

Voorvechters van vrijhandel?

Waarom Oceanische microstaten al dan niet lid worden van de WHO



**Universiteit
Leiden**

**Bachelorproject Small States in World Politics
Jan Willem Wesselink (s1840290)**

**Eerste lezer en begeleider: Dr. Wouter Veenendaal
Tweede lezer: Prof. dr. Ingrid van Biezen**

**2 juni 2020
7879 woorden**

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Theoretisch Kader	5
<i>Politieke economie van kleine staten</i>	5
<i>Kleine staten en internationale organisaties</i>	6
<i>Wereldhandelsorganisatie (WHO)</i>	7
<i>Kleine Oceanische staten en het WHO-lidmaatschap</i>	7
Verwachtingen	9
<i>Economie van Pacifische staten</i>	9
<i>Afhankelijkheid van import- en exportheffingen</i>	10
<i>Omvang van de afzetmarkt</i>	11
<i>Kleine staten in Internationale Organisaties</i>	11
Conceptualisatie en operationalisatie	11
<i>Kleine staat in de Pacifische regio</i>	11
<i>MIRAB-economie</i>	12
<i>Afhankelijkheid van import- en exportheffingen en omvang van de afzetmarkt</i>	12
<i>Overheidscapaciteit</i>	13
Onderzoeksdesign en casusselectie	13
Onderzoeksmethoden	14
<i>Analyse van de economische structuur</i>	15
<i>Interviews</i>	15
<i>Analyse van WHO-beleid</i>	16
Analyse	16
<i>Economische structuur van Pacifische staten</i>	16
<i>Economische groei en WHO-lidmaatschap</i>	18
<i>MIRAB-indicatoren in de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati</i>	18
<i>Bureaucratisch vermogen in de WHO</i>	24
Conclusie	27
Bibliografie	31

Appendix 1: Kleine staten en lidmaatschap van de WHO	35
Appendix 2: Interview met de Permanente Vertegenwoordiger van het Pacific Island Forum Secretariat bij de Wereld Handelsorganisatie in Geneve, ambassadeur Mere Falemaka	37
Appendix 3: Interview met twee medewerkers van de WHO	48

Inleiding

De liberale theorie in de internationale betrekkingen doet twee belangrijke voorspellingen over het gedrag van staten in de internationale politiek. Ten eerste stellen onderzoekers van de liberale school dat staten zich in hun streven naar absoluut voordeel zullen organiseren in internationale organisaties die belangrijk zijn in het internationale circuit (Reus-Smit & Snidal, 2008, pp. 205, 208-209). Daarnaast leidt het streven naar absoluut voordeel ertoe dat staten economische betrekkingen met elkaar aangaan die de internationale verwevenheid tussen staten bevorderen (Reus-Smit & Snidal, 2008, pp. 239-240). Gezien de beperkte bevolkingsomvang en beperkte mogelijkheden tot zelfstandige economische ontwikkeling die kleine staten typeert, zijn deze veronderstellingen extra van toepassing op kleine staten, zoals verderop in dit onderzoek nader wordt uitgelegd.

In dit onderzoek wordt om te beginnen verklaard waarom kleine staten een uitgesproken belang hebben om zich te organiseren in internationale organisaties en bovendien belang hebben bij vrijhandel. Uit die twee theoretische verwachtingen volgt de aanname dat kleine staten lid zullen worden van de Wereld Handelsorganisatie (WHO). Vervolgens wordt aangetoond dat deze theoretische verwachting ook grotendeels empirisch bevestigd wordt en dat een groot deel van de kleine staten lid is van de WHO. Wat echter opvalt, is dat de Pacifische regio een uitzondering op deze trend is. In deze regio is namelijk een veel kleiner deel van de kleine staten WHO-lid. In dit onderzoek wordt geprobeerd deze opvallend hoge variëteit van WHO-lidmaatschap onder kleine staten in de Pacifische regio te verklaren.

Hoewel de bestaande literatuur de duidelijke verwachting schept dat kleine staten lid zullen worden van de WHO, zal dit onderzoek de opvallende afwijking in de Pacifische regio proberen te verklaren. Daartoe zal er gekeken worden naar de structuur van Pacifische economieën en de overheids capaciteit van Pacifische kleine staten. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen drie Pacifische kleine staten: de Solomon Eilanden die in een vroeg stadium lid werden van de WHO, Vanuatu dat na een eerdere poging pas in 2012 lid werd van de WHO en Kiribati dat geen lid is van de WHO. Een kwalitatieve vergelijking tussen deze staten moet inzicht bieden in redenen die de hoge variëteit van WHO-lidmaatschap in de Pacifische regio kunnen verklaren. Dat inzicht is belangrijk, omdat het implicaties kan hebben voor de

toetredingsstrategieën van kleine Pacifische staten. Bovendien kunnen de resultaten van dit onderzoek implicaties hebben voor de opstelling van de WHO ten opzichte van kleine staten, omdat toetredingsonderhandelingen een interactie zijn tussen de WHO en een kandidaat-lidstaat. In dit onderzoek wordt eerst stilgestaan bij de al bestaande wetenschappelijke literatuur over het belang van vrijhandel voor kleine staten en de rol van kleine staten in internationale organisaties. Vervolgens worden er verwachtingen opgesteld die mogelijke verklaringen zijn van de hoge variëteit in lidmaatschap van de WHO onder Pacifische staten. Deze verwachtingen worden getest door het maken van een kwalitatieve vergelijking tussen de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati.

Theoretisch kader

Politieke economie van kleine staten

Kleine staten hebben een uitgesproken belang bij een internationaal systeem met een hoge mate van vrijhandel. Dit volgt uit het door Lewis (1955) beschreven model van industrialisatie, waarin hij bevolkingsomvang en landoppervlak als voorwaarden voor welvaart ziet, omdat een grotere bevolkingsomvang leidt tot meer bedrijven en personeel. Daarmee neemt de concurrentie toe en bovendien leidt een groot landoppervlak over het algemeen tot een grotere hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen (Lewis, 1955). Staten met een klein landoppervlak hebben over het algemeen weinig natuurlijke hulpbronnen. De beperkte bevolkingsomvang van kleine staten leidt tot een laag aantal bedrijven, waardoor een markt met concurrentie onwaarschijnlijk is. Deze twee factoren leiden ertoe dat kleine staten het door Lewis (1955) voor welvaart noodzakelijk geachte proces van industrialisatie niet kunnen doormaken en dat armoede in kleine staten dus waarschijnlijk is (Easterly & Kraay, 2000, p. 2013).

Ondanks deze theoretische verwachting wijst de empirie iets anders uit. Wanneer het Bruto Binnenlands Product (BBP) per hoofd van de bevolking van kleine staten vergeleken wordt met dat van grote staten, blijken kleine staten gemiddeld niet armer te zijn, maar juist rijker (Easterly & Kraay, 2000, p. 2015). En ondanks het gebrek aan schaalvoordelen die Lewis (1955) noodzakelijk acht voor economische groei, blijken de economieën van kleine staten ook niet minder dan gemiddeld te groeien (Easterly

& Kraay, 2000, p. 2020). Waar de industrialisatietheorie van Lewis (1955) gebaseerd is op de binnenlandse economie van staten, is de verklaring voor het relatieve economische succes van kleine staten juist te vinden in internationale vrijhandel.

Vrijhandel is namelijk van groot belang voor kleine staten. Door het waarschijnlijke tekort aan natuurlijke hulpmiddelen, is een kleine staat voor haar consumptie grotendeels afhankelijk van import uit andere landen. Een kleine staat is dus al snel gedwongen om haar grenzen te openen voor goederen uit andere landen, hetgeen leidt tot een internationaal beleid gericht op vrijhandel (Katzenstein, 1985, pp. 86-87; Armstrong & Read, 2003, p. 2003). Bovendien zijn de economieën van kleine staten vaak gericht op één nichemarkt (Prasad, 2012). Omdat de binnenlandse afzetmarkt beperkt is (Briguglio, 1995), zullen landen op zoek gaan naar buitenlandse afzetmarkten. Zowel de afhankelijkheid van import, alsmede de noodzaak om nicheproducten te kunnen afzetten, maakt kleine staten afhankelijk van buitenlandse economieën (McCann, 2001). De theoretische verwachting dat kleine staten in grote mate afhankelijk zijn van vrijhandel wordt ook empirisch bevestigd wanneer gekeken wordt naar de openheid van de economieën van kleine staten (Katzenstein, 1985, p.86; Easterly & Kraay, 2000, p. 2021; Kose & Prasad, 2002). Het hierboven verklaarde belang van vrijhandel voor kleine staten heeft ook implicaties voor een eventueel lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), dat zich ten doel heeft gesteld internationale handel gemakkelijker te maken en zodoende vrijhandel te bevorderen (World Trade Organization, 2020). De rol van de WTO wordt verderop in dit onderzoek nader toegelicht.

Kleine staten en internationale organisaties

Doordat kleine staten in vergelijking met grote staten vaak beperkte militaire kracht en economische omvang hebben, is het voor kleine staten lastiger om invloed uit te oefenen op het internationale systeem. Door coalities met andere staten te sluiten en door deel te nemen aan internationale instituties kunnen kleine staten echter wel degelijk invloed uitoefenen op de internationale politiek (Long, 2017). Internationale instituties zijn juist voor kleine staten belangrijk, omdat internationaal recht, liberale normen en internationale organisaties de positie van kleine staten beschermen (Neumann & Gstöhl, 2006, pp. 20-21). De WTO vervult deze rol met haar mogelijkheid handelsregelgeving op te stellen en met haar rechtsprekende functie. Omdat internationale organisaties kleine staten bovendien de mogelijkheid bieden

om normen te scheppen in het internationale systeem (Checkel, 1998, p. 331) leidt dat tot de verwachting dat kleine staten geneigd zullen zijn zich aan te sluiten bij internationale organisaties.

Wereldhandelsorganisatie (WHO)

De WHO heeft namelijk als doel om door middel van afgesproken regels internationale handel te bevorderen (World Trade Organization, 2020). Deze regels betekenen voor kleine staten enerzijds dat zij minder zijn overgeleverd aan de grillen van grote staten en anderzijds is het belang van vrijhandel voor kleine staten hierboven al aangetoond. De WHO bevordert vrijhandel door handelsregels op te stellen, een platform te bieden waar staten handelsonderhandelingen kunnen voeren en door een rechtsprekende functie (*dispute settlement*) te bieden, hetgeen staten de mogelijkheid geeft om andere staten aan gemaakte afspraken te houden (World Trade Organization, 2020). Uit het eerder aangetoonde belang dat kleine staten hebben bij vrijhandel en de doelstellingen van de WHO volgt de verwachting dat kleine staten lid zullen worden. Bovendien wordt in de WHO beslist op basis van consensus, waarbij ieder land een gelijke stem heeft (World Trade Organization, 2020). Dat is ten opzichte van een *weighted vote system*, waarbij de zwaarte van een stem afhankelijk is van de omvang van een staat, gunstig voor de positie van kleine staten binnen een internationale organisatie (Panke, 2012, p. 322). Niet alleen op basis van de hierboven beschreven economische argumenten zullen kleine staten lid worden van de WHO. Gezien de regels die binnen de WHO opgesteld worden, kan een deel van de verklaring ook worden gevonden in het belang dat kleine staten over het algemeen hebben bij internationale organisaties.

Kleine Oceanische staten en het WHO-lidmaatschap

Uit het belang dat kleine staten hebben bij vrijhandel en het belang dat zij hebben om zich te organiseren in internationale organisaties volgt de duidelijke theoretische verwachting dat kleine staten belang hebben om zich aan te sluiten bij de WHO. Ook empirisch is vast te stellen dat kleine staten vaak kiezen voor het lidmaatschap van de WHO. Uit Tabel 1 volgt dat 77,8% van de 45 VN-lidstaten met minder dan 1,5 miljoen inwoners ook lid is van, dan wel waarnemer is bij de WHO. Een waarnemer is een staat die geen lid is van de WHO, maar dient wel binnen vijf jaar het toetredingsproces te starten (World Trade Organization, 2020). Daarmee is een waarnemende staat aan het voorsorteren op het WHO-lidmaatschap. Wat opvalt is

dat het aantal WHO-leden in Oceanië sterk achterblijft. In die regio is slechts 45,5% van de kleine staten lid. Dat is een aanzienlijk kleiner percentage dan in de regio Latijns-Amerika en de Cariben, waar veel kleine staten globaal dezelfde geografische kenmerken hebben als Oceanische staten (kleine eilandstaten). De variëteit in WHO-lidmaatschap is onder kleine staten in de Pacifische regio duidelijk groter dan in de rest van de wereld.

Tabel 1: Kleine staten en WHO-lidmaatschap per regio

Regio^a	Aantal kleine staten (N)^b	Aantal WHO-leden^b	Aantal WHO-waarnemers^b	Percentage lid of waarnemer WHO
Afrika	8	5	3	100%
Azië	4	2	1	75%
Europa	9	6	0	66,7%
Latijns-Amerika en de Cariben	13	12	1	100%
Oceanië	11	5	0	45,5%
<i>Totaal</i>	<i>45</i>	<i>30</i>	<i>5</i>	<i>77,8%</i>

^aGeografische indeling door de Verenigde Naties (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2017). ^bZie Appendix 1 voor een overzicht per kleine staat.

Los van het aantal kleine staten dat WHO-lid of -waarnemer is, valt op dat de Oceanische staten die lid zijn geworden van de WHO, vaak veel later zijn toegetreten dan kleine staten uit de rest van de wereld. Uit Appendix 1 volgt dat alleen Fiji en de Solomon Eilanden in 1996 relatief vroeg na de oprichting van de WHO in 1995 aangesloten zijn. Alle overige Oceanische lidstaten werden pas ruim na de eeuwwisseling lid. Uit Tabel 2 wordt duidelijk dat Oceanische kleine staten opvallend later lid werden van de WHO dan kleine staten in de rest van de wereld.

Tabel 2: Toetredingsjaar bij de WHO van kleine staten per regio

Regio ^a	Aantal kleine staten als WHO-lid of waarnemer (N) ^b	Gemiddeld toetredingsjaar ^c	Mediaan toetredingsjaar ^d	Modus toetredingsjaar ^b
Afrika	8	2002	1995	1995
Azië	3	1995	1995	1995
Europa	6	1999	1995	1995
Latijns-Amerika en de Cariben	13	1995	1995	1995
Oceanië	5	2007	2010	2012
<i>Totaal</i>	<i>35</i>	<i>1999</i>	<i>1995</i>	<i>1995</i>

^aGeografische indeling door de Verenigde Naties (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2017). ^bZie Appendix 1 voor een overzicht per kleine staat. ^cZie Appendix 1 voor een overzicht per kleine staat, gemiddelde afgerond op hele jaren. ^dZie Appendix 1 voor een overzicht per kleine staat, mediaan van Oceanië afgerond op heel jaartal.

