



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.10.2008
KOM(2008)654 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

EU, Afrika og Kina: Hen imod tresidet dialog og samarbejde

{SEK(2008)2641}

(forelagt af Kommissionen)

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

EU, Afrika og Kina: Hen imod tresidet dialog og samarbejde

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	EU-initiativet til tresidet samarbejde	5
2.1.	Retningslinjer for tresidet samarbejde	5
2.2.	Konkrete mål med tresidet samarbejde	5
2.3.	Udviklingspolitisk dialog og udviklingspartnerskab	6
3.	Konklusioner	8

1. INDLEDNING

Ved begyndelsen af det 21. århundrede frembyder den nye geopolitiske situation både udfordringer og muligheder for de forskellige aktører. Det gælder i særlig grad for Afrika, som står på tærsklen til en ny æra. Afrika fremstår som et kontinent, der er blevet mere demokratisk og dynamisk, og som i højere grad søger at udnytte de muligheder, som globaliseringen frembyder.

Oprettelsen af Den Afrikanske Union (AU), den større rolle, der spilles af Afrikas regionale økonomiske fællesskaber (REC), de afrikanske programmer for økonomisk udvikling (NEPAD - New Partnership for Africa's Development) og for demokratisk regeringsførelse (the African Peer Review Mechanism) samt den Afrikanske Unions strategiske plan for 2004-2007 har markeret en radikal ændring af den opfattelse, Afrika har haft af sig selv, og af forholdet til kontinentets eksterne partnere. Det afrikanske kontinent er nu besluttet på at markere sig internationalt og begynder at blive aktivt i forbindelse med globale spørgsmål som fødevarer-sikkerhed, energi og klimaændringer og skiftende økonomiske vilkår.

Afrika har oprettet et netværk af partnerskaber, der indebærer, at Afrika tager et større ansvar for egen udvikling og søger at finde afrikanske løsninger på afrikanske problemer. Samtidigt er der fornyet interesse i det afrikanske kontinent på grund af dets strategiske betydning inden for økonomi, sikkerhed og politik. Dette frembyder reelle og velkomne muligheder for Afrikas udvikling og kamp mod fattigdom.

Den Europæiske Union og Kina har begge haft langvarige partnerskaber med afrikanske lande. EU og Kina er henholdsvis den vigtigste og tredjevigtigste handelspartner for og investor i Afrika, og de har i de senere år begge ledsaget Afrikas udvikling med større strategiændringer.

Afrika og EU har etableret et nyt og omfattende partnerskab, der blev indgået på Afrika-EU-topmødet i Lissabon i december 2007¹. I den fælles Afrika-EU-strategi og den første handlingsplan under denne strategi, som blev vedtaget i Lissabon, blev der fastlagt fælles udfordringer, fælles interesser og konkrete sektorbaserede partnerskaber med det formål at bekæmpe fattigdom, nå millenniumudviklingsmålene og fremme sikkerhed, menneskerettigheder, demokratisk regeringsførelse, bæredygtig udvikling, regional integration og integration i verdensøkonomien. EU, som samlet set er den største bidragsyder med hensyn til officiel udviklingsbistand (ODA), har i tråd med disse mål og principper besluttet at øge sin bistand, navnlig til Afrika, og at gøre den mere effektiv². EU har desuden forpligtet sig til at tilpasse sin Afrika-politik til AU's prioriteter ("ejerskab"). Ubunden gavebistand og lavtforrentede lån er de vigtigste finansieringsredskaber.

Kina har siden 1990'erne været tilbage som en international stormagt og har udbygget sine forbindelser med Afrika yderligere. Samhandelen mellem Kina og Afrika er siden 2000 øget meget markant, hvilket også gælder for de kinesiske investeringer i Afrika, og Kina tilbyder afrikanske lande øget udviklingssamarbejde. Dette omfatter også Kinas egne erfaringer med

¹ Yderligere oplysninger: http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/December/eu-au/AU_EU.htm.

