

# Jakten på den afrikanska regionaliseringen

En studie i hur de ekonomiska partnerskapsavtalen påverkar  
regionaliseringsprocesser i södra Afrika.

## ABSTRACT

This bachelor thesis deals with regionalization in southern Africa and how these processes have been affected by the ongoing negotiations on Economic Partnership Agreements (EPAs). The starting point of the thesis is the Cotonou Agreement and the subsequent negotiations that took place between the EU and its former colonies. The purpose of this paper is to examine the impact of EPAs on regionalization processes in southern Africa. The analysis shows that the impact has been significant. New negotiating groups have been created without regards to existing regional network which have created overlapping regional systems. As a result, several earlier regionalization projects have come off. This is in direct contrast to the stated goal that the EU had with the EPA negotiations; to make it easier for regions to integrate and become stronger.

**Keywords:** Economic Partnership Agreements, Africa, EU, negotiations, international relations, Cotonou agreement, ACP, regionalization.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INTRODUKTION .....	3
1.1. Syfte och frågeställning.....	3
1.2. Teoretiskt ramverk .....	4
1.2.1. Regionalisering/regionalism.....	4
1.2.2. Maktperspektiv inom internationellt samarbete .....	5
1.3. Metodologisk ansats.....	5
1.4. Material .....	6
1.5. Disposition .....	6
2. VÄGEN FRAM TILL ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS .....	7
2.1. Kort historik EU-AVS .....	7
2.2. Från Lomé till Cotonou.....	8
3. SÖDRA AFRIKAS REGIONALA AMBITIONER.....	10
3.1. Jakten på afrikansk regionalisering.....	10
3.2. Regionala uppdelningar i södra Afrika .....	11
3.2.1. <i>Southern African Customs Union</i> .....	12
3.2.2. <i>Southern Africa Development Community</i> .....	13
3.3. Sammanfattning .....	14
4. INNEBÖRDEN AV ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS .....	15
4.1. EU och afrikansk regionalisering .....	15
4.2. Vad är det som diskuteras i EPA-förhandlingarna?.....	16
4.3. Sammanfattning .....	17
5. EPA – ETT REGIONALISERINGSPROJEKT? .....	18
5.1. Södra Afrikas förhandlingar .....	19
5.2. Sammanfattning .....	20
6. ANALYS AV EPA-FÖRHANDLINGARNA.....	21
6.1. Existerande samarbeten .....	21
6.2. EU:s aktörsroll i förhandlingarna .....	22
6.3. EPA-avtalens innebörd .....	23
6.4. EPA-avtalens påverkan på den regionala processen.....	23
6.5. Summering.....	24
7. DISKUSSION .....	25
KÄLLFÖRTECKNING .....	26

# 1. INTRODUKTION

Sedan några år tillbaka har EU förhandlat om ett nytt frihandelsavtal med sina tidigare kolonier, de så kallade AVS-länderna (Afrika, Västindien, Stilla havet). Dessa *Economic Partnership Agreements* (EPAs) har som främsta syfte att ersätta de avtal som tidigare existerat och som funnits oförenliga med WTO:s regler om fri och lika handel. I Benins huvudstad Cotonou kom EU och AVS-länderna år 2000 överens om att dessa avtal skulle slutas senast 31 december 2007 och att avtalens utformning skulle bidra till att avskaffa fattigdom, öka det regionala samarbetet och försiktigt integrera AVS-länderna i världshandeln. Utvecklingen av förhandlingarna har dock på flera håll gått i stå. Framför allt eftersom man inte kunnat kunnat enas kring den grad av liberalisering som avtalen omfattar, men även frågor kring integrering av regioner har flitigt diskuterats.

I södra Afrika har man sedan länge varit inne i processer för att skapa handels- och samarbetsblock inom redan befintliga regioner; processer som enligt överenskommelsen i Cotonou ska förstärkas i EPA-avtalen. När tidsschemat för EPA-förhandlingarna inte kunde hållas, deklarerade EU att man kunde tänka sig avtal med subregioner samt skriva bilateral interimsavtal med enskilda länder för att hålla deadline. Detta gör att EU och AVS-länderna idag för förhandlingar i sju olika regionala grupperingar parallellt med de bilaterala avtalen. Inom SADC (Southern African Development Community), som har långtgående planer på att bilda en egen regional handelsunion, har detta inneburit att samarbetets femton medlemmar numera förhandlar med EU i fyra olika grupperingar, vilket gör att man kommer allt längre ifrån varandra i sina egna strävanden.

## 1.1. Syfte och frågeställning

Med denna kandidatuppsats vill jag undersöka hur de regionala ambitionerna i södra Afrika påverkas av de pågående EPA-förhandlingarna. Detta är av relevans både sett ur ett nutida och framtida perspektiv, då både förhandlingarna och själva produkten har stor betydelse för förutsättningarna för en regionaliseringsprocess. EPA-avtalens utsagor om att bidra till regional utveckling förhöjer intressevärdet ytterligare. Min frågeställning lyder:

*Vad innebär EPA-avtalen för den pågående regionaliseringen i södra Afrika?*

Södra Afrika syftar här främst på de stater som är medlemmar i SADC, dvs de stater som geografiskt sträcker sig från Sydafrika i söder till Demokratiska Republiken Kongo och Tanzania i norr. De regionaliseringsambitioner jag

diskuterar är dock inte enbart förhållna till SADC utan även andra överlappande regionala samarbeten kommer att behandlas.

## 1.2. Teoretiskt ramverk

Då min uppsats behandlar internationell politisk ekonomi är det av vikt att känna till de grundläggande strukturerna. Politik skapar ett internationella ramverk där ekonomin verkar och det ekonomiska utbytet som skapas har betydelse för fördelning av makt och välfärd mellan länder. Inom detta område har den teoretiska diskussionen främst kommit att behandla de liberala idéernas tyngd i frihandelsordningen, och dess utveckling mot såväl regionalisering som integrering av utvecklingsländerna i världshandeln. Utgångspunkten är att den komplexa helheten endast kan ses om man väger in både politiska som ekonomiska parametrar. Det är även relevant utifrån ett omfördelningsperspektiv, då handel inte bara omfördelar ekonomiska värden, utan även politiska värden såsom makt och inflytande. (Bengtsson 2006:277ff)

För att tydliggöra relationen mellan EU och dess forna kolonier finner jag det lämpligt att anlägga den marxistinspirerade kritiska teoribildningen. Detta för att belysa maktförhållandena mellan de båda parterna. Detta perspektiv syftar delvis till att påvisa att de grupper som besitter makt även dikterar villkoren i ett samarbete. Den dominerande liberala frihandelsvänliga synen på utveckling är ytterligare föremål för diskussion för kritiker. (ibid 2006:281,300)

### 1.2.1. Regionalisering/regionalism

På den globala arenan har regionala samarbeten kommit att bli centrala inslag. Idag ses regionalism som mer mångdimensionell jämfört med den typ av regionalism som existerade under 1950-, 1960- och 1970-talen och som karaktäriserades av att vara påtvingad utifrån, främst från kolonial- och supermakter. Idag är det inte längre enbart regeringar som driver regionala samarbeten, utan partnerskap och nätverk är etablerade av statliga likväl som icke-statliga aktörer och är mer anpassade för regionernas egna förutsättningar. Utvecklingen har i Europa sin tydliga börjar mot slutet av det kalla kriget då den ekonomiska globaliseringen fick sitt stora genomslag. (Söderbaum 2006:217f)

Med regionalism menas ideologier och målsättningar som har för avsikt att skapa eller förändra ett geografiskt område till en region. Detta är inte detsamma som regionalisering, som syftar till själva processen som skapar och konsoliderar en region. Huruvida regional integration enbart hör hemma i Europa eller ej är en fråga som länge har varit omdiskuterad. De som anlägger detta perspektiv menar att det i exempelvis Afrika är frågan om regionalt samarbete snarare än integration. I detta sammanhang är det förra begreppet en mycket öppnare och mindre krävande process. Forskningen på området har i vissa avseenden även nästan uteslutande fokuserat på Europa, vilket har bidragit till regionaliseringens inverkan på utvecklingsländerna fortfarande är ett relativt outforskat område. (Gibb 2009:701; Söderbaum 2006:221)

