



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES
STRANDGADE 56 • 1401 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL +45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

HANDEL SOM KILDE TIL UDVIKLINGSFINANSIERING
HOLDER ANTAGELSERNE OM HANDELSPOLITISK “QUICK WIN”
FOR AFRIKA ?

Trine Rask Thygesen og Michael Friis Jensen

DIIS Working Paper no 2007/7

© København 2007

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS

Strandgade 56, 1401 København

Tlf: 32 69 87 87

Fax: 32 69 86 00

E-mails: diis@diis.dk

Web: www.diis.dk

Omslag: Carsten Schiøler

Print: Vesterkopi as

ISBN: 978-87-7605-196-9

Price: DKK 25.00 (VAT included)

DIIS-publikationer kan downloades gratis fra www.diis.dk

DIIS Working Paper-serie om Finansiering af udvikling i Afrika

Denne serie af DIIS Working Papers er udarbejdet i forbindelse med en udredning om finansiering af udvikling i Afrika. Formålet med serien er at etablere et overblik over de internationale analyser af forskellige finansieringskilder, for herigennem at bidrage til grundlaget for de politiske og administrative beslutninger, der træffes i forbindelse med udviklingspolitikken og stimulere den danske debat om finansieringen af Afrikas udvikling.

De øvrige Working Papers i serien er:

Kragelund, Peter (2007) "Udenlandske investeringer og udvikling i Afrika" DIIS Working Paper 2007/5
Hansen, Peter og Trine Rask Thygesen (2007) *Remitter - Finansiering af udvikling i Afrika?*, DIIS Working Paper 2007/6

Trine Rask Thygesen, seniorrådgiver, DIIS, indtil 1. marts 2007.

Michael Friis Jensen, forsker ved indsatsområdet Handel og udvikling, DIIS, indtil 1. marts 2007. Nu ansat i Verdensbanken.

Contents

Resumé	ii
Indledning	1
1. Global handel – vurderingerne af liberaliseringsgevinsterne holder ikke	3
1.1 Bedre modeller og bedre data giver faldende gevinster	4
1.2 Præferenceerosion	9
1.3 Nettofødevarerimportører	10
2. Bilaterale handelsaftaler – er det vejen frem?	11
2.1 Økonomiske partnerskabsaftaler – er de det hele værd for Afrika?	13
2.2. Intra-afrikansk handel – et skridt på vejen mod de globale markeder.....	15
2.3 Vest-asiatiske bilaterale handelsaftaler – hvor efterlader de Afrika?.....	19
3. Fra “Trade not Aid” til “Aid for Trade”	20
3.1 Formål med og definition på A4T	20
3.2 Stigning i bistand til A4T – eller en tilbagevenden til tidligere tiders niveau.....	22
3.3 Hvad er behovet for A4T – prioriteringer, finansiering og effektivisering.....	24
Bibliografi	27

Resumé

Dette papir peger på en stigende skepsis for, hvorvidt Afrika som kontinent står til at vinde eller måske endda tabe på en øget handelsliberalisering som følge af WTOs Doha udviklingsrunde. De primære årsager er: præferenceerosion, nettofødevareimportørstatus og ikke mindst en lave produktiv kapacitet. Det er en gængs policyanbefaling fra OECD, Verdensbanken mfl., at regionale handelsaftaler i Afrika er vigtige for øget eksport og vækst i Afrika og et skridt på vejen mod øget global økonomisk integration. Men det er ikke omkostningsfrit for de afrikanske lande at forhandle og implementere regionale handelsaftaler, og deres succes er ikke givet - en dybere økonomisk integration er nødvendig. Præferenceaftaler er igen populære også blandt handelsøkonomer. De Økonomiske Partnerskabsaftaler, som EU pt. forhandler med AVS-landene, kan få stor positiv betydning, men der er stadig mange vigtige udestående spørgsmål, herunder ikke mindst oprindelsesreglerne og fortolkningen af den gensidige markedsåbning i aftalerne. Men gode præferenceaftaler afskaffer ikke udbudssideproblemerne, så både i relation til generel handelsliberalisering og præferenceaftaler bliver handelsrelateret bistand central – en bistandsdagsorden, der måske, måske ikke er under reel ekspansion.

Indledning

Det som i begyndelsen af dette århundrede for alvor satte handel og udvikling på dagsordenen, var de økonomiske modelberegninger med Verdensbankens i spidsen: "fuld liberalisering vil løfte 140 mio. mennesker ud af fattigdom og de 70 mio. vil være i Afrika syd for Sahara", og Copenhagen Konsensus, som konkluderede, at handel næst efter hiv/aids og underernæring var den vigtigste udviklingsprioritet. Beregningerne over handelsgevinster er nu væsentligt mindre, om ikke negative, for Afrika¹ og tilsvarende tyder mange analyser på, at potentialet i styrkede regionale handelsaftaler i Afrika måske ikke er væsentligt.

Men det betyder ikke, at handel eller bistand til handelsfremme ikke er vigtig for Afrikas udvikling, og det betyder ikke, at handelsliberalisering ikke er vigtig. Men for Afrika er det måske nok i højere grad gode og anvendelige præferenceaftaler, der er vigtige. Og tilsvarende centralt er reduktion af udbudsside-barrierer, altså de afrikanske landes manglende muligheder for at udnytte markedsadgang. Det betyder samtidig, at der ikke er tale om *quick win*, men generelt om langsigtet bistand, som bør prioriteres og gennemføres som enhver anden form for bistand.

Det er ikke nogen nyhed, at Afrika i betydelig grad er blevet marginaliseret på det handelsmæssige verdenskort de seneste årtier. Men handel er stadig af stor betydning for den enkelte økonomi, og målt i forhold til bruttonationalproduktet ligger mange afrikanske lande ikke væsentligt lavere end mange udviklede lande (Gibbon og Ponte, 2005). De senere år er de modeløkonomiske beregninger af hvad Verden – og ikke mindst udviklingslandene – vil stå til at vinde ved en WTO-handelsliberalisering blevet mindre. Denne stigende skepsis kan primært forklares ved, at der de sidste par år er kommet bedre handelsdata, som fanger de liberaliseringer, der har fundet sted med udgangspunkt i gennemførelsen af Uruguay-handelsaftalen, samtidig med at data tager højde for den præferentielle markedsadgang, som de mindst udviklede lande (Least Developed Countries - LDCerne) har til det europæiske og amerikanske marked. Der er i litteraturen også kommet en større erkendelse af, at udviklingslandene er en meget uhomogen gruppe, og at man ikke kan skære Brasilien og Mali over en kam. Det har givet et stærkere analytisk fokus på enkeltlande. Og det erkendes, at en større gruppe af særligt afrikanske LDCer ikke vil vinde på en global handelsliberalisering, fordi de er nettofødevarieimportører og fordi de mister præferencemargin i Europa og USA (de har altså allerede i stor udstrækning

¹ Hvor intet andet er nævnt betyder Afrika: Afrika syd for Sahara.

adgang). Dette er medvirkende til en meget "negativ" dagsorden for Afrika i WTO, men måske er der stadig vigtige elementer at hente for Afrika – primært en aftale om præferentiel adgang til alle de vestlige markeder og til markederne i de store mere udviklede asiatiske lande.

Handelsdata for Afrika er meget usikre, men nyere data fra Verdensbanken indikerer, at Afrika i de stærkt voksende asiatiske økonomier har fundet og er begyndt at udnytte nye markeder. Den intra-afrikanske handel er begrænset til ca. 10% af den samlede handel og er dermed betydeligt mindre end samhandlen i andre regioner. Regionale handelsaftaler i Afrika er på papiret omfattende, men i realiteten svagt gennemført. En analyse af de varer, der handles og efterspørges fra de afrikanske lande, stiller spørgsmålstegn ved politikanbefalingerne og hvor det naturlige niveau for det regionale samarbejde ligger. Med målrettede indsatser er der måske mulighed for at hæve niveauet, men det vil, hvis man ser på de afrikanske landes komparative fordele, formentlig ikke blive drastisk. Det er ikke dokumenteret, at intra-afrikansk handel skulle være et alternativ til global handel for Afrika.

Bistand til at øge udviklingslandenes handel – Aid for Trade eller A4T - er i fokus i disse år, selv om det er vanskeligt at aflæse i de sektoropdelte bistandsopgørelser. Men der er meget lidt nyt i A4T, og der er stadig stor uenighed om afgrænsningen af, hvad A4T egentlig er. Den snævre tilgang fokuserer på kapacitet til deltagelse i forhandlinger og gennemførelse af aftaler, mens A4T i den brede definition også omfatter handelsrelateret infrastruktur. Det stilles ofte som krav, at A4T er additionel bistand, men der er ikke noget som dokumenterer denne påstand. Bistand til A4T konkurrerer om donorressourcer med andre sektorer. Det forekommer klart at der er to grupper af interesser i A4T: Fra handelspolitisk side bruges det som en del af forhandlingsspillet i WTO-forhandlingerne og fra den bistandspolitiske side er det en del af den dagsorden, der fokuserer på vækst gennem bistand til økonomiske strukturer og forbedring af rammebetingelser for erhvervslivet.

Denne analyse er en kritisk gennemgang af grundlaget for det, som i gængse policy-kredse kaldes en udviklingsvenlig handelspolitik: global handelsliberalisering, regionale nord-syd og syd-syd handelsaftaler og bistand til handelsfremme ("Aid for Trade"). Sammenhængen mellem handel og vækst er ikke medtaget i analysen². Analysen har til hensigt at afkræfte nogle af myterne omkring handelsliberaliseringens betydning for Afrikas udvikling.

² Litteraturen på dette område – for ikke at tale om vækst og fattigdomsbekæmpelse er omfattende. For et survey af sammenhængen mellem vækst og åbenhed jfr. nyligt studie af Andersen og Lind (2006).

1. Global handel – vurderingerne af liberaliseringsgevinsterne holder ikke

Det er vanskeligt at diskutere Afrikas rolle i verdensøkonomien. På den ene side er Afrikas deltagelse i international handel ikke nogen umiddelbar succeshistorie. Afrika har haft en markant nedgang i andelen af verdenshandelen, og står nu for omkring 1,5% af den samlede verdenshandel (Broadman, 2006)³. En stor del kan forklares med faldet i priser på råvarer de seneste årtier (undtaget de seneste år), samtidig med at Afrika ikke i væsentlig grad har formået at produktudvikle og diversificere sin eksport. Særligt LDCerne i Afrika er i ekstrem grad afhængige af en begrænset gruppe af uforarbejdede varer, og dette har ikke ændret sig op gennem 1990erne.⁴ På den anden side så er de afrikanske økonomier relativt åbne økonomier. Handelen er meget betydelig, når det tages i betragtning, at økonomierne er meget små. Afrikas totale handel defineret som værdien af eksport og import sammenlagt sat i forhold til kontinentets samlede Bruttonationalprodukt var i gennemsnit 59% over perioden 1994-2000. Der kan således argumenteres for, at der nærmere er tale om en økonomisk end en handelsmæssig marginalisering (Gibbon og Ponte, 2005).

