

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV003
vt 2005
Handledare: Jakob Gustavsson

Cotonouavtalet - egenskaper och orsaker

En studie utifrån liberalistiskt och protektionistiskt perspektiv

Helen Berg

Abstract

The EU has for a long time had a special relationship with its former colonies in Africa Caribbean and the Pacific, called the ACP-countries. This relationship is about to change radically with the new partnership agreement signed in June 2000 in Cotonou. This essay aims to study the EU –ACP Partnership Agreement from the perspectives of two different theories: The liberalist, free-trade policy theory and the nationalist/regionalist, protectionist theory. The main field of research is trade, but other areas will also be covered. The essay is divided into three questions: What has happened with the new agreement, how can this change be characterized and why has this change taken place? The essay can conclude that there has been a shift towards a more liberalized trade policy and that this can be characterized in two levels: The international/external level where free-trade policy and liberalisation in the leading theory and the internal level where the liberalisation in fact holds protectionist undertones. This conclusion can further be used in answering the third and last question. The causes of the change towards a more liberalized policy can also be divided into the two levels, external and internal, and these reasons, when divided into these levels, shows that the liberalization of the cooperation and the adaptation to WTO rules as an example is as much signs of self interests of the industrialized world as a genuine will to get the development process started and as much a decrease of the importance of the ACP-countries as a will to make them more integrated into the world economy.

Keywords: ACP-EU Partnership Agreement, liberalisation, protectionism, trade, development.

Characters: 72 025.

Innehållsförteckning

ABSTRACT.....	2
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	3
1. INLEDNING	4
1.1 PROBLEMFÖRMULERING.....	5
1.2 METOD	6
1.3 AVGRÄNSNINGAR	7
1.4 MATERIAL	7
1.5 TEORI.....	8
1.5.1 Frihandelsteori – del av en liberalistisk utvecklingsteori	8
1.5.1.1 Kritik mot frihandelsteorin – argument för protektionism	9
1.5.2 Protektionismen.....	10
1.5.2.1 Kritik mot protektionismen – argument för frihandel	12
1.5.3 Frihandel eller protektionism – teoretiska slutsatser	13
2. COTONOUAVTALET - ERFARENHET OCH FÖRÄNDRING	15
2.1 DÅ OCH NU – LIKHETER OCH SKILLNADER I SAMARBETET	15
2.2 DET NYA HANDELSSAMARBETET	16
2.3 POLITISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	17
2.4 LIBERALISERINGEN AV BISTÅNDSPOLITIKEN	18
3. LIBERALISERING – FRIHANDEL ELLER PROTEKTIONISM?.....	20
3.1 LIBERALISERING → FRIHANDEL?.....	20
3.2 LIBERALISERING → PROTEKTIONISM?	22
3.3 SLUTSATSER – COTONOUAVTALET'S KARAKTERISTIKA	24
4. EN FÖRKLARINGSMODELL - COTONOUAVTALET I TVÅ NIVÅER	26
4.2 EXTERNA ORSAKER.....	26
4.3 INTERNA ORSAKER.....	28
5. SLUTSATS.....	31
5.1 ETT NYTT SAMARBETSAVTAL – VAD HAR HÄNT?	31
5.1 COTONOUAVTALET'S TEORETISKA NATUR – HUR SER FÖRÄNDRINGEN UT?	32
5.2 VARFÖR DENNA UTVECKLING - EXTERNA OCH INTERNA ORSAKER	32
5.3 FORTSATT FORSKNING – FLER SVAR	33
6. REFERENSER	34
APPENDIX 1.....	36

1. Inledning

Ända sedan början på 1960-talet har EU haft en speciell relation med sina före detta kolonier, AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stillahavs-).¹ Relationen har utmärkt sig genom generösa handelsöverenskommelser, givmilda biståndskvoter samt ett likvärdigt samarbete. Dessa överenskommelser har slagits fast i olika avtal, inledningsvis Yaoundéavtalet från 1963 och därefter fem Lomékonventioner från 1975 till 2000. I juni år 2000 undertecknades ett nytt avtal mellan EU och AVS-länderna i Cotonou i Benin. Avtalet kom därför att kallas Cotonouavtalet.² Genom att jämföra Cotonouavtalet med dess föregångare, Loméavtalet, kan en rad skillnader skönjas. Flera av dessa pekar på en liberalisering av biståndspolitiken där borttagandet av Loméavtalets två grundprinciper ”lika för alla” samt ”bistånd utan motprestation” kan ses som de tydligaste punkterna.³ Loméavtalet har fått ta emot kritik för att vara byråkratiskt, slutet och dess resultat för AVS-länderna har inte heller varit de som man hade hoppats på.⁴ De första Lomékonventionerna var för sin tid betraktade som generösa, och Loméavtalet som sådant är den största överenskommelsen mellan i-länder och u-länder som någonsin träffats.⁵ Under sina senare år blev dock Loméavtalet utsatt för yttre påtryckningar som dels gjort att det varit nödvändigt att revidera vissa punkter, dels bidragit till att de fördelar som AVS-länderna tidigare kunde åtnjuta inte längre varit lika betydelsefulla vilket har att göra med anpassningar till WTO:s riktlinjer och ett ökat beroende överlag i världsekonomin.⁶ Fler och fler länder har fått uppleva en ökad öppenhet och i och med detta har AVS-ländernas, under Lomékonventionerna så exceptionella och generösa, handelsöverenskommelser med EU efter hand kunnat utnyttjas av en rad andra länder, som i vissa fall har haft bättre grundförutsättningar än AVS-länderna. Cotonouavtalet representerar en ny era för EU:s biståndspolicy och som den största bidragsgivaren i världen⁷ kan EU till viss del anses som policysättare för andra nord-syd relationer. Detta faktum tillsammans med det faktum att Cotonouavtalet skiljer sig så mycket från sin föregångare, gör det ytterst intressant att studera samarbetet.

¹ Se appendix 1.

² *EU-ACP Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000.*

³ Berg, Helen, 2001. EU:s biståndspolitik vid ett vägskäl. En komparativ studie av Loméavtalet och Cotonouavtalet. s. 19.

⁴ ECDPM, 2000. *Cotonou Infokit 13*, s. 2.

⁵ ECDPM, 2000. *Cotonou Infokit 3*, s. 1

⁶ ECDPM, 2000. *Cotonou Infokit 13*, s. 1

⁷ EU och dess medlemsländer bidrog i slutet av 1990-talet med 60 % av världens bistånd. Bretherton, Charlotte, Vogler, John, 2002. *The EU as a Global Actor*. s. 63.

1.1 Problemformulering

I och med Cotonouavtalet kommer handelssamarbetet mellan EU och AVS-länderna att omarbetas helt, och AVS-länderna kommer att behöva delta i en rad förhandlingar, helt avgörande för hur deras respektive handelssamarbeten kommer att se ut de närmsta 15 åren. Förhandlingarna ska leda fram till så kallade Economic Partnership Agreements, hädanefter kallade EPA:s. Dessa kan tecknas av enskilda AVS-länder eller av grupper av länder. Målet är att dessa handelsavtal ska vara kompatibla med WTO:s regler. Vad är det då som gjort att samarbetsparterna valt denna väg? Att förklara denna utveckling är intressant ur flera synvinklar; dels är det intressant att teoretiskt pröva vilken/vilka idéer som har fått styra framväxten av Cotonouavtalet, dels är det intressant att dra slutsatser angående hur dessa idéer kan appliceras på Cotonouavtalet. För att kunna hitta förklaringar till utvecklingen av EU:s biståndspolitik menar jag att dess natur måste fastslås. Genom att hitta kopplingar till olika teoriinriktningar kan förhoppningsvis slutsatser dras angående de förutsättningar som råder i och med förändringarna från Lomé till Cotonou. Vilka teoretiska intressen har fått styra? När denna frågeställning är besvarad kan man även finna politiska respektive ekonomiska reella orsaker.

I och med att Loméavtalets policy inte gett de resultat som man hoppats på är det förstaeligt att man väljer att byta strategi, men det intressanta i sammanhanget är att man i viss mån tror att ett liberaliserat, differentierat handelssamarbete är mer fruktbart. Om AVS-länderna inte fått till stånd någon betydande utveckling inom ramen för det generösa Loméavtalet, hur ska det gå nu när AVS-länderna själva ska försöka förhandla fram sina handelsavtal och förutsättningarna till viss del hårdnar? Genom att genomföra en studie av Cotonouavtalets handelsområde med hjälp av två motstridiga teorier, liberalism och protektionism, kan förhoppningsvis slutsatser dras om vilken teoriinriktning som mest och bäst kan förklara Cotonou-samarbetets natur. Man kan kanske tycka att det ter sig självklart att liberalism och frihandel bäst stämmer överens med en liberalisering. Jag anser dock att detta inte nödvändigtvis är fallet, och att det är i just detta motsatsförhållande som det intressanta i analysen finns. Trots att Cotonouavtalet speglar en liberalisering av handelssamarbetet finns det i samtliga handelsöverenskommelser, i såväl WTO som internt inom EU, protektionistiska inslag.^{8,9} Samtidigt som världshandeln tenderar att bli mer och mer frihandelsvänlig, ingår fler och fler parter bilaterala samarbeten. Detta är, enligt både förespråkare och motståndare till protektionism, exempel på protektionism. Om man tar med detta i beräkningen blir frågan om vilken teori som har fått styra och vilken som bäst kännetecknar de nya samarbetsformerna högintressant.

Jag menar att genom att fastslå teoretiska karakteristika för handelssamarbetet mellan EU och AVS-länderna, finns det också möjligheter att hitta förklaringar

⁸ Kleen, Peter, Moberg, Claes, Palm, Gunnar, 2003. *Världshandeln. Utveckling, aktörer och spelregler.* s. 36

⁹ Bhagwati, Jagdish, 2001. *Till frihandelns försvar – tre essäer.* s.78

till denna utveckling. Man kan alltså säga att uppsatsen kommer att vara indelad i tre frågeställningar:

1. *Vad* har skett i samarbetet mellan EU och AVS-länderna i och med att Cotonouavtalet undertecknades i juni 2000?
2. *Hur* ser denna förändring ut och vilken teori (protektionistisk eller liberalistisk handelsteori) kan bäst beskriva förändringen?
3. *Varför* har denna förändring skett – hur ser dessa förklaringar ut i förhållande till teorierna i fråga två?

Min tes är att det i Cotonouavtalets natur, den liberalistiska utvecklingen till trots, finns många protektionistiska inslag som har att göra med egenintresse, såväl nationellt och regionalt, vilket i förlängningen kan kopplas till orsaksförhållanden.

1.2 Metod

Metodologin för att genomföra analysen är inledningsvis att göra en fallstudie av Cotonouavtalet med hjälp av dels liberalistisk handelsteori och dels protektionistisk handelsteori. På detta sätt hoppas jag å ena sidan kunna dra slutsatser utifrån hur bra liberalismens frihandelsteori kan förklara den liberalisering som skett i och med Cotonouavtalet, å andra sidan ska Cotonouavtalet granskas utifrån den protektionistiska handelsteorin för att se om protektionistiska tendenser kan skönjas. Kan en liberalisering av policyn i själva verket innebära en ökad protektionism? Denna frågeställning kan i bästa fall innebära en teoriutvecklande analys när det gäller protektionismen. Metodologin är dock i första hand att göra en fallstudie för att, genom att använda två motstridiga teorier, testa vilken väg Cotonouavtalet visar på, det vill säga hur förändringen ser ut med utgångspunkt i de två teorierna, samt om det är möjligt att finna orsaker till detta vägval. Sammanfattningsvis kan sägas att metodologin i uppsatsen är en teoriprövande fallstudie där två teorier testas mot Cotonouavtalet för att fastställa dess karakteristika samt en efterföljande analys som söker hitta orsaksförhållanden. Målet är dessutom att försöka visa på en ny typ av protektionism där liberalistiska inslag får en betydande roll.