Ur ett teoretiskt perspektiv är frågan om regionalism och regionalisering främst en fråga om huruvida multilateralt arbete och globalisering motverkas eller främjas. Utifrån ett liberalt perspektiv ses regionalism som ett steg gentemot en allmän liberalisering, snarare än ett hinder mot dess förverkligande. Ett realistiskt synsätt menar dock snarare att regionalism ska ses på en politisk respons på globaliseringen av ekonomin och frihandel där man försöker återta kontroll och styrning. Detta ger två regionaliseringsextremer där "global öppenhet" kontrasteras med "inåtriktad anpassning". För den som anlägger ett kritiskt perspektiv ser dock regionalism utifrån en normativ dimension där både liberalers och realisternas syn avvisas. Istället menas att dagens regionalism kan ses som grundad på liberala principer, men ansatsen borde vara att återinföra ett slags politisk kontroll i denna. Utöver detta betonas även regionalisering som byggs upp underifrån, delvis genom informella nätverk. (Söderbaum 2006:220ff; Tsheola 2010:47)

### *1.2.2. Maktperspektiv inom internationellt samarbete*

Inom internationellt samarbete finns flera utmaningar. Internationella regimer uppkommer som resultat av förhandlingar mellan stater med varierande maktresurser, vilket ofta återspeglar sig i de beslut och de regelverk som etableras. EU har exempelvis i ett historiskt perspektiv varit med och styrt inriktningen på den globala handelsregimen de senaste decennierna. Sett ur ett kritiskt perspektiv har de dominerande internationella regimerna uppkommit utifrån de industrialiserade ländernas intressen och då utvecklingsländerna först tillkommit som medlemmar på senare tid har dessa snarare fått anpassa sig till rådande globala system. (Tallberg 2006:210)

### 1.3. Metodologisk ansats

När det gäller den metodologiska ansatsen i detta arbete har jag tänkt genomföra en maktanalys. Detta görs utifrån en idéanalys som till skillnad från exempelvis diskursanalys hanterar frågor kring aktörernas intentioner och inte bara deras faktiska handlingar. (Bergström & Boréus 2000:148ff) Således utgår jag från bakomliggande maktstrukturer för att se på regionaliseringens utformning och hur detta har påverkats. Här hade man till viss del även kunna använda sig av en klassisk motivanalys och söka fånga upp de medvetna överväganden som aktörerna gjort inför en beslut för att på så vis kunna förklara varför aktörerna handlade som de gjorde. (Esaiasson m.fl. 2003:317) Dock är mitt huvudsakliga syfte inte enbart att se de medvetna övervägandena utan i stor grad även intentionerna bakom. Således kommer den kritisk teoribildningar att vara av stor vikt för att kunna bistå med input till denna metodansats.

#### 1.4. Material

Det material som jag främst kommit att arbeta med under skrivprocessen är akademiska texter som på olika sätt berör regionalisering, EPA-förhandlingarna och Europa som en global aktör. För information kring EPA och dess påverkan på den afrikanska kontinenten har även det civila samhället kunnat bidra med intressant material. Här har jag främst tagit del av skrifter utgivna av Afrikagrupperna, en organisation som arbetar med bistånds- och utvecklingsarbete i södra Afrika. För grundläggande förståelse kring makt, regionalisering och internationella relationer har kurslitteratur från statsvetenskapliga institutionen utnyttjats.

#### 1.5. Disposition

Efter detta inledande kapitel kommer jag att i nästkommande avsnitt diskutera hur relationen mellan EU och AVS-länderna historiskt har sett ut från 1975 och framåt. Detta avsnitt behandlar den väg och de processer som lett fram till att de pågående förhandlingarna. Vidare, i kapitel tre, kommer jag att beskriva de befintliga regionala samarbeten som idag existerar i södra Afrika och vad dessa har för ambitioner och framtidsutsikter. Detta kommer att ha stor betydelse för den efterkommande analysen. Men innan den analytiska delen avhandlas i kapitel sex kommer jag att i kapitel fyra och fem mer ingående diskutera vad avtalen innebär samt hur förhandlingarna har fortskridit. Avslutningsvis ges reflektioner av analysresultatet.

## 2. VÄGEN FRAM TILL ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS

Det som kom att utvecklas till förhandlingar om partnerskapsavtal har sin utgångspunkt i de postkoloniala avtal som kom till efter det att kolonierna utropat sig som självständiga stater. I detta avsnitt kommer jag ge en historisk överblick över hur vägen fram till EPA-diskussionerna har sett ut. Jag kommer ta avstamp i Lomékonventionerna och arbeta mig fram mot den nuvarande utvecklingen. Själva innebörden av EPA-avtalen kommer att mer ingående diskuteras i kapitel fyra.

### 2.1. Kort historik EU-AVS

Relationerna mellan Europa och sina tidigare kolonier har historiskt sett varit täta och i viss mån även speciella. Redan under 1960- och 1970-talen visade Europa upp en utvecklingspolicy som inga andra aktörer kunde uppvisa och som i viss mån karaktäriserades av partnerskap. Begreppet inbegrep en förståelse för att stater med olika starka ekonomier inte kan konkurrera på samma villkor på den globala marknaden. Den akademiska analysen av relationen brukar utgå från Lomékonventionen, som från 1975 kommit att sammanlänka de både grupperna med gemensamma handelsstrukturer och genom den betydelse konventionen betytt för den afrikanska ekonomiska utvecklingen. Under Loméfördragen kunde de afrikanska staterna komma åt en marknad i Västeuropa samtidigt som staterna i Europa försågs med en mekanism för att kunna driva frågor av eget intresse i bland annat Afrika. (Clapham 2002:98f; Keukeleire & MacNaughtan 2008:215)

Att etablera kontakter med sina forna afrikanska kolonier skedde främst genom Frankrike som sedan sina forna kolonier fått självständighet fortsatt att ha en tät kontakt med dessa. När man förhandlade under den första Lomékonventionen var det för första gången på en nivå som skulle kunna anses vara jämlika. Detta berodde till stor del på att man nu även inkluderade de forna britiska kolonierna som i sin utformning var större och mer självständiga än sina franska diton. Loméfördraget kom att omfatta alla självständiga stater söder om Sahara, förutom Syafrika. Förhandlingarna sammanföll med oljeboomen 1973, vilket gjorde det viktigare för västvärlden att säkra goda avtal med råvaruländerna. Detta gjorde att AVS-länderna med Nigeria i spetsen kunde förhandla på ett kraftfullt sätt. (Clapham 2002:99f)

En av de grundläggande principerna i Lomé I och Lomé II var neutralitet, vilket skiljde den europeiska hållningen jämfört med andra aktörer. Man ville till en början inte vara med och ställa för stora krav på de lån och bidrag man delade med sig av. Således blev partnerskapstanken ännu mer fördjupad. Dock borde denna främst ses som en fasad då partnerskapet grundande sig på en extremt



ojämlik relation, då relationen till stor del dikterades av de europeiska staterna. Utvecklingen kom senare att ändras och även om partnerskapstanken fanns kvar, så kom neutraliteten i viss mån att inskränkas. Den europeiska hållningen att ställa normativa krav i samband med ekonomiska transfereringar blev efter 1980-talet en regel snarare än undantag. Normer om mänskliga rättigheter, demokrati, god samhällsstyrning och senare även uppslutning kring förbud mot massförstörelsevapen kom att genomsyra avtal, politiska dialoger och policyarbeten från EG/EU. Under det senaste årtiondet har AVS-länders fått se sina avtal mer villkorade än länder i Asien, Mellanöstern och Latinamerika, vilket är ett tydligt tecken på nya tider. (Keukeleire & MacNaughtan 2008:215f)

På senare år har en tydlig karaktärsändring skett i relationen mellan EU och AVS-länderna. I takt med att utvecklingen i de forna kolonierna har blivit ett mindre prioriterat område har länderna kommit att bli allt viktigare för EU:s utrikespolitik. Stävan efter att bli en stor global aktör har gjort att EU bland annat kommit att vända sina blickar mot den afrikanska kontinenten för att knyta viktiga handelsavtal. (ibid 2008:216)