Eksport af olie, mineraler og metaller dominerer den afrikanske eksport med en andel på omkring to tredjedele af den samlede eksport, forarbejdede varer ca. 20% og uforarbejdede landbrugsvarer ca. 15%. Det betyder samtidig, at en lille gruppe af olie- og mineralrige lande står for langt hovedparten af eksporten. Hertil kommer, at 80% af value-added eksport kommer fra kun tre lande: Nigeria, Sydafrika og Swaziland⁵. Afrikas eksport er altså koncentreret både

³ Der er lidt uenighed mellem de forskellige datakilder, men markedsandelen svinger typisk et sted mellem 1% og 2% af verdenshandelen. Dette er en god afspejling af de problemer, der er med handelsdata for Afrika, hvor kvaliteten og regelmæssigheden i rapporteringen af handelsdata ofte er utilstrækkelig.

⁴ I henhold til Gibbon og Ponte (2005) er afhængigheden af uforarbejdede varer og fødevarer på et stort set uforandret niveau fra 1980 til 2000 (ca. 86% af total eksport for de afrikanske LDCer). Man bør dog være opmærksom på en forskydning af handelen inden for denne kategori for enkelte lande. Kenya har for eksempel haft stor succes med at udvikle en eksport af frisk grønt og afskårne blomster til Europa. Sådanne varer har en større grad af forædling og en højere værditilvækst end traditionelle afrikanske landbrugsprodukter som kakao- og kaffebønner (Jaffee 1995, 2003).

⁵ Raffinerede olieprodukter hovedsageligt fra Nigeria og Sydafrika, medicin hovedsageligt fra Sydafrika og Swaziland og elektronik, maskiner og transportudstyr hovedsageligt fra Sydafrika.

for så vidt angår eksportlande og varer. Afrikas import fokuseres på maskiner og transportudstyr og forarbejdede varer og tekstiler (Broadman, 2006).

Traditionelt diskuteres Afrikas åbenlyse vanskeligheder ved at tage del i verdenshandelen, på samme måde som mere dynamiske økonomier ikke mindst i Asien ud fra to brede sæt af faktorer, nemlig hjemlige forhold og eksterne barrierer. Der er en særdeles stor litteratur om de hjemlige faktorer, og der er i højere grad end tidligere konsensus om, at disse spiller en meget stor rolle for Afrikas manglende succes. Her er det imidlertid de eksterne faktorer, som er i centrum, da det er disse, der påvirkes af forskellige former for handelsforhandlinger.

De udviklede lande har traditionelt opretholdt protektionistiske handelspolitikker på produkter af særlig interesse for udviklingslandene, som landbrugsprodukter og arbejdskraftsintensive industrivarer som tøj og tekstiler og fodtøj. Lanceringen af den igangværende forhandlingsrunde i Verdenshandelsorganisationen, WTO, som en udviklingsrunde har været ført til dørs som en hensigtserklæring om, at de protektionistiske handelsbarrierer skulle fjernes til gavn for udviklingslandene. Der har til tider været en særdeles højroret retorik om de potentielle positive effekter af en liberalisering for Afrika og andre udviklingslande. For eksempel udstedte cheferne for Verdensbanken, IMF og OECD en erklæring ved den fejlslagne WTO Ministerkonference i Cancún i september 2003, der begyndte således:

The Doha negotiations are a central pillar of the global strategy to achieve the MDGs [Millennium Development Goals]: a strategy to reduce poverty by giving poor people the opportunity to help themselves

1.1 BEDRE MODELLER OG BEDRE DATA GIVER FALDENDE GEVINSTER

Den meget optimiske tone i den politiske debat om de potentielle liberaliseringsgevinster fra en velafsluttet Doha-runde ikke mindst blandt de internationale organisationer, men også en lang række statsoverhoveder samt endog NGO'er som Oxfam og hjemlige danske NGO'er, er blevet bakket op af en række modelberegninger udført især af økonomer tilknyttet Verdensbanken. Verdensbanken (2002) og Anderson et al. (2000) har for eksempel beregnet globale gevinster på henholdsvis 832 og 254 mia. USD ved en total liberalisering. Disse tal er blevet brugt til at hævde, at potentialet ved handelsforhandlinger er stort ikke mindst fordi op imod to tredjedele af disse summer skulle gå til udviklingslandene.

Man kan med rette diskutere brugen af sådanne modelberegninger i en politisk debat. Resultaterne af beregningerne kan i sagens natur kun være approximative og vil afhænge af både

scenarier, datagrundlag samt modelspecifikation inklusiv en lang række grundlæggende antagelser, især om valg af elasticiteter (den grad hvormed en økonomi reagerer på relative prisændringer). Det er især problematisk at anvende resultatet af beregningerne direkte som præcise estimater af, hvad der faktisk ville ske såfremt modellernes scenarier blev til virkelighed på forhandlingsbordet. Modellerne beregnes hovedsageligt ved hjælp af såkaldte "Computable General Equilibrium (CGE) modeller" på basis af en database skaffet til veje af GTAP-samarbejdet. De absolutte tal, der kommer ud af sådanne beregninger, er sandsynligvis ikke direkte sammenlignelige med absolutte tal fra nationalregnskabet. Derimod kan CGE-modellerne bruges langt bedre til at sammenligne forskellige scenarier produceret med sammenlignelige modeller. Dette er en pointe, som er blevet overset i den mere populære brug af estimaterne.

Den noget lemfældige omgang med estimaterne har på det seneste ført til betydelige problemer for den optimistiske side i den offentlige debat. Det skyldes flere faktorer.

For det første har det i virkeligheden været let at kritisere brugen af de såkaldt store beløb fra f.eks. Verdensbanken (2002), der hævder at en total fjernelse af alle handelshindringer vil føre til en global indkomststigning på 832 mia. USD. Dette tal er i virkeligheden et ganske lille tal. Tallet svarer til kun 2,7% af det globale bruttonationalprodukt⁶. For et land med en pæn årlig vækst på 5% er det altså omtrent svarende til et halvt års vækst. Og her skal man holde sig for øje, at CGE-modellerne kun beregner engangsgevinster. Den globale økonomi forudsiges at skifte niveau opad med 2,7%, vækstraten påvirkes ikke undtagen naturligvis lige, hvor niveau-skiftet finder sted.

For det andet er den politiske debat blevet stadigt mere isoleret fra de meningsudvekslinger, der finder sted i det akademiske miljø baseret på nyere forskning. Her gør to forhold sig især gældende, nemlig et ganske teknisk forhold, det at man har opdateret databasen for modelberegningerne, samt det forhold at førende handelsøkonomer har påpeget nogle fundamentale egenskaber ved de fattigste landes handelsforhold, der svækker tiltroen til de forholdsvis optimistiske beregninger, der kendetegnede tiden omkring Doha-rundens lancering i 2001.

⁶ Verdensbankens World Development Report 2003 angiver således det globale bruttonationalprodukt til ikke mindre end 31,283 milliarder dollars.

Beregninger foretaget fra omkring 2004/05 og frem bruger nu en ny database. Den nye database giver generelt lavere estimater af gevinsterne. Dette er illustreret i tabel 1.

Tabel 1. Eksempler på fald i gevinster ved total liberalisering

Studie	Model	Estimater af totale gevinster (US\$)		
		Afrika	Udviklingslande	Verden
Hertel og Keeney 2005	GTAP	0 mia. ¹	22 mia.	84 mia.
Anderson et al. 2000	GTAP		108 mia.	254 mia.
Anderson et al. 2005	LINKAGE	5 mia.	90 mia.	287 mia.
Verdensbanken 2002	LINKAGE		539 mia.	832 mia.

Noter: ¹ 0 mia. USD dækker over 1,1 mia. USD gevinst til landene i South African Custom Union, SACU, som modsvares af et tilsvarende tab for landene til de øvrige lande i Afrika syd for Sahara.

Studierne er relativt sammenlignelige på trods af at de opstillede scenarier ikke er fuldstændigt identiske. Som det ses, falder gevinsterne ganske kraftigt både på globalt niveau og for udviklingslandene, både absolut og relativt.

Forklaringen på de store fald i de beregnede gevinster er, at man har benyttet en ny database til beregningerne. Den nye database er på en række punkter langt bedre end den gamle. Den gamle database havde en meget grov beskrivelse af de eksisterende toldsats. Mange WTO-medlemmer anvender i praksis lavere told end den bundne told ifølge Uruguay-runde-aftalen (en maximumsgrænse), og denne forskel var ikke bygget ind i den gamle database. Det betød, at en række studier overestimerede effekten af en toldreduktion, fordi en betydelig del simpelt hen gik til blot at reducere spændet mellem de tilladte og de anvendte toldsats, altså en rent teknisk ændring. Derudover var de mange bilaterale og regionale toldaftaler, inkl. udviklingslandenes præferenceaftaler dårligt indbygget i den gamle database, hvilket ligeledes betød, at effekten af en vedtaget toldreduktion blev overvurderet. Samtidig betyder indbygningen af præferenceaftaler, at effekten af en toldreduktion bliver differentieret mellem forskellige typer udviklingslande, naturligvis alt efter om et givet land er omfattet af en given aftale eller ej. Hvis et land står uden for aftalen, øges dets markedsadgang, men hvis et land er med i aftalen, bliver landet udsat for større konkurrence fra andre lande, fordi den relative toldbeskyttelse, altså forskellen mellem den generelle told og den specielle præferencetold, indsnævres (præferenceerosion).

Som nævnt har kendte økonomer som de indiske, amerikanske ansatte professorer Jagdish Bhagwati og Arvind Panagariya kritiseret handelsliberaliseringsdebatten og særligt handelsøkonomer med tilknytning til Verdensbanken for at overse de problemer, som de fattigste

lande står overfor i forbindelse med en liberalisering⁷. Det faktum, at økonomer, som er kendt for at være overbeviste frihandelstilhængere, nu kritiserer stemmer i den politiske debat for at glemme de mindst udviklede landes problemer, har ført til øget fokus på de afrikanske landes problemer (Jensen og Gibbon, 2007; Anderson et al., 2006). Kritikere som Bhagwati og Panagariya fremhæver især problemerne med præferenceerosion samt det forhold, at LDCerne såvel som de fleste afrikanske lande er nettoimportører af fødevarer og risikere at tabe, når fødevarepriserne stiger som ventet ved en landbrugsliberalisering. Disse to kritikpunkter diskuteres yderligere senere.

Den nye database har naturligvis også ført til nye estimater af effekterne af en færdigforhandlet Doha-runde og ikke blot af de mere teoretiske muligheder ved en total liberalisering. Tabel 2 refererer to studier, der studerer i alt 7 forskellige scenarier. Som det ses, er der målt i absolutte tal en vis variation i både de globale gevinster og gevinster til udviklingslandene samlet set, derimod er der på tværs af begge studier og alle scenarier konsensus om, at effekterne er små for Afrika og de kan gå i enten positiv eller negativ retning afhængig af scenariet. En central forklaring på de overordnede forskelle er, at LINKAGE modellen anvender væsentligt højere Armington elasticiteter end MIRAGE modellen. En anden er, at Bouët et al. (2005a) kun ser på landbrugsliberaliseringer⁸.

⁷ Jagdish Bhagwati skriver for eksempel i Far Eastern Economic Review, januar/februar 2005, at “*The removal of subsidies is desirable, as it promises aggregate income gains, and many economists have therefore campaigned against them for nearly four decades. But Oxfam and the heads of several international aid institutions have now added the twist that the removal of these subsidies will also help the poorest countries known as the “least developed countries”. This is dangerous nonsense*”.