Uppsatsen kommer att inledningsvis här i kapitel ett att behandla de båda teoretiska utgångspunkterna, liberalismen och protektionismen, för att peka på karakteristika i de båda inriktningarna som senare skall kunna användas i analysen. Efter detta sker i kapitel två en redogörelse av Cotonouavtalets grunder samt en definiering av den förändring mot en mer liberalistisk handelspolitik som skett i samarbetet. Här kommer fråga nummer ett i problemformuleringen att behandlas. Nu när variablerna är fastslagna kan analysen börja och variablerna vävas ihop, vilket leder till slutsatser om eventuella kopplingar mellan Cotonouavtalet och en eller flera teoretiska inriktningar, det vill säga den teoretiska naturen i vilken Cotonouavtalet verkar. Här kommer fråga två att behandlas. Denna teoretiska analys

kommer att avhandlas i kapitel tre. Avslutningsvis kommer, på grundval av dessa slutsatser, orsaker till förändringen av samarbetet i allmänhet och handels-samarbetet i synnerhet att diskuteras i kapitel fyra. Här behandlas fråga tre i problemformuleringen. I kapitel fem sammanfattas de slutsatser och som kan dras, med utgångspunkt i de tre frågorna som ställts i problemformuleringen. Här kommer även förslag till fortsatt forskning att presenteras.

1.3 Avgränsningar

Cotonouavtalet behandlar en rad olika utvecklingsområden och det vore inte möjligt att röra vid samtliga områden. Det som är intressant för analysen torde vara områden där det finns en tydlig ge- och ta- situation och också områden där både liberalismen och protektionismen anger klara kriterier. Det mest självklara analysområdet är därför handelssamarbetet. En annan anledning till att handelsområdet är det mest intressanta är att det är inom detta område som samarbetet förändrats mest i och med Cotonouavtalet. Det är dock nödvändigt att även inkludera vissa andra aspekter, i synnerhet när analysen kommer till orsakssamband kopplade till teorikriterier. Här kommer även politiska, institutionella och historiska aspekter att behandlas. Viktigt i sammanhanget är dock att det är resultaten från handelsområdet och olika teoriinriktningar som utgör ramen för denna uppsats. Det hade med stor sannolikhet varit möjligt att genomföra analysen med en annan utgångspunkt, till exempel beslutsfattande eller enbart politiska kriterier. Jag menar dock att det är handelssamarbetet som är mest intressant, detta framför allt på grund av två anledningar; handelns ökade betydelse i internationella relationer samt det faktum att politiska intressen får ett allt större inflytande på handel och ekonomiska relationer.

1.4 Material

Materialet kan sägas vara uppdelat i tre kategorier: Cotonouavtalet och Loméavtalet kommer att användas som primärmaterial och det är Cotonouavtalet som står som grund för analysen. För att problematisera och kommentera avtalet tas ECDPM:s (European Centre for Development Policy Management) information om Cotonouavtalet till hjälp. Den andra kategorin är olika typer av teoretisk litteratur som dels behandlar liberalism och protektionism med handel som utgångspunkt, dels som tar upp utvecklingsteori med utgångspunkt i dessa teorier. Den tredje kategorin är forskningsartiklar och rapporter från enskilda forskare och tidskrifter men även en rapport från UNCTAD. Jag menar att jag genom dessa tre kategorier har täckt området väl, även om det naturligtvis finns en viss svårighet i att hitta ett brett forskningsfält att behandla med tanke på Cotonouavtalets relativa nyhet.

1.5 Teori

Valet av teoretiska verktyg för analysen grundar sig, som tidigare nämnts, i en föreställning om att det trots en utveckling mot en liberalisering av samarbetet, finns tydliga inslag av protektionism som beror på en allt högre grad av egenintresse på den internationella arenan. Det ter sig därför intressant att ställa dessa motstridiga teorier mot varandra i denna analys.

1.5.1 Frihandelsteori – del av en liberalistisk utvecklingsteori

Den så kallade neoklassiska ekonomiska handelsteorin argumenterar för att frihandel är en kollektiv nytta. Om samtliga länder i världen följde frihandelsprincipen skulle samtliga också vinna på det.¹⁰ Denna princip framhölls så starkt efter andra världskriget att den kan sägas utgöra en av grundpelarna i utvecklingsteori i allmänhet och handelsteori i synnerhet.¹¹ En av förespråkarna för denna liberalismens grunder heter Guy Sorman och under 80- och 90-talet gjorde han mycket för att popularisera det liberala budskapet inom utvecklingsteorin. Trots en orättvis världsordning kan, enligt Sorman, de fria marknadskrafterna skapa välstånd i tredje världen.¹² Han menar att en stor risk består i missuppfattningen att liberalisering och frihandel skulle vara enkla lösningar på underutvecklingen i tredje världen; den kräver i själva verket passion, tid och hårt arbete. Denna diversifiering av liberalismen är inget som är unikt för Sorman. Grundtanken inom liberalistisk handelsteori bygger, som tidigare nämnts, på en uppfattning att ekonomisk specialisering ger vinster både på produktionssidan och konsumtionssidan. Detta kan samtliga förespråkare för teorin sluta sig till.¹³ De senaste decennierna har dock den klassiska frihandelsteorin, i mångt och mycket grundad i Adam Smiths ekonomiska teorier från 1700-talet och i Ricardos teorier om komparativa fördelar från 1800-talet, kommit att utvecklas, omarbetas och diversifieras. Ett exempel på detta är den så kallade Heckscher – Ohlin – Samuelson-teorin som innefattar en rad ytterligare variabler såsom transportkostnader, kapital, arbetskraft, resursallokering och teknologiutveckling.¹⁴ I dagens världshandel är rörlighet honnörsordet och handel pågår i alla led av produktionsprocessen. Här kommer även variabler som utländska investeringar att integreras i teorierna som viktiga element för tillväxt.¹⁵ Många av dessa inriktningar, i synnerhet när det gäller teorier om industriell handel, är applicerbara först och främst på handelsrelationer i länder emellan, vilket lyfter fram frågan om vilken av dessa liberalistiska teoriinriktningar som kan förklara u-lands-

¹⁰ Hveem, Helge, 1997. *Makt och Valfärd. Teorier i internationell politisk ekonomi*. s. 229.

¹¹ a.a.

¹² Smekal, Peter, 2001. *Teorier om utveckling & underutveckling, En Introduktion till u-landskunskapen*. s. 112.

¹³ Gilpin, Robert, 1987. *The Political Economy of International Relations*. s. 172.

¹⁴ Gilpin, Robert, 1987. *The Political Economy of International Relations*. s. 175.

¹⁵ Gilpin, Robert, 1987. *The Political Economy of International Relations*. s. 176-177.

utveckling eller rekommendera lämpliga utvecklingsvägar. När det gäller detta kan man skönja om inte en reträtt från liberalismens sida så en tydlig hänvisning till grundtanken i liberalistisk frihandelsteori:

” The argument of free trade is based not on grounds of equity and equal distribution but on increased efficiency and the maximization of world wealth.”¹⁶

Även liberalismens förespråkare menar följaktligen att det inte alls är säkert att alla vinner på frihandel, åtminstone inte i ett kort perspektiv, och även om det är bra för alla parter på längre sikt, kommer förmodligen vissa att vinna mer än andra. Grundtanken, som nämnts tidigare, finns alltså kvar, men när det gäller specifika företeelser har det alltså skett en diversifiering som ger en mer nyanterad och dynamisk bild av den liberalistiska handelsteorin. Det är, inte helt oväntat, i just detta faktum som dess kritiker vinner mark.¹⁷

Just denna vinkel på liberalistisk handelsteori där fler variabler får spela en viktig roll är intressant i sammanhanget eftersom den stämmer bra överens med Cotonouavtalets strävan efter en ökad integrering av AVS-länderna på världsmarknaden samtidigt som avtalet vill uppmuntra en tydligare involvering och en fördjupad delaktighet i förhandlingarna om EPA:s, framförallt från statliga intressen i AVS-länderna, men även från privata intressen. De privata intressen som finns i AVS-länderna samt andra icke-statliga aktörer spelar en mer aktiv roll i Cotonouavtalet än någonsin tidigare i AVS – EU samarbetet.¹⁸ Även utländska investeringar, regionala transportmöjligheter, samt det faktum att AVS-länderna nu, i allt större grad, ska öppna sina inre marknader för EU och andra internationella aktörer. Vad som är intressant i sammanhanget är om denna utveckling kan förklaras som skyddsåtgärd från EU:s sida, en anpassning till WTO vad gäller frihandel, en genuin tro på liberalistiska vägar eller möjligtvis en kombination.

1.5.1.1 Kritik mot frihandelsteorin – argument för protektionism

Under 1950- och 60-talen växte en massiv kritik mot frihandelsteorin fram. Mycket av kritiken gick ut på att utrikeshandelns betydelse för U-länderna idylliserades. En som stod bakom och framförde denna kritik var UNCTAD:s förste generalsekreterare Raúl Prébisch. Även andra kända ekonomer instämde i kritiken och det såg ett tag ut som att frihandelsteorin var på nedgång som vedertaget recept för framgång för u-länderna. Kritiken grundades i en uppfattning att i-länderna utövade protektionism i vissa sektorer, däribland jordbrukssektorn, samt att u-länderna blev mycket sårbara i och med nästan uteslutande råvaruexport. Råvarupriserna fluktuerar betydligt mer än industrivarupriserna, menade många utvecklingsteoretiker, däribland Gunnar Myrdal, och detta gjorde att de kompara-

¹⁶ Gilpin, Robert, 1987. *The Political Economy of International Relations*. s. 179.

¹⁷ Gilpin, Robert, 1987. *The Political Economy of International Relations*. s. 175-179

¹⁸ Berg, Helen, 2001. *EU:s biståndspolitik vid ett vägskäl. En komparativ studie av Loméavtalet och Cotonouavtalet*. s. 13

tiva fördelar som kunde skönjas i och med utrikeshandeln i själva verket gjorde u-länderna än mer sårbara.¹⁹ Detta budskap mötte starkt gensvar i u-länderna vars ledningar snabbt anammade teorin att mycket av problemen kunde skyllas på externa faktorer.²⁰ Till följd av detta införde många u-länder en väldigt protektionistisk och statscentrerad utvecklingsstrategi, vilket även visade sig vara väldigt tacksamma medel för att utvidga statens roll och dess makt. Den protektionistiska strategin och skyddandet av hemmamarknaderna tillämpades under 50- och 60-talen av i stort sett samtliga självständiga u-länder och detta hade även stöd bland i-ländernas biståndsgivare och internationella organisationer.