## 2.2. Från Lomé till Cotonou

När de dåvarande EEC-länderna undertecknade Lomékonventionen med 71 tidigare franska, brittiska, holländska och belgiska kolonier i Afrika, Västindien och Stilla havet var det en försök att formalisera de post-koloniala relationerna. Med löfte om fritt tillträde till den europeiska marknaden tillsammans med omfattande bistånd kom AVS-länderna att skriva under. Mekanismer för prisstabilitet skulle ge adekvata priser på de varor länderna exporterade till Europa. Grunden i avtalet skiljde sig från andra aktörer på den globala arenan då exempelvis förmånligt bistånd gavs i mycket större utsträckning än lån och istället för normala handelsrelationer tillämpades icke-reciprocitet, dvs de europeiska länderna öppnade upp sina marknader för AVS-ländernas produkter utan att själva kräva samma typ av marknadstillträde i de forna kolonierna. (Clapham 2002:101; Karlsson & Tangnäs 2009:5; Keukeleire & MacNaughtan 2008:215)

Även om utformningen var relativt förmånliga för AVS-länderna, syftade icke-reciprociteten till att säkra Europas handelsposition bland sina forna kolonier, vilket var viktigt inte minst beroende på råvarutillgångarna i dessa länder. Även geopolitiska strävanden fanns bland de europeiska staterna, främst Frankrike och Storbritannien. (Karlsson & Tangnäs 2009:5)

Loméavtalet kom att omförhandlas vid fyra tillfällen. Efter det inledande avtalet som slöts i bakvattnet av den globala råvaruboomen kom bland annat Afrikas ställning som råvaruexportör att minska med minskat inflytande i samtalen med Europa som följd. Från förhandlingarna av Lomé II 1978/79 kom AVS-länderna att få se sig i en underordnad partnerposition där det tydligaste exemplet på detta var ett minskat biståndsanslag. Det var även nu som villkoren för partnerskapen kom att introduceras och nu ställdes det krav på bland annat demokrati och mänskliga rättigheter för att AVS-länderna skulle kunna få ta del

biståndsmedlena. Lomé III-avtalen som sammanföll med en hungersnöd i Etiopien 1984 kom att lägga stor vikt vid matsäkerhet medan Lomé IV i slutet av 1980-talet fortsatte att ställa både ekonomiska och politiska villkor som i jämförelse med andra givare började bli väldigt framträdande. (Clapham 2002:100f)

När en femte förhandlingsrunda genomfördes år 2000 i Benin, ansågs förändringarna så pass stora att man slöt ett nytt avtal. Detta blev uppkallat efter huvudstaden Cotonou. Bakgrunden till det nya avtalet var främst att världshandelsorganisationen WTO hade tillkommit på den globala arenan. Organisationen, som vilar på principerna om ”mest gynnade nation” och ”nationell likabehandling”, ansåg att AVS-ländernas tullfria export till Europa stred mot dessa pelare och därmed borde omförhandlas. Enligt den första principen får inget medlemsland diskriminera import från andra medlemsländer genom olika tullsatser på samma vara från olika länder. Den senare principen innebär att när en vara hamnat på den inhemska marknaden får inte inhemska varor gynnas genom subventioner. Utvecklingsländerna har integration i den globala handeln som en av sina främsta uppgifter. I detta ses dock lika villkor för alla parter som en vital del. (Karlsson & Tangnäs 2009:5; Ukpe 2010:212ff)

Dock ska utvecklingen mot ett nytt avtal även ses mot att det uppkommit en del kritik inom AVS-länder som berörde den ställning som råvaruexportör som de hamnat i. Loméavtalen medförde inte på något sätt att varor skulle förädlas i AVS-länderna utan att alla handel syftade till export. (Keukeleire & MacNaughtan 2008:290)

Huvuddraget i Cotonouavtalet mellan EU och de nuvarande 77 AVS-länder lyder:

*”...to promote and expedite the economic, cultural, and social development of the ACP States, with a view to contributing to peace and security and to promoting a stable and democratic political environment. The partnership shall be centred on the objective of reducing and eventually eradicating poverty consistent with the objectives of sustainable development and the gradual integration of the ACP countries into the world economy.”*

Som viktigaste delar ses handelsbestämmelser, breddat deltagande samt en tydligare politisk dialog. Den sistnämnda har av vissa bedömare tolkats som om det återigen har blivit ett skifte i de politiska relationerna och kanske är det återigen partnerskapstanken som lyser igenom. Andra ser det främst ur ett globalt förändringsperspektiv där EU:s agenda har förändrats, snarare än att man ser AVS-länderna som jämlika partners. (ibid 2008:289f)

Cotonou låg till grund för de vidare förhandlingar mellan parterna som skulle mynna ut i de ekonomiska partnerskapsavtalen. Vad detta inneburit behandlas mer ingående i kapitel fyra. Först kommer jag att behandla de regionala samarbeten som finns i södra Afrika och vad dessa har för ambitioner.

### 3. SÖDRA AFRIKAS REGIONALA AMBITIONER

I Afrika har man sedan länge värderat regionalt samarbete och regional integration högt. Dock har flera av dessa samarbeten försvårats av överlappande samarbeten vilket på flera håll framkallat dödlägen i integrationsförhandlingarna. I detta avsnitt kommer jag att diskutera hur den afrikanska strävan efter regionala samarbeten har sett ut i ett historiskt perspektiv. Jag kommer även diskutera, med ett fokus på södra Afrika, vad det finns för regionala ambitioner när det gäller bland annat ekonomisk integration.

#### 3.1. Jakten på afrikansk regionalisering

Sett till hela den afrikanska kontinenten har regionalt samarbete beskrivits som en väldigt viktig komponent för att kunna åstadkomma utveckling. Bland annat har Afrikanska Unionen (AU) beskrivit regional handel som en absolut nödvändighet för kontinenten och dess framtid. För att få in Afrika i världsekonomin, behövs större marknader och större regioner för att generera både skalfördelar och komparativa fördelar. Handeln ses som den viktigaste komponenten och för att åstadkomma tillväxtökningar krävs att man reformerar ekonomierna och tar bort handelshinder. De panafrikanska utvecklingsstrategierna har sedan den koloniala tiden betonat vikten av regionala samarbeten. Lagos Action Plan (1980), Abuja-avtalet, som bildade African Economic Union (1991) och New Partnership for Africa's Development (2001) är alla viktiga dokument i den afrikanska historien och alla betonar de kraftfullt regionalism som en nödvändig grund för att bygga upp Afrika. (Gibb 2009:703; Tsheola 2010:46)

Kolonialismen lämnade i Afrika efter sig ett väldigt fragmenterat statssystem tillsammans med en både politisk och ekonomisk marginalisering. Denna heterogenitet har gjort att det inte enbart är inifrån som regionalisering har uppmuntrats och efterfrågats. Såväl multilaterala aktörer, NGO:s, biståndsgivare och andra stater har varit överens om att bildandet av större mellanstatliga institutioner och regimer är önskvärt. Detta har också skett, vilket även ligger i tiden. De senaste femton åren har visat på ett kraftfullt uppsving i bildandet av regionala integrationsavtal runt om i världen. Sedan 1990 har dessa avtal fördubblats flera gånger om och ligger idag på drygt 230 till antalet. (Gibb 2009:701ff)

På den afrikanska kontinenten slog man fast redan under kolonialtiden att småskaligheten och fragmentationen hos marknaderna i ett postkolonialt Afrika skulle innebära hinder för regionens utveckling. På ett tidigt stadium strävade man således efter att etablera mer samstämmiga ekonomiska samarbeten i regionala sammanslutningar. Bland annat kom man att på förslag från FN:s kommissionär för Afrika att dela in kontinenten i fyra regioner (den norra, den östra, den centrala samt den östra och södra) och uppmuntrade till att harmonisera relevanta sektorer för att på sikt kunna grunda ett övergripande Africa Economic Community (AEC). I samma anda kom Afrikanska Unionen att tala sig varm för en uppdelning av åtta ekonomiska regioner – däribland SADC – för att bli byggstenarna i den afrikanska integrationen. (Ukpe 2010:214)