Waar de theoretische verwachtingen over het WHO-lidmaatschap voor kleine staten duidelijk zijn en de empirie over het algemeen voldoet aan deze verwachtingen, vormt de Pacifische regio een opvallende uitzondering. Het WHO-lidmaatschap van kleine staten is in die regio veel minder een vanzelfsprekendheid en de variëteit is opvallend hoog. De kleine Oceanische staten die zich hebben aangesloten, deden dat bovendien relatief laat. Uit dit verschil tussen de theoretische verwachting en de praktijk in Oceanië volgt de onderzoeksvraag:

Wat verklaart de grote variëteit in WHO-lidmaatschap van kleine staten in de Pacifische Regio?

Verwachtingen

Economie van Pacifische staten

De theoretische verwachting dat kleine staten lid zullen worden van de WHO leunt erg op de aanname dat deze staten voor hun welvaart in hoge mate afhankelijk zijn van vrijhandel. Hoewel het mantra 'vrijhandel leidt tot welvaart voor kleine staten' is gestoeld op een degelijke theoretische onderbouwing, is de praktijk voor Pacifische staten weerbarstiger. Doordat deze staten buitengewoon afgelegen liggen, wordt

internationale handel duurder door het toenemen van transactiekosten (Amelung, 1990, p. 4). Daarmee heeft de mate van afgelegenheid van Pacifische staten een negatieve invloed op hun economische ontwikkeling (Gibson, 2007). Niet alle Pacifische kleine staten zijn dan ook afhankelijk van vrijhandel voor het bekostigen van de noodzakelijke import van goederen. Het alternatieve MIRAB-model, dat een afkorting is voor *Migration Remittances Aid Bureaucracy-model*, stelt dat Pacifische kleine staten voor hun economische activiteit in hoge mate afhankelijk zijn van migratie, ontvangsten van staatsburgers die in het buitenland werken, ontwikkelingshulp en een grote overheidssector die gefinancierd wordt door deze ontwikkelingshulp (Bertram & Watters, 1985). Eén van de grootste inkomstenbronnen op de betalingsbalans van kleine Pacifische staten zijn inkomsten van werknemers die in het buitenland werken en geld overmaken naar hun achtergebleven familie (Armstrong & Read, 2002, p. 439). Pacifische staten die voldoen aan de kenmerken van een MIRAB-economie zijn voor inkomsten op de betalingsbalans van de staat minder afhankelijk van de export van goederen (Bertram & Watters, 1985, p. 510; Bertram, 2006, p. 2). Omdat staten die aan de kenmerken van een MIRAB-economie voldoen in mindere mate afhankelijk zijn van export, volgt daaruit de verwachting dat hoe meer een staat een economie heeft die voldoet aan de kenmerken van het MIRAB-model, hoe minder belang deze staat heeft bij een WHO-lidmaatschap dat juist gunstig is voor de handel in diensten en goederen.

Afhankelijkheid van import- en exportheffingen

Bovendien zijn kleine Pacifische staten vaak in grote mate afhankelijk van importheffingen voor het financieren van hun begroting (Kelsey, 2005, p. 264). Bij toetreding tot de WHO wordt van toetredende kleine staten verlangd dat de hoogte van import- en exportheffingen beperkt wordt en dat leidt ertoe dat WHO-onderhandelingen tot onzekerheid over de overheidsinkomsten kunnen leiden (Mitchell & Wallis, 2010, p. 670). Toen Vanuatu in eerste instantie in 2000 lid probeerde te worden van de WHO was de afhankelijkheid van import- en exportheffingen ook één van de hoofdredenen voor het stuklopen van die gesprekken over toetreding (Grynberg & Joy, 2000, p. 162). Daaruit volgt de verwachting dat hoe meer een staat afhankelijk is van import- en exportheffingen voor de financiering van haar overheidsbegroting, hoe minder waarschijnlijk het is dat deze staat toetreedt tot de WHO.

Omvang van de afzetmarkt

De economische structuur en de afhankelijkheid van import- en exportheffing van Pacifische staten kunnen dus invloed hebben op het WHO-lidmaatschap van deze staten. Bovendien lijkt het succes van onderhandelingen mede afhankelijk te zijn van de grootte van de afzetmarkt die een kleine staat kan bieden (Drahos, 2003, pp. 82-83). Op het moment dat een kleine staat een relatief grote afzetmarkt kan bieden aan andere WHO-leden, krijgt een akkoord met die kleine staat sneller prioriteit van de WHO. De derde verwachting is dus dat het WHO-lidmaatschap van een kleine Pacifische staat afhangt van de mate waarin overige WHO-leden van een dergelijk lidmaatschap profiteren in de vorm van de potentiële afzetmarkt van de toetredende staat.

Kleine staten in Internationale Organisaties

Zoals reeds besproken, hebben kleine staten volgens de liberale theorie in de internationale betrekkingen een duidelijk belang om zich aan te sluiten bij internationale organisaties (IO's). Desalniettemin is de positie van kleine staten in IO's niet per definitie gunstig. Doordat kleine staten doorgaans beperkte overheids capaciteit en financiële middelen hebben, zullen zij een nadeel hebben ten opzichte van grote staten in internationale onderhandelingen (Corbett, Yi-chong & Weller, 2019, p. 652; Corbett & Connell, 2015; Panke, 2012). Dat betekent dat grote staten ook binnen internationale organisaties een relatief voordeel hebben ten opzichte van kleine staten, al wordt dit in de WHO-besluitvorming wel enigszins gecompenseerd door het unanimitieitsbeginsel dat eerder genoemd is. Omdat onderhandelingen over de toetreding tot de WHO als complex en kostbaar worden omschreven (Mitchell & Wallis, 2010, p. 663), mag verondersteld worden dat de hierboven gestelde beperkingen zeker opgaan bij onderhandelingen over toetreding tot de WHO. Daaruit volgt de verwachting dat hoe groter de overheids capaciteit van een staat is, hoe eerder deze staat geneigd is toe te treden tot de WHO.

Conceptualisatie en operationalisatie

Kleine staat in de Pacifische regio

In dit onderzoek wordt een kleine staat beschouwd als een staat die niet in staat is om aan de door Lewis (1955) gestelde voorwaarden voor industrialisatie te voldoen

en dus in grote mate is aangewezen op vrijhandel of andere inkomsten om de noodzakelijke import van goederen en diensten te kunnen bekostigen. De Wereldbank onderscheidt die categorie kleine staten van andere staten eveneens met de karakterisering dat kleine staten gedeelde overeenkomsten hebben gezien de beperkte omvang van hun economieën en vaak voorkomende isolatie en afgelegenheid. De Wereldbank typeert staten met minder dan 1,5 miljoen inwoners als kleine staat (World Bank, 2020). Gezien de omschrijving van economische beperkingen die met de definitie van de Wereldbank samenhangt, zal deze typering ook in dit onderzoek gebruikt worden. De Pacifische regio wordt onderscheiden op basis van de regionale indeling van de Verenigde Naties (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2017). Er zijn volgens deze definitie 11 kleine Pacifische staten.

MIRAB-economie

Het economische model voor kleine Pacifische staten dat Bertram en Watters (1985) presenteren, stelt dat kleine staten voor hun inkomsten minder afhankelijk zijn van export, wanneer deze staten in grote mate leunen op de inkomsten uit arbeiders in een economisch centrum, in de meeste gevallen Nieuw-Zeeland (Bertram & Watters, 1985, p. 506). Bovendien zijn kleine staten die een economie hebben volgens het MIRAB-model in grote mate afhankelijk van buitenlandse ontwikkelingshulp in de vorm van giften (in contrast tot leningen) waarmee vaak een grote overheidssector wordt gefinancierd (Bertram & Watters, 1985, p. 507). Ook een grote overheidssector is een karakteristiek van een MIRAB-economie (Bertram & Watters, 1985, p. 508). Omdat deze MIRAB-economieën in mindere mate afhankelijk zijn van vrijhandel (Bertram G. , 2006), zal de afhankelijkheid van vrijhandel gemeten worden aan de hand van de hoogte van ontvangsten van staatsburgers in het buitenland (remittances) en ontwikkelingshulp in de vorm van giften op de betalingsbalans. Bovendien wordt de relatieve grootte van de overheidssector ten opzichte van de totale economie geanalyseerd.

Afhankelijkheid van import- en exportheffingen en omvang van de afzetmarkt

De afhankelijkheid van import- en exportheffingen wordt onderzocht door de nationale overheidsbegrotingen te analyseren. Daartoe worden de inkomsten uit import- en exportheffingen als percentage van de totale inkomsten op de overheidsbegroting berekend. Omdat de grootte van de economie in direct verband

staat met hoeveel de gehele markt in één staat te besteden heeft, zal de omvang van de economie, gemeten als Bruto Binnenlands Product (BBP), gebruikt worden als indicator van de omvang van de afzetmarkt.

Overheidscapaciteit

Eerder werd de verwachting gesteld dat het antwoord op de vraag of een kleine Pacifische staat toetreedt tot de WHO afhankelijk is van overheidscapaciteit. Hoewel de overheidscapaciteit zich moeilijk laat definiëren en een te nauwe afbakening het verkennende karakter van dit onderzoek beperkt, omdat daarbij mogelijke indicatoren bij voorbaat worden uitgesloten, zal in ieder geval op een aantal indicatoren worden gelet. Zo omschrijven Corbett en Cornell (2015) goede *human resources* als voorwaarde voor geslaagde onderhandelingen met IO's (Corbett & Connell, 2015, p.443). Op basis daarvan is de omvang en ondersteuning van de onderhandelende delegatie een indicator van overheidscapaciteit. Aangezien ook financiële middelen belangrijk zijn voor het succes van een kleine staat in een internationale organisatie (Corbett & Connell, 2015, p.449; Panke, 2012, p. 315), zullen ook de budgetten voor de betreffende ministeries van Buitenlandse Zaken worden vergeleken. Dat geldt ook voor de afdelingen voor internationale handel.

Onderzoeksdesign en casusselectie

Dit onderzoek is verkennend van aard en gaat op zoek naar mogelijke verklaringen voor de hoge variëteit in het WHO-lidmaatschap onder kleine staten in Oceanië. Daartoe zal een kwalitatieve vergelijking gemaakt worden tussen drie Pacifische staten. Zoals eerder vermeld, kunnen de Pacifische staten globaal opgedeeld worden in drie categorieën in relatie tot het WHO-lidmaatschap. De staten die binnen twee jaar na oprichting van de WHO hun lidmaatschap verwierven (2 staten), de staten die in een later stadium lid werden (3 staten) en de staten die geen lid zijn van de WHO (6 staten) (zie ook Appendix 1 voor een uitsplitsing per staat). Om een zo goed mogelijk inzicht te verkrijgen in de overwegingen die al dan niet leiden tot WHO-lidmaatschap zal uit iedere categorie één staat geselecteerd worden. Door een vergelijking tussen deze drie staten te maken, wordt geprobeerd inzicht te geven in de besluitvormingsprocessen over WHO-lidmaatschap in ieder van de drie categorieën.

Voor deze vergelijking zal gebruik worden gemaakt van een *Most Similar System Design (MSSD)* naar het model van Skocpol (1979). Dat betekent voor dit onderzoek dat drie vergelijkbare casussen met ieder een andere uitkomst (snel WHO-lid, laat WHO-lid, geen WHO-lid) met elkaar vergeleken worden in de zoektocht naar de factor die het verschil in uitkomst bepaalt. Dat betekent dat de drie staten in dit onderzoek zo veel als mogelijk op elkaar lijken. Daartoe is gekeken naar het inwoneraantal van de verschillende staten en daarop gelet komen de Solomon Eilanden (snel WHO-lid), Vanuatu (laat-WHO-lid) en Kiribati (geen WHO-lid) het meeste overeen. Zie voor overige overeenkomsten onderstaande Tabel 4. Er is expliciet niet gekozen voor een vergelijking tussen de omvang van de economieën, op basis van de verwachting dat de omvang van een economie invloed kan hebben op het WHO-lidmaatschap enerzijds en de invloed die het WHO-lidmaatschap op de omvang van de economie kan hebben anderzijds. Bij het gebruik van de omvang van de economie voor de keuze van casussen zou dus het risico van een cirkelredenering bestaan, waarbij het causale effect niet is aan te wijzen.

Tabel 4: Vergelijkende karakteristieken van de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati

Land	Lid van WHO ^a	Inwoners ^b	Lid Gemeenebest ^c	Politiek Systeem ^d
Solomon Eilanden	Sinds 1996	687000	Ja	Vrije democratie
Vanuatu	Sinds 2012	307000	Ja	Vrije democratie
Kiribati	Geen lid	119000	Ja	Vrije democratie

^aLidmaatschap van de WHO (World Trade Organization, 2020). ^bVerwacht inwoneraantal in 2020 (United Nations Population Division Department of Economic and Social Affairs, 2019). ^cLidmaatschap van de Britse Gemeenebest (The Commonwealth, 2020). ^dIndeling politiek systeem (Freedom House, 2020). Tabel geordend naar datum lidmaatschap WHO.

Onderzoeksmethoden

In de kwalitatieve vergelijking tussen de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati zal geprobeerd worden de verschillende processen van besluitvorming over WHO-lidmaatschap te traceren. Door per land te onderzoeken waarom de betreffende staat vrijwel direct na oprichting van de WHO lid werd, dat pas werd na geruime tijd en lange onderhandelingen of helemaal niet, wordt geprobeerd een verklaring te vinden

voor de variëteit in WHO-lidmaatschap in de Pacifische regio. Voor de reconstructie van de besluitvormingsprocessen zal op drie verschillende manieren onderzoek worden gedaan. In de eerste plaats zal een analyse gemaakt worden van de economische structuur van de drie casussen. Ten tweede zullen WHO-documenten geanalyseerd worden om het WHO-beleid ten opzichte van kleine staten in de Pacifische regio te analyseren. Bovendien worden er interviews afgenomen met zowel de Permanente Vertegenwoordiger van het *Pacific Island Forum* bij de WHO als ook met twee medewerkers van de WHO.

Analyse van de economische structuur

Voor de reconstructie van het besluitvormingsproces zullen documenten van overheden en centrale banken die inzicht bieden in de economische structuur van de drie casussen bestudeerd worden. Waar nodig zullen ook bronnen van internationale organisaties over de economische structuur van de casussen onderzocht worden. Tezamen dienen deze bronnen inzicht te bieden in de economische structuur van Pacifische staten en de gevolgen van die structuur voor het WHO-lidmaatschap.

Interviews

Naast een analyse van de economische structuur van de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati zullen er interviews afgenomen worden met de Permanente Vertegenwoordiger van *the Pacific Island Forum*, ambassadeur Mere Falemaka. Zij vertegenwoordigt de internationale organisatie waarbij zowel de Solomon Eilanden, Vanuatu als Kiribati zijn aangesloten. Omdat zij alle drie de staten in gelijke mate vertegenwoordigt, is haar visie op het WHO-lidmaatschap van Pacifische kleine staten nuttig.

Het interview met twee WHO-medewerkers kan inzicht bieden in de manier waarop de WHO kleine Pacifische staten benadert, alsmede voor de manier waarop kleine Pacifische staten zich opstellen in de WHO. Op verzoek van de geïnterviewden zijn de namen en functies van de WHO-medewerkers geanonimiseerd. Zowel het interview met de WHO-medewerkers als dat met de ambassadeur zijn in semigestructureerde vorm afgenomen. Dat betekent dat een vooraf opgestelde vragenlijst (zie: appendices 2 en 3) als leidraad gold, maar dat daar op basis van verworven inzichten tijdens het interview in voorkomende gevallen van is afgeweken.