² I sin meddelelse "EU som global udviklingspartner" foreslår Kommissionen en række foranstaltninger, der skal tilskynde medlemsstaterne til at øge bistandens omfang og effektivitet, og foreslår områder, hvor EU-politikkerne kan koordineres bedre.

fattigdomsbekæmpelse. Kina præsenterede den nye strategi over for Afrika i 2006 i en hvidbog om landets Afrika-politik, hvori der fokuseres på fremme af fred og stabilitet, udvikling og fælles velstand³. Kinas officielle udviklingspolitik er at fortsætte samarbejdet med fokus på suverænitæt, solidaritet, fred og udvikling og ikke-indblanding i interne anliggender samt gensidigt udbytte som de grundlæggende principper. Handel, investering, nøglefærdige infrastrukturprojekter og uddannelse i Kina (stipendier) er de områder, hvor der oftest ydes støtte, hovedsagelig gennem låne- og naturalieforanstaltninger⁴.

På Beijing-topmødet i november 2006 indgik Kina og Afrika et nyt strategisk partnerskab inden for rammerne af forummet om samarbejde mellem Kina og Afrika (FOCAC⁵). Mange iagttagere af denne proces bemærkede i den forbindelse, at der var mange fælles mål og interesser i forbindelse med indsatsen for at fremme væksten i den afrikanske økonomi og dens integrering i verdensøkonomien og for at virkeliggøre millenniumudviklingsmålene, forebygge konflikt og opretholde freden.

Desuden har både EU og Kina en klar, fælles interesse i at fremme en stabil og bæredygtig udvikling i Afrika. Det er et forhold, som er blevet konstateret af EU og Kina: På det tiende topmøde mellem Kina og EU, som blev afholdt i Beijing den 28. november 2007, udtrykte EU's og Kinas ledere ønske om mere praktisk samarbejde mellem de to parter gennem deres eksisterende samarbejds mekanismer med Afrika med henblik på at bidrage til fred, stabilitet og bæredygtig udvikling i Afrika på lige vilkår og til fælles gavn. De to parter enedes om at fortsætte deres dialog om afrikanske anliggender og aktivt undersøge, på hvilke måder og ad hvilke kanaler Kina, EU og Afrika kan samarbejde på passende områder.

Inden for rammerne af den fælles Afrika-EU-strategi ses der positivt på bidrag fra andre partnere, og man er også åben over for samarbejde med tredjelande om partnerskabets fælles mål. Disse erklæringer udgør derfor en oplagt mulighed for en strategisk kobling og gensidig styrkelse af EU's partnerskaber med både Afrika og Kina.

Spørgsmålet er, om EU, Afrika og Kina kan gøre mere for at styrke deres politiske dialog og samarbejde gennem tresidet samarbejde⁶, som supplerer de bilaterale partnerskaber⁷. I denne meddelelse slås der til lyd for, at vi med udgangspunkt i konsensus gradvist opstiller en dagsorden for tresidet samarbejde med både vores afrikanske og kinesiske partnere på en række områder, hvor synergieffekten og de gensidige fordele er størst.

³ Folkerepublikken Kinas udenrigsministerium (2006) "China's African Policy", januar 2006.

⁴ Det er vanskeligt at bestemme de nøjagtige beløb, eftersom regnskabsmetoderne er meget forskellige, og Kina endnu ikke offentliggør bistandsstatistikker. Ud over centralregeringens programmer er der et stort antal provinsaktører og virksomheder, som er i færd med at knytte stadigt mere tætte og komplekse forbindelser med Afrika.

⁵ Forummet om samarbejdet mellem Kina og Afrika (FOCAC) blev åbnet ved en ministerkonference i Beijing i 2000. Det tredje FOCAC blev afholdt på topplan i Beijing den 3.-5. november 2006. Yderligere oplysninger: <http://english.focacsummit.org/>.

⁶ I overensstemmelse med artikel 19b i Accra-handlingsplanen, som tilskynder til tresidet samarbejde.

⁷ De mere generelle virkninger af Kinas stadigt stærkere position blev behandlet i meddelelsen fra 2006 om EU-Kina: "Tættere partnerskab, større ansvar". Nærværende meddelelse fokuserer specifikt på EU's strategi over for de udviklingsmuligheder og de udfordringer, der profilerer sig i Afrika, nu hvor Kina fremstår som en central udviklingspartner for Afrika.

2. EU-INITIATIVET TIL TRESIDET SAMARBEJDE

Kommissionen foreslår, at Afrika, Kina og EU arbejder sammen på en fleksibel og pragmatisk måde og afgrænser en række områder, der er velegnede til tresidet samarbejde, og om muligt, kobler dette samarbejde sammen med eksisterende forpligtelser i multilaterale forummer, navnlig FN. Der bør anvendes en gradvis tilgang.