Den regionala integrationen har varit en integrerad del av den afrikanska utvecklingsstrategin och ett viktigt inslag i samtliga panafriska dokument det senaste halvsekle. Dock har denna iver ibland fått stora konsekvenser, när afrikanska regeringar skrivit under orealistiska avtal i integrationssyfte men som i själva verket lett till mer skada än nytta och på allvar skadat trovärdigheten. Ett sådant exempel är COMESA:s tilltänkta tullunion som fallit på att man inte förutsåg konsekvenserna av att inte få in viktiga tullinkomster. Ekonomiska medel till de regionala samarbetsorganen saknas dessutom ofta och överlappande regionala integrationsarrangemangen försvårar ytterligare. Ytterligare ett problem man har med att få till en ökad regional handel är bristen på handelsvaror. I södra Afrika, med undantag av Sydafrika, präglas handeln främst av primärvaror från jordbruk och mineraler och inte av handelsvaror som tillverkning och tjänster. Detta försvårar marknadsintegrationen stort. (Borrmann, Busse & de la Rocha 2007:238; Gibb 2009:701, 712)

### 3.2. Regionala uppdelningar i södra Afrika

Precis som i övriga Afrika, har regional ekonomisk integration historiskt ansetts vara en vital del av utvecklingsstrategin i södra Afrika. Dels för att åstadkomma en god ekonomisk tillväxt och en balanserad utveckling, men även för att överkomma strukturella problem såsom politisk fragmentering, låg per capita-inkomst och små intraregionala marknader. Afrika söder om Sahara har under senare tid varit en krympande del av världsekonomin och 2006 bedömde WTO att området enbart stod för 2,5 procent av världshandeln. Skalfördelarna som regionalisering kan medföra har därför eftersträvats. (Gibb 2009:703; Soko 2008:56) Samtidigt är södra Afrika väldigt integrerat inom en rad områden; framför allt inom transportsektorn, gruvsektorn, migration och i viss utsträckning även handel. Främst är det sydafrikanska aktörer som bidragit till detta och de har en klart dominerande ställning i regionen. (Odén 2001:84)

Södra Afrika är idag ett lapptäcke av regionala sammanslutningar, vilket har försvårat integrationsplanerna inom de olika grupperingarna. Den äldsta av dessa är SACU (Southern African Customs Union) som bildades redan 1910 med

Sydafrika, Botswana, Lesotho, Namibia och Swaziland som nuvarande medlemmar. Dessa länder minus Botswana, bildar även ett gemensamt valutasamarbete, dock utan att ha samma valuta. I båda organisationerna är Sydafrika den stora och nästintill totala dominanten. Tillsammans med Angola, Demokratiska Republiken Kongo, Malawi, Mauritius, Mozambique, Seyshellerna, Tanzania, Zambia och Zimbabwe bildar de fem SACU-länderna SADC (Southern African Development Community), som är det största och starkaste samarbetet i regionen. Ytterligare en betydelsefull organisation i området är COMESA (Common Market of Eastern and Southern Africa) som består av flera länder inom SADC samt länder i östra och centrala Afrika. (ibid 2001:82f)

Denna överlappande flora av samarbeten försvårar och fördröjer de ambitioner som finns om att skapa fördjupande integration inom regionerna. Nedan kommer diskuteras hur integrationsarbetet ser ut i SACU och SADC.

### *3.2.1. Southern African Customs Union*

SACU är idag den äldsta och mest långtgående tullunionen i världen. Unionen har långtgående ambitioner att agera som motor i större regionala projekt. I och med att man genomdrev ett nytt avtal som trädde i kraft i mitten av 2004, hoppas man kunna fördjupa integrationen i den globala ekonomin. Bland annat genomfördes långtgående handels- och investeringsliberaliseringar som av vissa beömmare ansågs som en seger för regional demokrati. I det nya SACU finns det möjligheter att ta in nya medlemmar. Möjligheten är i sig inte ny. Sydafrika arbetade under apartheidåren flitigt med att försöka värva nya medlemmar till unionen för att främja sig från de anti-apartheidströmningar som fanns hos de andra medlemmarna. Dock ska den senare värvmöjligheten ses som en reaktion på att nya ekonomier har börjat dyka upp på marknaden, främst den indiska och kinesiska. Mozambique, Zambia, Malawi och Zimbabwe har pekats ut som potentiella framtida medlemmar. Ett större SACU hade i viss utsträckning kunnat åtgärda den överlappning av regionala samarbeten som idag täcker södra Afrika. (Soko 2008:56ff)

Inom SACU kan medlemsstaterna självständigt förhandla fram frihandelsavtal som enskild stat, men de måste få godkänt av de övriga staterna för att kunna driva igenom dessa. Enskilda förhandlingar har också skett i de förhandlingar om interim-EPA som medlemmar i SACU bedrivit med EU. Dock inte Sydafrika, som inte är ett AVS-land. Istället har Sydafrika förhandlat fram ett eget avtal med EU, det så kallade TDCA (Trade, Development and Cooperation Agreement). Detta har lett till strukturella problem inom SACU samt att Botswana, Lesotho, Namibia och Swaziland blivit avigt inställda till TDCA. Samtidigt har dessa länder skrivit under interim-EPA med EU, vilket även det ställer till ytterligare problem för samarbetet. Sydafrika har velat få in de andra SACU-länderna i TDCA för att kunna harmonisera ländernas handel, samtidigt som EU inom ramen

för EPA har velat förhandla fram ett övergripande avtal med samtliga AVS-länder och där man även velat att Sydafrika ska ingå. (ibid 2008:61f)

### *3.2.2. Southern Africa Development Community*

Det koloniala arvet lämnade i södra Afrika efter sig ett väldigt heterogen statssystem. Under 1970-talet gick det bland annat en kraftig skiljelinje mellan självständiga stater och ett block av portugisiska kolonier samt stater som styrdes av vita minoriteter. 1980 bildades SADCC (Southern African Development Coordination Conference) mot bakgrund av att man ville minska det ekonomiska beroende gentemot Sydafrika, vilket var en svår uppgift då Sydafrikas hegemoniska ställning i regionen var väldigt starkt. Hur relationerna inom samarbetet skulle se ut var i viss utsträckning vaga, men man lyckades ändå få en hel del ekonomiskt stöd för sina projekt och sina program. (Amos 2010:126; Odén 2001:84) När sedan organisationen övergick till att bli SADC 1992 och antog Sydafrika som medlem fick samarbetet mer omfattande mål och strukturer än sin föregångare. Nu kom man att arbeta mer sektoriellt inom bland annat handels-, utrikes- och säkerhetsfrågor och fördjupade därmed samarbetet. Numera används oftast SADC och södra Afrika synonymt, vilket är ett tecken på att man utvecklat ett starkt samarbete. (Odén 2001:83; Weiland 2006:187)

När SADC bildades var det mot en bakgrund av stora ekonomiska och politiska skillnader i regionen. Framför allt kom Sydafrika att bli regionens dominant. Av södra Afrikas gemensamma BNP uppskattas bortåt 80 procent komma från just Sydafrika. Landet har således använt SADC som integrationsprojekt både för att återvinna den integration som försvunnit under apartheidåren och därmed återupprätta samarbetet med sina geografiska grannar samt att stärka sin redan framträdande roll i södra Afrika. Samtidigt bidrar Sydafrika till att integrera regionen i världshandeln, då landet har dragit till sig investeringar från resten av kontinenten och världen. (Amos 2010:124; Soko 2008:56f)

SADC:s planer på fördjupad integration anses hänga mycket på Sydafrikas vilja att bistå, då den ekonomiska och politiska makten finns i just Pretoria. Organisationen har annars långtgående planer på att skapa en storregion av europeiskt snitt. En linjär planskiss som sträcker sig över en femtonårsperiod har arbetats fram. Enligt denna ska regionen i ett första steg införa ett frihandelsområde och i ett andra steg en gemensam tullunion. Vidare följer en gemensam marknad, en gemensam monetär union och slutligen en regional valuta. Detta dokument är den starkaste indikatorn på att SADC önskar fördjupa integrationen samt skapa en öppen stark marknad. (Amos 2010:125)

Inom regionen finns en känsla av gemenskap som sträcker sig längre än till bara ekonomiska parametrar. I flera dokument anlägger man etiska perspektiv på problem. I en gemensamma agenda kring säkerhet och försvar har man bland annat gjort klart att man ska samarbeta vid såväl militära som icke-militära hot.

