA-configuratie verdeelde. De *diplomaten* lijken echter iets optimistischer over de impact hiervan op de toekomst voor regionale integratie dan de *parlementairen*. Het zijn vooral deze laatsten die de effecten van deze tweestappenstrategie op het bestaand integratieproces onder COMESA negatief inschatten. Zij zien de toekomst van de ESA-groep dan ook somber in. Verdere spanningen vallen te verwachten. Wel vielen er onder de parlementariërs enkele divergenties op over de gepercipieerde impact van de interim-akkoorden, naargelang zij lid zijn van de EAC of niet. Algemeen kunnen we stellen dat EAC-

respondenten optimistischer zijn. Dit vult de vaststelling uit de literatuurstudie duidelijk aan, namelijk dat de recente ontwikkelingen in het EPA-proces een positieve invloed lijken te hebben op het integratieproces van de EAC, maar meer moeilijkheden vormen voor de grotere ESA-regio. In de antwoorden zagen we dan ook zelfs spiegelbeelden verschijnen tussen beide groepen parlementariërs.

EPA-implementatie

Vooraf de *diplomaten* geven aan dat de NZ-FTA een positieve invloed zou kunnen hebben op Z-Z integratie. Een positieve uitkomst van het EPA- proces wordt wel voorwaardelijk gesteld van de mate waarin de transitiefase gebruikt wordt voor de versterking van hun capaciteiten. De meeste diplomaten wezen er dan ook op dat de onderhandelingen nog niet afgelopen zijn en het moeilijk is om uitspraak te doen over een feitelijke invloed. Het is immers sterk mogelijk dat de mogelijke kansen niet gegrepen worden.

De Oost-Afrikaanse *parlementairen* benadrukken echter vooral de ontwikkelingsdimensie van EPA's als mogelijke stimulans voor regionale integratie. Het vrijhandelsaspect wordt door hen eerder geschuwd. Er vallen wel verschillen op tussen de percepties van EAC- en niet-EAC-parlementsleden. Deze divergenties wijzen op een optimistischer, zekerder en liberaler beeld aan EAC-zijde over de toekomstige handelsintegratie.

In ieder geval vormt financiële steun van de EU voor alle respondenten nog steeds het grootste motief om met de EPA's verder te gaan en dit zal dan ook een belangrijke schakel vormen om het proces verder te stimuleren.

Of EPA's een stok tussen de wielen steken van de plannen van de AU of deze net een handje helpen, blijft een van de zovele vragen waarop het antwoord zich pas in de toekomst zal opwerpen. Verder onderzoek naar de relatie tussen EPA's en de agenda van de AU is zowel op empirisch als op theoretisch niveau aangewezen, gezien het belang dat door alle respondenten aan continentale integratie gehecht wordt. Zij vinden in ieder geval dat de AU een grotere rol zou moeten spelen in het proces.

Normatieve dimensie

Over de normatieve dimensie van de EPA's valt een groot verschil op tussen de opvattingen van de diplomaten in Brussel en de parlementsleden. Waar de eersten het EU-discours lijken te volgen en geloven in de EU als normatieve macht, zijn de laatsten echter sceptischer. De opvattingen van de parlementairen lijken in dezelfde lijn te liggen als het ngo-discours: zij schatten de goede bedoelingen van de EU niet zo hoog in. Een kleine nuance ligt in de vaststelling dat EAC-parlementsleden eerder geloven dat de EU regionale integratie ook promoot voor hun eigen bestwil en dat ze meer vertrouwen lijken te hebben in de EU als handelspartner.

Mogelijke verklaringen voor de bevindingen

Divergentie tussen percepties diplomaten en parlementairen

De parlementairen in de JPA lijken een negatiever beeld te hebben van de invloed van EPA's op regionale integratie dan de diplomaten in Brussel. We zouden kunnen stellen dat de diplomaten eerder neigen naar het EC-discours en de parlementsleden eerder naar het ngo-discours. Hiervoor kunnen we enkele mogelijke verklaringen bedenken - afgezien van de mogelijke problemen die reeds in het begin van dit hoofdstuk vermeld werden. Deze zouden echter verder onderzocht moeten worden.

Een mogelijke verklaring is dat de perceptie van de parlementsleden beïnvloed werd door de sfeer tijdens de JPA. Tijdens de sessies in Ljubljana werd vooral vergaderd over de pijnpunten in de EU-ACP relaties met de bedoeling die over te maken aan de EC. Het is logisch dat zij met hun waakhondfunctie geen prijzende resoluties aannemen. De JPA concentreert zich bovendien niet louter op de handelsrelatie maar nam ook resoluties aan over voedselveiligheid, de situatie in Kenia en de gevolgen van structurele aanpassingsprogramma's (ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, 2008). De directe betrokkenheid bij het EPA-proces kan dus ook kleiner zijn dan bij de diplomaten. Het gebrek aan *ownership* en invloed werd dan ook geregeld benadrukt tijdens de sessies en dat kan de perceptie beïnvloed hebben.

Een andere mogelijke verklaring kan zijn dat zij 'nationaler' denken dan de diplomaten in Brussel die het EPA-proces op de voet volgen. De JPA komt immers slechts twee keer per jaar samen en de deelnemers blijven 'nationale' parlementsleden. De diplomaten draaien echter voortdurend mee in de Brusselse en Europese diplomatieke molen. Hoewel de EPA-critici in Europa zeer actief zijn en zij uiteindelijk hun regeringen vertegenwoordigen, hebben de diplomaten misschien meer kans het pro-EPA discours op te vangen aangezien zij geregeld in contact staan met Europese collega's. Als we dit vanuit de constructivistische hoek bekijken, zouden we kunnen wijzen op een soort internalisatie van het EC-discours. Het geval van de pas in Brussel gearriveerde Burundese diplomaat kan deze suggestie aanvullen.

Divergentie tussen percepties EAC- en niet-EAC-parlementairen

Uit de bespreking van de resultaten van het onderzoek, bleek ook dat de parlementsleden van de EAC de invloed van EPA's net iets positiever lijken te percipiëren dan hun collega's uit de buurlanden. Ook hiervoor kunnen we enkele mogelijke verbanden bedenken.

Ten eerste is de EAC het verst gevorderde integratieproject in Oostelijk Afrika. Uit de literatuurstudie bleek reeds dat zij grotere successen boekt dan de grotere COMESA en daarmee beschouwd wordt als *pace-setter* van het grotere verband. Het kan zijn dat de politieke elite van de landen in de EAC door de ervaring met interne handelsintegratie, ook externe liberalisering minder schuwt. De nationale

politieke constellatie en standpunten tegenover marktopening werden in het kader van deze masterproef echter niet onderzocht.

Ten tweede is de EAC de enige regio in Afrika die eenzelfde liberaliseringsschema tegenover de EU tekende met al haar leden. De impact van de interim-overeenkomst wordt voor de EAC voordeliger ingeschat dan in andere regio's en EAC-parlementsleden lijken daar hetzelfde over te denken.

ALGEMEEN BESLUIT

In dit afsluitende hoofdstuk blikken we terug op de onderzoeksvraag en hoe het antwoord via de bevindingen uit de literatuurstudie van Hoofdstuk 1 en het empirisch onderzoek van Hoofdstuk 2 gestalte kreeg. Vervolgens zal aangegeven worden hoe verder onderzoek dit antwoord vollediger kan maken. Tot slot wordt ook stilgestaan bij het opzet van deze masterproef om een bijdrage te leveren aan de kennis over de perceptie van externen over de rol van de EU.

Deze verhandeling behandelde het brandend actuele debat over de impact van het EPA-proces op regionale integratie in Oostelijk-Afrika. In het eerste hoofdstuk werd een kritische analyse van de academische polemiek uiteengezet. Het werd duidelijk dat zowel het onderhandelingsproces als de uiteindelijke implementatie van het nieuwe handelsregime tussen de EU en de ACP-landen heel wat kansen biedt om via de combinatie van N-Z en Z-Z handelsintegratie de duurzame ontwikkelingsdoelstelling te bereiken. Er werd echter aangetoond dat de grote en cruciale verschuiving in de aard van de handelsrelatie tussen de rijkste en armste regio's van de wereld een project is dat tal van risico's inhoudt. Dit wordt niet alleen bewezen door de simultane campagnes van de transnationale civiele maatschappij, maar ook en vooral door de onderbouwde argumentaties in de academische wereld. Na de gevoerde literatuurstudie konden we geen sluitend antwoord geven op de vraag of de verkondigde normatieve intenties van de EU de ACP-landen uit het slop zullen helpen. Of regionalisme en vrijhandel hun doel zullen bereiken en of ze dit zullen doen zonder endogene integratieprocessen te ontwrichten blijft voorlopig onmogelijk te voorspellen. Er werd aangehaald dat het debat ook gevoerd wordt op een ander niveau waarin wordt gereflecteerd over de rol van de EU op het internationale toneel. De vraag rijst dan of andere belangen van historische, politiek-strategische en/of commerciële aard de normatieve intentie en/of invloed van de EU ondermijnen. Hier een eenduidig oordeel over vellen is echter eveneens geen haalbare kaart.

De waarheid zal pas mondjesmaat aan het licht komen en zelfs dan nog zal ze steeds betwist worden. Deze achterhalen vormde dan ook niet de doelstelling van deze masterproef. Het is echter van cruciaal belang dat academici de aard van de impact van het nieuwe partnerschap blijven bestuderen en hun kritische analyses ruchtbaar maken.

In deze masterproef werd de invloed van EPA's op regionale integratie in de Oost-Afrikaanse regio op een alternatieve wijze geanalyseerd. In de inleiding werd duidelijk gemaakt hoe relevant perceptiemeting in het Zuiden is voor de evaluatie van zowel de eigenlijke impact van EPA's als van de invloed van het Europees extern beleid tegenover ontwikkelingslanden en de rol die de EU aanneemt op het internationale toneel.

De initiële onderzoeksvraag van deze masterproef luidde dan ook: *‘Worden EPA’s bij de Oost-Afrikaanse politieke en diplomatieke elite gepercipieerd als kans om regionale integratie te bevorderen?’* en bevatte de volgende deelvragen: *‘Zijn er eventueel verschillen tussen de visies van parlementariërs en diplomaten enerzijds en tussen die van de EAC en die van hun buurlanden anderzijds?’*

De bevindingen van het verkennend onderzoek onthulden twee eerste trends, die echter verder onderzocht moeten worden. De deelaspecten en nuances werden beschreven in Hoofdstuk 2. Een eerste trend is dat de percepties van de Oost-Afrikaanse diplomaten in Brussel divergeren van die van de parlementsleden. De diplomatieke elite lijkt het EPA-proces inderdaad als een kans te beschouwen voor handelsintegratie in hun regio. De introductie van het interim-concept wordt beschouwd als een desintegrerende factor, maar het EPA-proces biedt nog steeds een andere kans: harmonisatie tussen EAC, COMESA en SADC. De onderhandelingen zijn nog niet afgelopen, en de mogelijke impact van de implementatie is nog steeds afhankelijk van de eigenlijke inhoud van de onderhandelde akkoorden, maar toch leken de diplomaten te geloven in de aard van het nieuwe handelsregime. Vrijhandel zou mits het optimaal gebruik van de transitiefase kunnen bijdragen tot duurzame ontwikkeling. De diplomatieke elite lijkt zich te kunnen aansluiten bij het discours van de EU en haar doelstellingen te delen. De Oost-Afrikaanse parlementairen zijn echter heel wat sceptischer en wijzen - net als ngo’s en academische EPA-critici - eerder op de risico’s die het EPA-proces in zich draagt. Zij lijken vooral in de richting te wijzen van een hoognodige consolidatie van endogene integratieprocessen vóór de intrede van de N-Z dimensie om schadelijke effecten te voorkomen. De interim-akkoorden zouden volgens hen dan ook de mogelijke kansen reeds gekeerd hebben. Er zullen grote inspanningen moeten geleverd worden die aan de ontwikkelingsdoelstelling tegemoetkomen om het EPA-proces constructief te kunnen voortzetten.

Een tweede trend nuanceert dit echter omdat aangetoond werd dat er divergenties bestaan tussen de opvattingen van EAC-parlementsleden en die van hun collega’s in hun buurlanden. De EAC lijkt de combinatie van N-Z en Z-Z integratie minder te schuwen en schat de kansen van EPA’s hoger en de invloed van interim-akkoorden minder nefast in.

Er werden mogelijke verklaringen gesuggereerd voor de vastgestelde trends die echter onderzocht en aangevuld moeten worden.

Dit onderzoek was immers slechts verkennend en wilde enerzijds bijdragen tot de alternatieve analyse van de rol van de EU via perceptiemeting bij externen en anderzijds een aanzet geven tot verder onderzoek naar de perceptie van de legitimiteit en aard van de impact van dit EPA-proces in Afrika, en bij uitbreiding in de ACP-landen.

Dit onderzoek zou op zichzelf reeds methodologisch aangepast moeten worden om de resultaten betrouwbaarder te maken. Niet alleen zou de steekproef uitgebreid moeten worden, ook zou moeten nagegaan worden wat de invloed is van het gebruik van open interviews enerzijds en van schriftelijke enquêtes anderzijds door beide methodes verder uit te testen en inhoudelijk te optimaliseren. Er werd reeds in de beschrijving van de methodologie op gewezen dat beide onderzoekskaders immers niet volledig overlaptten. Bovendien zou voor het onderzoek naar de perceptie van de politieke elite in Oostelijk Afrika deze techniek aangevuld kunnen worden met een grondige discoursanalyse van de Oost-Afrikaanse nationale regeringen en een studie van de media in deze landen om na te gaan in welke mate en op welke wijze de kwestie belicht wordt.

Om de stem van de regio te kunnen vertolken zou tevens onderzoek naar de perceptie van de civiele maatschappij en de private sector aangewezen zijn. Het zou niet alleen de algehele regionale perceptie kunnen aanvullen, maar ook iets kunnen zeggen over het niveau van participatie. Dit is immers naast ‘gelijkwaardig partnerschap en *ownership*’, ‘de centrale rol voor dialoog en naleving van wederzijdse verplichtingen’ en ‘differentiatie en regionalisme’ het vierde grondbeginsel van de Cotonou-overeenkomst (2000, herzien in 2005).

Dat de EU rekening zal moeten houden met de bekommernissen van de ACP-landen over hun integratieprocessen lijkt onontbeerlijk. De EC is zich hier duidelijk van bewust gezien de publieke consultatie die zij momenteel zelf online voert over regionale integratie in de ACP-landen (Your Voice in Europe, 2008). Opvallend is dat deze consultatie geleid wordt door DG Ontwikkeling en niet door het voor de EPA's gemandateerde DG Handel. Dit biedt kansen voor de ontwikkelingsdimensie en de noden van de ACP-regio's. Hoezeer de stem van de geconsulteerde *stakeholders* echter zal weerklinken in de verder ontwikkelingen van het EPA-proces, valt opnieuw af te wachten.

Belangrijk is dat de EU zich bewust wordt van de verwachtingen die zij creëert door haar normatieve houding en dat zij deze in het EPA-proces niet uit het oog verliest. Ontgoocheling zou immers het interne en externe geloof in de *distinctiveness* van de EU kunnen afbrokkelen. De woorden van de eurosceptische Burundese diplomaat mogen dan ingebed zijn in een neo-imperialistische gedachtegoed, ze raken misschien wel een gevoelige snaar: “*With Europe it's just demagogy, they're running after China*”. Maar niet alleen staat China klaar om teleurgestelde Afrikaanse landen te bekoren, veel fundamenteler is dat een ontwikkelingsbevorderende relatie tussen de EU en de ACP-regio's voor alle partijen van cruciaal belang is:

“Political leaders in the EU should also be aware that, should the EPA negotiations fail, or continue along their current path to an unsatisfactory and unsavoury outcome, the ACP countries are not the only ones who will pay the price. If signed into effect, the current EPAs risk becoming a scapegoat—rightly or wrongly—for the continuing economic problems of Africa and the plight of some of the world's most vulnerable populations.” (Delpeuch & Harb, 2007, pp. 22-23)

BIBLIOGRAFIE

- ACP-EU Joint Parliamentary Assembly. (2008, 20 maart). Opgeroepen op 1 April, 2008, van http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60_15/default_en.htm
- Babarinde, O., & Faber, G. (2007). Economic Partnership Agreements, Regional Integration in Sub-Saharan Africa and AGOA. *Tiende EUSA Biannual Conference*. Montreal.
- Bilal, S. (2005). *Can the EU Be a Model of Regional Integration? Risks and challenges for developing countries*. Maastricht: ECDPM.
- Bilal, S. (2006). EPAs: Fostering Regional Integration? *PES Conference on Economic Partnership Agreements: Fostering Regional Integration and Development?* Maastricht: ECDPM.
- Billiet, J., & Waeye, H. (2006). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen: Uitgeverij De Boeck.
- Borrmann, A., & Busse, M. (2007). The Institutional Challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements. *Development Policy Review*, 25 (4), 403-416.
- Borrmann, A., Busse, M., & de la Rocha, M. (2007). *Consequences of Economic Partnership Agreements between East and Southern African countries and the EU for inter-and intra-regional integration*. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
- Chaban, N., Elgström, O., & Holland, M. (2006). The European Union as Others See it. *European Foreign Affairs Review* (11), 245-262.
- COMESA. (2008). *Overview of COMESA*. Opgeroepen op April 10, 2008, van http://www.comesa.int/about/Multi-language_content.2007-04-30.2847/view
- Daerden, S. (2007). A review of EU Development Policy. *EUSA Review*, 20 (3), 11-15.
- Delpuech, C., & Harb, G. (2007). *EPAs: Thinking outside the European box*. Parijs: Sciences Po Paris.
- Dinka, T., & Kennes, W. (2007). *Africa's Regional Integration Arrangements. History and Challenges*. Maastricht: ECDPM.
- ECDPM. (2007a). *Discussion Note on Regional Integration*. Maastricht: ECDPM.
- ECDPM. (2007b). *EPA Negotiations: Where do we stand?* Maastricht, 9 november 2007
- Europese Commissie. (2002). 'Assisting developing countries to benefit from trade', COM(2002) 513. Brussel.

- Europese Commissie. (2003). 'De dialoog tussen de EU en Afrika', COM(2003) 316. Brussel.
- Europese Commissie. (2005a). 'Economic Partnership Agreements: putting a rigorous priority on development' MEMO/05/18. Brussel.
- Europese Commissie. (2005b). 'The trade and development aspects of EPA negotiations', SEC(2005) 1459. Brussel.
- Europese Commissie. (2007). 'Economische partnerschapsovereenkomsten', COM(2007)635. Brussel.
- Europese Commissie. (2008a, 11 januari). Six common misconceptions about Economic Partnership Agreements. Brussel.
- Europese Commissie. (2008b, 11 januari). *Update: Economic Partnership Agreements*. Opgeroepen op 3 Februari, 2008, van Press Releases Europa: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/15&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- Europese Commissie. (2008c, 4 maart). *Overview of regional integration in ACP countries*. Opgeroepen op 4 April, 2008, van European Commission - Development - Consultations: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/consultation4-Overview-of-regional-integration-in-ACP-countries-03-03-2008_en.pdf
- Europese Commissie. (2008d, maart). *Your Voice in Europe*. Opgeroepen op 28 maart 2008, van <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=RegIntegACP2>
- Faber, G. (2005). Economic Partnership Agreements and Regional Integration among ACP Countries. In O. Babarinde, & G. Faber, *The European Union and the Developing Countries* (pp. 85-110). Leiden: Koninklijke Brill.
- Farrell, M. (2006). A triumph of Realism over Idealism? Cooperation Between the European Union and Africa. In F. Söderbaum, & L. van Langenhove, *The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism* (pp. 15-36). Oxon: Routledge.
- General Agreement on Tariffs and Trade. (1994).
- Goodison, P. (2005). The European Union: New Start or Old Spin? *Review of African Political Economy*, 32 (103), 167-176.
- Goodison, P. (2007). EU Trade Policy & the Future of Africa's Trade Relationship with the EU. *Review of African Political Economy*, 34 (112), 247 -266.

- Hettne, B., & Söderbaum, F. (2005). Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism. *European Foreign Affairs Review*, 10 (4), 535-552.
- Hinkle, L., & Schiff, M. (2004). Economic Partnership Agreements Between Sub-Saharan Africa and the EU: A Development Perspective. *The World Economy*, 27 (9), 1321-1333.
- Jakobeit, C., Hartzenberg, T., & Charalambides, N. (2005). *Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU and SADC. Trade Policy Options for the Region and fro EPA Negotiations*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Krimphoff, J., Richardson, S., & al., e. (2007). *Sustainability Impact Assessment of the EU-ACP Economic Partnership Agreements. Summary of key findings, policy recommendations and lessons learned*. Neuilly-sur-Seine: PricewaterhouseCoopers.
- Kritzinger-van Niekerk, L. (2005). *Regional Integration: Concepts, Advantages, Disadvantages and Lessons of Experience*. Zuid-Afrika: World Bank Country Office.
- Kruger, P. (2006a, 13 juni). *The Enabling Clause and the Article XXIV*. Opgeroepen op 26 april, 2008, van Tralac - Economic Partnership Agreements: <http://epa.tralac.org/scripts/content.php?id=4978>
- Kruger, P. (2006b, 19 december). *The meaning of the Cotonou trade-related issues*. Opgeroepen op 12 april, 2008, van Tralac - Economic Partnership Agreements: <http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=5601>
- Lamy, P. (2004, 5 februari). EU launches regional trade negotiations with Eastern and Southern Africa. Brussel.
- Laporte, G. (2007). *The Cotonou Partnership Agreement: What role in a changing world? Reflection on the future of ACP-EU relations*. Maastricht: ECDPM.
- Lucarelli, S. (2007). The European Union in the Eyes of Others: Towards Filling a Gap in the Literature. *European Foreign Affairs Review* (12), 249-270.
- Maes, M. (2007). *Zijn de EPA's levensgevaarlijk? Mo*paper, 2007 (13)*. Brussel: Wereldmediahuis vzw.
- Maes, M. (2008). Economic Partnership Agreements. *SLOGA Meeting*. Ljubljana.
- Maluka, S. O. (2007). Advantages and Risks of Economic Partnership Agreements. In A. Kössler, & M. Zimmek, *Global Voices on Regional Integration* (pp. 67-72). Bonn: Center for European Integration Studies.

- Mandelson, P. (2006, 16 oktober). Economic Partnership Agreements can move ACP from dependency to opportunity. Luxemburg.
- Mandelson, P. (2008, 11 maart). Speech delivered on the occasion of a press conference in Lusaka on 3 March in the framework of the EC-ESA EPA Trade Ministerial Meeting.
- Meyn, M. (2005). *The Challenges of Economic Partnership Agreements for Regional Integration and Trade Capacity Building in Southern Africa*. Bremen: Institute for World Economics and International Management, University of Bremen.
- Meyn, M. (2006). Regional integration and EPA configurations in southern and eastern Africa - what are the feasible alternatives? In A. Bösl, W. Breytenback, T. Hartzenberg, C. McCarthy, & K. Schade, *Monitoring Regional Integration in Southern Africa. Yearbook* (pp. 140-166). Stellenbosch, Windhoek, Zuid-Afrika, Namibië: Tralac, Konrad-Adenauer-Stiftung, Nepru.
- Meyn, M. (2008). *Economic Partnership Agreements: A 'historic step' towards a 'partnership of equals'?* Londen: Overseas Development Institute.
- OECD. (2004). *Glossary of Statistical Terms*. Opgeroepen op november 20, 2007, van <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>
- Orbie, J. (2008). *Europe's Global Role. External Policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Partnership Agreement ACP-EC*. (2000, herzien in 2005). Cotonou, revised in Luxembourg: European Communities.
- Seifu, G. G. (2007). *The ACP-EU Economic Partnership Agreements, Rules of the World Trade Organisation on Regionalism and Africa's key Challenges*. Amsterdam: Amsterdam Law School.
- Smith, K. (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Söderbaum, F., & van Langenhove, L. (2006). *The EU as a Global Player. The politics of Interregionalism*. (F. Söderbaum, & L. van Langenhove, Eds.) Oxon: Routledge.
- Stevens, C. (2006). The EU, Africa and Economic Partnership Agreements: unintended consequences of policy leverage. *Journal of Modern African Studies*, 44 (3), 441-458.
- Stevens, C., Meyn, M., Kennan, J., Bilal, S., Braun-Munzinger, C., Jerosch, F., et al. (2008). *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008. Final Report*. Verenigd Koninkrijk, Nederland: ODI, ECDPM.