Under senare tid har dock frihandelsteorin fått ett rejält uppsving och det är sedan ett par decennier tillbaka nästintill tabu att ha någon annan inställning till frihandel än att just frihandel och öppna marknader är den enda och sanna vägen mot utveckling. Internationella organisationer såsom GATT och WTO har strävat efter att få bort inslag som tullar och andra handelsrestriktioner från världsmarknaden. Detta har utvecklingsteoretikerna anammat och många u-länder, däribland AVS-länderna, har liberaliserat sin handelspolitik gentemot i-länderna. Att utrikeshandel och ökad integrering i världsekonomin är centrala delar för att uppnå en bättre utvecklingstakt för u-länderna är något som de flesta utvecklingsteoretiker är överens om, men det kvarstår fortfarande en rad tvistefrågor och vägval i den nutida utvecklingspolicy som i-länderna tillsammans med internationella organisationer för fram i sina rekommendationer till u-länderna och som också anammas av företrädare för u-länderna själva. Det är i dessa tvistefrågor som protektionism och egenintresse fortfarande spelar en central roll och orosfaktorer som ökad sårbarhet och sjunkande råvarupriser finns kvar samtidigt som ytterligare svårigheter har tillkommit i form av miljöproblem och frågan om hållbar utveckling.²¹

1.5.2 Protektionismen

En av den protektionistiska skolans grundtankar går ut på att förbättra positionerna för inhemska producenter i förhållande till utländska.²² Detta kan uppnås genom olika medel, som att genom policybeslut öka priserna på utländska varor, sänka priserna på inhemska eller begränsa för utländska producenter på hemmamarknaden på olika sätt.²³

¹⁹ De Vylder, Stefan, Axelsson Nycander, Gunnel och Laanatza, Marianne, 2001. *De minst utvecklade länderna och världshandeln*. 31-32

²⁰ a.a.

²¹ De Vylder, Stefan Axelsson Nycander, Gunnel och Laanatza, Marianne, 2001. *De minst utvecklade länderna och världshandeln*. s 34

²² Coughlin, Cletus C, Chrystal, K. Alec, Wood, Geoffrey E. i Frieden, Jeffrey A. & Lake, David, A. (ed), 2000. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. s. 305

²³ Coughlin, Cletus C, Chrystal, K. Alec, Wood, Geoffrey E. i Frieden, Jeffrey A. & Lake, David, A. (ed), 2000. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. s. 306

Den kanske vanligaste och även äldsta formen av protektionism är tullar, och under 20- och 30-talet var det inte ovanligt att tullar motsvarade 20 % av den totala importkostnaden. Tack vare GATT har många av dessa tullar förhandlats bort, men det finns fortfarande inslag av protektionism i världshandeln, dock företrädesvis av andra sorter. Trots ansträngningar från aktörer såsom Världsbanken, UNCTAD och WTO har det sedan 1970-talet skett en markant ökning av exportbegränsande interventioner.²⁴ Dessa kallas med ett samlingsnamn för icke-tullrelaterade handelshinder. En typ av icke-tullrelaterade handelshinder är olika typer av kvoter. Dessa strävar efter att begränsa utländska producenters tillgång till hemmamarknaden genom att begränsa hur mycket som får importeras inom en given period.²⁵ På senare år har en ny typ av kvoter kunnat skönjas; en överenskommelse om att exportören medvetet begränsar exporten. Dessa "avtal" kan komma att bli tvingande eftersom importlandet annars hotar med än hårdare spelregler för exportlandet.²⁶ Dessa är intressanta i sammanhanget eftersom de EPA:s som börjar ta form under Cotonouavtalet har fått motta kritik för att försämra AVS-ländernas förhandlingsposition samt försvåra för AVS-länderna att ställa krav på EU. Detta beror framför allt på att det har blivit svårare för AVS-länderna att göra gemensam sak av förhandlingarna.

En annan typ av icke-tullrelaterade handelshinder är olika typer av standarder eller regelverk som sätts upp för att skydda hemmamarknaden. I vissa fall har dessa regelverk ett syfte att skydda konsumenterna, men dessa kan även användas för att medvetet begränsa importen av vissa varor. Denna typ av regelverk kan även sägas innefatta så kallade tekniska handelshinder såsom olika folk- och djurhälsorelaterade skyddsåtgärder.²⁷ Dessa standarder kan visa sig vara svåra för u-länder att leva upp till och kan därför mer eller mindre medvetet protektionistiskt användas av olika i-landsaktörer för att medvetet begränsa u-ländernas export. En tredje typ av icke-tullrelaterade handelshinder är olika stöd eller subventioner till en hel industri eller endast till exportdelen av industrin.²⁸ Liberaliseringsansträngningarna i GATT gällde under de första 30-40 åren inte jordbrukssektorn.²⁹ Även om det på senare år har vidtagits åtgärder för att få till stånd en liberalare jordbrukspolitik, förekommer det fortfarande att jordbruks-

²⁴ Bhagwati, Jagdish, 1989. *Protektionismen*. s.51.

²⁵ Coughlin, Cletus C, Chrystal, K. Alec, Wood, Geoffrey E. i Frieden, Jeffrey A. & Lake, David, A. (ed), 2000. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. s. 306

²⁶ Coughlin, Cletus C, Chrystal, K. Alec, Wood, Geoffrey E. i Frieden, Jeffrey A. & Lake, David, A. (ed), 2000. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. s. 306

²⁷ Kleen, Peter, Moberg, Claes, Palm, Gunnar, 2003. *Världshandeln. Utveckling, aktörer och spelregler*. s.43

²⁸ Coughlin, Cletus C, Chrystal, K. Alec, Wood, Geoffrey E. i Frieden, Jeffrey A. & Lake, David, A. (ed), 2000. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. s. 307

²⁹ Kleen, Peter, Moberg, Claes, Palm, Gunnar, 2003. *Världshandeln. Utveckling, aktörer och spelregler*. s.42

varor har tullar på flera hundra procent.³⁰ Denna protektionistiska policy har att göra med att en grupp producenter alternativt en hel industri har tillfogat sig så stort inflytande över den politiska arenan att deras produktion är mer eller mindre undandragen utländsk konkurrens.³¹ I dessa fall kommer de inhemska politikerna med stor säkerhet att göra sig mycket impopulära i det fall de fortsätter att sträva efter internationell jämlikhet framför de inhemska producenternas intressen. Det finns, som detta visar, en rad orsaker till att länder eller regioner såsom EU tillämpar protektionism och handelshinder vid förhandlingar av olika slag. En viktig aspekt rör det sociala planet där det kan visa sig bli förödande för sysselsättningen om en industri som tidigare varit skyddad på något sätt förlorar detta skydd och blir utsatt för total frihandel. Vissa ekonomer varnar för att man i handelsteoretiska diskussioner frikopplar ekonomin från samhället.³² Kritiker till frihandelsteori och följaktligen till viss del förespråkare för en viss protektionism menar att neoklassisk handelsteori accepterar sociala kriser som i förlängningen kan undergräva de politiska institutionernas stabilitet.³³ Med utgångspunkt i denna kritik kan en parallell dras till EU:s jordbrukspolitik kontra u-ländernas tillgång till den europeiska marknaden; det finns klara intressen som framkallar protektionism som har sin grund i verklig oro för den sociala, ekonomiska och politiska stabiliteten i EU. Frihandelsförespråkare talar ofta om protektionismens höga pris, men det kan tyckas nödvändigt att även titta på fördelar med skyddande av inhemska marknader eftersom det trots allt är strategier och åtgärder som tillämpas av de flesta aktörer på världsmarknaden. En fördel är som tidigare nämnts att beslutsfattare kan skydda arbetstillfällena inom en viss industri genom att vidta protektionistiska åtgärder. Det finns dock de som menar att man genom att skydda industrin inte alls skapar förbättrade villkor på längre sikt utan snarare förbättrar för konsumenterna på längre sikt och kortsiktigt försämrar för producenterna. Förespråkare för en viss protektionism menar också att skyddandet av vissa marknader bidrar till att bevara så kallade spill-overeffekter. Dessa är oerhört svåra att mäta eftersom det ofta handlar om kunskapsgenerering, forskning, teknikutveckling etcetera.³⁴

1.5.2.1 Kritik mot protektionismen – argument för frihandel

En redovisning av protektionistisk handelsteori har nu avklarats, liksom några av de motiv beslutsfattare kan ha för att använda sig av olika handelshinder. Fastän,

³⁰ Kleen, Peter, Moberg, Claes, Palm, Gunnar, 2003. *Världshandeln. Utveckling, aktörer och spelregler*. s. 42

³¹ Hveem, Helge, 1997. *Makt och Välfärd. Teorier i internationell politisk ekonomi*. s. 236

³² Hveem, Helge, 1997. *Makt och Välfärd. Teorier i internationell politisk ekonomi*. s. 237

³³ Hveem, Helge, 1997. *Makt och Välfärd. Teorier i internationell politisk ekonomi*. s. 237

³⁴ Coughlin, Cletus C, Chrystal, K. Alec, Wood, Geoffrey E. i Frieden, Jeffrey A. & Lake, David, A. (ed), 2000. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. s. 313

som redovisats ovan, det i de flesta handelsavtal, överenskommelser, förhandlingar etcetera förekommer handelshinder av olika slag och fastän många menar att vissa protektionistiska inslag är oundvikliga, vare sig av politiska, sociala eller ekonomiska skäl, så finns det en rad ekonomer som fortfarande förkastar allt vad protektionism heter och menar att de argument som används till fördel för protektionism är felaktiga. Några av deras argument ska behandlas här.

Tidigare har tagits upp en gemensam nämnare i frihandelsteorin och de EPA:s som ligger som grund för handelssamarbetet mellan EU och AVS-länderna; in-
volveringen av privata aktörer i förhandlingarna. I grunden är dock regionala överenskommelser något som främjar protektionism och som frihandelsförespråkare motsätter sig. Ett argument som ofta lyfts fram som anledning till protektionistiska åtgärder är frågan om ”Rättvis handel”. Enligt kritiker mot skyddande av hemmamarknaden är det en missuppfattning att det faktum att konkurrenter har en mindre öppen marknad än det egna landet rättfärdigar tullskydd.³⁵ Kritiker mot dessa åtgärder menar att det innebär en dubbel förlust; dels det faktum att de parter man handlar med försämrar villkoren på grund av protektionism dels väljer man att vidta samma förödande åtgärder själv.³⁶ Frågan om rättvis handel har också fått stor betydelse för politiska beslut, eftersom mycket av idéerna kring detta har anammats av politiker, nationella organisationer och väljare. Det har blivit en legitim uppfattning att det är nödvändigt att vidta protektionistiska åtgärder för att uppnå ”rättvis handel”.³⁷ Samtidigt kritiseras så kallade FTA:s (Free Trade Areas) för att legitimera protektionism då man menar att det är frihandel man bedriver. FTA:s är frihandelsområden internt, men protektionism externt. Dessa regionala samarbeten har även tillåtits av GATT/WTO, och är därför allvarliga hot mot frihandeln, enligt kritiker. WTO har också i större utsträckning låtit u-länderna använda sig av så kallade PTA:s (Preferential Trade Areas)³⁸.

1.5.3 Frihandel eller protektionism – teoretiska slutsatser

Det är viktigt att komma ihåg att ingen aktör på världsmarknaden hittills använt sig uteslutande av frihandel eller protektionism.³⁹ Frågan i det perspektivet blir handel eller inte handel, och det är en fråga som inte är intressant. I stället handlar det, och har alltid handlat, om en kombination mellan de båda inriktningarna till följd av politiska beslut. Det finns dock tydliga svängningar i popularitet mellan de båda som kan skönjas under de senaste 200 åren.⁴⁰ Under den senare delen av 90-talet och in på 2000-talet ser det ut som att nationalism och således protektio-

³⁵ Bhagwati, Jagdish, 2001. *Till frihandelns försvar – tre essäer*. s. 55

³⁶ Bhagwati, Jagdish, 2001. *Till frihandelns försvar – tre essäer*. s. 56

³⁷ Bhagwati, Jagdish, 2001. *Till frihandelns försvar – tre essäer*. s. 58

³⁸ Bhagwati, Jagdish, 2001. *Till frihandelns försvar – tre essäer*. s. 107

³⁹ Gilpin, Robert, 1987. *The Political Economy of International Relations*. s. 190

⁴⁰ a.a.

nismen fått ett uppsving.⁴¹ Om så är fallet är det naturligtvis viktigt att fastslå denna inriktning så att olika aktörer kan förhålla sig till denna utveckling. Viktigast är det kanske för utvecklingsländerna, då deras sårbarhet gör det än viktigare att känna till svängningar i policy, om nu sådana finns. Dessutom är det med tanke på de avtal som ska slutas i och med Cotonouavtalet, WTO:s allt större inflytande, den ständigt ökande världshandeln etcetera, svårt att tro att det i själva verket är en ökad protektionism som breder ut sig. Eller är det det? Möjligen finns förklaringen i det faktum att den ökade konkurrens som stater/unioner/regioner utsätts för i själv verket leder till att egenintressen helt naturligt tar överhanden.