Bland de icke-militära katastrofer som nämns återfinns migrationsströmmar, humanitära och naturliga kriser, sjukdomar, matsäkerhet, fattigdom och underutveckling. (Soko 2008:57)

De överlappande organisationerna medför en hel del problem för integrationsplanerna hos respektive organ. Zambia som är medlem både i SADC och COMESA kan få illustrera detta. Enligt SADC:s handelsavtal är Zambia tvingat att ta bort samtliga handelshinder gentemot Sydafrika eftersom det är en vänmedlem i SADC. Men samtidigt har Zambia förbundit sig att skapa tullar gentemot samma land, då det enligt COMESA-avtal ska finnas gemensamma skyddstullar kring samarbetet. Således är den marknadsintegration som äger rum i södra Afrika inte av det effektivaste slaget. (Gibb 2008:711)

### 3.3. Sammanfattning

Regional integration har varit väldigt viktig på den afrikanska kontinenten. Att etablera en effektiv integrering har varit ett stort önskemål. Detta skulle i första hand syfta till att få till en utvecklingsökning i regionen, men även i slutändan kunna leda till ett större panafrikanskt ingreppsförsök. Ingreppet i södra Afrika kännetecknas främst av ett lapptäcke av arrangemang som gjort att arbetet i vissa sammanhang gått i stå. Det viktigaste inslaget är dock att Sydafrika är den motor som gör att det skulle kunna finnas en länk mellan den regionala och den globala. Det finns även vissa tendenser att SADC och framför allt SACU skulle kunna ta på sig rollen som södra Afrikas regionaliseringsaktör.

Även om lapptäcket av samarbeten varit ett hinder i utvecklingen har dock arbetet mot en integrering framskridit, om än i sakta mak. Hur detta arbete kommer att påverkas av de ekonomiska partnerskapsavtalen diskuteras i kommande kapitel.

## 4. INNEBÖRDEN AV ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS

I samband med att Cotonou-avtalet undertecknades år 2000 beslutades att ekonomiska partnerskapsavtal skulle slutas mellan EU och AVS-länderna inom de kommande åtta år. Initialt var utvecklingen god med progressiva förhandlingar. Utvecklingen kom dock efterhand av sig och de fruktsamma förhandlingarna ersattes av konfliktfyllda diton. I detta avsnitt kommer jag att utveckla EPA-avtalens innebörd, med fokus på regionaliseringsprocessen i södra Afrika.

### 4.1. EU och afrikansk regionalisering

När Cotonou-avtalet skrevs under i juni 2000 beslutade man att det skulle inledas förhandlingar om att upprätta ekonomiska partnerskapsavtal mellan EU och AVS-länderna senast vid utgången av 2007. De avtal som funnits parterna emellan under Lomékonventionerna ansågs av WTO vara diskriminerande gentemot utvecklingsländer utanför AVS-gruppen. För att göra reglerna kompatibla med WTO:s regler syftar således EPA-avtalen till att bilda ömsesidiga frihandelsavtal som inte bara AVS-länderna får tillgång till den europeiska marknaden utan även att EU får tillgång till bland annat den afrikanska. (Borrmann, Busse & de la Rocha 2007:233f)

Loméavtalen, som under årtionden reglerade samarbetet i handel och utveckling mellan EU och länderna i södra Afrika, har länge ansetts som lyckade. De icke-reciprocala handelsprivilegierna för de forna kolonierna tillsammans med generöst utvecklingsbistånd banade väg för detta. Men genom en rapport publicerad av EU-kommissionen 1996, målade EU för första gången upp en annan bild. Nu såg man avtalen som ineffektiva och fyrkantiga och som inte ledde till önskade resultat och man rekommenderade att linjen skulle överges. Kommissionen pekade på vikten av regionaliseringsprocesser i syfte att tillgodose regionala skillnader. Detta skulle även underlätta förhandlingarna signifikativt parterna emellan. Flera uppgifter pekade även på att de avtal som fanns inte alls var så fördelaktiga som man tidigare trott. Exempelvis sjönk andelen av EU:s import från AVS-länderna från nästan åtta procent 1980 till nästan tre procent 2004, vilket kan förklaras av den brist på teknologi och de transportkanaler som behövs på allvar för att kunna dra nytta av de existerande avtalen. (Borrmann, Busse & del la Roche 2007:234; Goodison 2007:250; Weiland 2006:186f)



#### 4.2. Vad är det som diskuteras i EPA-förhandlingarna?

EU:s inställning till effektiviteten hos preferensavtalen hade således skiftat när man påbörjade EPA-förhandlingarna. Principen om icke-reciprocitet ansågs förlegad och istället skulle konkurrens bidra till att gynna AVS-ländernas industrier genom att lika regler skulle gälla samtliga parter. (Karlsson & Tangnäs 2009:7)

De avtal som förhandlats fram under Lomé-konventionerna var inte längre förenliga med världshandelsorganisationen WTO:s regelsystem, vilket gjorde att en omförhandling var nödvändig. Men i förhandlingarna har EU pressat på för att även inkludera delar som inte omfattas av WTO:s regler, för att få till ett mer omfattande avtal. Detta har kommit att bli en av de största tvistefrågorna i förhandlingarna. Framför allt har EU:s vilja att inkludera handel med tjänster i förhandlingarna vållat stora diskussioner. Även tidsutrymmet har varit en omdiskuterat ämne, då många AVS-länder känt sig pressade av allt för kort tid. Många stater har känt att de inte till fullo kunna analysera effekterna av vad liberaliseringar i handelsvillkoren skulle kunna ha för inverkan på samhället och industrin. (ibid 2009:7)

De ekonomiska partnerskapsavtalen består av tre huvudsakliga delar; varuhandel, handel med tjänster och den så kallade utvecklingsdimensionen som behandlar bistånd och utvecklingsfrågor. Avtalen skulle diskuteras i sex olika grupperingar och i dessa skulle man uppmuntra subregional ekonomisk integration. Man strävade även att få in det civila samhället, lokala aktörer och den privata sektorn i förhandlingarna. Syftet var bland annat att man ville fördjupa kommunikationen mellan parterna samt visa på att det verkligen är ett partnerskapsavtal som förhandlas. Förhandlingarna kring varuhandel omfattar bland annat vilka tidsperioder som ska gälla vid avskaffandet av tullar, vilka varor som ska innefattas av dessa och i vilken utsträckning man ska få skydda extra känsliga varor som man bedömer att man måste ha kvar tullar på. Avskaffandet av tullar ses här även som en viktig del i att etablera en större regional handel och en konsolidering av regionala marknader. Många av reglerna, som exempelvis konkurrenslagstiftning och regler kring offentliga upphandlingarna, försökte EU att inkludera i WTO:s regelsystem redan för 1990-talet utan framgång. Nu försöker man istället få in dessa i EPA-förhandlingarna. (Goodison 2007:249ff; Karlsson & Tangnäs 2009:7; Keukeleire & MacNaughtan 2008:290f)

Även tjänstehandel har EU arbetat hårt för att få in i WTO:s regelsystem utan att lyckas. En sådan utveckling har främst motarbetats av u-länder. Även här har rädslan för att konkurrensutsätta offentliga upphandlingar från utländska aktörer spelat en stor roll, då detta ses som ett viktigt instrument för att stödja den egna industrin. EU har engagerat sig hårt för att kunna inkludera handel med tjänster i EPA-förhandlingarna. Detta skulle kunna underlätta för företagsetableringar och ge marknadstillträde i flera servicenäringar. Vissa stater har också visat ett intresse för att inkludera denna tjänstehandel i avtalen, medan andra hänvisar till att det inom WTO redan finns regler som reglerar handel med tjänster. Enligt

detta GATS-avtal väljer medlemsstaterna själva i vilken utsträckning man vill öppna upp sin tjänstesektor. (Karlsson & Tangnäs 2009:7)