Storey, A. (2006). Normative Power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa. *Journal of Contemporary African Studies* , 24 (3), 331-346.

Verdrag van Lissabon. (2007).

Bijlage 1. Tijdschema EPA-onderhandelingen

Periode	Onderhandeling	Handelsregime
20/11/1996	The EU publiceert een groenboek “over de betrekkingen tussen de Europese Unie en de ACP-landen bij het aanbreken van de 21 ^{ste} eeuw”.	Lomé-regime (sinds 1975)
07/2000	De Cotonou-overeenkomst stelt de agenda op voor de onderhandelingen van nieuwe WTO-compatibele EU-ACP akkoorden	De Cotonou-overeenkomst verlengt de Lomé-preferenties, op voorwaarde dat nieuwe akkoorden worden onderhandeld
01/2000 – 09/2002	EU-ACP onderhandelingen over de modaliteiten voor EPA-onderhandelingen. In juni 2002 wordt het mandaat van de EC goedgekeurd en in juli 2002 nemen de ACP-landen hun Richtlijnen voor de EPA-onderhandelingen aan. De EU onderhandelt in de WTO een nieuwe <i>waiver</i> die de Lomé-preferenties toestaat.	Lomé-preferenties blijven behouden door de WTO- <i>waiver</i> , zonder reciprociteit
09/2002	Aanvang van de EPA-onderhandelingen tussen de EU en alle ACP-landen	
10/2003	Aanvang van de EPA-onderhandelingen op subregionale basis	
2004-2005	EU-ACP onderhandelingen over alternatieven voor landen die niet in staat zijn een EPA te ondertekenen.	
09/2006	EU-ACP herziening van de onderhandelingen	
11-12/2007	Introductie & ondertekening interim-akkoorden. Onderhandelingsperiode voor volledige EPA's wordt met een jaar verlengd.	
12/2007	Geplande beëindiging van de EPA-onderhandelingen	
01/2008	Toepassing van de (interim-)EPA's	Einde van het Lomé-regime en introductie van reciprociteit. LDC's die geen EPA tekenen genieten van het EBA-regime. Niet-LDC's die geen EPA tekenen vallen terug op GSP.
12/2008	Geplande beëindiging van de EPA-onderhandelingen	

(gebaseerd op: Delpuech & Harb, 2007, p. 35)

Bijlage 2. EU-ACP samenwerking in de voorbije 50 jaar

Jaar	Gebeurtenis	Contracterende partijen		Evolutie van de EU-ACP betrekkingen
1957	Verdrag van Rome	EEG ⁴⁸ 6	31 LGO ⁴⁹	Het verdrag van Rome installeert een vrijhandelszone tussen de EEG en alle koloniale gebieden, evenals binnen deze gebieden.
1959	Creatie van EDF	EEG 6	31 LGO	Creatie van het Europees Ontwikkelingsfonds onder het Verdrag van Rome, dat technische en financiële bijstand verleent aan landen met sterke banden met de lidstaten van de EEG.
1963	Yaoundé I	EEG 6	18 GASM ⁵⁰	De vrijhandelszone uit het Verdrag van Rome wordt vervangen door 18 bilaterale preferentiële handelsovereenkomsten. Ontwikkelingshulp wordt voorzien voor de ex-kolonies, vooral in West-Afrika.
1969	Yaoundé II	EEG 6, dan 9	18, dan 22 GASM	
1971	Creatie van het GSP-schema van de EU	EEG 6, dan 9	Alle LDC's	Onder druk van de ontwikkelingslanden die niet genoten van de Yaoundé-preferenties en van de UNCTAD, introduceert de EEG een GSP-schema dat van toepassing is op alle LDC's.
1975	Creatie van de ACP-groep		46 ACP-landen	Na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG, breidt het ontwikkelingsprogramma zich uit tot de landen in de Stille Oceaan en de Caraïben. Creatie van de ACP-groep van 46 staten.
1975	Lomé I	EEG 9	46 ACP-landen	Samenwerkingsakkoord tussen de EEG en de ACP-groep en creatie van gemeenschappelijke instellingen: de Raad van Ministers, het Comité van Ambassadeurs en de Paritaire Vergadering. Preferentiële markttoegang wordt unilateraal. Aan ACP-partners wordt enkel gevraagd niet te discrimineren tussen de EEG-lidstaten.
1980	Lomé II	EEG 9, dan 10	58 ACP-landen	Introductie van het concept van Aid Effectiveness.
1985	Lomé III	EEG 10, dan 12	66 ACP-landen	Introductie van de mensenrechtenclausule.
1990	Lomé IV (IV bis vanaf 1995)	EEG 12, dan 15	69 ACP-landen	Versterking van de politieke samenwerking en de introductie van conditionaliteit, focus op participatie van private actoren.
1996	Groenboek	EEG 15		Bepaling en ontwerp van de EU-ACP samenwerking door de Commissie.
2000	Overeenkomst van Cotonou	EU 15, dan 27	77 ACP-landen	Verlenging van de Lomé-preferenties onder voorwaarde dat een WTO-compatibel handelsakkoord onderhandeld wordt tegen eind 2007.

(vertaald uit: Delpuech & Harb, 2007, p. 34)

⁴⁸ EEG: Europese Economische Gemeenschap

⁴⁹ LGO: Landen en Gebieden Overzee

⁵⁰ GASM: Geassocieerde Afrikaanse Staten en Madagaskar

Bijlage 3. EPA-onderhandelingsgroepen

Onderhandelingsgroep	Leden	Landen die ondertekenden in december 2007	Landen die terugvallen op EBA / standaard GSP
ESA Eastern and Southern Africa	Comoren Djibouti Eritrea Ethiopië Madagaskar Malawi Mauritius Seychellen Soedan Zambia Zimbabwe	Comoren Madagaskar Mauritius Seychellen Zimbabwe	Djibouti Eritrea Ethiopië Malawi Soedan Zambia
EAC East African Community	Burundi Kenia Oeganda Rwanda Tanzania	Burundi Kenia Oeganda Rwanda Tanzania	
SADC Southern Africa Development Community	Angola Botswana Lesotho Mozambique Namibië Zuid-Afrika Swaziland	Botswana Lesotho Mozambique Namibië Swaziland	Angola
CEMAC Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale	Centraal-Afrikaanse Republiek DR Kongo Equatoriaal-Guinea Gabon Kameroen Kongo Tsjaad Sao Tomé en Principe	Kameroen	Centraal-Afrikaanse Republiek DR Kongo Equatoriaal-Guinea Gabon Kongo Tsjaad Sao Tomé en Principe
ECOWAS Economic Community of West African States	Benin Burkina Faso Gambia Ghana Guinee-Bissau Ivoorkust Kaapverdië Liberia Mali Mauritanië Niger Nigeria Senegal	Ghana Ivoorkust	Benin Burkina Faso Gambia Guinee-Bissau Kaapverdië Liberia Mali Mauritanië Niger Nigeria Senegal Sierra Leone

	Sierra Leone Togo		Togo
PACP Pacific ACP	Cookeilanden Micronesia Fiji Kiribati Marshalleilanden Nauru Niue Palau Papoea-Nieuw-Guinea Salomonseilanden Samoa Tonga Tuvalu Vanuatu	Fiji Papoea-Nieuw-Guinea	Cookeilanden Micronesia Kiribati Marshalleilanden Nauru Niue Palau Salomonseilanden Samoa Tonga Tuvalu Vanuatu
CARIFORUM Caribbean Forum	Antigua en Barbuda Bahama's Barbados Belize Dominica Dominicaanse Republiek Grenada Guyana Haïti Jamaica Saint Kitts en Nevis Saint Lucia Saint Vincent en de Grenadines Suriname Trinidad en Tobago	Antigua en Barbuda Bahama's Barbados Belize Dominica Dominicaanse Republiek Grenada Guyana Haïti Jamaica Saint Kitts en Nevis Saint Lucia Saint Vincent en de Grenadines Suriname Trinidad en Tobago	

(Gebaseerd op: Stevens, et al., 2008, pp. 6-7)

Bijlage 4. Onderzoeksresultaten effect EPA-implementatie op handelscreatie en -verlegging

Auteur	Methodologie	Scenario	Handelscreatie en – verschuiving
Wolf (2000)	Computable general equilibrium	Volledige wederkerige liberalisering van handel in goederen tussen de EU en UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine)	Handelsverlegging overschrijdt handelscreatie
McKay et al. (2000)	Partial equilibrium model	EU-EAC EPA: 80% liberalisering van de huidige handelsstromen met gevoelige producten geïdentificeerd op tarifaire basis	Handelsverlegging overschrijdt handelscreatie
Tekere & Ndlela (2002)	Partial equilibrium model	EU-SADC EPA: cumulatieve eliminatie van de tarieven: 50% tegen 2012, 30% tegen 2016 en 20% tegen 2020	Handelscreatie overschrijdt handelsverlegging
Busse et al. (2004)	Partial equilibrium model	Volledige wederkerige liberalisering van handel in goederen tussen de EU en ECOWAS + Mauritanië	Handelscreatie overschrijdt handelsverlegging
Karingi et al. (2005)	Partial equilibrium model	Volledige wederkerigheid tussen de EU en de Afrikaanse regio's	Handelscreatie overschrijdt handelsverlegging
Fontagné et al. (2007)	Partial equilibrium model	EU-ACP EPA's : 80% liberalisering van de huidige handelsstromen met gevoelige producten	Handelscreatie overschrijdt handelsverlegging
Berisha-Krasniqi et al. (2007)	Computable general equilibrium	EU-ACP EPA's : 80% liberalisering van de huidige handelsstromen met gevoelige producten	Handelscreatie overschrijdt handelsverlegging in SADC, ESA, Caraïben en Pacific Handelsverlegging overschrijdt handelscreatie in West-Afrika

(Gebaseerd op: Delpuech & Harb, 2007, p. 14)

Bijlage 5. Methodologie van het onderzoek

Voor de methodologische uitwerking van het onderzoek werd het handboek “Een samenleving onderzocht” over methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek van Jaak Billiet en Hans Waege (2006) gehanteerd.

Steekproef

Deze empirische studie wil pijlen naar de perceptie van de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite over EPA's en regionalisme. Dit impliceerde twee onderzoekskaders.

De bevroegde regeringsvertegenwoordigers zijn allen diplomaten in Brussel die het EPA-proces van nabij volgen. Bij het operationaliseren van deze onderzoekseenheid moest rekening gehouden worden met enkele praktische restricties zoals de beperkte tijdspanne om afspraken voor een interview te regelen en de uiteindelijke interviews af te nemen. Er werden daarom negen landen uit de Oost-Afrikaanse regio geselecteerd: de vijf leden van EAC: Kenia, Tanzania, Rwanda, Burundi, Oeganda; en hun buurlanden die lid zijn van COMESA: Malawi, Zambia, Ethiopië en Soedan. Als waarnemingseenheid werd getracht een handelsattaché van elke ambassade te spreken, maar de ambassades vroegen flexibel te zijn en tevreden te zijn met wie zich het best vrij kon maken. Dit kan invloed gehad hebben op het verschil in kennis van zaken onder de geïnterviewden. (Billiet & Waege, 2006, pp. 89-95)

Het tweede onderzoekskader tracht de perceptie van parlementairen te meten. In de inleiding van deze masterproef werd reeds vermeld dat de laatste fase in het EPA-proces de ratificatie van de EPA's is. Dit wil in veel landen zeggen dat de nationale parlementen de akkoorden zullen moeten goedkeuren. Uiteraard was het ook hier onmogelijk om alle Oost-Afrikaanse parlementsleden te bevragen. Een eerste afbakening komt dan ook overeen met de bovenstaande en verengt de Oost-Afrikaanse regio tot dezelfde negen landen. Als waarnemingseenheid werd gekozen voor de parlementsleden die zouden deelnemen aan de vijftiende sessie van de ACP-EU Joint Parliamentary Assembly (JPA) van 15 tot 20 maart in Ljubljana.

De JPA is een instelling die samengesteld is uit evenveel Europarlementariërs als parlementaire afgevaardigden uit de ACP-landen en komt tweemaal per jaar samen. Het is een raadgevend orgaan waarin de democratische dialoog tussen de EU en de ACP-landen centraal staat. De JPA kan resoluties aannemen en aanbevelingen overbrengen aan de Raad van Ministers en de EC maar beschikt niet over formele macht. Ze behandelt bovendien niet alleen de economische en handelskwesties van het partnerschap tussen de EU en haar ex-kolonies, maar ook sociale en politieke zaken (Partnership Agreement ACP-EC, 2000, herzien in 2005). Op de ambassades werd verteld dat er twee parlementsleden per land naar deze bijeenkomsten worden gezonden. Dit zou een steekproef opleveren

van 18 parlementairen. Uiteindelijk werden er 15 enquêtes afgenomen. De reden hiervoor is dat Tanzania en Malawi slechts door één parlementslid vertegenwoordigd werden en een tweede parlementslid uit Burundi de enquête niet heeft ingevuld. Dit is een kleine steekproef en veralgemenende besluiten trekken is moeilijk. Toch is het mogelijk enkele trends te achterhalen. Het is echter duidelijk dat een uitgebreider onderzoek met een grotere steekproef aangewezen is, maar daarvoor schieten tijd en capaciteiten binnen het kader van deze masterproef tekort. (Billiet & Waeye, 2006, pp. 89-95).

Opzet

In het kader van deze masterproef werd geopteerd voor een verkennend onderzoek. De vragenlijst voor de interviews met de diplomaten en de enquête voor de parlementairen werden opgesteld na een beknopte literatuurstudie over de impact van EPA's op regionale integratie. De studies trachten een antwoord te formuleren op de volgende onderzoeksvraag:

“Worden EPAs bij de Oost-Afrikaanse politieke en diplomatieke elite gepercipieerd als kans om regionale integratie te bevorderen?”

Hierbij werden twee deelvragen geformuleerd om nuances in de opinies te achterhalen:

- Zijn er eventueel verschillen tussen de visies van diplomaten en parlementariërs?
- Zijn er eventueel verschillen tussen de visies van de EAC en die van hun buurlanden?

De vastgestelde trends zouden kunnen leiden tot enkele eerste resultaten over hoe de Oost-Afrikaanse diplomatieke en politieke elite de impact van EPA's op regionale integratie percipieert. Dit zou dan weer bijdragen tot het onderzoek naar verwachtingen en beelden van actoren buiten de EU over het Europees extern beleid. De relevantie hiervan werd reeds in de inleiding van deze masterproef aangetoond.

Materiaal

Voor dit verkennend onderzoek werden zoals gesteld twee onderzoekskaders opgesteld.

In de eerste studie, die de diplomaten bevraagt, werd gekozen voor een kwalitatief onderzoek aan de hand van open interviews, aangezien nog geen onderzoek werd gedaan naar de perceptie van Afrikaanse diplomatieke en politieke elite over EPA's en regionale integratie. Er werd gewerkt met een vragenlijst die rechtstreeks peilde naar het denken over de struikelblokken en stimuli in EPA's voor regionale integratie. De vragenlijst vindt de lezer terug in bijlage 7.

Uit de interviews met de diplomaten kwamen reeds een aantal trends aan de oppervlakte. Deze, aangevuld met veronderstellingen uit de literatuurstudie, werden vervolgens verwerkt in een enquête. Deze bestaat uit stellingen waarbij de respondent een keuze moet maken in een antwoordschaal die

loopt van “volstrekt mee eens” tot “beslist niet mee eens”. De enquête vindt de lezer terug in bijlage 8. Bij het voorbereiden van de vragenlijst werd zoveel mogelijk rekening gehouden met de richtlijnen inzake opinie- en houdingsvragen in een gestandaardiseerde vragenlijst (Billiet & Waege, 2006, pp. 251-267).

Beide onderzoekskaders overlaptten niet geheel qua inhoud. Persoonlijk contact met EPA-deskundigen als Marc Maes, Anne Van Lancker, Kathleen van Hove en Geert Laporte leerde dat “er doorgaans weinig kennis en analytische capaciteit aanwezig is in Afrikaanse parlementen rond deze EPA en andere problematieken.” (G. Laporte, persoonlijke mededeling, 17 december). Daarom werd in de enquête op bepaalde, eerder technische, zaken niet ingegaan.

Procedure

In het eerste onderzoekskader werden de ambassades van de geselecteerde landen in Brussel per e-mail (verstuurd op 23 december 2008) uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek. Na een herinneringsmail (verstuurd op 9 januari 2008) werden zij telefonisch gecontacteerd om een afspraak vast te leggen. Acht van de negen ambassades stemden in met een interview. Enkel de ambassade van Zambia wenste niet op de uitnodiging in te gaan. Zij stelden nog voor de vragenlijst door te sturen naar hun regering voor een officieel antwoord, maar uiteindelijk werd ook hier niet meer op ingegaan. De interviews vonden plaats in de ambassades van de geselecteerde landen in de maanden februari en maart 2008.

Voor de betrouwbaarheid en analysemogelijkheid van de interviews is volledige registratie nodig (Billiet & Waege, 2006, p. 327). Er werd bij aanvang van elk interview gevraagd of de diplomaat hier bezwaar tegen had. In vijf van de acht gevallen was dat niet het geval. Vier diplomaten stonden echter, zelfs niet na licht aandringen, een opname niet toe. Wegens een technisch probleem met de dictafon werd ook een vijfde interview niet geregistreerd. Tijdens deze gesprekken werden de antwoorden zo volledig mogelijk genoteerd en elk van deze interviews werd onmiddellijk nadat ze plaatsvonden uitgeschreven om zo weinig mogelijk informatie verloren te laten gaan.

De enquêtes in het tweede onderzoekskader werden afgenomen tijdens de ACP-EU JPA in Ljubljana in maart 2008. Aan de hand van een deelnemerslijst werden de parlementairen uit de negen geselecteerde landen meermaals aangesproken en uitgenodigd de enquête in te vullen in de foyer van het Gospodarsko Razstavsko congrescentrum. Het invullen van de enquête duurde langer dan verwacht, met een gemiddelde van een half uur per vragenlijst. Op één parlements lid na is het gelukt om de beoogde respondenten te bevragen.

Bijlage 6. Vragenlijst interviews diplomaten

Perception of East African countries about Regional integration and EPAs

This interview is part of master dissertation (thesis) about the EPA's and Regional Integration in Eastern Africa.

It is an exploratory research of the perception of the representatives of the countries in Eastern Africa in Brussels (and not necessarily the official national point of view) about the relationship between EPA's and regional integration schemes. I will incorporate the results of this survey in my thesis but I will not publish the verbatim content of the interviews, which will remain confidential.

1. Which regional integration initiative do you value as most favourite for your country?
 - EAC
 - COMESA
 - ESA
 - SADC
 - AU
 - Other:
 - 1.1. Why? Does the EPA process play a role in your preference?
 - 1.2. How advanced is this regional integration scheme?
2. How much is regional economic integration a **priority** for your country?
 - 2.1. What aspects of regional integration are most important?
 - 2.2. To what extent are commitments with third parties (e.g. with the EU, US etc) necessary for the implementation of regional integration schemes?
3. To what extent does/did the pace of the **EPA-process affect** your regional commitments/initiatives? (Conversely, to what extent do local/regional dynamics play a role?)
 - 3.1. Will the signing of a North South FTA with the EU stimulate or hinder the South-South regional integration process?
 - 3.2. To the extent that EPAs influence regional integration: do you consider this a positive or a negative influence? (what is the influence of interim agreements in this respect?)
 - 3.3. How and to what extent is regional integration in Africa stimulated (soft power) or enforced (hard power) by the EU in your region? Do you consider it a priority by the EU?
4. To what extent are there **divergent views** on how EPA's can strengthen regional integration between the members of this regional initiative?
 - 4.1. Is your region able to speak with one voice on this question towards the EC?
 - 4.2. How divergent are the views on this question between your region and the EC?

5. To what extent has your country been involved in the formal **decision-making process** of monitoring regional integration?
 - 5.1. To what extent have your country's priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision-making process?
 - 5.2. To what extent have your region's priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision-making process?
 - 5.3. How do you value the role the EC is playing in monitoring integration in your region?

6. What are the main **EU mechanisms for supporting** your regional integration scheme (political, technical, financial, studies...)?

7. To what extent would an EPA help developing a regional market?
 - 7.1. What would be the influence of an EPA on the intra regional trade barriers (trade diversion / creation)?
 - 7.2. To what extent an EPA would address supply side constraints in your region?
 - 7.3. To what extent an EPA would accelerate the adoption of a CET?
 - 7.4. To what extent an EPA would accelerate the implementation of regional policies?
 - 7.5. To what extent an EPA could contribute to a rationalisation of the overlapping memberships?
 - 7.6. What would be the influence of an EPA on non-tariff barriers within a region?
 - 7.7. What would be the influence of an EPA on trade barriers between your region and non-member neighbouring countries?

8. How compatible is EPA with the continental integration process the **AU** has in mind?

9. A sustainability impact assessment of PWC by order of the EC states regional strategies of the EC must take into account the views of the following **stakeholders** within the ACP countries. To which extent the EC is doing so?
 - Companies
 - Industry associations
 - Governments
 - Banks
 - Port handlers
 - Customs agencies
 - Trade unions
 - Farmers' organisations
 - Environmental NGO's
 - Social NGO's

10. There are several EPA **scenarios** in Eastern Africa:
 - two EPAs (EAC and other ESA countries)
 - two EPAs and GSP/EBA for the other countries
 - one EPA at the level of ESA?
 - 10.1. Which scenario do you consider most likely?
 - 10.2. Which scenario do you consider most preferable?

Bijlage 7. Enquête parlementsleden



Survey: Perception of East African countries about EPAs and Regional integration

Dear Sir or Madam,

This survey is part of my master dissertation (thesis) about the EPA's and Regional Integration in Eastern Africa. It is an exploratory research of the perception of the representatives of the countries in Eastern Africa in the Joint Parliamentary Assembly (and not necessarily the official national point of view) about the relationship between EPA's and regional integration schemes. I will incorporate the results of this survey in my thesis but I will not publish the verbatim content, which will remain confidential.

Thank you in advance for your kind cooperation,

Sarah Delputte
Master student Political Science - EU-Studies

sarah.delputte@ugent.be
Ghent University – Belgium

Jan Zonder Vreesstraat 8
9000 Gent
Belgium

I would like to draw your attention to the **structure of this survey**. The questionnaire consists of six parts. Each part assesses a particular aspect of your perception about EPAs and regional integration.

1. Influence of the **EPA-negotiations** between 2002 and November 2007 on regional integration
2. Current Influence of **interim agreements** (concluded in November and December 2007) on regional integration in Eastern Africa
3. If **full EPAs** were established from 2009 onwards, then what would be their influence on regional integration in Eastern Africa?
4. **Schedule** of EPAs and economic integration
5. EPAs and **continental** integration
6. The **role** of the **EU**

Filling in this list will take about 20 minutes.