Analyse van WHO-beleid

Aangezien er altijd twee actoren betrokken zijn bij toetredingsonderhandelingen, wordt ook het beleid van de WHO ten opzichte van kleine staten in Oceanië geanalyseerd. Dat gebeurt op basis van officiële beleidsdocumenten over de ondersteuning van kleine staten, alsmede op basis van het interview met de medewerkers van de WHO. Dat interview moet leiden tot inzicht in de vraag in hoeverre het voor de WHO van belang is dat ook de kleinste Pacifische eilandstaten zich aansluiten bij hun organisatie.

Analyse

Om de motieven van Pacifische staten om al dan niet lid te worden van de WHO te begrijpen, zal gekeken worden in hoeverre de twee theoretische verwachtingen met betrekking tot economische structuur van de landen en de overheids capaciteit van invloed zijn op het WHO-lidmaatschap van Pacifische staten. Daartoe wordt de economische structuur van de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati nader onderzocht en de implicaties van die structuur voor het WHO-lidmaatschap worden besproken. Vervolgens zal worden uitgeweid over de overheids capaciteit van de drie staten en de implicaties die die capaciteit heeft voor het WHO-lidmaatschap.

Economische structuur van Pacifische staten

Bij een vergelijking van algemene karakteristieken van de kleine Pacifische staten valt op dat over het algemeen de relatief grote kleine staten lid zijn van de WHO en de relatief kleinere staten niet. De qua bevolkingsomvang en Bruto Binnenlands Product (BBP) grootste staten werden ook beiden in een vroeg stadium (1996) lid, terwijl de Oceanische staten met minder dan honderdduizend inwoners allen geen lid zijn (zie: Tabel 3). Hoewel niet is aan te tonen of het WHO-lidmaatschap leidt tot een hoger BBP of dat een hoger BBP leidt tot een WHO-lidmaatschap, valt in ieder geval ook op dat de vijf Oceanische kleine staten met het grootste BBP in 2018, ook de vijf WHO-leden waren. Wanneer gekeken wordt naar het BBP in 1994, toen de WHO überhaupt nog niet bestond, blijft staan dat voornamelijk landen met de grootste economieën, lid zijn geworden van de WHO. Dat komt overeen met de eerder besproken theoretische verwachting dat een grotere afzetmarkt leidt tot het eerder succesvol volbrengen van toetredingsonderhandelingen, omdat andere WHO-landen

een groter belang hebben om deze afzetmarkt te bereiken. Een staat met een klein BBP heeft absoluut gezien een kleinere markt en daardoor lijkt een kleinere omvang van de economie ook nadelig te zijn voor het verwerven van het WHO-lidmaatschap.

Tabel 5: Algemene karakteristieken van Pacifische kleine staten

Land	Inwoners ^a	BBP in 1994 ^b	BBP in 2018 ^c	WHO-lid sinds ^d
Fiji	896000	1825 miljoen USD	5537 miljoen USD	1996
Solomon Eilanden	687000	464 miljoen USD	1396 miljoen USD	1996
Vanuatu	307000	219 miljoen USD	914 miljoen USD	2012
Samoa	198000	221 miljoen USD	820 miljoen USD	2012
Kiribati	119000	55 miljoen USD	188 miljoen USD	Geen lid
Micronesië	115000	203 miljoen USD	402 miljoen USD	Geen lid
Tonga	106000	194 miljoen USD	450 miljoen USD	2007
Marshall Eilanden	59000	108 miljoen USD	221 miljoen USD	Geen lid
Palau	18000	Geen data	284 miljoen USD	Geen lid
Tuvalu	12000	11 miljoen USD	43 miljoen USD	Geen lid
Nauru	11000	Geen data	126 miljoen USD	Geen lid

^aInwoneraantal in 2020 (United Nations Population Division Department of Economic and Social Affairs, 2019). ^bBruto Binnenlands Product (BBP) in 1994 afgerond op miljoenen USD (Worldbank, 2020). ^cBBP in 2018 afgerond op miljoenen USD (Worldbank, 2020). ^dJaar van toetreding tot de WHO (World Trade Organization, 2020). Tabel geordend naar inwoneraantal.

Het beeld is echter niet volledig wanneer enkel gekeken wordt naar de mate waarin WHO-leden een belang hebben bij de toetreding van een Pacifische staat. Ook kleine Pacifische staten hebben niet allemaal in even grote mate het belang om toe te treden. Dat komt vooral doordat er zich een duidelijke afweging aftekent tussen de zware last op de overheid om de als complex omschreven toetredingsonderhandelingen (Mitchell & Wallis, 2010, p. 663) te volbrengen en de beperkingen in beleidsvrijheid die de toetredende staat in deze onderhandelingen krijgt opgelegd enerzijds en de economische baten die het WHO-lidmaatschap oplevert anderzijds. Ook WHO-medewerkers zijn zich bewust van deze afweging. In een voor dit onderzoek gehouden interview met twee medewerkers van de WHO (zie: Appendix 3) trekt één van hen een direct verband tussen de omvang van de economie (BBP) en de mate waarin de WHO nuttig kan zijn voor een staat door te stellen:

“The process to the WTO is very long and for some of those countries even costly in terms of measures that they have to adopt in order to be part of the organization and some of them say: ‘What is the point for me to go through all those bureaucratic steps if really WTO-rules don’t benefit me that much, because of the size of my economy’.”

Deze afweging wordt ook concreet benoemd door de Permanente Vertegenwoordiger van de *Pacific Island Forum* bij de WHO, Mere Falemaka, die in een interview voor dit onderzoek (zie: Appendix 2) stelt:

“Acceding to the WTO is not cheap, it is not free. I mean, you have to bind your trade policies, you have to bind your tariffs. So countries will have to weigh up the costs of revenue loss from reducing those tariffs against the benefits of exporting this one product or two in order to become a member of the WTO.”

In de volgende paragrafen zal worden ingezoomd op de economische structuur van de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati om meer inzicht te geven in deze afweging.

Economische groei en WHO-lidmaatschap

Wanneer de economieën van de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati nader vergeleken worden, dan valt op dat de economische groei tussen 1994 en 2018 in de drie landen niet bijzonder van elkaar verschilt. Ongeacht of het land vroeg, laat of geen lid van de WHO werd, hebben zowel de Solomon Eilanden (201% BBP-groei), Vanuatu (317% BBP-groei) als Kiribati (242% BBP-groei) economische groei gekend in de periode vanaf de oprichting van de WHO tot en met 2018 (Worldbank, 2020). Er is, gelet op de drie casussen, dus geen duidelijk verband tussen WHO-lidmaatschap en BBP-groei in de periode dat de WHO bestaat. Hoewel daaruit niet de conclusie getrokken kan worden dat het WHO-lidmaatschap niet zou bijdragen aan economische groei, is het op zijn minst een nuancering van de theoretische verwachting dat de WHO zorgt voor de door de wetenschappelijke theorie noodzakelijk geachte vrijhandel.

MIRAB-indicatoren in de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati

Zoals bij de theoretische verwachtingen omschreven, gaan Bertram en Watters (1985) ervan uit dat de mate waarin hun MIRAB-model toepasbaar is op een

Pacifische staat een negatieve invloed heeft op de mate waarin die staat afhankelijk is van vrijhandel. Het MIRAB-model is een economisch model, waarbij een staat in hoge mate afhankelijk is van ontvangsten van geëmigreerde staatsburgers naar een economisch centrum (remittances) en van de ontvangsten van ontwikkelingshulp in de vorm van giften. Bovendien kent een staat met een economisch MIRAB-model een grote overheidssector (Bertram & Watters, 1985). Uit Tabel 6 blijkt dat er geen groot onderscheid bestaat in het aandeel van remittances in het BBP tussen de WHO-leden Vanuatu en de Solomon Eilanden en Kiribati dat geen WHO-lid is. Ook de omvang van de overheidssector in de economie lijkt in deze vergelijking geen verband te houden met het WHO-lidmaatschap van landen. Kiribati en de Solomon Eilanden kennen immers een aanzienlijk grotere overheidssector dan Vanuatu, dat op dat criterium veel minder binnen het MIRAB-model past. De Solomon Eilanden en Vanuatu zijn echter beide lid van de WHO. De derde MIRAB-indicator laat echter wel een opvallend verschil zien: Kiribati is in veel grotere mate afhankelijk van ontwikkelingshulp in de vorm van giften dan de Solomon Eilanden en Vanuatu. Deze relatief grote ontvangsten uit ontwikkelingshulp duiden erop dat Kiribati in verhouding minder afhankelijk is van vrijhandel en dat een WHO-lidmaatschap dus minder loont. Hoewel het MIRAB-model dus geen perfecte voorspeller lijkt van het WHO-lidmaatschap van kleine Pacifische staten, lijkt de relatieve hoeveelheid ontwikkelingshulp die een Pacifische staat ontvangt dat dus wel te zijn.

Tabel 6: Kenmerken MIRAB-economie in de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati

Land	Lid WHO ^a	Aandeel remittances in BBP in 2018 ^b	Aandeel ontwikkelingshulp in BBP in 2018 ^f	Aandeel overheidssector in BBP in 2018 ^g
Solomon Eilanden	1995	9,1% ^c	13,86%	79,2% ^h
Vanuatu	2012	10,6% ^d	13,54%	44,8% ⁱ
Kiribati	Geen lid	6,7% ^e	39,40%	77,3% ^j

^aJaar van toetreding tot de WHO, zie: Appendix 1. ^bAandeel van ontvangsten uit het buitenland (remittances) als percentage van het BBP in het jaar 2018. ^cOntvangen remittances in 2018 in de Solomon Eilanden à 450 miljoen SBD (Central Bank of Solomon Islands, 2019, p. 1, Excel-cel BS171) als percentage van het BBP à 4961,1 miljoen SBD (Central Bank of Solomon Islands, 2020, p. 1, Excel-cel Q36). ^dAandeel remittances in 2018 als percentage van het in BBP in Vanuatu (Reserve

Bank of Vanuatu, 2019, p. 5). ^eOntvangen remittances in Kiribati à 17 miljoen AUD (International Monetary Fund, 2019, p. 27) als percentage van het BBP à 253 miljoen AUD (International Monetary Fund, 2019, p. 4). ^fAandeel van ontwikkelingshulp in het BBP, ontwikkelingshulp gedefinieerd als Official Development Aid (ODA) in USD in 2018 door de Wereldbank (World Bank, 2020) en hoogte BBP in USD in 2018 (World Bank, 2020). ^gTotale uitgaven op de nationale overheidsbegroting in 2018 als percentage van het BBP. ^hTotale uitgaven op de nationale overheidsbegroting in 2018 à 3930 miljoen SBD (Solomons Island Ministry of Finance and Treasury, 2017, p. 13) als percentage van het BBP à 4961,1 miljoen SBD (Central Bank of Solomon Islands, 2019, p. 1, Excel-cel BS171). ⁱTotale uitgaven op de nationale overheidsbegroting à 43079289042 VUV (Government of the Republic of Vanuatu, 2017, p. 67) als percentage van het BBP à 914,3 miljoen USD (World Bank, 2020). Bij gebrek aan bronnen die het BBP in de lokale munteenheid VUV aangeven is het BBP zoals de World Bank dat verstrekt omgezet van USD naar VUV, daarbij de wisselkoers gebruikend zoals die was op 1 januari 2018 (Exchange Rates, 2020). Omgerekend komt het BBP van Vanuatu in 2018 uit op 96242105263 VUV. ^jTotale uitgaven op de nationale overheidsbegroting in 2018 à 195690354 AUD (Kiribati Government, 2017, p. 7) als percentage van het BBP à 253000000 AUD (International Monetary Fund, 2019, p. 4)

Voor de bovenstaande vergelijking tussen de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati dient wel te worden opgemerkt dat de kosten-batenafweging van de Solomon Eilanden anders is geweest dan voor Vanuatu en Kiribati. De Solomon Eilanden zijn namelijk één van de oprichtende leden van de WHO (World Trade Organization, 2020). Dat betekent dat hun toetreding in tegenstelling tot die van Vanuatu en de hypothetische toetreding van Kiribati niet goedgekeurd hoefde te worden door twee derde meerderheid van de bestaande WHO-leden (World Trade Organization, 1994, p. 12). Net als Vanuatu en Kiribati behoren de Solomon Eilanden ook tot de *Least Developed Countries (LDC)*-categorie van de Verenigde Naties (United Nations committee for development policy, 2018). Voor LDC's geldt dat zij, op de aangegane verplichtingen bij hun toetreding na, verder alleen hoeven te voldoen aan voorwaarden die passen binnen de individuele ontwikkeling van die staat (World Trade Organization, 1994, p. 12). Omdat de Solomon Eilanden geen toetredingsonderhandelingen hebben gevoerd, zijn zij nagenoeg zonder verplichtingen lid van de WHO. Zoals ambassadeur Falemaka het omschrijft:

“So they acceded under the old rules, which simply required us to write a letter to the WTO, because we were part of the UK, we were the colonies of those countries that were members of the WTO so we simply expressed our interest to accede. And we tell them ‘this is what we are going to bind our tariffs on’. Simple, no negotiations.”

De Solomon Eilanden vormen daarmee een contrast met Vanuatu dat bij haar aanmelding bij de WHO in 1995 het eerste Pacifische land was dat na de oprichting van de WHO wilde toetreden (World Trade Organization, 1995). Toetreding tot de WHO betekent dat op alle beleidsterreinen waar WHO-verdragen zijn gesloten, moet worden onderhandeld over de toetreding. Daarop bestaat geen uitzondering, zoals een WHO-medewerker (zie: Appendix 3) omschrijft:

“Because, everybody has to do it that way. Because, they will receive, they can negotiate flexibilities, but you need to negotiate on all topics. You see, the WTO-rules are, as I said, a single package, so you need, you have to basically make commitments in all areas.”

De gevolgen van deze complexe onderhandelingen voor nieuw toetredende staten zijn in ieder geval dat de Solomon Eilanden bij hun toetreding als oprichtend lid een veel makkelijkere weg naar lidmaatschap kende dan Vanuatu heeft ervaren. Ook voor Kiribati wacht de complexe weg van toetredingsonderhandelingen indien het zou wensen om lid te worden van de WHO.

Hoewel de theoretische verwachting veronderstelt dat de gelijkwaardige positie van staten binnen de WHO voordelig is voor de invloed van kleine staten, lijkt van dat gelijke speelveld bij toetredingsonderhandelingen weinig sprake. Zoals ambassadeur Falemaka (zie: Appendix 2) stelt:

“They will have that concessions and they will have to be acceptable to all WTO-members. That would require consensus. And the challenge is, in the WTO there is no rule on the accession process. It’s subject to the wings of the negotiation parties. So if China comes today and asks you to lower your tariff to 5 percent, the UK comes tomorrow and says ‘lower it even further to 3 percent or 2 percent’, you know, there is no limit of what members can demand from acceding members. This is the unfairness of this system. There is no rule in the accession process. And this is why it’s going to be a challenge for small Pacific countries who don’t know how to negotiate and also for the very few exports that they have, you know. I mean, they are not exporting 100 products or even 50 or even 20. You know, for the few products, is it worth tying your policy in the WTO?”