2.1. Retningslinjer for tresidet samarbejde

- **Pragmatisk og gradvis tilgang:** Praktisk samarbejde i marken, som kan fokusere på konkrete projekter og sektorer. En sådan resultatorienteret strategi vil bidrage til formulering af fælles mål.
- **Fælles tilgang:** Det praktiske samarbejde vil blive gennemført med fuld inddragelse af og i fuld forståelse med interesserede afrikanske partnere (på landeniveau eller på regionalt niveau).
- **Effektiv bistand:** Den foreslåede tilgang tager sigte på a) at undgå overlappning af indsats, b) at sikre tættere koordinering af EU's og Kinas aktiviteter på landeniveau omkring afrikanske landes udviklingsstrategier og lette udveksling af erfaringer, herunder Kinas egne udviklingserfaringer og bedste praksis og c) at bidrage til forbedret bistandseffektivitet og udveksling af erfaringer, herunder om betydningen af officiel udviklingsbistand og direkte udenlandske investeringer samt andre ressourcer.

Det tresidede samarbejde vil bidrage til at styrke det delte ansvar for global regeringsførelse og udvikling.

2.2. Konkrete mål med tresidet samarbejde

Det foreslås, at det tresidede samarbejde i første fase fokuserer på følgende sektorer, som er af central betydning for Afrikas stabilitet og udvikling, og hvor det tresidede samarbejde forventes at have den største merværdi.

- (1) **Fred og sikkerhed i Afrika:** Fred og sikkerhed er nødvendige forudsætninger for udvikling. Det er derfor i Afrikas, EU's og Kinas interesse at samarbejde for at fremme stabilitet og velstand i afrikanske lande og økonomier og at samarbejde med AU og i FN med Kina for at styrke udviklingen af den afrikanske freds- og sikkerhedsarkitektur og bistå AU med fredsbevarende indsats, kapacitetsopbygning og uddannelse.
- (2) **Støtte til afrikansk infrastruktur:** Infrastruktur er en helt afgørende forudsætning for udvikling, handel og investering: fastlæggelse af fælles strategier og øget synergi mellem Afrika, EU og Kina vil bidrage til at opfylde Afrikas enorme infrastrukturbehov og nå fælles mål; fremme af tresidet samarbejde om etablering af økonomisk overkommelig og bæredygtig infrastruktur i Afrika, der kan lette sammenkobling og regional integrering og forbedre vilkårene for bæredygtig udvikling og økonomisk vækst (multimodale transportkorridorer, telekommunikation, energi, herunder vedvarende energi, sektorstrategier). Infrastrukturkonsortiet for Afrika bør være et omdrejningspunkt, hvor Afrika, EU og Kina sammen med andre lande og internationale organisationer koordinerer aktiviteter og udveksler erfaringer. Koordinering vedrørende prioriteter, der er opstillet af Afrika

(kortsigtet handlingsplan (STAP) og NEPAD-faciliteten til infrastrukturprojektforberedelse (NEPAD-IPPF) fra 2003) kunne også fremmes inden for rammerne af EU-Afrika-partnerskabet vedrørende infrastruktur.