1. Influence of the EPA-negotiations between 2002 and November 2007 on regional integration in Eastern Africa

	I fully disagree	I disagree	I neither disagree nor agree	I agree	I fully agree
Through EPA negotiations, regional policies have achieved a higher political profile in the ESA-region.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EPA-negotiations have created rivalry between COMESA-members.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
During EPA-negotiations solidarity among ESA countries has remained intact.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EPA-negotiations have created rivalry between the EAC-countries and the other COMESA-members.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
During EPA-negotiations solidarity between LDC's and non-LDC's has remained intact.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EPA-negotiations have created fragmentation between the EAC and the other COMESA-members.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
During EPA-negotiations unity among ESA countries has remained intact.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EPA-negotiations have created fragmentation between the EAC, the Horn of Africa, and the Southern COMESA members.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In the EPA-negotiating process African concerns about the national trade relation with the EU have prevailed over regional concerns.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
COMESA commitments have been affected by the EPA process. (if not, go to part 2 of this questionnaire)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
COMESA commitments have been affected by the EPA process in a positive way.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
COMESA commitments have been affected by the EPA process in a negative way.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. Current Influence of interim agreements (concluded in November and December 2007) on regional integration in Eastern Africa

	I fully disagree	I disagree	I neither disagree nor agree	I agree	I fully agree
Interim agreements are disturbing solidarity between LDCs and non-LDCs.	0	0	0	0	0
EAC initialled an interim agreement separately but harmonisation will avoid trade disruption.	0	0	0	0	0
Reaching a consensus on regional liberalisation schedules will lead to further regional tensions because some countries or sub-regions have signed interim agreements.	0	0	0	0	0
Interim agreements are disturbing solidarity among ESA countries.	0	0	0	0	0
An EPA at ESA-level is preferable.	0	0	0	0	0
Interim agreements are disturbing unity among ESA countries.	0	0	0	0	0
Free from the pressure to meet WTO commitments, the parties can now continue negotiations towards full EPAs.	0	0	0	0	0
The fact that EAC initialled an interim agreement separately, endangers the existence of COMESA.	0	0	0	0	0
Interim agreements are good steppingstones towards a full EPA.	0	0	0	0	0
The splitting of market access offers made the ESA configuration dysfunctional.	0	0	0	0	0
Interim agreements make Eastern African countries more concerned about their national trade relation with the EU than their regional commitments.	0	0	0	0	0

3. If full EPAs were established from 2009 onwards, then what would be their influence on regional integration in Eastern Africa?

	I fully disagree	I disagree	I neither disagree nor agree	I agree	I fully agree
EPA's would advance the trade relation between an EPA region and the EU to a larger extent than that they would advance the trade between EPA regions.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EAC will further integrate, with or without EPAs.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EPA's would advance the trade relation between an EPA region and the EU to a larger extent than that they will advance the trade within the EPA region.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
COMESA will further integrate, with or without EPAs.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EPAs would strengthen trade barriers between countries that sign different EPAs.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overlapping memberships would not form a problem thanks to harmonisation between EPA-regions.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The overlapping memberships are a problem that would need to be resolved before initialising an EPA.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Harmonisation between EAC, SADC and COMESA trade regimes would be the best solution for the overlapping memberships.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Commitments with the EU are valued to a higher extent because of the EU development aid than because of a free trade arrangement.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Commitments with the EU are valued to a higher extent because of the EU investment capacity than because of a free trade arrangement.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Commitments with the EU are valued to a higher extent because of the EU preparedness to invest in our region than because of a free trade arrangement.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Commitments with the EU are valued to a higher extent because of their experience with regional integration than because of a free trade arrangement.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. Schedule of EPAs and economic integration

	I fully disagree	I disagree	I neither disagree nor agree	I agree	I fully agree
A customs union need to be implemented before we start opening our market to the EU.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A customs union need to be implemented before we initial an EPA.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
An EPA would be a phased arrangement that gives our region enough time to build up our market.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EU is focussing on timeframes at the cost of the development matrix.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Building up regional infrastructure and opening our markets to the EU can take place simultaneously.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A certain level of regional infrastructure need to be installed before we open our markets to the EU.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EU commitments to address our supply side constraints need to be legally committed before we initial an EPA.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EPAs foresee a reasonable length of time to liberalise trade with the EU.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. EPAs and Continental Integration

	I fully disagree	I disagree	I neither disagree nor agree	I agree	I fully agree
Continental integration must be the final objective for Africa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EPAs will form a stumbling block for continental integration the AU has in mind.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The AU should negotiate on behalf of the whole of Africa with the EC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The AU should play a bigger role in the EPA negotiations.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The AU could play a bigger role in the EPA negotiations.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EPAs will form a stepping stone towards continental integration the AU has in mind.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. The role of the EU

	I fully disagree	I disagree	I neither disagree nor agree	I agree	I fully agree
The EU has the objective to maximise the potential for regional integration in Africa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The climate of trust between the European Union and the African partners has been eroded.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EU addresses the problems of the region.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EU wants to negotiate EPAs that are building on and strengthening the regional integration process.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EU is neutral on the composition of areas of regional integration.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EU is promoting regional integration for our own interest.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Safeguarding its own interests is a higher priority for the EU to conclude EPAs than to advance regional integration in Eastern Africa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gaining advantageous market access is a higher priority for the EU to conclude EPAs than to advance regional integration in Eastern Africa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Political-strategic objectives (alliance in WTO, advancement of EU negotiations with other regions, migration...) are a higher priority for the EU to conclude EPAs than to advance regional integration in Eastern Africa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Keeping strong historical ties with the ACPs is a higher priority for the EU to conclude EPAs than to advance regional integration in Eastern Africa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Safeguarding access to the natural resources of the ACPs is a higher priority for the EU to conclude EPAs than to advance regional integration in Eastern Africa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have trust in the EU as a trading partner.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have more trust in the EU as a trading partner than in the US.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have more trust in the EU as a trading partner than in China.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
My country can benefit more from trade relations with the EU than with the US.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
My country can benefit more from trade relations with the EU than with China.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	I fully disagree	I disagree	I neither disagree nor agree	I agree	I fully agree
The EU is more development orientated in its trade relations with Africa than the US.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EU is more development orientated in its trade relations with Africa than China.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EPA process is characterized by an asymmetric form of dialogue between the EU and the ACPs.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EU explains the benefits of an EPA in an honest way.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EU explains the possible harm of an EPA in an honest way.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The EU explains exactly what is going to happen if a country doesn't sign an EPA.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
There is a lack of ownership in the EPA-process.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
My country has been fully involved in the EPA decision making process.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
My region has been fully involved in the EPA decision making process.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

If you have any additional comments on the relationship between EPAs and regional integration in Eastern Africa, please do not hesitate to use this field:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Thank you very much for your cooperation!

If you would like to receive the results of my research, please write down your e-mail address and I will send you the conclusions:

Bijlage 8. Interview met Burundese diplomaat

(Registratie van dit interview werd geweigerd door de geïnterviewde)

Which regional integration initiative do you value as most favorite for your country?

“All of them are important, but most important is the AU because they supervise everything. The AU should negotiate as a whole with the EU so that they are equal partners. Just like the EU, the AU should have an African Commission that can negotiate with the EC.”

Does the EPA process play a role in your preference?

“Of course, I prefer Africa to be united in this process.”

How advanced is this regional integration scheme?

“It’s difficult to speak about integration because Europe discusses with regional groups so there’s automatically division between the regions. There should be an African Commission negotiating with the EC. Europe should take Africa as a whole, not as parts.”

How much is regional integration a priority for your country?

“I speak for the whole of Africa, because for all African countries there is the need for investment. The problem is that Europe doesn’t want to invest in Africa, they only give humanitarian aid. Continental integration would help this.”

What aspects of regional integration are most important?

“The political one. Because in Africa there are a lot of conflicts and wars and these cross the borders. In my region, I see ethnic conflicts that cross borders. First this has to be solved, after we can start with economic integration.”

To what extent are commitments with third parties necessary for the implementation of regional integration schemes?

“I don’t think the EU will help us integrate. They just want to take raw materials, like in the past. They don’t want us to develop. Now there is China, which is interested in investing in Africa, and Europe is now running after China. And people do know this, even the diplomats, but they don’t say it because they are afraid. In Africa the political leaders are just instruments for the European countries.”

To what extent does/did the pace of the EPA-process affect your regional commitments/initiatives?

“I don’t think the EPAs are a choice of Africans. All the documents are written by Europeans and Africans just have to sign them. There was no cooperation. There was never good discussion between Africans and Europeans.”

Will the signing of N-S FTA with the EU stimulate or hinder the S-S regional integration process?

“You cannot talk about integration. For integration, African has to be together. We don’t need stimulation from outside, it has to come from Africans themselves. Europe has no interest to stimulate integration in Africa anyway.”

To the extent that EPAs influence regional integration: do you consider this a positive or a negative influence?

“As it is today, EPAs aim at taking our resources, all the rest is rubbish, demagogy. If there would come a real partnership, then there could be positive influences, integration could be stimulated. I want the EU to discuss with the AU, now they don’t take Africa as a whole, so they can cheat. Mandelson and Michel don’t even want to negotiate, in fact they are very impolite, that’s what’s also said in a meeting of African leaders in January. The AU wants to discuss immediately with the president of the EU: Barroso, not with the commissioners. On the African side there must be the president of the AU who speaks on behalf of Africa. I think now we’re really losing time, discussing at the low level. The EC wants everybody to believe that EPAs are technical agreements, but in fact they are absolute political.”

How and to what extent is regional integration in Africa stimulated or enforced by the EU in your region?

“It is not stimulated or enforced. I want Africa to integrate as a whole, so the beginning is already wrong. For the EU integration in Africa is not a priority, they just want our resources. That’s why they divide us and negotiate with small regions. Then they can just pick out what they want in every region. Look at the past, after independency Europe has done nothing. The cooperation they are speaking about today is defined by the EU, not by us.”

To what extent are there divergent views on how EPAs can strengthen regional integration between the members of your region?

“In the whole of Africa people share the same viewpoint. Of course, some countries signed interim agreements, but that’s because they don’t want to lose trade, they are afraid.”

Is your region able to speak with one voice on this question towards the EU?

“I prefer the AU and as you see they cannot speak with one voice towards the EU.”

How divergent are the views on this question between your region and the EC?

“The EU just wants African resources. They are organizing Africa in a suitable way for them. That’s the problem. We really need to be aware. I’m not against trade relations with the EU, but I want the EU to beg for our resources, not to take it, so that Africans can finally benefit from their own resources.

In Africa people don’t want EPAs, if you look in the press, the civil society don’t want it as that. EPAs need to be revised. We have to become partners, not puppets of the EU.”

To what extent has your country been involved in the formal decision-making process of monitoring regional integration?

“I cannot answer this question, I’m very new here in Brussels. But I think my country is not a key player. I don’t think we influence for instance the EAC, but I’m not sure.”

To what extent have you country’s priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision making process?

“In the national parliament EPAs are discussed, but in fact the decisions are left to the embassy here I think.”

To what extent have you region’s priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision making process?

“Why should the EU do so? We are independent since the sixties, since then Europe promised us everything, but we didn’t see anything. Now China is really bringing investment. With Europe it’s just demagoguery, they’re running after China. They even prevent our financial ministers from signing for Chinese funds or investments.”

How do you value the role the EC is playing in monitoring integration in your region?

“They are giving us Humanitarian Aid but that’s ridiculous, it’s just peanuts. We don’t want peanuts, we want investment. But Europe doesn’t want to invest in Africa.”

What are the main EU mechanisms for supporting your regional integration scheme?

“I don’t see any support. It’s just demagoguery.”

To what extent an EPA would help developing a regional market?

“What is aid? What is cooperation? Europe wants to help building their own markets, yes, but they’re not interested in building an African market.”

What would be the influence of an EPA on the intra regional trade barriers?

“Africans have to organize themselves, Africans have to decide by themselves about a CET, CU... There’s no need for examples, in general they just want raw materials. They go for relocation in Asia, in India and China, but not in Africa. Why do they hate Africa?”

To what extent an EPA would address supply side constraints in your region?

“If the African regions organize, then they can work together on infrastructure. Africans themselves need to do this. For example China is building now 3000 km of highways in DRC. Europe is protesting against it. Why? Europe doesn’t want us to develop, that’s the truth. But Europe has to accept that there is an evolution in the minds of Africans. We need a market in Africa, if Europe doesn’t want this, we do it with China. Who is losing now? Not the Africans this time, but the EU. The EU wants us to refuse investments from China, but why should we do that?”

To what extent an EPA would accelerate the adoption of a CET?

“Before we can talk about a CET, we have to produce. Because now African countries have almost the same industries. We have agricultural products and minerals and some products like oil, soap... if we produce the same thing, we don’t need to talk about a CET.”

To what extent an EPA would accelerate the implementation of regional policies?

“If Europe accept to invest in Africa and African regions are well organized EPAs could support sectors in our countries, and we can work on common policies. For example Burundi is a landlocked country, in the West we have borders with Congo. Europe could for example invest, finance in a railway from the Indian Ocean to Congo, that’s something that can be done. Then we can work together in the rail sector and that could help integration.”

To what extent an EPA could contribute to a rationalization of the overlapping memberships?

“This has to be solved at the AU-level.”

What would be the influence of an EPA on non-tariff barriers within a region?

“I do not see what could be the influence.”

What would be the influence of an EPA on trade barriers between your region and non-member neighboring countries?

“Why should we have different borders for example with Mozambique and Botswana. Trade barriers with neighbors are ridiculous. EPAs really have something negative. Barriers are there for Europe, not for the inhabitants of neighboring countries.”

How compatible is EPA with the continental integration process the AU has in mind?

“They should be compatible. They should be in the benefit of Africans. With EPAs we are working for Europe, not for the wish of the AU. With EPAs we cannot become a Union. It’s just for the EU and they send us some peanuts to convince us. What they really must do is to invest in Africa. We don’t need just humanitarian aid.”

A sustainability impact assessment of PWC by order of the EC states regional strategies of the EC must take into account the views of the following stakeholders within the ACP countries. To what extent the EC is doing so?

“Taking into account the views of these stakeholders is not the objective of the Europeans politicians. They want our population to stay illiterate, they don’t stimulate education. But that’s what is needed, because then our people would become real consumers. It’s all just demagogy, they just send peanuts.”

There are several EPA scenarios in Eastern Africa:

- **two EPAs (EAC and other ESA countries)**
- **two EPAs and GSP/EBA for the other countries**
- **one EPA at the level of ESA?**

Which scenario do you consider most likely and which one most preferable?

“I would prefer one EPA at AU-level. If there are regional EPAs then they should all be backed by the AU. We need to keep control of our resources. If the EU does not accept the change in the mind of Africans, than we will go to other partners. Europe has to look at Africa with other eyes, accept that there is an evolution. The whole African civil society is against the EPAs. The EU have to show they’re willing to discuss, they should stop being hypocrite and demagogic. They have to stop cheating. But I’m afraid there won’t come an EPA at AU-level...”

Bijlage 9. Interview met Ethiopische diplomaat

(Dit interview werd niet geregistreerd wegens een technisch probleem met de dictafoon en de notities van tijdens en na het interview werden in het Nederlands gemaakt. In de tekst van deze masterproef werden zij echter opnieuw vertaald. In deze volledige versie staat de vertaling van de geciteerde passages *schuinsgedrukt*.)

Which regional integration initiative do you value as most favourite for your country?

COMESA

Why? Does the EPA process play a role in your preference?

“In comesa wordt een gemeenschappelijk standpunt gevormd in verband met markttoegang. Dit helpt de regionale integratie vooruit. Binnen COMESA werken we aan de installatie van een CET en worden standaarden en lijsten met gevoelige producten opgesteld.”

How advanced is this regional integration scheme?

“Sommige landen implementeerden reeds het CET, maar niet allemaal.”

How much is regional economic integration a priority for your country?

Het is een hoge prioriteit.

What aspects of regional integration are most important?

“Transport, communicatie, wegen, telefonie, handel”

To what extent are commitments with third parties (e.g. with the EU, US etc) necessary for the implementation of regional integration schemes?

“De COMESA-landen hebben beperkte middelen. Hier kan de EU aan tegemoet komen: de EU kan helpen bij de opbouw van infrastructuur en onze supply side constraints helpen wegwerken.”

To what extent does/did the pace of the EPA-process affect your regional commitments/initiatives? (Conversely, to what extent do local/regional dynamics play a role?)

“De rush van de WTO-deadline heeft helaas geleid tot interim-akkoorden, die de regionale integratie negatief hebben beïnvloed. Het kan de handel en zo het hele scenario ernstig veranderen.”

Will the signing of a North South FTA with the EU stimulate or hinder the South-South regional integration process?

“Sommige artikels zullen Z-Z samenwerking niet stimuleren. Bijvoorbeeld de MFN-clausule en de *Rules of Origin with limited accumulation possibilities*. Positief zou zijn moest de EC volledige ZZ economische handelssamenwerking toestaan: door MFN niet toe te passen indien het gaat om ZZ-handel. Maar hierover zijn we nog aan het discussiëren, dus we weten niet hoe het zal evolueren.”

“Some articles will not stimulate South South cooperation. For instance the MFN-clause and the Rules of Origin with limited accumulation possibilities. The EC should allow South South economic trade cooperation by not enforcing MFN.”

To the extent that EPAs influence regional integration: do you consider this a positive or a negative influence? (what is the influence of interim agreements in this respect?)

“Ethiopië tekende nog geen interim-akkoord. We weten niet wat er zal gebeuren, de onderhandelingen zijn nog bezig. EPA's konden helpen om komaf te maken met bestaande barrières. Maar sinds december weten we het niet meer.”

How and to what extent is regional integration in Africa stimulated (soft power) or enforced (hard power) by the EU in your region? Do you consider it a priority by the EU?

“De EU is onze grote donor voor infrastructuur (wegen, telecommunicatie) en doet ook aan *capacity building programs*. De ondersteunt ook peacekeeping, erasmus, de sociale sector, gezondheid,...”

To what extent are there divergent views on how EPA's can strengthen regional integration between the members of this regional initiative?

“Het feit dat interim-EPA's afgesloten worden met individuele landen en met de EAC heeft de regionale integratie onderuit gehaald. De ESA is er niet meer. Er tekenen zich nu 4 groepen af: de Zuidelijke groep, de Noordelijke groep, de Indische Oceaan en de EAC. Alles hangt nu af van het niveau van ontwikkeling van elk afzonderlijk land. Landen doen nu een eigen aanbod in verband met tarieven en gevoelige producten. De grenzen zullen zo versterkt worden.”

“The fact that interim EPAs could be negotiated with individual countries and with EAC took down the regional integration. ESA is not there anymore, four groups became visible [...]. Countries now make their own offers about tariffs and sensitive products. Frontiers will be strengthened.”

Is your region able to speak with one voice on this question towards the EC?

“De ESA had een gemeenschappelijk standpunt over de meeste kwesties. Maar in de december is de desintegratie ingezet. Toch bestaan er nog een gemeenschappelijk standpunten. Bijvoorbeeld over de ontwikkelingdimensie, over de standaarden...”

“The ESA-region had a common position about most of the questions but in December disintegration started. Nevertheless we still have common viewpoints”

To what extent has your country been involved in the formal decision-making process of monitoring regional integration?

“Alle COMESA-landen zijn betrokken in het officiële proces op verschillende niveaus: experts, ministerieel, *summits*...”

To what extent have your country’s priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision-making process?

“Er wordt nog verder onderhandeld. Voor Ethiopië moeten ontwikkelingskwesties in de EPA’s zitten. Hoewel die ook bestaat naast de EPA’s: er komt bijvoorbeeld financiële steun via de European Investment Bank.”

To what extent have your region’s priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision-making process?

“Door het interim-akkoord dus niet.”

How do you value the role the EC is playing in monitoring integration in your region?

“Positief. Bijvoorbeeld *Horn of Africa Initiative*: de EU ondersteunt de infrastructuur, veiligheid, peacekeeping: positieve bijdrage dus.”

What are the main EU mechanisms for supporting your regional integration scheme (political, technical, financial, studies...)?

“Combinatie van alles.”

To what extent would an EPA help developing a regional market?

What would be the influence of an EPA on the intra regional trade barriers (trade diversion / creation)?

“Er zal trade diversion zijn maar ook trade creation via goede Rules of origing: dit geeft ons concurrentievoordeel op landen als China en India bijvoorbeeld in textiel. Ook voor nieuwe producten als suiker, rijst, cacao, bananen, katoen”

To which extent an EPA would address supply side constraints in your region?

“Nu is er nog geen duidelijkheid over ontwikkelingshulp: de belofte is er, maar er ligt nog niets vast.”

To which extent an EPA would accelerate the adoption of a CET?

“Dat zou positieve invloed zijn.”

To which extent an EPA would accelerate the implementation of regional policies?

“Tijdens de onderhandelingen had het EPA-proces een positieve impact: over heel wat kwesties warden zaken ondertekend: over gemeenschappelijke kwaliteitsstandaarden, over investeringen...”

To which extent an EPA could contribute to a rationalisation of the overlapping memberships?

“Overlapping is nog steeds beter dan desintegratie.”

What would be the influence of an EPA on trade barriers between your region and non-member neighbouring countries?

“Dit zou een negatieve invloed hebben, want we zouden meer handelen met de EU dan met onze buurlanden zoals Eritrea.”

How compatible is EPA with the continental integration process the AU has in mind?

“De EC moet oppassen: op politiek niveau ziet het er allemaal goed uit. Ook op de EU-Afrika top in Portugal werd de nadruk gelegd op de versterking van de regionale integratie. Maar het probleem is het technische niveau... Bovendien is er een verschil tussen de aanpak van Michel en Mandelsson. Voor Michel is het belangrijkste de ontwikkelingsagenda en -matrix, niet tijd.”

A sustainability impact assessment of PWC by order of the EC states regional strategies of the EC must take into account the views of the following stakeholders within the ACP countries. To which extent the EC is doing so?

“Het probleem bij consultatie is dat landen als Kenia en Mauritius heel veel afgevaardigden kunnen zenden bij seminars over verschillende kwesties. Andere landen kunnen dat niet. Maar de EU ondersteunt deze landen. Maar nog niet genoeg.”

There are several EPA scenarios in Eastern Africa: Which scenario do you consider most likely?

“Misschien worden het wel 3 EPAs. In ieder geval moeten EPA's beter zijn dan EBA.

Voor Ethiopië zijn de officiële belangen: 1. Veiligheid, 2. Terrorisme, 3. Migratie en 4. Ontwikkeling.”

Which scenario do you consider most preferable?

“Ik hoop nog steeds op 1 EPA per regio.”

Bijlage 10. Interview met Keniaanse diplomaat

(Registratie van dit interview werd geweigerd door de geïnterviewde)

Which regional integration initiative do you value as most favourite for your country?

“For the EPAs I prefer a larger economic union, so the ESA. But there is a conflict: the EAC initialled an interim agreement apart from the other ESA countries. Now we’re really trying to work together with all ESA members so that we can still form one block. We still want to belong to the ESA so we’ll try to make sure that the content of both agreements with the EC is more or less the same.”

Why? Does the EPA process play a role in your preference?

“Not the process plays a role. My preference for the ESA emanates from the fact that a larger community is more beneficial. Unfortunately we signed as EAC. But COMESA is something completely different from the EPA process, and this remains existing.”

How advanced is this regional integration scheme?

“COMESA forms already a FTA among 9 of all the members. We have the object to become a complete CU among all the member in the end of 2008. So it is advanced. EAC already forms a CU and we are now moving towards an economic market by 2010.”

How much is regional economic integration a priority for your country?