De door ambassadeur Falemaka geclaimde unanimiteit geldt voor de *Working Party*, het orgaan met een afvaardiging van de bestaande leden die onderhandelen over de voorwaarden van toetreding (World Trade Organization, 2020). Aangezien iedere staat die dat wenst kan deelnemen aan de Working Party (World Trade Organization, 1995), zijn de onderhandelingen complex en de eisen voor de implementatie van wetgeving kunnen daardoor veelvuldig zijn.

In het hier direct bovenstaande citaat claimt ambassadeur Falemaka dat het aantal exportsectoren van invloed is op de mate waarin het waard is om aan WHO-verplichtingen te voldoen. Als voorbeeld stelt zij in hetzelfde interview dat het voor Kiribati niet loont om WHO-lid te worden, omdat Kiribati slechts één belangrijke exportsector heeft, namelijk visserij. Falemaka redeneert dat staten met slechts één of twee belangrijke exportsectoren minder snel lid zullen worden van de WHO, omdat zij ook in alle andere sectoren concessies moeten doen aan de overige WHO-leden. De invloed van een beperkt aantal exportsectoren op de mate waarin de WHO van waarde kan zijn voor een staat wordt ook genoemd door de geïnterviewde WHO-medewerkers (zie: Appendix 3). Bovendien spreekt één van hen over een verband tussen de hoeveelheid landen waarnaar geëxporteerd wordt en de mate waarin de WHO waardevol kan zijn voor een staat. De WHO-medewerker stelt:

“They are also very limited in the markets that they export to (...) so the crux of the question for the Pacific countries whether it’s worth it to go through the trouble of making commitments at the multilateral level that would bind their flexibility in policies that they can adopt or whether it’s better for them and actually easier for them to negotiate bilateral trade agreements with their main partners.”

In een vergelijking tussen de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati blijkt dat de claim dat een hogere diversiteit in exportsectoren het WHO-lidmaatschap aannemelijker maakt niet duidelijk bevestigd wordt. Tabel 7 laat zien dat alle drie de staten geen diverse exporteconomie kennen. De twee grootste exportsectoren zijn immers in alle gevallen goed voor minstens 75% van de totale exportwaarde. Het gegeven dat Kiribati (geen lid van de WHO) volgens de verwachting van ambassadeur Falemaka meer afhankelijk is van haar grootste exportsectoren klopt wel, maar het verschil met de WHO-leden Vanuatu en de Solomon Eilanden is beperkt. De claim dat diversiteit in het aantal exportmarkten van invloed is op de

aannemelijkheid van WHO-lidmaatschap wordt eveneens niet bevestigd. Tabel 7 laat zien dat Kiribati als niet WHO-lid in mindere mate afhankelijk is van haar twee grootste exportmarkten dan de WHO-leden Vanuatu en de Solomon Eilanden. Een economische analyse van de drie casussen laat dus beperkte aanwijzingen zien voor het gegeven dat de diversiteit in exportsectoren van belang is voor het overgaan tot WHO-lidmaatschap, maar de analyse vindt geen steun voor de claim dat ook diversiteit in exportmarkten van belang is.

Tabel 7: Inkomsten uit handelsbelastingen, aandeel grootste exportsector(en) en aandeel grootste exportmarkten in de totale export in de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati

Land	Aandeel handelsbelastingen in overheidsbegroting in 2018 ^a	Aandeel grootste exportsector in totale export in 2017	Aandeel twee grootste exportsectoren in totale export in 2017	Aandeel grootste exportmarkt in totale export in 2017	Aandeel twee grootste exportmarkten in totale export in 2017
Solomon Eilanden	24,6% ^b	73,4% ^e	83,3% ^e	66% ^e	74,1% ^e
Vanuatu	10,0% ^c	40,0% ^f	76,3% ^f	34% ^f	66% ^f
Kiribati	2009: 22,2% Vislicenties 2018: 63,6% ^d	79,9% ^g	98,6% ^g	35% ^g	54% ^g

^aHandelsbelastingen zijn de totale inkomsten uit import- en exportheffingen samen. ^bImportheffingen à 326 miljoen SBD en exportheffingen à 584 miljoen SBD (Solomons Island Ministry of Finance and Treasury, 2017, p. 5) als percentage van de totale inkomsten op de nationale overheidsbegroting à 3693 miljoen SBD (Solomons Island Ministry of Finance and Treasury, 2017, p. 5) in 2018. ^cInkomsten uit belastingen op internationale handel à 3729,5 miljoen VUV (Government of the Republic of Vanuatu, 2017, p. 31) als percentage van de totale inkomsten op de nationale overheidsbegroting à 37443,9 miljoen VUV (Government of the Republic of Vanuatu, 2017, p. 31) in 2018. ^dMeest recente data met betrekking tot importheffingen in Kiribati komt uit 2008, omdat het in haar begrotingen geen verder onderscheid maakt in inkomsten dan belastingen, inkomsten uit vislicenties en overige inkomsten. Percentage van importheffingen als percentage van de totale overheidsinkomsten in 2009 (International Monetary Fund, 2011, p. 9). Verkoop van vislicenties aan buitenlandse bedrijven in 2018 à 130 miljoen AUD (Kiribati Government, 2017, p. 5) als percentage van de totale overheidsinkomsten op de nationale overheidsbegroting à 204298419 AUD (Kiribati Government,

2017, p. 5). ^eExportcategorieën en exportmarkten Solomon Eilanden (The Observatory of Economic Complexity, 2020). ^fExportcategorieën en exportmarkten Vanuatu (The Observatory of Economic Complexity, 2020). ^gExportcategorieën en exportmarkten Kiribati (The Observatory of Economic Complexity, 2020).

De laatste nog te testen theoretische verwachting van economische aard heeft betrekking op de afhankelijkheid van handelsbelastingen. De hierboven staande Tabel 7 laat zien dat Vanuatu als WHO-lid die toetredingsonderhandelingen heeft gevoerd veel minder afhankelijk is van handelsbelastingen dan de Solomon Eilanden (ook WHO-lid, maar zonder toetredingsonderhandelingen) en Kiribati. Van Kiribati is na 2009 geen data over de opbrengsten uit import- en exportheffingen beschikbaar. Tabel 7 laat daarentegen wel zien in hoeverre Kiribati afhankelijk is van de ontvangsten uit vislicenties. Deze licenties worden volledig betaald door buitenlandse bedrijven (International Monetary Fund, 2011, pp. 14, 26) en de overheid van Kiribati is voor haar ontvangsten in grote mate afhankelijk van deze inkomsten. Het WHO-beleid op het gebied van vis, is ook volgens ambassadeur Falemaka (zie: Appendix 2) één van de redenen dat Kiribati geen lid wil worden, ook al informeerde het in 2015 nog naar de mogelijkheden tot een lidmaatschap. Er lijkt dus steun te zijn voor de verwachting dat de mate waarin kleine staten afhankelijk zijn van handelsbelastingen of andere inkomsten die door WHO-regulering kunnen worden beperkt, een negatief effect heeft op de aannemelijkheid dat die staat lid wordt van de WHO.

Bureaucratisch vermogen in de WHO

De eerder in dit onderzoek besproken literatuur stelt dat de omvang en kwaliteit van de ambtenarij van kleine staten vaak een beperking is bij het functioneren van kleine staten in internationale organisaties. Tabel 8 laat zien dat bij een vergelijking tussen de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati de omvang van de ministeries van Buitenlandse Zaken als indicator van overheids capaciteit niet een direct verband laat zien met het WHO-lidmaatschap. WHO-lid Vanuatu heeft, zo laat Tabel 8 zien, een kleiner ministerie van Buitenlandse Zaken dan Kiribati dat geen lid is. Opvallend is wel dat Vanuatu zowel in absolute zin als in percentage van de overheidsbegroting een grotere afdeling voor internationale handel heeft dan de Solomon Eilanden. Dit kan voortkomen uit het gegeven dat Vanuatu meer internationaal handelsbeleid heeft moeten maken dan de Solomon Eilanden, omdat het pas na de oprichting van de WHO is toegetreden als lid. Dat Kiribati geen specifieke afdeling voor internationale

handel kent, lijkt te impliceren dat internationale handel binnen het takenpakket van de overheid geen prioriteit heeft, hetgeen overeenkomt met de eerder besproken verwachtingen voortkomende uit de economische kenmerken van Kiribati.

Tabel 8: Budget van de ministeries van Buitenlandse Zaken en de afdelingen voor internationale handel van de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati in 2018

Land	Absoluut budget Buitenlandse Zaken ^a	Relatief budget Buitenlandse Zaken ten opzichte overheidsbegroting	Absoluut budget afdeling Internationale Handel ^h	Relatief budget afdeling Internationale Handel ten opzichte overheidsbegroting ^l
Solomon Eilanden	3,79 miljoen USD ^b	0,75% ^e	128838 USD ⁱ	0,03%
Vanuatu	1,45 miljoen USD ^c	0,35% ^f	2415413 USD ^j	0,59%
Kiribati	2,20 miljoen USD ^d	1,44% ^g	Geen afdeling ^k	-

^aBudgetten van de ministeries van Buitenlandse Zaken in 2018. Wegens verschillende munteenheden omgerekend naar USD. ^bBudget voor *Ministry of Foreign Affairs and External Trade* in 2018 à 29,39 miljoen SBD (Solomons Island Ministry of Finance and Treasury, 2017, p. 173) omgerekend naar USD met de wisselkoers van 1 januari 2018 toen gold 1 SBD = 0,1288 USD (Exchange Rates, 2020).

^cBudget voor *Ministry of Foreign Affairs, International Cooperation & External Trades* in 2018 à 152479200 VUV (Government of the Republic of Vanuatu, 2017, p. 21) omgerekend naar USD met de wisselkoers van 1 januari 2018 toen gold 1 VUV = 0,0095 USD (Exchange Rates, 2020). ^dBudget voor *Ministry of Foreign Affairs* in 2018 à 2823494 AUD omgerekend naar USD met de wisselkoers van 1 januari 2018 toen gold 1 AUD = 0,7796 USD (Exchange Rates, 2020).

^eBudget ministerie Buitenlandse Zaken als percentage van de totale uitgaven op de nationale overheidsbegroting in 2018 à 3930 miljoen SBD (Solomons Island Ministry of Finance and Treasury, 2017, p. 13). ^fBudget ministerie van Buitenlandse Zaken als percentage van de totale uitgaven op de nationale overheidsbegroting in 2018 à 43079289042 VUV (Government of the Republic of Vanuatu, 2017, p. 67).

^gBudget ministerie van Buitenlandse Zaken als percentage van de totale uitgaven op de nationale overheidsbegroting in 2018 à 195690354 AUD (Kiribati Government, 2017, p. 7). ^hBudgetten van de afdelingen voor internationale handel op de ministeries van Buitenlandse Zaken in 2018. Wegens verschillende munteenheden omgerekend naar USD. ⁱBudget voor *External Trade Department* in 2018 à 1000296 SBD (Solomons Island Ministry of Finance and Treasury, 2017, p. 78), omgerekend naar USD met de wisselkoers van 1 januari 2018 toen gold 1 SBD = 0,1288 USD (Exchange Rates, 2020).

^jBudget voor *External Trade Negotiation and Development*-afdeling in 2018 à 254253962 VAV (Government of the Republic of Vanuatu, 2017, p. 63) omgerekend naar USD met de wisselkoers van 1 januari 2018 toen gold 1 VUV = 0,0095 USD (Exchange Rates, 2020). ^kKiribati heeft geen aparte afdeling voor internationale handel (Kiribati Government, 2017). ^lBudget van de afdelingen voor

internationale handel als percentage van de totale uitgaven op de nationale overheidsbegroting in 2018. Op dezelfde wijze berekend als beschreven bij voetnoten e en f.

De beperkingen van overheids capaciteit en de gevolgen die dat heeft voor complexe WHO-onderhandelingen wordt ook door staten zelf erkend: de overheid van Vanuatu was zich bij het verzoek tot lidmaatschap al bewust van de complexe procedure die zou volgen en vroeg de *Council of Ministers*, het hoogste bestuursorgaan van de WHO, om coulance bij diens toetredingsonderhandelingen, omdat Vanuatu haar middelen voor de onderhandelingen beperkt achtte (World Trade Organization, 1995). Uiteindelijk voerde Vanuatu de als zeer complex omschreven onderhandelingen met een staf van vijf ambtenaren, waardoor er geen mogelijkheden waren om de impact van gemaakte afspraken op de economie en maatschappij te testen (Grynberg & Joy, 2000, p. 686). Dat de impact van vergaande afspraken niet onderzocht kan worden, is een praktisch voorbeeld dat erop duidt dat de overheids capaciteit van Pacifische staten te beperkt is om succesvolle WHO-onderhandelingen te voeren.

Ook binnen de WHO is het gebrek aan overheids capaciteit en *human resources* een probleem. Drie van de zes Pacifische WHO-leden (vijf kleine staten in Appendix 1 plus Papua Nieuw Guinea) hebben geen eigen vertegenwoordiging bij de WHO en zijn aangewezen op de gezamenlijke vertegenwoordiging van het Pacific Island Forum. Ambassadeur Falemaka (zie: Appendix 2) omschrijft de capaciteitsbeperkingen van Pacifische staten als volgt:

“I mean for the big WTO members¹ at least they would have a trade department now, because they have learned over the years and built up their capacity, but for some of the none WTO members, some of their trade division consists of one person or two people, you know, that have to do all of those international trade issues. So they have very very small capacities and even have very small knowledge on what to negotiate and how to negotiate.”

Hoewel een precieze vergelijking in overheids capaciteit op financiële capaciteit na lastig te maken is, bevestigen de bovenstaande bronnen dat de beperkte overheids capaciteit van kleine staten zowel het lid worden als het lidmaatschap van

¹ Uit Appendix 2 blijkt dat Falemaka met ‘big WTO members’ doelt op de relatief grote WHO-leden onder kleine Pacifische staten. Ze doelt dus niet op grote WHO-leden in het algemeen.

de WHO zelf bemoeilijken. Waar in het theoretisch kader verondersteld werd dat internationale organisaties een gelijk speelveld voor kleine staten creëren, lijkt de praktijk in de WHO te zijn dat de beperkte overheids capaciteit van kleine Pacifische staten ervoor zorgt dat deze staten een relatief nadeel kennen ten opzichte van andere WHO-leden, hetgeen het functioneren in de WHO lastig maakt voor deze Pacifische kleine staten.

Conclusie

In dit onderzoek is geprobeerd om de hoge variëteit in WHO-lidmaatschap onder Pacifische kleine staten te verklaren. Daartoe zijn verschillende verwachtingen over de invloed van de economische structuur van een Pacifische staat op het WHO-lidmaatschap getest en is de invloed van overheids capaciteit van een Pacifische staat op het WHO-lidmaatschap onderzocht.