⁴¹ a.a.

2. Cotonouavtalet - erfarenhet och förändring

2.1 Då och nu – likheter och skillnader i samarbetet

Cotonouavtalet skrevs under i juni 2000 i Cotonou och omfattar 77 länder i Afrika, Västindien och Stilla havet (AVS). Avtalet är en fortsättning på ett 25-årigt samarbete mellan EU och AVS-länderna under fem Lomékonventioner. Loméavtalet har, som nämntes i inledningen, av många setts som ett misslyckande från EU:s sida att skapa en gynnsam utveckling för AVS-länderna; mycket lite har hänt i rena siffror. Exporten har inte ökat i den takt som man i början av samarbetet under Lomé hade satt upp som mål, och nya strategier behövs i det fortsatta samarbetet. Under de år som Lomékonventionens villkor gällt för AVS-länderna har mycket hänt i världsekonomin. Dels har de flesta aktörer på världsmarknaden upplevt en ökad öppenhet och internationella organisationer såsom WTO, Världsbanken och IMF verkar för att stater och regioner ska handla friare med varandra och avskaffa de handelshinder som finns världen över. Detta är en verklighet som AVS-länderna mer och mer har tvingats anpassa sig till och som nämntes i inledningen har många av de fördelaktiga handelsvillkor som AVS-länderna kunnat åtnjuta under Lomékonventionerna blivit allt mer betydelselösa. Förutsättningarna för handelssamarbetet mellan EU och AVS-länderna har, som tidigare nämnts, ändrats nämnvärt under Cotonouavtalet. Jag återkommer till detta. Först ska några av huvudpunkterna i Cotonouavtalet belysas i jämförelse med den senaste Lomékonventionen.

Den generella och slutgiltiga målsättningen för samarbetet mellan EU och AVS-länderna liknar varandra väldigt mycket i Loméavtalet och Cotonouavtalet. Avtalet som sådant är, föga förvånande, svävande i såväl mål som medel och mycket av själva samarbetet är alltså beroende av implementeringen av avtalstexten. Målen med samarbetet är i stort att eliminera fattigdom, verka för en hållbar utveckling samt att successivt integrera AVS-länderna i världsekonomin.⁴² Då detta är exakt samma formulering som i Loméavtalet är alltså målen likartade, det är medlen som skiljer sig åt. Under Lomékonventionerna gällde två viktiga grundprinciper för bistånd och samarbete:

- ”Lika för alla”
- ”Bistånd utan motprestation”

Dessa två principer betraktades som generösa från EU:s sida, och skulle motverka spänningar emellan AVS-länderna eftersom alla AVS-länder behandlades likvär-

⁴² *EU-ACP Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000. 2003, part I*

digt. Samarbetet var dock i princip helt givarinriktat, vilket innebär att mycket stor del av samarbetet var inriktat på rent bistånd; livsmedelsbistånd, katastrofbistånd etcetera.⁴³ Som tidigare nämnts innehöll Lomékonventionerna handelsvillkor som skulle gynna AVS-länderna, men som, när Lomé blir Cotonou, inte gett resultat. AVS-ländernas export utgjorde 6,7 % av EU:s import 1967 och 3 % 1998. Diversifieringen av de produkter som AVS-länderna exporterar ses som en viktig del i en bättre etablering på världsmarknaden. Inte heller denna kan sägas ha lyckats under Lomé. 60 % av den totala exporten från AVS-länderna består av endast 10 produkter.⁴⁴ Många av AVS-länderna har en lägre export år 2000 än 1975 då den första Lomékonventionen undertecknades. Ett annat problem uppstod, som tidigare nämnts, när Lomékonventionens handelsvillkor inte ansågs kompatibla med WTO:s regler.

Följaktligen måste samarbetet omarbetas och förändras i grunden. Under förhandlingarna som ledde fram till att samarbetsavtalet skrevs på i Cotonou 2000 stod det klart att EU var av denna uppfattning. Samarbetet skulle inriktas på prestationsinriktat bistånd, differentierat samarbete som handelsöverenskommelser som följde WTO:s regler. Dessutom skulle icke-statliga aktörer involveras i hela förhandlingsprocessen; privata intressen samt olika organisationer skulle kunna ta del av EDF (Europeiska utvecklingsfonden) utan att söka via statliga kanaler.⁴⁵ AVS-länderna uttryckte under förhandlingarna stor oro för dessa förändringar, framför allt när det gällde det faktum att man nu riskerade att förlora de handelsfördelar som hade gällt under Lomékonventionerna.⁴⁶ Det fanns också en oro för att mycket av EU:s intresse för AVS-länderna avtog på grund av den allt större fokuset på länderna i Öst- och Centraleuropa. Detta på grund av flera dokument från kommissionen under mitten av 90-talet där Asien, Afrika och Latinamerika bara berörs som marknader som kan öppnas för EU, vilket i så fall kan leda till en ökad konkurrens jämt emot USA och Japan. Däremot nämns Öst- och Centraleuropa som marknader med ”enorma möjligheter”.⁴⁷ Det fanns alltså anledning för AVS-länderna att känna oro och det fortsatta samarbetet under Cotonouavtalet kom och kommer, som tidigare nämnts, att innebära en helt ny situation för AVS-länderna.

2.2 Det nya handelssamarbetet

AVS-länderna kommer, med några få undantag, att behålla under Lomékonventionen fastslagna regler och villkor till och med 2007, då det är meningen att de nya handelsavtalen i form av så kallade EPA:s ska tas i bruk. Det har inte varit själv klart att AVS-länderna skulle få dispens till 2007, men speciella un-

⁴³ Eriksen, Tore Linné, 1996. *EU Lomé och Afrika. En översikt*. s. 25.

⁴⁴ ECDPM, 2000. *Cotonou Infokit 3*, s. 2

⁴⁵ ECDPM, 2000. *Cotonou Infokit 3*, s. 1-2, Eriksen, s. 7).

⁴⁶ ECDPM, 2000. *Cotonou Infokit 3*, s. 2

⁴⁷ Eriksen, Tore Linné, 1996. *EU Lomé och Afrika. En översikt*. s. 23

dantagsregler från WTO:s sida har möjliggjort detta. Vad som är anmärkningsvärt är att de länder i AVS-gruppen som även står på FN:s lista över LDCs (Least Developed Countries) kan välja att behålla de fördelar som gällde under Lomé-konventionen. Dessa fördelar har under de 20 senaste åren, som nämnts tidigare, minskat dessa länders export och på många sätt ökat beroendet.⁴⁸ Här finns det frågetecken som kommer att behandlas längre fram. I det fallet något eller några av de övriga AVS-länderna som skall teckna EPA:s inte hinner avsluta sina förhandlingar till 2007, kommer inget handelssamarbete parterna emellan att finnas 2008. Naturligtvis kommer både EU och AVS-länderna anstränga sig för att förhandlingarna ska leda fram till överenskommelser, men det finns svårigheter. UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) har framfört rekommendationer till AVS-länderna och en av dessa berör det faktum att AVS-länderna kan välja att sluta EPA:s i grupper om flera länder. UNCTAD råder AVS-länderna att göra detta eftersom detta förbättrar ländernas förhandlingsposition jämt emot EU. Det finns dock en del villkor som dessa regioner måste uppfylla, regler som även de har att göra med att de måste anpassa sina samarbeten till WTO:s riktlinjer.

Förhandlingarna ska starta 2002 och målet är alltså att parterna ska komma överens om EPA:s.⁴⁹ Dessa kan alltså tecknas mellan EU och enskilda stater eller mellan EU och regioner av AVS-länder. Det regionala samarbetet får stort utrymme under Cotonouavtalet och man menar att det faktum att regionala samarbeten kommer till stånd påskyndar den ekonomiska utvecklingen i AVS-länderna, mycket på grund av att man ingår så kallade REPA:s (Regional Economic Partnership Agreements) om samarbete under Cotonouavtalet. På detta sätt integreras den politiska och sociala dimensionen inom AVS-länderna med den ekonomiska utvecklingen mot en liberalisering av handelssamarbetet med EU.⁵⁰

2.3 Politiska utgångspunkter

En ytterligare förändring som skett i och med Cotonousamarbetet är att det politiska samarbetet ska fördjupas. EU-AVS-samarbetet har sedan tidigare byggt upp gemensamma institutioner som ska få utökande befogenheter vad gäller implementeringen av avtalet.⁵¹ Till exempel ska man försöka involvera privata intressen i utvecklingsprocessen och detta är en av de aspekterna som det trycks extra mycket på i avtalet.⁵² Man ser mycket positivt på att kunna integrera NGO:s, företag, intresseorganisationer etcetera i förhandlingarna. Det har dock framförts

⁴⁸ Eriksen, Tore Linné, 1996. *EU Lomé och Afrika. En översikt.* s. 23

⁴⁹ *EU-ACP Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000.* 2003 s. 26

⁵⁰ Taisuke, Ito (ed.) United Nations Conference on Trade and Development, 2003. *Trade Negotiating Issues in the Cotonou Agreement. Agriculture and Economic Partnership Agreements.* s. 130

⁵¹ Berg, Helen, 2001. *EU:s biståndspolitik vid ett vägskäl. En komparativ studie av Loméavtalet och Cotonouavtalet.* s. 11

⁵² ECDPM, 2000. *Cotonou Infokit 4,* s. 2

kritik mot denna positiva inställning, med argument som att det i många av AVS-länderna inte finns dessa starka intressen som skulle behövas för att integrera det privata samhället i större utsträckning i utvecklingsarbetet. Man menar att dessa organisationer eller intressegrupper inte har de förutsättningar eller den organisation som krävs för att göra sig hörda i dessa sammanhang. Dessutom har dessa aktörer ofta ett lågt inflytande på den politiska processen i utvecklingsländerna. Ingen handlingsplan har heller tagits fram för att underlätta eller påskynda involveringen av icke-statliga intressen och kritiker menar att det följaktligen finns stora implementeringssvårigheter i dessa mål.

En annan aspekt som visserligen började avvecklas redan under Lomé V är den så kallade ”bistånd utan motprestation”. Här har det politiska samarbetet fått en allt större betydelse, något som AVS-länderna har ställt sig något negativa till. På grundval av huruvida ett AVS-land presterar vad gäller demokrati, mänskliga rättigheter, fungerande institutioner samt fungerade rättssamhälle, kan EU besluta som att helt avsluta samarbetet eller begränsa biståndet.⁵³ AVS-länderna har i förhandlingarna menat att detta leder till att samarbetet blir ojämnt och dessutom finns även här implementeringssvårigheter då det inte är fastslaget vilken aktör som ska avgöra dessa kriterier. En del menar dock att det faktum att EU ställer politiska krav på AVS-länderna i sin tur ger AVS-länderna ökade möjligheter att kräva politisk opartiskhet från EU:s sida vid till exempel handelsförhandlingar; där naturligtvis EU:s jordbrukspolicy får en central roll.