“It’s a high priority. Because we receive a lot of income from our exports. And COMESA is our largest export market. The EU is our second largest export market. For the EAC it’s even more important because EAC wants to integrate in all sectors. It’s even going to become a political federation by 2010 according to the official timeframe. But I think the political integration will have to wait until the economic common market is complete. So it’s a very high priority.”

What aspects of regional integration are most important?

“For COMESA trade is most important together with the financial elements that facilitate trade like customs facilitation, insurance against political risks... For the EAC trade is also most important but also politics is a primary aspects and the harmonisation of the infrastructure (like transport).”

To what extent are commitments with third parties (e.g. with the EU, US etc) necessary for the implementation of regional integration schemes?

“The commitments of third parties should be facilitating for our regional integration. To stimulate regional integration they need to make us move from a FTA towards a CU. Most important is that we’ll remove trade barriers. EPA’s could move the process faster. But now that each

country started signing separately... that doesn't help the regional integration. But a full EPA could still contain a uniform market access."

To what extent does/did the pace of the EPA-process affect your regional commitments/initiatives? (Conversely, to what extent do local/regional dynamics play a role?)

"The EAC already initialled a separate interim agreement, although we're also a member of COMESA, but this doesn't affect our commitments with COMESA. There are of course conflicting areas, but both the EPA commitment and COMESA commitments exist separately."

Will the signing of a North South FTA with the EU stimulate or hinder the South-South regional integration process?

"A N-S FTA has the intention to facilitate the regional integration. EPAs have the objective to move the barriers that exist in the SS-trade. Because some barriers in SS-trade are even stronger than those between the South and the EU. But now there are still constraints on SS-trade in the EPAs. For example between the ACP and Brazil or India some constraints already raised at the WTO. These constraints are in the MFN-clause."

To the extent that EPAs influence regional integration: do you consider this a positive or a negative influence? (What is the influence of interim agreements in this respect?)

"I see it as a positive influence because EPAs will dismantle the barriers. They will make us remove duties, non tariff barriers, customs issues and administration charges. Also EPAs will harmonise the standards and the competition policies in a region. I don't agree with the critics about European products that will flood our markets. Because even before the EPAs already 30%-40% of the European products came in duty free. Also products from China and India are more demanded in our market than European products because they have lower prices. So the European products are not going to flood the market."

How and to what extent is regional integration in Africa stimulated (soft power) or enforced (hard power) by the EU in your region? Do you consider it a priority by the EU?

"The EC is facilitating, financing. I don't believe the EU has an agenda to force or push us. I'm sure they also can benefit from the EPAs but they're not clearly pushing us. Maybe in the sector of services they try to push their agenda, but those sectors already belonged to the Europeans, they're not African. I believe the EU is also going to benefit if our regions are economically stable. I think they want to make our regions stable in a way that stability in Africa moves from one region to another. Also I think Europe wants to build our market so that they can reduce the amount of reliance on Europe. They want us to become strong markets so that we can reach the international market. The prime interest of Europe is certainly not our market itself."

To what extent are there divergent views on how EPA's can strengthen regional integration between the members of this regional initiative?

“There are many divergent views. Now we see regional integration dismantling because for instance the EAC stepped out of ESA. But COMESA has nothing to do with the EPAs. We will try to harmonise both. There has already been some splitting now and the region is really shaking now because there is now a division between the Horn of Africa and the Southern countries. But it's too early to speak about real splitting. We'll try to harmonise.”

Is your region able to speak with one voice on this question towards the EC?

“We have no other option than to speak with one voice. There are of course always divergent views because everybody wants to benefit but at the end of the day you have to form one voice. There is already a binding legal document for the whole region. If divergent views are still going through than this can only delay the ratification of the EPAs.”

How divergent are the views on this question between your region and the EC?

“They are not so divergent. People sit down and try to compromise, they don't want to break up anything. There are of course divergent views but people are trying to come out, to move on, because we cannot stop, we're on the EPA route.”

To what extent has your country been involved in the formal decision-making process of monitoring regional integration?

“Our country is one of the primary movers. We've got a big stick in the region. We're really into the negotiations at all the levels.”

To what extent have your country's priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision-making process?

“To a large extent. We've really tried to put the interest of the country into the process. For our country the region is really important because it's our main market. It's also really in our own interest to go on with the EPAs. I believe that once you are powerful economically, you're also powerful politically.”

To what extent have your region's priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision-making process?

“The highest priority was for the EAC to stay together. We're a high advanced region, we've become a CU and we're moving to a common market. So we really wanted to remain as a unit. That's why we initialled the interim agreement. I'm not sure the decision to move out of ESA is a good decision. It's really important we harmonise now, not to move away really. We're already bringing together the

viewpoints of the EAC, ESA and SADC so that we can still harmonise the conflicting areas so that the content of the regional agreements is nearly the same, but it's too early to say this is going to succeed."

How do you value the role the EC is playing in monitoring integration in your region?

"The EC is financing, facilitating the EPA-negotiations. I don't believe the EU has an agenda to force or push us. They are only always emphasizing the importance of integration. But apart from the financial aspect there is no real influence on monitoring our regional integration. Europe just wants to explain the benefits. I also believe that countries who don't sign EPAs are really going to lose. Europe is not trying to play games or to use pressure, they are just telling exactly what is going to happen if they don't sign."

What are the main EU mechanisms for supporting your regional integration scheme (political, technical, financial, studies...)?

"The EU is funding programs, facilitating the negotiations. Some individual countries have got programs to facilitate the negotiation process. They also do studies and they give technical assistance, there are European experts who are in our ministries and they are funded by the EC."

To what extent would an EPA help developing a regional market?

"It could dismantle the barriers, the non tariff barriers and harmonise the standards."

What would be the influence of an EPA on the intra regional trade barriers (trade diversion / creation)?

"There would only be trade diversion in areas where you have different agreements, where you have different CET or RoO. But I think they will be more or less the same in all the EPAs. I don't see trade diversion happening."

To what extent an EPA would address supply side constraints in your region?

"Europe committed itself to build our capacities: our production capacities, our standardisation institutes. I see they are already funding some programs to enhance the capacities of for example standardisation institutions. They really committed themselves to fund us, but these commitments are not yet in the comprehensive EPAs. It still has to be discussed. But it is necessarily, for example we need good infrastructure, like good roads, that involves resources through the national strategies. Now countries are trying to harmonise and Europe will have to facilitate. I believe they will do because Europe was already supporting our constraints before the EPAs. It will be difficult to measure the influence of the EPAs, because what came first? Europe was already supporting us."

To what extent an EPA would accelerate the adoption of a CET?

“I don’t know what accelerated what. What was before? The EAC already planned to have a CET so was there an acceleration because of the EPA process? In case of the COMESA I think there is the positive influence of the EPA process. But EPAs can help harmonising the tariffs between the ESA and the EAC.”

To what extent an EPA would accelerate the implementation of regional policies?

“Trade policies are already fully focused on the regional integration. Countries of one region try to think regionally so that there won’t be conflicts. But I don’t know if this is the influence of the EPAs.”

To what extent an EPA could contribute to a rationalisation of the overlapping memberships?

“What is rationalisation? Does that mean that a country moves away from one region and goes to another? I think harmonisation of all the policies of different regions is more important, so that rationalisation is not needed. We’re already working on harmonisation between the SADC, the EAC and the COMESA.”

What would be the influence of an EPA on non-tariff barriers within a region?

“The harmonisation of standards in the region is the influence of an EPA, just like harmonisation of competition policies.”

What would be the influence of an EPA on trade barriers between your region and non-member neighbouring countries?

“I don’t think there will be a negative impact. Because every country wants to make his standards better. Everybody wants to develop the market. I don’t see problems. For example I don’t believe there will be problems in terms of trade between my region and Egypt.”

How compatible is EPA with the continental integration process the AU has in mind?

“This is a controversial issue. To be compatible with continental integration all the regions should have the same agreements to let that work. But some agreements are already different, some countries haven’t signed and some countries don’t want to be part of the EPA process anymore. The AU says now that no country should sign an EPA before they looked at it, but nobody really listens to the AU. Maybe they can still try to harmonise the comprehensive agreements but I doubt it because there’s not much time left and they lack the capacities.”

A sustainability impact assessment of PWC by order of the EC states regional strategies of the EC must take into account the views of the following stakeholders within the ACP countries. To what extent the EC is doing so?

“All the NGOs are against EPAs and they are unfriendly. So the EC is not listening, because NGOs are always against.”

There are several EPA scenarios in Eastern Africa. Which scenario do you consider most likely and which one most preferable?

“I don't think there will still be one EPA. The EAC will remain a CU. What we want to do is to harmonise with the ESA and SADC. We want to harmonise the conflicting areas so that the content of the regional agreements are nearly the same. Our decision to go with the EAC was to keep the EAC together. Now we must harmonise the EPAs. EAC was in the beginning supposed to be a building block for the COMESA so I believe both must exist. Coexistence means harmonising the content of the different agreements. Some members of the EAC are still following the meetings of ESA because they want to harmonise. Also SADC wants to harmonise the content. The intention of Europe was really not to break the region. I don't want the EAC or the COMESA/ESA to collapse. Personally I prefer a bigger house. But the reason why we initialled with EAC apart from ESA, was because we thought, we really believed until the last moment that Tanzania would move from SADC to COMESA, we thought it was only a matter of time. In Tanzania the private sector preferred COMESA before SADC. But Tanzania didn't move, so we decided to keep the EAC together and to initial as one.”

Bijlage 11. Interview met Malawische diplomaat

(Indien de lezer dit wenst, kan de registratie van dit interview opgevraagd worden.)

Which regional integration initiative do you value as most favourite for your country?

“Malawi belongs to COMESA and SADC. But in terms of regional integration, Malawi favours COMESA because it is an organisation that has liberalised more than SADC and under the COMESA liberalisation regime Malawi is benefitting more than in SADC. But Malawi also attaches importance to SADC as well. It is a political entity so I think Malawi attaches importance to both organisations. But in terms of trade aspects it favours COMESA. Malawi is negotiating EPAs under ESA which is almost COMESA.”

Does the EPA process play a role in this preference?

“Malawi is an LDC and it has not initialled the EPA. But the liberalisation I am talking about is under the COMESA. COMESA is now a FTA and by the end of this year it may move into a CU. So in terms of the EPAs, because that is between the ESA group and the EU and since Malawi is an LDC, it can export to the EU duty free under the EBA initiative. Because for the EPAs it is reciprocal, that means you are required to open your market.”

How much is regional economic integration a priority for your country?

“Malawi exports tobacco, cotton, tea and sugar. Now under COMESA, we’re able to put sugar to the COMESA market and tobacco as well, so we think Malawi is benefitting under the COMESA because it’s able to export its products and it exports them duty free. Sugar we take it to Kenya and tobacco I think to Egypt so integration is a priority because we’re benefitting from it.”

What other aspects of regional integration are important?

“Under COMESA we just introduced a COMESA fund and this COMESA fund will take care of infrastructure projects in the COMESA countries. Malawi is a landlocked country and the government has a project in order to short the route to the sea through Mozambique, we can only get there if we implement that project.”

Are there also political aspects that are important?

“COMESA is not a political organization, it is concentrated on trade, it is SADC that is a political as well as a trade institution.”

To what extent are commitments with third parties, EU, necessary for the implementation of the regional integration schemes?

“The EU also provides resources. It supports the COMESA group through the COMESA fund. Now, the intention of the EPAs was to enhance or to support the regional integration initiatives and we wanted the EPAs to be development friendly in a sense that the EU was supposed to assist the ESA countries to develop their economies so that they will be able to export competitively at the global level. What we wanted to do is that we develop our economies first, we should address the supply side constraints first, before we open our economies to the EU. Now that hasn't been addressed. So that has been our concern with the EPAs because under the EPAs we have a clause, the development cooperation clause but in that clause there are no financial commitments that the EC has made to support us. And now they have told that we should start liberalizing at first stage in 2008. Now our economies have not yet reached a status of competing with the EU. So we feel that the EPAs haven't assisted us in addressing the supply side constraints.”

To what extent did the pace of the EPA process affect your regional commitments or initiatives?

“When we started the negotiations in the first phase, we were negotiating as the whole group, the ACP. We just wanted to discuss issues of common interest before we moved to the regional negotiations. The regional negotiations started in 2004 and for the ESA group we started with 16 countries and now, around November we found out that four countries from the ESA group moved out to form an EAC-EPA with the EU. So not under the ESA but under the EAC. And now DRC went to CEMAC I think. Then maybe around 10 countries remained. And only 5 among them initialed. Zambia, Malawi, Djibouti, Sudan, Ethiopia and Eritrea did not initial. Although Zambia initialed but it not made commitments under the trade aspect. So it seems the interim-EPAs have disintegrated the ESA group because we started at 16 and now we end up few countries. So that hasn't support the regional integration.”

And if all the countries would sign, would a north-south FTA with the EU stimulate or hinder the south south regional integration process?

“Things are not clear now. Because EAC has moved out of ESA and of COMESA as well. COMESA planned to become a CU by December. EAC is among the COMESA group but now it has moved out. If we had been at least together and formed a CU together we would be able to reach an EPA with the EU. Because if an EU-product comes into the COMESA group then it would be able to move duty free. But now that aspect would not be possible because some countries have initialed, some haven't. So it's complicated now. It's complicated how COMESA will stay together if EAC has moved out, because if we would have been together, than COMESA could have been intact.”

Is this regional integration stimulated by soft power or enforced by hard power by the EC?

“The purpose of the EPAs is to become WTO-compatible. Because the ACP countries were enjoying preferences under the Lomé convention and it seems some of the WTO members were not happy with these preferences. So for the preferences there was the need to obtain a waiver. To get the waiver for the Cotonou agreement it took them like maybe two years. It is difficult to get it. If you want to get a waiver, you need to give concessions to those countries that are resisting. Especially to the countries of Latin America. So non-LDCs, if they don't initial the EPAs they will be given GSP. GSP treatment was not bound to give benefits because there are some products that are not duty free. So the non-LDCs would not benefit under GSP. So the EU was pushing on non-LDCs to initial so that they would benefit under the EPA's, because under the EPAs it's duty free except for sugar (by 2015 duty free). The only benefit for LDCs are the Rules of origin, especially on textiles, and you can also benefit on sugar. But the Rules of origin may change towards the end of this year, so we don't know. If the Rules of origin are good, then we would prefer EPAs.”

Do you consider the regional integration in Africa is a priority by the EU?

“In Africa we have regional economic communities like CEMAC, ECOWAS, SADC and COMESA. There is a declaration adopted in Abuja: we said that by 2015 Africa should form the African Economic Community. So that the smaller groups would form one. So we are still moving towards that. So that maybe we could have a CU of Africa. But 2015 we will not meet.”

And can the EPAs help or block this?

“The EPAs could have helped in meeting that objective. EPAs were able to assist us building our economies, so that for instance COMESA reaches a CU, SADC forms a CU, CEMAC forms a CU, and they then come into one. So EPAs could have helped, but time was not enough for us to meet our objective, because first of all we need to build our economies so that we would be able to form a CU.”

To what extent are there divergent views on how EPAs can strengthen regional integration between the members of your region?

“The divergent views within ESA are those between LDCs and non-LDCs on the impact on revenue collections. If products from the EU come into our countries duty free, that means we will not be able to tax them. That means we will not be able to impose duties, so we need to find an alternative to customs duties. So maybe we need to increase the taxes. That was the fear of the LDCs. The problem with non-LDCs is that they have no choice in a sense that if they say that they're not able to initial the EPAs, that means that GSP comes in. But my perception is to enhance regional integration, LDCs have to initial too.”

Is your region able to speak with one voice on the regional integration question towards the EC?

“The regions - like SADC, COMESA and EAC - want to coordinate, they want to exchange information and their positions. They say: ‘Ah you had a session on services with the EC, what was the outcome? What was your position?’ because we need to be united and form a unified position on certain issues. That’s the strategy these three groups of EPAs are trying to adopt now.”

How divergent are the views on regional integration between your region and the EC?

“The ESA group would like to negotiate on some clauses we are not happy with, like the Rules of origin. There’s also the MFN clause that may disrupt South-South trade because it says that if the ESA negotiates with a third party and gives preferences to that party, those preferences should also apply to the EC. It makes trade with other developing countries less interesting. If we want to negotiate for instance with India or with China, that means our economies will suffer because our firms will receive more competition.”

To what extent has your country been involved in the formal decision making process of monitoring regional integration?

“In COMESA, we discuss and negotiate issues at official level. First at the ministerial level and then it goes to the heads of state. Malawi has been attending all these meetings and has been able to be involved in the decision making. If it faces particular concerns in some areas than it’s able to raise them to those sessions. So we think we are fully involved.”

To what extent have your countries’ priorities in relation to RI and EPAs been taken into account during this EPA decision making process?

“In the EPA-process you first of all meet at the national level where you form national positions. Then you meet at the regional level, they’re called regional negotiating forums, and that’s when you’re able to bring your national position. Then you’ll be able to form regional positions. And than those positions are brought to a forum with ambassadors and technical persons. And then, after that, you negotiate with the EC and then it goes to the ministers. Malawi’s priorities in the EPAs... If we haven’t initialled then it means our priorities haven’t got off. We brought our priorities to the ESA and the EU, but they haven’t taken care of them.”

How do you value the role the EC is playing in monitoring RI in your region?

“I don’t think the EC is monitoring. The only integration that they can monitor is the one between them and us.”

What are the main EU mechanisms for supporting the RI scheme in your region?

“I think that is the COMESA fund because that’s where the EC could provide funds that would assist us. For instance COMESA would like the EC to support impact assessments about the impact of liberalizing services.”

To what extent would an EPA help developing a regional market?

“The EPAs can assist regional integration. They can encourage the regional integration groups to move towards a CU because under the WTO rules you can only form a FTA compatible with the WTO-rules if you have a CU. So the EPAs can assist us in meeting the WTO-rules in forming a CU.”

And to what extent an EPA would address supply side constraints in your region?

“The EPAs would address them. Normally we fear that if we liberalize our economies, our industries will not be able to compete with the EU. That means we should liberalize after we have build up our economies. Because at least we must be able to challenge or be able to compete with the firms from the EU. The EPAs should have done that before January 2008. Now the trade in goods aspect has been negotiated, what remains are negotiations on things like services, investments and competition. So we feel, if for instance the EPAs have got a funding related to the implementation of the EPAs, resources dedicated to the implementation of the EPA, then the EPAs can assist us in developing our economy. Because there will be certain clauses so that we will be able to build our economies that are not competitive. But we need resources for meeting those concerns. Under the interim agreement there is no firm commitment on financial resources although there is Aid for Trade that is linked to the EPAs. But we don’t know how much money is dedicated to Aid for Trade because it will come from the EU member states.”

Could an EPA accelerate the adoption of CET?

“They can encourage a CU. Because if we don’t form a CU, the EPAs will not work into our favor. Fortunately in the COMESA we have already agreed on a CET. What remains is how to implement it. But the decision has already been made.”

Would an EPA accelerate the implementation of regional policies?

“It would. Maybe the ESA group will conclude a full EPA by December 2008. If for instance issues on services, competition, and investment are also concluded, then it could accelerate the policies in these areas too.

To what extent an EPA could contribute to the rationalization of the overlapping memberships?

“It could, because for instance Tanzania was negotiating the EPAs under SADC and now it has moved to EAC. But we don’t want EAC to be there. It should be COMESA. Maybe in the future then SADC and COMESA could merge into one.”

What would be the influence of an EPA on non-tariff barriers within a region?

“If the EPA-regions are CUs it may eliminate that aspect of NTBs. But the barriers with the EU are the standards like the phytosanitary measures. We have difficulties on meeting those technical standards.”

What would be the influence of an EPA on trade barriers between your region and non-member neighboring countries?

“Malawi borders at Mozambique, Tanzania and Zambia. Zambia is in COMESA and SADC. Mozambique and Tanzania are in SADC. So the rules will be different. There will be confusion for customs because if a product comes from Tanzania, it will be traded under SADC rules. If there’s a product from Zambia, it will be under COMESA rules. If an EPA comes in, it will be difficult to say how you treat the product. If it comes from Tanzania but it is a European product it could be taxed.”

How compatible is EPA with the continental process the AU has in mind?

“In the long run, EPAs are compatible with integration at the continental level. What we want to do is COMESA and SADC to merge. I still feel that EPAs are a stepping stone to continental integration.”

A sustainability impact assessment of PWC by order of the EC states regional strategies of the EC must take into account the views of the following stakeholders within the ACP countries. To what extent the EC is doing so?

“Yes for the civil society and governments, but about the rest I’m not very sure. The parliaments are not fully involved. In Malawi industrial associations are represented by the chamber of industrials of COMESA”

There are several EPA scenarios in Eastern Africa:

- **two EPAs (EAC and other ESA countries)**
- **two EPAs and GSP/EBA for the other countries**
- **one EPA at the level of ESA?**

Which scenario do you consider most likely?

“In our region it’s EPA/EBA now. EPA for non-LDCs, EBA for LDCs. That’s what is happening now. Now LDCs have not initialled. There is this instigation going around that maybe if you don’t initial then you don’t receive any development assistance connected to trade liberalization. But commissioner Mandelson had a session with the parliamentarians and they have made the indication that they are

looking at reaching a full EPA with the full ACP-regions. If it's an EPA with the full ACP-regions that means both LDCs and non-LDCs. They want the LDCs to get involved in the EPAs to assist them in the regional integration. Because if COMESA forms a CU and the LDCs don't initial the EPAs there will be a problem for the liberalisation."

Which scenario do you consider most preferable?

"My perception is to enhance regional integration, LDCs have to initial too and the EAC has to come back so that we can form a full ESA EPA. But we need to form a CU towards the end of December – that is the indicated date but sometimes we have been missing it. The first indicated date was 2005, then it has been moved in 2006 – 2007 and now it is 2008. The goodness is that we have agreed on the CET. So my preferred position is the LDCs have to initial. But the national view is different, the national view is that we'll not initial due to the difficult situation."

Bijlage 12. Interview met Oegandese diplomaat

(Indien de lezer dit wenst, kan de registratie van dit interview opgevraagd worden.)

Which regional integration initiative do you value as most favourite for your country?

“EAC”

Why? Does the EPA process play a role in your preference?

“EPAs supposed to promote regional integration, but my preference for EAC is higher than the EPA-process because the EAC has been there before and will be there with or without the EPA process.”

How advanced is this regional integration scheme?

“It is very advanced. The EAC started when the British were still in charge of East-Africa, it used to be called the East African Commission. And when the 3 countries of the EAC became independent they turned that commission into the EAC. It was mainly to deal with common services: railway, road, air, post and telecommunication, university... Then unfortunately the EAC collapsed, out of very unfortunate circumstances. It didn't collapse because it was not a good organisation, it collapsed because people broke it up. But then because of what it had done in terms of integration of east African people, there was a need for the EAC to be reinstated so in the year 2000 we started the process of putting it back.

Now, the EAC has stages of development. Our entry point of an organisation was the CU, which came into force in the year 2005. Now we are working on a common market. Now we look at how the EU worked on that particular aspect of integration. We also have a court, we have a legislature, similar to the European Union Parliament, it is already on the ground and functioning...”

How much is regional economic integration a priority for your country?

“It's a number 1 priority because we are looking ultimately at a common currency, which we used to have when we were still under the British, and we're ultimately looking at some political federation. And probably one day we will have the whole East African region as a single country.”

What aspects of regional integration are most important?

“Trade, communications, road, rail, air, ICT. Those are extremely important. Also common foreign policy, we take similar decisions, we consult on issues that touch us vis-à-vis other people of the world. So those are mainly the issues that we look at. But the EAC is actually business-driven. For us it is a neighbouring environment for doing business, that's the principal priority.”