- (3) **Bæredygtig forvaltning af miljø og naturressourcer** er afgørende for vedvarende vækst, bekæmpelse af klimaændringer og for de fælles handelsinteresser. Tressidet samarbejde i tilknytning til initiativer som f.eks. gennemsigtighedsinitiativet for udvindingindustrien (EITI), retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT) og Kimberley-processen kunne gøre det muligt for de afrikanske lande at forbedre den lokale evne til at forvalte ressourcer, handel og konkurrence på en åben og gennemsigtig måde med henblik på i størst muligt omfang at øge bæredygtige investeringer og udvikling i sektorer som f. eks. skovbrug, vedvarende energi, energieffektivitet, affaldsforvaltning, fiskeri og minedrift. På grund af betydningen af, at der især i de lande, som er mest sårbare over for klimaændringer, opbygges en langsigtet national tilpasningsdygtig kapacitet foreslår Kommissionen at undersøge muligheden for at indgå i et samarbejde med Kommissionen for Den Afrikanske Union og Kina med henblik på kapacitetsopbygning vedrørende klimaændringer og vedvarende energi, eventuelt omfattende teknologioverførsel og øget investering under mekanismen for bæredygtig udvikling (clean development mechanism - CDM) samt under en global aftale om klimaændringer efter 2012. Høj prioritering af miljøet bidrager til at sikre livsgrundlaget for de fattigste og til at opretholde freden. Fælles kapacitetsopbygning vil være i overensstemmelse med de igangværende bilaterale miljødialoger mellem Europa-Kommissionen og Kina og Den Europæiske Union og Den Afrikanske Union.
- (4) **Landbrug og fødevarer sikkerhed:** Det har afgørende betydning at øge produktiviteten i landbrugssektoren, hvis der skal gøres fremskridt hen imod virkeliggørelse af millenniumudviklingsmålene i almindelighed og mål 1 vedrørende fattigdom og sult i særdeleshed. Tressidet samarbejde kan medvirke til at øge Afrikas landbrugsproduktivitet og -produktion og bidrage til større fødevarer sikkerhed på en bæredygtig måde med behørig hensyntagen til samfundsøkonomiske, miljømæssige og sundhedsmæssige aspekter ved fødevarerproduktionen. Kommissionen foreslår at se nærmere på, hvilken synergi der kan opnås ved tressidet samarbejde inden for: landbrugsforskning og -innovation med særlig vægt på basisfødevarer, kontrol med dyresygdomme og fødevarer sikkerhed med særlig vægt på fastlæggelse og efterlevelse af dyre- og plantesundhedsnormer. Det tressidede samarbejde skal indgå i det brede afrikanske landbrugsudviklingsprogram (CAADP), som udgør den langsigtede dagsorden for Afrikas udvikling på landbrugsområdet.

2.3. Udviklingspolitisk dialog og udviklingspartnerskab

For at nå ovennævnte mål skal dialogen på centralt plan og på lokalt plan udbygges på grundlag af de eksisterende dialoger mellem EU og Afrika og mellem EU og Kina og komplementere den indsats, der gøres inden for FN. Det er vigtigt at fremme en kultur præget af udveksling og konsultation på alle niveauer. Parallelle tænketankdialoger kunne støtte de politikansvarliges indsats for at fremme gensidig forståelse af de respektive politikker og

tilgange og identificere samarbejdsmuligheder og samtidigt bidrage til kapacitetsopbygning inden for forskning og fremme mellemfolkelig udveksling.

Dialogen bør organiseres og styrkes på forskellige niveauer med udgangspunkt i eksisterende strukturer og forummer:

- på kontinentalt plan: for at fremme afrikansk kontinental og regional integration bør Kommissionen for Den Afrikanske Union spille en vigtig rolle i denne dialog. Lederen af EU's delegation ved AU i Addis Abeba, Etiopien, kunne spille en central rolle med hensyn til tilrettelæggelse af jævnlige møder og ad hoc-konsultationer mellem AU, EU og Kina, navnlig på området fred og sikkerhed
- på regionalt niveau: Europa-Kommissionen har spillet en enestående rolle med hensyn til at styrke Afrikas regionale økonomiske fællesskaber (REC'er) og har et godt samarbejdsinstrument i EUF. De forskellige regionale strategier og vejledende programmer kunne være udgangspunktet for fremme af tresidet samarbejde i alle de foreslåede sektorer, men specielt inden for infrastruktur, hvor evaluering og gennemførelse af store energi- og telekommunikationsprogrammer eller etablering af multimodale transportkorridorer kræver en regional dimension på institutionelt niveau og ledelsesniveau for at understøtte de nationale rammer⁸
- på landeniveau (ambassadørniveau) med henblik på jævnlige udvekslinger og ad hoc-udvekslinger af information og synspunkter samt inden for multilaterale nationale rammer
- under den bilaterale dialog mellem EU og Kina bør Afrika jævnligt sættes på dagsordenen i konsultationer mellem EU og Kina, i den strategiske dialog, det blandede udvalg, den afrikanske trojka og på EU-Kina-topmøderne. Om muligt bør de relevante afrikanske modparter inddrages.

