



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.11.1996
KOM(96) 570 endelig udg.

GRØNBOG

**OM FORBINDELSERNE MELLEM DEN EUROPÆISKE UNION OG AVS-LANDENE
PÅ TÆRSKLEN TIL DET 21. ÅRHUNDREDE**

UDFORDRINGER OG MULIGHEDER FOR ET NYT PARTNERSKAB

(forelagt af Kommissionen)

DE VIGTIGSTE SPØRGSMÅL I DEBATTEN

Verden er i voldsom forandring. Østblokkens sammenbrud og afslutningen på den kolde krig mellem Øst og Vest har rystet den politiske arena og den internationale økonomi og banet vejen for et styrket samarbejde baseret på fælles værdier og principper, men det har samtidig resulteret i en omformulering af de geostrategiske interesser og i nye og mere diffuse former for risici. På det økonomiske plan har markedsökonomiens udbredelse og ophævelsen af eksklusive eller privilegerede relationer ændret vilkårene for udbud og efterspørgsel på de internationale markeder. Afslutningen af handelsforhandlingerne i Uruguay-runden har skabt en ny multilateral kontekst, som yderligere har fremskyndet den **internationalisering** af økonomien, der blev sat i gang af den teknologiske udvikling og **liberaliseringen** af de økonomiske politikker i 1980'erne. Den indbyrdes afhængighed bliver stadigt stærkere og mere omfattende og gør sig - udover i den økonomiske og finansielle sfære - nu også gældende på det sociale og miljømæssige område. Samtidig med at der sættes snævrere grænser for de nationale politikkers handlefrihed, opstår der nye skel og modsætningsforhold på grund af virkningerne af social udstødelse og opløsningen af den sociale struktur både i de industrialiserede lande, i overgangsökonomierne og i udviklingslandene, og på grund af større ulighed og øget marginalisering af de fattigste lande. Disse modsætningsforhold virker destabiliserende, hvilket bl.a. kommer til udtryk i voksende ekstremistiske tendenser i form af nationalistiske grupperinger og løsrivelsesbevægelser.

Denne nye internationale kontekst har fået EU til at omdefinere sine politiske og sikkerhedsmæssige interesser og sætte øget fokus på den europæiske integrationsproces' politiske dimension. Traktaten om Den Europæiske Union har skabt et institutionelt grundlag for indførelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som dog endnu ikke er tilstrækkeligt udviklet til effektivt at tjene medlemslandenes fælles interesser, og hvis mekanismer i øjeblikket drøftes på regeringskonferencen. Men traktaten har også skabt et institutionelt grundlag for EU's politik for udviklingssamarbejde.

UNIONEN FORBEREDER SIG PÅ OMFATTENDE ÆNDRINGER

Gennemgribende ændringer vil præge EU netop på det tidspunkt, hvor der skal iværksættes et nyt partnerskab med AVS-landene.

På det interne plan skal der sættes ind på en lang række områder i de kommende år - ledsage-lovgivningen omkring det indre marked, overgangen til den fælles mønt, revisionen af traktaten og de øvrige institutionelle reformer, der drøftes på regeringskonferencen, udarbejdelse af en ny finansieringsaftale på mellemlang sigt og EU's udvidelse med de associerede central- og østeuropæiske lande, de baltiske lande og Cypern og Malta - det skal alt sammen forberede Europa på de udfordringer, det 21. århundrede vil bringe.

Med hensyn til forbindelserne med tredjelande - i denne sammenhæng udviklingslandene og de lande, der er ved at overgå til markedsökonomi - har EU også indledt en række nye initiativer.

EU har indgået associeringsaftaler med størsteparten af de europæiske lande i den tidligere østblok, som søger om optagelse. Sideløbende hermed støtter EU den økonomiske og politiske reformproces i republikkerne i det tidligere Sovjetunionen og har indgået handelsaftaler med flere af dem.

Hvad angår EU's forbindelser med tredjelande i Middelhavsområdet, er der nu skabt et nyt grundlag for et multilateralt og varigt partnerskab omfattende 27 lande som en yderligere styrkelse af de bilaterale forbindelser; den nye ramme består af tre dele: en politisk og sikkerhedsmæssig del, en økonomisk og finansiel del (som bl.a. tager sigte på gradvis oprettelse af en frihandelszone) og en del, der omfatter de sociale, kulturelle og menneskelige aspekter.

EU har også besluttet at styrke sine forbindelser med Latinamerika på grundlag af en treleddet strategi, der tager sigte på at uddybe den politiske dialog mellem de to regioner, styrke frihandelen og yde institutionel støtte til den regionale integrationsproces via foranstaltninger og programmer for finansielt og fagligt samarbejde, koncentreret på nogle få prioriterede satsningsområder.

Endelig har EU vedtaget en ny strategi for sine forbindelser med de asiatiske lande med det formål at styrke den europæiske økonomiske tilstedeværelse i regionen, forbedre den gensidige forståelse og udvikle nye politiske relationer.

Disse nye initiativer skal ses som EU's reaktion på de igangværende ændringer på den internationale politiske og økonomiske arena. De viser, at EU tillægger sine forbindelser med tredjelande universel betydning, men er samtidig udtryk for disse forbindelsers differentierede karakter.

FORBINDELSERNE MELLEM DEN EUROPÆISKE UNION OG DE 70 LANDE I AFRIKA, VESTINDIEN OG STILLEHAVET GÅR GRADVIST IND I EN NY FASE

Lomé-konventionen har siden 1975 ligget til grund for de handelsmæssige og finansielle forbindelser mellem EU og AVS-landene, hvoraf der i dag er 70. Politikken for udviklings-samarbejdet blev indledt allerede i 1957 og har gennemgået flere afgørende faser. Efter de første år, hvor det drejede sig om at associere de oversøiske lande og territorier til Fællesskabet, fortsattes samarbejdsforbindelserne på grundlag af Yaoundé-konventionerne og var indtil midten af 1970'erne hovedsagelig centreret omkring den fransktalende del af det sorte Afrika. Efter Fællesskabets første udvidelse havde den internationale økonomiske kontekst ændret sig mærkbart, og Europa begyndte at udvide det geografiske område for samarbejdspolitikken: dels fik andre AVS-lande mulighed for at deltage i den første Lomé-konvention, dels blev der gradvist knyttet associerings- og samarbejdsforbindelser med andre regioner i den tredje verden.

Lomé-konventionen er blevet revideret hvert femte år, så reglerne har kunnet tilpasses den økonomiske og politiske udvikling, og samtidig er der indført nye samarbejdsinstrumenter og foretaget en ny prioritering af opgaverne. Den seneste tilpasning fandt sted i 1995⁽¹⁾.

EU har også uden for Lomé-konventionen gradvist udviklet andre specifikke samarbejdsinstrumenter med udviklingslandene gennem oprettelse af formålsbestemte budgetposter (for bekæmpelse af ørkendannelse, bekæmpelse af AIDS m.m.) eller i tilknytning til andre fællesskabspolitikker - især forskningspolitikken via rammeprogrammet for forskning og udvikling - der kan underbygge politikken for udviklingssamarbejde. Også AVS-landene kan gøre brug af disse forskellige instrumenter.

EU har desuden opstillet nye overordnede politiske retningslinjer inden for en række sektorer eller samarbejdsområder efter den debat, der blev indledt i 1992, om perspektiverne for udviklingssamarbejdet frem til år 2000⁽²⁾, og med det formål at iværksætte traktatens nye betæmmelser om politikken for udviklingssamarbejde⁽³⁾.

Her på tærsklen til det 21. århundrede er der behov for en grundig drøftelse af de fremtidige retningslinjer for EU's forbindelser med AVS-landene. Den nuværende konvention udløber allerede i februar 2000, og parterne er forpligtet til at indlede forhandlinger senest 18 måneder før; desuden er det nødvendigt på baggrund af WTO's skærpede regler at fastlægge en ramme for det handelsmæssige samarbejde, som er i fuld overensstemmelse med de nye multilaterale regler. Det er således en oplagt lejlighed til at gennemføre en sådan drøftelse og indlede en bred debat om de fremtidige forbindelser mellem EU og AVS-landene.

DEBATTEN OM DE FREMTIDIGE FORBINDELSER MELLEM EU OG AVS SKAL FØRST OG FREMMEST TAGE HENSYN TIL DEN NYE GLOBALE KONTEKST

Det nye verdensbillede har ikke alene ændret EU's og udviklingslandenes objektive interesser, men indebærer også et øget ansvar for en stormagt som EU. Dette ansvar er først og fremmest af politisk karakter: EU skal aktivt støtte de betragtninger på at skabe større åbenhed, som blev indledt sideløbende med afslutningen af den kolde krig i anden halvdel af 1980'erne, og især bidrage til at sikre videreførelsen af den demokratiseringsproces, som stadig er ret skrøbelig i mange AVS-lande, **men der er også tale om et økonomisk ansvar**: EU skal følge virkningerne af internationaliseringen op med de nødvendige tilpasninger på det interne plan for at forbedre beskæftigelsessituationen og bekæmpe den sociale udstødelse ved at deltage aktivt i det internationale økonomiske samarbejde, medvirke til formuleringen og

(1) De tre første konventioner løb hver i fem år. Den fjerde konvention dækker perioden fra marts 1990 til februar 2000. Den omfatter en finansprotokol, der er indgået for fem år. Forhandlingerne om den anden finansprotokol blev i 1995 ledsaget af en "midtvejsrevision" af konventionen. Den reviderede ordlyd af Lomé IV-konventionen, som blev vedtaget med undertegnelsen af en aftale på Mauritius den 4. november 1995, er offentliggjort på engelsk i "The Courier ACP-EU", nr. 154 fra januar-februar 1996.

(2) SEK(92) 915 af 15. maj 1992 og Rådets erklæring fra november 1992.

(3) Artikel 130 U til 130 Y i traktaten om Den Europæiske Union.

overholdelsen af multilaterale regler og arbejde for udviklingslandenes gradvise integrering i verdensøkonomien. Et andet aspekt af internationaliseringen er udviklingen af informationssamfundet, som også er med til at ændre de økonomiske forudsætninger, og som på den ene side åbner for hidtil usete muligheder i relation til internationalt samkvem, uddannelse og sundhed, og på den anden side truer med at skubbe de lande, som ikke har adgang til de internationale informationsnet, endnu længere ud på et sidespor.

For Europa, der i forvejen har problemer med at tilpasse sine økonomiske og sociale systemer, og som er nødsaget til at udbygge sin politiske indsats i en verden, som i dag er præget af flere styrkepoler, og forberede sig på udvidelsen mod Øst, har udviklingssamarbejdet og især forbindelserne med AVS-landene fået en ny drejning: Hvordan skal EU kunne slå sin rolle som stormagt fast uden samtidig at leve op til sit ansvar over for de forskellige regioner i Syd, især de regioner, som er stærkest truet af fattigdom og marginalisering?

EU's indsats har som endemål at nedbringe fattigdommen og udjævne de udviklingsmæssige skævheder i verden, men den tager samtidig i høj grad sigte på at styrke freden og stabiliteten og sikre en bedre styring af den indbyrdes afhængighed på verdensplan og de globale trusler og på at fremme en international udviklingsmodel, som er bedre i overensstemmelse med europæiske politiske og sociale værdier.

Endelig er EU's udviklingssamarbejde samtidig Europas adgangsvej til regioner, som råder over et ganske stort udviklingspotentiale, og som så småt er begyndt at organisere sig.

På tærsklen til det 21. århundrede må EU/AVS-forbindelserne videreføres på et nyt grundlag, der tager højde for de ændrede politiske og økonomiske udviklingsvilkår, også fordi Europas interesser og bevæggrunde har ændret sig fundamentalt. Koloni- og postkolonitiden er slut, og en i politisk henseende mere åben international kontekst gør det i dag muligt at fastlægge de enkelte partners ansvar langt mere entydigt.

HOVEDFORMÅLET ER AT GØRE UDVIKLINGSSAMARBEJDET MERE EFFEKTIVT, MEN DET ER OGSÅ VIGTIGT AT UDDNYTTE FÆLLESSKABETS ERFARINGER FRA FIRE ÅRTIERS SAMARBEJDE MED AVS-LANDENE

Med en samlet status over EU/AVS-samarbejdet, som kun viser en svag forbedring af forholdene, og en vis skepsis over for AVS-landenes udviklingsmuligheder og med vedvarende budgetstramninger i donorlandene og en tendens til "at være sig selv nok", som er affødt af de sociale problemer i Europa, er partnerne i dag tvunget til at lægge øget vægt på effektiviteten af deres samarbejde og revidere deres prioritering af opgaverne, så de i højere grad afstemmes efter de aktuelle samfundsmæssige problemer og behov både i EU og i AVS-landene.

Udviklingssamarbejdet er af meget stor betydning for mange AVS-lande, og der er ikke tvivl om, at det har medvirket til at forbedre levevilkårene for befolkningerne i disse lande. Det har i mange tilfælde dannet grobund for nye idéer og har på visse områder bidraget til at udvikle en klart anerkendt ekspertise. Men, som det er tilfældet med alle former for samarbejde, er det også behæftet med visse svagheder. Ved en kritisk gennemgang af resultaterne af EU/AVS-samarbejdet kan der konstateres problemer på tre niveauer.

For det første i relation til den overordnede ramme for samarbejdsforanstaltningerne: Det må konstateres, at partnerskabsprincippet har mistet noget af sin egentlige betydning og kun delvist er blevet udmøntet i praksis. I politisk henseende er afhængigheden af bistanden, kortsigtede krav og behovet for at håndtere krisesituationer i stigende grad kommet til at dominere forbindelserne mellem partnerne. Med hensyn til dialogen om den økonomiske og sociale politik har det vist sig vanskeligt at gennemføre et partnerskab med lande, hvor den institutionelle struktur er svag og de offentlige forvaltningssystemer i mange tilfælde ineffektive; disse lande har haft en tendens til at begrænse partnerskabet til et samarbejde om at forvalte ressourcer "fra hånden og i munden".

Dernæst i relation til samarbejdsstrategierne: De evalueringsundersøgelser, som EU har ladet foretage, har generelt vist, at det europæiske finansielle og faglige samarbejde er særdeles relevant både i forhold til EU's målsætninger og i forhold til modtagerlandenes behov, og samtidig er det ganske effektivt, især for så vidt angår infrastrukturprojekter og foranstaltninger i den sociale sektor. Men de institutionelle forhold og den økonomiske politik i modtagerlandet har i mange tilfælde mindsket effekten af samarbejdet med hensyn til at forbedre levevilkårene og højne landets udviklingsniveau.

Virkningerne af handelspræferencerne har som helhed været skuffende. Denne foranstaltning og især protokollerne om specifikke produkter har ganske givet bidraget markant til visse landes gode handelsmæssige resultater⁽⁴⁾, fordi de samtidig har været i stand til at gennemføre en hensigtsmæssig diversifikationspolitik. Men hovedparten af AVS-landene har på det interne plan manglet den fornødne økonomiske politik og de fornødne strukturbetingelser til at kunne udvikle det økonomiske og handelsmæssige samkvem. Desuden er der tre nye faktorer, der må tages hensyn til ved planlægningen af en ny handelsordning: Marrakech-aftalerne og de nye og mere effektive procedurer for bilæggelse af tvister, som kan gøre det problematisk at opretholde differentierede og ikke-gensidige præferenceordninger, fremskyndelsen af liberaliseringsprocesserne på multilateralt og interregionalt plan og endelig nye problemstillingeres øgede vægt i de internationale forhandlinger om handelsregler, f.eks. miljø, konkurrencepolitik, investeringskodekser, tekniske og sundhedsmæssige standarder, overholdelse af grundlæggende sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder m.m. Denne udvikling har ændret toldpræferencernes relative værdi. Der er også et andet element, der skal tages hensyn til, nemlig muligheden for at lade AVS-landene være omfattet af de igangværende drøftelser om forenkling og harmonisering af oprindelsesreglerne i præferenceaftalerne.

For det tredje i relation til den konkrete udformning af det finansielle og faglige samarbejde: Den automatiske måde, hvorpå en del - i øjeblikket kun en begrænset del - af de finansielle ressourcer bevilges, og EU's tendens til på linje med andre donorer selv at overtage ansvaret fra en partner, som ikke kan leve op til sine forpligtelser, har ikke ligefrem virket befordrende på det politiske engagement hos AVS-landenes myndigheder. På en måde er udviklingssamarbejdet slået lidt ud af kurs, fordi der har været en tendens til, at samarbejdsinstrumenterne i højere grad kom til at styre landenes egen politik i stedet for at understøtte den. Samarbejdet har ikke været tilstrækkeligt fleksibelt til, at det har kunnet tilpasses en økonomisk og politisk kontekst i hurtig forandring og reflektere de nye politiske initiativer, der udspringer af ændrede problemstillinger både i de europæiske samfund og i AVS-landene og af ønsket om at effektivisere bistanden mere varigt.

(4) F.eks. Côte d'Ivoire, Jamaica, Mauritius og Zimbabwe.

ENDELIG MÅ DER I DEBATTEN OGSÅ TAGES HENSYN TIL DE NYE POLITISKE, ØKONOMISKE OG SOCIALE PERSPEKTIVER I AVS-LANDENE

Den hastige udvikling i den internationale og regionale kontekst indebærer mange forskellige udfordringer for AVS-landene: de skal forsøge at bryde deres økonomiske marginalisering og blive integreret i den internationale samhandel, de skal gennemføre de interne politiske, økonomiske og sociale ændringer, som er nødvendige for at få et demokratisk samfund og en markedsøkonomi til at fungere, og de skal skabe forudsætninger for en bæredygtig udvikling og nedbringelse af fattigdommen, samtidig med at de må slås med et fortsat særdeles kraftigt befolkningsmæssigt pres.

Den øgede differentiering, der gør sig gældende mellem udviklingslandene i almindelighed og mellem AVS-landene i særdeleshed er ganske givet en meget vigtig faktor. Der er således stor forskel på, hvor langt de enkelte lande er nået med deres politiske og økonomiske reformer. EU's indsats vil blive vurderet ud fra, hvorvidt den kan bidrage til at afhjælpe de store problemer, der hæmmer AVS-landenes udvikling, og samtidig støtte de reforminitiativer, der iværksættes i stadig flere lande. Indsatsen vil i politisk henseende især blive vurderet ud fra, hvorvidt det lykkes at formulere en sammenhængende og velbegrunnet politik over for AVS-landene, især de afrikanske lande syd for Sahara. **Det negative billede, som mange har af Afrika som et "kontinent i opløsning", afspejler ikke de faktiske forhold i Afrika i dag. Afrika er et broget billede,** og de store omvæltninger på det politiske plan og den seneste forbedring i vækstresultaterne i en række afrikanske lande⁽⁵⁾, som hovedsagelig kan tilskrives en bedre styring af den økonomiske politik og gennemførelsen af strukturreformer, må anses for at være særdeles opmuntrende i denne sammenhæng.

*

*

*

(5) F.eks. Côte d'Ivoire, Uganda og Benin.

Over for den voksende kritik af selve grundidéen i udviklingsbistanden i en international kontekst, som er præget både af nye risici og nye muligheder, er EU og AVS-landene nødsaget til at skabe bedre forudsætninger for, at udviklingssamarbejdet skal lykkes. **Det kræver først og fremmest, at man får afdækket de positive virkninger af EU/AVS-samarbejdet, som er vigtige at fastholde, at man når videre med formuleringen og gennemførelsen af en række retningslinjer eller initiativer af nyere dato, og at man blandt de forskellige muligheder, der foreligger, udvælger dem, som er bedst egnede til at opfylde de fælles målsætninger og gensidige forpligtelser.**

STÆRKERE POLITISKE FORBINDELSER MELLEM EU OG AVS-LANDENE ER NØDVENDIGE FOR AT GENGIVE PARTNERSKABET DETS SANDE BETYDNING

De vanskeligheder, der har kunnet konstateres i forbindelse med konkretiseringen af "partnerskabet", bør ikke bringe dets værdi som gensidig politisk forpligtelse i miskredit. **De særlige forhold og de enorme udfordringer, som en lang række AVS-lande må slås med, gør det berettiget at fastholde det nuværende partnerskabs styrke og kvaliteter, og her tænkes især på samarbejdets forudsigelighed og aftalemæssige karakter. Men den politiske forpligtelse bør fremover være mere eksplicit og effektiv.**

Spørgsmålet er, om EU og AVS-partnerne er rede hertil?

For EU's vedkommende bør den politiske dialog med AVS-landene have en plads i den fælles udenrigspolitik. En dialog, der giver mulighed for en mindre formalistisk indfaldsvinkel dels til spørgsmål i relation til styreform, demokratisering, menneskerettigheder og styrkelse af retsstaten, dels til udviklingen af en regulær EU-strategi for forebyggelse og løsning af konflikter, forekommer i dag at være en nødvendig forudsætning for en mere effektiv europæisk politik. **For AVS-landenes vedkommende bør forpligtelsen til at gennemføre de institutionelle reformer og den økonomiske, sociale og miljømæssige politik i overensstemmelse med de generelle løfter, der blev afgivet på de internationale konferencer i henholdsvis Rio, Wien, Kairo, København, Beijing, Istanbul og Rom⁽⁶⁾, udgøre det nye grundlag for partnerskabet.** EU's støtteforanstaltninger kan - ligesom bistanden fra de øvrige donorer - få vigtige politiske konsekvenser for disse lande; foranstaltningernes relevans er i sig selv betinget af en lang række forudsætninger af bl.a. politisk karakter. Partnernes respektive ansvar i så henseende bør komme til udtryk rent politisk.

En gensidig politisk forpligtelse på dette grundlag forudsætter, at man fastlægger de nærmere vilkår for den foreslåede dialog ud fra de emner, der anses for at være de vigtigste (spørgsmål om indre sikkerhed, migration, bekæmpelse af organiseret kriminalitet m.m.) og på grundlag af den mest hensigtsmæssige geografiske konfiguration (en samlet dialog eller en dialog, der er differentieret efter landegrupper).

⁽⁶⁾ Miljøkonference, menneskerettighedskonference, befolkningskonference, socialt topmøde, kvindekongress, den anden konference om boligforhold og fødevarekonference.

Nord-Syd-forbindelserne er et væsentligt element i EU's identitet i forhold til omverdenen, og de særlige forbindelse mellem EU og AVS-landene indgår i dette bredere perspektiv. Forbindelsen mellem det politiske aspekt og samarbejdsaspektet og i øvrigt også den multilaterale handelspolitik er baseret på det generelle princip om sammenhæng i EU's forhold til omverdenen. Styrkelse af EU's evne til at markere sig udenrigspolitisk er et af de vigtige spørgsmål, som i øjeblikket drøftes på regeringskonferencen. I den "udtalelse", som Kommissionen udsendte forud for regeringskonferencen, slog den til lyd for at "effektivisere de forskellige politikker udadtil ved at samle dem inden for strukturer og procedurer, som gør, at EU's optræden udadtil bliver mere sammenhængende og konsekvent"⁽⁷⁾. Man skal dog sikre sig, at disse enkelte elementer bevarer deres specifikke karakter. EU's politik for udviklingssamarbejde bør især være tilstrækkeligt selvstændig til at kunne forfølge sine egne målsætninger, som er mere langsigtede og forudsætter en kontinuerlig indsats. **Denne sammenhæng kræver imidlertid en større selektivitet i EU-bistanden med henblik på at gøre den mere effektiv og bør også medføre en ændring af de konkrete vilkår for samarbejdet.**

GRUNDLAGET FOR SAMARBEJDET MÅ TILPASSES FOR I HØJERE GRAD AT ÅBNE AVS-LANDENE OVER FOR INTERNATIONALT SAMKVEM

Der er nogle nye principper, der kan bidrage til en sådan åbning.