Den så kallade utvecklingsdimensionen i förhandlingarna är den del som givits minst uppmärksamhet och den del där samtalen varit minst konkreta. Inom ramen för detta har man dels diskuterat hur ett framtida bistånd ska se ut och hur detta ska distribueras. Idag sker detta genom EU:s European Development Fund och har en mycket central roll i många afrikanska stater. Det som kommit att bli en stor fråga inom denna sektion är de troliga omställningskostnader som kommer att uppstå om dessa partnerskapsavtal upprättas. Detta har framför allt framhävts från AVS-länderna. Bland dessa omställningskostnader finns utgifter för skatteomställningar, handelsunderlättande åtgärder och kompetensutveckling som tillsammans kräver stora investeringar. EU har ansetts tagit för lätt på detta faktum och inte räknat på vilka kostnader detta faktiskt skulle kunna medföra. AVS-länderna har aktivt verkat för att EU ska finansiera dessa omställningar samt låta många av de nuvarande biståndskanalerna via EDF vara kvar. Just många länders beroende av bistånd har gjort dessa stater extra sårbara då EU har sett EPA-avtalen som ett paket som inkluderar biståndet. Skriver man inte på skulle biståndet kunna försvinna. (Goodison 2007:256ff, Karlsson & Tangnäs 2009:8)

### 4.3. Sammanfattning

Sedan länge har således både AVS-länderna och EU förespråkat en tydligare orientering mot regionalt samarbete. I Afrika har utvecklingen drivits på under det senaste halvsekle med moderata framsteg. EU som pådrivande part har främst skett under de senaste femton åren och ses i ljuset av att man velat förhandla fram handelsavtal som gynnar båda parter. I de frihandelsavtal som nu diskuterats har man tydligt kunnat se att det varit EU som varit den drivande parten och AVS-länderna har varit försvarande.

Själva innebörden av avtalen är dock inte det enda som är omdiskuterat. Även hur förhandlingarna sköts är en infekterad fråga. Uppdelningen av subgrupper har skurit rakt igenom existerande samarbeten, vilket problematiserar EPA-avtalen ytterligare. Nedan diskuterar jag just hur denna uppdelningar har skapat strukturella problem i regionaliseringsarbetet.

## 5. EPA – ETT REGIONALISERINGSPROJEKT?

När tiden för omförhandlingarna av Loméavtalen närmade sig under 1998 var EU formellt inne på linjen att de tidigare villkoren i Loméavtalen helt skulle överges. Detta mottogs med skepsis av de afrikanska ledarna, då det rörde sig om stora omvälvande förändringar på väldigt kort tid och man lyckades i förhandlingarna i Cotonou förlänga fristen tills när detta skulle vara slutförhandlat till utgången av 2007. (Goodisson 2007:250)

Den första fasen av EPA-förhandlingarna startade formellt i februari 2002 på bred front för att kunna hitta eventuella horisontella intressen som skulle bana väg för en bred överenskommelse mellan EU och samtliga AVS-länder. Dessa övergick ett år senare i sex regionala grupper där var en av grupperna sökte finna avtal passande för just deras förutsättningar. Fyra av dessa finns på den afrikanska kontinenten medan de andra två omfattar Stillahavsregionen respektive Västindien. Dessa grupperingar följer dock inte de av Afrikanska Unionen erkända grupperingarna utan har en något egen utformning. Detta har lett till överlappningsproblem, samt problematiska situationer om vilket organ som ska företräda regionen. I Centralafrika är det CEMAC (the Economic and Monetary Community of Central of Central Africa) som för regionens talan i EPA-förhandlingarna och inte ECCAS (the Economic Community of Central African States), som är erkänd av AU. I övrigt företräds östra och södra Afrika av COMESA, Västafrika av ECOWAS (the Economic Community of West African States samt UEMOA (the West African Economic and Monetary Union) och södra Afrika av SADC. Dessutom bröt sig länderna i EAC (East African States) ut från SADC och COMESA och bildade en separat förhandlingsgrupp. Detta gör lapptäcket av regioner komplicerat. (Borrmann, Busse & de la Roche 2007:234; Ukpe 2010:216)

Med detta kan konstateras att de existerande EPA-grupperingarna är parallella arrangemang till de befintliga blocken inom Afrikanska Unionen. Samtalen har kommit att fokusera på regional integration, då det står högt på flera länders dagordning. Samtalen inom varje gruppering har varit interna och diskussioner mellan EPA-grupperna har inte förkommit. Snarare har det förekommit en viss tävlan och konkurrensstämning mellan grupperingarna i syfte att åstadkomma de mest fördelaktiga avtalen. (Ukpe 2010:216)

När tidsfristen närmades sig stressades förhandlingarna på och framför allt EU försökte utnyttja WTO:s deadline för att tvinga fram färdiga avtal. Stressen visade sig bland annat i december 2007 då handelsministrarna för samtliga AVS-länder skrev under en deklARATION om att de blivit utsatta för ett enormt tryck från EU-kommissionen att initiera interimsavtal och de menade att EU:s merkantila

intressen övergått AVS-ländernas utveckling och regionala intressen. Tanken var att dessa interimsavtal senare skulle expandera under kommande år och då innefatta bredare EPA:s. (Griffin 2008:53)

### 5.1. Södra Afrikas förhandlingar

Inom SADC har man fått se sina medlemmar delas upp i fyra olika förhandlingsgrupper. I SADC EPA återfinns Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia och Swaziland. Madagaskar, Malawi, Mauritius, Zambia och Zimbabwe som i vanliga fall räknas in SADC befinner sig i COMESA EPA. Tanzania är numera medlem i den nybildade EAC EPA och Demokratiska Republiken Kongo som är medlem både i SADC och COMESA förhandlar under CEMAC EPA. Sydafrika är bara en observatör i SADC EPA men har ändå stort inflytande på besluten. (Ukpe 2010:216)

I och med att man inte lyckades åstadkomma regionala avtal innan de tidigare avtalen gick ut i december 2007, påbörjade EU erbjuda afrikanska stater bilaterala interimsavtal som enbart berörde handel med varor som ett första steg i EPA-förhandlingarna. Detta har lett till att ytterligare fler överlappande avtal har etablerats. I södra Afrika skrev i november 2007 Botswana, Lesotho, Mozambique och Swaziland på ett SADC interim-EPA. Dock valde Namibia och Angola initialt att ställa sig utanför detta. Namibia kom dock att ändra sig när det stod klart att ett nej skulle få ödesdigra konsekvenser för den inhemska köttproduktionen och valde således att följa de andra i SADC EPA att skriva under interim-EPA. Avtalen innebar bland annat att Lesotho, Swaziland och Botswana med från 2010 ska liberalisera 86 procent av sin handel, medan Mozambique ska liberalisera 80,5 procent. (Soko 2008:63; Ukpe 2010:212ff)

I detta virrvarr av överlappande förhandlingsgrupper och regionala samarbetsorgan har det blivit ett positionstagande om var man ska höra hemma. Zimbabwe valde att förhandla under COMESA EPA istället för SADC EPA, då de ansåg att Sydafrika har ett alltför stort inflytande i denna grupp. Detta visar tydligt att de har kalkylerat att man har en komparativ fördel den nuvarande förhandlingsgruppen, vilket ytterligare kan försvåra integrationsprojekt längre fram. (Soko 2008:65)

I södra Afrika har man således länder som både förhandlar bilateralt och regionalt och detta utanför de existerande regionala blocken. Eftersom dessa avtal behandlar olika hastigheter och tidsramar för liberaliseringsgrader bedömer många att regionaliseringsplanerna som funnits sedan lång tid är längre ifrån varandra än på länge. Inom exempel SACU anses EPA-förhandlingarna redan ha medfört skada då man kommit in i ett förhandlingsläge med låsta situationer. I detta har integrationen fått ge vika, inte bara för SACU utan även för andra regionala projekt i södra Afrika. Den initiala tron att partnerskapsavtalen skulle bidra till en ekonomisk integration och till en hållbar utveckling och

fattigdomsbekämpning har i vissa läger övergått till stor skepticism. (Griffin 2008:53; Soko 2008:64)

## 5.2. Sammanfattning

Förhandlingarna inom EPA har kritiserats för att inte ta hänsyn till redan befintliga regionala samarbeten och koordinera arbetet bättre med dessa. Idag skär flera av grupperna rakt igenom stora sammanslutningar. I södra Afrika fanns sedan tidigare ett överlappande system som verkade förlamande på regionaliseringsprocessen. Med de grupper som nu har etablerats har ytterligare ett lager av samarbeten uppstått och försvårar det regionala arbetet. SACU som tidigare varit en effektiv och väl fungerande union har nu fått problem med att agera samstämmigt och därmed finns även risken för problem med en eventuell framtida utvidgning.