For at fremme udviklingspartnerskaber (millenniumudviklingsmål 8) og øge udviklingsbistandens effektivitet (Paris-erklæringen om bistandseffektivitet⁹) er der særligt behov for at udbygge de igangværende udvekslinger af information og erfaringer med de afrikanske partnere om landestrategier og om, hvordan hver side gennemfører og evaluerer sin udviklingspolitik med det formål at øge komplementaritet og forbedre arbejdsdelingen, øge anvendelsen af landesystemer, forbedre forudsigelighed og forvaltning på grundlag af resultater med færre procedurebegrænsninger for levering af bistand. Dette kan ske gennem studiebesøg, udsendelse af embedsmænd og jævnlige konsultationer på centralt niveau og landeniveau. "Donorkoordineringsmøder" kan udvides til "koordineringsmøder for udviklingspartnere", og Kinas erfaringer kan indgå i denne proces. Kinas internationale center til bekæmpelse af fattigdom ønsker at være en platform for sådanne udvekslinger og har taget kontakt til OECD's komité for udviklingsbistand (DAC) og traditionelle donorer, og EU burde støtte sådanne tiltag. Heiligendamm-dialogprocessen, som Kina deltager i, kan bidrage til anvendelsen af en sådan ny tilgang. OECD's politik for øget engagement og DAC's

⁸ Disse regionale interventioner bør kun finde sted, når visse betingelser (vedrørende regeringsførelse, institutionel og ledelsesmæssig kapacitet på regionalt plan, sektoreffektivitet og regionale organisationer) er opfyldt, for at muliggøre etableringen af det gunstige miljø, der er nødvendigt for at gennemføre de planlagte foranstaltninger.

⁹ Kina undertegnede Paris-erklæringen om bistandseffektivitet den 2. marts 2005 og følger aktivt andre undertegnende landes og OECD DAC's aktiviteter i den henseende. Kina deltager også i opfølgingsprocessen (f.eks. Accra-forummet på højt niveau om bistandseffektivitet i september 2008).

igangværende overvejelser angående et nyt DAC-mandat, der er gearet til de fremtidige udfordringer, kan også give ny viden. Det tresidede samarbejde i Afrika kunne understøtte denne proces gennem praktiske erfaringer, der kan indgå i den igangværende debat om bistand og udviklingseffektivitet.

3. KONKLUSIONER

Det tresidede samarbejde skal være gradvist fremadskridende, men ændringerne kan give forbedrede resultater, hvis der tages fat på de globale udviklingsudfordringer med en effektiv og multilateral metode. De tre partnere kan sammen tage udgangspunkt i fælles interesser og drøfte vigtige globale udfordringer samtidigt med, at de viderefører deres bilaterale forbindelser. En sådan proces vil styrke deres respektive bilaterale partnerskaber og forbedre AU's evne til at varetage sin rolle som nøgleaktør i Afrikas udvikling og på den internationale scene. Det overordnede resultat af dette tresidede samarbejde vil bidrage til at øge det fælles ansvar for global regeringsførelse og udvikling.

Europa-Kommissionen opfordrer EU-medlemsstaterne og de afrikanske og kinesiske partnere til at overveje og støtte ovennævnte forslag og at samarbejde om gennemførelse af tresidede initiativer ud fra følgende retningslinjer:

- styrkelse af koordineringen i relevante internationale organisationer og i forbindelse med relevante initiativer, navnlig omkring afrikanske initiativer, og fastlæggelse af passende former for samarbejde
- gennemførelse af flere besøg og udvekslinger af medarbejdere mellem alle parter med henblik på at lære fra hinanden og skabe et netværk, der støtter tresidet dialog og samarbejde på internationalt niveau, på centralt niveau og på landeniveau, og med henblik på at forbedre informationsstrømmen
- afholdelse af et årligt møde for højtstående embedsmænd (EU-AU-Kina) på skiftende initiativ fra partnerne med henblik på strategisk koordinering af dialog og samarbejde
- invitation af AU-trojkaen til den årlige EU-Kina-dialog om Afrika
- intensivering af forskning og opbygning af viden i de udvalgte sektorer
- indgåelse af specifikke aftaler mellem agenturer, institutioner og sammenslutninger for at fremme resultatorienterede fælles initiativer
- fremsendelse af denne meddelelse til de afrikanske og kinesiske partnere med henblik på drøftelse på topmøde- eller ministerniveau.

Kommissionen anmoder derfor Rådet og Europa-Parlamentet om at godkende de nævnte forslag med henblik på yderligere drøftelse med EU's afrikanske og kinesiske modparter.