2.4 Liberaliseringen av biståndspolitiken

En sammanfattning av Cotonouavtalet i jämförelse med Loméavtalet kan sägas skildra en liberalisering av biståndssamarbetet på ett flertal punkter som tagits upp ovan. Följande punkter visar på detta:

- Handelssamarbetet har gått från att bygga på ”lika för alla” till att innebära en ”individualisering” av handelsavtalen där varje AVS-stat måste förhandla fram ett samarbete som är gynnsamt och som kan bidra till en ökad integrering i världsekonomin samt ökad handel.
- Det faktum att samtliga avtal inom ramen för Cotonouavtalet och de EPA:s som skall tecknas måste följa WTO:s regler om frihandel och vidare undantag så som de under Lomékonventionen är inte att vänta (med undantag för de AVS-länder som tillhör den av FN fastställda gruppen Least Developed Countries).
- Principen ”bistånd utan motprestation” försvinner till fördel för ett prestationsinriktat bistånd där EU kan avgöra huruvida ett AVS-land bryter mot politiska regler och på grundval av detta avsluta samarbetet eller anpassa biståndet.

⁵³ ECDPM, 2000. *Cotonou Infokit 18*

- Det tydliga målet att involvera privata intressen och andra icke-statliga intressen som ska leda till en diversifiering av samarbetet där fler aktörer ska ta plats i förhandlingar utan att detta ska behöva söka stöd hos den politiska ledningen i respektive land.
- Den tydliga betoningen i avtalet på att öka takten på integreringen av AVS-länderna i världsekonomin.

För att återknyta till min tes som redovisades i problemformuleringen så skall nu denna utveckling granskas för att se om liberaliseringen innehar protektionistiska inslag, eller om det är ett avtal helt i frihandels tecken.

3. Liberalisering – Frihandel eller protektionism?

De principer som listats ovan och som kan sägas vara de mest tydliga förändringar som skett i och med Cotonouavtalet och pekar otvivelaktigt mot en liberalisering av samarbetet mellan EU och AVS-länderna. Man vill påskynda AVS-ländernas integrering i världsekonomin och anpassa samarbetet till WTO:s regler. Denna utveckling tillsammans med en ökad politisk medvetenhet och ett ökat institutionellt samarbete ska de närmsta 15 åren få fart på AVS-ländernas utveckling såväl politiskt och socialt som ekonomiskt. Vad som är viktigt att komma ihåg nu när en teoretiskt inriktad analys ska göras, är att mycket talar för att AVS-ländernas fördelar som samarbetet hittills inneburit kommer att minska i omfattning.⁵⁴ Många svårigheter återstår i förhandlingarna om EPA:s och drygt två år sedan Cotonouavtalet undertecknades finns fortfarande inget handelsavtal undertecknat. De svårigheter som kritiker lyft fram, samt den oro som många AVS-länder känner i och med den nya situationen, gör det intressant att hitta teoretiska karakteristika som kan sätta fokus på vad Cotonouavtalet egentligen innebär om man skrapar på ytan, lyfter fram EU:s intressen och ser till vad kritiker har att säga om inriktningen på det nya avtalet.

3.1 Liberalisering → frihandel?

För att problematisera detta kanske till synes självklara påstående krävs en djupare analys av Cotonouavtalets sammansättning. Sett ur ett internationellt perspektiv är de liberalistiska tendenserna tydliga; diskursen i avtalet är tydlig; man strävar efter en ökad öppenhet samt en ökad integrering av AVS-länderna i världsekonomin jämfört med handelsavtalet under Lomékonventionen. Problemen som uppstår i och med detta kan definieras i två frågor;

- Kommer EU att öppna sin marknad för AVS-länderna i större utsträckning nu jämfört med under Lomékonventionen?
- Kommer AVS-länderna att gynnas av liberaliseringen om så inte blir fallet?

Dessa frågor kommer inte att få svar i denna uppsats eftersom framtiden får utvisa utfallen av handelsförhandlingarna, men frågorna aktualiserar att Cotonouavtalet på intet sätt per automatik leder till ökad frihandel. Visserligen är detta målet, men inför handelsförhandlingarna varnar UNCTAD för att förhandlingarna med EU

⁵⁴ Eriksen, Tore Linné, 1996. *EU Lomé och Afrika. En översikt*. s. 23

historiskt har varit hårda, inte minst vad gäller jordbrukssektorn.⁵⁵ Liberalismen har också många inriktningar, varav politisk involvering i den ekonomiska utvecklingen anses mer eller mindre legitima.⁵⁶ Att säga att den åt liberalistiskt håll strävande ansatsen i Cotonouavtalet automatiskt leder till ökad frihandel kan följaktligen diskuteras. Det är även intressant att titta på bakgrunden till att det i Cotonouavtalet så tydligt betonas att samarbetet måste anpassas till WTO:s regler. Kritiker menar att detta i förlängningen tydligt speglar en egoistisk/protektionistisk inställning från EU:s sida. Mer om detta i nästa avsnitt.

Den organisation som Cotonouavtalet främjar och sätter upp spelreglerna för är utan tvekan en i neo-klassisk liberalistisk anda.⁵⁷ För att återknyta till teoriavsnittet på sidan 6 och framåt, så kan man se likheter mellan det faktum att AVS-länderna i och med Cotonouavtalet hamnar i en i-landsformulerad handelsstrategi och liberalismens erkännande att frihandel och frihandelsinriktade strategier mycket väl kan innebära förluster för vissa parter på kortare sikt. Däremot menar frihandelsförespråkare att denna ”hårda” väg är den enda möjliga och att samtliga parter kommer att gynnas på längre sikt. Att denna strategi är den enda möjliga är en utpräglad liberalistisk tanke och i denna övergripande handelspolicy i vilken Cotonouavtalet har sin grund, är det således i mångt och mycket liberalismen som bäst förklarar dess natur. Även när det gäller de organisatoriska och institutionella delarna av avtalet finns policy som finner stöd i den liberalistiska teorin. Involveringen av privata intressen ska öka de privata investeringarna och i förlängningen leda till ökade utländska investeringar. Här kan man hitta kopplingar till en mer differentierad variant av liberalismen där även institutionella och organisatoriska aspekter har en viktig roll. Även här blir dock bilden något mer komplex om man tittar på djupet av samarbetet och de förutsättningar som råder. Implementeringen av involveringen av privata och icke-statliga aktörer kommer, enligt kritiker, inte att bli lätt, och många AVS-länder har uttryckt missnöje med att någon handlingsplan för detta inte tagits fram, samtidigt som det ställs höga krav på de resultat som väntas uppnås. Även det faktum att ”bistånd utan motprestation” försvinner kan, som tidigare fastslagits, betraktas som en liberalistisk influens. EU kommer att ställa krav på den demokratiska och politiska processen vilket även det kan kopplas till den liberalistiska diversifierade inriktningen. Även här blir dock resultatet annorlunda om man skrapar på ytan och tittar på bakomliggande faktorer. Detta kommer att analyseras vidare i nästa avsnitt.

För att återknyta till tidigare stycke där två problem beträffande EU:s jordbrukspolitik aktualiseras, kan man, med stöd i analysen ovan, möjligtvis dra en del slutsatser. Arbetet under WTO strävar efter en liberalisering, och detta arbete har varit framgångsrikt de senaste decennierna. Många handelshinder har försvunnit och beroendet stater emellan har ökat. Det har dock varit svårt att förmå många i-

⁵⁵ Taisuke, Ito (ed.) United Nations Conference on Trade and Development, 2003. *Trade Negotiating Issues in the Cotonou Agreement. Agriculture and Economic Partnership Agreements*. s. 131

⁵⁶ Gilpin, Robert, 1987. *The Political Economy of International Relations*. s. 27

⁵⁷ Gibb, Richard, 2000. ”Post Lomé: The European Union and the South.”, s. 476-477.

länder, däribland EU som region, att lätta på de handelshinder på jordbrukssidan som man skyddat den inhemska eller regionala sektorn med. Visserligen har WTO även här lyckats liberalisera policyn i ett flertal länder, men de flesta analytiker menar ändå att det är inom detta område som det hade gett mest och bäst förutsättningar för många u-länder att få igång en ökad handel och en förbättrad utvecklingstakt.⁵⁸ Den internationella, eller övergripande om man så vill, ansatsen i Cotonouavtalet kan sägas representeras av liberalistiska utgångspunkter så som vi sett ovan. Ett nytt angreppssätt i jämförelse med Lomé var, från alla parter sett, önskvärt och diskursen i Cotonouavtalet samt den övergripande ansatsen är utan tvekan liberalistisk. En tro på att en ökad liberalistisk handelspolicy ska gynna alla parter, om än på sikt, visar på en tro på att ökad frihandel, ömsesidiga spelregler, politiskt ansvar och resultatriktat bistånd är den rätta och mest framgångsrika vägen att gå. Cotonouavtalet har marknads- och tillväxtfrågor högst på dagordningen och de sociala aspekterna på utveckling har inte varit det primära i strategin.⁵⁹ Detta är signifikant när det gäller den internationella ansatsen av Cotonouavtalet.. Frågan som naturligt uppkommer i och med denna slutsats är vad Cotonouavtalet, teoretiskt sett, betyder på det nationella planet, eller internt inom EU respektive AVS-länderna.

3.2 Liberalisering → protektionism?

Det finns som tidigare nämnts en tes i uppsatsen att Cotonouavtalet, sina liberalistiska ansatser till trots, innehåller protektionistiska inslag och detta ska nu undersökas med hjälp av dels de teoretiska utgångspunkterna i avsnitt 1.3.2 dels i jämförelse med de liberalistiska slutsatserna i föregående stycke. Är då dessa element av egenintresse, självändamål och skyddande av egna marknader närvarande och på vilket plan eller i vilka sammanhang kan de hittas? Mycket av innehållet i handelssamarbetet mellan EU och AVS-länderna återstår ännu att förhandla om. Inte förrän handelsavtalen skrivs under kan man dra slutsatser om hur det *blev*, men man kan ändå, på grundval av det som är fastslaget i avtalet, dra vissa slutsatser om de förutsättningar som råder för parternas del. Under förhandlingarna som ledde fram till undertecknandet av avtalet 2000 uttryckte AVS-länderna en stor skepsis till det faktum att det tidigare handelssamarbetet helt skulle omarbetas och omvandlas till FTA:s. Många AVS-representanter såg detta som ett försök från EU:s sida att splittra och ytterligare försvaga AVS-länderna. Man menade att länderna, i en samlad förhandling, kunde åstadkomma mer och stå för ett gemensamt intresse.⁶⁰ Den regionalism som uppmuntras i och med EPA:s kan

⁵⁸ Goodman, John B., Pauly, Louis, W. i Frieden, Jeffrey A. & Lake, David, A. (ed), 2000. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. s. 300

⁵⁹ Elgström, Ole, 2000. "Lomé and Post-Lomé: Assymetric Negotiations and the Impact of Norms." s. 188

⁶⁰ Taisuke, Ito (ed.) United Nations Conference on Trade and Development, 2003. *Trade Negotiating Issues in the Cotonou Agreement. Agriculture and Economic Partnership Agreements*. s. 74.

utan tvekan kopplas till protektionistiska inslag. Kritiker menar att EU genom dessa spelar ut AVS-länderna mot varandra och skapar gränser dem emellan som tidigare inte funnits. Det kan även dras paralleller till det faktum att man betonar anpassningen till WTO:s regler och att detta kan ses som en åtgärd från EU:s sida att förenkla förhandlingarna och skapa en "take-it-or-leave-it" väg där EU:s intressen styr vad som ska vara den segrande policyn.⁶¹ De regionala frihandelsavtal som ska tecknas AVS-länderna emellan för att de ska vara berättigade att ingå EPA:s kan, enligt kritiker till protektionism, ses som ett skyddande av marknader samt ett sätt att stänga andra parter ute. Detta är ett faktum till viss del vad gäller EU:s handelspolitik, och att EU nu väljer att vidare utveckla dessa regionala handelslösningar, kan sägas spegla en självändamålsenlig strategi. Det faktum att det blir svårare att försvara protektionism samtidigt som det internationellt sett finns en strävan mot ytterligare liberalisering av handelspolitiken ställs emot det faktum att stater och regioner tillämpar skyddsåtgärder, om än på lika villkor, gör att AVS-ländernas undantagsregler inte längre kan bibehållas sett från EU:s sida. De nya frihandelsavtalen möjliggör vidare för ökad protektionism från EU:s sida. Tidigare har AVS-länderna haft fri tillgång till EU i större utsträckning än övriga aktörer på världsmarknaden (undantaget LDCs som inte tillhör AVS-gruppen) men i och med att handelsavtalen nu anpassas till WTO kan EU välja andra vägar. När det gäller handeln kan EU:s största bekymmer i sammanhanget sägas vara det faktum att man vill bibehålla skyddet i CAP och fiskeripolicyn men samtidigt följa WTO:s riktlinjer. Detta kan uppnås genom att på samtliga industrivaror följa frihandelsprinciperna, men sedan utnyttja det faktum att WTO:s regler säger att 90% av handelsflödet ska omfattas av frihandel. Detta innebär att EU kan exkludera 40% av jordbruksprodukterna från EPA:s tecknade med AVS-länderna.⁶² Detta exempel illustrerar svårigheterna som AVS-länderna kommer att stöta på/stöter på i sina förhandlingar med EU. Exemplet illustrerar även ett sätt på vilket en aktör kan ha protektionistiska intressen i en liberalisering av handelspolicyn.