For det første princippet om differentiering: det er ikke alle AVS-landene, der på nuværende tidspunkt kan indgå i et standardiseret politisk og økonomisk partnerskab med EU. **For at sikre effektiviteten er der nu behov for en differentiering af strategierne og de nærmere vilkår for samarbejdet.**

For det andet må de europæiske partnere og AVS-landene forsøge at forene to krav: dels skal modtagerlandene selv kunne påtage sig hovedansvaret for udviklingsreformerne og -strategierne, dels skal EU over for den europæiske befolkning kunne aflægge regnskab for anvendelsen af bistandsmidlerne. I denne sammenhæng **er det eneste alternativ til de traditionelle bistandsforanstaltninger en uddybning af dialogen om udviklingspolitiske tiltag, forbedring af den lokale kapacitet til at formulere strategier og planlægge samt et tilsyn fra EU's side, der i højere grad fokuserer på resultaterne og fremskridtene end på de anvendte midler.** Denne model kan f.eks. anvendes til at gennemføre sektorpolitikker, der er udformet som rammepolitikker og dermed giver mulighed for en bedre udnyttelse af ressourcerne og en mere effektiv koordinering mellem donorerne.

Desuden skal EU og AVS-landene sætte sig for at udvikle nye former for samarbejde: EU er en enestående organisation, der kan tilbyde en bred vifte af bistandsinstrumenter og støtte videnskabelige, økonomiske og teknologiske partnerskaber. Der kunne bl.a. tilskyndes til nye partnerskabsformer på nyskabende områder f.eks. i relation til informationssamfundet; pilotprojekter vil kunne bidrage til at udbygge kommunikationen og kontakterne mellem bestemte grupper (forskere via Internettet) eller åbne konkrete muligheder for samarbejde (f.eks. inden for teletjenesterne).

⁽⁷⁾

KOM(96) 90, Udtalelse fra Kommissionen, "Den Politiske Union må styrkes og udvidelsen forberedes".

I samme forbindelse kan man forestille sig, at **de ikke-statslige aktører (både den private sektor og andre repræsentanter for det civile samfund)** inddrages mere aktivt via en dialog om prioriteringen af samarbejdsopgaverne og via direkte adgang til en del af de disponible ressourcer.

DEN FREMTIDIGE PARTNERSKABSÅFТАLES GEOGRAFISKE DÆKNING BØR MÅSKE ÆNDRES

AVS-gruppen er hverken en politisk gruppering eller en økonomisk enhed i egentlig forstand. Den er dannet, primært af historiske grunde, alene med henblik på forbindelserne med EU.

Vil denne gruppe lande også fremover være en relevant partner for EU? Med andre ord: bør den ramme, der i dag danner grundlag for forbindelserne med de 70 AVS-lande, bibeholdes?

Det tilkommer utvivlsomt i vidt omfang AVS-landene selv at tage stilling til dette spørgsmål ud fra deres fælles interesser og deres ønske om at opnå en vis forhandlingskapacitet som politisk eller økonomisk gruppe på den internationale arena ved siden af deres forbindelser med EU.

For EU drejer det sig først og fremmest om et politisk valg, der tager udgangspunkt i, hvordan samarbejdet med AVS-landene indgår i EU's samlede forbindelser med udviklingslandene.

Der bør også tages hensyn til en række andre faktorer:

De meget forskelligartede forhold AVS-landene imellem, nødvendigheden af at differentiere målsætningerne for samarbejdet og prioriteringen af udviklingsopgaverne samt i givet fald også handelsordningerne, udsigterne til en mindskelse af bistandsbehovene i visse lande og muligheden for en graduering vil kunne begrunde en ændring af samarbejdsaftalens geografiske dækning. Det kan desuden blive uomgængeligt nødvendigt at ændre ordningen med differentierede ikke-gensidige præferencer (i forhold til andre udviklingslande), og det vil resultere i forskellige handelsordninger afhængigt af karakteren af de enkelte økonomier.

Endelig bør også den betydning, som EU af både økonomiske og politiske årsager tillægger den regionale samarbejds- og integrationsproces, afspejles i strukturen i en ny aftale.

Man kan forestille sig fire løsningsmodeller:

- (1) **Status quo** med visse tilpasninger. Princippet om en samlet aftale med alle AVS-landene kan bibeholdes, men med forskellige vilkår og prioriteringer.
- (2) **En samlet aftale suppleret med bilaterale aftaler.** Det ville give mulighed for en større differentiering, idet den samlede aftale kun skulle indeholde meget generelle bestemmelser.

- (3) **Opdeling af Lomé i regionale aftaler.** En aftale med de afrikanske lande syd for Sahara, eventuelt udvidet med Sydafrika, ville helt klart være af stor betydning for Europa; når først det regionale samarbejde er tilstrækkeligt udviklet, kan man også overveje subregionale aftaler. I Vestindien kan man forestille sig flere forskellige muligheder: EU kan f.eks. foreslå samtlige lande i det caribiske område et udvidet samarbejde og arbejde på med tiden at integrere samarbejdet med disse lande i sine forbindelser med Latinamerika. I Stillehavet vil en udvidelse af samarbejdsrammen til at omfatte flere andre ø-stater gøre EU-politikken mere effektiv bl.a. i relation til samhandelen med APEC-landene⁽⁸⁾.
- (4) **En særlig aftale med de mindst udviklede lande i AVS-området, som eventuelt også kunne stå åben for andre af de mindst udviklede lande.** Med denne løsning, hvori visse elementer i de tre foregående muligheder eventuelt kan indarbejdes, kan der tages hensyn til de særlige forhold i de mindst udviklede lande, og - specielt på handelsområdet - føres en politik, der er bedre afstemt efter disse landes problemer og behov. Hvad angår det politiske aspekt og det finansielle samarbejde synes denne mulighed imidlertid mindre hensigtsmæssig. Den må desuden vurderes under hensyntagen til den regionale strategi, der traditionelt har været fulgt over for AVS-landene. Hele problemstillingen omkring internationaliseringen af EU's samarbejdsrelationer er en anden i dag end i 1957 og i 1975: EU har i dag samarbejdsforbindelser med et meget stort antal lande og er til stede i alle regioner i verden.

EU MÅ AF HENSYN TIL KRAVET OM ØGET EFFEKTIVITET FORFØLGE EN MERE SAMMENHÆNGENDE OG SAMORDNET STRATEGI OVER FOR AVS-LANDENE

Den generelle debat om sammenhængen i EU's indsats over for udviklingslandene har i de seneste år resulteret i en række initiativer, som har til formål dels at få belyst de øvrige EU-politikkers virkninger for udviklingsmålene, dels at styrke samordningen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne og andre donorer og endelig at gøre hele udviklingssamarbejdet mere effektivt.

Selv om den nuværende situation i mange tilfælde anses for at være forholdsvis utilfredsstillende, kan sammenhængen - i ordets egentlige betydning, dvs. hensyntagen til de øvrige politikkers virkninger for forbindelserne med tredjelande - ikke udmøntes i en international forpligtelse fra EU's side. Denne sammenhæng vil således fortsat være et spørgsmål om en politisk afvejning af ofte indbyrdes modstridende målsætninger.

Derimod kan der gøres noget for at forbedre koordineringen ikke blot ved en aktiv videreførelse af den koordineringsindsats, som EU allerede har iværksat i relation til politiske retningslinjer og på det rent konkrete plan i internationale fora, men også gennem indgåelse af nye og specifikke forpligtelser i forbindelse med fornyelsen af EU/AVS-aftalen. Der er to muligheder:

(8) Asia Pacific Economic Cooperation.

- **EU kan sætte sig for at fastlægge en samlet europæisk strategi over for AVS-landene,** som skal forpligte både medlemsstaterne (med hensyn til deres nationale udviklingsbistand) og Fællesskabet. Tilstedeværelsen af en fælles referenceramme vil gøre det lettere at sikre den komplementaritet, som traktaten foreskriver, og gradvist gøre de forskellige interventioner mere effektive.
- **EU kan også foreslå sine partnere, at der indføres procedurer for informering om, tilsyn med og koordinering af medlemsstaternes og Fællesskabets udviklingsforanstaltninger og -politikker.** Der ville således blive tale om en forpligtelse fra EU's side til at skabe de nødvendige forudsætninger for en bedre koordinering.

En mere effektiv europæisk koordinering vil også kunne støtte den koordineringsindsats, der foregår mellem samtlige donorer og inden for det multilaterale system i forbindelse med den tværinstitutionelle tilnærmelse, der blev besluttet på G7-topmødet for nylig, og som i særlig grad fokuserer på Afrika.

DEN NYE INTERNATIONALE KONTEKST, DE HIDTIDIGE ERFARINGER OG DEN SAMFUNDS-ØKONOMISKE UDVIKLING I AVS-LANDENE KRÆVER EN NY PRIORITERING AF MÅLENE FOR UDVIKLINGSSAMARBEJDET

EU har i de seneste år vedtaget nye retningslinjer, der bl.a. tager sigte på at integrere nye emner eller omdefinere de målsætninger, der forfølges i de forskellige sektorer eller på de forskellige samarbejdsområder⁽⁹⁾. Det må formodes, at disse retningslinjer fortsat vil være relevante omkring år 2000, også selv om erfaringerne i mellemtiden giver anledning til at tilpasse eller videreudvikle visse aspekter.

Men derudover kan EU og AVS-partnerne foretage en ny prioritering af udviklingsopgaverne under hensyntagen til de generelle målsætninger, som traktaten opstiller for EU-politikken for udviklingssamarbejde, positive og negative erfaringer fra tidligere foranstaltninger og AVS-landenes problemer og potentiale i relation til deres fremtidige udvikling. **EU/AVS-samarbejdspolitikken vil således kunne omstruktureres omkring tre hovedemner: det økonomiske, sociale og miljømæssige aspekt, det institutionelle aspekt samt handel og investeringer.**

Sondringen mellem disse tre områder for EU-bistanden bør naturligvis ikke resultere i tre skarpt adskilte strategier, **tværtimod bør de forskellige aspekter underbygge hinanden.** Således er den nødvendige forbedring af AVS-økonomiernes konkurrenceevne betinget af både udenrigspolitiske og indenrigspolitiske tiltag. På samme måde hænger forøgelse af beskæftigelsen og sociale fremskridt nøje sammen med udviklingen af den private sektor og effektivisering af statsapparatet.

⁽⁹⁾ Se bl.a. tekster og resolutioner om ligestilling mellem mænd og kvinder (KOM(95) 423), sundhed (KOM(94) 77), uddannelse (KOM(94) 399), fødevarerikkerhed (KOM(94) 165), bekæmpelse af fattigdom (KOM(93) 518), støtte til strukturtilpasninger (KOM(94) 447), miljø (rapport fra juni 1992 til Rio-konferencen og opfølgning af Agenda 21 - KOM(96) 569) og sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (KOM(96) 153).

Men EU hverken kan eller bør gøre det hele selv: **den øgede differentiering mellem landene i AVS-området bør tværtimod tilskynde til et mere fleksibelt samarbejde og til bistandsforanstaltninger på områder, som kan være forskellige fra land til land.**

I ØKONOMISK HENSEENDE BØR FORMÅLET MED EU-BISTANDEN VÆRE AT FREMME AVS-LANDENES INTEGRERING I VERDENSØKONOMIEN

En bistandsstrategi, der er centreret om at forbedre AVS-økonomiernes konkurrenceevne og udvikle den private sektor og handelen, kan omfatte en række foranstaltninger med henblik på at sikre kontinuiteten i og troværdigheden af de reformer, som de pågældende lande iværksætter. Det vigtigste vil uden tvivl være at støtte indførelse af stabile, ikke-inflatoriske og vækstskabende makroøkonomiske rammer.

Derefter kan man blandt de forskellige muligheder gøre følgende områder til genstand for en grundig drøftelse:

- **En mere systematisk strategi over for årsagerne til de svigtende investeringer i de fleste AVS-lande.** Her kan EU bidrage positivt med at støtte visse administrative og institutionelle reformer, der kan fremme de private investeringer, og bistå med at formulere en konkurrencepolitik, udvikle kapitalmarkederne, modernisere selskabsretten og ejendomsretten, indføre en forbrugerbeskyttelsespolitik, støtte almen og erhvervsfaglig uddannelse og udvikle det industrielle samarbejde.
- **Støtte, afstemt efter de lokale omstændigheder, til omstrukturering af offentlige virksomheder og privatiseringsprocesser** i forbindelse med en mere generel indsats for at udbygge statens rolle i økonomien.
- **Øget støtte til åbning af de internationale markeder og til regional integration.** En samlet strategi på dette område bør både omfatte støtte til udvikling af kapaciteten (på regionalt og nationalt plan) og støtte til at dække omkostningerne ved omstillingen.
- **Etablering af partnerskaber mellem EU og AVS-landene, som kan mobilisere ressourcer fra den private sektor til udvikling af infrastrukturer, særligt på telekommunikationsområdet, og til drift af sådanne infrastrukturer på økonomisk bæredygtige vilkår.**
- **Støtte til udvikling af den videnskabelige og tekniske ekspertise.**
- **Samarbejde på det makroøkonomiske og monetære område.**
- **En støtteforanstaltning med henblik på at hjælpe AVS-landene med deres udlandsgæld, selv om Fællesskabet kun i meget begrænset omfang medvirker til AVS-landenes gældsætning, netop fordi den del af bistanden, der ikke er gavebistand, ydes på meget lempelige vilkår.**

DET SOCIALE ASPEKT AF EU-BISTANDEN BØR STYRKES

Der er mange gode grunde til, at EU ønsker at centrere samarbejdet med AVS-landene om at bekæmpe fattigdommen. Denne målsætning er iøvrigt i forvejen et væsentligt element i den aktuelle politik for udviklingssamarbejde. Men fremover bør EU og AVS-partnerlandene overveje, hvordan udviklingssamarbejdet kan gøres mere effektivt med hensyn til at nedbringe fattigdommen.

Princippet om en multipel approach, der omfatter en bred vifte af foranstaltninger, bør bibeholdes. Men begge parter kan dog overveje mere strategiske tiltag på to felter.

For det første kan EU yde støtte til et sæt reformer og initiativer med henblik på at opnå en mere retfærdig og beskæftigelsesskabende vækst og give alle bedre adgang til de produktive ressourcer, bl.a. via almen og erhvervsfaglig uddannelse.

Desuden kan EU anlægge en mere global sektorstrategi baseret på en omfattende dialog om de politikker, der har konsekvenser på det sociale område, og om mulighederne for at bevilge støtte til specielt at dække de løbende udgifter i den sociale sektor.

Bestræbelser på at fremme den sociale udvikling kan desuden indgå blandt kriterierne for ydelse af EU-bistand, hvis der bliver tale om større selektivitet i forbindelse med øget vægt på god forvaltningspraksis.

BESKYTTELSE AF MILJØET BØR INTEGRERES MED STØRRE STYRKE I DEN SAMLEDE EU-BISTAND

En klart defineret strategi bør give mulighed for i højere grad at udmønte principperne om bæredygtig udvikling i det konkrete samarbejde. Ud over videreførelse af den igangværende indsats i form af konsekvensanalyser og specifikke positive foranstaltninger bør der formuleres en ny politik på dette område, centreret omkring en række særlige satsningsområder: **sammenhængen mellem fattigdom og miljøforringelse, indregning af miljøomkostninger i de samlede budgetter, styrkelse af AVS-landenes egen kapacitet og større medbestemmelse til modtagerlandene⁽¹⁰⁾.**

EU kan spille en konstruktiv rolle ved i forbindelse med den politiske dialog at hjælpe myndighederne i AVS-landene med at styrke den lokale kapacitet med hensyn til analyse og styring af miljøproblemerne.

En række emner, som f.eks. vandressourcernes kvantitet og kvalitet, forringelse af jorden i tilknytning til det befolkningsmæssige pres, ødelæggelse af skove og de specifikke problemer i bymiljøerne, fortjener særlig opmærksomhed.

⁽¹⁰⁾ Protokollen om bæredygtig forvaltning af skovressourcerne, som blev indføjet i Lomé IV-konventionen i forbindelse med midtvejsrevisionen, er et første skridt i denne retning.

EU BØR BIDRAGE MERE AKTIVT TIL DEN INSTITUTIONELLE UDVIKLING

De store vanskeligheder med at få statsapparatet til at fungere tilfredsstillende og de forvaltningsmæssige problemer i en lang række AVS-lande, nødvendigheden af at genoprette eller styrke retsstaten for at skabe de nødvendige forudsætninger for udvikling og mindske skævheder og fattigdom bør tilskynde partnerne til at udbygge det institutionelle aspekt af deres samarbejde.

EU bør dog grundigt overveje omfanget af en sådan indsats. I denne sammenhæng **forekommer en udbygning af de politiske forbindelser mellem EU og AVS-landene at være et absolut nødvendigt supplement** til en samarbejdsindsats, der tager sigte på at styrke den institutionelle og administrative kapacitet i et land. Der er rent faktisk tale om en primært politisk proces, eftersom alle reformer på dette område vil berøre magtstrukturene og uundgåeligt møde kraftig modstand.

Er EU rede til at yde mere målrettet støtte til de nødvendige politiske og sociale reformbestræbelser?

Ud over dette politiske aspekt har støtten til den institutionelle udvikling også et mere "teknisk" aspekt. I den forbindelse er EU forholdsvis velplaceret til at kunne satse på dette område, bl.a. fordi den ikke opererer med én bestemt foretrukken model, men selv omfatter meget forskelligartede sociale og politiske organisationssystemer i medlemslandene, og fordi erfaringerne fra opbygningen af Fællesskabet har givet EU en særlig knowhow, og endelig fordi partnerskabet er en oplagt ramme for denne form for samarbejde.

EU's indsats kan koncentreres på de felter, der er relateret til de vigtigste samarbejdsområder, afhængigt af den merværdi, indsatsen kan bibringe i forhold til andre donorer. De felter, der tænkes på, er bl.a. respekten for menneskerettighederne, støtte til regionale organisationer, styrkelse af kapaciteten i relation til analyse og formulering af økonomiske og sociale politikker og forberedelse af reformer, budgetforvaltning, forbedring af retssystemet, konkurrenceregler, beskyttelse af investorer, almen og erhvervsfaglig uddannelse, miljøbeskyttelse, forbrugerpolitik og udvikling af institutioner, der udspringer af det civile samfund.

EU kan også overveje at lade udviklingen af lokal kapacitet være ét af de kriterier, der er betemgende for de nærmere vilkår for iværksættelsen af det finansielle og faglige samarbejde.

DER BØR OVERVEJES EN NY HANDELSORDNING, DER SKAL VÆRE I OVERENSSTEMMELSE MED AVS-LANDENES EGNE STRATEGISKE VALG MED HENBLIK PÅ DERES INTEGRERING I VERDENSØKONOMIEN

I de fleste AVS-lande er den interne økonomiske og institutionelle kontekst generelt lidet befordrende for udviklingen af en konkurrencedygtig privat sektor, øgede investeringer og spredning af produktionen, **og disse lande har ikke kunnet udnytte alle de muligheder, der ligger i de særlige handelspræferencer, som indrømmes inden for rammerne af Lomé-konventionen.** Disse landes generelt svage handelsmæssige resultater har også påvirket AVS-landenes eksport til EU, og deres andel af EU-markedet er gået markant tilbage fra 6,7% i 1976 til 2,8% i 1994. Selv om situationen er meget forskellig fra land til land og fra region til region, ligger gennemsnitligt over 40% af AVS-landenes afsætning stadigvæk på det

europæiske marked.

Der kan der overvejes forskellige former for én (eller flere) nye handelsordninger fremover. Alternativerne må vurderes ud fra deres konsekvenser for EU/AVS-forbindelserne, men også deres evne til at fremme spredningen i AVS-landenes udenrigsøkonomiske forbindelser og afværge risikoen for yderligere marginalisering.

Der kan peges på fire hovedmuligheder:

- (1) **Status quo.** Opretholdelsen af en aftalemæssig ordning med ikke-gensidige differentierede præferencer kan eventuelt suppleres med samarbejdsaktioner på områder i tilknytning til handelen (standarder og certificering, miljø, konkurrence, intellektuel ejendomsret osv.).
- (2) **Anvendelse af EU's generelle præferenceordning (GSP)** på bilateral eller multilateral basis. Det vil medføre, at handelsbestemmelserne tages ud af samarbejdsaftalen og dermed af forhandlingerne, for så vidt som det drejer sig om en unilateral (eventuelt multilateral) politik fra EU's side.
- (3) **Ensartet gensidighed.** I så fald skal alle AVS-landene efter en overgangsperiode indrømme EU gensidighed i overensstemmelse med WTO-reglerne. Ligesom for den førstnævnte muligheds vedkommende kan der samtidig iværksættes et udvidet samarbejde på nye områder.
- (4) **Differentieret gensidighed.** Der kan overvejes gensidige præferenceordninger mellem EU og forskellige landegrupper eller mellem EU og individuelle lande. Denne mulighed kan også suppleres med et samarbejde på de nye områder, der optræder på WTO's dagsorden.

Disse forskellige muligheder udelukker ikke hinanden, men vil også kunne kombineres, så handelsordningen kan afstemmes efter de forskellige berørte landes udviklingsniveau og vilje til at uddybe forbindelserne.

Inden man vælger en af mulighederne, bør der foretages en indgående analyse af deres potentielle virkninger for EU og AVS-landene.

EU KAN OGSÅ STØTTE INDGÅElsen AF EN AFTALE OM BESKYTTELSE AF PRIVATE UDENLANDSKE INVESTERINGER

Man har siden Lomé IV-konventionen drøftet forslag desangående. Man er i færd med at forhandle internationale aftaler, og Kommissionen bestræber sig på at opnå yderligere fremskridt i drøftelserne i WTO. Der er også forhandlinger i gang inden for OECD med henblik på en multilateral aftale om investeringer.

I mellemtiden ville et samarbejde på subregionalt plan eller med forskellige landegrupper indebære en mærkbar forenkling af forhandlingerne, som i dag kun foregår bilateralt (mellem to stater). Et sådant initiativ ville være et vigtigt incitament for de private investeringer.

EU BØR OGSÅ TAGE DE KONKRETE VILKÅR FOR DET FINANSIELLE OG FAGLIGE SAMARBEJDE OP TIL NYVURDERING

Udviklingen i retning af et mere "ansvarsbevidst" partnerskab, øgede krav om effektivitet og hensyntagen til det forhold, at nogle AVS-lande er nået op på et helt andet udviklingsniveau, kræver en grundlæggende nuvurdering af de nærmere vilkår for iværksættelsen af EU-bistanden til AVS-landene.