De verwachting dat bestaande WHO-leden een groter belang hebben bij het lidmaatschap van een staat met een relatief grote afzetmarkt en dat het WHO-lidmaatschap van staten met een relatief grote afzetmarkt daarmee waarschijnlijk is, wordt bevestigd wanneer de omvang van de economieën van de elf Pacifische kleine staten wordt vergeleken. De Pacifische kleine staten met relatief de grootste economieën, zijn eveneens WHO-lid.

Het onderzoek naar de overwegingen tot WHO-toetreding van de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati laat zien dat deze staten te maken hebben met een kosten-batenanalyse tussen de voordelen van deelname aan het vrijhandelssysteem van de WHO enerzijds en anderzijds verregaande economische regels en organisatorische beperkingen die kleine staten zien bij toetreding tot de WHO. De analyse van de economieën van de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati laat zien dat het lidmaatschap van de WHO geen duidelijke invloed heeft op de BBP-stijging in deze kleine staten. Dit is in tegenspraak met de theoretische verwachting dat vrijhandel voor kleine staten noodzakelijk is om economische groei te verwezenlijken en nuanceert de veronderstelde baten in de kosten-batenanalyse die een kleine Pacifische staat maakt over WHO-lidmaatschap.

Bovendien is de economische structuur in de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati nader geanalyseerd. Er is gedeeltelijk steun gevonden voor de verwachting dat de

mate waarin een staat voldoet aan het MIRAB-model van invloed is op het WHO-lidmaatschap. Voor de indicatoren *remittances* en omvang van de overheidssector kan dat verband niet worden waargenomen, maar Kiribati is als niet WHO-lid aanzienlijk meer afhankelijk van ontwikkelingshulp dan de WHO-leden Vanuatu en de Solomon Eilanden. Deze grote mate van afhankelijkheid van ontwikkelingshulp leidt ertoe dat de economie van Kiribati naar verwachting minder afhankelijk is van vrijhandel dan de economieën van de Solomon Eilanden en Vanuatu, hetgeen het WHO-lidmaatschap minder nuttig maakt. In de vergelijking lijkt er dus een verband tussen de hoeveelheid ontwikkelingshulp die een staat ontvangt en het WHO-lidmaatschap. Daarnaast is onderzocht of de diversiteit van de export van de drie casussen invloed heeft op het WHO-lidmaatschap van deze staten. Geen van de drie onderzochte staten kent een diverse export en leunt op een beperkt aantal exportmarkten en exportproducten. Kiribati heeft met betrekking tot de diversiteit in producten echter een nog minder diverse export dan de WHO-leden Vanuatu en de Solomon Eilanden. Er lijkt dus lichte steun voor die verwachting. Een verband tussen de diversiteit in exportpartners en WHO-lidmaatschap kon niet worden vastgesteld. Als laatste economische indicator is gekeken naar de overheidsinkomsten uit handelsbelastingen, waarvan verwacht werd dat een grotere afhankelijkheid leidt tot een kleinere kans op WHO-lidmaatschap, omdat kleine staten bij toetreding hun import- en exportheffingen moeten beperken. De analyse laat inderdaad zien dat Kiribati (geen lid) en de Solomon-Eilanden (wel lid, maar zonder toetredingsonderhandelingen) in veel grotere mate afhankelijk zijn van deze handelsbelastingen voor de financiering van hun overheidsbegroting dan Vanuatu (lid na toetredingsonderhandelingen).

Bij het testen van de overheids capaciteit van de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati kon geen duidelijk verschil in capaciteit worden vastgesteld, voornamelijk doordat de kwaliteit van de verantwoordelijke overheidsdiensten zich lastig laat meten. De analyse van alle drie de casussen leverde echter wel het universele beeld op dat kleine Pacifische staten zich door een beperkte overheids capaciteit moeilijk kunnen handhaven in de WHO en dat in het bijzonder toetredingsonderhandelingen complex zijn voor deze kleine staten. Dat staten uit andere regio's dan Oceanië eerder en vaker lid werden dan Pacifische staten, zijn dus geen van elkaar losstaande vaststellingen. Omdat oprichtende leden geen veeleisende

toetredingsonderhandelingen hoefden te voeren en dus ook geen restricties voor hun handelsbeleid kregen opgelegd, was het WHO-lidmaatschap voor deze oprichtende staten veel voordeliger, omdat de kosten in de kosten-batenanalyse in grote mate beperkt waren. Nu nog lid worden is voor een toetredende kleine staat buitengewoon complex en maakt het onwaarschijnlijker dat een kleine staat toetreedt. Deze bevinding heeft een belangrijke maatschappelijke implicatie voor de WHO: als de WHO het lidmaatschap van kleine staten van belang acht, dan dient het de aanmeldingsprocedure te herzien en aanzienlijk minder complex te maken.

De vergelijkende analyse tussen de Solomon Eilanden, Vanuatu en Kiribati is breder toepasbaar op overige Pacifische staten die geen lid zijn van de WHO, omdat deze staten qua economische kenmerken grotendeels overeenkomen met de drie onderzochte casussen. De bevindingen omtrent de overheids capaciteit lijken toepasbaar op alle kleine staten, zowel op staten die wel als op staten die geen lid zijn van de WHO. Wel is meer onderzoek nodig om het verschil in overheids capaciteit beter te operationaliseren en verschillen tussen staten bloot te leggen. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de vraag hoe kleine staten hun beperkte middelen gericht in kunnen zetten en hoe deze staten eventueel extern van hulp voorzien kunnen worden. Wat betreft de economische structuur kan vervolgonderzoek kijken naar de invloed van WHO-regelgeving op de belangrijkste Pacifische exportsectoren. Bovendien zijn de economische consequenties van de geografische versplintering van deze eilandstaten in dit onderzoek onderbelicht gebleven.

Concluderend hebben sommige aspecten van de economische structuur van een kleine Pacifische staat invloed op het WHO-lidmaatschap van die staat. Een grotere invloed heeft de mate waarin een kleine Pacifische staat in staat is om zich een weg te banen door complexe WHO-onderhandelingen. Daarbij wordt de variëteit in WHO-lidmaatschap voornamelijk bepaald door het moment van toetreding: door complexe toetredingsonderhandelingen, die te complex zijn voor de beperkte overheids capaciteit van Pacifische kleine staten, lijken de meeste van deze Pacifische staten de boot definitief gemist te hebben toen zij bij de oprichting van de WHO niet direct voor toetreding kozen.

Bibliografie

- Amelung, T. (1990). Explaining regionalization of trade in Asia Pacific: A transaction cost approach. *Kiel Working Paper No. 423*. Kiel: Institut für Weltwirtschaft (IfW).
- Armstrong, H. W., & Read, R. (2002). The phantom of liberty: economic growth and the vulnerability of small states. *Journal of International Development, 14*(4), 435-458.
- Armstrong, H. W., & Read, R. (2003). The determinants of economic growth in small states. *The Round Table* (368), 99-124.
- Bertram, G. (2006). Introduction: the MIRAB model in the twenty-first century. *Asia Pacific Viewpoint, 47*(1), 1-13.
- Bertram, I., & Watters, R. (1985). The MIRAB economy in South Pacific microstates. *Pacific Viewpoint, 26*(3), 497-519.
- Briguglio, L. (1995). Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities. *World Development, 23*(9), 1615-1632.
- Central Bank of Solomon Islands. (2019). *Gross Domestic Product (GDP) by Economic Activity - Current and Constant Price Value (SI\$ million) & Growth Rates*. Honiara: Central Bank of Solomon Islands. Opgeroepen op 25 mei, 2020.
- Central Bank of Solomon Islands. (2020). *Balance of payment statistics 2006-2019*. Honiara: Central Bank of Solomon Islands. Opgeroepen op 25 mei, 2020, van <http://www.cbsi.com.sb/statistics/monetary-statistics/balance-of-payment/>.
- Checkel, T. J. (1998). Review: The constructivist turn in international relations theory. *World Politics, 50*(2), 324-348.
- Corbett, J., & Connell, J. (2015). All the world is a stage: global governance, human resources, and the 'problem' of smallness. *The Pacific Review, 28*(3), 435-459.
- Corbett, J., Yi-chong, X., & Weller, P. (2019). Norm entrepreneurship and diffusion 'from below' in international organisations: How the competent performance of vulnerability generates benefits for small states. *Review of International Studies, 45*(4), 647-668.
- Drahos, P. (2003). When the weak bargain with the strong: negotiations in the World Trade Organization. *International Negotiation, 8*(1), 79-109.
- Easterly, W., & Kraay, A. (2000). Small states, small problems? Income, growth, and volatility in small states. *World Development, 28*(11), 2013-2027.
- Exchange Rates. (2020, 29 mei). *Australian Dollar Exchange Rates for 01/01/2018 (1 January 2018)*. Opgehaald van Exchange Rates: https://www.exchangerates.org.uk/historical/AUD/01_01_2018.

- Exchange Rates. (2020, 29 mei). *Solomon Islands Dollar Exchange Rates for 01/01/2018 (1 January 2018)*. Opgehaald van Exchange Rates: https://www.exchangerates.org.uk/historical/SBD/01_01_2018.
- Exchange Rates. (2020, 25 mei). *Vanuatu Vatu Exchange Rates for 01/01/2018 (1 January 2018)*. Opgeroepen op 25 mei, 2020, van https://www.exchangerates.org.uk/historical/VUV/01_01_2018.
- Freedom House. (2020, 3 april). *Countries and Territories*. Opgeroepen op 3 april, 2020, van Freedom House: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.
- Gibson, J. (2007). Is remoteness a cause of slow growth in the Pacific?: a spatial-econometric analysis. *Pacific Economic Bulletin*, 22(3), 83-101.
- Government of the Republic of Vanuatu. (2017). *Budget 2018*. Port Vila: Government of the Republic of Vanuatu.
- Grynberg, R., & Joy, R. M. (2000). The accession of Vanuatu to the WTO - lessons for the multilateral trading system. *Journal of World Trade*, 34(6), 159-173.
- International Monetary Fund. (2011). *IMF Country Report No. 11/113*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2019). *Kiribati 2018 consultation – press release; staff report; and statement by the executive director for Kiribati*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2011). *Kiribati: statistical appendix*.: International Monetary Fund.
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kelsey, J. (2005). World trade and small nations in the South Pacific region. *The Kansas Journal of Law & Public Policy*, 14(2), 247-306.
- Kiribati Government. (2017). *2018 budget*. Tarawa: Kiribati Government. Opgehaald van <http://www.mfed.gov.ki/sites/default/files/Government%20of%20Kiribati%202018%20Budget%20-%20Consolidated%20Budget%20Book.pdf>.
- Kose, A. M., & Prasad, E. S. (2002). Thinking Big - How can small states hold their own in an increasingly globalized economy? *Finance & Development*, 39(4).
- Lewis, W. A. (1955). *The theory of economic growth*. Londen: Allen & Unwin.
- Long, T. (2017). Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power. *International Studies Review*, 185-205.
- McCann, D. (2001). Small states in globalizing markets: the end of national economic sovereignty? *New York University Journal of International Law and Politics*, 34, 281-297.

- Mitchell, A. D., & Wallis, J. (2010). Pacific pause: the rethoric of special & differential treatment, the reality of WTO accession. *Wisconsin International Law Journal*, 27(4), 663-706.
- Neumann, I. B., & Gstöhl, S. (2006). Introduction lilliputians in gulliver's world? In C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl, & J. Beyer, *Small States in International Relations* (pp. 3-36). Seattle: University of Washington Press.
- Panke, D. (2012). Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), 313-328.
- Prasad, N. (2012). Small but smart: small states in the global system. In A. F. Cooper, & T. M. Shaw, *The diplomacies of small states between vulnerability and resilience* (pp. 41-65). Londen: Palgrave Macmillan.
- Reserve Bank of Vanuatu. (2019). *Overview of resource mobilization in Vanuatu*. Port Vila: Reserve Bank of Vanuatu. Opgeroepen op 25 mei, 2020, van https://www.unescap.org/sites/default/files/Session%202.2_Joylin%20W%20Bisiwei.pdf.
- Reus-Smit, C., & Snidal, D. (2008). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, T. (1979). *States and social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solomons Island Ministry of Finance and Treasury. (2017). *Solomon Islands budget 2018 - budget strategy and outlook*. Honiara: Solomons Island Ministry of Finance and Treasury. Opgehaald van http://www.mof.gov.sb/Libraries/2018_Budget_Books/2018_Volume_1.sflb.ashx.
- The Commonwealth. (2020, april 17). *Member Countries*. Opgeroepen op 17 april, 2020, van The Commonwealth: <https://thecommonwealth.org/member-countries>.
- The Observatory of Economic Complexity. (2020, 15 mei). *Kiribati*. Opgeroepen op 15 mei, 2020, van OEC: <https://oec.world/en/profile/country/kir/>.
- The Observatory of Economic Complexity. (2020, 13 mei). *Solomon Islands*. Opgeroepen op 13 mei, 2020, van OEC: <https://oec.world/en/profile/country/slb/>.
- The Observatory of Economic Complexity. (2020, 13 mei). *Vanuatu*. Opgeroepen op 13 mei, 2020, van OEC: <https://oec.world/en/profile/country/vut/>.
- United Nations. (2020, 3 april). *Member States*. Opgeroepen op 3 april, 2020, van United Nations: <https://www.un.org/en/member-states/>.
- United Nations committee for development policy. (2018). *List of least developed countries (as of December 2018)*. New York City: United Nations committee for development policy. Opgehaald van

https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2017). *Classification of countries by region, income group and subregion of the world*. New York City: United Nations. Opgehaald van https://web.archive.org/web/20181111202501/https://esa.un.org/unpd/wpp/General/Files/Definition_of_Regions.pdf.

United Nations Population Division Department of Economic and Social Affairs. (2019). *World Population Prospects 2019*. New York City: United Nations.

World Bank. (2020, 25 mei). *GDP (current US\$)*. Opgeroepen op 25 mei, 2020, van World Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

World Bank. (2020, 25 mei). *Net official development assistance and official aid received (current US\$)*. Opgeroepen op 25 mei, 2020, van <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD>.

World Bank. (2020, 17 april). *The World Bank in Small States*. Opgeroepen op 17 april, 2020, van World Bank: <https://www.worldbank.org/en/country/smallstates/overview>.

World Trade Organization. (1994). *Agreement establishing the World Trade Organization*. Marrakesh: World Trade Organization. Opgehaald van https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf.

World Trade Organization. (1995). *Minutes of meeting held in the centre William Rappard on 11 July 1995*. Washington D.C.: World Trade Organization.

World Trade Organization. (2020, 30 mei). *Completion of working party mandate*. Opgeroepen op 30 mei, 2020, van World Trade Organization: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/cbt_course_e/c4s7p1_e.htm.

World Trade Organization. (2020, 3 april). *Members and observers*. Opgeroepen op 3 april, 2020, van World Trade Organization: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.

World Trade Organization. (2020, 4 april). *What we do*. Opgeroepen op 4 april, 2020, van World Trade Organization: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm.