Arvind Panagariya skriver i et læserbrev i Financial Times, den 3. august 2004 at “*The failure to recognise the adverse effects of trade liberalisation on poor countries poses two dangers as we move to the final stage of the Doha negotiations: First, without such recognition, we shall fail to design the compensation and adjustment programmes that such countries will need to adapt to liberalisation. Second, when the least developed countries, promised huge gains, find themselves badly damaged instead, they will be disillusioned about the benefits of trade. That could be fatal to the cause of future liberalisation*”.

Panagariyas indlæg afstedkom en større debat i Financial Times og andre steder, som er opsummeret på hans hjemmeside på <http://www.columbia.edu/~ap2231>.

⁸ For en sammenligning af modellerne se Ackerman (2005), Taylor og von Arnim (2006) og Bouët (2006)

Table 2. To nye studier af Doha-rundens betydning for Afrika

Studie	Model	Scenarie	Estimer af totale gevinster (USD)		
			Afrika	Udviklingslande	Verden
Bouët et al. 2005	Modified MIRAGE	Doha-aftale kun på landbrug	-0,1 mia.	-1,6 mia.	23,2 mia.
Anderson et al. 2005-1	LINKAGE	Doha-aftale kun på landbrug ¹	0,3 mia.	9,0 mia.	74,5 mia.
Anderson et al. 2005-2	LINKAGE	Doha-aftale kun på landbrug ²	0,3 mia.	9,1 mia.	66,3 mia.
Anderson et al. 2005-3	LINKAGE	Doha-aftale kun på landbrug ³	-0,2 mia.	0,1 mia.	17,9 mia.
Anderson et al. 2005-4	LINKAGE	Doha-aftale kun på landbrug ⁴	-0,1 mia.	1,1 mia.	44,3 mia.
Anderson et al. 2005-5	LINKAGE	Doha-aftale på landbrug+NAMA ⁵	0,4 mia.	16,1 mia.	96,1 mia.
Anderson et al. 2005-6	LINKAGE	Doha-aftale på landbrug+NAMA ⁶	1,2 mia.	22,9 mia.	119,3 mia.

Noter: ¹ Scenarie med toldreduktioner, der sker i grupper; ² scenarie med proportionelle toldreduktioner; ³ som scenarie 2 hvor landene samtidig tillades at betegne 2% af landbrugsprodukter som særligt følsomme, for hvilke tolder derfor reduceres mindre; ⁴ som scenarie 3 plus en maximumstold for et givet produkt på 200%; ⁵ som scenarie 1 plus en aftale om industriprodukter, hvor udviklingslandenes industritold falder mindst; ⁶ som scenarie 1 plus en aftale om industriprodukter, hvor industritolden beskæres ens for alle. Se Anderson et al. (2005) for detaljer.

Bytteforholdsforringelser samt præferenceerosion kan i høj grad bruges til at forklare, hvorfor tallene bliver så små eller endog negative for Afrika. Anderson et al. (2005) viser en forholdsvis kraftig stigning i det sidste scenarium (en tredobling af gevinsterne i forhold til det næsthøjeste). Det skyldes, at Afrika inddrages fuldt ud i en liberalisering af industriprodukter. Der er en vigtig pointe at lære her, nemlig at en meget betydelig del af gevinsterne estimeret ved CGE-modeller ligger i et lands egen liberalisering. Beregningerne fjerner sig dog her fra det realistiske. De to tredjedele af de afrikanske lande, som er klassificeret som mindst udviklede, kommer ikke til at beskære deres egne toldsats, og samtidig blev det i den såkaldte Julipakke-aftale fra 2004 foreslået, at lande med mere end 35% ubundne toldsats på industriprodukter blot behøver at binde deres toldsats, men ikke reducere dem. Det drejer sig om alle afrikanske lande på nær otte⁹. Beregninger, der viser store gevinster til udviklingslandene, skyldes oftest en stor grad af egenliberalisering og en forholdsvis stærk tro på et givet udviklingslands evne til at udnytte en liberalisering manifesteret ved relativt høje elasticiteter (Francois et al., 2005).

⁹ Disse otte lande syd for Sahara er den Centralafrikanske Republik, Swaziland, Sydafrika, Namibia, Botswana, Niger, Maldiverne og Guinea-Bissau.

1.2 PRÆFERENCEEROSION

De afrikanske økonomier handler kun undtagelsesvist under Most Favoured Nations (MFN) told, som er det, der diskuteres i Doha-runden. I stedet har landene adgang til LDCernes største markeder som EU og USA gennem forskellige præferenceordninger. De mindst udviklede landes eksport til EU er stort set fri for kvoter og told via "Alt undtagen Våben"-aftalen (Everything But Arms – EBA). Derimod er oprindelsesreglerne strenge. De er noget lettere under Cotonou-aftalen, der tilbydes af EU til alle lande i Afrika syd for Sahara på nær Sydafrika. Cotonou-aftalen dækker derimod ikke så bredt som EBA. Adgang til USAs marked foregår i høj grad via den såkaldte "African Growth and Opportunity Act" (AGOA). Denne har også lettere oprindelsesregler ikke mindst på det vigtige område for tøj og tekstiler.

Værdien af præferenceerosion er omdiskuteret, men den generelle vurdering er blevet mere positiv over de sidste ti år i takt med, at en ny generation af bedre ordninger som EBA og AGOA er blevet skabt, og med at akademikere er blevet bedre til at vurdere omfanget af udnyttelsen af aftalerne. Op til sidst i 1990'erne var det god tone at tro, at udnyttelsesgraden generelt var ringe fordi præferencer i sig selv ikke skaber udbud. Flere studier viser nu, at tidligere tiders tro på at aftalerne blev udnyttet dårligt skyldtes, at man så på hver aftale for sig og ikke på, hvor stor en del af eksporten, der blev indført under aftalerne samlet set. Flere studier som for eksempel Bureau and Gallezot (2004) viser nu, at årsagen til lave udnyttelsesprocenter af præferenceordninger er, at Afrikas eksport kan importeres under en række forskellige ordninger. Den totale udnyttelse er høj. Samtidig viser Brenton (2003), at aftalerne var belagt med og at aftalerne var belagt med så store administrative omkostninger, at værdien var begrænset. Dette er en parameter, som kan ændres politisk ved en simplificering af kravene til opnåelse af præferenceadgangen. Hertil kommer, at der i litteraturen er en stigende erkendelse af, at evt. manglende udnyttelse af præferenceordningerne skyldes en for lille præferencemargin og for skrappe oprindelsesregler (reglerne for hvor meget af en vare der skal være produceret i et givent land). Et nyligt studie fastslår således, at hvis præferencemargin er større end 10% udnyttes aftalen i stor udstrækning og der er tegn på, at det leder til handelsmæssig diversificering i det pågældende udviklingsland (Stevens and Kennan, 2004).

Det er naturligvis meget vanskeligt at vurdere den økonomiske effekt af en præferenceordning. De økonomiske modeller er kun til begrænset gavn, da der sjældent findes tilstrækkeligt med detaljerede data på enkeltproduktniveau til at tage højde for de ofte komplekse regler. Det står klart, at præferenceordningerne ikke har betydet en markant samlet stigning i eksport til det europæiske og amerikanske marked. Men det er senest argumenteret, at præferenceordningerne har været med til at forme eksportspecialisering i en lang række afrikanske og

caribiske lande, og at præferencemarginen ikke er ubetydelig for landenes økonomiske udvikling. Et nyligt studie anslår således, at i 2001 udgjorde præferenceordningerne ½% af deres BNP (Bouët et al., 2005b). Vurderinger af omfanget af velfærdstab som følge af præferenceerosion varierer i stil med beregningerne på "gevinster", og ligger for de afrikanske LDCer på mellem 0,5 og 1,7 mia. USD årligt, indtil en økonomisk omstilling har fundet sted, og at det kan tage helt op til 20 år (Jensen et al., 2005).

At betydningen af præferenceerosion i WTO ikke for alvor har været et emne er paradoksalt givet, at EU og USA samtidig profilerer sig på "handel som udviklingsbistand" i de regionale aftaler med LDCerne. Og at EU Kommissionen i øjeblikket forhandler med AVS-landene om nye regionale aftaler – de såkaldte Økonomiske Partnerskabsaftaler.

1.3 NETTOFØDEVAREIMPORTØRER

Et andet potentielt problem for de afrikanske økonomier er, at de for størstedelens vedkommende er nettoimportører af de fødevarer og landbrugsprodukter, som kan tænkes berørt af en Doha-runde. Dette ses af tabel 3.

Det ses, at de fleste afrikanske lande er nettoimportører af landbrugsprodukter. De er det især hvis man ser på det, Jensen og Gibbon (2007) definerer som "reformafgrøder", altså landbrugsprodukter der vil blive påvirket af Doha-runden. Betydningen af dette forhold er omdiskuteret. Der er ikke enighed om, hvor stort dette problem er, eller hvorvidt der reelt set er tale om et overgangsfænomen.

Tabel 3. Nettofødevareimportørstatus for Afrika

	Afrika Totalt	Nordafrika	Afrika syd for Sahara	Sydafrika
Totalt antal lande	53	5	47	1
<i>Antal nettoimportører</i>				
Alle landbrugs-produkter	33	5	28	0
Reformafgrøder	41	5	36	0
Andre afgrøder	29	5	24	0

Kilde: Jensen og Gibbon (2007).

Tilsvarende påpeges det fra flere økonomer, at ikke alle i befolkningen rammes ens, hvis de globale fødevarerpriser stiger (Anderson et al., 2006). Producenterne på landet vil vinde i hvert tilfælde, hvis de er selvforsynende, og forbrugerne vil tabe, primært i byerne. De som hævder, at nettoimportproblemerne er beskedne, argumenterer ud fra tesen om, at langt hovedparten

af de fattige i udviklingslandene bor på landet og lever af landbrugsproduktion. Jordejerne vil få mere for deres produkter og søge at producere mere, og de jordløse ansatte vil opleve en stigende efterspørgsel efter deres arbejdskraft og kunne presse lønnen. Den eneste befolkningsgruppe, som for alvor vil opleve et problem, er de fattige i byerne. Det argumenteres, at en stigning i landbrugspriserne vil kunne betyde, at lande går fra at være nettofødevarieimportører til at blive nettofødevarieeksportører (Anderson, 2002). Det bemærkes her, at der gøres antagelser om, at de stigende globale fødevarerpriser resulterer i øgede indtægter til landmanden, og at de er så store at det reelt set vil give et incitament til en produktionsomlægning. Denne overvæltning af prisstigningerne er imidlertid ikke nødvendigvis givet. Et andet problem er, at hvis man ser på LDCerne i Afrika, så har de reelt set haft kvote og toldfri adgang til bl.a. det europæiske marked (med en kunstigt høj beskyttelsespris på EUs indre marked) uden at det har betydet, at de er blevet nettofødevarieeksportører (Panagariya, 2005).