Et nyt grundlag for anvendelsen af bistandsinstrumenterne

Lomé-konventionen råder i dag over en bred vifte af bistandsinstrumenter med specifikke formål, og der gælder forskellige - og i mange tilfælde komplicerede - forvaltningsprocedurer for de forskellige instrumenter. Det forhold, at flere forskellige instrumenter ofte anvendes samtidig i et land, er ikke med til at gøre EU's bistandspolitik mere gennemsigtig. **EU bør nok overveje, om man skal operere med samlede finansielle rammebevillinger**, eventuelt med en sondring mellem transaktioner, der tager sigte på krisesituationer, og mere langsigtede foranstaltninger samt mellem foranstaltninger til støtte for henholdsvis den offentlige og den private sektor.

Større selektivitet i bistanden

Den næsten automatiske tildeling af den programmérbare bistand blev mærkbart indskrænket allerede ved midtvejsrevisionen af Lomé IV, og der er indført et nyt kvalitativt kriterium, der giver mulighed for at tilpasse de bistandsbeløb, der tildeles de enkelte lande, efter myndighedernes vilje og evne til selv at bidrage til udviklingsindsatsen via sektorpolitikkerne og den makroøkonomiske politik. Denne udvikling kan tilskrives et skærpet krav om effektivitet fra EU's side. Den svarer også til en ny opfattelse af partnerskabet, som er baseret på gensidige tilsagn og forpligtelser, og som i højere grad går på, at den udenlandske bistand har til formål at støtte de interne reformbestræbelser i AVS-landene. EU kunne derfor føle sig tilskyndet til at fortsætte ad denne vej. Men samtidig bør fordelene for AVS-landene ved programmeringen i relation til forudsigeligheden af de finansielle tilførsler fra udlandet og det forhold, at programmeringen forudsætter tilstedeværelsen af et mindstemål af strategisk planlægning, tilskynde til at bibeholde et system med flerårig programmering. **EU skal beslutte sig for, hvorvidt man ønsker at supplere behovskriteriet, som hovedsagelig er baseret på udviklingsindikatorer, med et "præstationskriterium" og et kriterium om "god forvaltningspraksis" og gøre udviklingspolitikken mere fleksibel ved f.eks. at operere med en form for glidende programmering.**

Projektstøtte eller direkte støtte til budgettet

Evalueringen af EU's bistandsinstrumenter mandede ud i en række praktiske konklusioner. Evalueringen har bl.a. vist, at det er en god idé at satse mere på sektorstrategi og støtte til reformer, hvilket man startede med under Lomé IV, og lægge vægt på at forbedre den institutionelle ramme og den lokale kapacitet med hensyn til at formulere økonomiske og sociale politikker, som kan indgå i en mere langsigtet udviklingsstrategi. **Spørgsmålet er, om EU på denne baggrund helt bør opgive den projektbaserede støtte og arbejde på at kunne yde bistand i form af direkte støtte til de berørte AVS-landes budgetter og sektorpolitikker?**

En sådan udvikling bør ledsages af en ændring af konditionalitetskriteriet i samråd med alle de øvrige donorer. For det første er det nu nødvendigt at blive enige om et begrænset sæt afgørende kriterier frem for at fortsætte de seneste års tendens med stadigt flere og ofte meget specifikke konditionalitetskrav. På den anden side skal konditionalitetskravet for at fungere efter hensigten og få reel stimulerende indvirkning på de nationale politikker både være realistisk (dvs. tage højde for såvel politiske og institutionelle som økonomiske og sociale faktorer), baseret på helheden (dvs. en vurdering af en regerings samlede makroøkonomiske og sektormæssige politikker) og stringent. Kommissionens tjenestegrene har i forbindelse med særprogrammet for Afrika forelagt de øvrige donorer forslag desangående med henblik på at få vedtaget en ny strategi, som giver bedre mulighed for at forene de langsigtede udviklingsmål og de mere akutte behov, og som gør det lettere for modtagerlandene at absorbere reformerne.

En ny forvaltningsform

Systemet med fælles forvaltning har vist sig at have sine begrænsninger: det modarbejder effektiviteten og gør det ikke lettere for modtagerlandene at absorbere reformerne og udviklingsprogrammerne. Dette system bør derfor tages op til nyvurdering. **Spørgsmålet er, hvilke alternativer der både kan garantere den nødvendige pålidelighed i forvaltningen af ressourcerne og tilskynde modtagerne til at udvise ansvarlighed,** hvilket i sig selv er en forudsætning for en mere effektiv bistand. **Man kan eventuelt overveje en differentieret og evolutiv strategi,** der giver mulighed for at vælge den forvaltningsform, der er mest hensigtsmæssig i de enkelte tilfælde, på grundlag af bestemte kriterier, som f.eks. kvaliteten af den politiske dialog, fremskridt med hensyn til de politiske tiltags konkrete gennemførelse, EU-midlernes supplerende karakter i forhold til landets egen indsats og modtagerlandets egne koordineringsmekanismer for den udenlandske bistand.

Endelig anbefaler Kommissionen fortsat, at EUF opføres på budgettet⁽¹¹⁾. En opførelse på budgettet vil give den del af bistanden, der forvaltes af Kommissionen, regulær fællesskabsstatus og vil således gøre det lettere at skabe positive synergier mellem EU's forskellige aktivitetsområder. Parallelt hermed kan der for EIB's lånetransaktioner til AVS-landene indføres samme vilkår som dem, der gælder for Bankens transaktioner i andre tredjelande, især for så vidt angår indbetalinger til garantifonden for aktioner i forhold til tredjelande.

(11) Spørgsmålet om EUF's opførelse på budgettet, som Kommissionen har foreslået ved flere lejligheder, er ikke nærmere behandlet i den foreliggende grønbog. Det vil blive drøftet sammen med de finansielle aspekter af det fremtidige partnerskab. Der henvises til "Rapport om muligheder og betingelser for at opføre Den Europæiske Udviklingsfond på budgettet", som Kommissionen fremlagde i 1994 (SEK(94) 640 endelige udg.).

ANALYSEDOKUMENT

INDHOLD

FØRSTE DEL - EN VERDEN I VOLDSOM FORANDRING

	Side
Kapitel I	
Vurdering af de globale forandringer, der berører forbindelserne mellem EU og AVS	1-9
A.	Den internationale kontekst og dens konsekvenser for AVS-landene og for Europa
B.	EU's aktiviteter på det udenrigspolitiske område og i relation til udviklingssamarbejdet
C.	EU's rolle for udviklingen
Kapitel II	
Det hidtidige samarbejde mellem EU og AVS	10-22
A.	Det nuværende grundlag for forbindelserne mellem EU og AVS-landene, dets oprindelse og successive tilpasninger
B.	Positive og negative aspekter ved udviklingssamarbejdet på grundlag af Lomé-konventionen
C.	Konsekvenser for det fremtidige partnerskab
Kapitel III	
Den samfundsøkonomiske udvikling i AVS-landene: Begrænsninger og muligheder	23-39
A.	Vanskeligheder med at gennemføre en økonomisk politik i en fundamentalt ustabil kontekst
B.	Risici, der skal forebygges, og muligheder, der skal udvikles
C.	Konsekvenser for det fremtidige partnerskab

ANDEN DEL - NYE IDÉER TIL EU/AVS-SAMARBEJDETS UDFORMNING PÅ TÆRSKLEN TIL DET 21. ÅRHUNDREDE

	Side
Kapitel IV En ny form for partnerskab	40-50
A. EU/AVS-partnerskabets placering i Unionens udenrigspolitik	
B. EU/AVS-partnerskabet skal fornyes gennem en styrkelse af dets politiske dimension	
C. En mere åben ramme for samarbejdet mellem EU og AVS	
D. Samarbejdsaftalernes geografiske dækning: valgmuligheder	
E. Samordningen mellem de europæiske partnere: valgmuligheder	
 Kapitel V Alternative muligheder for en ny EU-samarbejdspolitik over for AVS-landene	 51-73
A. Den økonomiske og sociale dimension	
B. Den institutionelle dimension	
C. Handel og investeringer	
 Kapitel VI Alternative muligheder for gennemførelsen af det finansielle og faglige samarbejde	 74-82
A. En samlet rammebevilling eller et "skuffesystem"?	
B. Skal bistanden ydes "efter behov" eller "efter fortjeneste"?	
C. Bistandens karakter	
D. Fælles forvaltning, ensidig forvaltning fra EU's side eller selvstændig forvaltning fra modtagerlandenes side?	
 Opfølgning på grønbogen	 83
 Indrammede felter:	
1. Definition af Europa-Kommissionens evalueringskriterier	
2. Udviklingslande - Samfundsøkonomiske indikatorer i de store regioner	
3. AVS-landenes handelsstrategier	
4. Vestindien: Regionale integrationsperspektiver	
5. Analyse af de handelsmæssige alternativer	
 Tabeller - figurer	

FØRSTE DEL

EN VERDEN I VOLDSOM FORANDRING

KAPITEL I VURDERING AF DE GLOBALE FORANDRINGER, DER BERØRER FORBINDELSERNE MELLEM EU OG AVS

A. DEN INTERNATIONALE KONTEKST OG DENS KONSEKVENSER FOR AVS-LANDENE OG FOR EUROPA

Den internationale kontekst har undergået ændringer af hidtil uset omfang, siden EU/AVS-samarbejdet blev etableret, og her skal nævnes fire væsentlige områder:

1. Økonomisk internationalisering og større indbyrdes afhængighed

Udviklingen i samhandelen, samlingen af kapitalmarkederne og internationaliseringen af produktions- og distributionsnet indebærer både nye muligheder og nye problemer for Europa og for AVS-landene.

Det faktum, at der er opstået nye udviklingspoler i Asien og Latinamerika, hvilket i sig selv er medvirkende til internationaliseringen, ændrer geografien for den internationale vækst og retningerne for de private kapitalbevægelser. I en række lande, som i 1960 regnedes blandt de mindst udviklede på jordkloden, og som i mange tilfælde omfatter meget store befolkninger, er der sket en markant mindskelse af fattigdommen og en mærkbar forbedring af indikatorerne for befolkningens levevilkår.

Øgede økonomiske vanskeligheder gør sig gældende for alle lande og i alle samfund og kræver gennemgribende tilpasninger og reformer. Europa er således nødsaget til at forbedre sine økonomiers konkurrenceevne, reformere sine sociale systemer og samtidig modarbejde en begyndende opløsning af den sociale samhørighed. Høj arbejdsløshed, øget fattigdom og udstøelsesfænomener giver anledning til alvorlig bekymring og indebærer risiko for, at både den enkelte borger og de europæiske stater vender ryggen til omverdenen for at koncentrere sig om sig selv. De budgetmæssige problemer, som på længere sigt er betinget af et pres på de sociale sikringsordninger, der er affødt af den stigende gennemsnitsalder i befolkningen, gør det ikke ligefrem lettere at få gennemført de nødvendige ændringer.

AVS-landene, som kun deltager perifert i verdenshandelen (2%) og de internationale investeringsstrømme (under 1%), har akut behov for at blive mere integreret i den internationale samhandel og sprede deres produktioner og afsætningsmarkeder. Ligesom i andre regioner i verden kan bestræbelser på at skabe synergivirkninger og etablere regionalt samarbejde både på det økonomiske og det politiske plan bidrage til at lette integreringen.

Den voksende indbyrdes afhængighed mellem økonomiske og sociale systemer i forskellige regioner i verden og forekomsten af nye systembetingede risici i relation til miljø, migration, terrorisme, handel med narkotika og internationalt organiseret kriminalitet betyder, at de

enkelte lande ikke længere kan agere effektivt hver for sig, og indebærer en gennemgribende ændring af selve suverænitetsbegrebet. Det går kun langsomt med at få etableret et mere internationalt reguleringsgrundlag, og den dobbelte tendens, der allerede nu kan registreres, nemlig en styrkelse af multilaterale tiltag og regionalt orienterede aktiviteter, vil sandsynligvis fortsætte.

2. Hurtigere udbredelse af teknologiske nyskabelser

Deltagelse i informationssamfundet er et bemærkelsesværdigt aspekt af den øgede internationalisering, som vil kunne skabe endnu hurtigere ændringer, udjævne forskellene med hensyn til teknologisk niveau og åbne nye veje for udviklingen. Samtidig indebærer den kendsgerning, at der mangler grundlæggende kommunikationsinfrastrukturer i de fattigste lande, at produktionen af de nye teknologier er koncentreret i nogle få industrialiserede lande, og at der muligvis vil opstå en kulturelt betinget modstand imod og afvisning af informationssamfundet, en risiko for endnu større skel mellem lande og endnu større social ulighed.

Europa tilstræber at opnå størst mulig konkurrenceevne inden for de mest avancerede sektorer. AVS-landene skal skabe gunstige forudsætninger for overførsel af teknologi, som samtidig skal tilpasses deres behov. De to perspektiver supplerer hinanden, fordi begrebet "avanceret teknologi" er i konstant udvikling. De mest avancerede teknologier vil fremover kunne udnyttes direkte til at løse udviklingslandenes specifikke problemer.

Den teknologiske dimension spiller en afgørende rolle for bestræbelserne på at opnå bæredygtig udvikling. Men omkostningerne ved miljøbeskyttelsen kan på kort sigt modarbejde målsætningen om at forbedre AVS-landenes konkurrenceevne. Det er absolut nødvendigt at få etableret en verdensomspændende aftale om ren teknologi og få fordelt omkostningerne ved miljøbeskyttelsen mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene.

3. Den voldsomt stigende befolkningskurve må knækkes

På intet tidspunkt i menneskehedens historie er verdens befolkning vokset så hurtigt som nu. Den er øget fra 2 mia. mennesker i 1930 til 4 mia. i 1975 og næsten 6 mia. i dag. Ifølge aktuelle beregninger vil vi i år 2020 være oppe på 8 mia. Hvis man forestiller sig, at hele verdens befolkning når op på den levestandard og det forbrugsmønster, der gør sig gældende i de industrialiserede lande i dag - og i visse nyindustrialiserede lande - vil det indebære et katastrofalt pres på miljøet. Desuden er befolkningstilvæksten ledsaget af en hurtig udvidelse af byområderne, især i de fattigste lande.

Den befolkningsmæssige skævhed mellem Nord og Syd vil afspejle sig i styrkeforholdet og i det multilaterale system, især hvis evnen til økonomisk styring samtidig udvikles, således som man ser det i Asien i dag.

Mens der på verdensplan meget snart kan forventes en vis dæmpning af befolkningstilvæksten, udgør de afrikanske lande syd for Sahara en bemærkelsesværdig undtagelse. I denne region er der fortsat tale om en særdeles kraftig befolkningstilvækst (2,9% om året), som vanskeligt lader sig forene med målsætningerne om bæredygtig udvikling. Den voldsomme vækst i byområderne kommer især til udtryk i et kraftigt pres på infrastrukturen og de sociale

serviceydelser, hvilket bl.a. skaber problemer på uddannelsesområdet. Styring af udviklingen i byerne og forvaltningen af det lokale miljø vil på dette kontinent i stigende grad blive en nødvendig forudsætning for politisk stabilitet.

Massive migrationsbevægelser mellem de afrikanske lande er et positivt element i den økonomiske integration, men eftersom disse bevægelser i mange tilfælde foregår helt ukontrolleret, vil de samtidig være en alvorlig risikofaktor, der kan true den politiske stabilitet.

Det voksende migrationspres mellem Nord og Syd, især mellem Afrika og Europa, er potentielt betydningsfuldt og er med til at gøre udviklingsmålsætningerne endnu mere relevante.

4. Afslutningen på den kolde krig og udviklingen af en verden præget af flere styrkepoler

Samtidig med at den økonomiske dimension er kommet til at spille en stadig større rolle i de eksterne forbindelser, har afslutningen på den kolde krig mellem Øst og Vest fjernet begrundelserne for ideologisk støtte og sat de fleste lande i stand til at øve en vis selvstændig indflydelse på deres egen udenrigspolitik. De enkelte landes direkte ansvar for deres indre og ydre sikkerhed er genskabt såvel i Nord som i Syd.

Den nye internationale geopolitik kommer til udtryk som en form for sameksistens mellem regionale enheder. Asien markerer sig i stigende grad som en vigtig økonomisk aktør og må forventes at forstærke sin politiske tilstedeværelse på den internationale arena i de kommende år.

EU er i færd med en meget vigtig uddybning af integrationsprocessen, men er samtidig i fuld gang med at skifte identitet. Dels bliver der stadig større afstand til de begivenheder, der lå til grund for Fællesskabets oprettelse, dels er man ved at forberede sig på at løse de afgørende problemer, der er forbundet med udvidelsen mod Øst. Denne udvidelse vil gøre EU mere heterogen og kræver en særlig indsats for at få ansøgerlandene til at forstå og acceptere de europæiske værdier for fred, solidaritet og samarbejde.

I denne nye kontekst vil EU både af interne hensyn og for at leve op til de forventninger, der stilles udefra, slå sin politiske betydning fast via en mere effektiv og mere global udenrigspolitik. Forbindelserne mellem Nord og Syd vil være et afgørende element i en sådan politik: Den europæiske identitet vil blive yderligere bekræftet med en sådan politik og give de særlige bånd mellem EU og AVS-landene et nyt perspektiv. Afslutningen på den kolde krig vil i realiteten give udviklingssamarbejdet en helt ny strategisk og sikkerhedsmæssig betydning. Samtidig vil Europa få pålagt nye opgaver, som indebærer øgede økonomiske byrder på andre områder end udviklingssamarbejdet. Politikken for udviklingssamarbejde og den multilaterale handelspolitik må betragtes som to forskellige aspekter af EU's identitet i forhold til omverdenen.

B. EU'S AKTIVITETER PÅ DET UDENRIGSPOLITISKE OMRÅDE OG I RELATION TIL UDVIKLINGSSAMARBEJDET

1. Udviklingssamarbejdet som hovedhjørnestenen i en sammenhængende udenrigspolitik

EU's aktiviteter i forhold til omverdenen er baseret på tre hovedelementer:

- Den fælles handelspolitik, som bygger på ensartede principper, bl.a. med hensyn til indgåelse af told- og handelsaftaler, og de handelsmæssige beskyttelsesforanstaltninger, hvor EU fører en liberal generel politik, centreret omkring overholdelsen af multilaterale forpligtelser og opbygning af et mere effektivt styret multilateralt system samt aktive bestræbelser på at skabe friere adgang til eksterne markeder⁽¹²⁾.
- Et systematisk samarbejde og fælles aktioner på det udenrigspolitiske område, centreret omkring målsætningerne om fred og sikkerhed, styrkelse af demokratiet og retsstaten og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.
- Udviklingssamarbejdet, som skal fremme en bæredygtig økonomisk og social udvikling i udviklingslandene og særligt i de mest ugunstigt stillede blandt disse og tilstræbe en harmonisk og gradvis integrering af udviklingslandene i verdensøkonomien og mindske fattigdommen i disse lande. I henhold til traktaten om Den Europæiske Union skal fællesskabspolitikken på dette område bidrage til den generelle målsætning om udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstaten samt til målsætningen om respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Der er desuden flere andre af EU's politikker, der omfatter en i visse tilfælde ganske væsentlig udenrigspolitisk dimension. Det gælder især miljøpolitikken, landbrugs- og fiskeripolitikken, politikken for videnskab, forskning og indførelse af informationssamfundet samt harmonisering af standarder på det indre marked.

På alle disse områder forfølger EU en række målsætninger, som er udsprunget af ønsket om at få løst specifikke problemstillinger.

Udviklingssamarbejdet bidrager i vidt omfang til at skabe større sammenhæng i EU's aktiviteter over for omverdenen, idet udviklingsmålsætningen på lidt længere sigt supplerer Unionens politiske og økonomiske målsætninger:

- det endelige mål for udviklingssamarbejdet er at opnå afbalancerede og bæredygtige fremskridt på det økonomiske og sociale område, hvilket er en af EU's grundlæggende målsætninger;

(12) Jf. Kommissionens meddelelse "Den Europæiske Unions strategi til sikring af markedsadgang" (KOM(96) 53).

- udviklingssamarbejdet skal også gøre det muligt at løse globale problemer (miljø, befolkningspres, folkesygdomme, organiseret kriminalitet) ved at forbedre udviklingslandenes evne til selv at deltage i styringen af disse problemer;
- udviklingssamarbejdet og især Europas betydning for de fattigste lande er med til at skabe respekt om Europas identitet i verden. EU kan ikke anklages for kun at tilgodese handelsmæssige interesser, når det er så eftertragtet at skaffe sig markedsandele i de nye økonomier i hastig udvikling. Rent konkret vil europæiske producenter på lidt længere sigt have fordel af øget velstand i de partnerlande, hvor der er tale om et stort befolkningsmæssigt potentiale. Man må også se forbindelserne mellem EU og AVS i en mere global sammenhæng - omfattende fire kontinenter - hvor der er skabt kontakt mellem de europæiske økonomier og de regioner, der er ved at organisere sig, nemlig landene i Afrika syd for Sahara, i Latinamerika, i Asien og i Stillehavet;
- udviklingssamarbejdets politiske aspekt (demokrati, menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, retsstaten), sociale aspekt (forbedring af levevilkår og forebyggelse af en opløsning af den sociale struktur) og miljømæssige aspekt (konflikter og fødevaremangel i tilknytning til mangel på vandressourcer og forringelse af jorden) imødekommer en række sikkerhedsmæssige hensyn for EU (risiko for væbnede konflikter, spredning af atomvåben, terrorisme og migrationer). Den regionale og internationale økonomiske integration, som EU støtter i forbindelse med sine samarbejdsforanstaltninger, er samtidig en stærkt stabiliserende faktor.

EU's politik for udviklingssamarbejde er nok et væsentligt element i Unionens forhold til omverdenen, men den må samtidig sikres den nødvendige autonomi til at kunne forfølge sine egne målsætninger, som per definition er af mere langsigtet karakter og kræver en vedvarende indsats. Udviklingssamarbejdet kan bidrage til opfyldelsen af målsætningerne for udenrigspolitikken, men må ikke blive et underordnet element i forhold til denne. Den udtrykkelige sammenhæng mellem de forskellige aspekter af EU's aktiviteter i forhold til omverdenen er baseret på princippet om sammenhæng og helhed.

2. Bistanden er udsat for voksende kritik og krav om effektivitet

Der har i løbet af 1980'erne kunnet registreres en stadig mere udbredt skuffelse over udviklingsbistandens konkrete resultater, og utilfredsheden næres af en lang række faktorer: først og fremmest er der tale om mærkbare budgetbegrænsninger i donorlandene selv, og de industrialiserede lande har oplevet voksende arbejdsløshed og en forværring af de sociale problemer, hvilket har medført en mere egoistisk holdning. Befolkningen har også indtryk af, at udviklingssamarbejdet kun har spillet en marginal rolle for handel og investeringer i forbindelse med de stærke økonomiske opsving i visse asiatiske og latinamerikanske lande, og endelig kan man konstatere, at på trods af visse bemærkelsesværdige resultater med hensyn til forbedring af forholdene omkring sundhed, uddannelse og adgang til drikkevand har udviklingssamarbejdet og den store bistandsindsats til fordel af de afrikanske lande syd for Sahara ikke kunnet forhindre, at situationen er blevet yderligere forværret i mange lande, som fortsat er afskåret fra at deltage i den verdensomspændende økonomiske og teknologiske udvikling.