To what extent are commitments with third parties (e.g. with the EU, US etc) necessary for the implementation of regional integration schemes?

“There can be a force for good, but there can also be negative force, it depends on what the agenda is. Now our agenda is to develop East Africa and we want to develop it in particular direction. One of our main areas of concern is that we should be able to stop exporting raw materials, because take for example the three countries of Rwanda, Burundi and Uganda. Those are landlocked countries. Now the cost of sending raw material for export is expensive, whereas if we add value in the country that would enhance our income from those areas.

So as far as we concern industrialisation as a key, infrastructure is the key and being able to generate power. Those are the key ingredients of what we see as integration should look like and our partners in development should really focus on those areas, whatever will be contained in the EPAs.”

To what extent does/did the pace of the EPA-process affect your regional commitments/initiatives? (Conversely, to what extent do local/regional dynamics play a role?)

“We haven’t really seen how, because we’re still negotiating. I couldn’t be able to tell you what impact there will be. If we implement what we are negotiating now in good faith and people keep their commitments – the commitments they put on paper, the commitments they talked about in meetings – we can see that there will be an enhancement of regional integration as far as our 3th party partners are concerned. But sometimes this doesn’t happen or sometimes people say they will do certain things and they somehow lay back to our economy. But as far as we’re concerned in East-Africa we will integrate, with or without a third country.”

Will the signing of a North South FTA with the EU stimulate or hinder the South-South regional integration process?

“It depends on how you want to implement it. I think there is a conceptual misunderstanding about what economic partnerships agreements are going to do in as far as regional integration is concerned. We don’t know what is in the minds of the Europeans, but if what we have talked about is what we are going to implement, there is going to be no negative effect on regional integration of south, north-south, or east-west, because we are talking about doing certain things at different times. For example, one of the components that forms the key to concluding EPAs, is that they should be WTO-compatible. That means we will have to enter into a trade agreement with the Europeans which covers substantially all trade. That is 80 -90 %. That scares some countries. If for example we open our markets to competition between the developed north and the undeveloped south at 80-90% free trade, there will be a serious impact in the operations of our countries. People could be put out of work, or there will be cheaper things made in Italy and other places that would come to the markets in East Africa and other places and therefore we would be irrelevant in terms of production. However, what people need to focus on is that we have agreed on a phased arrangement. And I can only tell you of

what we in East Africa have agreed with the Europeans. We have agreed on immediate liberalisation of certain sectors of our economies. We have agreed on slow liberalisation from the 10th year to the 25th year on certain aspects of our economies. We also have no-go-areas, what we call the restricted list of sensitive products. Now for example we have been trading with the EU duty free and tax free on certain aspects of trade: pharmaceuticals, industrial inputs, industrial machinery, agricultural equipment. Those were already zero-rated before we even signed the EPAs/interim arrangement, so we told the Europeans that we will not be paying taxes on these items, so these went to the zero and immediate liberalisation. Now there are certain things that we have agreed on to be phased out from the 10th year to the 25th year at 10-25% duty. However we have also agreed that the European Community will help us to be able to trade with them and trade with the rest of the world. We have constraints. We have production constraints, we have standards constraints, we have infrastructure constraints, we have power constraints. But we will use the transition period to address those issues.”

To the extent that EPAs influence regional integration: do you consider this a positive or a negative influence? (What is the influence of interim agreements in this respect?)

“It will depend on how we implement of what we have agreed upon. If we implement what have agreed on, there will be a positive force.”

How and to what extent is regional integration in Africa stimulated (soft power) or enforced (hard power) by the EU in your region? Do you consider it a priority by the EU?

“*Enforced* is not an appropriate word to use because in the African region we already had our own regional economic communities, we had the SADC, COMESA, EAC. So you can’t say they are forcing regional integration. What has caused problems for us is the configuration of countries. The configuration of countries that has been proposed by the European Commission, does not tidy exactly, is not 100% the same as what was existing. Now we form two different entities, groups, conformed with different boundaries and stuff, so that is that negative element. So from that aspect there has been a problem. But as far as in enhancing, yes because the European Commission is also advancing the same idea: regional integration. And we think that they will help us. I’m sure that we’ll resolve the issue of the boundaries. For example in East-Africa we’re very concerned about ESA. Because if we went in ESA, which at that time would have left out Tanzania, we looked at the possibility of the EAC collapsing under the weight of this, now that we have build it up to this level. We are probably one of the most advanced groups. No other region has reached this level of ambition in terms of regional integration. Now do you go and dismantle what is existing in order to create a new one. It’s like building a house and breaking it up because you want to build another house group.”

To what extent are there divergent views on how EPA's can strengthen regional integration between the members of this regional initiative?

“As far as the EAC is concerned some people have expressed the view that it's better to belong to a bigger organisation. Yes, we already agreed that it's better to belong to a bigger organisation, however, do you belong to it as an individual or as a group? Some of us argue that there's no harm in belonging to the bigger group as a group. Why do you want to be there as yourself rather than us as full group?”

Is your region able to speak with one voice on this question towards the EC?

“Yes, we have a common position, we speak with one voice, because this is really what is in the best interest of East Africa.”

How divergent are the views on this question between your region and the EC?

“Well, the EC, some members of the EC were disappointed that the EAC decided to sign a separate EPA vis-à-vis ESA countries. However I think we should go for it –if EPAs are good for us than they should listen to our arguments also. Because we have a point, it's not that we don't have a point.”

To what extent has your country been involved in the formal decision-making process of monitoring regional integration?

“We are very active, our government, our president is a firm believer of bigger trading units. He belongs to the group of people that think that Africa should actually be one unit. Because countries, ok they may be there, but they are not a creation of Africa. You know where they started.”

To what extent have your country's priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision-making process?

“We've been very active members in the negotiations. We take part in meetings, we shape policy and decisions.”

To what extent have your region's priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision-making process?

“We are still negotiating, we have not yet concluded. In fact we were in a rush to become WTO-compatible so that we didn't break up trade at the 31st of December. We haven't quite gotten there because we have not concluded the negotiations so I can't give you a concrete answer on this particular question because negotiations are still ongoing. So we don't know what the final document will look like. But if we go by the drafts we have exchanged, then it will be positive.”

How do you value the role the EC is playing in the EPA process?

“Positive. It’s negotiating you know, everybody negotiates the best deal for themselves, so the role of the EC is the role for themselves, not for us. But we are negotiating in good faith. That’s what I would really like to say.”

What are the main EU mechanisms for supporting your regional integration scheme (political, technical, financial, studies...)?

“Our ambition is to be able to raise our standards in our products to meet European standards. Because the standards are very high and they keep on changing. So it is a constraint for us. Many of our products cannot meet those standards and we hope that the EC will help us to address that issue. We hope that EC will help us with infrastructural development, because for us, to be competitive in a globalised market we must overcome these constraints, we have a lot of bottlenecks in our trade with the rest of the world en we have to address them and we hope our partners will address those issues.”

To what extent would an EPA help developing a regional market?

“If an EPA addresses the constraints I’m talking about. I mean a regional market requires good roads, good rails... doing away all those various documentations people have to go through when you go from one country to another country. I think EPAs would help that situation.”

What would be the influence of an EPA on the intra regional trade barriers (trade diversion / creation)?

“There will be trade creation because if you take for example EAC, as soon as we agreed on a CU - and EPAs intent to become a CU anyway - trade rose to the ceiling, it was unbelievable what, how, where we could trade with each other. We have been living with each other for a very long time and now, when we lift up the barriers among ourselves, then trade floated. You see, there’s a lot of trade between Africans except that it’s not recorded, people carry, initial something across the border and take it to the other country and back and for... but when you lift the restrictions than actually all that trade can be documented and it will be shown in the records as a positive development. So since EPAs intend to do away with all those barriers, restrictions, it should be a good force for improvement and development of our trade.”

To what extent an EPA would address supply side constraints in your region?

“I already answered: it depends on the commitments and the implementation.”

To what extent an EPA would accelerate the implementation of regional policies?

“What do you make policies for? You make policies for developing your people, whether it is foreign policy, whether it is... and trade is the driving force of all this. It puts money into the pocket of people,

it gives them employment... If you are integrating regionally in trade, it means that all other policies will also get pushed for the purpose of developing the area.”

To what extent an EPA could contribute to a rationalisation of the overlapping memberships?

“The overlapping memberships don’t have to be rationalised. I think eventually overlapping memberships will die away because there will be no need. If EPA-groupings develop and become consolidated then there will be no need of rationalising overlapping memberships. For example we are four groups – four or five it depends on whether you want to call EAC a separate group. Let’s consider that EAC becomes a separate group and stays a separate group, so we have five groups in Africa. Now what we want to do is harmonise our EPA arrangements with the EC. We’ll try and minimise the differences between SADC; EAC and COMESA so that there will be no need for belonging to another group because you harmonised it. In ESA SADC, EAC and COMESA have already agreed that we should harmonise as much as possible harmonise. Now if we harmonise there is no need for belonging to ESA or belong to SADC because you have harmonised. This quarrel about whether you are in an ESA-, SADC- or EAC-EPA is really a temporary matter. Once we have a CET that is identical all the way from Cairo to Cape Town, the existing EPA configurations will become irrelevant.”

What would be the influence of an EPA on non-tariff barriers within a region?

“We are trying to do away with those NTB’s, they are mentioned in the EPA and the ambition is to get rid of them so that will be lifted.”

What would be the influence of an EPA on trade barriers between your region and non-member neighbouring countries?

“That’s what I just said, that we will harmonise. In the meantime it’s not dangerous, because the objective is known. So you are not going to restrict trade between Congo and Uganda because they belong to a different EPA configuration. The whole idea is to make trade flow across the region and across the EPA barriers. The barriers are imaginary lines on the map.”

How compatible is EPA with the continental integration process the AU has in mind?

“The AU would have loved to have a common EPA for the whole of Africa. That would have eased the matters for them. We have ended up with five different groups, but the objective -and this is the line being pushed by the AU - is that we shall try and narrow the gaps between the EPAs of the different groups so that all African countries can trade like if they belong to the same EPA.”

A sustainability impact assessment of PWC by order of the EC states regional strategies of the EC must take into account the views of the following stakeholders within the ACP countries. To what extent the EC is doing so?

“Well, not to that extent. And I don’t want to say the blame goes to the EU. I think the blame can be assigned to the structure of negotiations. The structure was not followed to the letter. The structure was that there should be a national negotiating forum for every country. Then there should be a regional negotiating forum encompassing the group of countries that will form a single EPA. Now at the national level all these organisations were supposed to participate. In some countries they didn’t participate actively, in other countries they didn’t participate even in a minor way, in other countries they didn’t take the matter seriously that they needed to participate. Now when we are about to conclude EPAs, suddenly they wake up and say ‘oh you didn’t involve us’ we say ‘yeah, but you were invited to come to the meetings and you didn’t come, you didn’t think that was appropriate or important’.

So you could not just blame the EC. Now, ultimately what you can see is that they were not adequately involved in the negotiations. So it’s an issue for us and for the EC. We will have to address their concerns and their interests. But some of these organisations like companies, industry, governments, banks, ports, customs: those are beneficiaries of an EPA. Now it’s the trade unions, the farmers, the environmental and social NGO’s that could be adversely affected. So the first category of groups are actually beneficiaries of the EPA.

Since governments are responsible to their people, we have to see how we address the concerns of those other groups, in order to make them feel that this whole negotiated agreement was for their own good as well. That’s where the EU has to help us with development capital that will address the concerns for those other groups so that they feel that EPAs have not come to be a negative force.”

There are several EPA scenarios in Eastern Africa:

- **two EPAs (EAC and other ESA countries)**
- **two EPAs and GSP/EBA for the other countries**
- **one EPA at the level of ESA?**

Which scenario do you consider most likely and which one most preferable?

“Most likely are EAC and ESA. What we are trying to do with EAC and ESA is to ensure that we’re almost identical in the documents we conclude. Why do we want to do that, when we don’t want to break up the ESA group? Because there are advantages of not doing so. There are also serious concerns why we feel that we should not break the group. There are the Island countries of Madagascar, Comoros, Seychelles and Mauritius, where do you put them? They’re so out, they’re on their own. Then there are countries, for example if you look at Malawi, Zambia. They don’t belong to SADC, they belong to ESA. Now if they are not part of the whole, where do they fit in? Then you have crisis countries like Eritrea, Ethiopia, Somalia and to some extents Sudan, what group would they

fit in to? That's why we are trying to ensure that what we have concluded as East Africa is shared with the other members, so that probably we can have an identical EPA. Now if we have an identical EPA we as EAC we go into the ESA-EPA as a country, not as Uganda, Rwanda and Burundi, but as one group, East-Africa. Because that is really our ambition. Eventually we will be one country. So since we have this ambition we should begin to make preparations or beginning to conclude arrangements that fit our ambition of the common market.”

Bijlage 13. Interview met Rwandese diplomaat

(Indien de lezer dit wenst, kan de registratie van dit interview opgevraagd worden.)

« En Afrique nous avons nos programmes d'intégration régional qui compte tenu du voie de développement dans notre région et qui exige que nous soyons unis en vue de pouvoir affronter les défis de développement. Parce que quand on est uni on peut agrandir notre marché et nos capacités et aussi on peut attirer les investissements extérieurs, parce qu'on est un grand marché quand on est ensemble. Alors sa suscite une pouvoir d'attirer des investisseurs extérieurs. Et donc c'est pourquoi les APEs, dans ses programmes d'intégration régional, ils ont un rôle très important parce que selon que les négociations ont été mené, il est prévu que les APEs vont soutenir justement le processus d'intégration régional en apportant entre autre des soutiens financiers, des ressources additionnels - donc additionnel par rapport au Fond Européen de Développement habituel. Pour appuyer l'intégration régionale, il doit y avoir aussi des ressources additionnelles en vue de pouvoir financer certains programmes de développement. »

« Les aspects qui nous intéressent particulièrement c'est surtout le développement des infrastructures. L'Europe veut que l'Afrique ouvre ses marchés, mais l'Afrique pour l'instant n'a presque rien à fournir au marché Européen. Alors on dit: il faut d'abord développer nos capacités pour pouvoir aussi être compétitif et exporter quelque chose sur le marché Européen. »

« Autre chose c'est le financement, donc les fonds additionnel pour développer les infrastructures, parce qu'on ne peut pas développer notre commerce sans développer les infrastructures parce que c'est un facteur important pour le développement des commerces : d'abord au niveau régional et puis pour développer les capacités des pays Africains aussi à exporter vers l'Europe. »

« Donc c'est pourquoi l'intégration régionale en Afrique est liée avec les APEs parce qu'on a besoin de ces fonds en vue de pouvoir soutenir le développement des infrastructures dans notre région. Aussi pour soutenir et apporter des capacités de compétitivité de notre production et aussi pour apporter une assistance technique en vue de pouvoir répondre à certaines exigences de libéralisation. En vue de par exemple pouvoir exporter les produits qui répondent aux normes Européens. »

Quelle initiative régionale est-ce que vous considérez comme la plus intéressante ?

« Chez nous effectivement en Afrique il y a une multitude d'organisations sous-régionales. Il y a EAC, il y a COMESA, il y a SADC, il y a CAC (Communauté des pays 'd Afrique Central). Mais concrètement pour le Rwanda c'est surtout EAC qui nous intéresse le plus, parce que là, c'est en termes des avantages économiques. Parce que le Rwanda est un pays enclavé, sans accès à la mer,

donc nous souffrons beaucoup de cet enclavement. Alors l'intégration régionale dans laquelle se trouve l'Uganda, le Kenya, le Tanzanie, le Rwanda, le Burundi, ca nous donne une solution à notre problème. Parce qu'on a directement accès à la mer. C'est une entité unique avec l'accès à la mer parce que tous nos importations et nos exportations s'effectue par le port de Mombasa, le port de Dar Es Salaam. Donc c'est la raison pour laquelle nous donnons plus de valeur, de priorité à l'intégration régionale sous EAC. Aussi parce qu'on est en train de mettre en place des mécanismes des éliminations des tarifs, de création d'une monnaie unique, de création d'un marché commun et en définitif de création d'un état unique. Donc l'intégration politique c'est l'objectif final. »

Est-ce que le processus des APEs influence cette préférence ?

« Aussi, mais ce ne sont pas les APEs qui ont exigé ce processus d'intégration régionale. Donc ca nous intéresse aussi parce que on a besoin également de développer nos infrastructures, on a besoin de développer nos capacités, on a besoin d'avoir une formation en vue de pouvoir nous organiser dans notre union à l'exemple de l'UE. Donc nous avons besoin de cette expérience et il y a des clauses dans les APEs que nous avons négociés, qui viennent justement aux points de nos attentes d'assistance. »

How much is regional economic integration a priority for your country?

« C'est une priorité comme je t'ai expliqué. Le Rwanda est un pays enclavé donc l'intégration économique régionale au sein de l'EAC, c'est une priorité, parce que ca répond justement à notre problèmes. »

Et quels aspects de l'intégration régionale sont les plus importants ?

« Je te l'avais dit tout à l'heure. Je vais t'expliquer les phases de notre intégration. D'abord on est on train de finaliser les mécanismes de mis en place d'une union douanière qui sera effective à partir du mois de juin 2009. Ca veut dire qu'il y aura la libre circulation des biens, donc sans tarif. C'est-à-dire que nous aurons une politique commune aux matières de tarifs. Si on a les importations qui viennent de l'UE ou de la Chine, on aura un même tarif douanier pour tous les pays. La deuxième étape ce sera le marché commun avec la libre circulation des personnes et des services et on aura une politique commune qui gère cet ensemble. Ca sera réalisé en 2010. Et la troisième étape ca sera l'union monétaire, ca sera réalisé en 2012. Ca demande une politique commune aux matières de macro-économie. En 2013 on pourra passer à l'intégration politique. »

Dans quelle mesure est-ce que des engagements avec l'UE sont nécessaires pour l'implémentation des schémas d'intégration régionale ?

« Les APE c'est quoi? C'est que l'UE nous demande de libéraliser nos marchés. Et comme ça l'UE peut exporter ses produits, ses services, vers l'Afrique, sans contraintes. Alors nous, l'Afrique, les pays Africaines, on dit à l'UE : d'accord, on a besoin aussi d'accéder à votre marché. Ce n'est pas

parce que l'UE veut accéder en Afrique; nous aussi voulons accéder au marché de l'UE. Mais l'Afrique est on continuation de développement générale, donc nous on dit : d'accord, nous sommes favorable à la libéralisation mais aidez nous d'abord à développer en vue de pouvoir être à l'hauteur de pouvoir être compétitif. Les échanges ça suppose les deux sens : les échanges vers l'Afrique et les échanges vers l'Europe. Alors les APEs, c'est la qu'ils doivent intervenir. Et les Européens, dans le cas des négociations, ils sont d'accord, ils se sont engagés à développer les secteurs en vue de pouvoir justement libéraliser ces secteurs après leur développement. On est en train de négocier un calendrier de libéralisation et pour certains secteurs le calendrier peut excéder déjà 25 ans, mais il y a d'autres ou on peut déjà libéraliser. Mais ça dépendra pour certains secteurs de quels moyens l'UE aura mis à notre disposition pour développer ce secteur. Le résultat sur terrain c'est ce qu'on appelle les références de développement sur lesquelles on se base pour évaluer si ce secteur est suffisamment développé en vue de pouvoir le libéraliser. Alors l'UE s'est engagée. Par exemple en termes de développement du commerce il y a les fonds qu'on appelle Aid for Trade. Il y a des fonds qui sont libérés par les états membres en vue de pouvoir renflouer justement ce fond qui est destiné à l'aide au commerce à l'Afrique en vue de pouvoir accélérer le développement des infrastructure, de nos capacités de production dans des secteurs en vue de pouvoir accéder à la libéralisation, à libéraliser les divers secteurs assez rapidement. Donc l'UE s'engage et nous on s'engage, mais la rapidité de libéralisation dépendra de l'efficacité de l'aide au commerce de l'UE à l'Afrique. Ca ne suffit pas seulement de donner l'aide financière, il faut aussi apporter l'assistance technique, la formation aux Africains qui vont être des acteurs sur le terrain. »

Dans quelle mesure est-ce que le processus des APEs touche vos engagements régionaux ?

« Il y une question actuelle qui s'oppose. Un bon nombre des pays Africains appartient à des organisations différentes. Dans le cas des négociations des APEs, ça empreint certaine discordances. Parce que si le Rwanda par exemple appartient à EAC et en même temps il appartient à COMESA et en même temps à SADC, dans le cas des négociations des APEs ça devient incompatible. Parce que d'un coté vous négociez avec l'UE une chose et des autres pays négocient une autre chose tout à fait contraire dans une autre organisation alors que c'est le même pays qui doit justement respecter les engagements pris par l'UE dans une organisation et dans un autre. Alors un moment donné, ça coince, ça devient impossible, alors c'est pourquoi ils recommandent maintenant au sein de nous, au sein du COMESA, de la SADC, au sein de EAC, nous sommes en train de voir comment on peut harmoniser notre offre. On voudrait faire une offre commune à l'UE, comme ça il n'y aura pas d'incompabilité. C'est la façon de pouvoir résoudre ce problème d'incompabilité. »

Est-ce que la signature d'un accord de libre-échange nord sud avec l'UE stimulera ou fera obstacle au processus d'intégration régionale sud sud ?

« C'est une chose que nous sommes encore en train de discuter avec l'UE, mais le courant passe très difficilement. Parce que il y a une clause que l'UE exige et il y tient fermement. Une fois les APEs sont signés avec les pays d'Afrique, l'UE exige si nous négocions un autre accord avec d'autres pays on a l'obligation de donner à l'UE les mêmes avantages. Alors, dans ces conditions ça ne vaudra plus la peine alors de coopérer, de négocier des accords avec d'autres partenaires en voie de développement. Donc ce qui signifie que les APE dans ce sens, ça ne sera pas vraiment à la faveur de la coopération sud sud. »

Dans le cas où les accords intérimaires influencent l'intégration régionale: considérez-vous ceci une influence positive ou négative ?

« C'est les deux. Donc c'est une influence positive dans ce sens que si on ne signe pas les APEs intérimaires, il n'y aura pas un accès préférentiel au marché Européen, alors cet accord intérimaire a été une solution transitoire pour nous aider à continuer à faire les échanges avec l'UE sans tout à la fois souffrir de l'accord général qui régit les échanges sans préférences, surtout pour les pays en voie de développement. »

« Mais ça influence négativement dans ce sens que il ya des pays qui n'ont pas encore signés. Alors maintenant l'UE utilise les accords signés comme référence dans les futures négociations avec les pays qui n'ont pas encore signé ces accords. Donc maintenant on négocie en voie dispersé à quelque sorte. Donc ça c'est une influence négative. Donc on aurait du adopter les positions communes et signé la même chose au lieu de signer un accord intérimaire. Pour pouvoir maintenir cette cohésion, cette union, nous aurions du défendre nos intérêts ensemble. Maintenant on est sur voie dispersé et l'UE a profité pour brandir les accords déjà signés aux autres pays qui n'ont pas encore signés. »

Comment et dans quelle mesure l'intégration régionale en Afrique est-elle stimulée ou imposée par l'EU dans votre région ?

« Mon point de vue c'est que l'UE plutôt essaie de forcer les pays Africains à libéraliser le plus tôt possible et ça ce n'est pas dans l'avantage des pays Africains, on voudrait bien libéraliser, mais on voudrait libéraliser après avoir développé nos capacités. Et nous on dit à l'UE : aidez-nous à développer nos capacités et alors on va libéraliser. Et l'UE accepte le principe, mais je ne suis pas sûre la mise en œuvre de ces engagements va être aussi rapide et aussi efficace pour qu'on puisse répondre à cette libéralisation assez rapide. Le résultat pourrait donc être très négatif sur le terrain. C'est ça notre préoccupation. »

Est-ce que vous pensez que l'intégration régionale en Afrique est une priorité pour l'UE ?