2. Bilaterale handelsaftaler – er det vejen frem?

Som nævnt foregår en stor del eller størsteparten af Afrikas handel under en række regionale eller bilaterale handelsaftaler og ikke på MFN-basis gennem WTO-forhandlede aftaler. De vigtigste af disse aftaler er EUs Cotonou-aftale (for alle AVS-lande) og EBA-aftalen samt USAs AGOA-aftale. Cotonou-aftalen er en ensidig præferenceaftale tilbudt af EU til alle AVS-lande. En sammenligning mellem eksporten under EBA og AGOA falder klart ud til fordel for AGOA, som har haft en betydelig indflydelse på eksporten (Collier, 2007). Den mindre succes med EUs præferenceaftaler har givet endnu et argument for at erstatte Cotonou-aftalen med de såkaldte Økonomiske Partnerskabsaftaler (Economic Partnership Agreements – EPAer) – regionale aftaler, med EU som en “ekstern” partner, hvoraf de fire dækker Afrika.

I henhold til data fra IMF er handlen mellem de afrikanske lande steget fra ca. 5% i 1980 til at udgøre omkring det dobbelte i 2003 (Yang og Gupta, 2005). Samme stigende trend ses i data fra andre kilder (Gibbon og Ponte, 2005). Den interregionale afrikanske samhandel er således stigende, men stadig betydelig mindre end i andre regioner.

Med de nødvendige forbehold for datakvaliteten peger de seneste data fra bl.a. Verdensbanken på Asiens stigende betydning for den afrikanske udenrigshandel. Fokus i analysen er på varehandel, idet handel med tjenesteydelser stadig er en forsvindende lille del af den afrikanske handel med resten af Verden. I Verdensbankens rapport opgøres Afrikas eksport i 2005 som

32% til Europa, 29% til USA, 27% til Asien og 12% intra-afrikansk. Disse tal er væsentlig anderledes end andre opgørelser, som støtter Asiens betydning, men hvor Europa stadig er langt den vigtigste handelspartner (se f.eks. Gibbon og Ponte, 2005 eller ADB, 2005), men det ændrer ikke billedet af Asiens stigende betydning.

Det øgede fokus på Asien i Afrikas samhandel er sket på baggrund af en årlig vækst i samhandelen på 20% siden 2000. Det er primært den afrikanske eksport til Kina og Indien, som er steget markant de seneste år, og Kina har overhalet Japan som det vigtigste asiatiske eksportmarked for Afrika (Broadman, 2006)¹⁰. Den stigende afrikanske eksport til Asien afspejler Afrikas generelle eksportstruktur, dog med en lidt større vægt på olie, mineraler og metaller samt uforarbejdede landbrugsvarer. Det voksende asiatiske marked har ikke generelt betydet en yderligere produktdiversificering eller højere grad af forarbejdning og det er en lille gruppe af olie- og mineralrige lande, som står for hovedparten af eksporten¹¹. Afrikas handelsstruktur med Asien afspejler en komplementær produktstruktur. Afrika udbyder råvarer til den stærkt voksende industri i Kina og Indien, mens forarbejdede varer – særligt maskiner - kommer retur. I henhold til Verdensbankens rapport har Asien relativt højere toldbarrierer over for de afrikanske lande, og der er kun tale om en svag faldende trend (Broadman, 2006)¹². Verdensbankens opgørelse er på aggregeret varegruppeniveau, men det havde været interessant med en analyse af toldbarrierer over for de centrale eksportvarer for Afrika.

Dette afsnit vil se nærmere på dels en af nord-sydaftalerne – de økonomiske partnerskabsaftaler, som forhandles pt. – og der stilles spørgsmålstegn ved, hvorvidt det er godtgjort at anbefale og presse på for oprettelsen og gennemførelsen af yderligere regionale handelspolitiske tiltag i Afrika. Endelig vil der blive kommenteret på EUs nye handelspolitiske fokus på bilaterale/regionale handelsaftaler og den betydning, det potentielt har for Afrika.

¹⁰ Data i dette afsnit er fra Verdensbanken (Broadman (2006), som bygger på IMF: Direction of Trade. Data er i muligt omfang validitetschecket med andre kilder.

¹¹ Mens den indiske import fra Afrika til en vis grad fortsætter historiske forbindelser, med hovedparten af importen fra Sydafrika, følger Kinas import de råvarerige lande, idet 90% af Kinas import kommer fra Angola, Sydafrika, Sudan, Gabon, Nigeria og Equatorial Guinea.

¹² For de væsentligste eksportvarer (uforarbejdede varer og fødevarer som til sammen udgør to tredjedele af totalen) er toldbarriererne højere for LDCer end for ikke-LDCer. Der er tale om gennemsnitlige toldsatser på 12,7% for fødevarer og 9,7% for uforarbejdede varer.

2.1 ØKONOMISKE PARTNERSKABSÅFTALER – ER DE DET HELE VÆRD FOR AFRIKA?

Der har i handels- og udviklingsstrategier længe været arbejdet med præferentielle regionale handelsaftaler. Med de seneste dokumentationer for præferenceaftalernes effekter (Stevens og Kennan (2004) og Collier (2007) er præferencer for alvor blevet populære også blandt handelsøkonomer. Givet, at næsten halvdelen af Afrikas eksport går til EU kan det argumenteres, at en regional handelsaftale med EU er mindst lige så betydende som WTO liberalisering. Fra EUs side har Cotonou-aftalerne og EBA-frihandelsaftalen været brugt som bistandsinstrumenter, hvor LDCerne og AVS-landene uden det sædvanlige handelspolitiske krav om gensidighed i stor udstrækning har haft fri adgang til EUs marked. EBA-aftalen har dog haft lange overgangsordninger på kritiske varer som sukker, bananer og ris og for vanskelige og restriktive oprindelsesregler. Den sidste overgangsordning på sukker skal efter aftalen udløbe i 2008. WTO-undtagelsen, som ligger til grund for Cotonou-aftalerne, udløber i 2008, og det er planen, at afløseren "Økonomiske Partnerskabsaftaler" (EPA) skal forhandles, vedtages og ratificeres af EUs medlemslande inden den frist.

EPAerne er nok det mest kontroversielle element i Afrikas handelspolitik for tiden. EU hævder, at den nuværende Cotonou-aftale ikke vil blive accepteret i WTO i det lange løb. Ensidede præferenceaftaler med andre landegrupper end udviklingslandene generelt eller med LDCerne er ikke tilladt i WTO. Derfor søges aftalen erstattet af gensidige regionale handelsaftaler. Foreløbig har forhandlingerne været særdeles træge, og det er tvivlsomt, hvorvidt de kan afsluttes med udgangen af 2007 som oprindeligt antaget.

EU anvender kravet om WTO-kompatibilitet som det vigtigste politiske argument¹³ suppleret af mere luftige forestillinger om den gavn, AVS-landene selv kan have af en styrket regional integration landene imellem. EUs handelssamarbejde med AVS-landene kan gøres WTO-kompatibelt ved at bruge GATT Art. XXIV, der giver WTO-medlemmer lov til at danne frihandelsområder. Især to betingelser er vigtige her. For det første skal en frihandelsaftale

¹³ Den store vægt, som EU lægger på WTO kompatibilitet i forbindelse med Cotonou/EPA-forhandlingerne, er særdeles bemærkelsesværdig set i lyset af den vægt, der i øvrigt lægges på WTO-kompatibilitet i andre sager. EU har til dato været gennem en række panel- og appelsager og har tabt de fleste. I de andre sager har EU først indført de nødvendige ændringer i det øjeblik, der har ligget en afgørelse fra WTOs tvistbilægningssystem. Den iver EU udviser i øjeblikket for at få et handelsregime, der på netop dette punkt er WTO-kompatibelt, er derfor enestående, og det sår nogen mistillid til, om der ikke er andre og mindre ædle motiver til det stærke ønske om at erstatte Cotonou-aftalen med regionale handelsaftaler.

omfatte "substantially all trade" inden for det givne område. Oftest bliver dette krav fortolket som 90% af den interne handel. For det anden skal en frihandelsaftale skal føre til fri handel "within a reasonable period of time". Oftest bliver dette krav fortolket som ca. 10 år.

På trods af at EPA-forhandlingerne er omgivet af megen blæst, er det i øjeblikket særdeles vanskeligt at forudsige, hvad forhandlingerne lander på, og hvad aftalerne reelt kommer til at betyde for AVS-landene – om noget. To tredjedel af de afrikanske AVS-lande er LDCer og som sådan omfattet af EBA-aftalen. De vil kun indgå i en EPA såfremt denne aftale udgør et nyttigt komplement til EBA-aftalen som de under alle omstændigheder vil kunne benytte. En EPA kan være mere attraktiv end en EBA, hvis AVS-landene opnår forbedringer på følgende områder:

- Bedre oprindelsesregler (jfr. AGOA-reglerne)¹⁴;
- EPAen bliver en kontraktligt forpligtigende aftale for begge parter, hvorimod EBAen er et ensidigt tilbud fra EUs side, der i princippet kan trækkes tilbage;
- Undtagelsesbestemmelser som safeguards begrænses i forhold til hvad der tillades i EBAen;
- EPAerne indeholder en attraktiv bistandspakke;
- Der aftales meget lange overgangsordninger for den gensidige markedsåbning – og at "substantially all trade" - altså omfanget af de produkter, der kan undtages - fortolkes lempeligt i forhold til AVS-landene.
- EU kravene på alle andre områder end varehandel blev opgivet (service, investering, konkurrence etc.)

Ikke mindst spørgsmålet om gensidighed i aftalerne, altså at AVSerne også skal åbne deres egne grænser for EU – og for hinanden – er kontroversiel, ikke mindst henset til toldindtægtsaspektet. I gennemsnit er omkring 30% af de offentlige budgetter i LDCerne toldfinansieret (Stiglitz & Charlton, 2006). Det vil være en ikke ubetydelig udfordring at skulle omlægge skattesystemet med henblik på inddrivelse af de tabte indtægter. Og hertil kommer, at toldindtægter traditionelt er stabile og administrativt billigere og mindre vanskelige at inddrive.

¹⁴ Problemet med oprindelsesreglerne i EU regi er, at der forlanges, at to trin i produktionsprocessen skal være lavet inden for landene omfattet af handelsaftalen. I den amerikanske AGOA er det kun et produktionstrin. Det vil f.eks sige, at under Cotonou-aftalen skal tøjet både væves og sys i et AVS-land for at kunne leve op til kumulationskriterierne, i EBA-aftalen skal to trin i produktionsprocessen være foretaget i et LDC. Under AGOA er det tilstrækkeligt, at skjorten er syet i et land under aftalen.

I henhold til rapporten fra Afrika Kommissionen er skatteniveauet i Afrika på linie med andre udviklingslande (omkring 20%), dog således at den økonomiske struktur med en meget stor uformel sektor og subsistens produktion betyder, at den formelle sektor reelt set beskattes relativt hårdt. Det betyder at for at hæve skatteindtægterne skal beskatningsbasen udvides, og det gøres dels ved at uformelle aktiviteter bliver formelle og beskattes og dels som følge af, at økonomien vokser. Afrika Kommissionen tager ikke stilling til problemet i relation til tab af offentlige indtægter som følge af toldreduktioner, men stiller spørgsmålet om, hvorvidt en øget skatteindtægt kan bidrage væsentligt til at finansiere udvikling, og svaret er, at det ikke på mellemlangt sigt er tilrådeligt. Skatteindtægter skal følge væksten, og udviklingen i økonomien skal ikke føre an. Trækkes denne konklusion over til debatten i relation til toldreduktioner, må samme konklusion gælde: øgede skatteindtægter kan eller bør ikke på mellemlangt sigt erstatte indtægterne fra told, og der må i givet fald ekstern finansiering til.