Den stigende vold, de mange borgerkrige og sammenbrud i flere afrikanske lande i de seneste år, og indtrykket af korrupsion og misbrug af bistanden til fordel for den elite, der sidder på magten, har været med til at underbygge den negative holdning til udviklingssamarbejdet. De mange krisesituationer har desuden medført en kraftig stigning i omfanget af humanitære hjælpeforanstaltninger, som har tæret på budgetterne for udviklingsbistand; de har også skabt en vis usikkerhed i sontringen mellem nødhjælp og mere langsigtet bistand og mellem humanitære hensyn og samfundsøkonomiske hensyn.

Over for kravet om nedskæringer på budgetterne for udviklingsbistand, men også i betragtning af den alvorlige situation med hensyn til fattigdom og nød og dens konsekvenser i relation til ustabilitet og øget risiko for konflikter har samarbejdspartnerne i dag ikke anden mulighed end at tage kriterierne for bevilling af bistand og de nærmere vilkår for dens forvaltning op til nyvurdering for at opnå en bedre og mere effektiv udnyttelse af de disponible ressourcer.

Der stilles stigende krav til effektiviteten, men også selve tankegangen bag udviklingssamarbejdet har ændret sig. Hele den internationale økonomiske udvikling (med liberalisering, teknologiske fremskridt og udvikling af nye økonomier) og de erfaringer, der kan drages af "succeshistorierne" fra Asien, Latinamerika og Afrika, har ændret udviklingsfilosofien radikalt, især med hensyn til opfattelsen af statens rolle og organiseringen af forbindelserne mellem offentlige og private aktører.

Et andet nyt element, der kræver en omlægning af samarbejdspolitikken, er den politiske åbenhed, som efter afslutningen af den kolde krig har skabt bred enighed om de demokratiske og markedsøkonomiske principper. Dialogen på verdensplan er blevet uddybet og beriget med de nye aktørers forskelligartede erfaringer. De store internationale konferencer siden 1990 om henholdsvis miljø, menneskerettigheder, befolkningsspørgsmål, social udvikling, kvindernes vilkår og fødevarerikkerhed, har vist, at lande med meget forskellige forudsætninger kan finde fælles værdier og principper på områder af afgørende betydning for udviklingen.

Denne udvikling på forskellige felter har allerede medført omfattende ændringer i opfattelsen af bistanden og dens rolle for de pågældende landes udvikling, og disse ændringer er til dels blevet integreret i samarbejdspolitikken mellem EU og AVS-landene. Der er hovedsagelig tale om ændringer på fire områder:

- Der opereres med en mere konsekvent politisk dimension (resolutionen af 28. november 1991 og artikel 5 i den reviderede Lomé IV: menneskerettigheder, demokratiske principper, retsstaten og effektiv forvaltning af offentlige anliggender).
- Der er skabt tættere sammenhæng mellem nødhjælp, bistand til genopbygning og udviklingsbistand⁽¹³⁾.
- Der er udviklet nye strategier for bistandens placering, og partnernes respektive roller er blevet omdefinert: der lægges vægt på begrebet "policy environment", på styrkelse af kapaciteten på lokalt plan og på det civile samfunds rolle, og man forsøger at finde nye veje til at udvide samarbejdet til at omfatte andre aktører, især i den private sektor.

(13) KOM(96) 153 af 30. april 1996, "Sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling".

- Prioriteringen af udviklingsopgaverne er blevet ændret, idet man har skåret ned på foranstaltningerne i de produktive sektorer og i stedet inddraget forholdsvis nye områder:

- (i) nye former for støtte til den sociale udvikling (budgetstøtte, øremærkning af midler til finansiering af sociale udgifter), mere systematisk hensyntagen til samarbejdsforanstaltningernes virkninger for de fattigste grupper, øget vægt på kvindernes vilkår, på befolkningsspørgsmål og på almen og erhvervsfaglig uddannelse;
- (ii) foranstaltninger med henblik på beskyttelse af miljøet, forvaltning af naturressourcer, bæredygtig udvikling via mere udbredt anvendelse af konsekvensanalyser og finansiering af specifikke projekter og programmer;
- (iii) indførelse af strukturtilpasningsstøtte både på makroøkonomisk plan og på sektorplan;
- (iv) institutionelle reformer, styrkelse af den administrative kapacitet, udvikling af det civile samfund, strategier med øget vægt på bistandsmodtagernes medindflydelse samt decentraliseret samarbejde;
- (v) en ny definition af statens rolle i økonomien, politiske incitamenter med hensyn til udvikling af den private sektor og støtte til udvikling af handelen.

Disse ændringer har til formål at gøre samarbejdspolitikken mere effektiv. De er dog endnu for nye til, at man kan vurdere deres reelle virkninger.

C. EU'S ROLLE FOR UDVIKLINGEN

EU, som er et mønster for stabilitet, samarbejde og regional integration, en stor handelsmagt og en af de største donorer af offentlig bistand til udviklingsformål, spiller en vigtig rolle for udviklingen i de mindre gunstigt stillede regioner.

EU's udviklingsindsats har betydning på fem planer:

- EU har med sin aktive deltagelse i det multilaterale system inden for områder som sikkerhed, handel og investeringer og økonomisk og monetært samarbejde ganske betydelig indflydelse på udviklingslandene. EU har altid arbejdet på at inddrage de mindre udviklede lande i den internationale samhandel; i forhold til AVS-landene er det i dag en stor og vanskelig opgave.
- I henhold til det generelle princip om sammenhæng og kontinuitet i fællesskabsindsatsen må EU sikre sig, at udviklingslandene også får gavn af den europæiske integrationsproces. Adgangen til det indre marked, som om føje tid vil blive suppleret med indførelsen af en fælles mønt, og udsigterne til en yderligere udvidelse af EU, som både indebærer risiko for en omdirigering af handels- og investeringsstrømmene og nye handelsmæssige muligheder, er meget vigtige aspekter i enhver europæisk politik over for andre regioner.

- I forhold til de multilaterale institutioner, der beskæftiger sig med udviklingsspørgsmål (Verdensbanken, IMF og de regionale udviklingsbanker), indtager EU en særlig plads: det er den eneste organisation, som samtidig arbejder politisk. EU er i politisk henseende i stand til at støtte en retfærdig og bæredygtig udviklingsmodel, som stemmer overens med dens egne grundlæggende principper og de socio-kulturelle værdier i dens samfundsmodel. Den betydning, som EU tillægger respekten for menneskerettighederne, de sociale værdier, almen og erhvervsfaglig uddannelse og miljøbeskyttelse, og EU's egne erfaringer med at lade en handelsmæssig liberalisering ledsage af hensigtsmæssige strukturpolitikker samt EU's støtte til de regionale samarbejds- og integrationsbestræbelser giver Unionen en ganske særlig identitet på udviklingsområdet.
- EU skal udnytte sin mulighed for at mobilisere tilstrækkeligt mange bistandsressourcer til at nå op over den såkaldte "kritiske grænse", men også sin mulighed for at føre en udviklingspolitik, som er styret af mere langsigtede målsætninger. I forhold til de øvrige donorer - især efter de kraftige nedskæringer på det amerikanske bistandsbudget - er EU i dag særdeles aktiv med hensyn til offentlig udviklingsbistand: på baggrund af den betydelige indskrænkning i den samlede internationale bistand siden begyndelsen af 1990'erne repræsenterer EU's bidrag (Fællesskabet plus medlemsstaterne) en stigende andel af det samlede beløb (53% i 1995).
- Endelig kan EU gennem sine fortsatte interne koordineringsbestræbelser⁽¹⁴⁾ på grundlag af princippet om komplementaritet mellem EU's politik for udviklingssamarbejde og medlemsstaternes bilaterale udviklingspolitik yde et effektivt bidrag til de koordineringsbestræbelser, som samtlige donorer udfolder på internationalt plan i forskellige fora (FN, OECD, G7-initiativer til fordel for en bedre koordinering mellem de multilaterale institutioner, særprogrammet for Afrika, rådgivende grupper, Round Tables m.m.). En bedre samordning både i forhold til globale initiativer og i forhold til de enkelte modtagerlande er i dag en absolut forudsætning for at øge udviklingssamarbejdets virkninger og gøre det mere effektivt.

Den seneste intensivering af de europæiske integrationsbestræbelser bør i hvert fald til en vis grad betragtes som et forsøg fra de europæiske landes side på at følge med de internationale forandringer, der er beskrevet i dette første kapitel. Denne intensivering, som langt fra har fået sin endelige form, har i dag to formål: at styrke de europæiske landes handleevne i en politisk

(14)

Se Rådets konklusioner af 25. maj 1993 og Rådets resolution af 2. december 1993 om procedurerne for samordningen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne samt de forskellige resolutioner, der siden er vedtaget med henblik på at styrke koordineringen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på forskellige områder inden for udviklingssamarbejdet (bekæmpelse af fattigdom, sundhed, fødevarerikkerhed, uddannelse, AIDS, ligestilling mellem mænd og kvinder). Pilotforsøget med en styrkelse af samordningen på det praktiske plan er iøvrigt blevet beskrevet i en rapport fra Kommissionen ("Afsluttende beretning om operationel samordning på forsøgsbasis mellem Fællesskabet og dets medlemsstater" KOM(95) 700) og i Rådets konklusioner af 28. maj 1996.

union og at give udtryk for solidaritet med de central- og østeuropæiske lande baseret på et demokratisk tilhørsforhold. At arbejde for opfyldelsen af disse to mål, som er blandt de centrale emner for den igangværende regeringskonference, er på en vis måde ensbetydende med at acceptere, at der også fremover er behov for en europæisk udviklingspolitik: hvordan skal EU kunne optræde som aktør på den internationale arena uden at have en ansvarsbevidst strategi over for de forskellige regioner i Syd, især de regioner, der er stærkest truet af fattigdom og marginalisering? Hvordan kan solidariteten med de unge demokratier i Øst blive et væsentligt element i EU's identitet uden en form for partnerskab med de lande, der hver på deres måde søger at skabe et retfærdigt samfund, som respekterer de grundlæggende menneskerettigheder?

KAPITEL II DET HİDTİDİGE SAMARBEJDE MELLEM EU OG AVS

A. DET NUVÆRENDE GRUNDLAG FOR FORBINDELSERNE MELLEM EU OG AVS-LANDENE, DETS OPRINDELSE OG SUCCESSIVE TILPASNINGER

1. Udviklingen i Europas politiske bevæggrunde over for udviklingslandene

EU's politik for udviklingssamarbejde går tilbage til de oversøiske landes og territoriers associering med Fællesskabet allerede i 1957 som resultat af et kompromis mellem de medlemslande, som gik ind for en internationalt orienteret udviklingsstrategi, og de medlemslande, som slog til lyd for et særligt tæt forhold mellem Europa og Afrika.

Associeringen blev struktureret som en global strategi, der både omfattede en handelsordning og udviklingsbistand.

Efter de første fem år med associeringsordningen, som var fastsat i traktaten, var en lang række lande blevet selvstændige stater, men det egentlige grundlag for samarbejdet havde ikke ændret sig. De europæiske lande, som ønskede at udvise solidaritet og opfylde deres politiske forpligtelser og samtidig var interesseret i at sikre deres økonomiske og geopolitiske interesser i forbindelse med den kolde krig, og de nye uafhængige stater, som ønskede fortsat at kunne drage fordel af handelspræferencerne og få finansieret udviklingsprojekter, besluttede derfor at videreføre samarbejdsforbindelserne på grundlag af de to successive Yaoundé-konventioner (1963-69 og 1969-74), som skal ses i direkte forlængelse af associeringen. I denne euro-afrikanske periode fra 1957 til 1974 var den europæiske udviklingsbistand hovedsagelig koncentreret på de fransktalende lande i det sorte Afrika.

I midten af 1970'erne havde den internationale situation ændret sig, flere medlemslande ønskede at forfølge en mere internationalt orienteret samarbejdspolitik, og Det Forenede Kongerige var blevet medlem af Fællesskabet, hvilket alt sammen medvirkede til en gennemgribende omlægning af fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejde. Den første oliekrise affødte alvorlige overvejelser i Europa, idet man var bange for at komme til at mangle råvarer og samtidig ønskede at bevare de privilegerede eksterne markeder, hvortil kom en række geostrategiske hensyn og en følelse af ansvar over for de tidligere kolonier, som fortsat gjorde sig stærkt gældende, og det er baggrunden for den første partnerskabsaftale mellem Fællesskabet og AVS-landene.

Således kom den første Lomé-konvention, der blev undertegnet i 1975, til at omfatte de afrikanske Commonwealth-lande og nogle lande i Vestindien og Stillehavet samt andre afrikanske lande syd for Sahara, som var interesseret i at deltage i disse første forhandlinger mellem landegrupper, som kom til at omfatte i alt 46 AVS-lande.

Samtidig iværksatte Europa en samarbejdspolitik over for andre regioner i verden. De første samarbejdsaftaler med tredjelandene i Middelhavsområdet, der indeholdt afsnit om både handel og finansielt og fagligt samarbejde, blev indgået i 1975, og samtidig begyndte man at formulere en bistandspolitik over for udviklingslandene i Latinamerika og Asien; denne politik blev gradvist udbygget og struktureret i 1980'erne og 1990'erne.

Den voksende fødevarehjælp, som i vidt omfang gik til lande i andre dele af det sorte Afrika, var også udtryk for, at fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejde blev stadig mere internationalt orienteret efter 1970'erne.

2. Siden 1975 er der foretaget successive tilpasninger, mens selve grundlaget forblev uændret

Den første Lomé-konvention var på det tidspunkt en enestående model for internationalt samarbejde. Partnerskabsprincippet har siden 1975 været selve grundidéen i konventionerne mellem EU og AVS-landene. Det er udtryk for en opfattelse af samarbejde baseret på gensidige forpligtelser i forfølgelsen af fælles målsætninger. En række principper såsom global forhandling (mellem landegrupper og omfattende flere elementer i samarbejdet), dialogen med hvert enkelt AVS-land inden for rammerne af de paritetiske institutioner, det aftalemæssige grundlag og forudsigeligheden i tildelingen af bistandsressourcer er blevet grundlaget for EU-politikken for udviklingssamarbejde i forbindelse med Lomé-aftalerne.

De successive konventioner har givet partnerne mulighed for at tilpasse målsætningerne og instrumenterne for samarbejdet, uden at der på noget tidspunkt er stillet spørgsmålstejn ved den globale ramme eller ved strategien. Disse tilpasninger har ikke desto mindre betydet, at man konkret og gradvist har kunnet bygget videre på de indhøstede erfaringer af såvel positiv som negativ karakter, og at man - i hvert fald delvist - løbende har kunnet indrette sig efter de ændringer, der undervejs er sket i selve udviklingsfilosofien. Hele Lomé-politikken er således gradvist blevet nyorienteret for at tage højde for to forhold:

- Den nye opfattelse af statens rolle: Staten blev tidligere betragtet som den eneste, der var i stand til at mobilisere de kapitalressourcer, der skulle til for at skabe økonomisk udvikling, mens det i dag først og fremmest er statens opgave at etablere og opretholde en lovgivningsmæssig og administrativ ramme, som kan garantere de grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder og de vigtigste sociale serviceydelser, og som er befordrende for udviklingen af det private initiativ, men det har ikke medført ændringer i konventionens karakter, idet staten fortsat stort set er den eneste partner i samarbejdet, når man ser bort fra en række samfinansierede projekter med ikke-statslige organisationer efter 1976 og et begrænset antal projekter vedrørende decentraliseret samarbejde, som blev indledt under Lomé IV.
- En ny opfattelse af industrialiseringen, der tidligere tog sigte på at erstatte importerede produkter med egne produkter, hvorimod man nu i højere grad koncentrerer sig om at udvikle eksporten som den vigtigste drivkraft for væksten.

Der lægges i stigende grad vægt på den politiske dialog, som blev indført efter "Pisani-memorandummet", idet man ønsker at gå væk fra den hidtidige bistand i form af finansiering af projekter og i stedet yde faglig og finansiell bistand til sektorpolitikker.

Blandt de nyskabelser, som har været med til at gøre Lomé-konventionen så banebrydende, kan nævnes indførelsen af forskellige instrumenter i 1970'erne såsom kompensation for fald i eksportindtægterne og senere - i 1990 - en strukturtilpasningsstrategi som konkrete udtryk for den daværende udviklingsfilosofi. Så kan man altid stille spørgsmålstejn ved, om de også vil være relevante fremover. Parallelt med afslutningen på den kolde krig blev konventionen

en af de første samarbejdsaftaler, der havde en åbenbar politisk dimension med indførelsen af en bestemmelse om respekt for menneskerettighederne, som efter 1995 blev udvidet til også at omhandle overholdelse af demokratiske principper, styrkelse af retsstaten og god forvaltningspraksis i relation til offentlige anliggender.

Ændringerne i konditionaliteten i den reviderede Lomé IV og princippet om programmering i to omgange, som gør tildeling af programmerbar bistand mindre automatisk, afspejler ligeledes en væsentlig ændring i opfattelsen af EU's politik for udviklingssamarbejde.

3. Behovet for en revision af den generelle ramme

Her på tærsklen til det 21. århundrede må EU's samarbejdspolitik over for AVS-landene omformuleres på et nyt grundlag ikke kun for at tage højde for udviklingen i de økonomiske og politiske forudsætninger for udviklingen i de pågældende lande og for den hurtige udvikling, der har fundet sted i andre regioner i verden, men også fordi de politiske bevæggrunde i Europa har ændret sig fundamentalt. Koloni- og post-kolonitiden er slut, og den internationale kontekst er blevet mere åben i politisk henseende, så de enkelte partners respektive ansvar og forpligtelser kan fastlægges klart og entydigt. På denne baggrund kan et kritisk tilbageblik på det hidtidige samarbejde være et nyttigt udgangspunkt for overvejelserne om dets fremtidige form.

B. POSITIVE OG NEGATIVE ASPEKTER VED UDVIKLINGSSAMARBEJDET PÅ GRUNDLAG AF LOMÉ-KONVENTIONEN

1. Det samlede resultat er en svag forbedring

Selv om udviklingssamarbejde er af enorm betydning for mange AVS-lande, er det vanskeligt at vurdere virkningen og effektiviteten med hensyn til en forbedring af de økonomiske og sociale vilkår i et givet land. En sådan udvikling afhænger i realiteten af en bred vifte af både eksterne og interne faktorer, først og fremmest af den økonomiske og sociale politik, som landet selv fører, og som bistanden kan påvirke, men ikke varigt erstatte.

Visse analyser⁽¹⁵⁾ konkluderer, at bistanden fra alle donorer under ét til AVS-landene formentlig har haft en positiv, men svag indvirkning på væksten, på investeringerne og på forbedringen af de sundhedsmæssige indikatorer, og at virkningerne har været meget forskellige fra land til land, afhængigt af udgangssituationen og den førte økonomiske politik. Bistanden har blandt andet været klart mere effektiv i de lande, som fra begyndelsen var de dårligst stillede med hensyn til kapital og menneskelige ressourcer, og i de lande, som havde iværksat stabiliseringspolitikker og strukturtilpasningsprogrammer.

EU's udviklingssamarbejde udgør en væsentlig del af den samlede hjælp og støtte, som AVS-landene har fået siden 1960'erne. Fællesskabet er i dag en af de tre største leverandører af

(15) *Effectiveness of Overseas Aid Flows*, P. Mosley og J. Hudson, 1996. Denne undersøgelse omfatter et udsnit på 29 AVS-lande, der repræsenterer 80% af den samlede befolkning i AVS-landene, og den analyserer virkningerne af den internationale bistand over en 30-årig periode.

bistand til AVS-landene⁽¹⁶⁾ og er samtidig den donor, der kan tilbyde de pågældende lande den bedste handelspræferenceordning. Der er ingen tvivl om, at Lomé-konventionen har været en enestående ramme om samarbejdet mellem de to landegrupper. Lomé-konventionens største fordele ligger i, at den har fungeret som et regulært "eksperimentarium" for udviklingssamarbejdet, har givet mulighed for at operere med af begge parter anerkendte principper og målsætninger og har mobiliseret omfattende finansielle ressourcer - som oftest på meget lempelige vilkår - uden hvilke en lang række konkrete projekter aldrig ville være blevet gennemført. Den forudsigelige karakter af det europæiske udviklingssamarbejde, der indgår som led i et langsigtet partnerskab, har tilskyndet myndighederne i modtagerlandene til at gå i gang med langvarige reformer.

På baggrund af de seneste 20 års erfaringer forekommer konventionen dog at være en ambitiøs, men ikke altid realistisk ramme, som bygger på en teori om, at AVS-landene råder over den nødvendige institutionelle og politiske kapacitet, hvilket ikke altid har været tilfældet. Der er således en tendens til, at respekten for den nationale suverænitet, som i starten resulterede i en meget vidtgående tillid til myndighederne i modtagerlandene, i stigende grad erstattes af en holdning, som er præget af ønsket om effektivitet. Den automatik, der har ligget i bevillingen af en stor del af de finansielle ressourcer, har svækket EU-bistandens politiske rækkevidde: den har ikke virket befordrende for en regulær dialog omkring ressourcernes anvendelse. Det konditionalitetsprincip, som anvendes i dag, og den substitutionspolitik, som i øvrigt alle andre donorer i vidt omfang også følger, forekommer vanskeligt forenelig med det reelle politiske engagement, der forventes af regeringerne i AVS-landene, og som skal gøre det lettere for dem effektivt at tilegne sig reformer og sektorstrategier og påtage sig det politiske ansvar herfor over for en offentlig opinion, som i stigende grad kræver åbenhed og medindflydelse.

Vurderingen af erfaringerne med EU's udviklingssamarbejde kan formuleres omkring nogle få grundlæggende spørgsmål: hvilke hovedproblemer er partnerskabsprincippet stødt på? Hvor effektivt har det finansielle og faglige samarbejde været, og hvilke lande har haft størst fordel af det? Hvordan har handelspræferencerne virket?

Svarene på disse spørgsmål er hverken indlysende eller entydige. De vedrører både politiske, økonomiske og rent forvaltningsmæssige aspekter af samarbejdet.

2. Erfaringer med partnerskabet

Det partnerskabsprincip, som er fastsat i Lomé-konventionen, har mistet en del af sin betydning og er kun blevet delvist realiseret. Der har været tendens til at begrænse det til de institutionelle aspekter af samarbejdsaftalen og til blot at vedrøre fælles forvaltning af bistandsressourcerne.

I politisk henseende er afhængigheden af bistanden, kortsigtede behov og styring af krisesituationer gradvist kommet til at dominere forbindelserne mellem de to partnere.

⁽¹⁶⁾ I de afrikanske lande syd for Sahara udgør fællesskabsbistanden i dag ca. 10% af den bistand, der kommer fra OECD-området. Lægger man hertil medlemsstaternes bilaterale bistand, tegner EU sig for over 60% af den samlede bistand til denne region.

I forbindelse med dialogen om retningslinjerne for den økonomiske politik og sektorpolitikkerne har det vist sig vanskeligt at realisere partnerskabet med lande med en meget svag kapacitet på det institutionelle område og med ofte meget ineffektive offentlige forvaltningssystemer. Princippet om konditionalitet har betydet, at modtagerlandene har været mindre tilbøjelige til at påtage sig deres del af ansvaret, hvis de fastsatte betingelser, som hænger sammen med de kriterier, som Bretton Woods-institutionerne opererer med, har været for specifikke, for mange eller for omstændelige. Ud fra ønsket om at gøre samarbejdsforanstaltningerne mere effektive har EU haft tendens til selv at træde i stedet for en partner, som ikke kunne leve op til sine forpligtelser, med en strategi, som indebar mere omfattende indgriben, hvilket stemte dårligt med det - i øvrigt anerkendte - behov for at lade modtagerlandene selv få mulighed for at absorbere og tilegne sig udviklingsprocesserne. I forbindelse med en politik for større åbenhed og gradvis økonomisk liberalisering har de ikke-statslige aktører og repræsentanter for den private sektor og andre dele af det civile samfund i stigende grad udtrykt ønske om at kunne deltage mere direkte i det samarbejde, som de i øjeblikket - bortset fra de ikke-statslige organisationer - føler sig udelukket fra.