« C'est un avantage oui, parce que si l'UE signe un APE avec chaque pays séparément ce n'est pas dans son intérêt mais quand elle signe avec une organisation régionale c'est d'abord plus facile de négocier. Deuxième élément c'est que l'UE peut accéder à un marché plus grand, donc bénéficier des avantages d'un marché de toute une organisation. Et puis, un troisième élément à signaler c'est que les organisations régionales ont des structures, des mécanismes de gestion de faciliter à l'UE. S'il faut par exemple libérer les fonds pour le soutien des infrastructures en Afrique, il faut qu'il y ait un mécanisme régional qui gère ces fonds et qui peut adopter une politique en matières communes et en matière d'infrastructure. Ce mécanisme doit canaliser ces fonds et apporter le résultat sur le terrain dans chaque pays. Donc l'intégration régionale est favorable à l'UE parce que c'est plus facile d'accéder au marché, c'est plus facile de négocier, c'est plus facile de gérer les fonds et les aides qui sont offerts dans le cadre des APEs."

Est-ce que les points de vue des membres de l'EAC au sujet de l'influence des APE sur l'intégration régionale sont divergents ?

« Jusqu'à présent nous avons des points de vue communs. Nos exigences, nos positions vis-à-vis de l'UE sont communes. Nous les défendons ensemble et nous adoptons des stratégies de négociations ensemble et nous défendons nos positions ensemble. Il n'y a pas de divergences jusqu'à aujourd'hui. »

Et entre votre organisation et l'UE ? Est-ce que là il y a des divergences au sujet de l'influence des APE sur l'intégration régionale ?

« Les divergences, c'est le même partout. C'est en termes de développement économique. Donc l'UE veut l'accès au marché et nous on dit 'vous voulez accéder à notre marché ? Développez nos capacités, développez notre compétitivité, aidez nous aussi à pouvoir fournir quelque chose sur le marché Européen. Sinon les entreprises européennes vont purement et simplement englober nos efforts, nos entreprises locales. Alors il faut développer, et là il y a une certaine divergence. Parce que nous, les Africaines on a des attentes vis-à-vis l'UE. »

Quelle est l'opinion de l'UE sur le fait que l'EAC a signé un accord intérimaire ?

« L'UE aurait préféré signer des accords avec une grande identité régionale, mais dans l'état où nous sommes, nos intérêts ne sont pas les mêmes. En Afrique, notre niveau de développement n'est pas le même, il y a des moins avancés que d'autres. Alors dans ce cadre il est difficile de dire ensemble on va signer la même chose avec l'UE. Chaque pays a ses spécificités et chaque région ses spécificités. Dans notre région, on se met d'accord sur une offre commune. Chaque pays garde ses produits sensibles à libéraliser à long terme ou bien à ne jamais libéraliser, on ne sait pas, mais il faut absolument qu'au moins on met une offre commune à offrir à l'UE. C'est une solution intermédiaire qu'on offre maintenant à l'UE. »

Est- ce que vous trouvez que votre pays a été impliqué dans le processus de faire des décisions sur l'intégration régionale?

« Il faut comprendre que le Rwanda a adhéré à l'EAC l'année passée donc, au premier juillet 2007, alors pour te dire qu'on a pas été impliqué du départ. Depuis que nous sommes adhérent, on joue un rôle très actif dans les organes de décisions. Et nous adhérons à ce qui a été décidé avant. Donc nous adhérons aux principes de bases, à la constitution de l'EAC. »

Dans quelle mesure est-ce que les priorités de votre pays par rapport à l'intégration régionale et les APEs ont été prises en compte pendant le processus décisionnel des APEs ?

"Généralement *nos priorités ont été pris en compte*. Mais les négociations continuent. On a signé un accord intérimaire, dans lequel nous avons jusque pu pouvoir sauver nos intérêts en matière de développement, d'échange commercial avec l'UE. Si on n'était pas satisfait on n'aurait pas signé l'accord intérimaire. Mais pour d'autres secteurs, que nous n'avons pas encore finalisé, comme l'agriculture, comme le commerce des services, comme la pêche... Alors je voulais dire qu'à ce stade là nos priorités ont été prises en compte dans le cas de l'accord intérimaire. Les secteurs à négocier qui reste, on doit toujours continuer à défendre nos intérêts. Jusque à présent c'est une demi-réponse que je peux te donner, parce que les négociations continuent. »

Comment est-ce que vous évaluez le rôle que l'UE joue dans votre région au sujet des APEs et l'intégration régionale?

"Je dirais que nous apprécions le rôle de l'UE dans le développement de notre région, parce qu'il faut reconnaître que l'UE fait beaucoup de choses pour le développement de nos pays, et qu'elle est vraiment favorable à l'intégration régionale et à faciliter ce processus. Elle fait beaucoup et elle donne des appuis financiers. C'est une appréciation, j'apprécie le rôle de l'UE dans l'Afrique, dans chaque pays séparément et dans le cas de notre intégration régionale en général. »

Quels sont les mécanismes de l'UE pour soutenir votre schéma d'intégration régionale ?

« C'est la combinaison de tout ça. Donc il faut qu'il y ait une volonté politique de mobiliser des pays membres d'abord à céder une partie de leur budget pour le fond d'aide aux commerces qui a été mis en place pour soutenir justement ce processus d'intégration régionale et le développement de nos entreprises, nos infrastructures et nos capacités. Donc c'est une combinaison de beaucoup de facteurs : politique, technique, financier... C'est tout un ensemble. »

Est-ce que les APE sont compatibles avec l'intégration continentale que l'UA poursuit ?

« Oui c'est compatible. A mon avis il n'y a pas d'incompatibilité parce que c'est la volonté des deux parties. L'UE a d'autres objectives que l'UA, mais finalement ils veulent intégrer le continent africain. Mais l'UE dans le cas des APEs il nous encourage aussi à atteindre cette intégration régionale la plus globale possible. Et la plus global c'est l'UA. Donc il y a une convergence d'idée entre l'UE et l'UA

parce que c'est la volonté des deux parties d'intégrer le continent africain. Mais l'incompatibilité existe dans les négociations, c'est vrai qu'il y a des difficultés de voir la même chose, de voir des points de vues commun sur la même chose, sur le voie, le moyen d'y parvenir. C'est là que nous avons certaines difficultés avec l'UE. »

Comment est-ce que les APEs peuvent stimuler le développement d'un marché régional ?

« Si dans les APE on se convient de développer nos capacités en vue d'abord de pouvoir exporter sur le marché européen. Avant d'exporter sur le marché européen nous devons avoir résolu nos problèmes internes de développer les entreprises, les infrastructures, les capacités. »

Vous dites que les APEs peuvent avoir une influence positive, mais est-ce que vous croyez qu'ils vont aider ?

« Oui ça peut aider mais on n'est pas sûr que ça va aider. Comme je t'ai dit ça dépendra des engagements de l'UE et comment l'UE va mettre en œuvre ses engagements. Et la chance y est bien sûr parce que j'ai l'impression qu'on ne peut pas être trop négatif chaque fois. Il faut accepter que l'UE est un autre partenaire de longue date. L'UE a fait beaucoup pour le développement de l'Afrique, et s'il s'engage on a vraiment une raison de dire que ce les APEs vont nous aider. »

Comment est-ce que les APE peuvent contribuer à une rationalisation de la double appartenance?

“Les doubles appartenances risquent d'imprimer des incompatibilités. Dans le cas des négociations des APEs, ça empreint certaines discordances. Quand on prend des engagements vis-à-vis l'Europe ici, on doit les respecter là bas. C'est ça justement, les APEs vont nous aider justement à résoudre le problème. Parce qu'on dit, même si on appartient à des organisations sous-régionaux différents, selon nos intérêts nationaux, on peut résoudre le problème d'incompatibilité. Il y aura des difficultés de respecter les engagements prises dans plusieurs organisations vis-à-vis l'UE. Alors nous sommes en train d'harmoniser pour fournir à l'UE une offre d'accès au marché commune, tout en gardant le strict minimum de nos spécificités, de nos secteurs que nous voudrions protéger en vue de pouvoir les développer et les libéraliser une fois qu'ils seront vraiment compétitif. C'est la solution que nous devons adopter.”

Dans quelle mesure est-ce que les APEs vont influencer les restrictions au commerce non-tarifaires ?

« La solution c'est soit de les supprimer, soit de nous aider à répondre à ces normes. Parce qu'il y a des normes, des mécanismes qui ont été mis en place et qui offrent des difficultés vraiment énormes à satisfaire. Alors notre exigence c'est de nous aider à répondre à développer nos capacités à répondre à ces exigences. L'avantage c'est qu'on aura développer aussi nos capacités à pouvoir satisfaire aux normes et standards internationaux. »

Qu'est-ce qu'il y aura l'influence d'un APE sur les barrières entre votre région et des pays voisins qui ne sont pas membre de l'EAC?

« Dans le cas des APEs il y a une clause qui dit que tous ce qu'on offre à des autres pays non-signataire des APEs, on doit offrir exactement la même chose à l'UE. Et c'est peut-être la qu'il y aura le renforcement de barrières. Et il y aurait une incompatibilité, si par exemple SADC signe un accord avec l'UE et l'EAC signe un autre accord avec l'UE, on ne peut pas importer quelque chose de la SADC vers l'EAC pour pouvoir l'exporter encore une fois vers l'UE. Il y aura des difficultés de ce qu'on appelle les règles d'origine. Dans ces conditions les échanges entre les régions seront réduits ou au moins il y aura en tous cas beaucoup de barrières. »

Dans quelle mesure est-ce que l'UE tient compte des vues des intéressés suivants dans votre région ?

« Je ne pense pas que les acteurs non-étatiques dans mon pays ont été suffisamment impliqués. Mais c'est vraiment nécessaire. Je pense qu'on devrait donner beaucoup plus d'attention à la participation de ces acteurs aux négociations. Parce qu'on négocie pour le peuple que nous représentons et le peuple justement doit aussi être représenté à divers niveaux. Il faut qu'il y ait une diversification d'opinion. »

Et c'est la responsabilité de qui ?

« C'est la responsabilité des deux parties. Parce que nous devons avoir cette volonté politique d'impliquer ces acteurs non étatiques dans le processus de négociations pour qu'ils suivent, pour qu'ils informent le peuple au fur et à mesure. Mais aussi il y a la responsabilité de l'UE qui doit financer ce forum de sensibilisation, qui doit mettre en place des mécanismes, donc un fond pour faciliter les déplacements, le séjour, pour que ces acteurs - ou bien aux représentants de ces acteurs - puissent suivre les négociations partout. Donc ce n'est pas évident.»

Il y a plusieurs scénarios en Afrique Orientale. Quel scénario est-ce que vous considérez le plus probable et lequel le plus préférable ?

"Donc, l'idéal pour nous c'est bien sur aboutir à un accord global qui est signé dans le cadre d'ESA. C'est le seul accord qui pourrait consolider nos positions et qui pourrait répondre beaucoup plus à nos attentes vis-à-vis l'UE, parce que quand nous négocions dans un groupe régional uni, nous avons des positions communes et nous les défendons ensemble, et nous avons une force de négociation. Quand nous négocions en petites entités, en n'a pas une force de négociation aussi grande que quand on négocie en groupe régional. Donc c'est pourquoi notre intérêt c'est de rester uni, rester solidaire et avoir des positions communes que nous défendons ensemble. Mais si nous signons en ordre dispersé, comme on a signé l'accord intérimaire, je ne pense pas qu'on pourra tirer le maximum des avantages de ces APEs. Donc nous avons intérêt à rester uni jusqu'à la signature de l'accord globale. »

Bijlage 14. Interview met Soedanese diplomaat

(Indien de lezer dit wenst, kan de registratie van dit interview opgevraagd worden.)

Which regional integration initiative do you value as most favourite for your country?

“I can reply with COMESA. But also other initiatives are important, like we have an initiative called NEPAD for the whole of Africa. Also we have the horn of Africa strategy that we are now negotiating with the EU. That’s an ambitious initiative with a wide scope. It’s between Kenya, Eritrea, Djibouti, Sudan, Uganda, Ethiopia and Somalia. This initiative can answer all the concerns of the region in terms of development.”

Why? Does the EPA process play a role in your preference?

“I believe COMESA is one of the regional initiatives that should be encouraged. It is supported by the EU and has a huge packet of funds to implement projects within the region. It’s an established organisation from where we can start our regional integration. I fully support the existence of the COMESA, despite that some factions took place, some fragmentation within the region of ESA.”

How much is regional economic integration a priority for your country?

“The EU is an important partner in the region. If you compare with other international organisations or even with other countries like the US or China, you find out that the EU looks to the problems within the regions from a perspective of development. They address the root causes of the problems in a deep way.”

What aspects of regional integration are most important?

“Infrastructure and market access. Market access is a very important element for regional integration. But if you want smooth and flexible market access, you have to furnish you with infrastructure. Then of course there are the barriers of trade like rules of origin. The European Union and especially DG development and Michel see that the African countries and regions first have to set up infrastructure. And I think this logic is ok. Of course we also need our products to be competitive for the European market. But the market access needs to be surrounded with infrastructure. I’m sure that regional trade integration will be a success model for Africa.”

To what extent are commitments with third parties necessary for the implementation of regional integration schemes?

“This is the challenge here. If we talk about commitments in terms of financial resources, there is a problem. Not in terms of funding as you know that the EU is the first Aid donor in the world. It gives almost 53% of the ODA within the whole globe. But there is a very slow, complicated, sophisticated

and low dispersion, and it takes a lot of time if they want to implement projects. But the EU has a vision towards what they would like to do, they know that what are the problems and they make a diagnosis in a very good way. You cannot find this everywhere. The US strategy towards the horn of Africa problems is different, they are looking for terrorism, fighting against terrorism, they don't look for the root causes. They have an initiative but it's not applicable to what the region needs. But the EU they know, for example to fight terrorism, you have first to address the problem of the region."

To what extent does/did the pace of the EPA-process affect your regional commitments/initiatives?

"The chief negotiators from the Europeans side negotiated with our region and reached an agreement for some issues, for instance they commit themselves to meet the adjustment costs because we are going to lose taxes, tariffs, customs... and this has to be compensated. The EU committed themselves to compensate the adjustment costs to address the economic effect of the EPA. This is one. Number two, they also promised to give aid for trade, this is 2 billion or something like that, one billion from the member states, and one billion from the EC. But there is some discussion and debate on this. For the negotiators of my region the development dimension is the cornerstone of the EPA. I think in September the EC agreed about this development matrix, but part of it, it had to be restructured. When they came to the negotiations in November, they said that they were not going to put this development matrix within the text of the agreement. Our side rejected this and said that they had to commit themselves to put this development matrix within the text. So they reached some compromise and put it in an annex, but the EC said that it's not a legally binding document. This is one of the problems. Then, at the end of November there was a meeting with all the regions and especially the ESA, and then the EU tried to exert pressure on some countries in the Indian Ocean because most of the economies or companies there are owned by the Europeans. The EU gave them an intensive: they said that they would give them additional sugar quota to make them sign the interim agreement. These divisions or fragmentation happened since august 2007. But at that time it was very small and nothing more than rumours. But it became reality in November. When the EU proposed interim agreements countries just looked for their own interest and left the solidarity and unity behind them. In November the region has been divided in four components: the EAC, the Indian Ocean, the Horn of Africa, and southern Africa. Of course this affects not only the regional integration, but also the solidarity and the unity of the ACP as a whole. But the horn of Africa doesn't sign the interim agreement, we need a full EPA by the end of this year."

Will the signing of a North South FTA with the EU stimulate or hinder the South-South regional integration process?

"The EU were targeted in the WTO and also in the Doha Round by other non-ACP countries. They accused the EU because they think the EU disturbed trade by giving preferences to the ACPs. So the

EU looked into the other side, they think that if there is no fulfilment of the Doha negotiations or the WTO, you have to go on the lines of FTAs. Of course the EU also target the African markets: for raw materials and bringing their own products. But they are not like the Chinese. This is very important because the Chinese are now creeping into Africa, in my country they are dominant in many things. The NS FTA will not affect SS cooperation, it will encourage SS cooperation. Now there is a very serious discussion among the ACP countries to strategise their positions towards SS cooperation. If you look at the content of Cotonou it is a unique model for the NS and SS cooperation. But I think it is high time the EU keeps on supporting unity and doesn't leave these countries or this group fragmented by looking after their interest in trade or their market. But I'm sure that the EU is not neglecting this."

To the extent that EPAs influence regional integration: do you consider this a positive or a negative influence?

"It can be positive. Because the EU is now looking for alternatives to retain the concept of regional integration by assessing the situation in every region. Now for example we are in the process of this horn of Africa Initiative. So this is faster than the development dimension within the EPA. I am fully confident that the countries and the European Parliament are not sitting without saying anything. They won't let the region collapse. And this is why the EU changed their tactics. They commit themselves, even Peter Mandelson. Because some member states and the parliament are against this rushing to sign an EPA and they affect the European commission. So instead of having a full EPA they send interim agreement as a compromise because they would not like to rush."

How and to what extent is regional integration in Africa stimulated (soft power) or enforced (hard power) by the EU in your region? Do you consider it a priority by the EU?

"The principals of Cotonou are ownership, equal partners, development and all of this. This partnership exists for almost 30 years between the south and the north. Nowhere in the world you can find such a model like this. It is one of the potentials, But many Europeans and ACPs do not make a very deep analysis of this and the result is that we are no equal partners. The EU is not like the Chinese, but at the end the Chinese find a gap and come to Africa."

To what extent are there divergent views on how EPA's can strengthen regional integration between the members of this regional initiative?

"We are still in the COMESA, even our ambassador now went to Zambia for a COMESA meeting, we are not out of COMESA, we are committed to it. And now even this Horn of Africa initiative, the programs have to be implemented by COMESA and IGAD. So the EU is still in the region, represented by these two organisations, because both are funded by the EU. If we are losing this EPA, we will go with the IGAD to the COMESA and we'll implement the Horn of Africa initiative. This initiative will cover all the aspects of EPA within the region of the Horn of Africa."

Is your region able to speak with one voice on this question towards the EC?

“We have to maintain the region as one, despite this fragmentation. Now there are voices that we will unify our voice towards negotiating with the EU. There is still some *solidarity and unity* left, it shook up for a while, but I think it’s going to maintain.”

How divergent are the views on this question between your region and the EC?

“I think the EC and COMESA are having the same visions towards how to make this regional integration a success and to be on the ground. They have the same objectives.”

To what extent have your country’s priorities in relation to regional integration and EPAs been taken into account during the EPA decision-making process?

“We have two kinds of priorities: within the country and within the region. The projects and programs inside the country are also important because you cannot establish regional integration without development within the country. Our country strategy paper is taken into consideration. Our main priority is also what the EU thinks: rural development. When we look at our priority within the region we started to think about the needs for regional integration, and the EU came and say they have the same priority. Sometimes they make some amendments here and here but all in all our priority it is in line with what the EU thinks.”

What would be the influence of an EPA on the intra regional trade barriers?

“If there is a full EPA by the end of 2008, I’m sure that there will be huge influence towards many barriers of trade. For instance now, because the rules of origin is one on the main elements, and there are some difficulties within it. Also the others like market access, there’s no doubt that there’s additional fund or there is a genuine contribution from the EU to the infrastructure within Africa. And there are many initiatives, like I see that there is an initiative from the European Investment Bank, in partnership with the EC, they launched it in September 2006. And they committed themselves, the EU member states, I attended that meeting. Many staff from Germany, Belgium, France.. committed themselves to contribute to this EU infrastructure strategy. This is such a kind of commitment that they have to realise in a way that they can assist in this EPA within Africa. I think also the barriers like trade in service has to be in the EPA. But also the development dimension that relates to resources, because without resources there is no development dimension. So I think there is an opportunity in front of the EU if they would like to help Africa. Also if they would lik to address emigrations, and climate change and energy, I think they have to address the development through the EPA.”

To what extent an EPA would address supply side constraints in your region?

“I told you, but if what I said just right now – market access and infrastructure – if they take care of this then this will affect the supply side constraints complaints automatically. And then we can even

establish a big market within our region. A big market and then we can all step forward to have access to the EU market and even to other markets definitely.”

To what extent an EPA would accelerate the adoption of a CET?

“Of course if the four regions of Africa agree about the complete EPA by the end of the year. Every region has to set up a CU within the region to unify the tariff, and then, if for instance Sudan has some supply or it wants to export, it has to be addressed according to the policy that is adopted by the region. Automatically you will find yourself in a way that you reduce your tariff and even the quota and the tariffs will become free. But that will only happen if there are some adjustment costs. We have to find an alternative. So the EU has to give us additional fund for development. Then we can open our markets for duty free access, and then we can compete in our region.”

To what extent an EPA would accelerate the implementation of regional policies?

“I always refer to the WTO because the WTO would like to organise all the trade policy. So the EU would like this EPA to be compatible with the WTO and the Doha Round. I think if we have the accession to the WTO, that means we are also applicable to the EPA and that means the policies will be accelerated through EPA either through the WTO. The WTO is to some extent very difficult for us to be access. But in a way the EU is more flexible, they give GSP and they give us this trade regime and as you know that Cotonou in itself it contains a very ambitious and very big component of trade. It is a trade and a development cooperation.”

To what extent an EPA could contribute to a rationalisation of the overlapping memberships?

“I don’t think the EPA will make some rationalisation by the behaviour of the EU right now. Because the EU has an interest in our regions. That is why they like negotiating with different regions. And in November our regions have been divided.”

What would be the influence of an EPA on non-tariff barriers within a region?

“In the region of ESA for instance between the Southern countries, South-Africa, Botswana, Mozambique, there is many smuggling. This is one of the areas I think they have to protect the trade and set up a system in place, so as to avoid any such a kind of problems happening in the regions. But I don’t think it is a big problem, because in our regions trade is still traditional, it is not a modern trade and it’s not a systematic trade. This is why you see, the policy is still far behind, the policy is very bordered.”

What would be the influence of an EPA on trade barriers between your region and non-member neighbouring countries?

“I think this is a very important question. Because we have an interest for instance to have trade with Central Africa. Central Africa is not within the COMESA. This makes our task very difficult in how to organise our trade and to look for coherence within our policy. For instance with Libya we witness some problems of trade. They have some smuggling and people are getting there some subsidized commodities, like sugar for instance. We are benefiting from EBA, we export sugar to the EU. We are an LDC. We are the biggest exporters in the LDC to the EU. They give us 21.000 tons for every marketing year. But if you go to west Sudan for instance, they got this sugar from the Libyans. The Libyans subsidy their sugar and they buy it for a cheap price. So this will affect our commodities inside the country. We have a different number of neighbours. They are not in line with the regional policies from ESA, COMESA or IGAD or whatever. But they disturb our trade, and this is now under the discussion of the parliament nowadays.”

How compatible is EPA with the continental integration process the AU has in mind?

“This is absolutely a very important question. I tell you from the prospective of how the EU looks for the AU. The AU has to deal with the problems within the Africa itself. Because Africa has very chronic problems. It has problems in terms of conflicts, in terms of wars, in terms of corruption, in terms of diseases. We have still this kind of malaria, tbc and aids now. So all this challenges are formulated by the policy of the AU. They try to realise peace and security within the continent. This is the first priority. Then EPA. Also the AU tries to have such a kind of integrations like EPA . There are no different views on regional integration between AU and EPA. But from the beginning the EU divided us or made these regions, for instance in Africa we have four regions now. The EU negotiates with every region in a separate way. But I can see that it’s too difficult to negotiate with one group, because every country and sub-region has its specificities. For instance West Africa has their own problems, culture, even the language barriers. Eastern and Southern Africa, Southern Africa, Central Africa... But from the beginning the EU had to involve the AU with this process. Because if you would like to implement the principle of the Cotonou agreement, the first principle is ownership, you have to give the initiative to the AU, to take a stock of all the problems in the different regions and between the regions and the EU. But from the beginning the AU was left away from the negotiations. They just kept their function to address the problems of security. And even the AU had no interest in this EPAs unless recently. I think 1 year ago, it has involved in this matter. I think there is some sort of synergies, coordination between the AU and the EU and I think there has been some progress.”