Det er som sagt et åbent spørgsmål, hvorvidt den endelige "EPA-pakke" vil kunne give de afrikanske lande gevinster, der er større end reform- og tilpasningsomkostningerne. Det er vanskeligt kvantitativt at modellere effekterne af EPAerne – dels er det stadig vanskeligt at forudsige, hvordan aftalerne på kritiske spørgsmål kommer til at se ud, og dels er detaljerne i forbindelse med f.eks. oprindelsesregler og varegrupper undtaget fra liberalisering er dårligt integrerede i de økonomiske modeller (hvortil naturligvis kommer de traditionelle problemer med handelsmodellerne, jfr. afsnit 1). De modelberegninger, som er forsøgt, viser dog generelt, at effekten af liberaliseringen af handel med varer er positiv for Afrika, og mere så, hvis EPAerne har formået at styrke en reel økonomisk regional integration (Cali & te Velde, 2006).

2.2. INTRA-AFRIKANSK HANDEL – ET SKRIDT PÅ VEJEN MOD DE GLOBALE MARKEDER

En af de potentielle fordele ved EPAerne er, at de fostrer styrket regional økonomisk integration i Afrika. Hvis der bliver tale om en dybere økonomisk integration, vil det utvivlsomt være gavnligt, og et mål som det ikke er lykkedes de afrikanske lande selv at opfylde. Men det er afgørende, at der bliver tale om en dybere økonomisk integration omfattende mere end blot afskaffelse af toldbarrierer, for den økonomiske effekt heraf er tvivlsom. Og det er her vigtigt at se på, hvilke forventninger der er til de dynamiske effekter af styrket regional integration - vil det give produktivitetsforbedringer?.

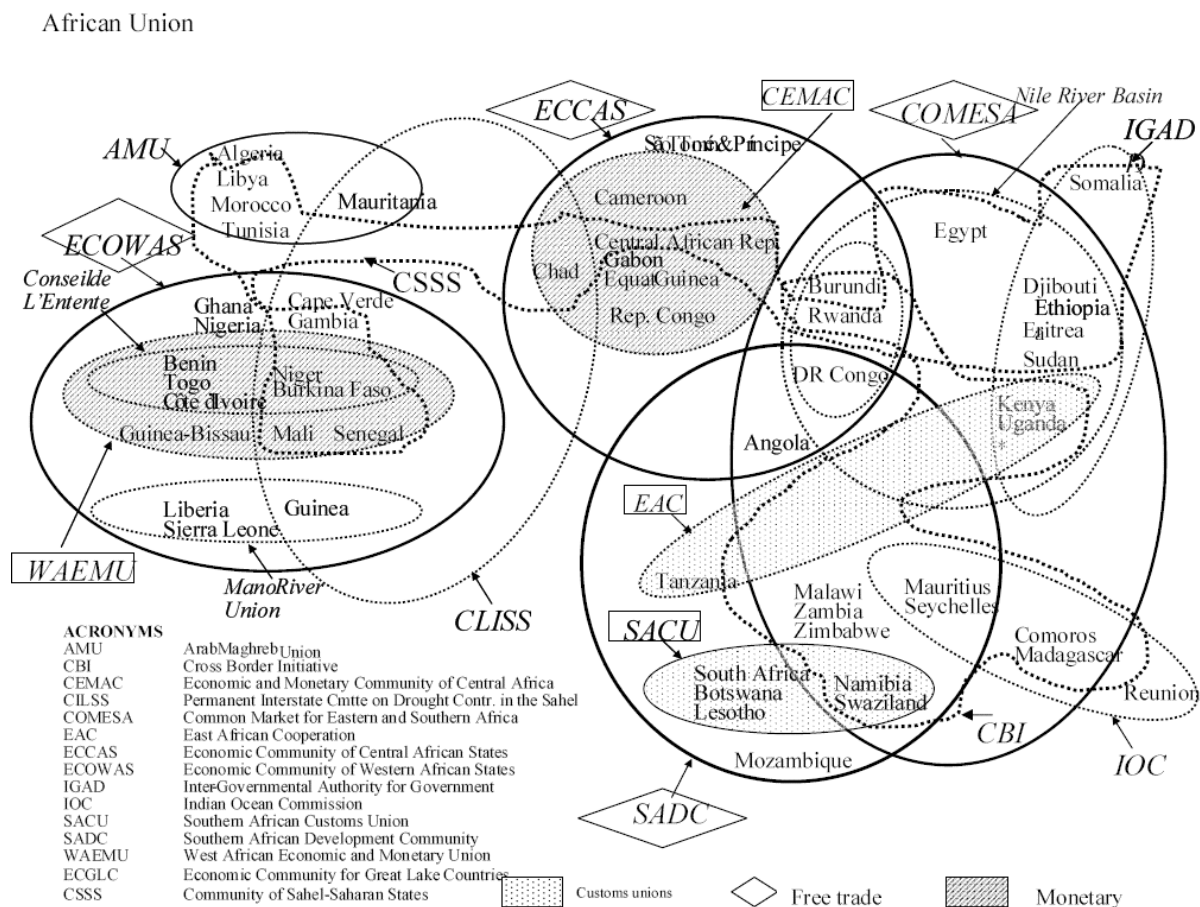
Det bliver således ofte argumenteret, at en afskaffelse af regionale handelsbarrierer mellem landene i Afrika vil lede til stigende produktion og handel. Klassisk handelsteori underbygger imidlertid ikke denne påstand, idet der her tages udgangspunkt i forskellige komparative for-

dele mellem lande der er relativt forskellige for såvidt angår ressourcer og teknologisk udvikling. Nyere handelsteori adskiller sig herfra ved at lægge stor vægt på fordelene ved *economies of scale* mere end på komparative fordele. Fundamentet for denne påstand er, at det vil give større (hjemme-)markeder, med de deraf følgende *economies of scale* og bedre muligheder for økonomiske specialisering, forbedret konkurrenceevne og øget tiltrækningskraft for udenlandske investeringer (jfr. eksempelvis ECA, 2006), og at en større regional samhandel vil ruste de afrikanske producenter til konkurrence på det globale marked. Argumentet er således, at regionale handelsaftaler kan være byggesten på vej mod øget global handel.

Der er i litteraturen generelt ikke enighed om, hvorvidt henholdsvis den klassiske eller nyere handelsteoris forudsætninger for succesfuld gennemførelse af regionale handelsaftaler er til stede (Yang og Gupta, 2005 og Yeats, 1998). Der peges på følgende forhold:

- Der er typisk en lav komplementaritet i de afrikanske landes produktion og komparative fordele. De afrikanske lande producerer i stor udstrækning de samme varer, og deres importefterspørgsel udgøres for tre fjerdedele vedkommende af transportudstyr og maskiner, hvilket kun er 4% af den intra-afrikanske handel.
- Handel er ikke et mål, men et middel, til økonomisk vækst, og her er teknologi- og vidensoverførelse en central del af antagelserne om det væksthæmmende i øget samhandel. En sådan overførelse, vil ikke i udpræget grad finde sted, hvis afrikanske lande med sammen teknologiske niveauer handler med hinanden.
- Hvad angår *economies of scale* er de traditionelle handelsmønstre i Afrika meget subregionale, dvs. der finder meget lidt samhandel sted mellem øst og vest Afrika, og selv hvis der blev lavet en regional handelsaftale for hele Afrika syd for Sahara, er økonomien stadig kun på størrelse med Tyrkiets.

Teoretisk set er det således vanskeligt at argumentere for et større pres for regionale handelsaftaler i Afrika. Men der er ikke tale om et nyt fænomen på det afrikanske kontinent – Afrika er vel nærmest verdensmester i regionale handelsaftaler, og har været det i mange år. Der er i dag mere end 30 regionale handelsaftaler i Afrika, hvoraf flere aftaler lægger op til yderligere økonomisk samarbejde, som f.eks. møntunion. Hvert afrikansk land deltager i gennemsnit i fire aftaler. De regionale handelsaftaler beskrives som ambitiøse, med primær fokus på reduktion af toldbarrierer, men typisk er handelsaftalerne en del af planer om dybere økonomiske integration (Yang & Gupta, 2006). Handelsaftalerne kompliceres ofte af vanskelige og varierende oprindelsesregler. Figur 1 viser omfanget og kompleksiteten af de regionale økonomiske aftaler. Af de væsentligste er ECOWAS, WAEMU, COMESA og SADC, men de fleste aftaler er i realiteten svagt gennemførte.

Figur 1: Regionale handelsaftaler i Afrika

Kilde: Yang & Gupta, 2005

Tidsserieanalyser giver et blandet billede af de regionale handelsaftalers effektivitet, og på langt sigt ser de ud til kun at have haft meget begrænsede effekter på samhandlen mellem de afrikanske lande (Yang og Gupta, 2005). Samtidig ser det til gengæld heller ikke ud til, at de har haft betydning i form af handelsomallokeringer, dvs. der er ikke i stort omfang varer, som tidligere blev solgt uden for Afrika, der nu sælges regionalt. Dette bakkes empirisk op, idet regionale aftaler mellem små, lukkede udviklingsøkonomier generelt ikke har ført til øget vækst, konkurrenceevne eller niveau for udenlandske investeringer (Vamvakidis, 1998). En af de åbenlyse forklaringer på de hidtidige aftalers fiasko er deres mangfoldighed og kompleksitet kombineret med en svag gennemførelse af aftalerne.

Det er således både teoretisk og ved tidsserieanalyser vanskeligt at vurdere potentialet i regionale handelsaftaler. Historiske data godtgør ikke anbefalingerne af, at der bruges ressourcer på forhandling og etablering af regionale handelsaftaler – men modargumentet er oplagt: Imple-

menteringen af de hidtidige aftaler har ikke været god nok. Mere kritisk er måske de teoretiske forudsætninger for de regionale handelsaftalers succes.

Men det spørgsmål, som hverken teori eller empiri svarer på er, hvad det naturlige niveau for intra-afrikansk handel er. Til trods for, at Afrika ikke har en ressourcemæssig og økonomisk struktur, der gør, at regional handel kan presses op på niveau med asiatisk eller europæisk handel, er der studier, som peger i retning af potentielle muligheder for øget regional samhandel. OECD har desuden for nylig lavet en analyse (Kowalski og Shepherd, 2006), hvor de estimerer positive gevinster for handelsliberaliseringer mellem udviklingslandene. Og de estimerer gevinster til Afrika på omkring 1 mia. USD, hvoraf kun ca. 40% er som følge af en stigning i den intra afrikanske samhandel. Selv hvis alle forbehold vedr. modelberegninger over handelsgevinster (jfr. afsnit 2) tages i betragtning, er der tale om meget beskedne gevinster, når man også tager i betragtning, at det ikke er uden omkostninger at etablere regionale handelsaftaler. Det trækker på knappe administrative ressourcer at forhandle og implementere aftalerne, hvortil kommer hele emnet omkring risikoen for at regionale handelsaftaler forvrider handelen og omdirigerer handelsstrømme frem for at øge dem¹⁵.