World Trade Organization. (2020, 24 mei). *What we stand for*. Opgeroepen op 24 mei, 2020, van World Trade Organization: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_stand_for_e.htm.

World Trade Organization. (2020, 13 april). *Who we are*. Opgeroepen op 13 april, 2020, van World Trade Organization: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm.

World Trade Organization. (2020, 13 april). *Whose WTO is it anyway?* Opgeroepen op 13 april, 2020, van World Trade Organization: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org1_e.htm.

Worldbank. (2020, 17 april). *Worldbank Data*. Opgeroepen op 17 april, 2020, van Worldbank: <https://data.worldbank.org/>.

Appendix 1: Kleine staten en lidmaatschap van de WHO

Tabel 8: VN-leden met minder dan 1,5 miljoen inwoners en het WHO-lidmaatschap

Land ^a	VN-regio ^b	Lid van de WHO ^c	Lid sinds ^d
Comoren	Afrika	Waarnemer	Waarnemer
Djibouti	Afrika	Ja	1995
Equatoriaal Guinee	Afrika	Waarnemer	Waarnemer
Eswatini (Swaziland)	Afrika	Ja	1995
Kaapverdië	Afrika	Ja	2008
Mauritius	Afrika	Ja	1995
Sao Tomé and Príncipe	Afrika	Waarnemer	Waarnemer
Seychellen	Afrika	Ja	2015
Bhutan	Azië	Waarnemer	Waarnemer
Brunei	Azië	Ja	1995
Cyprus	Azië	Ja	1995
Oost Timor	Azië	Nee	n.v.t.
Andorra	Europa	Nee	n.v.t.
Estland	Europa	Ja	1999
IJsland	Europa	Ja	1995
Liechtenstein	Europa	Ja	1995
Luxemburg	Europa	Ja	1995
Malta	Europa	Ja	1995
Monaco	Europa	Nee	n.v.t.
Montenegro	Europa	Ja	2012
San Marino	Europa	Nee	n.v.t.
Antigua en Barbuda	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Bahamas	Latijns-Amerika en de Cariben	Waarnemer	Waarnemer
Barbados	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Belize	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Dominica	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Grenada	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Guyana	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Malediven	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Saint Kitts and Nevis	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1996
Saint Lucia	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Saint Vincent and the Grenadines	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995

Suriname	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Trinidad en Tobago	Latijns-Amerika en de Cariben	Ja	1995
Fiji	Oceanië	Ja	1996
Kiribati	Oceanië	Nee	n.v.t.
Marshall Eilanden	Oceanië	Nee	n.v.t.
Micronesië	Oceanië	Nee	n.v.t.
Nauru	Oceanië	Nee	n.v.t.
Palau	Oceanië	Nee	n.v.t.
Samoa	Oceanië	Ja	2012
Solomon Eilanden	Oceanië	Ja	1996
Tonga	Oceanië	Ja	2007
Tuvalu	Oceanië	Nee	n.v.t.
Vanuatu	Oceanië	Ja	2012

^aLidstaten van de Verenigde Naties met minder dan 1,5 miljoen inwoners (United Nations, 2020).

^bGeografische indeling door de Verenigde Naties (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2017, pp. 1-5) s. ^cLidmaatschap van de WHO (World Trade Organization, 2020). ^d Jaar van toetreding tot de WHO (World Trade Organization, 2020). Tabel gesorteerd op regio ten behoeve van Tabel 1 en Tabel 2.

Appendix 2: Interview met de Permanente Vertegenwoordiger van het Pacific Island Forum Secretariat bij de Wereld Handelsorganisatie in Geneve, ambassadeur Mere Falemaka

Het semi-gestructureerde interview is opgezet aan de hand van de volgende vragen:

General:

- To what extent is the World Trade Organization important for small Pacific island states?
 - o If important: why is only 45,5% of the Pacific countries a member of the WTO? What are the reasons for the majority of states, not to become a member?
 - o If not important: why is still 45,5% of the Pacific countries a member of the WTO? What are the reasons for those states to become a member?
 - o If partly important / important for some states: what declares the difference in importance of the WTO for different states?
- Do Pacific island states face specific challenges when taking part in international trade?
 - o If yes: do you have examples?
- To what extent has the introduction of the Work Program on Small Economies that is mentioned in the Doha Declaration lead to a change in the way the WTO approaches small Pacific states? In what way is the *special and differential treatment* helpful?
- To what extent is it hard for small Pacific island states to complete admission negotiations to the WTO? Are their specific problems they face?
 - o If there are problems: to what extent does the cooperation in the Pacific Islands Forum and the joint delegation solve those problems?
 - o If there are no problems: why is there a joint delegation in the form of the Pacific Islands Forum?
- To what extent is it hard for small Pacific island states to function as a member in the WTO? Are their specific problems they face?
 - o If this is hard: to what extent does the cooperation in the Pacific Islands Forum and joint delegation solve those problems?
 - o If it is not hard: why is there a joint delegation in the form of the Pacific Islands Forum?

Solomon Islands (member since 1996):

- The Solomon Islands became a WTO-member just after the founding of the WTO. To what extent is the membership important for the Solomon Islands?
- Why did they become a WTO member relatively soon after the founding of the WTO?

Vanuatu (member since 2012):

- Vanuatu suspended its admission process in 2001, resumed it in 2008 to finally become a member in 2012. What changed between 2001 and 2012?
- Does Vanuatu have other profits from the WTO than the Solomon Islands?
- Does Vanuatu face the same problems in the WTO as the Solomon Islands?

Kiribati (not a member):

- What is, in your view, the reason that Kiribati is not a member of the WTO?
- Do you expect that Kiribati will become a WTO-member in the future? Why?

Final general question:

- Given the fact that the Solomon Islands and Vanuatu are a WTO-member and Kiribati is not: in what way do the Solomon Islands and Vanuatu differ from Kiribati?

Het interview heeft via Skype plaatsgevonden op 13 mei 2020 tussen 13.30 en 14.20 (CEST). Een opname van het interview is opgeslagen en op aanvraag beschikbaar.

I = Interviewer

A = de ambassadeur

Het gesprek is gestart met een voorstelrondje, een korte bespreking van de COVID 19-situatie en het feit dat de landen die de ambassadeur vertegenwoordigt nu juist voordeel hebben van hun afgelegenheid, in tegenstelling tot de normale situatie waarin dat een beperking is. Vervolgens heb ik expliciet toestemming gevraagd voor het maken van opnames en heeft het interview als volgt plaatsgevonden:

I: The research I am currently doing is about the participation of small Pacific States in the WTO and I am focussing on the cases of the Solomon Islands, Vanuatu and Kiribati. If that is fine for you, I will start with five general questions followed by a few questions about those three cases I study more intensively. After that I will finish with one more general question. Is that fine for you?

A: You were interrupted just in the middle of when you were speaking. What were the three countries?

I: The Solomon Islands, Vanuatu and Kiribati, which is not a member of the WTO.

A: Okay.

I: Just to start in a broader perspective. To what extent is the WTO important for small Pacific island states?

A: Yes, thank you. And in this position that I hold, I am the Permanent Representative of the Pacific island countries to the WTO and so I represent the common interest of the Pacific members. We have six out of the fourteen countries, six are WTO members. The rest are not, but they are also affected by the WTO-rules in different ways. So I work in this office, we have three Pacific resident missions here in Geneva, out of the six members. We have three resident missions and we have three countries that are non-residents. They don't have any representation in the WTO. So we work in between our members, the six members, between the ones that are here and the ones that are in capitals to build common positions and to have a common voice on the issues that have priority to us in the WTO. So, your first question is: why is the WTO important for the Pacific countries?

I: Yes.

A: Yes, I mean my first question is, is to ask the question: what if there was no WTO? There would be the law of the jungle. Every country will put up its trade barriers and trade tariffs as they want. And so for us, the WTO represents an important anchor in the multilateral trading system. First of all, because it is about liberalization of markets so through that, you know particularly if we are exporting, the developed countries would liberalize their markets and we are able to export our goods into those markets. So it's an important mechanism in that regard. And secondly, just the very fact that the WTO is a system of multilateralism that there are rules that we want to exercise, certain rights, it has rights and obligations. No country should be taking action as and when they want, because this creates uncertainty, particularly for small members like us. If we wake up tomorrow and Australia raises its tariffs on, let's say, coconut oil from the Pacific countries, to 30 percent, we lose that market. We'll not be able to export to Australia. So it creates certainty. The WTO creates certainty for small members like us that don't have the bargaining strength to negotiate with the big members. Even bilaterally we don't have the bargaining strength. So, to us the WTO will always stress the importance of the multilateral trading system to us for those very real reasons. It's a rules-based system that provides certainty and that provides transparency and predictability for trade of small islands like us.

I: Okay, I think I see the advantages. But if the WTO is important for small Pacific island states, what do you think is the explanation that only 45 percent of the Pacific countries is a member of the WTO and what are the reasons that the majority of Pacific states are not a member of the WTO?

A: It comes down to the national policies of the different governments in the Pacific. Because for the six that are members of the WTO, they have prioritized trade as one of their key policy instruments for delivering economic growth, to their economies. It is part of their national development strategies that national trade policies play a key role to deliver on national economic growth. And so for small countries like us. If we are going to prioritize international trade, our markets are very small. We are only, collectively, apart from Papua New Guinea which is about 9 million people, the rest of the 13 Pacific island countries are only about 2 million or so. So our markets

individually are very small. We cannot rely on small markets like us to generate the economic growth that we need. So we need to look out. We need to depend on markets outside our own countries and this is why we need the WTO to help to keep those markets open.

I: And more specifically: can you imagine reasons that smaller countries, such as Kiribati, but around half of the Pacific states isn't a member, that they do not become a member? Do you have any suggestions?

A: Yes, of course. I mean for the Pacific countries, as you know, it is like the European Union, members are at different stages of development. Some are more advantaged than others, you know eastern Europe is a little less. So it's the same with us in the Pacific region. Some of the bigger countries are more advanced. They are more sophisticated in their private sector with the private sector engaging internationally, but for many of our small countries, we have only one or two products we export. When you look at Kiribati, it is just fish. I mean, what else can you make in Kiribati? If you have been to Kiribati, and I would encourage you to go to Kiribati one day, because the UN secretary general went there, but if to go to Kiribati, you have to go to my country, which is Fiji, and then you can go to Kiribati. That alone is one difficulty: transportation within the region. So for us it are the limitations post by our own nature. We have very limited national resources. Fish is probably the only resource we have in common and it's probably the only resource that binds us and we have only a few products. You know Kiribati, the only thing they probably can sell is fish. And then the WTO on the other hand, acceding to the WTO is not cheap, it is not free. I mean, you have to bind your trade policies, you have to bind your tariffs. So countries will have to weigh up the costs of revenue loss from reducing those tariffs against the benefits of exporting this one product or two in order to become a member of the WTO. And members are in different stages as I said. And they're thinking through these things. How do we justify being a member of the WTO? When we have to bind or tariff policies including our custom duties and so forth and the use of instruments, trade policy instruments: the use of subsidies to support our industries for access to only one product, our two products or three. So I think that that is the main question that confronts them.

I: That makes it a lot more clear for me. Thank you for that answer. In another way, just in general, do Pacific island states face specific challenges when taking part in international trade? And if so, could you describe those challenges?

A: So your question is about taking part in international trade not about taking part in international trade negotiations in the WTO?

I: No, I'll come to the negotiations later. First the trade in general.

A: Trade generally, okay. Yes I mean, as I eluded too, we face a lot of challenges. In fact, we call ourselves when we started this round in Doha in 2001, the Pacific group along with the Caribbean countries, island states, all of us are island states and in the Ocean commission island countries, we established a group of small vulnerable economies in the WTO. To draw attention to the fact that we are small, that we need certain flexibilities in the WTO-rules. Because in the WTO-rules, there is no definition

of who is a developed country and who is a developing country. The only exception are the LDC's (*Authors note: LDC's means Least Developed Countries*) which is based on the UN list of LDC's from New York that is recognized in the WTO. But developing countries, I mean the rules in the WTO are designed for developed and they take more ambitious commitments than the other camp, which is the developing countries, who take less ambitious as the developed and then the LDC's virtually have no obligations to implement anything, but they have the benefit of the whole world trading system. So, we are not LDC's, I mean, some of us are like Vanuatu and the Solomon Islands so they are in that category, but they are graduating soon and I will talk about that too as one of the challenges. But for other small island countries, many fall into this category of developing countries, and in the WTO there is no differentiation among the developing countries. So the same rules that apply to China and that applies to India, the big developing countries, to Brazil, to South Africa, it are the same rules that apply to little states like us. And you can imagine that the disparity that we have, we simply cannot compete on an even playing field with these big developing countries, because we are in the same camp. So the rules that are designed for them do not suit us. So we need, we have always been drawing attention to the fact that we need flexibilities. And flexibilities for what? Flexibilities because we are high cost nations and these high costs come from our isolation for one thing. Our geographical, the fact that we are so far away from the major markets and that inflates the costs to us of the transportation costs that needs to go to Australia, New Zealand and others. The fact that we are geographically fragmented. The fact that Fiji has 300 islands. You know, we are not one consolidated island our one consolidated country. We are a group, the Fiji islands consist of 300 islands, 100 are inhabited. Vanuatu consists of 80 islands and the Solomon Islands is another group of how many islands. So the costs of developing our trade on those little islands will take them to the main centres and then go on to Australia or New Zealand. All these adds to the costs, the fact that we are fragmented. And the third thing that stamps from our own geographical, our own economic structure is because of our smallness. The fact that we have small populations, it means high labour costs. The fact we cannot exploit economies of scale, meaning we cannot mass produce things, because we just don't have the capacity to do so. We also don't have access to the technology that's needed and so forth. So these are very basic challenges that we face regarding participation in international trade. And that being said though, I mean, the good thing about the WTO is that it is about rules, trade rules not only relating to merchandise trade. It also has rules relating to services trade. So it's about tourism, and that's one of our main sectors. Apart from fisheries and so forth. Our manufacturing is very very miniscule. I mean, the only thing that we produce is canned tuna and a few, you know, furnishing things, but otherwise tourism is one of our main industries. And again this Covid-project and the economic crisis of 2008 and others have shown that even in that sector, we are vulnerable. Because with Covid, everybody closes their borders, there are no flights, no tourists come. So there is a massive loss in tourism, a massive loss in economic generated from tourism and so forth. A loss of employment. So that's one of the vulnerable sectors that we have and one of the challenges that we face, relating to international trade.

I: Clear. Okay: to what extent, do you think, has the introduction of the Work Program on Small Economies that is mentioned in the Doha Declaration lead to a change in the way the WTO approaches small Pacific states? In what way is the *special and differential treatment* helpful?