A sustainability impact assessment of PWC by order of the EC states regional strategies of the EC must take into account the views of the following stakeholders within the ACP countries. To what extent the EC is doing so?

“You see there are many different views, and some of them are not in line with the European causes, for instance NGOs. But unfortunately the EU doesn’t listen to them. If we find that there is some conditionality, we will try our best to do it by our own. Because sometimes the EU puts some conditions. In our eyes it happens sometimes. If they would like to give you aid, they will put some conditionality on it, if they would like to give budget support, they put some conditionality. For example the budget support is conditioned by three elements: macroeconomic stability, we need to have this poverty reduction strategy, and then public finance management. Yes, I fully agree we need to have public finance management in a very transparent way, but the two others are not conditions. If you put other conditions it makes the disbursement very low. This is why the money remains back to the EU, because the mechanisms are very slow. In addition they have no implementing mechanisms. They always go to the UN or to the NGOs and so on. This again is the philosophy of the ownership and the principles of the sustainability. If an NGO comes and take the money from the EU and implement a program I’m sure that they are not working in line with the harmonisations of the country or the priority of the country.”

There are several EPA scenarios in Eastern Africa:

“I think we need this full EPA. For our region I think we are in need of this kind of EPA within the ESA region. But we have to take into consideration our common interests, the unity and the solidarity within the region. Because once you make success in realising the interest of the regions, automatically you will keep the region look for the regional integration. And therefore every country will look for the WTO from a prospective of how to get access to the WTO. And therefore all the barriers within the regions will be solved automatically. So I think EPAs have to be completed. I’m sure that it is an ambitious mechanism for the regions to succeed in attaining development and in attaining the WTO objective. We are looking from an ambitious way regarding to attaining development. But as I told you we still put this development matrix as a priority. And then, compatible with this Horn of Africa Initiative, EPA will help us to become a coherent region, that looks for the benefit of the citizens of the region.”

Bijlage 15. Interview met Tanzaniaanse diplomaat

(Registratie van dit interview werd geweigerd door de geïnterviewde)

Which regional integration initiative do you value as most favourite for your country?

“EAC is the preferred initiative because it has a CU now. But our intention was to have a bigger project and that was SADC. SADC used to be a steppingstone towards the AU.”

Why? Does the EPA process play a role in your preference?

“The EPA process plays a role of course, but even before we didn’t want the EAC to crash.

How much is regional economic integration a priority for your country?

“It is a high priority.”

What aspects of regional integration are most important?

“The economic aspect: trade, finance, investment, customs cooperation but the political is actually more important. My opinion is that you should first have a political federation so that you are politically stable before you start economically. But the EAC started economically and the aim is to become a federation. It would have been easier the other way around because the EAC already collapsed in the past, now we need to be careful and a political commitment is necessary.”

To what extent are commitments with third parties (e.g. with the EU, US etc) necessary for the implementation of regional integration schemes?

“Up to now the EAC as a block doesn’t have any commitment yet towards the EU. Maybe after the EPAs and then that would be a positive influence.”

To what extent does/did the pace of the EPA-process affect your regional commitments/initiatives?

“There is a two-ways perspective. We had some commitments in the SADC EPA group but also in the EAC-CU we had commitments. EPAs have had some impact, but as we’re still in the process I cannot tell you what it will be. Now we initialled an interim agreement and market access under the EAC but the entire EPA process up to December was under SADC. Between now and December we expect to complete the negotiations. Our aim is to see where we fit most. Now that is in EAC but at the same time we are still in SADC. I prefer to stay in both initiatives for different objectives. I don’t see EPA’s as a solution for overlapping membership because I don’t see overlapping membership as a big problem. It depends on the issues of cooperation. Now we agree on an EPA under EAC but under SADC we can discuss for example about liberalisation in Southern Africa. I know that you need a

CET to form a CU but I think harmonisation or a special arrangement between two FTAs is the best solution.”

Will the signing of a North South FTA with the EU stimulate or hinder the South-South regional integration process?

“The objective of EPAs is that they will encourage regional groupings rather than dismantling them. Another objective was to enlarge the groupings. But EPAs did the reverse. If EPA would reach its objective it would combine SADC, COMESA and EAC. What happens now is disintegration. The EC started this from the beginning because they didn’t want to negotiate with the ACP as a whole and therefore it created regions. There the SADC and ESA went on separately and then there came pressure on the EAC because of the risk of splitting.”

How and to what extent is regional integration in Africa stimulated (soft power) or enforced (hard power) by the EU in your region? Do you consider It a priority by the EU?

“There has been no pressure by the EU. It is our own process and that goes like friendship.”

To what extent are there divergent views on how EPAs can strengthen regional integration between the members of this regional initiative?

“We have divergent views but share the common position that EPAs did the opposite of what was their objective. There is a difference between countries who think that we should integrate top down, so that you should take the AU as a starting block. And there are others who believe you need to start from a small group and need to grow up. I think I belong to the second group.”

Is your region able to speak with one voice on this question towards the EC?

“I’m not sure. But we share common viewpoints and we are able to defend them.”

To what extent has your country been involved in the formal decision-making process of monitoring regional integration?

“We are democratic partners, enjoy equal representation and so my country has been fully involved.”

To what extent have your country’s priorities in relation to regional integration and EPA’s been taken into account during the EPA decision-making process?

“We are still discussing on it, we’re raising the issues, I cannot answer you on this.”

To what extent have your region's priorities in relation to regional integration and EPA's been taken into account during the EPA decision-making process?

"We want to remain with broad configurations. But now there will be different arrangements. Until November Tanzania was part of the SADC-EPA negotiations and other members of the EAC were part of the ESA-EPA negotiations. The EC gave us then the feedback that they saw us in EAC, they were not happy to see us in SADC. But we too, we didn't want the EAC to crash."

How do you value the role the EC is playing in monitoring integration in your region?

"I value it high, I appreciate the EC because they facilitate, pay, provide us with information, impact assessments... Also in these negotiations. They facilitate and give us information about the gains of EPAs. Of course we have different views but after all they really support our integration initiatives."

What are the main EU mechanisms for supporting your regional integration scheme (political, technical, financial, studies...)?

"SADC is a political forum so we also had political discussion with the EU side. Under EAC there is no political forum and no real political support as a block. But there is financial support and other support programmes"

To what extent would an EPA help developing a regional market?

"Hypothetically an EPA could help developing a regional market very greatly. It would help to identify a trade policy and the establishment of a CET. It would also help us to address the problem of the loss of revenues. EPAs would have created the right structure. But in practice we don't know yet. There are still constraints. But the EC seems to agree to provide some help, but we don't know yet exactly what is going to happen in practice."

To what extent an EPA would address supply side constraints in your region?

"It will depend on how they use the transition period to support us."

To what extent an EPA would accelerate the adoption of a CET?

"We already agreed on a CET. But it could be a good force to accelerate the process of implementing it fully. But we don't know yet."

To what extent an EPA could contribute to a rationalisation of the overlapping memberships?

"Now we're not better off in terms of integration. The SADC is divided, Tanzania is out of SADC and goes to COMESA-members. Even COMESA is split. The possibility was there but it was not used. I blame it on the mechanism not on EPA itself. The interim agreement was not a good strategy for regional integration."

What would be the influence of an EPA on non-tariff barriers within a region?

“Under EPAs there is no formal decision to address the NTBs. As long as EPAs don’t address them, EPA won’t have any role in here. We encourage to look on the standards, but these will not be addressed. Most NTBs are created by authorities who want or don’t want something. But EPAs could have a big influence on this.”

What would be the influence of an EPA on trade barriers between your region and non-member neighbouring countries?

“It will complicate trade arrangements. Trade will go on but.... the objective of EPAs was to stimulate interregional trade but I believe It will disintegrate.”

How compatible is EPA with the continental integration process the AU has in mind?

“The AU has taken interest and now they will try to monitor regional integration. Their challenge is to see how to harmonise the various regions. But it is not known yet how successful they will be.”

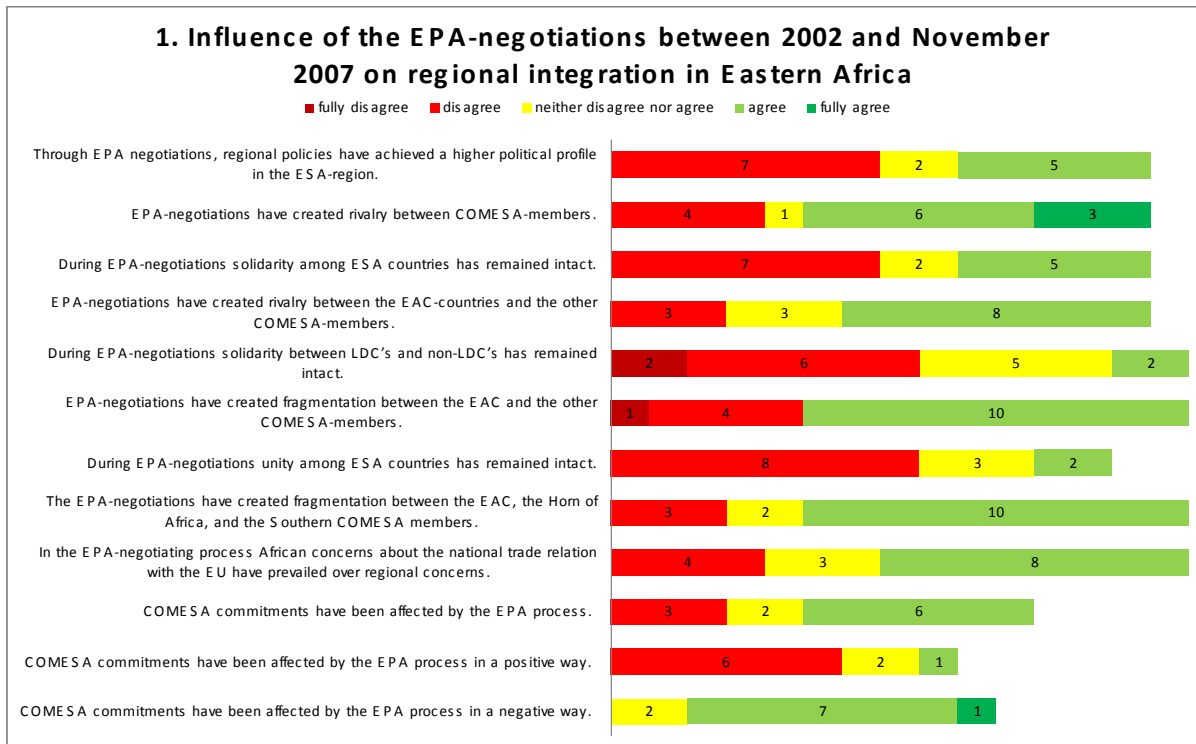
A sustainability impact assessment of PWC by order of the EC states regional strategies of the EC must take into account the views of the following stakeholders within the ACP countries. To what extent the EC is doing so?

“This depends on the countries. I believe the responsibility lays in the country but the resources must come from the EC. In Tanzania companies where not so much involved because of a lack of resources and adequate planning. Governments where of course involved because they negotiate. Parliament is not involved, workshops were planned but there was no adequate funding. Banks and port handlers where not involved. Customs agencies not much although they were part of negotiations. Trade unions are covered under the private sector so they were somehow involved. Farmers organisations were not involved. Civil society, NGO’s where somehow involved but also not adequate.”

There are several EPA scenarios in Eastern Africa: which scenario do you consider as most likely and which one as most preferable?

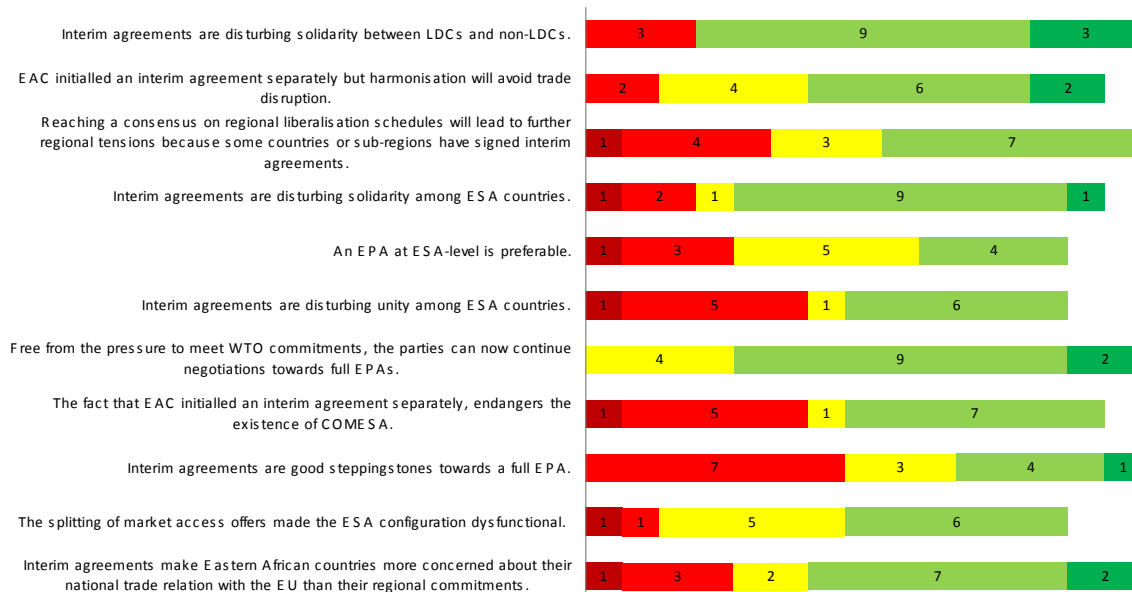
“Numbers play a big role, like population. My preference would be a large group but you need a foundation. Integration is a slow process, just like in the EU. Now we already started small with the EAC. The next step would be SADC, that is still our objective. How we will solve this? We will try to harmonise and cooperate. After that I still believe in an African Union. I’m not sure what will happen in the future but I want to believe in it.”

Bijlage 16. Resultaten enquêtes van alle bevroagden



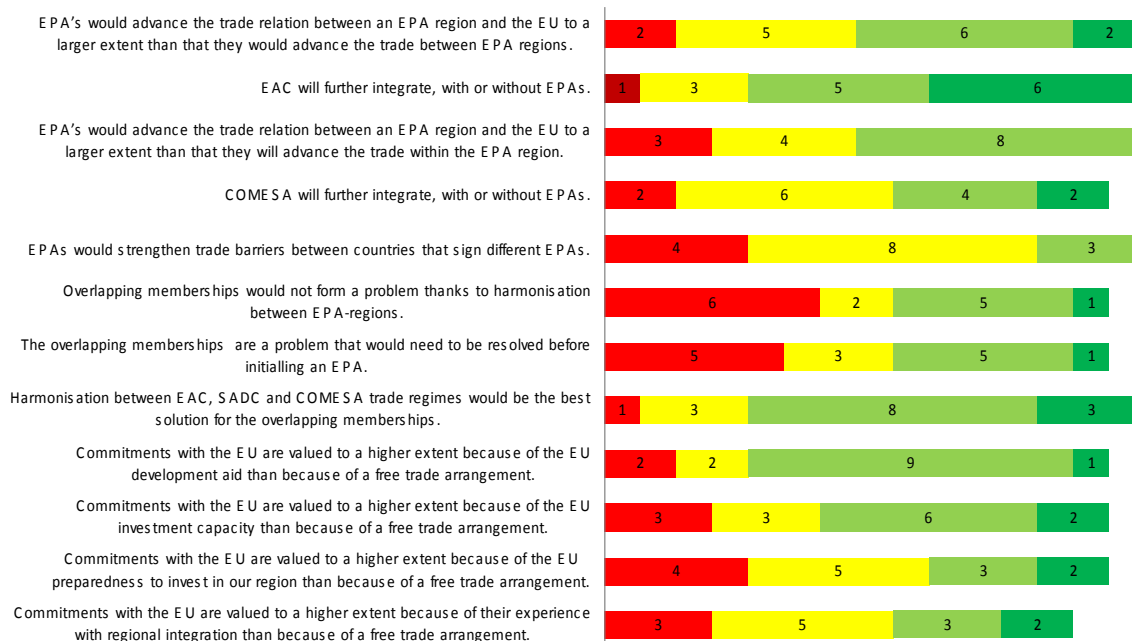
2. Current Influence of interim agreements (concluded in November and December 2007) on regional integration in Eastern Africa

■ fully disagree ■ disagree ■ neither disagree nor agree ■ agree ■ fully agree



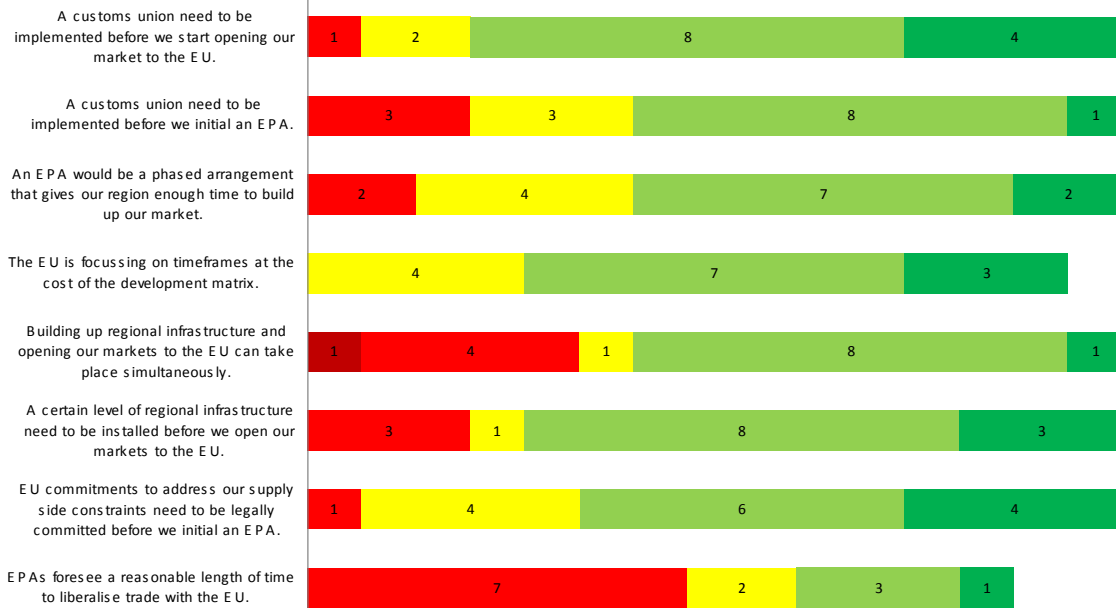
3. If full EPAs were established from 2009 onwards, then what would be their influence on regional integration in Eastern Africa?

■ fully disagree ■ disagree ■ neither disagree nor agree ■ agree ■ fully agree



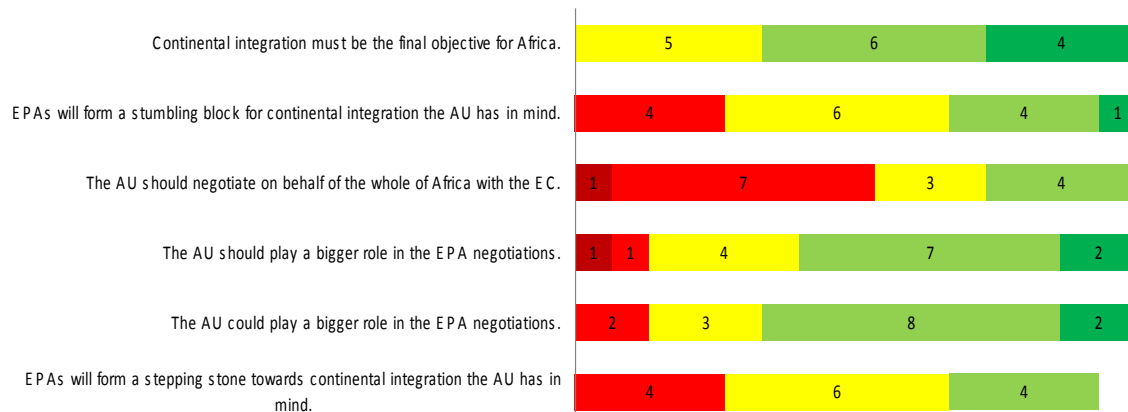
4. Schedule of EPAs and economic integration