Med hensyn til det praktiske samarbejde er der en række lidet fleksible bestemmelser i forbindelse med finansieringsinstrumenternes struktur og procedurerne for den fælles forvaltning af ressourcerne, som har gjort det svært at sikre, at samarbejdsforanstaltningerne nu også var udtryk for den faktiske politiske prioritering.

3. Evaluering af samarbejdspolitikken

Der er siden 1990 på grundlag af de af Rådet vedtagne bestemmelser om evalueringen af EU's instrumenter og programmer for udviklingsbistand⁽¹⁷⁾ foretaget en række evalueringsundersøgelser af projekter, interventionssektorer og modtagerlande, men også af bestemte bistandsinstrumenter.

På grundlag af disse evalueringer, som omfatter den samlede EU-politik for udviklingssamarbejde og ikke blot samarbejdet med AVS-landene, har man kunnet pege på en række konkrete foranstaltninger, der kan forbedre effektiviteten og virkningerne af EU-bistanden og rette op på en række svagheder⁽¹⁸⁾.

Den samlede evaluering af alle EU's programmer og instrumenter i forbindelse med politikken for udviklingsbistand, som Rådet besluttede i juni 1995, er endnu ikke afsluttet. Der kan dog allerede nu udledes visse konklusioner på grundlag af de sektorundersøgelser og geografiske undersøgelser, der foreligger.

Der må sondres mellem de konklusioner, der vedrører forbedringer og tilpasninger af relevans for det aktuelle samarbejde, og de konklusioner, der går på selve rammen eller de

(17) Rådets (udviklingsministrene) resolutioner fra henholdsvis maj 1989, maj 1990 og maj 1992, erklæringen fra 24. november 1994 og den tekst, der blev vedtaget den 1. juni 1995 om de nærmere vilkår for og organiseringen af evalueringen af Den Europæiske Unions udviklingsinstrumenter og -programmer.

(18) Eksempler på sådanne foranstaltninger er indførelsen af en "logisk ramme" til brug for projektanalysen og forhandling af gensidige forpligtelsesrammer for anvendelsen af Stabex-midler.

Indrammet felt nr. 1 Definition af Europa-Kommissionens evalueringskriterier⁽¹⁾

NB: Disse kriterier svarer som helhed til de kriterier, som OECD's Komité for Udviklingsbistand (DAC) fastlagde i forbindelse med udarbejdelsen af principper for en effektiv bistand. Det særlige ved Kommissionens approach er, at der lægges vægt på de enkelte elementer i konteksten, dens udvikling over tid og dens konsekvenser for bistandsprogrammets forløb. F.eks. omfatter kriteriet om relevans både den pågældende regerings egen politik og interventioner fra andre donorer m.m. Effektiviteten i relation til opnåede resultater måles ikke blot på grundlag af de forventede resultater og modtagernes situation, men også på grundlag af eventuelle uforudsete resultater. Effektiviteten i relation til anvendte midler er ikke kun et spørgsmål om en costbenefit-analyse, men afhænger også af tilrettelæggelsen, styringen og tilsynet. Endelig omfatter kriteriet om virkninger ikke kun kvantitative aspekter, men også kvalitative aspekter.

Relevans

Relevansen af et bistandsprogram eller en bistandsforanstaltning vedrører forholdet mellem de problemer, der skal løses, og programmets målsætninger. I denne forbindelse vurderes således de enkelte elementer i den fysiske og politiske kontekst både på mere generelt plan (makroøkonomisk politik og sektorpolitikker) og på mere specifikt plan (definition af problemstilling, modtagere og aktører). Samtlige involverede parter (regeringers, EU's, andre bistandsdonorers og interessegruppers) explicitte og implicitte politikker og strategier indgår i overvejelserne.

Effektivitet i relation til anvendte midler

Effektiviteten i relation til anvendte midler vedrører forholdet mellem de gennemførte aktiviteter og de opnåede resultater. Kommissionen tager hensyn til følgende faktorer: (i) en costbenefit-analyse og/eller costeffectiveness-analyse af projektet bl.a. i form af komparative analyser af flere forskellige projekter, der forfølger samme mål, og hvorvidt der er afsat de nødvendige budgetmidler til formålet; (ii) en analyse af projektets generelle og specifikke organisatoriske ramme (programmering af aktiviteterne, tidsplan, finansiell forvaltning, faglig bistand m.m.); (iii) en vurdering af interventionsmetoderne (modtagernes egen medvirken, vægt på uddannelsesforanstaltninger m.m.); (iv) en vurdering af tilsynet fra såvel de nationale myndigheder som Kommissionens side.

⁽¹⁾ Disse kriterier er i overensstemmelse med terminologien i den "logiske ramme", som er fastlagt i den vejledning om forvaltning af projektyklussen, som Kommissionen udgav i 1993.

Effektivitet i relation til opnåede resultater

Effektiviteten i relation til opnåede resultater vedrører forholdet mellem disse resultater og projektets specifikke mål. Det skal vurderes, i hvilket omfang programmets mål er nået, i hvilket omfang resultaterne har bidraget til opfyldelsen af mere specifikke mål og eventuelt vil kunne gøre det fremover, og det skal afgøres, hvem der reelt har haft fordel af programmet.

Virkninger

Evalueringen af et programs virkninger vedrører forholdet mellem de specifikke mål og de generelle udviklingsmål på to niveauer: Dels det pågældende programs bidrag til opfyldelsen af de overordnede mål, der er opstillet for programmet, dels dets bidrag til de generelle mål, som er fastsat i traktaten om Den Europæiske Union, med hensyn til mindskelse af fattigdommen, bæredygtig økonomisk og social udvikling og integrering i verdensøkonomien.

Levedygtighed / reproducerbarhed

Levedygtigheden er et spørgsmål om, hvorvidt de opnåede resultater har varig karakter, især efter at bistandsprogrammet er ophørt. Levedygtigheden vurderes bl.a. i økonomisk og finansiell henseende og med hensyn til den samfundskulturelle integrering, den lokale institutionelle kapacitet, de teknologiske valg m.m.

grundlæggende principper for denne ramme, og som således afdækker svagheder ved Lomé-konventionen som samarbejdsinstrument. Det er kun de sidstnævnte aspekter, der er relevante for overvejelserne i forbindelse med den foreliggende grøn bog. En af de konklusioner, der er fælles for de fleste evalueringer, går på, at **den institutionelle kontekst og den økonomisk politik** i modtagerlandet i mange tilfælde har været en væsentlig hindring, som har svækket virkningerne af samarbejdsforanstaltningerne. Selv om ganske mange af de projekter, som EU har finansieret, har vist sig at være både relevante og effektive, som det f.eks. er tilfældet med størsteparten af infrastrukturprojekterne og interventionerne i den sociale sektor, resulterer de ikke automatisk i en forbedring af udviklingsindikatorerne på nationalt plan. Hvis der mangler de nødvendige politiske incitamenter, effektive sektorinstitutioner og ressourcer til at dække drifts- og vedligeholdelsesomkostninger, bliver bistandsresultaterne mindre varige og mere skrøbelige. Denne konstatering, som i øvrigt er fælles for alle donorer, kommer til udtryk ved, at der er tendens til, at den internationale bistand koncentrerer sig på de lande, der kan udnytte den mest effektivt, dvs. i øjeblikket de lande, der er i færd med at gennemføre strukturtilpasninger.

EU-bistandens **geografiske fordeling** - og det gælder i øvrigt også de øvrige donorer - afspejler det samme problem med hensyn til ressourcernes anvendelse: Ressourcerne ledes uden om de lande, hvor de politiske forudsætninger ikke lever op til mindstekravene, og går i højere grad til de lande, der gennemfører strukturtilpasninger. Samtidig baseres fordelingen af de programmérbare ressourcer på en vurdering af de relative behov: Ser man bort fra de mindst udviklede landes generelle fortrinsstilling, skal disse ressourcer først og fremmest gå til de fattigste lande - afhængigt af indikatorerne for indkomsten pr. indbygger, forventet levetid og analfabetisme - og til ø-stater og indlandsstater. Men det samlede mønster for fordelingen af EU-bistanden mellem landene stemmer kun delvist overens med denne prioritering. Rent faktisk betyder de beregningsmetoder, der anvendes i forbindelse med visse instrumenter såsom Stabex og Sysmin, og som er baseret på specifikke anvendelseskriterier, at den overordnede målretning af bistanden "vælder".

Et andet væsentligt aspekt er, at projekterne i visse tilfælde ikke er tilstrækkeligt relevante eller effektive, fordi der ikke er enighed om den politiske prioritering. AVS-landene har ikke altid været i stand til selv at formulere sammenhængende **sektorpolitikker**, og EU-bistanden har haft en tendens til i alt for høj grad at overlade det til de eksperter, der varetager den faglige bistand, at fastsætte de nærmere vilkår for interventionernes gennemførelse. På visse områder, som f.eks. miljøet, kan AVS-landene og EU-landene desuden have meget forskellige interesser og prioriteringer. I andre tilfælde er sektorpolitikkerne fastlagt ud fra strategier, der er udarbejdet af donorerne, især Verdensbanken. Men på andre områder, som f.eks. sundhed, hvis andel af bistandsmidlerne er steget støt under de successive konventioner, har EU påtaget sig en mere markant lederrolle; gennem institutionel og faglig støtte lægger EU-bistanden hovedvægten på at udvikle sundhedssystemerne på nationalt plan, centreret omkring primære sundhedsydelser og adgang til vigtige lægemidler.

EU har også vist evne til at gennemføre vigtige ændringer i de styrende principper, som f.eks. **den reform af fødevarerhjælpen**, der blev vedtaget for nyligt. Reformen, som er begrundet dels af de voksende problemer omkring fødevarer sikkerheden i de afrikanske lande syd for Sahara, dels af en konstatering af, at fødevarerhjælpen hidtil har været for ineffektiv og har haft en række negative sekundære virkninger, har til formål at få erstattet den hidtidige hjælpestrategi med en udviklingsstrategi, idet man i en række prioriterede lande nu vil yde støtte til bestræbelser på at opnå fødevarer sikkerhed i landet selv.

I forhold til en række nye målsætninger som f.eks. **udvikling af den private sektor**, som er blevet kraftigt styrket i den fjerde Lomé-konvention, er fællesskabsbistanden endnu ikke tilstrækkeligt strategisk orienteret, for så vidt som den støtter en række instrumenter og interventioner, som er svære at gøre tilstrækkeligt indbyrdes sammenhængende og komplementære. Der ydes stadigvæk kun i alt for begrænset omfang støtte til investeringer og forbedring af konkurrenceevnen i de enkelte virksomheder gennem specifikke støtteforanstaltninger, og de er kun i ringe grad integreret i den indsats, der tager sigte på at forbedre det institutionelle miljø og den økonomiske politik. På visse områder, og her tænkes på støtten til det regionale samarbejde og til udvikling af den regionale samhandel samt de programmer, der har til formål at fremme samhandelen mellem virksomheder, har EU-støtten vist sig at være langt mere relevant og effektiv.

4. Evaluering af instrumenterne for det finansielle og faglige samarbejde

EU-bistandens effektivitet og virkninger begrænses i mange tilfælde af, at det kan være svært at sikre den fornødne sammenhæng mellem de forskellige instrumenter, som opererer på ofte nært beslægtede områder, men som samtidig skal opfylde helt specifikke kriterier. En række EU-initiativer af nyere dato, som er iværksat på grundlag af resultaterne af de forskellige evalueringer, har dog til formål at afhjælpe disse problemer. Således skulle reformen af fødevarerhjælpen bl.a. give mulighed for øget synergi mellem EUF's interventioner, idet man ønsker at lægge vægt på en politik for fødevarerikkerhed, der indgår som led i den mere omfattende indsats for bekæmpelse af fattigdommen.

(a) Projektstøtte

Projektstøtten, hvis relative vægt i de samlede finansielle forpligtelser er mindsket mærkbart, har givet meget forskelligartede resultater med hensyn til virkninger og effektivitet i de forskellige sektorer. En evaluering af 335 projekter, som var påbegyndt i 1980'erne, nåede f.eks. til det resultat, at der var tale om en effektivitetsgrad på 70% i transportsektoren og under 30% i landbrugssektoren og sektoren for udvikling i landdistrikter. Der kan dog peges på en række svagheder, som kan tilskrives selve karakteren af denne form for støtte:

- For det første har projektstøtten en tendens til at undervurdere den makroøkonomiske rammes betydning for et tilfredsstillende resultat med hensyn til forbedring af levevilkårene og projekternes levedygtighed;
- desuden har projektstøtten vist sig at være lidet relevant og dermed også lidet effektiv, hvis den ikke indgår i en klar og veldefineret sektorpolitik. I visse tilfælde kan denne form for projekter i øvrigt være med til at forsinke de nødvendige reformer, fordi de let kommer til at dække over de reelle problemer;
- også det faktum, at myndighederne og/eller modtagerne i ringe grad er i stand til at overtage og vedligeholde udviklingsprojekterne, hvilket især viser sig i utilstrækkelige ledsageforanstaltninger, er med til at reducere effektiviteten;
- og endelig gælder det ligesom for de øvrige former for støtte, at utilstrækkelig koordinering mellem donorerne mindsker effektiviteten af alle samarbejdsprojekter ganske betydeligt.

(b) Strukturtilpasningsstøtte

EU er blevet en betydningsfuld aktør på dette område og leverer mellem 10 og 30% af den samlede strukturtilpasningsstøtte i de pågældende lande. Der er udelukkende tale om gavebistand, i modsætning til hvad der gælder for de øvrige donorer.

Alle evalueringer viser, at dette instrument er særdeles relevant, fordi det giver EU mulighed for at yde effektiv støtte til stabiliseringsprogrammer, og fordi det giver mulighed for at forfølge bredere målsætninger end størsteparten af de traditionelle programmer, som modtagerlandenes myndigheder har vedtaget sammen med Bretton Woods-institutionerne. Ud over den makroøkonomiske stabilisering og tilvejebringelsen af de fornødne forudsætninger for udvikling af den private sektor, er den fortrinsstilling, der gives en række prioriterede sektorer, især sundhed og uddannelse, klart markeret gennem counterpart-midlernes målrettede anvendelse.

Der er dog visse muligheder for at forbedre virkningerne af dette instrument, som kan vise sig at blive et af de mest effektive:

- Den politiske dialog kan uddybes. En tættere koordinering inden for EU vil give denne dialog langt større rækkevidde.
- Der kan skabes større sammenhæng mellem struktur- og sektortilpasningsstøtten og brugen af de andre instrumenter, der bør integreres bedre i den overordnede strategiske ramme, som forhandles med modtagerlandet.
- Der kan ydes støtte til programmering og forvaltning af de offentlige budgetter i modtagerlandene.
- Indholdet af konditionalitetskravene kan tydeliggøres, og de nærmere vilkår for kontrollen og de praktiske konsekvenser i tilfælde af manglende opfyldelse af disse krav kan forbedres.

5. Samarbejdet om "basisprodukter": kompensationsordningerne Stabex og Sysmin

Der er ikke anledning til at stille spørgsmålstejn ved behovet for at yde særlig støtte til omstruktureringen af bestemte sektorer, men der er flere faktorer, der gør, at disse to instrumenter efterhånden er blevet mindre velegnede til at løse de aktuelle problemer:

- Der er sket i kraftigt skred i de overvejelser, der gik forud for lanceringen af denne støtteform, og det gælder især med hensyn til statens rolle for fastsættelsen af producentpriserne for basisprodukter.
- Fra flere sider anfægtes støttekriterierne, som afhænger af udsving i eksportindtægterne, og den oprindeligt automatiske udløsning af betalingerne, som kan medvirke til at udskyde de nødvendige reformer.
- Anvendelsen af Sysmin og Stabex-midlerne har vist sig at være mere effektiv, hvis det sker i forbindelse med en makroøkonomisk og sektororienteret reformproces med

henblik på at opnå øget spredning. Det forhold, at midlerne i stigende grad anvendes til at fremme reformer i de sektorer, hvor der kan registreres faldende eksportindtægter, bringer disse to instrumenter mere på linje med den egentlige strukturtilpasningsstøtte.

Indførelsen af gensidige forpligtelsesrammer under Lomé IV var en mærkbar forbedring, for så vidt som det systematisk tilstræbes at sikre den mest effektive anvendelse af midlerne. Den langsommelige udbetalingsprocedure er dog et væsentligt handicap, som bør afhjælpes.

6. Virkningerne af handelspræferencerne

Der er tre afgørende principper, der ligger til grund for ordningen med handelspræferencer i Lomé-konventionen:

- (i) stabilitet: præferencerne løber over længere perioder: den fjerde Lomé-konvention blev indgået for 10 år (1990-2000);
- (ii) den aftalemæssige karakter: præferencerne er blevet vedtaget efter fælles overenskomst og kan ikke ændres ensidigt af EU;
- (iii) ikke-gensidighed: AVS-landene er ikke forpligtet til at indrømme eksporten fra EU gensidige præferencer.

Stabiliteten og den aftalemæssige karakter er afgørende elementer i Lomé-handelspræferencerne, fordi de giver AVS-landenes eksport til EU's markeder en adgangsgaranti, der slet ikke findes i andre eksisterende ikke-gensidige præferenceaftaler, som f.eks. GSP-ordningerne, og dermed mindsker de økonomiske beslutningstageres risiko ved at investere i eksportorienterede aktiviteter.

Lomé-handelspræferencerne er fortsat af stor **værdi** for AVS-landene, fordi de gør det mere fordelagtigt for eksportører fra AVS-landene at sælge deres produkter på EU-markedet. Ud over den generelle adgang til markedet med total toldfritagelse for forarbejdede og forædlede produkter og især fritagelsen fra at skulle overholde bestemmelserne i multifiberarrangementet i forbindelse med handelspræferencerne for tekstiler og beklædning har de forskellige AVS-lande haft fordel af gode priser og garanteret markedsadgang for nærmere bestemte mængder i medfør af Lomé-protokollerne om basisprodukter (bananer, sukker, oksekød og rom) samt forholdsvis liberale oprindelsesregler. De indtægter, som disse protokoller garanterer, udgør en meget væsentlig del af de berørte landes samlede indtægter.

Værdien af Lomé-handelspræferencerne er dog blevet mindre og udhules fortsat på grund af den multilaterale liberalisering, der er resultatet af gennemførelsen af Uruguay-rundens aftaler, aftalerne med de central- og østeuropæiske lande som forberedelse på disse landes optagelse i EU samt de handelsaftaler, EU har indgået med andre regioner i verden.

Med hensyn til **virkningerne** må det konstateres, at Lomé-handelspræferencerne generelt ikke har resulteret i øget vækst og spredning af eksporten. Et enkelt blik på statistikkerne (se tabellerne) synes at bekræfte denne vurdering. AVS-landenes eksportresultater og evne til at tiltrække direkte udenlandske investeringer er blevet ringere i den periode, hvor de havde størst fordel af disse præferencer.

Under Lomé-konventionerne er det ikke lykkedes for AVS-landene hverken at forøge eller at fastholde deres **markedsandel** i EU, mens de eksportører, som ikke har haft handelspræferencer, har været i stand til at øge deres markedsandel. EU-markedet er fortsat relativt betydningsfuldt for AVS-landene, som stadigvæk får ca. 40% af deres eksportindtægter fra eksporten til EU. Den handelsmæssige afhængighed af Europa varierer mellem de forskellige AVS-regioner og er større for Afrika (46%) end for Vestindien og Stillehavet (henholdsvis 18% og 23%).

De mindst udviklede blandt AVS-landene har også kunnet registrere mere beskedne samlede handelsmæssige resultater i løbet af de sidste 10 år. Det er heller ikke lykkedes AVS-landene at skabe en væsentligt større **spredning i eksporten**, og de fleste lande koncentrerer sig fortsat om nogle få basisprodukter⁽¹⁹⁾. De **direkte udenlandske investeringer** i de afrikanske AVS-lande er blevet fordoblet målt i procent af BNP fra midten af 1980'erne til begyndelsen af 1990'erne, og er nu oppe på 1,2%. Men i forhold til andre udviklingslande er andelen af direkte udenlandske investeringer i Afrika faldet fra 6% til 4% af alle direkte udenlandske investeringer i alle de mindst udviklede lande (eksklusive Kina). Desuden er størsteparten af de direkte udenlandske investeringer i Afrika koncentreret på de olieproducerende lande.

På visse områder er der dog opnået gode resultater med hensyn til vækst og spredning i eksporten. Der har været tale om en stigning for visse eksportvarer, som har været omfattet af en forholdsvis stor præferencemargen i relation til toldpræferencer eller kvotefritagelse. Nogle lande, og det gælder især dem, som udnytter præferencerne maksimalt, har været i stand til at tiltrække ganske store direkte udenlandske investeringer. De AVS-lande, som har haft held til at sprede deres eksport til fordel for ikke-traditionelle produkter, eller som har kunnet udnytte protokollerne, som f.eks. Mauritius, Botswana, Côte d'Ivoire, Jamaica og Zimbabwe, har haft fordel af Lomé-præferencerne.

Der er mange grunde til, at AVS-landene som helhed har opnået forholdsvis ringe eksport- og vækstresultater på trods af de meget omfattende og udbredte Lomé-præferencer. Mangler og svagheder i relation til afgørende faktorer såsom infrastruktur, privat initiativ, fysisk og menneskelig kapital, opsparing og investeringer samt uudviklede finansielle sektorer har begrænset leverandørernes potentielle fordel af præferencerne. Den store afhængighed af bestemte basisprodukter med ganske store prisudsving og en væsentlig forringelse af bytteforholdet er også vigtige medvirkende årsager.

Desuden er der i dag bred enighed om, at ud over politisk stabilitet, der er en grundlæggende forudsætning for vækst, og de nødvendige ressourcetilførsler i starten, spiller en sund politik en altafgørende rolle for udviklingen i eksporten og væksten. Makroøkonomisk stabilitet, realistiske og stabile vekselkurser, sunde institutioner og god forvaltning samt effektive strategier for ressourcernes anvendelse, især stabile og troværdige import- og skatteordninger, samt en begrænset handelsmæssig beskyttelse, der giver de nationale producenter realistiske og klare signaler om verdenspriserne, er bestemmende for konkurrenceevnen og dermed for eksportresultaterne. Disse faktorer på udbudssiden anses i dag for at være langt vigtigere end handelspræferencerne, når det gælder om at sikre en stor eksport og kraftig økonomisk vækst.

Som gruppe er det ikke lykkedes AVS-landene, specielt ikke de afrikanske lande syd for

⁽¹⁹⁾ Taget under ét hidrører over 80% af AVS-landenes eksportindtægter fortsat fra basisprodukter.