Även de politiska utgångspunkterna i Cotonouavtalet har, som tidigare nämnts, förändrats jämfört med den policy som gällde under Lomé. Under stora delar av Lomékonventionen var det integritet som betonades, och det var inte EU:s sak att lägga sig i politiska aspekter. Detta kan också kopplas till ett egenintresse från EU:s sida, om än inte inom handelsområdet. Efter kalla krigets slut har EU:s medlemsländer blivit allt mer medvetna om den politiska aspekterna av internationella relationer. Att demokrati, mänskliga rättigheter och "Good Governance" har fått ta upp större plats och dessutom skrivits in som konditionalitet för att samarbetet ska fortskrida och bistånd betalas ut, visar att man i EU dels tror att detta är essentiella aspekter på utveckling, men också att medlemsländerna ställer större krav på dessa. Denna utveckling är, även den, en anpassning från EU:s sida av

⁶¹ Elgström, Ole, 2000. "Lomé and Post-Lomé: Assymmetric Negotiations and the Impact of Norms." s. 176

⁶² McQueen, Matthew, 2002. "The EU's Free-trade Agreements with Developing Countries: A Case of Wishful Thinking?" s. 1375

WTO, IMF och Världsbanken.⁶³ Detta har, enligt Elgström, att göra med normer i biståndspolitikerna och detta präglar till stor del EU:s vägval i biståndsförhandlingar.⁶⁴ Vi återkommer till detta i kapitel 4.

3.3 Slutsatser – Cotonouavtalets karakteristika

Vad kan man då dra för slutsatser angående Cotonouavtalets teoretiska karakteristika? Betyder den liberaliserade handelspolitiken att det är ett avtal i frihandels anda och att det kommer att leda till ökad öppenhet, större handelsutbyte, ökad integrering av AVS-länderna i världsekonomin, politisk stabilitet och gynnsam utvecklingstakt? Det är naturligtvis för tidigt att besvara en rad av dessa frågor, men förutsättningarna och utgångspunkterna i avtalet kan visa på förändringar och teorierna kan bidra med verktyg för att analysera dessa förändringar. Det är ganska tydligt att Cotonouavtalet betyder en stor omställning för AVS-länderna och möjligen kan denna förändring ses som en trend i biståndspolitikerna generellt sett. Skillnaderna, framför allt när det gäller handelspolitiken, är så stora att det inte kan uteslutas att detta är en ny trend som kommer att karakterisera utvecklingsländernas förutsättningar många år framöver. Vad är då dess karakteristika? När det gäller den övergripande handelspolitiken är det utan tvekan liberalismens tankar om frihandel som har fått styra. Om man däremot tittar på hur denna liberalisering *påverkar* samarbetet, kan protektionistiska tendenser skönjas. EU kommer att ha möjlighet att skydda sin inre marknad i större utsträckning under WTO:s regler, eftersom AVS-länderna under Lomékonventionen kunde åtnjuta icke-reciproka handelsvillkor. Dessutom kommer den regionalism som EU tydligt uppmuntrar AVS-länderna till i och med de regionala frihandelsregionerna att innebära ökad protektionism dessa regioner emellan, menar många kritiker.⁶⁵

Liknande tendenser kan skönjas på det politiska planet. Även här finns det, på det övergripande, internationella planet liberalistiska ansatser, mycket på grund av tyngdvikten på privata aktörer och utländska investeringar. Även de politiska krav som ställs på AVS-länderna kan kopplas till en differentierad liberalism, där frihandels kopplas samman med ”Good Governance” för att få ut maximalt av frihandelspolitiken. Det finns dock, även här, anledning att skrapa på ytan och tittar man på *följden* av den politiska skärpningen kan det finnas politiska intressen här för EU att ställa dessa krav.

⁶³ Elgström, Ole, 2000. ”Lomé and Post-Lomé: Assymmetric Negotiations and the Impact of Norms.” s. 184

⁶⁴ Elgström, Ole, 2000. ”Lomé and Post-Lomé: Assymmetric Negotiations and the Impact of Norms.”

⁶⁵ Taisuke, Ito (ed.) United Nations Conference on Trade and Development, 2003. *Trade Negotiating Issues in the Cotonou Agreement. Agriculture and Economic Partnership Agreements* .s.74.

Slutsatsen när det gäller detta kapitlet är följaktligen att det finns två nivåer på de karakteristika som de två teoriinriktningarna kan påvisa i Cotonouavtalet. På det övergripande/externa/internationella planet finns en strävan efter en ökad liberalisering där AVS-ländernas ökade integrering i världsekonomin ses som lösningar på AVS-ländernas fattigdom och låga handelsutbyte. På det specifika/interna/regionala planet kan man, i de flesta aspekter av handelssamarbetet hitta inslag där det antingen finns fastslagen protektionism (som i fallen med regionala frihandelsregioner) eller förutsättningar för att en ökad protektionism kan komma att uppstå i framtiden (som i fallet med EU:s anpassning till WTO:s riktlinjer i samarbetet med AVS-länderna). När uppsatsen nu kommer till fråga nummer tre ter det sig således relevant att dela upp möjliga orsaker till den stora förändringen av EU-AVS-samarbetet i just dessa kategorier. De kommer fortsättningsvis att kallas externa respektive interna orsaker.

4. En förklaringsmodell - Cotonouavtalet i två nivåer

I detta kapitel kommer förklaringar att sökas till den förändring som skett i EU-AVS-samarbetet. Som nämnts ovan kommer orsakerna att delas upp i externa respektive interna. Utgångspunkten för analysen av orsakerna kommer att ligga i tidigare teoriinriktningar; ett protektionistiskt förfarande som grundar sig i egenintresse, respektive ett liberalistiskt förfarande som finner stöd i ökad frihandel och ökad integrering. Det är viktigt att komma ihåg att när det gäller orsakerna till EU:s policy gentemot AVS-länderna finns det en rad variabler att ta hänsyn till. Såväl externa som interna och såväl politiska som ekonomiska. Den första indelningen kommer att tas hänsyn till i analysen genom uppdelning av dessa i två nivåer. När det gäller den senare indelningen kommer detta att diskuteras i respektive orsaksanalys. Detta öppnar även för att väva in uppsatsens tidigare frågeställning om *hur* samarbetet ser ut. Kan man rent av hitta kopplingar till liberalism respektive protektionism i orsakerna till policyutvecklingen?

4.2 Externa orsaker

De externa förklaringarna till EU:s förändringar i policyn gentemot AVS-länderna kan kopplas till internationellt avgörande händelser eller företeelser. Att det finns orsaker som har att göra med internationella relationer av olika slag är ytterst troligt och dessa orsaker ska här lyftas fram och analyseras.

1. Anpassningen till WTO

Att Cotonouavtalet på sikt innebär en anpassning till WTO:s regler är ett faktum som kan ha en rad orsaker i sig. En del skulle säga att det beror på att EU i detta skedet inte haft något val, att påtryckningar från USA och andra aktörer inneburit att icke-ömsesidighet som handelspolicy inte längre är hållbart. En del menar dock att det hade varit möjligt för EU att behålla vissa fördelar för AVS-länderna om *viljan* funnits där. Genom att stå på AVS-ländernas sida i WTO skulle dock EU förlora inflytande i framtida WTO-förhandlingar och detta är en anledning till att EU drivit policyn mot en liberalisering av handelspolicyn.⁶⁶ Detta kan ses som en ekonomisk orsak från EU:s sida, men med tanke på påtryckningarna som nämnts ovan så är detta likaså en politisk anledning till att förändra EU-AVS-samarbetet.

⁶⁶ Babarinde, Olufemi, Faber, Gerrit, 2004. "From Lomé to Cotonou: Business as Usual?" s. 30

2. Tillgången till övriga marknader

En annan anledningen till att liberalisera biståndspolitiken gentemot AVS-länderna är att det ger EU bättre framtida tillgång till övriga, snabbt växande marknader. Det är inte bara USA och andra mäktiga aktörer i WTO som skulle motsätta sig specialhantering av AVS-länderna, utan även många andra länder som befinner sig i fasen av integrering i världsekonomin. Genom att särbehandla AVS-länderna kan EU sätta sig i en position där dessa regioner, som spelar en allt större och viktigare roll i WTO, är negativa till EU:s policy och detta skulle vara riskfyllt för EU.⁶⁷ Även här ter det sig alltså vara egenintresse och framtida bilaterala handelsöverenskommelser, i synnerhet med länderna i Asien och Latinamerika, som spelar roll. Det är intressant att här dra paralleller till protektionismen respektive liberalismen för det går då att dra slutsatsen att det finns klart protektionistiska inslag, samtidigt som själva policyn alltså drar mot en liberalisering. Det är i denna orsak främst de ekonomiska intressena som talar, men även här finns politiska undertoner.

3. Ökat beroende

Det ökade beroendet av övriga världen hänger ihop med tillgången till övriga marknader. För EU är den yttre marknaden större än någonsin tidigare och handeln med omvärlden ökar. Den externa handeln har ökat i större utsträckning än den inre europeiska marknaden sedan 1990.⁶⁸ Detta bidrar också till att AVS-ländernas betydelse minskar samtidigt som övriga marknader blir allt viktigare för EU:s del. Handeln med AVS-länderna har, som tidigare nämnts, minskat sedan Lomé samtidigt som handeln med till exempel Nordamerika och Asien stadigt ökat. Även här kan egenintresse förklara förändringen i policy gentemot AVS-länderna, samtidigt som man alltså eftersträvar en ökad liberalisering och integrering i världsekonomin för AVS-ländernas del. I mångt och mycket är det ökade beroendet en ekonomisk aspekt, men återigen finns det politiska inslag. Att EU blir mer och mer beroende minskar EU:s möjligheter att sätta AVS-länderna i en särställning bland utvecklingsländerna.

4. Slutet på kalla kriget

Slutet på kalla kriget har naturligtvis spelat en stor roll för EU på många olika sätt. En aspekt är att EU i och med Berlinmurens fall fick helt nya relationer med sina grannar i öst och detta har idag lett till såväl ekonomiska som politiska konsekvenser. Sammantaget kan man dock se att EU lagt mycket resurser på sina relationer med Östeuropa. Dels på kort sikt i form av omedelbar ekonomisk hjälp till långsiktig politisk stöttning, ekonomisk anpassning och integrering i den europeiska gemenskapen. Under 1990-talet ökade det ekonomiska biståndet till Östeuropa dramatiskt medan AVS-ländernas del av biståndet minskade.⁶⁹ AVS-län-

⁶⁷ a.a.