Øget intra-afrikansk handel stimuleres ikke nødvendigvis bedst af en fjernelse af intra-afrikanske barrierer her og nu. Samhandelen er snarere en funktion af udvikling i sig selv, og denne udvikling er afhængig af handel med lande uden for Afrika. Man kan udmærket forestille sig at Afrikas behov i en (måske ganske lang) periode vil blive dækket af lande uden for Afrika og dermed at den intra-afrikanske handel vil falde for først når Afrika har nået et vist udviklingsniveau og har udviklet komplementære handelsstrukturer vil den intra-afrikanske handel begynde at stige. Et kig på importtallene taler et klart sprog. Khandelwal (2004) finder, at så længe der er en høj grad af produktsammenfald i de afrikanske landes eksportstrukturer vil selv de største og mest diversificerede økonomier, som Sydafrika, Kenya og Egypten, have svært ved at kunne fungere som vækstlokomotiver. De afrikanske markeder er for små til at føde en høj eksportvækst. Med den nuværende importstruktur står det også klart, at de afrikanske økonomier er ude af stand til at opfylde deres egne behov (Yeats, 1998; ADB, 2000). Importen af maskiner og transportudstyr udgør tre fjerdedele af Afrikas samlede import. Det vil være særdeles naivt at tro at denne import på kort og mellemlangt sigt kan erstattes af import fra andre lande på kontinentet. Produktionen af sådanne produkter kræver markeder, teknologi, finansiell styrke og know-how, som ikke er til stede i Afrika i dag og som kun meget langsomt vil blive bygget op, selv under de bedste forudsætninger.

¹⁵ Det bemærkes, at samme problematik gør sig gældende for EPAerne.

2.3 VEST-ASIATISKE BILATERALE HANDELSAFTALER – HVOR EFTERLADER DE AFRIKA?

At regionale handelsaftaler i Afrika har et potentiale er konklusionen, men det må ikke blive et mantra og en undskyldning for ikke at forholde sig til Afrikas problemer på de vestlige markeder eller i Asien. Tværtimod peger både de seneste handelsdata og handelsteoretiske argumenter på et potentiale i syd-syd handel mellem Asien og Afrika, hvilket peger tilbage på de globale forhandlinger i WTO-regi frem for etableringen af regionale handelsaftaler (Kowalski og Shepherd, 2006).

Efter at "pausen" i Doha-forhandlingerne satte ind i sommeren 2006, rettedes fokus tilbage mod regionale og bilaterale handelsaftaler. USA har allerede gennem længere tid forfulgt denne strategi, men nu har EUs handelskommissær Mandelson (Bridges, 2006) ligeledes annonceret en ny EU-strategi fokuseret på bilaterale handelsaftaler. I første omgang vil EU i henhold til strategien søge handelsaftaler med økonomier og handelsblokke, baseret på markedspotentiale (økonomisk størrelse og vækst) og beskyttelsesniveauet i forhold til EU-eksport. Strategien identificerer ASEAN (10 sydøstasiatiske lande), Korea og Mercosur (Argentina, Brasilien, Paraguay, Uruguay og Venezuela) samt Indien, Rusland og the Gulf Cooperation Council (6 lande på den arabiske halvø centreret omkring Saudi Arabien). Danmark støtter denne handelspolitiske strategi¹⁶.

Hvor efterlader det Afrika? Hvis EUs nye strategi er mere end en del af forhandlingsspillet i relation til WTO og hvis strategien lykkes, vil det betyde, at disse nye store markeder – *emerging markets* – vil få øget og bedre markedsadgang til EUs markeder, om ikke på linie med de frihandelsaftaler, der er med de afrikanske LDCer, så i den retning. Det betyder en præferenceerosion for de afrikanske lande på linie med, hvad der kan forventes ved en WTO-liberalisering, men her uden at Afrika får noget igen. I de europæisk-asiatiske eller europæisk-latinamerikanske regionale eller bilaterale handelsaftaler er der ikke kommet nogen udmeldinger om, at der vil blive taget hensyn til Afrika i form af "Aid for Trade" eller krav om afrikansk adgang til de asiatiske eller sydamerikanske markeder. Aftalerne handler jo ikke direkte om Afrika – men det gør de i høj grad indirekte.

Kina er kun meget vagt omtalt i EUs nye handelsstrategi, mens Indien er på EUs positivliste. Begge lande er nye store handelspartnere for Afrika, og begge lande har høje toldmure i for-

¹⁶ Jfr. tale af Udenrigsminister Per Stig Møller i Odense oktober 2006 og Danmarks nye offensive handelspolitiske strategi.

hold til Afrika. En kohærent europæisk handels- og udviklingspolitik ville tage dette element med ind i de regionale og eller bilaterale forhandlinger – i hvert tilfælde hvis disse nye aftaler er tænkt som en afløser for WTO-handelsliberalisering.

3. Fra “Trade not Aid” til “Aid for Trade”

Aid for Trade eller A4T er, ikke mindst foranlediget af Doha-forhandlingerne, blevet et varmt emne i international bistand (Hoekman og Prowse, 2005 og Phillips et al., 2005). I lyset af de senere års erkendelser af, at udbudsside-begrænsningerne er nok så væsentlige, om ikke vigtigere, end markedsadgang for de afrikanske LDCer, hænger handelsrelateret bistand - A4T - uløseligt sammen med handelspolitik som bistandsinstrument. Der vil i dette kapitel blive argumenteret for, at A4T afgrænsningen er uklar, at det stadig ikke reelt set kan ses, at A4T-bistanden er stigende, at der ikke er tale om additionelle midler, men at A4T er i konkurrence om bistandskronerne på linie med andre bistandssektorer, som sundhed og uddannelse.

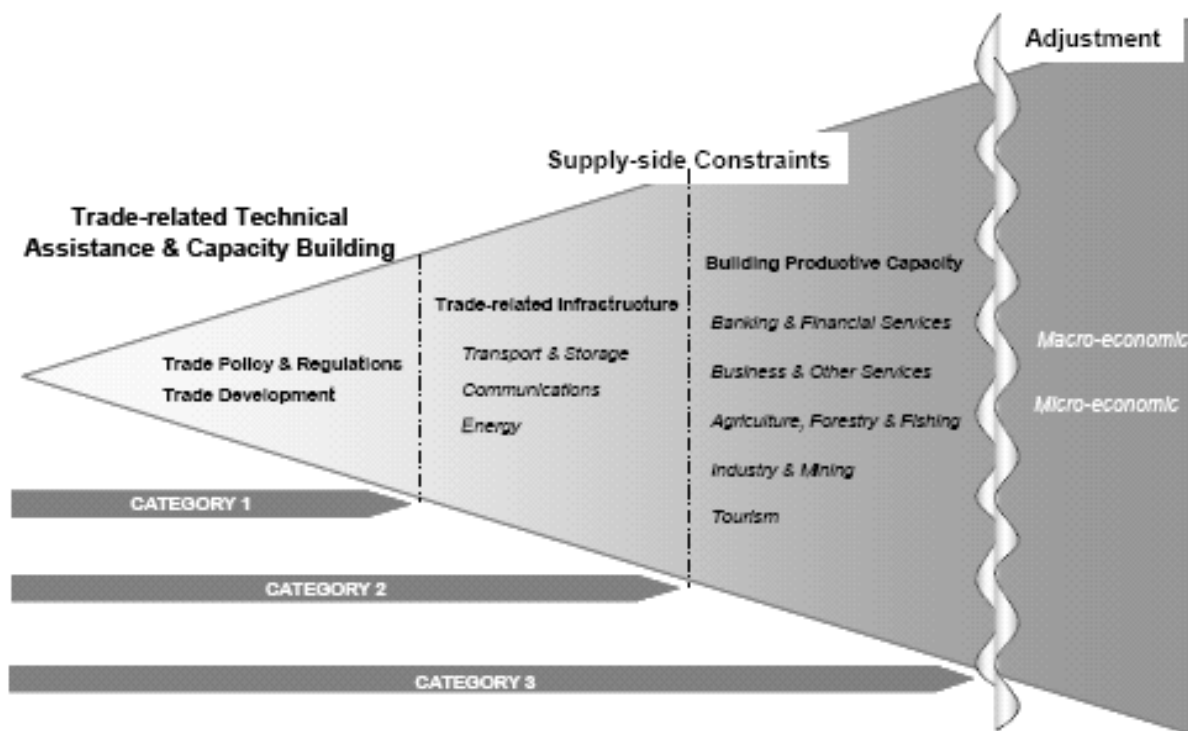
3.1 FORMÅL MED OG DEFINITION PÅ A4T

Det klassiske og velanerkendte formål med A4T er at yde bistand med henblik på at sikre, at udviklingslandene er i stand til at drage nytte af markedsadgang, og at de i stigende omfang deltager i den internationale handel med henblik på, at handel bidrager til vækst og fattigdomsbekæmpelse. A4T er altså kommet ind på scenen som en erkendelse af, at *trade as aid*, dvs. markedsadgang, ikke i sig selv er nok for udviklingslandene, men at der er en række nationale hindrende faktorer - institutionelt og policymæssigt, infrastrukturelt (finansielt og fysisk) samt produktionsmæssigt - som betyder, at markedsadgangen ikke udnyttes. Herudover argumenteres der for behov for A4T som kompensation for tab af præferencer og støtte til makroøkonomiske reformer i lande som er nettofødevareimportører, og med henblik på reformer af de offentlige finansieringskilder¹⁷. Kompensations- og reformvinklen er omdiskuteret, fordi der ikke er enighed om, hvor store problemer udviklingslandene vil komme til at stå med i forhold til præferenceerosion, nettofødevarestatus og tab af offentlige indtægter. Det bemærkes, at kompensations- og reformbehovet jo også i høj grad afhænger af ambitionsniveauet i Doha-forhandlingerne.

¹⁷ Dvs. A4T som en del af forhandlingsspillet.

Hvis formålet med A4T skal opfyldes vil det kræve, at A4T defineres bredt og ikke kun som den traditionelle kortsigtede, handelsrelaterede bistand, der fokuserer på støtte til deltagelse i handelsforhandlinger, til efterlevelse af handelsaftaler og de senere år til opfyldelse af standarder. Figur 2 illustrerer de tre kategorier af bistand, som i mere eller mindre omfang regnes som en del af A4T-dagsordenen.

Figur 2. Afgrænsning af A4T



Kilde: OECD, 2006.