Sahara, at tilvejebringe disse nødvendige forudsætninger for at opnå øget vækst via eksporten. Det er heller ikke lykkedes de afrikanske lande, som står svagt på grund af utilstrækkelige ressourceoverførsler i starten, at vedtage de nødvendige politikker, og hvis de har vedtaget hensigtsmæssige politikker, har de ikke været i stand til at gennemføre dem tilstrækkeligt overbevisende; i mange tilfælde har der ligefrem været tale om tilbageskridt. Konsekvensen er, at disse landes økonomiske politik, og i sidste ende også de politiske reformer, kun har haft meget ringe troværdighed i de økonomiske beslutningstageres øjne, og det gælder både de nationale og de udenlandske. Det har undermineret ikke blot muligheden for på udbudssiden at udnytte handelspræferencerne, men også alle fremsynede politiske reformer.

De juridiske stridigheder mellem EU og AVS-landene i GATT efter indførelsen af det indre marked for bananer i 1994 foranledigede EU til at anmode om dispensation for hele det handelsmæssige indhold i Lomé-konventionen, efter at et panel (som ikke var godkendt af GATT-Rådet) havde vurderet, at Lomé-konventionen var i modstrid med GATT på grund af princippet om ikke-gensidighed (som ikke gør det muligt at betragte konventionen som en frihandelsaftale) og forskelsbehandlingen af andre mindst udviklede lande, hvilket betyder, at konventionen ikke er omfattet af den bemyndigelsesklausul, der gælder for de generelle præferenceordninger.

Den kendsgerning, at dispensationen først træder i kraft ved den nuværende konventions udløb, at den skal tages op til fornyet behandling hvert år, og at problemerne i relation til den handelsordning for bananer, som EU har indført, endnu ikke er løst, har undergravet de principper, der ligger til grund for Lomé-handelspræferencerne, især principperne om ikke-gensidighed og stabilitet. Den sikkerhed, der lå i disse præferencer, er dermed blevet reduceret.

C. KONSEKVENSER FOR DET FREMTIDIGE PARTNERSKAB

Den vigtigste konklusion, man kan drage af dette kritiske tilbageblik, er, at kravet om resultater i stigende grad styrer EU-politikken for udviklingssamarbejde. Man er i færd med at gennemføre omfattende omlægninger på mange områder på grundlag af konklusionerne af de foretagne evalueringer for at gøre EU-indsatsen mere effektiv og virkningsfuld. Den kritik, der går på, at EU-bistanden skulle være mindre effektiv end bistanden fra anden side, forekommer helt ubegrundet, eftersom der ikke findes nogen komparative og objektive undersøgelser, der giver anledning til en sådan vurdering. Alle donorer er nødsaget til med jævne mellemrum at tage deres indsats op til fornyet vurdering og søge midler til at gøre deres programmer mere virkningsfulde. Evalueringen af de vigtigste problemer, som har hæmmet EU/AVS-samarbejdets effektivitet i forbindelse med Lomé-konventionen, bør føre til en undersøgelse af, på hvilke vilkår samarbejdet har de bedste chancer for succes. I denne debat er der følgende spørgsmål, der trænger sig på:

- Grundlaget for det fremtidige partnerskab: De vanskeligheder, man har haft med den konkrete udmøntning af partnerskabsprincippet, har belastet Lomé-konventionens samlede effektivitet ganske tungt. I denne sammenhæng har EU haft tendens til at forfølge mere ensidige og interventionistiske strategier, som ikke har været befordrende for AVS-landenes evne til at absorbere og tilegne sig udviklingspolitiske tiltag, og det har også skabt en vis ansvarsforflygtigelse hos de enkelte partnere. Denne tendens til "selv at tage over", som kan være berettiget i en begrænset overgangsperiode, er hverken garanti for effektivitet eller på længere sigt en

bæredygtig løsning. Skal denne onde cirkel brydes, kræver det en grundlæggende nyvurdering af hele partnerskabsprincippet, som i stigende grad betragtes som et mål, der skal nås, end som et bestemmende princip fra starten. En sådan ændring kan kun baseres på et nyt politisk grundlag og på en mere effektiv dialog, som tager udgangspunkt i AVS-regeringernes vilje til at engagere sig reelt i en reformproces. Det vil samtidig kræve, at samarbejdspolitikken iværksættes mere fleksibelt.

- EU's prioritering og kriterierne for midlernes anvendelse: En analyse af ressourcernes fordeling i de enkelte lande i de seneste tiår viser ikke nogen klar prioritering, men det skyldes hovedsagelig, at de specifikke kriterier, der gælder for de enkelte bistandsinstrumenter, kan trække i forskellige retninger. Ved midtvejsrevisionen af Lomé-konventionen gav EU udtryk for, at man ville operere med to prioriterede mål, idet man ville lægge større vægt på de fattigste lande i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, samtidig med at man ville skabe forudsætninger for en mere effektiv anvendelse af ressourcerne. Disse principper og de nærmere vilkår for deres anvendelse i praksis bør drøftes grundigt i forbindelse med det fremtidige partnerskab.
- Konditionaliteten og selektiviteten i bistanden: Et andet spørgsmål i tilknytning til spørgsmålet om kriterierne for EU-midlernes anvendelse drejer sig om konditionaliteten i bistandsprogrammerne. Konditionaliteten er med til at give princippet om "præstationer/resultater" øget vægt ved tildelingen af midler, og der bør fastlægges en overordnet og sammenhængende holdning til disse spørgsmål. Det må utvivlsomt overvejes at indføre en vis smidighed i forbindelse med kravet om konditionalitet for at overlade mere initiativ til modtagerlandet, samtidig med at dets ansvar lægges fast. Svarene på disse spørgsmål vil i sidste ende influere på graden af selektivitet i EU-bistanden.
- Problemet omkring udvikling af kapaciteten i modtagerlandene: Evalueringerne har peget på, at der er behov for en systematisk afdækning af de institutionelle vanskeligheder og de problemer i relation til den økonomiske politik i modtagerlandene, som influerer på en given samarbejdsforanstaltningens chancer for succes, og en undersøgelse af, hvordan disse problemer kan afhjælpes. Med udgangspunkt i denne konstatering må EU overveje, om en forbedring af den institutionelle ramme og kapaciteten til at formulere, iværksætte og fastholde en økonomisk politik og sektorpoltikker over længere tid i AVS-landene bør opprioriteres i politikken for udviklingssamarbejde. Nødvendigheden af at genskabe en kapacitet i AVS-landene selv med hensyn til planlægning og analyse må drøftes nærmere. Spørgsmålet bør behandles ud fra det egentlige institutionelle aspekt, men også ud fra det politiske aspekt.
- En ny handelsordning: Værdien af de handelspræferencer, der er fastsat i Lomé-konventionen, er ganske stor, ikke kun med hensyn til konkrete indrømmelser, men også med hensyn til de basisprincipper (ikke-gensidighed, stabilitet, aftalemæssig karakter), der ligger til grund for det handelsmæssige partnerskab mellem EU og AVS, men for så vidt angår virkningerne, er der bred enighed om, at de ikke har været tilstrækkelige til at fremme væksten og spredningen i eksporten.

Der er en række tendenser og faktorer i den nye internationale kontekst, der må tages højde

for, som f.eks. den multilaterale og regionale liberalisering og især overholdelsen af WTO-reglerne.

Der bør under alle omstændigheder lægges øget vægt på de strukturbetingede aspekter ved udviklingen af handelen, de nødvendige forudsætninger for en spredning af produktionen og en gunstig ramme for udvikling af eksportsektoren. Handelspræferencerne er ikke i sig selv nok til at fremme væksten og spredningen. Men de giver nogle muligheder, som kan tilskynde virksomheder og økonomiske beslutningstagere til at udvikle nye produktioner inden for en given strategisk ramme. En mere overordnet strategi for det handelsmæssige samarbejde kombineret med strukturtilpasningsstøtte og støtte til den private sektor og med den fornødne understregning af, at AVS-landene er nødsaget til at skabe gunstige politiske og institutionelle forudsætninger for udenlandske investeringer, skulle sætte AVS-landene bedre i stand til at drage fordel af en præferenceordning og med dette som udgangspunkt skabe større spredning i deres udenrigsøkonomiske forbindelser.

- Bistandsinstrumenterne og bistandens form må tages op til fornyet vurdering: Det faktum, at man kombinerer forskellige instrumenter, der forfølger forskellige formål, har en negativ indvirkning på den samlede EU-indsats effektivitet. Overgang til en mere temaorienteret strategi og fornyet centrering af EU-bistanden omkring sektorpolitikker og reformer, som er forhandlet mellem parterne, skulle gøre indsatsen mere effektiv og øge dens indvirkning på de økonomiske og sociale forhold i AVS-landene. Projektstøtten bør kun opretholdes, hvor der findes acceptable institutionelle rammer og præcise politikker, og kun med det formål at løse specifikke og klart definerede problemer, og kun hvis den kan kombineres med overførsel af knowhow. Formålet med projektstøtten bliver dermed at fremskynde de reformprocesser, der er besluttet på generelt plan eller i de enkelte sektorer, og gøre dem mere målrettede.
- Behov for koordinering: Alle evalueringer munder ud i samme konklusion: en bedre koordinering mellem donorerne, især i forbindelse med den politiske dialog, kan gøre en lang række samarbejdsforanstaltninger mere virkningsfulde.

KAPITEL III DEN SAMFUNDSØKONOMISKE UDVIKLING I AVS-LANDENE: BEGRÆNSNINGER OG MULIGHEDER

A. VANSKELIGHEDER MED AT GENNEMFØRE EN ØKONOMISK POLITIK I EN FUNDAMENTALT USTABIL KONTEKST

1. Generelt ringe samfundsøkonomiske resultater, men store forskelle fra land til land

I løbet af de sidste to år er den økonomiske situation blevet mærkbart forbedret i stadig flere AVS-lande. Det er ganske vist endnu kun et skrøbeligt opsving, men det kan vise sig at blive af mere varig karakter og få afsmittende virkning på andre lande, såfremt det lykkes at videreføre hensigtsmæssige økonomiske politikker.

Over en længere periode har AVS-landene dog hidtil kun kunnet registrere beskedne resultater, der som helhed er ringere end i de øvrige udviklingslande. Det gælder især *de afrikanske lande syd for Sahara*, der i dag fremstår som den region i verden, hvor problemerne er størst. Mange indikatorer underbygger denne konstatering:

- BNP pr. indbygger i de afrikanske lande syd for Sahara er kun vokset med gennemsnitligt 0,4% om året mellem 1960 og 1992 sammenholdt med 2,3% for samtlige udviklingslande. Dette tal er udtryk dels for en klart lavere gennemsnitlig økonomisk vækst (3,3% om året), dels for en væsentligt højere befolkningstilvækst (2,9% om året). Forskellen mellem BNP pr. indbygger i de afrikanske lande syd for Sahara og i de øvrige udviklingslande er blevet endnu større i de seneste år: forholdet er i dag som 1:4, og hvis forskellen mellem vækstraterne varer ved i de kommende 15 år, vil det blive som 1:6.
- I denne situation med lav vækst er de vedvarende fattigdomsproblemer i de afrikanske lande syd for Sahara særligt foruroligende, og indtrykket understreges af meget ugunstige indikatorer for indkomster, sundhed, ernæring, uddannelse og adgang til drikkevand. På grundlag af det mål for fattigdom, der normalt benyttes, nemlig indkomst- og forbrugsniveauet pr. indbygger, anslår Verdensbanken, at 1300 mio. mennesker lever under fattigdomsgrænsen⁽²⁰⁾ i udviklingslandene, heraf 515 mio. i det sydlige Asien og 220 mio. i de afrikanske lande syd for Sahara. Den store fattigdom er særligt udtalt i de afrikanske lande syd for Sahara, hvor gennemsnitsindkomsten i de fattige befolkningsgrupper ligger 15% under fattigdomsgrænsen. På trods af de store fremskridt, der er gjort i de senere år i analysen af den sociale udvikling (bl.a. undersøgelser foretaget af UNDP og Verdensbanken), er det stadigvæk vanskeligt at få et samlet og konkret indtryk af den reelle fattigdom og især at vurdere udviklingen i fattigdommen, fordi man for mange lande mangler pålidelige data over en længere periode. Eksisterende overslag tyder på, at fattigdommens udbredelse i perioden mellem 1987 og 1993 som helhed har ligget nogenlunde konstant på 39% af

(20)

Verdensbankens definition fra 1996. For at kunne foretage sammenligninger mellem landene er fattigdomsgrænsen fastsat til 1 USD pr. person om dagen (1985-købekraftspariteter), og omregningen af den nationale valuta sker på grundlag af reviderede købekraftspariteter.

befolkningen i de afrikanske lande syd for Sahara, idet de klare forbedringer, der har kunnet konstateres i visse lande (Nigeria, Ghana, Tanzania og Etiopien) er blevet opvejet af en i visse tilfælde ganske drastisk forværring i andre lande.

- Uddannelsesniveauet er blevet forbedret i forhold til en særdeles ringe udgangssituation i begyndelsen af 1960'erne. Der er dog stadig over 40% af de voksne i de afrikanske lande syd for Sahara, der hverken kan skrive eller læse, og der er fortsat væsentligt færre, der modtager skoleundervisning, end i de øvrige udviklingslande (36% af befolkningen mellem 6 og 23 år, når man ser på alle undervisningsniveauer under ét, sammenholdt med 47% for samtlige udviklingslande i 1990).
- Den gennemsnitlige forventede levealder er blevet klart forbedret (fra 40 år i 1960 til 51 år i 1993), og spædbørnsdødeligheden er faldet (fra 167 til 97 ud af 1000 levendefødte), men fremgangen har været mindre end i andre udviklingsregioner. Det er fortsat en ganske stor procentvis andel af befolkningen, der ikke har adgang til sundhedstjenester (over 40% sammenholdt med gennemsnitligt 20% for samtlige udviklingslande).
- De afrikanske lande syd for Sahara er den region i verden, hvor befolkningstilvæksten er størst, og den ser ikke ud til at falde. Med den nuværende udvikling vil befolkningen blive fordoblet mellem 1992 og 2017. Byernes voldsomme vækst giver stadig større problemer med hensyn til levevilkår og gør det vanskeligere at forvalte infrastrukturen (overbefolkede skoler, overbelastning af sundhedstjenesterne, vandmangel og dårlig vandkvalitet, problemer med vand- og elforsyning). Ifølge UNFPA's seneste prognoser vil 20% af den afrikanske befolkning inden 2015 være bosat i byer med over 5 mio. indbyggere sammenholdt med kun 8% i 1994.
- Fødevarereproduktionen kan ikke dække befolkningens behov, og dette strukturbetingede underskud kan meget vel blive endnu større. Inden for de seneste 15 år er fødevarereproduktionen pr. indbygger i de afrikanske lande syd for Sahara faldet med 5%. Med den nuværende udvikling er befolkningstilvæksten alt for hurtig til, at fødevarerunderskuddet vil kunne dækkes inden for den nærmeste fremtid, og det gælder især de fattigste lande. Der er dog ganske store muligheder for at opnå en bedre udnyttelse af landbrugspotentialet i disse lande. Under disse omstændigheder er afhængigheden af import - og dermed også eksportmulighederne - og fødevarehjælp stadig meget stor.
- Forringelsen af det naturlige miljø er en stadig større hindring for den økonomiske og sociale udvikling. Det er de fattige befolkningsgrupper, der rammes mest direkte af virkningerne af skovrydninger og rovdrift på jorden. Vand- og luftforureningsproblemerne bliver stadig mere akutte i de overbefolkede områder.
- Eksporten er fortsat baseret på primær udvinding af naturressourcer. De afrikanske lande syd for Sahara begyndte at miste internationale markedsandele allerede i 1970'erne, og denne udvikling er fortsat i 1980'erne og helt frem til 1993. Denne del af verden har som helhed kun kunnet tiltrække meget begrænsede direkte udenlandske

Indrammet felt nr. 2 Udviklingslande - Samfundsøkonomiske indikatorer i de store regioner

	Befolkning		BNI pr. indbygger		Dødelighe d	Analfa- betisme	Eksport	ODA	Investeringe r
	Mio	% om året	USD	% om året	Spædbørn	(+15 år)	% om året	(% af BNI)	Direkte
	1994	1990-94	1994	1985-94	‰	%	1990-94	1994	% af BNP 1994
Afrika syd for Sahara	572	2,7	460	-1,2	92	43	0,9	12,4	1,9
Mellemøsten, Nordafrika	267	2,8	1 580	-0,4	49	39	1,1	1,6	..
Østasien og Stillehavet	1 735	1,4	860	6,9	35	17	14,4	0,8	
Sydasien	1 220	1,9	320	2,7	73	50	8,5	1,4	
Latinamerika og Vestindien	471	1,8	3 340	0,6	41	13	..	0,3	1,6

Kilde: Verdenbanken: "Social Indicators of Development". World Development Report 1996.
UNCTAD: World Investment Report 1996.

investeringer, selv om der dog er visse undtagelser⁽²¹⁾, og den har hidtil ikke mærket noget til opsvinget i de udenlandske investeringer i udviklingslandene. I 1995 var det således kun 2 mia. ud af i alt 90 mia. USD i investeringer i udviklingslandene, der gik til afrikanske lande syd for Sahara. Mens udenlandske investeringer synes at blive den vigtigste udenlandske finansieringskilde for mange udviklingslande, udgør de i de afrikanske lande syd for Sahara kun lidt over 10% af disse kapitalstrømme. Som helhed er regionen i dag stærkt marginaliseret i forhold til det internationale økonomiske system, idet den kun står for 2% af den internationale handel og under 1% af de direkte udenlandske investeringer.

- De fortsat meget store makroøkonomiske skævheder, især en helt utilstrækkelig opsparring, kombineret med svag vækst har resulteret i en akkumuleret udlandsgæld af håbløst omfang i visse lande. De afrikanske lande syd for Sahara er i dag den region i verden, som forholdsmæssigt er mest forgældet med en gæld, der udgør 270% af eksportindtægterne og 75% af BNI og med kroniske efterslæb i betalingerne af forfaldne ydelser.

Dette helhedsbillede dækker imidlertid over store forskelle, og ligesom i de øvrige udviklingsregioner er der en tendens til, at forskellene mellem de afrikanske lande indbyrdes bliver endnu større.

Gennemsnitsindkomsten pr. indbygger, som i 1994 var 460 USD i de afrikanske lande syd for Sahara⁽²²⁾, dækker over niveauer lige fra 80 og 90 USD i Rwanda og Mozambique til 600 USD i Côte d'Ivoire og Senegal og ca. 3000 USD i Botswana og Mauritius.

Udviklingsperspektiverne for de kommende år tyder desuden på, at forskellen bliver stadig større mellem de lande, der har vist evne til at gennemføre troværdige udviklingspolitikker, og de lande, som er fanget i en ond cirkel af stigende vold og fattigdom. De lande, som er omfattet af særprogrammet for Afrika⁽²³⁾, har i de senere år registreret særdeles opmuntrende vækstresultater. Væksten i BNP i disse lande har i gennemsnit været 1,5 procentpoint højere end i de øvrige afrikanske lande syd for Sahara i perioden 1994-96 (middelværdier). Denne forøgelse af væksten har været kombineret med en stigning i eksporten og i investeringsraten, som i dag er tæt på 20% af BNP. Stigningerne i de private investeringer er især udtryk for en mærkbar forbedring af det økonomiske klima i de pågældende lande. Et andet opmuntrende tegn er, at der har været tale om en stort set kontinuerlig forbedring af resultaterne, siden særprogrammet for Afrika blev iværksat i 1987.

Ser man på *Vestindien*, dog med undtagelse af Haiti, som er blandt fattigste lande i verden

(21) De direkte udenlandske investeringer i de afrikanske lande syd for Sahara er fortsat koncentreret på olie- og minesektorerne og på turismen. Der er hidtil kun blevet investeret i et begrænset antal lande (Nigeria, Angola, Zambia, Namibia, Côte d'Ivoire og Swaziland). I Vestindien er de udenlandske investeringer derimod steget mærkbart siden begyndelsen af 1990'erne.

(22) Verdensbanken, Atlas-metoden. Det omfatter også Sydafrika (3040 USD).

(23) Særprogrammet for Afrika tager sigte på stærkt forgældede lavindkomstlande, som er i færd med at gennemføre et strukturaljusteringsprogram, og støttes af Verdensbanken; programmet omfatter i dag ca. 35 lande, der repræsenterer 45% af BNP i de afrikanske lande syd for Sahara og 57% af befolkningen.

med en gennemsnitsindkomst på 230 USD pr. indbygger, og Guyana og Surinam, ligger størsteparten af landene i den mellemste kategori, nogle dog allerøverst i denne kategori, som f.eks. Trinidad & Tobago (3740 USD pr. indbygger). Barbados tilhører den økonomiske elite i regionen⁽²⁴⁾. Men som helhed har vækstresultaterne fortsat været for ringe - selv når man ikke medregner Haiti, har gennemsnitsvæksten i BNI pr. indbygger været under 1% om året siden 1990 - og der er tale om udbredt fattigdom. De sociale indikatorer viser dog, at med samme indkomstniveau er situationen på sundheds- og uddannelsesområdet alligevel gunstigere end i de afrikanske lande syd for Sahara; det kan tilskrives de fremskridt, der er gjort i de foregående tiår, via en politik med hovedvægten lagt på dækning af fundamentale behov. Disse resultater har dog været truet i de senere år af et kraftigt pres på budgettet, som især har påvirket visse sociale udgifter, og som skyldes bestræbelser på at opnå en makroøkonomisk stabilisering og gennemføre strukturtilpasninger.

De direkte udenlandske investeringer har som reaktion på en forbedring af den økonomiske politik været stigende siden begyndelsen af 1990'erne i de fleste lande i Vestindien, med undtagelse af de fattigste. Forudsætningerne for en spredning af aktiviteterne i den private sektor er dog langt fra opfyldt, og landene er fortsat meget afhængige af eksporten af nogle få landbrugsprodukter (hovedsagelig bananer, sukker og ris) og mineprodukter. De fleste af disse lande er desuden ø-stater, hvilket gør dem særligt sårbare over for klimatiske faktorer og naturfænomener og er med til at øge omkostningerne pr. indbygger ved investeringer og økonomiske og sociale infrastrukturer ganske betydeligt.

De otte AVS-lande i Stillehavet er forholdsvis heterogene ud fra et økonomisk og kulturelt synspunkt. Det største land, Papua Ny Guinea, omfatter 70% af hele befolkningen i denne gruppe, dvs. lidt over 5 mio. mennesker, mens det mindste land, Tuvalu, tæller knap 9 000 indbyggere. Også i denne region er forskellene i levestandard meget store - fra 710 USD i Kiribati til 2 130 USD i Fiji. Det forhold, at der er tale om meget små ø-stater, gør disse økonomier meget sårbare over for eksterne faktorer; de er stærkt afhængige af handelssamkvemet og meget udsat for naturkatastrofer (cykloner m.m.).