⁶⁸ Babarinde, Olufemi, Faber, Gerrit, 2004. "From Lomé to Cotonou: Business as Usual?" s. 29.

⁶⁹ Babarinde, Olufemi, Faber, Gerrit, 2004. "From Lomé to Cotonou: Business as Usual?" s. 31

derna har, som också påpekats tidigare, numera tävla om uppmärksamheten från EU med en rad andra länder och regioner och i fallet med Östeuropa är detta extra tydligt. Även här kan man dra paralleller till protektionismen; att utöka och stärka den egna regionen såväl ekonomiskt som politiskt prioriteras, inte helt förvånande, före AVS-ländernas utveckling.

5. Normförändring

En sista extern orsak till förändringen av EU-AVS-samarbetet kan hittas i samarbetets natur, det vill säga det som tidigare refererats till som liberalistiska respektive protektionistiska inslag. Under början av samarbetet fanns en tydlig partnerskapspolicy i relationen men detta har alltså förskjutits allt mer i riktning mot icke-ömsesidighet, krav på politiska åtgärder och ökade privata investeringar. Detta sammantaget illustrerar en normförändring i relationen mellan EU och AVS-länderna som kan sägas ha att göra med att EU i förhandlingarna med AVS-länderna dominerar allt mer och att AVS-länderna i själva verket är i underläge när det gäller dessa förhandlingar.⁷⁰ Normförskjutningen kan också illustreras med hjälp av en sammanfattning av ovanstående externa, internationella orsaker; EU:s inflytande i WTO, strävan efter liberalisering, tillgången till övriga, snabbt växande, marknader, kalla krigets slut och prioriteringen av Östeuropa samt det överlag ökade beroendet av omvärlden och med det den minskade betydelsen av AVS-länderna. Detta sammantaget är, som jag ser det, när det gäller den politiska aspekten, tecken på egenintresse och när det gäller den ekonomiska aspekten, tecken på protektionism.

4.3 Interna orsaker

De interna orsakerna har att göra med EU:s respektive AVS-ländernas interna regionala strukturer. Att samarbetet styrs mycket av EU:s inre policy är något som är allmänt vedertaget, och det är därför i synnerhet dessa faktorer som tas upp.

1. EU:s utvidgning

Denna orsak passar in även på den interna delen av analysen eftersom detta är såväl en internationell som regional orsak. Å ena sidan är Europas förändrade situation sedan 1989 en extern företeelse med utgångspunkt i ovan nämnda relation mellan EU och Östeuropa. Å andra sidan är det en, historiskt sett, intern företeelse som påverkat samarbetet mellan EU och AVS-länderna. Sedan 1957 har den successiva utvidgningen av EU kommit att spela en viktig roll för relationen mellan EU och AVS-länderna i det avseendet att beroende på vilka länder som tillkommit så har samarbetet påverkats på olika sätt. Från början bestod EU uteslutande av länder med forna kolonier, vilket också gjorde att dessa forna kolonier hade en särställning internt inom EU. Storbritanniens inträde 1973 bidrog till ett fördjupat samarbete och inkludering av forna brittiska kolonier.

⁷⁰ Elgström, Ole, 2000. "Lomé and Post-Lomé: Assymmetric Negotiations and the Impact of Norms." s. 176-178

Även under 1986 och framåt, då Spanien och Portugal gick med i EU kom samarbetet att fördjupas, denna gång i och med att Latinamerika inkluderades av EU-AVS-samarbetet. Fram till 1989 fördjupades och intensifierades alltså samarbetet, men i och med Berlinmurens fall 1989 och utvidgningen 1990 då Sverige, Österrike och Finland gick med i EU förändrades denna trend. Dessa länder hade inga forna kolonier och så är också fallet med de länder som gick med 2004. Under denna utveckling från 1989 och fram till idag har EU:s interna struktur bidragit till att äventyra AVS-länderna som samarbetspartner.⁷¹

2. Institutionella faktorer

Analysen har tidigare visat hur liten tyngd AVS-länderna har i förhandlingar med EU och det ter sig därmed troligt att EU:s interna strukturer spelar roll för hur samarbetet ser ut. Detta antagande grundar sig i det faktum att förhandlingarna är uppdelade i två nivåer.⁷² Dels måste EU förhandla internt om hur policyn gentemot AVS-länderna ska se ut och när sedan detta presenteras för AVS-länderna är det ett stort projekt att ändra så mycket som en enda artikel eftersom detta då måste förankras internt åter igen. Detta kan illustrera inte bara AVS-ländernas förhandlingsposition utan generellt sett aktörer som ska förhandla med EU där asymmetriska förhandlingar föreligger, det vill säga där parterna inte har samma position att förhandla, som i AVS-ländernas fall. Exempel på detta är till exempel de Östeuropeiska länderna.⁷³ Denna orsak till liberaliseringen kan mer ses som en politisk anledning för EU att delegera arbetet med AVS-länderna genom att lägga ut mycket av handelssamarbetets ansvar på AVS-länderna och att involvera privata intressen. Kritiker menar dock att EPA:s kommer att kräva än mer arbete från EU:s sida och likaså den utvärderingsprocess som ska avgöra framtida bistånd för de olika AVS-länderna kommer att innebära höga krav på implementeringen av Cotonouavtalet.

4. Regionalt samarbete

I analysen av förändringen av samarbetet mellan EU och AVS-länderna har som synes EU fått stå för de flesta av förklaringarna och det verkar som att AVS-länderna inte har kunnat ställa några större krav vad gäller utformningen av Cotonouavtalet. När det gäller betoningen på det regionala samarbetet inom AVS-länderna har dock dessa uttryckt stor entusiasm för de REPA:s som skall komma till stånd innan EPA:s med EU kan tecknas.⁷⁴ Med Lomékonventionens misslyckanden finns naturligtvis en vilja att förnya och denna orsak ska inte glömmas bort. I viljan av förnyelse bidrar med stor sannolikhet den regionala betoningen till att avtalet över huvud taget kom till stånd då detta ses av AVS-länderna som en lättnad i förhandlingarna om EPA:s. För EU:s del grundar sig detta i tron på regionalism

⁷¹ Babarinde, Olufemi, Faber, Gerrit, 2004. "From Lomé to Cotonou: Business as Usual?" s. 32

⁷² Elgström, Ole, 2000. "Lomé and Post-Lomé: Assymetric Negotiations and the Impact of Norms." s. 180

⁷³ Elgström, Ole, 2000. "Lomé and Post-Lomé: Assymetric Negotiations and the Impact of Norms." s. 180

⁷⁴ Matambalya, Francis. A. S. T., Wolf, Susanna, 2001. "The Cotonou Agreement and the Challenges of Making the New EU-ACP Trade Regime WTO Compatible." s. 124

som verktyg för ökad handel och ökade investeringar AVS-länderna emellan. Externt sett är även detta protektionistiskt då regionala handelsöverenskommelser som regel innehar protektionistiska förtecken gentemot övriga aktörer utanför regionen, men internt ska dessa REPA:s leda till en liberalisering av handeln inom regionen. Dessa olika avtal kan komma att gynna AVS-länderna på längre sikt även om själva utformningen av dem är något problematisk. Detta kan alltså betecknas som en intern orsak som har att göra med tron på att regionala samarbeten ska öka utvecklingstakten i AVS-länderna. Något som kan tyckas vara anmärkningsvärt i sammanhanget är det faktum att WTO inte motsätter sig dessa regionala samarbeten och frågan är om inte detta, även det, illustrerar acceptansen av de normer som existerar bland i-länder och att regionala och bilaterala avtal är legitima där.

5. Slutsats

När nu uppsatsen sammanfattas och slutsatser ska dras, är det naturligt att återgå till de frågor som ställdes i inledningen och försöka summera de svar som hittats under uppsatsens gång.

5.1 Ett nytt samarbetsavtal – vad har hänt?

Cotonouavtalet representerar en ny typ av nord- syd- samarbete där viktiga beståndsdelar har förändrats i grunden sedan Lomékonventionerna. När dessa sammanfattas kan man dra slutsatsen att det skett en generell liberalisering av policyn och samarbetsformen. Detta kan förenklat sägas vara svaret på den första frågan i frågeställningen. Mer ingående illustrerat är det som hänt en diversifiering av samarbetet genom enskilda förhandlingar, ett större ansvar för AVS-länderna när det gäller utformningen av EPA:s, en successiv anpassning till WTO, en ökad involvering av privata intressen och ett mer resultatriktat bistånd. Dessa aspekter pekar på ett hårdnande klimat för AVS-länderna och det är till viss del på grund av detta som denna analys är så intressant. Liberaliseringen som Cotonouavtalet innebär enligt EU, och även AVS-länderna sedan de skrivit under avtalet, ökade möjligheter för AVS-länderna att integreras i världsekonomin, ökad export, en förbättring av de regionala samarbeten som finns inom AVS-gruppen, sammanfattningsvis ett nytt, mer framgångsrikt och resultatriktat samarbete. Kritiker menar att avtalet kommer att innebära stora implementeringsproblem, att det är alltför stora krav att ställa på AVS-länderna att förhandla handelsavtal med EU på lika villkor samt att detta kommer att innebära en minskad, snarare än ökad roll för AVS-länderna. Dessutom, menar kritiker, kan det innebära regionala konflikter inom AVS-gruppen nu när det ställs höga krav på samverkan och konvergens dem emellan. Förespråkare för avtalet menar dock att det, enligt liberalistisk idé, kommer att innebära ökade möjligheter till fred eftersom ett ökat beroende leder till gemensamma intressen och följaktligen minskade konflikter.⁷⁵ Det som hänt är alltså att EU-AVS samarbetet förändrats radikalt i och med Cotonouavtalet och detta mot ett mer liberaliserat samarbete. Vad detta egentligen innebär eller hur förändringen ser ut mer ingående är frågor som följer naturligt med detta konstaterande.

⁷⁵ Burchill, Scott, Devetak, Richard, Linklater, Andrew, Paterson, Matthew, Reus-Smit, Christian and True, Jacqui, 2001. *Theories of International Relations* . s. 39.