I kommande analyskapitel kommer jag att utifrån den teoretiska genomgången belysa den emperi som jag framfört i kapitel två till fem.

## 6. ANALYS AV EPA-FÖRHANDLINGARNA

I denna analys kommer jag att närmare diskutera hur de pågående förhandlingarna om de ekonomiska partnerskapsavtalen mellan EU och AVS-länderna påverkar pågående regionaliseringsprocesser i södra Afrika. Jag kommer att börja se till den utveckling som skett i området redan innan förhandlingarna startade. Vidare kommer jag att analysera EU:s roll som aktör i förhandlingarna för sedan att diskutera vad innebörden av avtalen har för roll för det regionala samarbetet.

### 6.1. Existerande samarbeten

I södra Afrika, liksom i resterande Afrika, existerade det redan innan EPA-förhandlingarna startade ett myller av överlappande regionala sammanslutningar. De största och mest inflytelserika var och är fortfarande SACU, SADC och COMESA. SACU är den union som varit mest lyckad i sina strävanden att integrera medlemmarnas marknader. Att SACU är världens äldsta tullunion och har ett väl fungerande valutasamarbete vittnar om denna fördjupade integrering. SADC har även visat upp ambitioner för att fördjupa den regionala integrationen. Den femtonårsplan som upprättats för att etablera en stark och slagkraftig intern maknad, med inspiration hämtat från Europa, visar på denna ambitiösa anda. Då medlemmarna i SACU även utgör de södra medlemmar i SADC, är det ett rimligt antagande att dessa skulle kunna agera motor i SADC:s regionalisering. Detta ter sig inte helt omöjligt då SACU från sin sida redan aviserat att man är redo att ta in fler medlemmar i sin union. (Soko 2008:56ff) Således finns det belägg både för att södra Afrika har ett väl fungerande regionalt samarbete samt ett ambitiöst framtida regionaliseringsprogram som man arbetar med.

Ser man till den diskussion som avhandlas i teoriavsnittet och som knyter an till huruvida man verkligen kan karaktärisera regionaliseringen i Afrika som en integrationsprojekt eller enbart som ett regionalt samarbete, tyder mycket på att både SACU och SADC är uppe i en integreringsfas som har mer djup än andra afrikanska samarbeten, om än fortfarande i ett tidigt stadium. Framhävandet av gemensamma moraliska värden skulle kunna jämföras med de som återfinns i den europeiska retoriken och som tydligt pekar på ett djupare samförstånd mellan staterna. (Gibb 2009:701; Soko 2008:57; Söderbaum 2006:221)

Södra Afrika, främst i form av SACU, är en väl fungerande region tack vare den roll som Sydafrika har spelat. Sydafrika är den dominerande aktören som agerar hegemon på i regionen och på kontinenten. Detta gör landet mäktigt i förhållande till de andra staterna, men även en viktig del för regionen, då det är en

länk till andra globala marknader. Frågan är i vilken utsträckning Sydafrika kan tänka sig att dela med sig av den dominerande rollen till exempelvis SACU, för att på så vis påskynda processen av att konsolidera regionen? (Soko 2010:66)

Södra Afrika har historiskt sett ett fungerande regionalt system med en agenda och drivande aktörer, främst Sydafrika och SACU. Detta har stor betydelse för den utveckling som skett under det senaste decenniet. Således går det inte att hävda att existerande regionaliseringsprocesser i Afrika enbart är misslyckade. Snarare visar södra Afrika upp en motsatt bild. Den stora stötestenen är istället i vilken takt integrationen rör sig. Det afrikanska samhället är fragmenterat till sin natur och det fördröjer de regionaliseringsplaner som finns.

## 6.2. EU:s aktörsroll i förhandlingarna

EU:s roll som förmedlare av regionalisering bör delas upp och ses ur två perspektiv. Dels är det frågan om hur man från EU har agerat för att framhålla vikten av regionalisering och hur denna princip har genomsyrat allt arbete. EU har under lång tid anammat denna normativa position och betonat vikten av regioner för att inblandade parter ska kunna effektivisera sina ekonomier. Denna normativa hållningen bör ställas mot hur EU faktiskt har agerat i EPA-förhandlingarna. Dessa två synsätt verkar inte samstämmigt vilket gör att teori (det man säger) och praktik (det man gör) således blir två olika handlingar.

EU:s roll som förespråkare för regionalt samarbete är inte oproblematiserad. På den afrikanska kontinenten har afrikanska statsmän under lång tid arbetat för ökad regionalisering. Detta med utgångspunkten att regioner ska etableras i mindre samarbeten för att sedan, när tiden är mogen, etablera en panafrikansk storregion. (Ukpe 2010:214)

EU:s roll som anhängare av ett regionernas Afrika bör främst ses ur ett maktpolitiskt perspektiv. Trots att den formella agendan har varit densamma i både Afrika och EU (att upprätta effektiva regioner) har den senare aktören inte enbart altruistiska motiv, utan även ekonomiska. Detta har tydligt visat sig i de förhandlingar som skett inom ramen för de ekonomiska partnerskapsavtalen. När förhandlingarna inleddes var det i en anda där regionernas bästa var i fokus, men efterhand tog de ekonomiska parametrarna över. Förespråkandet av regionalisering verkar i skenet av EPA-förhandlingarna vara en chimär, då det inte verkar röra sig om regionalisering baserad på faktorer och förutsättningar hämtad i det aktuella området. Istället förespråkar EU en regionalisering som upprättas externt och med förutsättningar hämtade från den globala marknaden.

EU har kritiserats från flera håll för att ha påbörjat EPA-förhandlingar med grupper som inte följt existerande sammanslutningar. I Afrika verkar det dock vara en nästintill omöjlighet att uppnå detta, då lapptäcket av samarbetsorgan verkar vara oövervinnerligt. Men även om samtliga intressen ej kan tillgodoses, är södra Afrika ett bra exempel på hur man kunnat hantera existerande nätverk på ett effektivare sätt. Tillvägagångssättet har inte påskyndat den afrikanska inte-

grationen, utan snarare fördröjt den. Detta gör att man inte kan se EU:s aktörskap som enbart positiv utan som något som inte samspelar med dess teoretiska och normativa hållning. Ur ett realistiskt maktperspektiv syns inslag av ett söndra och härskare-agrande från EU:s håll. Detta för att tillgodose sig komparativa fördelar av frihandelsavtalen. Ett kritiskt angreppssätt ser snarare EU ur ett maktpolitiskt perspektiv, där EU utnyttjar sina maktresurser för att diktera villkoren i förhandlingarna. I förhandlingarna är det EU som suttit med taktpinnen, vilket bland annat har visat sig i den press som AVS-länderna satts under. Dessutom har EU viktiga biståndsmedel som kan användas som både morot och piska i förhandlingarna. Dessutom är vissa länder helt beroende av sin export till den europeiska marknaden, vilket sätter landet i en beroendeställning gentemot EU. (Griffin 2008:53; Karlsson & Tangnäs 2009:8) Det blir således tydligt att EU har makten och möjligheten att diktera villkoren i avtalen och det har man gjort. Det är således stor skillnad mellan den retorik och det agerande som företas.