A: Yes, this is, I should say, an ongoing contentious debate in the WTO. This issue of how we can meet the expectations of paragraph 35 of the Doha Declaration, which is about small economies. Which is trying to address the situations for us. And this is, the difficulty of pushing for flexibilities for small countries like us is that some developing countries do not want differentiation amongst developing countries for the simple reason that, you know, they will not get the special and differential treatment that all of us want. If we are going to focus WTO-rules for certain groups, then it will weaken the S&D (*Authors note: S&D is an abbreviation of Special and Differential Treatment*) that is granted to the other big developing countries like China and India and others. So this is where we are trapped. It is really this opposition from developing countries that don't want this differentiation and also from the developed countries point of view, they are also pushing the line that no developing countries now need to be differentiated. We cannot continue to call China a developing country or treat China in the WTO as a developing country. They have industrialized themselves and so has South Africa and so has Brazil and Russia and they need to be graduated out of the developing countries. So this is the contentious debate that's going on in the WTO right now on whether to differentiate developing countries and how to differentiate them. On what criteria should they be differentiated? It has been post by China and others in the WTO, but the US and others are leading this push for differentiation in the WTO. So we are caught in this trap, in the middle, small countries like us. But just to answer your question, it seems that, since the Doha Declaration no tangible outcome has been secured for small vulnerable economies like us. Simply because of this standoff between these developing countries: the big developing countries and the developed countries on this issue of differentiation that has increased in recent years.

I: Okay, that's clear as well. Then I would like to briefly zoom in, in the two final general questions before we get into the three countries, on the way negotiations work in the WTO for small states. Because, to what extent is it hard for small Pacific island states to complete admission negotiations into the WTO? And are there specific problems they face as small Pacific island states?

A: Accession to the WTO is, as I said, not free. And it's a very complex negotiation. It takes years and years of coming to Geneva and negotiate your accession package. Which basically, you know, acceding to the WTO now is not as simple as acceding to the WTO before. Before, the WTO was established in 1995, the rules were different before 1995. At this time, in the WTO, you have to negotiate your way in. Before 1995 three Pacific members acceded: Fiji, Papua New Guinea and the Solomon Islands. So they acceded under the old rules, which simply required us to wright a letter to the WTO, because we were part of the UK, you know, we were the colonies of those countries that were members of the WTO so we simply expressed our interest to accede. And we tell them 'this is what we are going to bind our tariffs on'. Simple, no negotiations. This WTO accession rules under article 12 are different.

Countries will have to negotiate their way into the WTO and this will apply to Pacific countries who want to accede now. Which basically means, that they would have to negotiate a package of WTO concessions that would be acceptable to other WTO members. And the more the members, the more complex the demands come from them. So they will have to have a concession package which includes a concession on goods trade, on services, on trade commitment, on all of the major WTO agreements, on agriculture. They will have that concessions and they will have to be acceptable to all WTO-members. That would require consensus. And the challenge is, in the WTO there is no rule on the accession process. It's subject to the whims of the negotiation parties. So if China comes today and asks you to lower your tariff to 5 percent, the UK comes tomorrow and says 'low it even further to 3 percent or 2 percent', you know, there is no limit of what members can demand from acceding members. This is the unfairness of this system. There is no rule in the accession process. And this is why it's going to be a challenge for small Pacific countries who don't know how to negotiate and also for the very few exports that they have, you know. I mean, they are not exporting 100 products or even 50 or even 20. You know, for the few products, is it worth tying your policy in the WTO? I mean, for the benefit of the WTO and I think, this is the issue.

I: If we look more into the administration capacity. Of course, smaller states have smaller governments. Do you see, and I don't want to suggest anything, but I am just curious: do you think that that might be problematic as well when starting accession negotiations with the WTO?

A: Yes, basically many of our governments are small and the capacities are small. In some of those small island countries, I mean for the big WTO members at least they would have a trade department now, because they have learned over the years and built up their capacity, but for some of the non-WTO members, some of them their trade division consists of one person or two people, you know, that have to do all of those international trade issues. So they have very very small capacities and even have very small knowledge on what to negotiate and how to negotiate. So one of the roles of my office, the Pacific Islands Forum Secretariat, is to provide technical assistance to them to analyse the costs and benefits of accession to the WTO and then they decide on the basis of that analysis. They decide, we are not going to them whether they accede or not, we just help them by doing a study and tell them 'this are the costs and this are the benefits, you decide'. And once they have made the decision, then we can help them with the negotiating process, provide the technical assistance, technical support to help them with the negotiating process, the accession negotiations.

I: Okay, could you please, because we have seen of course that there are some problems for those smaller states, could you describe a bit more how the cooperation in the Pacific Island Forum and the joint delegation you have, solve those problems? Could you please elaborate a bit more on that?

A: Sorry. How? On What?

I: Well on how the joint delegation in the Pacific Island Forum, where you are the head of as the Permanent Representative, how that cooperation can solve these problems or solve them partly? Do you understand?

A: Yes, thank you. Yes, on WTO issues we are the main technical advisor. This office provides the main technical advice to the Pacific countries on WTO issues. So one of the strengths of this office is, if countries wish to interstudy an accession, they come to us, we'll help them with this study, which I said: analyse the costs and benefits. And then, once they agreed to go through the admission process, we will also help them with that technical assistance if they need it. And then the other WTO members, Pacific WTO members, will encourage them to participate in the working party sessions of the negotiations so that they provide the input to try to moderate the demands that come from the developed countries. So that's how we can work together to assist with the accession process if they do need that.

I: Okay, then we have discussed the admission now. The final general question I'd like to ask is, if we look into the situation that countries are already a member of the WTO: To what extent is it hard for small Pacific island states to function as a member in the WTO? Are their specific problems they face when they are a member?

A: Yes, definitely. Being a member is not so simple as we think. You know, you compare, there are two Pacific missions here that are one man persons. Just the ambassador and a secretary. They don't have, and they have negotiations that are taking place at the technical level where they have experts that are coming in to negotiate and then there is a second level of ambassadors when they negotiate. So, you know, capacity is a serious problem for Pacific countries, engaging in the WTO. And it is not only one negotiation that we are focussing on. I mean, we are negotiating across a range of issues. Negotiations in agriculture, negotiations on fishery subsidies which is very important to our region, negotiations on the issue of development, S&D and so forth. So it's a range of negotiations and we simply, even if we had two people here, it is still going to be really challenging to cover all the WTO negotiations that are going on. So what we have done, here in the Pacific region, with this office, which is a regional office, we backstop them. When they cannot attend this meetings, we attend it for them and we provide briefing notes to them to report on 'this is what is discussed, this is what you have to decide and this are the implications of what this will mean and so you decide what you want to do and let us know so that we can fit it in into the WTO negotiations when we attend'.

I: Do I summarize it correctly if I would state that the Pacific Island Forum reduces the costs of being a member of the WTO for your member states? Is that a correct summary?

A: Yes, probably not financially, but in other ways. In sort of giving them briefings and advise on this different issues and it's not, they are not easy, you know they are very complex issues. So in that way we provide that technical assistance on how to respond to the negotiations in the WTO. And we have been doing that, in fact what we do is, coordinate and analyse the issues, try to develop common positions for our members to take in the WTO. Prepare a joint statement for the Pacific group and this is delivered in the WTO to defend our interest or to push our interest. So we have

those, I mean this are some of the areas where cooperation is working among ourselves. Because we are small, we have limited capacity, we cannot address all the issues in the WTO, but we can identify where we have common issues and common priorities and have a voice in the WTO through our common statements.

I: Okay, clear. That were the general questions. If you don't mind, I would like to proceed with the questions about the three cases. I think that, in total, that will take another ten minutes. Is that fine for you? I think we are done at 14.15.

A: Sorry, what?

I: I think that, for the questions about the Solomon Islands, Vanuatu and Kiribati, we need 10 minutes in total. Is that fine for you if we are done in 10 minutes?

A: Yes, yes, I am just looking at the time. Yes, that's okay.

I: Great and just interrupt me if it takes too long. A short question about the Solomon Islands: because they are a member since 1996, just after the founding of the WTO. To what extent is the membership important for the Solomon Islands specifically?

A: Yes, I mean, I believe that because the Solomon Islands is one of our biggest tuna producers, it exports tuna to the European Union and around the world and so at the time of the, yes, one of the biggest to the Solomon Islands as a result of the WTO is first of all, as a LDC it acceded without obligations. I mean, it doesn't need to lower its tariffs apart from what it offers during its accession process. But in return, I think what it gets is just the security and certainty that the global trading system offers to the Solomon Islands as a LDC. That it has recall to the WTO dispute settlement mechanism, that it can, you know, if there is a trade dispute between the Solomon islands and one of the WTO members, that it has the mechanism in the WTO that it can use to do that. We haven't found a case yet where the Solomon Islands ask, but I think, you know, that the benefits in terms of much of the trade is more of creating an environment, an international environment that provides certainty and predictability for its trade with its major trading partners. Yeah.

I: Do you have an explanation for why they became a member so soon, so relatively soon, after the founding of the WTO?

A: Okay, that would be the same the same explanation as for why Fiji and Papua New Guinea all joined at the same time before the WTO came in. We all joined during the GATT, it was still the GATT. Because we all knew that the new rules in the WTO-agreement that was coming into force in 1995 would change and that countries who are going to join after the WTO is in place will have to negotiate their way in. That was the main reason why the Solomon Island, Papua New Guinea and Fiji wanted to join at that time, because of the change in the accession rules.

I: Okay, that's clear as well. Then, I suggest to go to Vanuatu, which is a member since 2012. Vanuatu also started the admission process just after the founding of the WTO, but ended its admission in 2001, resumed it in 2008 to finally become a member in 2012. Do you know what changed between 2001 and 2012?

A: Yes, I mean, I think that Vanuatu had a bit of a challenge in its accession package, because we were worried about certain implications its accession package had on the economy of Vanuatu. So, that's why we delayed the accession in Doha in 2011. They were supposed to accede in Doha. And yes, they acceded finally in 2012, he?

I: Yes

A: In 2001 in Doha, yes. In 2012 they acceded finally, having reviewed their accession package and there were other WTO members that were acceding, whose accession packages were much more significant, more comprehensive so they decided to accede. And also at that time, Vanuatu in 2012 was reforming its own national trade policy to reorient their trade towards export and also to supply the tourism industry and so forth. And therefore they wanted to make sure they have a predictable system for its exports, now it was reforming its trade policy. So that was one of the main reasons.

I: And if we compare Vanuatu with the Solomon Islands. Do you think that Vanuatu has other profits from the WTO or other problems inside the WTO than the Solomon Islands or are they functioning more or less the same inside the WTO?

A: Yes, I mean both countries are LDC's in the WTO. So, for a start, they don't have any obligations to do anything in the WTO. They are not even required to reduce any tariff in every round like apart from what they have in their accession package. So, to them the benefits are the same in that regard. But, I think that both of them have also as a result of the WTO started to continue the reforms that they started during the accession process to make sure that their trade reforms are supportive of the global trading system and are pursuing a policy that enables them to benefit from the global trading system, building their trade capacities, helping product sector to export more and all of those things. So there are quite a lot of benefits and for LDC's, especially for Vanuatu and the Solomons, because they are WTO members, they also have access to the certain facilities in the WTO: technical assistance, capacity building provided by the WTO or trade facilitation for instance to improve their facilitation at the border and lower the transaction costs of their border procedures and so forth. And other trade capacity building processes even including on the trade reforms that they're doing so that are some of the benefits for both of them. I think Vanuatu is taking advantage of it much more, because it is much more active, they are more organized and they are much more active. At the same time also because, and I think that's driven by the fact that is coming up to graduation sooner than the Solomon Islands, Vanuatu is graduating from LDC status at the end of this year. So it wants to access all the technical assistance that it can get as a LDC from the WTO for now, before this LDC-status goes out. And one of the facilities that has helped Vanuatu greatly is the enhanced integrated framework for LDC's, which is a financing facility that's a trade capacity building in the LDC's. The Solomon Islands is not as aggressive as Vanuatu in terms of accessing all this assistance, but it's doing well in terms of its trade with the EU on canned tuna, because its exporting under the everything but arms agreement with the EU, which provides duty free, [...] free exports from LDC's, so you know, they are also trying to reform, but it is much slower

then Vanuatu, I guess because it still has a few years to land before its LDC status runs out in 2024.

I: Okay, that's all clear. I have a few questions to finish with about Kiribati, which is a member of your organization, the Pacific Island Forum, but not of the WTO. What is, in your view, the reason that Kiribati is not a member of the WTO?

A: I mean, it goes back to that answer I gave you earlier on why 45 percent of members, you know, why a majority of members are not members of the WTO. I mean, it would be the same, because they are all in different stages of development. Some more vulnerable than others, because of the limitations by their own land sizes, the size of their countries. And if you go to Kiribati, you'll understand. I mean, you don't have anybody to tell you. You just land on the airport and you know completely why it's not a member of the WTO. And also because, so, because the only exports they have is fish. And even because of the limits on the number of exports and the fact that the cost of joining the WTO is high in the fact that you have to tie your policy space down to get the benefits of the world trading system. So I think that cost-benefit needs to be done and probably it just doesn't justify yes the benefit of exporting one thing and get yourself tied, and you tie up your policy space.

I: Do you expect that Kiribati will become a member?

A: Well, we did get some information informally that Kiribati was thinking of becoming an observer first, applying for observer in the WTO, but that was back in 2015, but we have not seen anything formally from Kiribati. But if they do, we would support whatever they want to do. And if they don't have a presence here in Geneva, if they can't establish a mission right away, then we would be the office that where they would be going through to help them with engaging in the WTO and, you know, getting brief notes to them. But there is one thing that is in particular interest to Kiribati in this WTO negotiations, it's on fishery subsidies. Kiribati has the largest fishing ground of all of the Pacific countries. It has the largest fishing ground. A fishing ground the same as the size of Europe and so it's very rich in fishery resources. And so, you think we want Kiribati to join as soon as they can, but, you know, the costs and benefits of engaging and also when you do become a member of the WTO, you have to think about establishing a mission, putting people there. And all those things are costly for small island states like us.

I: Okay, that makes it a lot more clear. Thank you for your information about the work of your organization and also about the position of small states in the WTO. Thank you for your time today.

De resterende 3 minuten en 42 seconden zijn een afronding van het gesprek zonder inhoudelijke relevantie en derhalve niet getranscribeerd.

Appendix 3: Interview met twee medewerkers van de WHO

Dit interview heeft plaatsgevonden met twee medewerkers van de WHO, waarvan de één zich bezig houdt met handelsbeleid en de andere met staten met kleine economieën. Op verzoek van de geïnterviewden worden hun namen en de precieze afdeling waar zij werken niet vermeld. De afkortingen in het transcript zijn dan ook willekeurig en niet terug te leiden naar een specifieke afdeling.

Het semigestructureerde interview is opgezet aan de hand van de volgende vragen:

General:

- To what extent is it important for the World Trade Organization that small Pacific states become a member of the WTO
 - o If important: why is that important for the WTO?
 - o If important: does the WTO try to convince potential member states to become a member?
- Do small Pacific states face specific challenges when they want to accede to the WTO?
 - o Is there a big difference in the accession process for members who acceded to the WTO at its founding or those states who want to become a member now?
 - o Acceding states have to negotiate on a large range of topics. Pacific island states often have just a few export sectors. Why do they have to negotiate on all different topics?
- Do small Pacific states face specific challenges when they are member of the WTO?
 - o Are small Pacific states able to promote their interests in the WTO?
- Not all small Pacific island states depend to the same extent on the trade of goods and services for their income-part balance of payment. Do you think the WTO-membership is valuable for all Pacific island states?
- What are the consequences of the Work Program on Small Economies that is mentioned in the Doha Declaration for the relationship between the WTO and small economy states?
 - o The distinction between developing and developed country is made on discretion of a state itself. As for example Vanuatu is graduating out of the Least Developed Countries (LDC)-category this year, it is in the same category as for example China, India, Brazil and Russia. Would the WTO become more attractive if there would be more different stages of development?