5.1 Cotonouavtalets teoretiska natur – hur ser förändringen ut?

Tesen som presenterades i inledningen har, genom en analys av förändringen med utgångspunkt i liberalismen respektive protektionismen, fått sitt svar. På en internationell, extern nivå har utvecklingen stöd i liberalistisk teori, men på en regional, intern nivå finns det tydliga protektionistiska aspekter på liberaliseringen. Ett första exempel på detta är det faktum att man ämnar utveckla regionala frihandelsområden inom AVS-länderna. Detta är visserligen ett steg på vägen mot en anpassning till WTO:s regler och kanske kan räknas till en liberalistisk, frihandelsvänlig utveckling. När man analyserar detta närmre kan man dock fastslå att det finns tydligt protektionistiska undertoner. De regionala samarbetena ställer regionerna mot varandra och detta kan, i värsta fall, leda till att utvecklingen får motsatt effekt och leder till konfliktsituationer snarare än fredliga frihandelsregioner enligt liberalistisk handelsteori. Ett andra exempel på hur liberaliseringen kan sägas inneha protektionistiska ingredienser har att göra med AVS-ländernas förhandlingsposition. EU har i mångt och mycket större möjligheter att utöva protektionism under EPA:s jämfört med tidigare icke-reciproka avtal. Detta på grund av de kryphål som dock finns i WTO:s regelverk och som EU har större möjligheter att utnyttja på grund av större inflytande, mer kunskap och effektivare verktyg. Här kan man se kopplingar till en av orsakerna i avsnitt 4 nämligen att AVS-ländernas position har förändrats och att de inte längre har samma stöd från EU samt har fått alltmer konkurrens från andra delar av världen till exempel Östeuropa. Handelsavtalen som ska slutas mellan EU och AVS-länderna kommer med stor sannolikhet inte att innebära total handelsfrihet, ett visst mått av protektionism kommer att finnas. Det som gör att denna analys blir intressant är att avtalet har tecknats med klara motiv: att liberalisera handelsavtalen och att göra samarbetet mer diversifierat, effektivt och fruktbart. Denna analys visar att det finns en risk att detta inte alls blir fallet, mycket på grund av den uppdelningen, internt, som AVS-länderna kan leda till svårigheter med implementeringen och förhandlingar kring avtalen. Med utgångspunkt i dessa slutsatser kan man dra paralleller till möjliga orsaker till förändringen av samarbetet i och med Cotonouavtalet. Då det visar sig att Cotonouavtalets teoretiska natur ter sig olika på extern internationell intressenivå och intern regional intressenivå verkade det logiskt att dra slutsatser om möjliga orsaker på grundval av dessa intressenivåer. När det gäller tesen i inledningen menar jag att denna stämmer, då det i flera liberaliseringsåtgärder döljer sig protektionistiska inslag och jag menar därmed att analysen visar att en liberalisering kan innebära protektionism.

5.2 Varför denna utveckling - Externa och interna orsaker

På grundval av dessa slutsatser framträder orsaksförhållanden. Huruvida det är de interna eller externa faktorerna som bäst förklarar förändringen är en vedertagen

tvistefråga inom internationell politisk ekonomi.⁷⁶ I detta sammanhang är dock det intressanta att man även i dessa orsaksförhållanden kan skönja egenintresse och protektionism. Det finns ändå en viss övervikt av egenintresse när det gäller de interna faktorerna, och detta stämmer överens med det faktum att det teoretiskt sett är där de flesta protektionistiska inslagen finns. Visst finns det en hel del externa påtryckningar på EU som spelar in i policyutvecklingen, men de interna frågorna såsom den tydliga betoningen på regionalt samarbete, EU:s utvidgning och EU:s interna struktur är enligt min mening de som bäst förklarar förändringen av AVS-EU samarbetet. Detta är även en slutsats som kan dras med stöd i den teoretiska analysen. Sett till det internationella, externa perspektivet är det i viss mån en liberalistisk idé som är styrande, men på det regionala, interna planet finns det alltså mycket protektionism involverat. Denna slutsats är enligt min mening av stor vikt för AVS-länderna eftersom Cotonouavtalet mycket enkelt kan betraktas som ett samarbetsavtal helt i riktning mot en liberalisering, men så är, vilket denna uppsats har visat, inte fallet. Denna vetskap bör AVS-länderna vara medvetna om i sin fortsatta relation med EU och om de inte är det riskerar, enligt min mening, samarbetet att bli mer ojämnt än vad som nödvändigt är. Att genom ett samarbetsavtalet försöka skapa jämlikhet, ömsesidighet och konkurrensförhållanden är enligt min mening tveksamt och det faktum att de allra flesta AVS-länder fortfarande befinner sig i början av sin utveckling glöms möjligen bort i EU:s och andra internationella aktörers ansträngningar att öka sin export och minska hindren för handel. Ur AVS-ländernas synvinkel är detta hårda villkor och för att lyckas med att öka utvecklingstakten är det, som tidigare nämnts, ytterst viktigt att känna till hur deras samarbetspartner EU förändrar sin policy och varför detta sker. Då finns det möjligheter att genomskåda de protektionistiska undertonerna och med samlad kraft ställa krav på ökad förståelse och förbättrade villkor.

5.3 Fortsatt forskning – fler svar

Denna uppsats har behandlat AVS-EU samarbetet med utgångspunkt i handels-samarbetet. Analysen har visat att protektionismen inte nödvändigtvis är på tillbakagång utan snarare intagit en ny skepnad och finns närvarande även i frihandelsvänliga avtal och samarbeten. Som tidigare nämnts skulle det vara ytterst intressant att göra motsvarande analys med utgångspunkt i politiska aspekter. Visserligen har sådana berörts även här, men en djupare politiska analys av dels EU:s inre beslutsfattande i utvecklings- och biståndsfrågor, dels av AVS-ländernas politiska förutsättningar och intressen. En sådan analys skulle kunna ytterligare tydliggöra de intressen som finns och som denna uppsats visat på.

⁷⁶ Frieden, Jeffrey A. & Lake, David, A. (ed) 2000. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. s. 5-9

6. Referenser

- Babarinde, Olufemi, Faber, Gerrit, 2004. "From Lomé to Cotonou: Business as Usual?" *European Foreign Affairs Review* 9: 27-47, 2004 Kluwer Law International.
- Bhagwati, Jagdish, 1989. *Protektionismen*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bhagwati, Jagdish, 2001. *Till frihandelns försvar – tre essäer*. Stockholm: SNS Förlag.
- Berg, Helen, 2001. *EU:s biståndspolitik vid ett vägskäl. En komparativ studie av Loméavtalet och Cotonouavtalet*. Lund: Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Betherton, Charlotte, Volger, John, 2002. *The European Union as an Global Actor*. London and New York: Routledge.
- Burchill, Scott, Devetak, Richard, Linklater, Andrew, Paterson, Matthew, Reus-Smit, Christian and True, Jacqui, 2001. *Theories of International Relations*. New York: Palgrave.
- De Vylder, Stefan Axelsson Nycander, Gunnel och Laanatz, Marianne, 2001. *De minst utvecklade länderna och världshandeln*. Sida Studies nr 5, Gothenburg: Novum Grafiska AB.
- Elgström, Ole, 2000. "Lomé and Post-Lomé: Assymetric Negotiations and the Impact of Norms." *European Foreign Affairs Review* 5: 175-195, 2000. Kluwer Law International.
- Eriksen, Tore Linné, 1996. *EU Lomé och Afrika. En översikt*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet 1996.
- European Centre for Development Policy Management (ECDPM), 2000. *Cotonou Infokit*.
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/A6001A8C37B47429C1256C7F0052A33E 20 maj 2005
- European Centre for Development Policy Management (ECDPM), 2003. *The Cotonou Agreement: A User's Guide for Non-State Actors*. Brussels, Belgium: ACP Secretariat, ECDPM.
- EU-ACP Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000*. 2003, Brussels: Directorate-General for Development.
- Frieden, Jeffrey A. & Lake, David, A. (ed), 2000. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. London, Routledge.
- Gibb, Richard, 2000. "Post Lomé: The European Union and the South." *Third World Quarterly*, 21:3 457-482, 2000. Ebsco, Carfax publishing Company.
- Gilpin, Robert, 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hveem, Helge, 1997. *Makt och Välfärd. Teorier i internationell politisk ekonomi*. Stockholm: Universitetsforlaget.

Kleen, Peter, Moberg, Claes, Palm, Gunnar, 2003. *Världshandeln. Utveckling, aktörer och spelregler*. Stockholm: SNS Förlag.

Konsten att skriva och tala, 2005. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds universitet.

Matambalya, Francis. A. S. T. , Wolf, Susanna, 2001. "The Cotonou Agreement and the Challenges of Making the New EU-ACP Trade Regime WTO Compatible." *Journal of World Trade* 35(1): 123-144, 2001. The Netherlands: Kluwer Law International.

McQueen, Matthew, 1998. "ACP-EU Trade Cooperation after 2000. An Assessment of Reciprocal Trade Preferences." *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 36, No. 4, 669-692, Cambridge University Press.

McQueen, Matthew, 2002. "The EU's Free-trade Agreements with Developing Countries: A Case of Wishful Thinking?" *The World Economy*, 25:9 1369-1385, Oxford: Blackwell Publishers Ltd

Sköld, Nils, 1992. Lomé – konventionen. *Folkrättsligt förklädd nykolonialism eller avtal mellan jämbördiga*. Stockholm: Institutet för europeisk rätt vid Stockholms universitet.

Smekal, Peter, 2001. *Teorier om utveckling & underutveckling, En Introduktion till u-landskunskapen*. Uppsala: Uppsala universitet, avdelningen för u-landsfrågor.

Taisuke, Ito (ed.) United Nations Conference on Trade and Development, 2003. *Trade Negotiation Issues in the Cotonou Agreement. Agriculture and Economic Partnership Agreements*. Document no. [UNCTAD/DITC/TNCD/2003/2] United Nations: New York and Geneva

Appendix 1

AVS-länderna indelade i regioner.

Källa: European Centre for Development Policy Management (ECDPM), 2003.
The Cotonou Agreement: A User's Guide for Non-State Actors. Brussels,
Belgium: ACP Secretariat, ECDPM.

Southern Africa	Central Africa	East Africa	West Africa	Caribbean	Pacific
<i>Angola</i>	<i>Burundi*</i>	<i>Comores*</i>	<i>Benin*</i>	<i>Antigua and Barbuda</i>	<i>Cook Islands</i>
<i>Botswana</i>	<i>Cameroon</i>	<i>Djibouti*</i>	<i>Burkina Faso*</i>	<i>Bahamas</i>	<i>East Timor</i>
<i>Lesotho*</i>	<i>Cape Verde*</i>	<i>Ethiopia*</i>	<i>Gambia*</i>	<i>Barbados</i>	<i>Fiji</i>
<i>Malawi*</i>	<i>Central African Republic*</i>	<i>Eritrea*</i>	<i>Ghana</i>	<i>Belize</i>	<i>Kiribati*</i>
<i>Mozambique*</i>	<i>Chad*</i>	<i>Kenya</i>	<i>Guinea*</i>	<i>Cuba²</i>	<i>Marshall Islands</i>
<i>Namibia</i>	<i>Democratic Republic of Congo*</i>	<i>Madagascar*</i>	<i>Guinea Bissau*</i>	<i>Dominica</i>	<i>Micronesia</i>
<i>South Africa¹</i>	<i>Equatorial Guinea*</i>	<i>Mauritius</i>	<i>Ivory Coast</i>	<i>Dominican Republic</i>	<i>Nauru</i>
<i>Swaziland</i>	<i>Gabon</i>	<i>Seychelles</i>	<i>Liberia*</i>	<i>Grenada</i>	<i>Niue</i>
<i>Zambia*</i>	<i>Republic of Congo</i>	<i>Somalia*</i>	<i>Mauritania*</i>	<i>Guyana</i>	<i>Palau</i>
<i>Zimbabwe</i>	<i>Rwanda*</i>	<i>Sudan*</i>	<i>Mali*</i>	<i>Haiti*</i>	<i>Papua New Guinea</i>
	<i>Sao Tomé and Príncipe*</i>	<i>Tanzania*</i>	<i>Niger*</i>	<i>Jamaica</i>	<i>Samoa*</i>
		<i>Uganda*</i>	<i>Nigeria</i>	<i>St-Christopher and Nevis</i>	<i>Solomon Islands*</i>
			<i>Senegal*</i>	<i>St Lucia</i>	<i>Togo</i>
			<i>Sierra Leone*</i>	<i>St Vincent and the Grenadines</i>	<i>Tuvalu*</i>
			<i>Togo*</i>	<i>Suriname</i>	<i>Vanuatu*</i>
				<i>Trinidad and Tobago</i>	

* Least Developed Countries (LDCs)

1 South Africa is a member of the ACP Group and the Cotonou Agreement, however aid granted to South Africa is taken from the EU budget, not the EDF.

2 Cuba is a member of the ACP Group, but has not signed the Cotonou Agreement.