Den brede tilgang til A4T rejser dog spørgsmålet om, hvor man skal trække linien. I sit yderste indbefatter opbygning af produktiv kapacitet jo også uddannelse og desuden de omdiskuterede tilpasningsmekanismer som effektivisering af skattesystemet og opbygning af et socialt sikkerhedsnet (OECD, 2006). Usikkerheden om afgrænsningen af A4T understreges af WTOs definition, hvor den makroøkonomiske tilpasning er en eksplicit del¹⁸, men at WTO vælger den brede A4T-dagsorden, er i tråd med tendensen i både bistands- og handelskredse. Og det

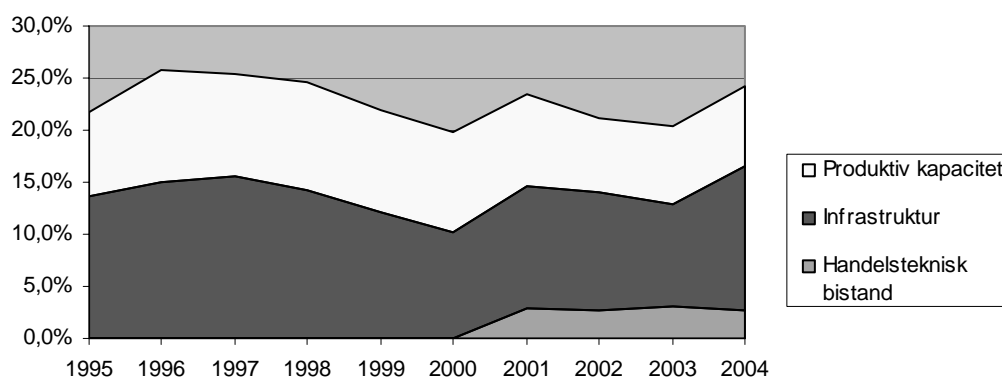
¹⁸ Task Forcens anbefalinger er dog meget brede, og det kan ikke udelukkes, at makroøkonomiske tilpasninger vil kunne indarbejdes som en del af kategorien til den handelsrelaterede tilpasning (WTO, 2006)

betyder så samtidig, at WTO bevæger sig ind på den bistandsmæssige scene, hvor man kan stille spørgsmålstegn ved WTOs komparative fordel¹⁹.

3.2 STIGNING I BISTAND TIL A4T – ELLER EN TILBAGEVENDEN TIL TIDLIGERE TIDERS NIVEAU

Bistanden under kategorien A4T er steget de sidste fem år. Både den snævre og den brede definition af A4T er steget med knap 20% som andel af den samlede bistand i henhold til OECDs opgørelser²⁰. Den snævre definition af A4T (kategori 1, jfr. ovenstående figur) udgør nu knap 3% af den samlede bistand og den brede definition (kategori 1-3) knap 25%, eller næsten 23 mia. USD. Det bemærkes, at netop definitionsspørgsmålet gør, at der er en forholdsvis stor datausikkerhed.

Figur 3. A4T som procent af samlet bistand



Der er ikke tale om en ny udvikling i bistanden, men reelt set at vi nu er ved at være tilbage på det niveau der gik til handelsrelateret støtte – defineret bredt – i begyndelsen af 1990erne (jfr. figur 3). Men dette skal ses i lyset af den forventelige generelle stigning i ODA, som i 2010 vil

¹⁹ Dette diskuteres i litteraturen som en del af debatten om WTO's fremtid, jfr. bl.a. Hoekman (2006b). Den canadiske ambassadør Stephenson citeres dog også for at understrege, at WTO ikke er et "*development agency, but would be responsible for promoting coherence between aid for trade and the broader development agenda*".

²⁰ Den fælles WTO/OECD Trade Capacity Building Database indeholder mere end 15.000 aktiviteter for 01-06 fordelt på ca. 40 bilaterale og multilaterale donorer. Den smalle definition på handelsrelateret bistand (TRTA/CB) er kun opgjort siden 2001.

betyde en fordobling, eller næsten 50 mia. USD til A4T i den brede definition, hvis den nuværende andel på 25% af den samlede bistand opretholdes. Dette er formentlig en minimumsantagelse i lyset af de seneste års øgede fokus på væksthæmmende initiativer, kan det måske tværtimod antages, at andelen stiger.

Der er stor datausikkerhed, ikke mindst med hensyn til de lidt uklare definitioner af, hvad der skal medregnes til de forskellige bistandskategorier. Samtidig kan beløbene dække over store variationer mellem landene.

I relation til de internationale handelsforhandlinger omtales A4T typisk som værende additio- nelle midler, altså ikke en del af den officielle udviklingsbistand, men et ekstra beløb. Dette giver mening, idet der ellers ikke ville være nogen tilskyndelse for udviklingslandene til at ac- ceptere bistanden som en del af en forhandlingspakke²¹. Teoretisk argumenteres der også om additionalitet med udgangspunkt i, at handelsliberalisering kommer hele Verden til gode, at det er noget, som er grænseoverskridende og dermed kan karakteriseres som et "globalt offentligt gode" i stil med miljø og derfor må finansieres globalt. I praksis er spørgsmålet om additiona- litet imidlertid vanskeligt at besvare. Men der er faktisk ikke meget, som objektivt set taler for, at de støttetilsagn til LDCerne, der f.eks. blev givet i Hong Kong skulle være additionelle. Hverken EU, USA eller Japan lever op til FNs målsætning om at give 0,7% af BNP i udvik- lingsbistand. EU har fremlagt en køreplan for at nå 0,7% målsætningen i 2015. Dette tilsagn blev givet med reference til FN-målsætningen uafhængigt af handelsforhandlingerne²². Hertil kommer, at A4T bistanden opføres som udviklingsbistand i de officielle statistikker²³. Og det erkendes af selv WTOs generaldirektør Lamy²⁴: "*I am convinced that there is a strong broad based committment to increasing aid for trade in the context of a projected overall increase in ODA*".

Der er altså ikke meget, som tyder på, at A4T ikke konkurrerer på lige fod med f.eks. sund- hedssektoren og uddannelsessektoren om udviklingsmidlerne, og det næste spørgsmål vil så blive, hvorvidt det er udviklingsmæssigt fornuftigt at tage penge, som alternativt kunne være brugt til f.eks. malariabekæmpelse og kanalisere dem over til handelsfremme-initiativer?

²¹ Så ville det jo være et løfte om støtte, hvis de gav efter på det handelspolitiske – men en støtte de under alle omstændigheder ville få.

²² Jfr. Rådskonklusionerne fra 15. juni 2005.

²³ I det omfang bistanden gives til de lande, der er på DAC's liste 1 og dermed kan karakteriseres som udvik- lingsbistand.

²⁴ General Council meeting 10. oktober 2007, i forbindelse med vedtagelsen af anbefalingerne om A4T

3.3 HVAD ER BEHOVET FOR A4T – PRIORITERINGER, FINANSIERING OG EFFEKTIVISERING

Hvor der måske ikke er enighed om, hvor meget de fattige afrikanske vil kunne få ud af en øget handelsliberalisering, og inden for hvilken tidshorizont, så er der generelt konsensus om, at markedsadgang i sig selv ikke er nok. Den brede tilgang til A4T – undtaget makroøkonomisk tilpasning – erkendes i stor udstrækning at være en integreret del af den generelle udviklingsbistand, og det er ikke godtgjort, at A4T-indsatser, hverken de kortsigtede handelstekniske aktiviteter, eller de mere langsigtede produktionsfremmende aktiviteter - skulle være anderledes end andre bistandsaktiviteter.

A4T-indsatserne bliver derfor allerede i dag i stigende omfang behandlet som en del af den "nye udviklingsdagsorden" baseret på "Paris-erklæringen om bistandseffektivitet" om donorkoordinering, harmonisering og *alignment*. Men der er tilsyneladende stadig et stykke vej at gå, måske fordi emnet er om ikke nyt så ved at blive genopdaget af bistandspraktikerne som en del af den øgede fokus på vækst og den produktive sektor. Et landestudie af Tanzania²⁵ underbygger påstandene om, at A4T stadig i meget stort omfang gennemføres som enkeltstående og ofte ukoordinerede programmer og projekter. Det internationale krav – ikke mindst presset fra WTO²⁶ - om synlighed og tematisk monitorering af omfanget af indsatser kan bidrage til, men ikke godtgøre, en fastholdelse af denne profil. Set ud fra et effektivitetssynspunkt må den første prioritet være at få handelsrelaterede emner integreret i de nationale fattigdomsbekæmpelsesstrategier (PRSP'erne), og at de eksisterende bistandsmodaliteter (budgetstøtte, SWAPs etc.) benyttes i det størst mulige omfang.

Der er stort set ingen af de store bilaterale eller multilaterale donorer, som ikke har handel og udvikling som en del af deres udviklingsbistandsstrategier, og de multilaterale organisationer har stort set alle selvstændige støtteprogrammer, som fokuserer på forskellige delelementer af A4T dagsordenen. Tabel 4 giver et overblik over de mest betydende multilaterale støttemekanismer og programmer²⁷:

²⁵ Mere end 50 projekter fordelt over forskellige sektorer og finansieret af forskellige donorer.

²⁶ Jfr. bl.a. Aid for Trade task forcens anbefalinger fra juli 2006.

²⁷ Der tages ikke stilling til, hvorvidt programmerne fungerer efter hensigten.

Tabel 4: Multilaterale støttemekanismer og programmer

	Formål	Finansiel kapacitet	Bemærkninger
JITAP	Handelskapacitet	Begrænset	Et snævert fokus på handelspolitik, indarbejder ikke de bredere udbudsside begrænsninger (JITAPs rolle er nu overtaget af IF)
Integrated Framework	Mainstream handel i PRSP'erne og koordinere behov for teknisk assistance	Begrænset	IF er potentielt vigtig i relation til en af de vigtigste prioriteter i A4T – integration i PRSP'erne – og IF tager den brede A4T tilgang, i.e. også udbudsside og mere traditionelle bistandsudfordringer bliver adresseret. (UNDP/WTO)
Standards and Trade Development Facility	Standard efterlevelse	Begrænset	Et program under Verdensbanken. EU har lignende programmer inden for landbrug og fiskeri. Programmerne fokuserer både snævert på det handelspolitiske regelsæt, men også på udbuds/produktionssiden
Trade Facilitation Initiative	Øget analytisk støtte og lån med fokus på handelsintegration	Stor	Bredt program fokuseret på udbudsside begrænsninger fra toldprocedurer til fysisk infrastruktur som havne og veje. (Verdensbanken)
Trade Integration Mechanism (TIM)	Betalingsbalancestøtte i relation til liberalisering	IMFs eksisterende lånemekanisme	Der er ikke tale om nye penge, men eksisterende IMF lånemekanismer. Adresserer både præferenceerosion og nettofødevareimportørproblematikkerne, men ikke tab af toldindtægter som følge af egen liberalisering. Den blev etableret i 2004, og kun tre lande har hidtil anmodet om assistance*.
EUs Flex mekanisme	Prisfluktuationer på råvaremarkedet.		Mekanismen er ikke blevet benyttet meget, da kun få lande opfylder støttekriterierne.

* IMF facts sheet.

Ovenstående tabel giver anledning til en række spørgsmål eller kommentarer:

- Finansiering forekommer at være en begrænsende faktor i flere af programmerne.
- Den bredere A4T dagsorden med udbudsside begrænsninger er kun dækket af multilaterale faciliteter med meget begrænsede midler.
- Der er ikke for alvor afsat penge til handelsliberaliseringsudfordringerne – præferenceerosion, nettofødevareimportørerne og tab af offentlige toldindtægter (kompensationsmekanismer).