Het interview heeft via Zoom plaatsgevonden op 28 mei 2020 tussen 11.00 en 11.40 (CEST). Een geluidsopname van het interview is opgeslagen en op aanvraag beschikbaar.

I = Interviewer

WHO1 = één van de twee WHO-medewerkers

WHO2 = de andere van de twee WHO-medewerkers

In de eerste minuten van het interview is het wachten op WHO1 en worden afspraken gemaakt over het noemen van namen in dit onderzoek. Deze afspraken worden na afloop van het interview in aanwezigheid van beide geïnterviewden bevestigd. Bovendien wordt geïntroduceerd bij welke afdelingen WHO1 en WHO2 werken. Na ongeveer 3 minuten start het daadwerkelijke interview.

I: We need around 20 minutes I guess. I am doing research on the high variation of WTO-membership for smaller Pacific states, because almost small states are WTO-members, except for the Pacific region where only around 45 percent of the states is member of the WTO. And perhaps you can decide who is the appropriate person to answer the specific question. So, if you don't mind, I'll start with some general questions. Because: if we look to the broadest picture: to what extent do you think is it important for the World Trade Organization that small Pacific states become a member of the WTO? Does the WTO have an interest in that?

WHO1: Well, the WTO has a goal of achieving universality of membership. And it's an unstated goal, but it is something that we do work for. So, in that sense, it would be in the interest of the WTO to have these Pacific members also join. The accessions are handled by a specific division within the WTO, called the Accessions Division and they have done quite a lot of outreach to Pacific countries and explored their situation and the possibilities of them to join.

I: What are the reasons for that interest? The small Pacific states have real small economies, but they also have a vote of the same value as the larger states in the WTO. So, could you give some more background information about that interest of having those small economies being part of the WTO?

WHO1: As I said, the main interest is just about achieving universality of members. The WTO is there for the purpose of helping the members to use trade to achieve their economic growth objectives and their developmental objectives. So, you know, it is, we, it is not like they will bring us something. They won't bring something to the organization, but in general the overall of the organization is to achieve the universality of membership.

I: I don't know, and I don't want to suggest anything, but might there be a discrepancy between the member states who are loving relative voice in for example the Council of Ministers and the aim of the WTO to create universality by having as

many members as possible or are the current member states and the WTO as an organization on the same line?

WHO1: The members share the overall view that we should work towards universality of membership. There is no issue of members thinking about vote delusion or anything like that. It is, you know, that is not a consideration.

I: Alright. Well, if we see that it is important for the WTO that smaller states and small Pacific states become a member, does the WTO try to convince potential member states to become a member? Is there specific policy in trying to activate those smaller island states in becoming a member?

WHO1: As I said, we do some outreach. But we do not actively try to convince them to become members. So, I mean, we do some outreach, but basically it is, I would describe it like: here is the WTO, this is what we do, this is how you could be benefitted, but no, we don't necessarily go into the details of what would be their benefit. But, you know, a general aspect of belonging to a multilateral trading system, that is also a rules-based system, so, and then, we are basically saying: 'here we are, and now it's up to you if you want to join and if you want to join, this is what you need to do'. So, that's basically the approach towards that, but we are not out there cajoling you know, non-members to just become part of the WTO. You know, it's the WTO it's you know, it's mostly member driven but, you know, in that sense for these countries, they should be the ones who are craving, because of trying to become members, we just facilitate the process, but we don't try.

WHO2: Generally the problem is from their point of view. The process to the WTO is very long and for some of those countries even costly in terms of measures that they have to adopt in order to be part of the organization and some of them say: 'what is the point for me to go through all those bureaucratic steps if really WTO-rules don't benefit me that much, because of the size of my economy'.

I: Okay, I think that's something we need to look into a bit more. So, if you don't mind, let's elaborate a bit more on that accession process. Because, can you describe perhaps, mister *WHO2*, the specific challenges that small states face if they try to accede to the WTO?

WHO2: Well, the thing is that in order to start an accession process you have to, there is a group, you form a group with experts from the WTO-members and the member that wants to join. And the thing is basically, the members, the acceding members, have to put all of their trade regulations and rules at the same level as the rest of the members of the WTO. So for some of the small countries that is very, very, difficult. You have to have certain limits to your trade, limitations I mean, you can only have so much tariffs, you can only have, you cannot limit imports and exports and, well, for some of these countries those things are very costly. They cannot do that immediately, so it's a whole reform.

WHO1: I mean it's a process first of making sure that your decision is conforming to the WTO. Now, that might be easier in certain areas and more difficult in other areas. I mean, for example, on regulations concerning trade in goods, normally that's not so difficult in itself, but the thing about the WTO is that, it's a whole package of

agreements, you cannot pick and choose what obligations you are able to comply with. You're signing of the whole thing, so for example, what may be difficult for many developing countries is that, you know, there are requirements of resembled in intellectual property, to have a functioning intellectual property system, so that, they may not have one, and they may need one in place in order to join the WTO. Now, there's the process of, as I said, of conformity of regulations and legislation and then there is the other process of market access negotiations. So, in that sense, the requirement for the members is that they would have to bind their tariffs. And, what does it mean to bind a tariff? What it means is that a member commits not to increase its tariff to a level that's called the bound rate. Okay? So, it may be that, for example, that they can impose, that they can have a tariff then their WTO-commitment, but it cannot in any case be higher, unless you take special measures so that it won't be higher. And those are often complicated to adopt, so we are talking about (*onverstaanbaar*)-measures or anti-dumping measures so that would allow to go beyond your bound rate.

I: I think that's an interesting point, because the especially Pacific small island states often have a very limited number of export sectors. They are mostly active in one or two. Why is it important that they negotiate on all different topics?

WO2: Well, the requirements for them to negotiate on all different topics, is because they all face demands from the other members. I mean, you hit upon what is normally the main issue for Pacific countries in terms that not only are they very limited in what they export, but they are also very limited in the markets that they export to. So, you know, most Pacific countries will be exporting their products to nearby countries, Australia, New Zealand and Japan as well and some to the US or maybe France in terms or you know, exports from Tahiti. So, yeah, so the crux of the question for the Pacific countries whether it's worth it to go through the trouble of making commitments at the multilateral level that would bind their flexibility in policies that they can adopt or whether it's more better for them and actually easier for them to negotiate bilateral trade agreements with their main partners.

I: And if we change the perspective: why is it important for the WTO or for its members that those states, those small states with really limited export sectors, that they negotiate on all different topics. Why is it, from the perspective of the WTO and its members, important?

WTO1: Because, everybody has to do it that way. Because, I mean, they will receive, they can negotiate flexibilities, but you need to negotiate on all topics. You see, the WTO-rules are, as I said, a single package, so you need, you have to basically make commitments in all areas. That includes also for example trading services. I mean, there are some commitments that would be more optional and that's what we call the plurilateral agreements, for example commitments on government recruitment that would be those that they do not necessarily have to sign, but the others, I mean, like intellectual property, services, trade facilitation, all of those are part of the single package or single *onverstaanbaar* of the WTO.

WTO2: I think one thing you should look into, is if you can talk to someone particularly from Vanuatu and get their perspective on this whole question on whether

it's worth it for developing countries, for Pacific countries, to be part of the WTO. Vanuatu, they had a very, well not complicated process, but they completed their accession process.

I: Yes, I spoke already to the ambassador that represents Vanuatu, so research has also been done on that, but thank you for the recommendation. That's why I am particularly interested in the WTO-perspective, because I am trying to match those different views. So, and that's the last question about the accession-process, why is it important for the WTO that there is a one size fits all measurement and why is it not possible to make exceptions? Do you know the reason behind?

WHO1: Well that's a demand from the members. That's the way it is, if you want to join the club, you have to accept all the rules. Basically there cannot be dispose membership, all members need to be treated the same. So, if you want to be a member, you need to go through the same process all the other members went through. As I said, you can negotiate flexibilities. You know, there are things that you can negotiate, but for the most part, yeah, you will need to adopt all the rules.

WHO2: And any rate, you will have to negotiate. You cannot say: I don't want to look at this agreement, I won't negotiate there. You will have to, you may get some flexibilities, but you will have to negotiate.

I: Because, if we look for example into the case of Vanuatu: the first time they went through the negotiation process was in 2001 and in that expert group the United States was taking part and they demanded lower tariffs on products, where they didn't have a specific interest, because they had a trade relation with Vanuatu of less than 1 million USD, just really marginal. Scholars concluded that the United States wanted to set a general understanding so that new acceding countries would apply to the same measures. Do you see that often: that there are just general demands from the expert groups that are the same for all countries?

WHO 1: Yes, I think your question goes to: 'what is the price to pay for joining the WTO?'. And whether the price is reasonable and fair to the countries joining and you know, there has been quite a lot of research done and also quite a lot of concerns expressed about, you know, the fact that several acceding countries, who are acceding members, are being, well, their demands have been made from their accession process that may go beyond even what some current members have. And, as I said, that can happen and that may be the case, but, you know, this is a process of negotiation and that means that the others need to accept them. So yeah, it is and it is also, although accession is a lonely process, in many times you don't have many allies in terms of being supported during your accession. I mean, there is the general feeling that other developing countries, I mean particularly in the region, other Pacific countries would be supportive or even, you know, be defensive of other countries in the region, who may be joining.

I: Just very short: if we look into the situation of when smaller states are part of the WTO, perhaps it is also a question for WHO 2, are smaller states able to promote their interests inside the WTO? Can they have the same benefits as larger states when they are already acceded?

WHO2: Well, that depends of course on what they are negotiation for. But there is a program on small and vulnerable economies. And that's not too much more than anything else then a sort of a think thanks. SVE's can come and bring the topic that they want to be discussed and we have panellist, the experts on the issues. We bring people from capitals to discuss this in dedicated sessions in the committee of trading development. The last thing we discusses were trade costs. And of course, the Pacific states, raised all those problems where we talked about: they are mono-exporting countries, they have high trade costs because of the distances and then, from the discussions: the SVE-group themselves made a document with conclusions that they make and they can make recommendations to their own governments on how to improve their own national situation, based on these considerations. It is not a negotiating group as such. For that, the small economies negotiate on their own in agriculture and in fisheries and of course they can forward their interests in all those fora, in all those negotiations and they do it sometimes. They are quite vocal about it. Sometimes they form groups: inside the SVE's you have an organization of Caribbean states for example. The Pacific group, sometimes they also, Vanuatu or Tuvalu or someone speaks on behalf of all of them.

I: Yes, they have a shared ambassador as well. I think an interesting topic as well is that those LDC's receive extra support of the WTO as well in capacity building ways. But for example: Vanuatu is graduating out of the LDC-category this year and will be in the same category as for example China, India, Brazil and Russia. Would it be helpful if there would be more WTO support for countries that are graduating out of the LDC-category?

WO2: I think, I'll let *WO1* answer that one.

I: Okay.

WO1: Yeah, I mean. I don't know if you've seen, but we just recently published a paper on LDC graduation, so have look at that and see what is the support that we have provided to graduating countries. Now, in terms of the rules, there is not that much room for placing flexibility in terms of continuing the developing, the LDC-type of flexibilities that they enjoyed. But, as I said in some other areas there is some possibility to provide some transition periods or to extent their LDC-treatment for a certain number of years so there is no such a shocking graduation. Another thing is, I mean, as *WO2* was saying, we have this work program and yes we the LDC's have been quite effective as a group in terms of making their interests known and heard in the WTO. And in the context of negotiations, particularly in the negotiations on, I mean, non-agricultural market access, and agriculture, *onverstaanbaar*-associations were ongoing and well it has been a while since those texts, draft texts, were negotiated, the small economies were able to obtain quite a specific treatment for their situation in the context of those two negotiations. Now, the, I mean, that shows what they are able to obtain, unfortunately since, both in the area of market access in agriculture and the area of non-agricultural market access in general where they had the most of the special treatment that was curing small economies, in those areas it never came to any harvest, so that's a little bit frustrating program that the SVE's had to face, but as *WO2* said, they are quite active and I think that, you know, we always

present them as an example of how working together in that coalition allows the countries to pass their own interests.

I: I think that makes it quite clear as you already answered many of the questions in the answers until now. If you have time, there is still one point I want to address, that you both might be able to answer, so if you have time for that and we have touched it briefly already, but just to elaborate a bit more on that: because not all small Pacific island states depend to the same extent on trade in goods and services for their income-part of their balance of payment. They often rely on remittances and so on. Do you think that the specific economic structure of a Pacific state determines whether the WTO-membership might be in their interest? Or do you think the WTO-membership is in general a good thing to help with the development of those states?

WO2: I think that's hard to say. That depends on each country. They know what the WTO is about. They know what they can have if they are members, they have an idea about that and it's up to them to decide if they want to join. As I said, some of them have said that they are so small that the WTO-rules do practically nothing for them.

I: The question is quite hard to ask, because I don't want to suggest anything, but many academic literature states that Pacific small states do not all rely so much on free trade in goods and services as for example the Caribbean small states or small economies in Africa, because they are so remote and often rely on a labour force that is working in, for example, New Zealand. So I am curious, WO2, if you look into those developing economies, do you see a big difference in the economic structure and the way states profit from the WTO?

WO2: Yeah of course, I mean, for example the Caribbean countries are a lot more integrated with Latin American trade than the Pacific countries could be with, I don't know, Australia, New Zealand I guess. So probably, there would be more benefit to the Caribbean that could benefit more and be more integrated and therefore it uses more of the WTO-roadbook.

WO1: I think belonging to the WTO is like an insurance-policy. It's an insurance-policy that you may take for situations where things go badly for you. I mean, we talked about the fact that small economies in the Pacific have very few exports and you know, the main problem here is that if for example one of those exports is hit by some kind of non-tariff barrier then that really has a huge impact on the whole economy of the country and again Vanuatu is an example, but I mean, I don't know if you are familiar with this situation that they went through in terms of their exports of kava.

I: Yes

WO1: Well they have, you know, they had a very important niche-market for exports of kava or kava based products into the market of Germany and all over southern Germany, and Germany took an SPS-measure and basically that made imports of kava into Germany completely, well, it wiped out all their exports. They basically closed the market. Now, at that time, Vanuatu was not at all a WTO-member, but you know, when something like this happens, there is the possibility of using the WTO

dispute settlement system to try to preserve that market access that you may have lost through some TBT-measures.

Het gesprek wordt afgesloten. Daarin worden afspraken met WO1 en WO2 gemaakt over het publiceren van hun namen. Daarin wordt afgesproken dat zij omschreven zullen worden als medewerkers van de WHO, waarbij in de inleiding hun globale expertisegebied genoemd kan worden.