Det faktum, at forskellene med hensyn til økonomiske og sociale vilkår bliver stadig større, gør det rimeligt at underindele gruppen af AVS-lande i flere landekategorier. På grundlag af de faktiske forhold i dag kan man således sondre mellem følgende:

- Lande, som slås med alvorlige politiske og økonomiske problemer. Lande som Somalia, Liberia, Sudan, Zaire, Rwanda og Burundi hører i dag til denne kategori.
- Lande, som er begyndt at iværksætte reformer, men som endnu ikke har høstet frugten i form af øget vækst, og som stagnerer. Det er i dag tilfældet i størsteparten af de afrikanske lande syd for Sahara.
- Lande i fremgang, som i de seneste år (siden 1992-93) har vist en vis evne til at styre de nødvendige ændringer, og hvor vækstperspektiverne i dag er bedre (centreret omkring Côte d'Ivoire / Ghana / Mali / Burkina Faso samt Uganda og Namibia). I Vestindien har Jamaica, Trinidad & Tobago og Den Dominikanske Republik sat øget fart i reformprocessen for at kunne komme med i den nordamerikanske

(24) Bahamas (11 500 USD) ligger fortsat ekstremt højt.

frihandelsaftale. I Stillehavet har Papua Ny Guinea siden 1989 deltaget i den liberaliseringsproces, der er indledt i forbindelse med APEC (Asia Pacific Economic Cooperation). AVS-landene tæller også ekceptionelle "succeshistorier": Botswana og Mauritius.

Denne opdeling kan være nyttig i analyseøjemed, men den er kun i begrænset omfang brugbar i relation til udviklingspolitikken. Disse kategorier er rent faktisk meget ustabile, og ser man på udviklingen over en lidt længere periode, har mange afrikanske lande oplevet voldsomme omvæltninger og gør det stadigvæk. Sådanne omvæltninger er også foregået i lande, som i øvrigt kunne registrere forholdsvis gode resultater. Det er f.eks. tilfældet i Rwanda og i Nigeria, hvor de politiske omvæltninger har sat en brat stopper for reformerne. Omvendt er der visse lande, der har været i tilbagegang i en længere periode, men som i dag figurerer blandt eksemplerne på lande med en vellykket reformpolitik, såsom Ghana og Uganda.

I denne sammenhæng er det således absolut nødvendigt at foretage en samlet analyse af de problemer, som gør sig gældende eller kan frygtes at opstå i de afrikanske lande.

2. Årsagerne til den lavere vækst i de afrikanske lande syd for Sahara

Den lavere vækst i BNP pr. indbygger i de afrikanske lande syd for Sahara i forhold til andre udviklingsregioner kan tilskrives flere faktorer. Ud fra et økonomisk synspunkt skyldes den dels en lavere investeringsrate, en større befolkningstilvækst og endelig en ringere udvikling i produktivitetfaktorerne, hvilket igen hænger sammen med en uhensigtsmæssig økonomisk politik. Der er ingen tvivl om, at Afrika har lidt under en dårlig økonomisk politik, som har været præget af store offentlige underskud, overvurderede vekselkurser, overdreven markedsregulering, fordrejninger som følge af omfattende protektionisme samt en dårligt forvaltet offentlig sektor, hvilket alt sammen har forårsaget svigtende tillid i den private sektor. De eksterne faktorer har uden tvivl også spillet en ikke ubetydelig rolle for disse dårlige resultater som følge af AVS-landenes særlige sårbarhed over for udsving på råvaremarkederne, internationale valutaforhold og gældsbyrden over for udlandet.

Går man endnu længere med analysen og forsøger at afdække de elementer, som over en længere periode enten har haft en negativ indvirkning på udviklingspolitikken effektivitet i Afrika, eller vidner om, at de afrikanske lande har ført en mindre væksthæmmende politik end andre lande i andre regioner, er der to forhold, der springer i øjnene: ugunstige strukturforhold og en stærkt risikobetonet kontekst. Vanskeligheden ved at gennemføre en hensigtsmæssig økonomisk politik og det forhold, at strukturtilpasninger og reformer forekommer at være mere problematiske i Afrika end andre steder, hænger tilsyneladende sammen dels med visse handicap, der har eksisteret fra begyndelsen, dels med den ustabilitet, der gør sig gældende i Afrika.

Blandt de oprindelige handicap, som har gjort sig gældende fra starten af de afrikanske landes uafhængighed, og som synes at have haft varig indvirkning på udviklingsvilkårene i de afrikanske lande syd for Sahara, skal nævnes et ekstremt lavt uddannelsesniveau, også selv om man sætter det i forhold til BNP pr. indbygger, og en større befolkningstilvækst end i alle andre udviklingsregioner, hvilket uden tvivl har skabt ekstremt store behov i forhold til landenes egen kapacitet.

Desuden kan et forholdsvis begrænset privat initiativ i dag forklare den ringe reaktion på udbudssiden på mere liberale og stimulerende politiske tiltag efter adskillige årtier med omfattende administrative indgreb.

De afrikanske lande syd for Sahara har også været den region i verden, som har oplevet den største ustabilitet. De klimatiske forhold giver særlige problemer, der afspejler sig i en meget ustabil landbrugsproduktion, som fortsat er af stor økonomisk og social betydning. Stærkt svingende eksportindtægter, ustabile tilførsler af offentlig bistand og kapitalstrømme fra udlandet, hvilket igen resulterer i store udsving i importen, samt ustabile interne valutaforhold, som kun ganske få lande ud over landene i franc-zonen har undgået, har alt sammen virket hæmmende på væksten.

Til disse forskellige faktorer, som har skabt økonomisk ustabilitet, skal føjes en udpræget politisk ustabilitet, som i høj grad belaster investeringsklimaet og udviklingen af de økonomiske aktiviteter generelt. Manglende åbenhed i forvaltningen af de offentlige anliggender og magtelitens tendens til at skabe sig store formuer og sikre sig selv har betydet, at staten har haft sværere ved at påtage sig sit ansvar i disse lande. Disse forvaltningsmæssige problemer undergraver bestræbelserne på at skabe social udvikling, hvilket forudsætter politisk kontinuitet og langsigtede visioner, og de er med til at forsinke virkningerne af strukturtilpasningerne, for så vidt som de får investorerne til at forholde sig afventende.

3. Politisk ustabilitet og svigtende offentlige funktioner

Den politiske ustabilitet og statsmagtens svækkelse og manglende evne til at iværksætte den nødvendige udviklingspolitik, den stigende kriminalitet og organiserede vold i samfundet og de mange væbnede konflikter af en helt ny karakter⁽²⁵⁾ med katastrofale konsekvenser på det menneskelige, sociale, økonomiske og miljømæssige plan er noget af det, der karakteriserer den seneste udvikling i en række AVS-lande.

Årsagerne til disse kriser går til dels tilbage til arven fra kolonistyrer, som var præget af en stærkt centraliseret og interventionistisk forvaltningsform og grænsedragninger uden hensyntagen til sociologiske tilhørsforhold.

De skyldes også den svækkelse af de politiske regimers autoritet i de første årtier med uafhængighed, som blev næret af konflikten mellem Øst og Vest, og en udnyttelse af magten, som meget ofte har været præget af personlige og kortsigtede interesser. Den ineffektive offentlige forvaltning, den voldsomme vækst i den halvstatslige sektor, forringelsen af infrastrukturerne og problemer med at skaffe offentlige indtægter er nogle af de tydeligste tegn på de ophobede mangler og svagheder.

Den vedvarende økonomiske krise, der startede i begyndelsen af 1980'erne med faldende råvarepriser, stigende oliepriser og international valutauro, forårsagede et fald i statens indtægter og i realindkomsterne, ændrede rentestrukturen og velstandsfordelingen og resulterede i et skred til fordel for uformelle aktiviteter, men bidrog også til en stigning uden

(25) Seks lande lider i dag under virkningerne af borgerkrige, og befolkningen i disse lande tæller tilsammen 60 mio. mennesker eller 11% af den samlede befolkning i de afrikanske lande syd for Sahara.

lige i antallet af bedragerier og ulovlige transaktioner, som i dag ingår i internationale netværk.

I denne sammenhæng er der tre nye faktorer, som inden for de seneste 15 år har bidraget yderligere til svækkelsen af regeringsstrukturene og til de sociale opløsningstendenser:

- De første forsøg på strukturtilpasninger og økonomiske reformer, som blev iværksat i begyndelsen af 1980'erne, medførte problemer af en anden art, end man umiddelbart havde forudset. De første støtteforanstaltninger, som især tog sigte på at skære ned på den offentlige sektor og nedbringe de offentlige underskud, gjorde således den offentlige forvaltning endnu mere ineffektiv og medvirkede til at underminere det økonomiske og sociale grundlag for statsmagten og dermed dens politiske autoritet og legitimitet. Det gælder generelt, at den udenlandske støtte til de økonomiske reformer har haft omfattende og uforudsete konsekvenser på det politiske plan. Det er først senere, at især Bretton Woods-institutionerne, men også EU i forbindelse med den strukturtilpasningspolitik over for AVS-landene, som blev indledt i 1990, har erkendt behovet for at få statsinstitutionerne til at fungere bedre og dermed øge strukturtilpasningsprogrammernes virkninger. Lidt efter lidt er der skabt en mere helhedsorienteret opfattelse af statens rolle i en ny økonomisk kontekst.
- Afslutningen på den kolde krig og Østblokkens sammenbrud i 1989 resulterede i en markant ændring i de industrialiserede landes holdning til AVS-landene som følge af omformningen af deres geostrategiske interesser. Denne ændring havde to konsekvenser: dels mistede mange lande den garanti for ubetinget finansiel støtte, de tidligere havde haft, dels stillede det internationale samfund nu strengere krav med hensyn til overholdelse af menneskerettighederne og de demokratiske principper. Men den strategi, man tidligere havde fulgt i så henseende i form af en formentlig lidt for formalistisk politisk konditionalitet oven i den økonomiske konditionalitet, var ikke tilstrækkeligt effektiv til at sikre større politisk stabilitet og skabe en markant forbedring af retstilstandene. I visse tilfælde resulterede den "demokratisering", som det internationale samfund støttede, i etablering af rene imitationsstrukturer eller "dækinstitutioner".
- Endelig har indførelsen af demokratiske principper i AVS-landene, som blev indledt samtidig med afslutningen på den kolde krig, vist sig særdeles vanskelig. Demokratiseringsprocessen er endnu ikke blevet ledsaget af en styrkelse af retsstaten. Især i de afrikanske lande syd for Sahara mangler man i udpræget grad politiske og sociale organisationsmodeller, som lever op til de moderne krav. Regeringsformen hænger sammen med den måde, hvorpå afrikanske samfund fungerer, dvs. at hensynet til gruppen går forud for hensynet til den enkelte. Desuden vil den gruppe, der har erobret og været i stand til at fastholde magten uden at skulle dele den med nogen eller acceptere, at den i perioder kan overgå til andre, ofte sætte sine egne interesser i stedet for almenvellets interesse. Det virker ikke fremmende på statsmagtens opgave, som er at arbejde for økonomiske og sociale fremskridt i en stadigt mere konkurrencepræget international økonomisk kontekst og at overholde de demokratiske principper, som det internationale samfund anerkender. Det faktum, at de gamle ledende eliter i mange lande har genvundet magten ved de seneste valg vidner om dette problem, samtidig med at de økonomiske reformer og budgetnedskæringer på kort sigt medfører nogle sociale omkostninger og således ikke lever op til befolkningens forventninger. Denne situation står i modsætning til erfaringerne i

Europa fra efterkrigstiden, hvor sociale fremskridt og indførelse af højtudviklede sociale systemer var et effektivt politisk svar på kravet om en styrkelse af demokratiet.

Der er dog også positive tegn i og med at faste valgperioder, større pressefrihed og indførelse af rådgivende strukturer, der giver den private sektor, lokalsamfundene, kvindeorganisationerne og de ikke-statslige organisationer lejlighed til at komme til orde, gør det muligt at føre en egentlig debat; det er samtidig vigtige skridt på vejen til større åbenhed i forvaltningen. Det voksende samfundskrav i AVS-landene om en udvikling, der i højere grad inddrager befolkningen og respekterer den enkeltes behov, er udtryk for en betydningsfuld ændring.

Der er naturligvis stadig i forskelligt omfang problemer med den politiske forvaltning i AVS-landene. De giver næring til en udbredt usikkerhedsfølelse, som ikke blot berører de lande, der slås med de største vanskeligheder, men som også - i hvert fald i de afrikanske lande syd for Sahara - er med til at underminere tilliden til hele kontinentet. Dette "tillidsunderskud" bidrager i vidt omfang til de meget svage og ustabile investeringer i Afrika, især med hensyn til udenlandske investeringer, og gør det stadigt vanskeligere at fastholde udviklingsbistandens legitimitet.

B. RISICI, DER SKAL FOREBYGGES, OG MULIGHEDER, DER SKAL UDVIKLES

1. Grundlæggende forudsætninger for udviklingen og økonomiske reformer

De i mange tilfælde dybtgående problemer i forbindelse med den politiske og sociale destabilisering og de konkrete vanskeligheder med gennemførelsen af den nødvendige økonomiske vækstpolitik, som fortsat består på trods af 15 års strukturtilpasninger og bistand fra de internationale finansielle institutioner, forekommer i dag at være de to største ondt i de afrikanske lande syd for Sahara.

Mange lande opfylder ikke minimumsbetingelserne for fred og acceptabel økonomisk styring. Det anslås, at kun ca. 30% af befolkningen i de afrikanske lande syd for Sahara i dag lever i lande, der måske lige netop opfylder mindstekravene til et rimeligt grundlag for økonomisk udvikling. Det udelukker de lande, der hærges af borgerkrige, og de lande, hvor den økonomiske styring ikke er tilstrækkelig til at garantere et mindstemål af gunstige forudsætninger for udvikling⁽²⁶⁾.

Seks indbyrdes afhængige aspekter synes at være afgørende i enhver vurdering af de

⁽²⁶⁾ Disse forudsætninger defineres i denne sammenhæng således: et mindstemål af social samhørighed (ingen borgerkrig), et mindstemål af makroøkonomisk stabilitet (med hensyn til inflation, saldo på udlandsbalancen og gældsforvaltning), minimumsforudsætninger for en effektiv allokering af ressourcerne, for handels- og vekselsystemet, for den finansielle sektor, for markederne for produktionsfaktorer og produkter, for de halvstatslige virksomheder og institutioner og for sammensætningen af de offentlige udgifter. Der er for alle disse kriterier fastsat nogle mindstegrænser. Disse tre kategorier udgør et hierarki: uden et mindstemål af social stabilitet kan man ikke forestille sig makroøkonomisk stabilitet; i en situation med forholdsvis stabile sociale forhold, men uden et mindstemål af makroøkonomisk stabilitet kan man ikke forestille sig en effektiv allokering af ressourcerne.

fremtidige udviklingsmuligheder:

(i) Fred og sikkerhed som minimumsforudsætninger for udvikling

Borgerkrigenes omkostninger vejer tungt i den samlede status for AVS-landene⁽²⁷⁾. På kortere sigt vil denne form for konflikter altid være aktuelle. Ud over deres direkte katastrofale virkninger i de berørte lande, har de en "afsmitningsvirkning", eftersom voldsomme begivenheder i et land kan have negative konsekvenser for hele regionen, især fordi de er med til at svække tilliden hos de økonomiske beslutningstagere.

Denne helhedskonstatering er foruroligende, men den giver dog også en vis grund til optimisme: Man kan rent faktisk konstatere, at de lande, der kan sikre i hvert fald et mindstemål af social stabilitet, kan registrere vækstresultater⁽²⁸⁾, som ganske vist endnu er beskedne i forhold til deres potentiale, men tilstrækkelige til at skabe en stigning i indkomsten pr. indbygger.

(ii) De nødvendige økonomiske og institutionelle reformer

Investeringsraten er fortsat alt for lav i mange lande. Blandt alle de faktorer, der indvirker på investeringsbeslutningerne, vil vurderingen af "landerisikoen", dvs. den politiske ustabilitet og risikoen for større kursændringer i den økonomiske politik og handelspolitikken, ofte være afgørende på dette stadium.

De økonomiske reformer, som har været i gang i et stigende antal lande siden slutningen af 1980'erne, bidrager i denne sammenhæng til at skabe en mere gunstig ramme. Ligesom i andre regioner i verden rækker disse reformer, som normalt er blevet iværksat i forbindelse med bestræbelser på at skabe makroøkonomisk stabilisering, ud over de kortsigtede tilpasningsproblemer og omfatter en kombination af økonomisk politik og institutionelle omlægninger. Foruden genetableringen af en varigt stabil makroøkonomisk ramme tager reformerne mere generelt sigte på at forbedre økonomiernes konkurrenceevne via en mere realistisk valutapolitik, mere effektive markeder, handelsmæssige liberaliseringer og åbning for udenlandske investeringer. Reformerne i den offentlige sektor har desuden til formål atter at lade det offentliges indsats være centreret omkring de fundamentale opgaver, dvs. varetagelse af grundlæggende serviceydelser og levering af nødvendig basisinfrastruktur.

Institutionelle reformer er mere langvarige og vanskeligere at gennemføre end liberaliseringstiltag; de vedrører udvikling og modernisering af det finansielle system, skattereformer, styring af de offentlige udgifter, forbedring af det lovgivningsmæssige grundlag og retssystemet samt omdannelse af offentlige virksomheder og privatiseringer.

Disse konstateringer, som især er relevante for de afrikanske lande syd for Sahara, gælder dog også for landene i Vestindien, som slås med de samme problemer, dog i lidt mindre målestok.

(27) I en undersøgelse af nyere dato (P. Collier, CSAE Oxford University, 1995) anslås det f.eks., at BNP i Mozambique, Etiopien og Uganda er ca. 40% lavere, end det ville have været uden borgerkrig.

(28) De otte lande, som er blevet analyseret i perioden 1993-95, og som opfylder de ovenfor beskrevne basiskriterier med hensyn til social samhørighed og et mindstemål af økonomisk politik (Kap Verde, Etiopien, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Maretanien, Uganda og Zambia), har i gennemsnit haft en økonomisk vækst på lidt over 6% om året i disse tre år. Valget af analyseperiode er naturligvis afgørende for, hvilke lande der opfylder kriterierne; f.eks. er landene i franc-zonen, hvor den makroøkonomiske kontekst forbedredes efter devalueringen i 1994, ikke kommet i betragtning her, men vil eventuelt kunne medtages i en senere analyse.

De reformer, der er påbegyndt i nogle af disse lande i løbet af de seneste år med henblik på at udvikle den private sektor og eksportpotentialer, er stadigvæk meget ufuldstændige. Liberaliseringen af handelen, forbedringen af lovgivningsgrundlaget, udviklingen af det finansielle system, effektiviseringen af arbejdsmarkedet og behovet for at give de socialpolitiske tiltag en vis manøvremargin vil således endnu i kortere eller længere tid dominere dagsordenen for den økonomiske politik i denne region.

Der kan allerede nu registreres mærkbare resultater på visse områder. Selv om det er vanskeligt med sikkerhed at pege på årsagerne til de forbedrede vækstresultater, især i de lande, som er omfattet af særprogrammet for Afrika, står det dog klart, at den finansielle støtte fra det internationale samfund⁽²⁹⁾ har spillet en vigtig rolle, for så vidt som den har sikret en vis kontinuitet i den økonomiske politik og i reformerne.

(iii) Demokratiseringen og den økonomiske liberalisering

Den dobbelte proces, som består dels i en økonomisk omstilling (til markedsøkonomi), dels i en politisk omstilling (til et pluralistisk styre), indebærer både synergivirkninger og specifikke vanskeligheder: synergivirkninger i de tilfælde, hvor reformerne kan gøres til genstand for en bred offentlig debat mellem myndighederne og det civile samfund, især repræsentanterne for den private sektor, og er udtryk for et oprigtigt engagement fra regeringens side, og vanskeligheder i det omfang, gennemførelsen af den stabiliseringspolitik, der ledsager liberaliseringen, midlertidigt besværliggøres af den demokratiske åbenhed. Det sker især, når fremskridtene er langsomme og beskedne, hvilket forsinker de positive virkninger, som forventes med hensyn til udbudsforholdene, og forlænger den periode, hvor den samfundsøkonomiske politik er præget af budgetnedsækninger. Under disse omstændigheder kan det være vanskeligt at fastholde vælgernes støtte og den brede tilslutning til reformerne, og det kan bringe kontinuiteten i den økonomiske politik i fare.

(iv) Spørgsmål i tilknytning til samfundsændringer

Der er bred enighed om, at der må være et mindstemål af økonomiske reformer, hvorimod strukturreformerne, som har mere vidtrækkende konsekvenser, og hvis fordelingsmæssige virkninger er vanskeligere at måle, er langt mere kontroversielle og møder større modstand. I de afrikanske lande syd for Sahara næres denne modstand af de herskende grupper, og den bygger på et af de vigtigste karakteristika ved den måde, hvorpå afrikanske samfund fungerer, nemlig afvisning af tanken om at lade den enkelte samle til huse. Men gruppesolidariteten har en tendens til at blive fordrejet i retning af en stadig mere partikulær omfordeling af produktet og den økonomiske aktivitet, der betragtes som "lovligt bytte", hvorefter de grupper, som er nærmest på magten, efterhånden kun er solidariske med en meget lille del af befolkningen. Denne måde at indrette samfundet på sætter visse grænser for, hvad bistandsdonorerne kan forlange i relation til den økonomiske politik, for så vidt som reformernes virkninger og levedygtighed ud over et vist fælles minimumsgrundlag vanskeligt lader sig forudsige. Hele det internationale samfund, dvs. alle lande under ét, har i øvrigt problemer med at forene de store politiske løfter, der blev afgivet i henholdsvis Rio, Kairo, København og Beijing, og som gik på en bæredygtig udvikling centreret omkring det enkelte menneskes behov, med den konkrete virkelighed i relation til økonomisk udvikling i en international kontekst, som bliver stadig mere konkurrencepræget.

(29) For de lande, som er med i særprogrammet for Afrika, har denne støtte som helhed udgjort over 40% af værdien af importen af varer og tjenesteydelser (eksklusive renter).

(v) Mindskelse af fattigdommen

Den seneste forbedring i vækstresultaterne har uden tvivl gjort det muligt at knække eller begrænse stigningen i fattigdommen i nogle lande, men ikke egentlig at mindske den. På den ene side er der behov for kraftigere og mere vedvarende økonomisk vækst: Verdensbanken anslår på grundlag af den økonomiske struktur og befolkningstilvæksten, at en vækst i BNP på 5% om året i de afrikanske lande syd for Sahara kun lige er nok til at holde antallet af personer, der lever under fattigdomsgrænsen, uændret. Ser man på alle lande med over 1 mio. indbyggere, er det kun seks afrikanske lande syd for Sahara, der i løbet af de seneste ti år er nået op over denne vækstgrænse.

På den anden side er der ganske store muligheder for at øge vækstens indvirkning på fattigdommen: Der bør skabes langt bedre adgang til grundlæggende sociale serviceydelser, og adgangen til produktive ressourcer (almen og erhvervsfaglig uddannelse, jord, kapital og långivning m.m.) er fortsat helt utilstrækkelig i mange lande. Hele befolkningsgrupper er i dag udelukket fra den strukturerede økonomi. Kvinderne er særligt sårbare i denne sammenhæng, og en forbedring af kvindernes samfundsøkonomiske situation ville virke som en effektiv løftestang for bekæmpelsen af fattigdommen. Den uformelle sektor er ganske vist i mange tilfælde meget dynamisk, men den giver normalt ikke mulighed for at forbedre folks levevilkår mere varigt. Endelig vil enhver form for økonomisk omstilling medføre relative holdningsændringer i forskellige dele af befolkningen; de eksisterende sociale systemer, som i vidt omfang er baseret på solidaritet inden for en gruppe, men også på afhængighedsrelationer, giver ikke mulighed for at løse disse problemer effektivt.