■ fully disagree ■ disagree ■ neither disagree nor agree ■ agree ■ fully agree



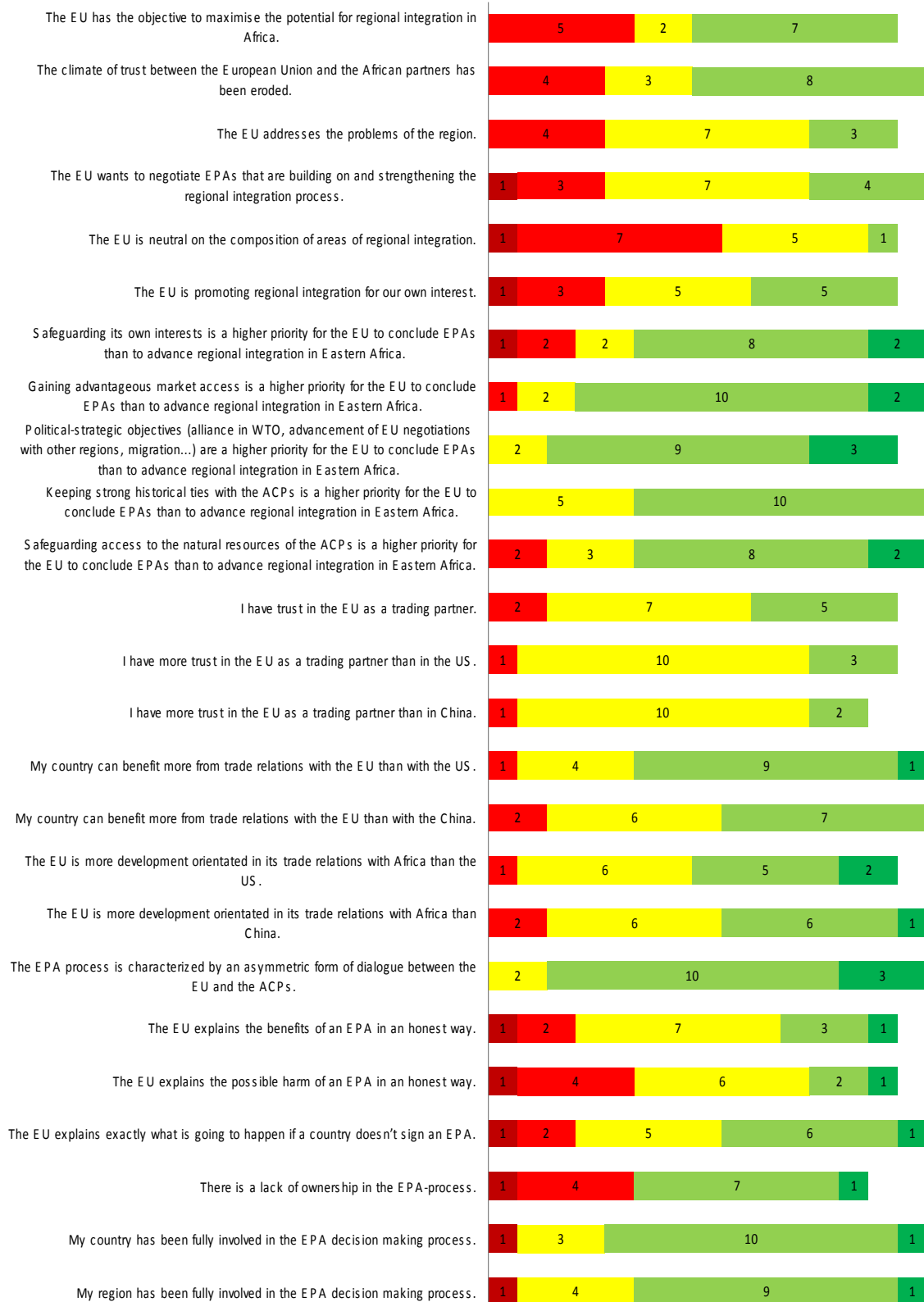
5. EPAs and Continental Integration

■ fully disagree ■ disagree ■ neither disagree nor agree ■ agree ■ fully agree



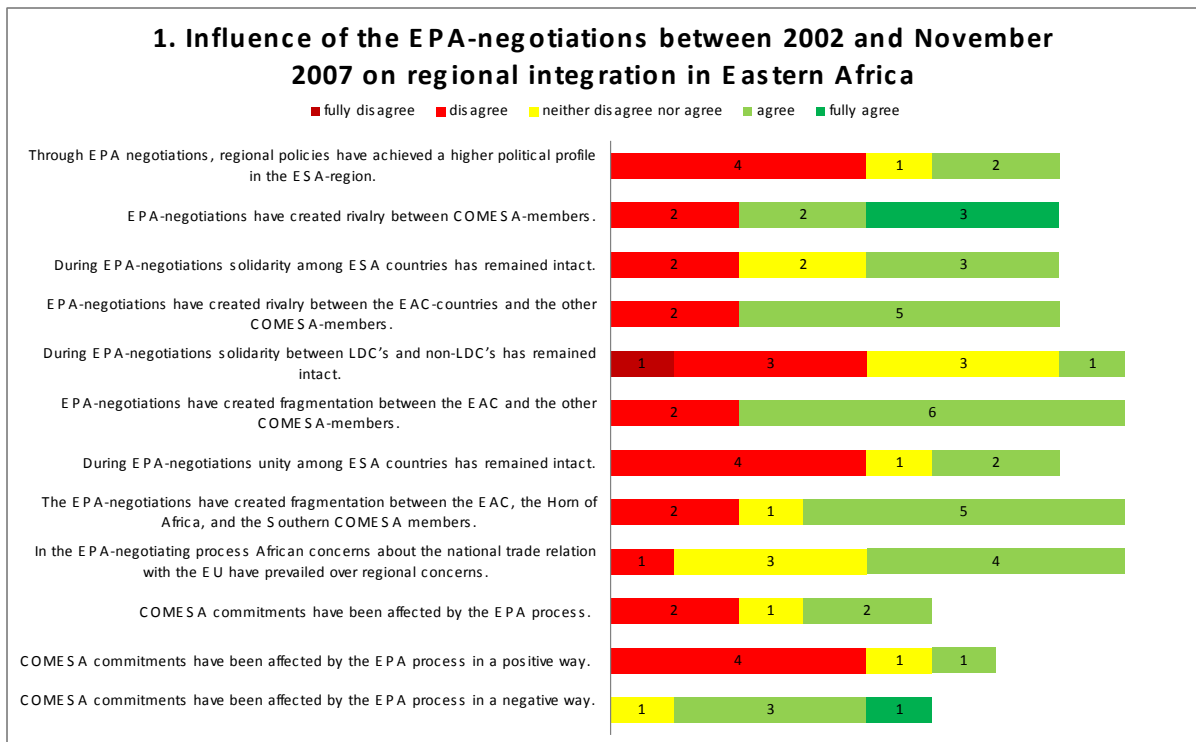
6. The role of the EU

■ fully disagree ■ disagree ■ neither disagree nor agree ■ agree ■ fully agree

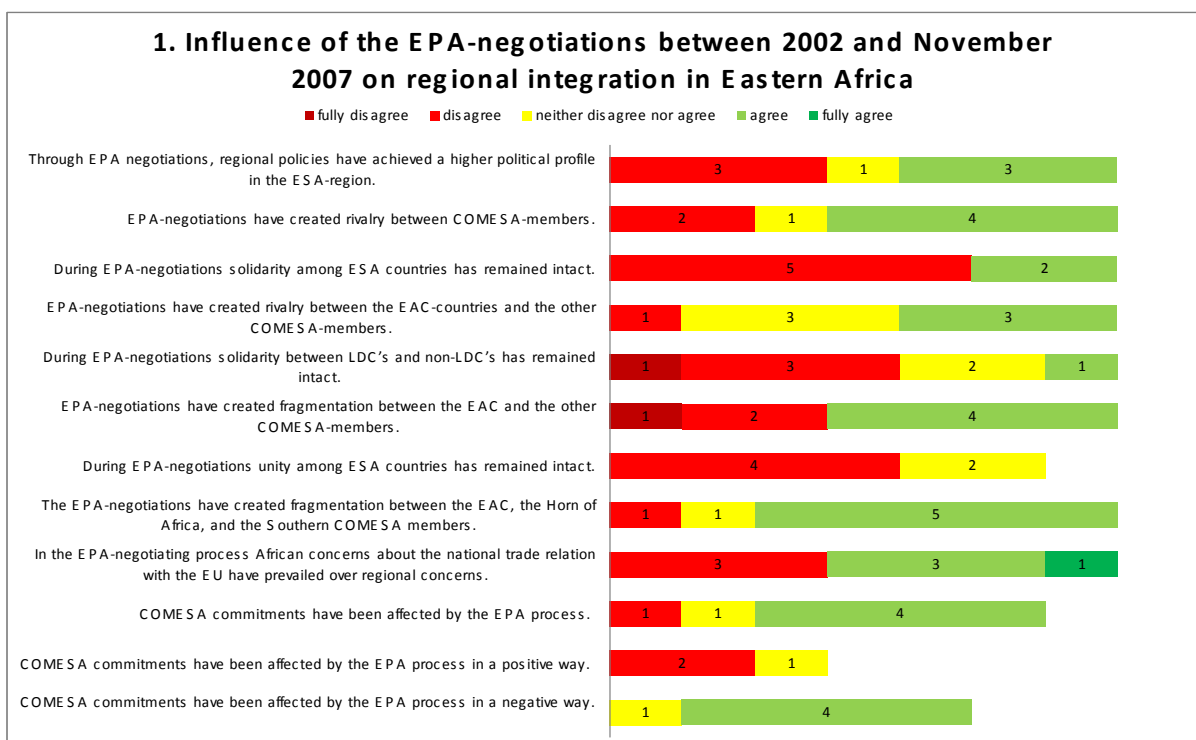


Bijlage 17. Resultaten enquêtes van EAC- versus niet-EAC-respondenten

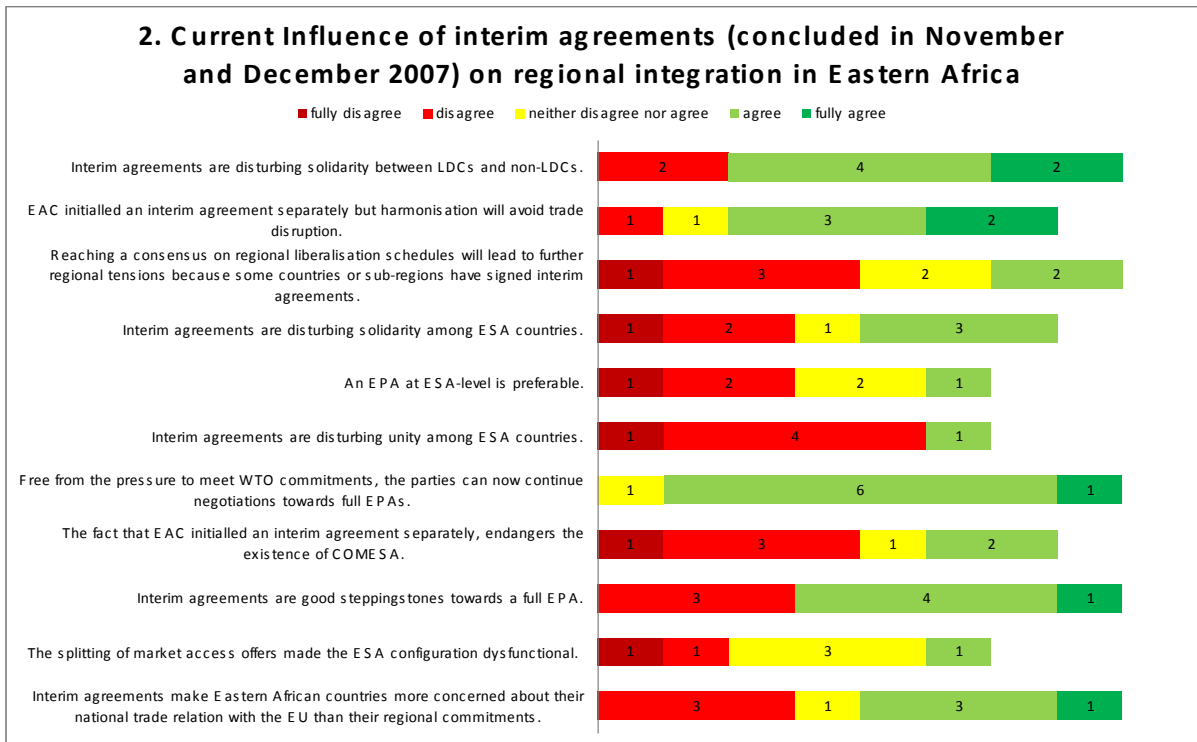
EAC-parlementairen



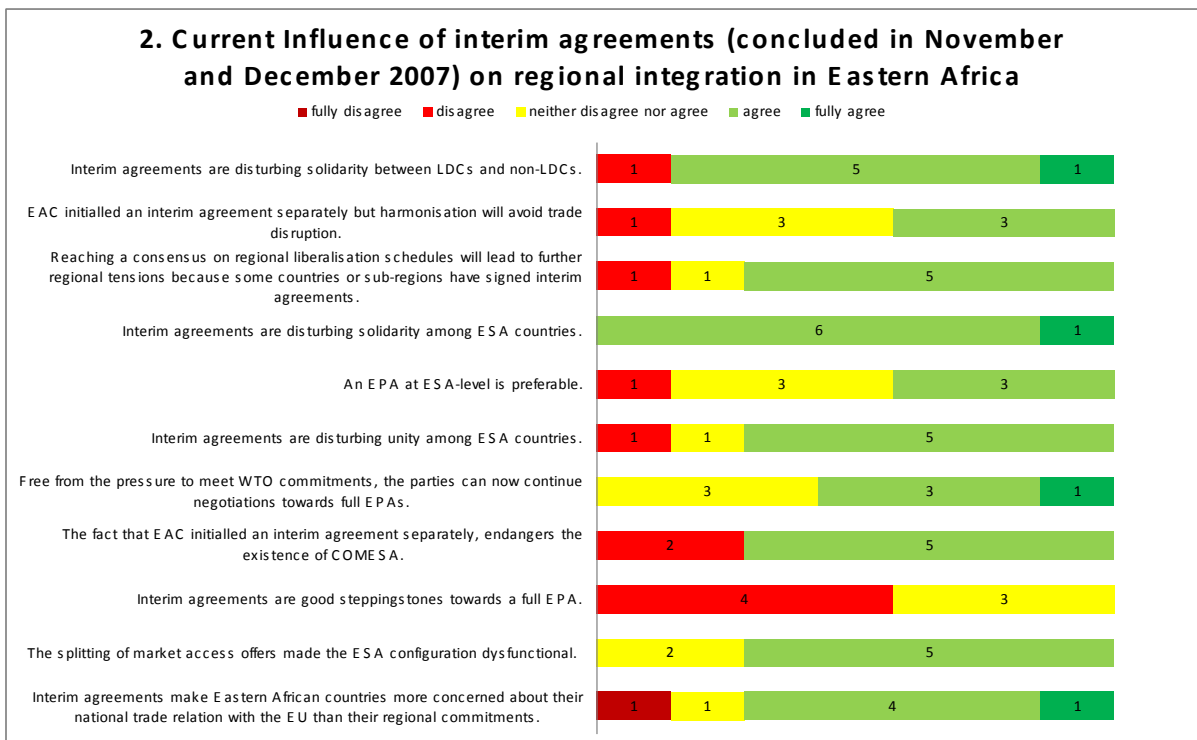
Niet-EAC-parlementairen



EAC-parlementaire

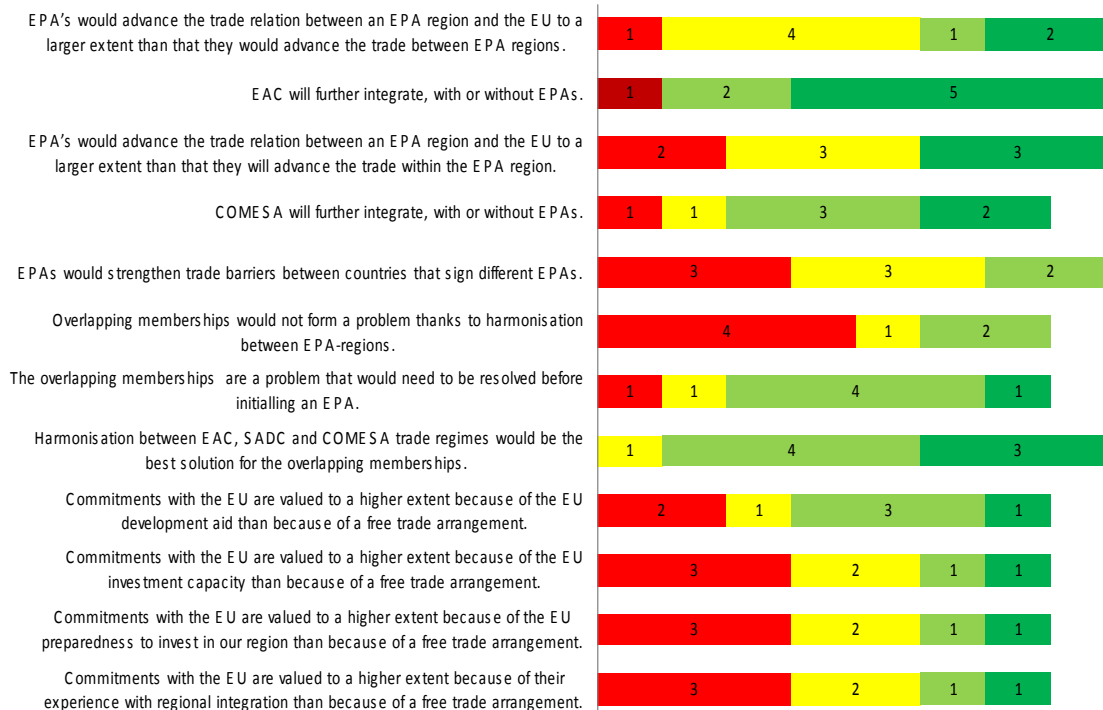


Niet-EAC-parlementaire



3. If full EPAs were established from 2009 onwards, then what would be their influence on regional integration in Eastern Africa?

■ fully disagree ■ disagree ■ neither disagree nor agree ■ agree ■ fully agree

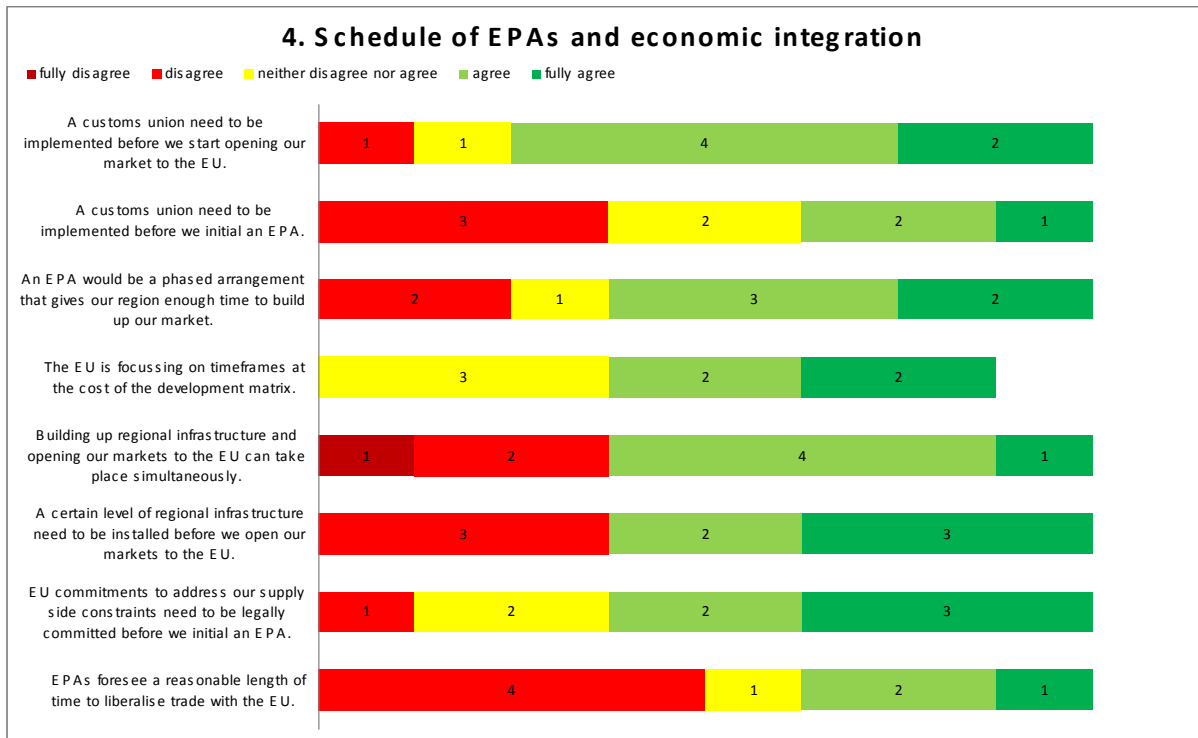


3. If full EPAs were established from 2009 onwards, then what would be their influence on regional integration in Eastern Africa?

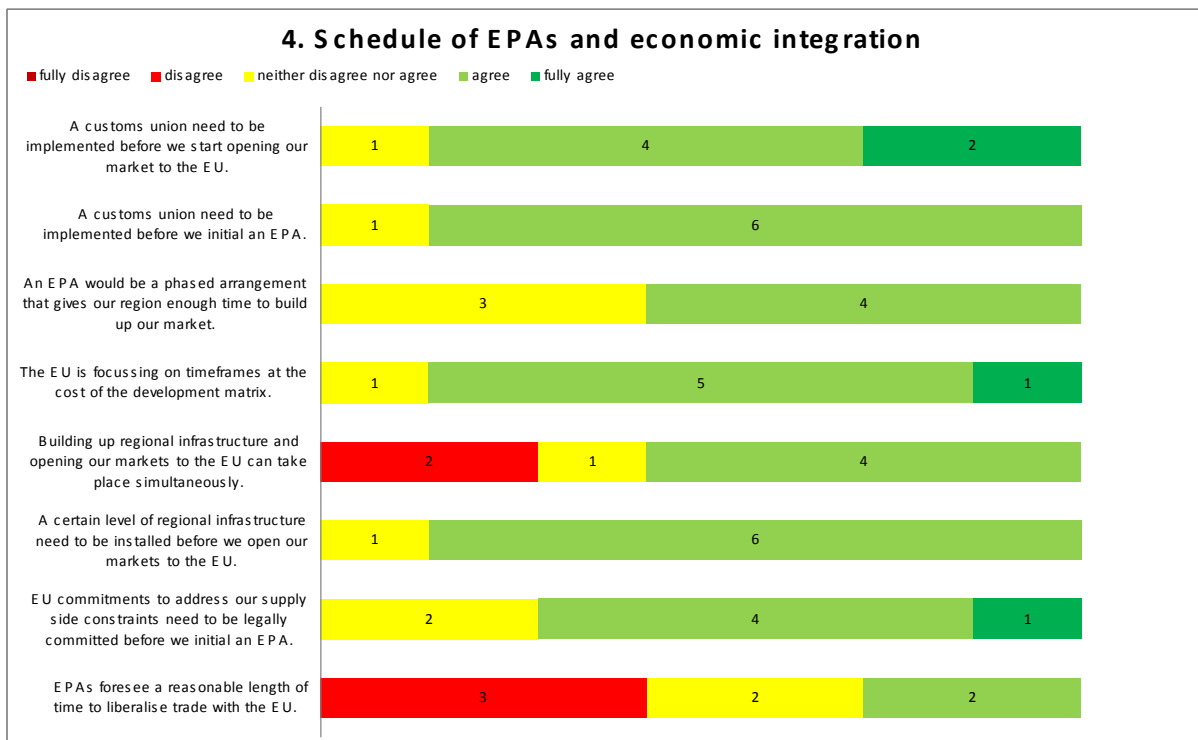
■ fully disagree
 ■ disagree
 ■ neither disagree nor agree
 ■ agree
 ■ fully agree



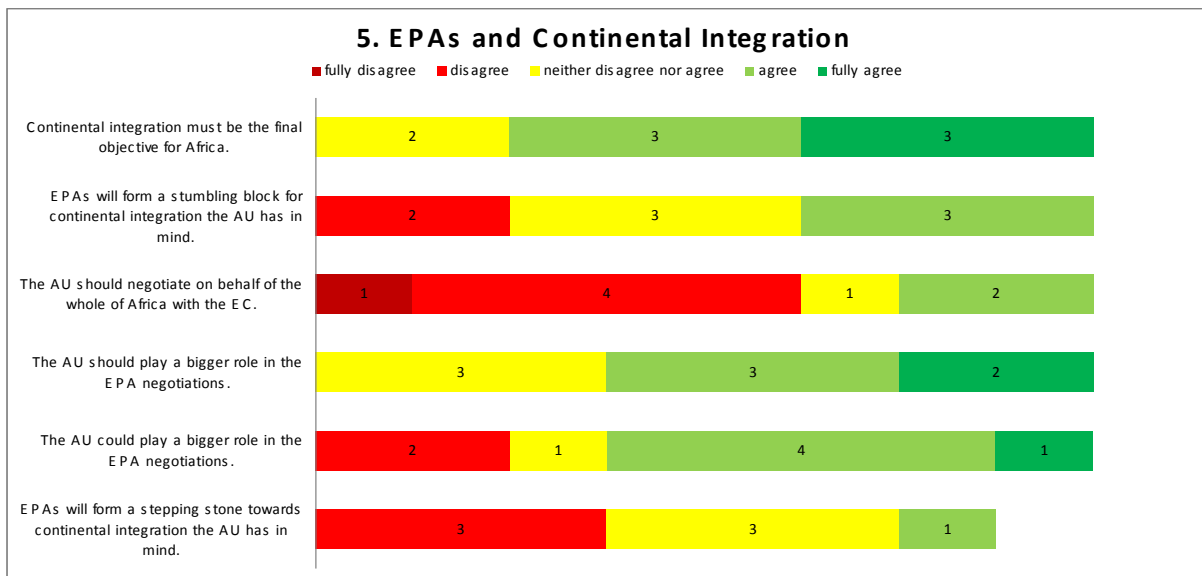
EAC-parlementaire



Niet-EAC-parlementaire



EAC-parlementaire



Niet-EAC-parlementaire