### 6.3. EPA-avtalens innebörd

I avtalen höjs regionalisering fram som en vital del i det utvecklingsarbete som anses nödvändigt i Afrika. Vikten av en väl fungerande utvecklingsdimension i avtalen för att värna om de fattiga ländernas framtid framhävs. Dock syftar avtal främst till att anpassa den afrikanska marknaden till europeiska förhållandena, istället för att upprätta ”afrikanska marknader” utifrån afrikanska förutsättningar. Således torde utvecklingsdimensionen anses vara övergiven. Att inkludera handeln med tjänster i avtalet är ett tydligt exempel på att EU vill vara med och diktera villkoren i avtalen. Handeln fyller en viktig roll för regional utveckling, men villkoren bör sättas av den svagare parten. (Goodison 2010:248)

I avtalen framhålls att den regionala integrationen kommer att stärkas genom ökad handel och större tillgångar till andra marknader. Dock uppmuntras inte mellanregional handel utan enbart handel inom de förhandlingsgrupper som upprättats. Befintliga organ kan till och med få det svårare att fördjupa sitt samarbete då olika villkor gäller för olika grupperingar. Vidare får nuvarande EPA-grupperingar det svårare att nå ut på en världshandel då den regionala integrationen inte optimeras. (Ukpe 2010:231)

### 6.4. EPA-avtalens påverkan på den regionala processen

Förhandlingarna kring ett fördjupat samarbete inom SADC och SACU i södra Afrika har hämmats av de pågående EPA-förhandlingarna. SADC-länderna som förhandlar i samtliga afrikanska EPA-grupper har kommit att stå längre ifrån ett gemensamt integrationsprojekt än på länge. I förhandlingarna har stater gjort överväganden utifrån vilken gruppering som är mest fördelaktig och inte agerat utifrån ett regionalt perspektiv. Ett mer fragmenterat system har därmed blivit konsekvensen av denna alternativa uppdelning. Exemplet SADC, som redan hade



problem med överlappande medlemskap, kan exemplifiera detta. Hetsen att upprätta interim-EPA innan 31 december 2007 har vidare lett till en tävlingshets som har lämnat Afrika än mer fragmenterat och har förlängt både intraregionala och mellanregionala integrationsplaner. Genom att ta bort handelshinder i första hand gentemot EU istället för inom regionerna kan förhindra och minska den intraafrikanska handeln. (Borrmann, Busse & de la Roche 2007:235; Ukpe 2010:230f)

## 6.5. Summering

Uppdelningen av de afrikanska tidigare kolonierna har fått stora konsekvenser för redan existerande organisationer, dels genom förhandlingarnas utformning och dels genom avtalens innebörd. I södra Afrika har SADC kommit att hamna i fyra olika förhandlingsgrupper vilket har gjort att pågående integrationsprojekt har kommit att fortskrida i en långsammare takt än tidigare. När man nu har hamnat i ett progressivt dödläge i förhandlingarna får det fragmenterade systemet svårt att kalkylera för framtiden.

I södra Afrika hade man sedan tidigare ett väl påbörjat integrationsprojekt med Sydafrika och SACU som viktigaste inslag. Dock har dessa inte kunnat agera den motor som hade behövs i en regionaliseringsprocess, då framtiden fortfarande är oklar. Helt klart är att EPA-förhandlingarna har påverkade de pågående ekonomiska integreringarna negativt. Huruvida den ”nya” EU-pådrivande regionaliseringen kommer att lyckas återstår att se.

## 7. DISKUSSION

I diskussionerna om huruvida EPA-avtalen har påverkat södra Afrika är det intressant att fråga sig varför EU har varit en pådrivande aktör och på vilket sätt ett tidigt avslut på förhandlingarna skulle kunna gynna Europa. Inom WTO finns det en lång historia av utdragna avtalsförhandlingar som inte hållit sig till tidsramar. Således kan inte EU:s inställning enbart kopplas till att WTO:s tidsfrist gick ut i december 2007 och att man därför var tvingad till att öka tempot i förhandlingarna, ett tempo som av de afrikanska staterna ansågs vara alltför högt. EU:s agerande tyder på att man inte respekterade den vilja och den oro som fanns hos AVS-länderna samt att man ville få i stånd ett frihandelsavtal så snart som möjligt. Den så kallade utvecklingsdimensionen nedprioriterades därför. EU:s ambitioner med de ekonomiska partnerskapsavtalen har främst syftat till att öppna upp de afrikanska marknaderna för europeiska intressen, snarare än att få till en integrering av befintliga afrikanska ekonomier.

När EU påbörjade förhandlingar i grupperingar som inte överensstämde med befintliga organ och insisterade på att diskutera interimsavtal, kom det lapptäcke av regionala sammanslutningar som funnits på kontinenten att utvidgas ytterligare. I södra Afrika är det svårt att i dagsläget se hur SADC ska kunna fullfölja sina ambitioner med att harmonisera sina marknader med alla de överlappande bilaterala och regionala handelsavtal som idag existerar. Förhandlingsgrupperna har istället för att främja regionalisering kommit att splittra ambitionen. Avtalens utformning leder även till att öppnandet av marknader främst sker gentemot Europa, vilket säkerligen stämmer överens med EU:s intentioner. Dock överensstämmer de inte med den retorik som EU säger sig företräda.

Huruvida SADC kommer att bli en framtida storregion återstår att se. Jag tror att det är viktigt hur Sydafrika kommer att agera. Är landet villigt att utvidga SACU skulle det kunna vara början till en framtida storregion. SADC kommer dock under en lång tid framöver få se sig fast i diskussioner och förhandlingar om hur en regionalisering ska kunna äga rum. De ekonomiska partnerskapsavtalen har en stor del i detta misslyckande. EPA:s framtida roll är dessutom inte avgjord och det kommer bli intressant att se hur utvecklingen ter sig framöver.

## KÄLLFÖRTECKNING

- Bengtsson, Rikard** (2006). Internationell politisk ekonomi. I Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas (red). *Internationella relationer* (ss. 277-294). Danmark: Studentlitteratur.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina** (2000). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Borrmann, Axel & Busse, Matthias & de la Rocha, Manuel** (2007). Consequences of Economic Partnership Agreements between east and southern African countries and the EU for inter- and intra-regional integration. *International Economic Journal*, 21. (2), 233-253.
- Clapham, Christopher** (2002). *Africa and the international system – the politics of state survival*. Cambridge: Cambridge.
- Esaiasson, Peter & Gilljam, Mikael & Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena** (2003). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (andra upplagan). Stockholm: Nordstedts.
- Gibb, Richard** (2009). Regional integration and Africa's development trajectory: meta-theories, expectations and reality. *Third World Quarterly*, 30. (4), 701-721.
- Griffin, Michael** (2008). No salvation in EPAs. *New African*. Aug/sep, 52-53.
- Karlsson, Lars Olof & Tangnäs, Johanna** (2009). *EPA – fakta, förhoppningar och farhågor. En rapport om EU:s handelsavtal med länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet*. Stockholm: Afrikagrupperna.
- Keukeleire, Stephan & MacNaughtan, Jennifer** (2008). *The foreign policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Söderbaum, Fredrik** (2006). Regionalism. I Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas (red). *Internationella relationer* (ss. 217-236). Danmark: Studentlitteratur.
- Tallberg, Jonas** (2006). Internationellt samarbete. I Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas (red). *Internationella relationer* (ss. 195-216). Danmark: Studentlitteratur.
- Tsheola, Johannes** (2010). Global "openness" and trade regionalism of the new partnership for Africa's development. *South African Geographical Journal*, 92. (1), 45-62.
- Ukpe, Aniekan Iboro** (2010). Will EPAs foster the integration of Africa into world trade? *Journal of African Law*, 54. (2), 212-231.
- Weiland, Heribert** (2006). The European Union and Southern Africa: Interregionalism between vision and reality. I Hänggi, Heiner & Roloff, Rolf & Rüländ, Jürgen (red). *Interregionalism and international relations* (ss. 256-280). New York: Routledge.