De bilaterale indsatser udgør en meget stor del af handelsindsatserne og så skal det selvfølgelig understreges, at Verdensbanken igen er begyndt at fokusere mere på økonomisk infrastruktur, hvilket ikke fremstår som selvstændige initiativer fokuseret på handelsfremme. At de bilaterale donorer dominerer inden for handelsindsatserne sammenholdt med, at handel først i de sidste par år er begyndt at blive afspejlet i PRSP'erne og at man i forhold til andre sektorer ikke for alvor er begyndt med SWAPs og basket-funding, bidrager til en spredt indsats, med hoved-

vægt på enkeltstående projekter. IF har som mandat at støtte en integration af handel i PRSP-erne, og dermed forbedre mulighederne for den brede og mere bæredygtige tilgang til handelsstøtte. Der blev i forbindelse med Hong Kong forhandlingerne i december 2005 nedsat en IF reformarbejdsgruppe. Det har ført til en vedtagelse af et styrket mandat for IF: styrket finansiel grundlag, styrket landetilstedeværelse (flere ressourcer til koordinatoren, og penge til reelle projektaktiviteter) og styrket central ledelse og administration (WTO, 2006a). Administration og ledelse foreslås varetaget som en uafhængig enhed i WTO, der dermed går yderligere ind på den bistandsmæssige scene, til trods for, at organisations mandat er handelspolitik ikke udvikling. WTOs generalsekretær Pascal Lamy definerer da også WTOs rolle i relation til A4T som *advocacy* og overvågning af gennemførelse af tilsagn på området.

Ovenstående strukturelle mangler i det eksisterende internationale institutionelle set up har ledt til en lang række forslag om dels enkeltstående fonde med henblik på præferencekompensation eller en fond med henblik på at fremme (Stiglitz & Charlton, 2006). Men der er basalt set ikke tale om nye mekanismer og de er ikke designet til at afhjælpe problemerne med sammenhæng og koherens i handelsbistandsindsatserne.

Som et svar på den holistiske tilgang er forslag om etablering af en ny vertikal fund i stil med den globale miljøfond (GEF) (Stiglitz og Charlton, 2006), eller Den Globale HIV/Aids fund. Begrundelserne for etableringen af en fond er, at der institutionelt arbejdes holistisk - både kompensations- og bistandsvinklen kan medtages; og at der bliver en synlighed og mulighed for at sikre additionalitet. Fsva. additionalitet er der flere, som er fremme med forslag om, at i forhold til præferenceerosion skal der under WTO-forhandlingerne indskrives bindende tilsagn, således at de vestlige lande, som står til at vinde mest ved en liberalisering også skal betale kompensationen.

Det er vanskeligt, at forsvare, at der er tale om en ny innovativ tilgang til finansieringsudfordringerne i relation til A4T. Og det er ikke lykket at finde nogen forskningsbaserede analyser, som godtgør, at etableringen af en ny vertikal fund sikrer additionalitet²⁸. Tanken om at forpligte WTO-medlemmerne til at yde bistand eller kompensation, og at der skal være klageadgang, hvis forpligtelserne ikke overholdes er ny i international bistand, og må realistisk set være meget vanskelig at få accept af fra WTOs vestlige medlemmer.

²⁸ Dette er et generelt problem, jfr. f.eks. også diskussionerne i forbindelse med HIV/Aids bekæmpelse og oprettelsen af en Globale Fund.

Bibliografi

- Ackerman, F. (2005) *The shrinking gains from trade: a critical assessment of Doha Round projections* Working Paper, Global Development and Environment Institute
- African Development Bank Group (2005) *WTO Doha Round – Issues*
- African Development Bank (2000) *African Development Report 2000*
- Arndt, C (2005) *The Doha Trade Round and Mozambique* World Bank working paper
- Andersen, L., Lind, K.M. (2006) *The correlation between Openness and Long-run Economic Growth* Fødevareøkonomiske Institut, KVL
- Anderson, K. (2002) *Agricultural trade reform and poverty reduction in developing countries* CIES discussion paper 0234 CEPR and the School of Economics and Centre for International Economic Studies University of Adelaide
- Anderson, K. (2004) *Subsidies and trade barriers* Copenhagen Consensus Challenge Paper
- Anderson, K., Francois, J., Hertel, T., Hoekman, B., Martin, W. (2000) *Potential gains from trade reform in the new millennium*
- Anderson, K., Martin, W., van der Mensbrugghe, D. (2005) *Market and Welfare Implications of Doha Reform Scenarios* World Bank Working Paper
- Anderson, K., Martin, W., van der Mensbrugghe, D. (2006) *Would Multilateral Trade Reform Benefit Sub-Saharan Africans?*, *Journal of African Economies* 15(4), pp. 626-670
- Bouët, A. (2006) *How much will trade liberalisation help the poor? Comparing global trade models* International Food Policy Research Institute
- Bouët, A., Bureau, J.-C., Decreux, Y., Jean, S. (2005a) *Multilateral Agricultural Trade Liberalisation: The Contrasting Fortune of Developing Countries in the Doha Round*. *World Economy* 28(9), pp. 1329-1354
- Bouët, A., Fontagné, L., Jean, S. (2005b) *Is erosion of tariff preferences a serious concern?* CEPII working paper
- Brenton, P. *Rules of Origin in Free Trade Agreements*, Washington, DC: World Bank International Trade Department, Trade Note No. 4
- Bridges (2006) *EU's handelsstrategi per oktober 2006*
- Broadman, Harry G. (2006) *Africa's Silk road China and India's New Economic Frontier*, World Bank
- Bureau, J.C., Jean, S., Matthews, A. (2005) *The consequence of agricultural trade liberalisation for developing countries: distinguishing between genuine benefits and false hopes* CEPII working paper no. 13

- Bureau, J.C., Gallezot, J. (2004) *Assessment of Utilization and Motives for Under-Utilization of Preferences in Selected Least Developed Countries*. COM/AGR/TD/WP(2004)12/REV2. Paris: OECD
- Cali, M. & te Velde, D.W. (2006) *The Potential Effects of Economic Partnership Agreements: What Quantative Models Say*, ODI Brifing Paper
- Commission for Africa (2004) *Our Common Interest* Report of the Commission for Africa
- Cali, S. G., Page, S., Phillips L. & Willem te Velde, D *The Financial Architecture of Aid for Trade* International Lawyers and economists against poverty (ILEAP)
- Cali, S. G., Page, S., Phillips L. & Willem te Velde, D *Aid for trade: What does it mean? Why should aid be part of WTO negotiations? And How much might it cost?* Overseas Development Institute (ODI)
- Collier, P. (2007) *Preferential trade for Africa: Making preferences work*
- Economic Commission for Africa (2006) *Assessing Regional Integration in Africa – Rationalizing Regional Economic Communities*
- Francois, J., Hoekman, B., Manchin, M. (2005) *Quantifying the magnitude of preference erosion due to multilateral trade liberalisation*, Centre for the Study of Globalisation, Yale University
- Garcia, M., Lammersen, F., Hayashikawa M., (2006) *Effective aid-for-trade partnerships: Local accountability and global review*, OECD working paper
- Gibbon, P., Ponte, S. (2005) *Trading Down – Africa, Value Chains, and the Global Economy*. Temple University Press
- Hertel, T., Keeney, R. (2005) *What is at stake: the relative importance of import barriers , export subsidies and domestic support* World Bank, Working Paper
- Hoekman, B. (2006a) *Moving forward after Hong Kong: Beyond Market Access* World Bank, Global Trade and Financial Architecture
- Hoekman, B. (2006b) *Development and the Global Trade Architecture* World Bank, Global Trade and Financial Architecture
- Hoekman, B., Prowse, S. (2005) *Policy Responses to Preference Erosion: From Trade as Aid to Aid for Trade*. International symposion “Preference Erosion: Impact and Policy Responses”, Geneva
- Jaffee, S. (1995). *The Many Faces of Success: The Development of Kenyan Horticultural Exports*. In S. Jaffee and J. Morton (Eds.) *Marketing Africa’s High-Value Foods - Comparative Experiences from an Emerging Private Sector* (pp. 319-373). Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company
- Jaffee, S. (2003) *From Challenge to Opportunity: Transforming Kenya’s Fresh Vegetable Trade in the Context of Emerging Food Safety and other Standards in Europe*. World Bank, Agriculture and Rural Development Discussion Paper No. 2. Washington, D.C.

- Jensen, M. Friis, Gibbon, P. (2007) *Africa and the WTO Doha Round: An overview*. Development Policy Review, ODI
- Jensen, M. Friis, Gibbon, P., Lind, K.M.H. (2005) *Special and differential treatment and differentiation between developing countries in the WTO*, Dansk Institut for International Studier og Fødevareøkonomisk Institut
- Keen, M., Syed, M (2006) *Domestic taxes and international trade: some evidence* IMF working paper
- Keen, M., Baunsgaard, T. (2005) *Tax Revenue and (or?) trade liberalisation* IMF working paper.
- Keen, M. (2006) *Vat, Tarrifs and withholding – border taxes and informality in developing countries* IMF working paper
- Khandelwal, P. (2004) *COMESA and SADC: Prospects and Challenges for Regional Integration*. IMF Working Paper, WP 04/227
- Kowalski, P., Shepherd, B. (2006) *South-South trade in goods* OECD Trade Policy Working Paper no. 40
- OECD (2006) *Effective Aid-for-Trade partnerships: local accountability and global review*
- OECD Policy Brief (2003) *Trade Capacity Building: Critical for Development*.
- OECD Policy Brief (2006) *South-South Trade: Vital for Development*
- Page, Sheila: *Trade and Aid: Partners or Rivals in Development Policy*, Cameron May
- Panagariya, A. (2004) *Opponent's comments on "Subsidies and trade barriers" by Kym Anderson* Copenhagen Consensus Opponents Note
- Panagariya, A. (2005) *Agricultural Liberalization and the Least-Developed Countries: Six Fallacies*. *World Economy* 28(9), pp. 1277-99
- Phillips, L., Page, S., te Velde, D.W. (2005) *Aid for Trade: What does it mean? Why should aid be part of WTO negotiations? And how much might it cost?* ODI Opinions
- Pronk, J. (2004) *Opponent's comments on "Subsidies and trade barriers" by Kym Anderson* Copenhagen Consensus Opponents Note
- Prowse, S. (2005) *Aid for Trade, Increasing support for trade adjustment and integration – a proposal, Concept paper for the steering group* Economic Development and Global Trade Architecture
- Stevens, C. & Kennan, J. (2004) *Making trade preferences more effective*, IDS Briefing, IDS, University of Sussex
- Stiglitz, J.E., Charlton, A. (2006) *Aid For Trade – A report for the Commonwealth Secretariat*
- Sunasse-Lam, A. (2005) *Aid for Trade for Tanzania – case study* International Lawyers and Economists Against Poverty
- Taylor, L., von Arnim (2006) *Modelling the impact of trade liberalisation – a critique of CGE models* Oxfam
- Vamvakidis, A. (1998) *Regional Integration and Economic Growth* The World Bank Economic Review, Vol. 12, no. 2:251-70

- Van der Mensbrugge, D. (2005) *Estimating the benefits: Why numbers change* In Trade, Doha, and Development – A window into the Issues, World Bank.
- Verdensbanken (2002): *Globalization, growth, and poverty: building an inclusive world economy*, Volume 1
- Verdensbanken (2002): *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor*. Washington DC: Verdensbanken.
- World Bank (2003) *World Development Report*
- WTO (2006a) *An enhanced integrated framework*, Report of the Chairman of the Task Force on an Enhanced Integrated Framework, including recommendations.
- WTO (2006b) *Recommendations of the Task Force on Aid for Trade*
- Yang, Y., Gupta, S. (2005) *Regional Trade Agreements in Africa: Past Performance and the Way Forward*, IMF working Paper
- Yeats, A. (1998) *What Can Be Expected from African Regional Trade Agreements: Some Empirical Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper #2004. Washington DC: Verdensbanken