(iv) Integrering i verdensøkonomien

AVS-landenes integrering i den internationale samhandel kommer til at afhænge af, dels hvorvidt deres interne økonomiske politik lykkes, dels hvorvidt det lykkes at forbedre økonomiernes konkurrenceevne, og endelig hvorvidt det lykkes dem at få adgang til udenlandske markeder.

Den øgede internationalisering har mindsket de handelsmæssige hindringer og de omkostninger, der er forbundet med at drive international handel, men adgangen til de internationale markeder bliver stadig mere kompliceret og afhænger af andre hensyn, som ikke har noget at gøre med toldmæssige hindringer. I relation til markedsadgang får toldsatserne stadig mindre betydning, mens andre aspekter såsom konkurrencepolitik, tekniske, sundhedsmæssige og fytosanitære standarder, subventioner, antidumpingpolitik og udligningsafgifter, miljølovgivning og arbejdsmarkedslovgivning, lovgivning om intellektuel ejendomsret, investeringskodekser m.m. bliver stadig mere afgørende for markedsadgangen.

Følgen er, at selv om den multilaterale liberalisering, der følger af aftalen efter Uruguay-runden, har kunnet registrere stor succes, er det dog et faktum, at mange af de ovennævnte områder i tilknytning til handelen endnu ikke er reguleret i tilstrækkeligt omfang af WTO, hvilket giver anledning til potentielt konkurrencebegrænsende adfærd hos multilaterale virksomheder og stærke handelslande, og det kan meget vel blive konkrete hindringer for adgangen til de internationale markeder. Udbygningen af de regler, der er vedtaget på multilateralt plan på de nye områder i tilknytning til samhandelen, samt fastere håndhævelse af reglerne om bilæggelse af tvister om de nye aftaler om tekniske handelshindringer og andre ikke-toldmæssige hindringer, er et stort arbejde, som vil være på WTO's dagsorden i de kommende år.

Den multilaterale liberalisering, der er fulgt efter Uruguay-runden, har ikke mindsket den

Indrammet felt nr. 3 AVS-landenes handelsstrategier

Et af de vigtigste mål for AVS-landene her på tærsklen til det 21. århundrede er at sikre deres optimale integrering i verdensøkonomien, dvs. en integrering, der reducerer risikoen for marginalisering til et minimum og dermed vender de nuværende tendenser i så henseende, og som maksimerer de muligheder, der ligger i den internationale kontekst med hensyn til at kunne deltage med fordel på de internationale markeder for varer, kapital, tjenesteydelser og beskæftigelse.

AVS-landene kan overveje flere forskellige integrationsstrategier afhængigt af deres pecifikke situation og forudsætninger og vælge de mest hensigtsmæssige modeller eller veje til at integrere sig i verdensøkonomien:

- a) ikke-gensidighed. De kan insistere på, at EU's nuværende differentierede (i forhold til andre mindst udviklede lande) og aftalebaserede ordning med ikke-gensidige præferencer bibeholdes, og kræve øget adgang til markedet og lempelse af de procedurer og regler, der opfattes som hæmmende for udviklingen af deres eksport;
- b) multilateralisme. De kan se bort fra deres nuværende muligheder for differentieret præferencebehandling, rationalisere og indskrænke og respektere de toldvilkår, der følger af GATT. De kan insistere på en større liberalisering af handelen på multilateralt plan ved at koncentrere sig om de produkter og sektorer, der er af interesse for alle mindreudviklede lande. De kan udnytte de nye WTO-regler fuldt ud til at forsvare deres handelsinteresser;
- c) unilateral liberalisering. De kan fortsætte en selvstændig liberalisering af samhandelen uden om GATT i forbindelse med selvstændige strukturtilpasningsprogrammer eller strukturtilpasningsprogrammer med støtte fra Bretton Woods-institutionerne. De kan for handelspolitikens vedkommende fastholde alle de lempelser, med hensyn til forpligtelser og tidsplaner, de er blevet indrømmet i henhold til GATT;
- d) Syd-Syd-gensidighed. De kan udvide og uddybe den igangværende regionale økonomiske integrationsproces. De kan eventuelt tilstræbe en mere "naturlig" geografisk dækning, som ikke blot er baseret på de nærmestliggende AVS-lande (med hensyn til handelsstrømme og komplementaritet);
- e) Nord-Syd-gensidighed. De kan indgå regionale integrationsaftaler, hvori deltager både udviklede økonomier og økonomier i udvikling, for at sikre en dynamisk forankring af deres egen økonomi i en større handelsblok og således kompensere for den omlægning af samhandelen og investeringerne, som andre mindst udviklede lande kan få eller allerede har haft fordel af (Vestindien i NAFTA eller FTAA).

Det er klart, at disse forskellige løsningsmodeller ikke udelukker hinanden. Man kan forestille sig mange forskellige kombinationer. EU skal på grundlag af de valgmuligheder, AVS-landene har, forsøge at få etableret de handelsaftaler, man ønsker at indgå med partnerlandene.

stigende interesse for regional samhørighed, som opstod i slutningen af 1980'erne. Handelslandene, og det gælder både de industrialiserede lande og udviklingslandene, synes at tillægge det større værdi, at man i en mere reduceret geografisk målestok går videre end resultaterne af Uruguay-runden, der tilsyneladende ikke tilfredsstiller det voksende krav om en mere fri samhandel og større sikkerhed og harmonisering på de nye områder i tilknytning til handelen.

Nord-Syd-handelsaftalerne, som ud over de normale virkninger med hensyn til fremme af samhandelen og omlægning af eksporten er med til at skabe øget tillid til de mindst udviklede deltagerlandes politik og øge såvel indenlandske som udenlandske investeringer, har også positive virkninger for konkurrenceevnen, giver bedre adgang til teknologi og, hvilket ikke er uvæsentligt, sikrer en vis grad af beskyttelse med hensyn til den politiske udvikling på de områder, der er knyttet til handelen.

Den multilaterale liberalisering og den voksende tendens til at lægge vægt på regionale tilhørsforhold har ændret de mindst udviklede landes økonomiske muligheder. På den ene side oplever de lande, der får ikke-gensidig præferencebehandling i forbindelse med GSP eller andre præferenceordninger såsom Lomé-handelspræferencerne, en udhuling af værdien af deres præferencer. Desuden risikerer de mindst udviklede lande, som står uden for de regionale blokke, at der sker en omlægning af samhandelen og investeringerne til skade for dem. På den anden side skulle den multilaterale og regionale liberalisering, for så vidt som især den sidstnævnte kan medføre en reduktion af toldmurerne ikke blot mellem partnerne, men også over for resten af verden, forbedre de mindst udviklede landes afsætningsmuligheder.

De udviklingslande, der er sakket agterud med hensyn til vækst og integration, er nødsaget til at få vendt disse negative tendenser og træffe nogle vanskelige beslutninger omkring omfanget af og tempoet i liberaliseringen og især omkring valget af den bedste strategi for integreringen i verdensøkonomien: skal de vælge den multilaterale model, eller er ensidig liberalisering den bedste løsning? Skal de koncentrere sig om det regionale tilhørsforhold (Syd-Syd og/eller Nord-Syd)? Eller skal de vælge en kombination af disse muligheder?

2. Opmuntrende resultater, som måske markerer et vendepunkt

Den seneste forbedring i vækstresultaterne i de afrikanske lande syd for Sahara (3,5-4% for hele regionen i 1995 og 7% for de 31 lande, der er med i særprogrammet for Afrika) kan ganske vist til dels tilskrives kortsigtede faktorer såsom stigende råvarepriser på de internationale markeder, men den er også opmuntrende, fordi den dels omfatter et stort antal lande, dels hænger sammen med en forbedring af den samfundsøkonomiske styring og gennemførelsen af reformer, som nu begynder at bære frugt, hvilket bl.a. giver sig udslag i øget eksport.

Udviklingen i Sydafrika efter afskaffelsen af apartheid er uden tvivl ét af de mest åbenbare positive elementer. Udviklingsperspektiverne for dette land afhænger naturligvis fortsat af dets evne til at mindske de sociale spændinger og skabe bedre forhold på arbejdsmarkedet. Men Sydafrika er i besiddelse af et stort vækstpotentiale, og den positive udvikling, der kan spores med hensyn til udenlandske investeringer og handelsrelationer, vil helt givet blive til gavn for hele regionen dels via en vis økonomisk afsmitning, dels via en forbedring af de interne forhold i andre lande i regionen.

De vestafrikanske lande i franc-zonen er også med til at gøre det samlede billede mere positivt på det afrikanske kontinent: devalueringen i 1994 har haft gavnlige virkninger, især i de lande, hvor den blev ledsaget af strukturtilpasninger og reformer. Den regionale økonomiske integrationsproces i Vestafrika indebærer desuden en række gunstige perspektiver og kan komme til at blive et afgørende vendepunkt for den økonomiske udvikling i hele regionen, dels fordi den kan bidrage til at intensivere samhandelen og forbedre konkurrenceevnen, dels fordi den kan blive et forankringspunkt for en makroøkonomisk politik, der kan skabe øget stabilitet og således give en sådan politik større troværdighed, hvilket er en afgørende forudsætning for at sætte fart i såvel indenlandske som udenlandske investeringer.

Også i Østafrika er situationen i visse lande blevet mærkbart forbedret i løbet af de seneste to år (Kenya, Tanzania og Uganda). Disse tre lande har ligeledes for nylig indledt en regional integrationsproces, som i øjeblikket omfatter samarbejde omkring transport, kommunikation og betalinger.

Flere lande i Vestindien har gjort betydelige fremskridt med hensyn til at stabilisere deres økonomier og har draget fordel af et mere gunstigt eksternt klima i 1980'erne til at iværksætte skatte- og valutareformer og gennemføre en handelsmæssig liberalisering i forbindelse med en regional samarbejds- og integrationsproces med det formål gradvist at blive integreret i den vestlige verdens økonomi (se det indrammede felt nr. 4).

Men i alle disse lande vil perspektiverne på kort sigt komme til at afhænge af de fremskridt, der kan opnås med hensyn til gennemførelsen af en økonomisk politik. Strukturbetingede handicap gør dog fortsat landene meget sårbare. Så længe nye investeringer ikke har skabt mulighed for øget spredning i eksporten, vil udviklingen i bytteforholdet fortsat være stærkt bestemmende for udsving i råvarepriserne, der når som helst kan bringe tempoet i reformerne og resultaterne af strukturtilpasningen i fare.

Under forudsætning af at der ikke opstår større eksterne forstyrrelser, og at råvarepriserne udviser en langsomt faldende tendens over en længere periode, og under hensyntagen til den meget prekære situation i de lande, som i dag er præget af mere eller mindre udtalte sociale opløsningstendenser og politisk destabilisering, opererer Verdensbankens prognoser på mellemlang sigt med en gennemsnitsvækst på 3,8% om året i de næste ti år (1996-2005) for samtlige lande i Afrika syd for Sahara (inklusive Sydafrika). Dette tal, som forudsætter, at reformerne videreføres i stort set uændret tempo, er udtryk for et mærkbart fremskridt i forhold til de ti foregående år (1,7% om året mellem 1986 og 1995) og skulle give mulighed for en beskeden stigning i indkomsten pr. indbygger (+ 0,9% om året). I mange lande vil det dog ikke være nok til at mindske fattigdommen mærkbart. Det bliver en af de største udfordringer for regeringerne i de pågældende lande og for alle, som beskæftiger sig med udviklingssamarbejde.

Perspektiverne for udviklingen i verdensøkonomien omfatter en række potentielt gunstige parametre for AVS-landene: En forholdsvis stabil vækst i verdenshandelen (over 6% om året ifølge Verdensbankens prognoser), et internationalt handelssystem, som er ved at strukturere sig på grundlag af resultaterne af Uruguay-runden og drøftelserne i WTO, store udviklingsmuligheder i servicesektoren, især inden for turisme, nye markeder i kraftig vækst i Østasien og Latinamerika og potentielt også i Østeuropa, som kan skabe grundlag for en spredning i AVS-landenes økonomiske og handelsmæssige relationer. Den forbedring af de fattigste landes adgang til de industrialiserede landes markeder, som EU har gjort sig så stærkt

Indrammet felt nr. 4 Vestindien: Regionale integrationsperspektiver

Vestindien i bredeste geografiske betydning omfatter i alt 37 lande og territorier beliggende i ø-gruppen Antillerne og på det latinamerikanske kontinent langs kysten ud mod Det Caribiske Hav. Det er de 15 selvstændige AVS-lande i Vestindien, to nederlandske territorier og fem britiske territorier, tre oversøiske franske departementer, to territorier, der er tilknyttet USA, Cuba samt ni spansktalende selvstændige stater i Mellemamerika og langs kysten ud mod Det Caribiske Hav (Det Mellemamerikanske Fællesmarked, Mexico, Venezuela og Colombia). Størsteparten af disse lande og territorier er med i den nye Sammenslutning af Caribiske Stater, som udgør et potentielt økonomisk område med 205 mio. indbyggere.

Vestindien adskiller sig på grund af sin geografiske beliggenhed og struktur fra de øvrige regioner i AVS-området. Regionens økonomiske fremtidsmuligheder afhænger uden tvivl af en gradvis integrering med Nord- og Sydamerika afbalanceret med opretholdelsen af snævre og solide forbindelser med Europa. Bestræbelserne på at opnå en sådan balance er begrundet dels i ønsket om at bevare de vestindiske landes nationale suverænitet og regionale identitet over for den stærke økonomiske, kulturelle og teknologiske udvikling i USA, dels i et ønske om at åbne mulighed for alternative handelsalliancer. Den strategi for en liberalisering af samhandelen, som er indledt i den vestlige verden, og det princip om handelsmæssig gensidighed, der følges i NAFTA⁽²⁾, vil kræve en hurtigere omstilling i Vestindien end i Afrika.

Udsigterne til frihandelsaftaler og et større økonomisk samarbejde i den vestlige verden har atter skabt interesse for regional økonomisk integrationsstrategi. Hovedformålet med en sådan integration er at skabe en økonomisk og handelsmæssig ramme, der gør det muligt for de pågældende lande at indgå gnidningsløst i liberaliseringsprocessen og forberede de økonomiske beslutningstagere i regionen på den skærpede konkurrence. Sideløbende hermed skal landene i Vestindien vurdere den nye internationale konteksts virkninger for de små ø-staters politiske bæreevne og økonomiske overlevelse, idet størsteparten af landene i regionen netop består af sådanne små ø-stater.

Ønsket om en øget integration har længe været det centrale i de regionale overvejelser. Bestræbelserne på dette område går helt tilbage til det mislykkede forsøg med Den Vestindiske Føderation i slutningen af 50'erne og begyndelsen af 60'erne. I løbet af det seneste tiår har de strukturbetingede tendenser i verdensøkonomien affødt forskellige regionale reaktioner, som er udtryk for flere koncentriske cirkler af regional eller subregional integration. Fra den lille monetære union af lande i Organisationen af Østcaribiske Stater (OECS) til Det Caribiske Fællesskab og Det Caribiske Indre Marked (Caricom) og frem til den nye og langt større Sammenslutning af Caribiske Stater (ACS)⁽³⁾ har udviklingen i de regionale strukturer fulgt et meget uensartet mønster, som i højere grad har taget sigte på en udvidelse end på en egentlig uddybning af

(2) North American Free Trade Agreement.

(3) Caricom blev oprettet i 1973, OECS i 1981 og ACS i 1995.

integrationsprocessen⁽⁴⁾.

Når integrationsbestræbelserne synes at være løjet noget af, skyldes det de stadig mere komplicerede forhold og mange nye problemer i landene i Vestindien, især i relation til følgende:

- styrkelse af de demokratiske principper, den politiske omstilling på Haiti og Cubas tilpasning til den nye regionale og internationale kontekst,
- bekæmpelse af Vestindiens marginalisering over for de regionale blokke,
- bæredygtig udvikling i regionens lande og især udvikling af de menneskelige ressourcer og det civile samfunds og den private sektors integrering i udviklingsprocessen,
- beskyttelse af naturressourcerne og miljøet og forebyggelse af naturkatastrofer; bekæmpelse af samfundsøkonomiske og kulturelle problemer og trusler, især narkotika, og styring af migrationspres,
- den økonomiske omstilling og mere specifikt de vestindiske økonomiers overgang til service- og teknologisamfundet; overgangen fra handelsbeskyttelse (bananer, sukker og ris) til en åben og konkurrencepræget økonomi; den økonomiske tilpasning og afbødningen af dens negative sociale virkninger,
- opretholdelse af de vestindiske landes traditionelle partners permanente tilstedeværelse i regionen, dvs. Europa, USA og Canada.

En af de mulige strategier for landene i Vestindien i denne sammenhæng vil være at vedblive med at arbejde for en realistisk og åben form for regional integration, hvis rækkevidde fortsat drøftes mellem parterne.

⁽⁴⁾ I relation til det regionale samarbejde mellem EU og AVS dækker det vestindiske område de AVS-lande, som er med i Cariforum, et koordineringsorgan, som blev oprettet i 1991 mellem de to nye medlemmer af Lomé-konventionen (Haiti og Den Dominikanske Republik) og de "gamle" AVS-partnere i Caricom, dvs. Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, St. Lucia, St. Christopher & Nevis, St. Vincent & Grenadinerne, Surinam samt Trinidad & Tobago. Disse lande har en samlet befolkning på 21,5 mio. indbyggere.

til talsmand for, og som blev godkendt på det seneste G7-topmøde, vil også være en vigtig faktor.

C. KONSEKVENSER FOR DET FREMTIDIGE PARTNERSKAB

Udviklingsbetingelserne har ændret sig drastisk både på det interne samfundspolitiske plan og på det internationale økonomiske og politiske plan. Analysen af begrænsningerne og mulighederne for AVS-landene munder ud i en række konklusioner af betydning for overvejelserne omkring det fremtidige samarbejde med henblik på en mere målrettet og mere effektiv støtte for at hjælpe disse lande med at gennemføre deres strukturtilpasnings- og udviklingspolitik. Man skal især være opmærksom på følgende aspekter:

- Støtte til strukturtilpasning. I mange afrikanske lande syd for Sahara vil de problemer, der blev afdækket i 1960'erne, fortsat være aktuelle i år 2000: en dårligt integreret økonomisk struktur, utilstrækkelige infrastrukturer og en social og politisk struktur, som ikke virker befordrende for den økonomiske udvikling. På trods af de strukturbetingede handicap, som de fleste lande i regionen lider under, viser de få "succeshistorier" dog, at det er muligt at forbedre levestandarden, og at en sådan forbedring hænger nøje sammen med landenes reintegration i den internationale samhandel. Det sværeste for AVS-landene bliver dels at forbedre den interne politiske og økonomiske styring for at sikre mere gunstige forudsætninger for udviklingen af den private sektor og tiltrække udenlandske investeringer, dels at udbygge de eksterne økonomiske forbindelser for at kunne udnytte de nye muligheder, som den økonomiske vækst på verdensplan giver. De fattigste lande vil dog i lang tid endnu have brug for udenlandsk bistand til at kunne finansiere investeringerne og de nødvendige basisserviceydelser.
- Tillid og god forvaltningspraksis er af afgørende betydning. Reformerne vil først give mærkbare positive virkninger, hvis de er tilstrækkeligt troværdige. De politiske og institutionelle aspekter bør gå hånd i hånd med de økonomiske aspekter. Det fremtidige partnerskab skal indgå i en omstillingsproces, som bliver langvarig, og som ikke blot drejer sig om at få styr på økonomien, men også om at ændre selve samfundsmodellen.
- Der må tages mere hensyn til de miljømæssige aspekter af en bæredygtig udvikling. Der bør først og fremmest lægges vægt på at styrke AVS-landenes egen kapacitet og de mål, de selv prioriterer højest, men det er også vigtigt at få indledt en dialog om konsekvenserne af de globale forandringer, som kan påvirke AVS-landene, og hvad disse lande kan gøre for at bekæmpe en udvikling i den forkerte retning.
- Det er nødvendigt at følge differentierede strategier. Betydningen og indholdet af og de nærmere vilkår for samarbejdet kan ikke være de samme i et land, der er i økonomisk og social opløsning, som i et land, der er i fuld gang med at gennemføre økonomiske og institutionelle reformer. Forebyggelse af konflikter, styrkelse af statsmagten og genopbygning af effektive institutioner bør prioriteres højt blandt målene for udviklingssamarbejdet. I de lande, hvor der eksisterer et vist mindstemål af social samhørighed, kan samarbejdet bidrage til at reducere de risici og destabiliserende faktorer, som stiller sig hindrende i vejen for investeringer og vækst.

De handelsmæssige ordninger kan spille en vigtig rolle i denne sammenhæng, alt efter om de giver mulighed for de politiske kursomlægninger eller ej. De nærmere vilkår for ydelsen af udenlandsk bistand og især støtte til reformer kan være et incitament til at foretage den nødvendige tilpasning af politikkerne og sikre kontinuiteten i disse. Endelig kan man også forsøge sig med andre former for samarbejde med det formål at reducere de destabiliserende faktorer, især på det monetære område.

- Der bør udformes en handelsordning på grundlag af bestemte kriterier og målsætninger. Den nye handelsaftale mellem EU og AVS efter år 2000 bør evalueres ud fra AVS-landenes evne til at klare de udfordringer og problemer, der må forventes. Aftalen skal:

- respektere de relevante WTO-regler for at skabe den nødvendige sikkerhed og stabilitet med hensyn til markedsadgang,
- tilskynde AVS-landene til at deltage mere omfattende og aktivt både hver for sig og samlet i WTO;
- opretholde og om muligt udbygge den nuværende adgang til EU's markeder gennem en lærpelse af reglerne og de restriktive procedurer og ved i videst muligt omfang at stille garanti for de fordele, der ligger i protokollerne om basisprodukter,
- kompensere for de virkninger af en omlægning af samhandelen og investeringerne, som måtte være til skade for AVS-landene, og som er resultatet af en mere regionalt orienteret strategi i EU,
- i international sammenhæng skabe større tillid, sikkerhed og stabilitet i AVS-landenes handelsmæssige og lovgivningsmæssige grundlag (import- og eksportordninger) som nødvendige forudsætninger for at opnå bedre eksportresultater og tiltrække direkte udenlandske investeringer og dermed også skabe øget vækst,
- tilskynde til øget konkurrence, bedre udnyttelse af ressourcerne og større konkurrenceevne i AVS-økonomierne for at opnå en bedre reaktion på udbudssiden på fordelagtige priser og muligheder for at få adgang til nye markeder,
- aktivt fremme den regionale integrationsproces mellem AVS-partnerne og skabe de fornødne forudsætninger for, at integrationen lykkes,
- hjælpe AVS-landene med at håndtere de mange forskellige nationale og internationale regler og krav på de nye områder i tilknytning til handelen, som kan udgøre nye hindringer for adgangen til markederne.
- give de forskellige AVS-regioner mulighed for at tiltræde flere handelsaftaler (gruppevis) afhængigt af deres udviklingsbehov og samtidig kompensere dem for den "støvsugervirkning", de kan blive udsat for fra nye regionale blokke,

- tage hensyn til de indbyrdes forskelle mellem AVS-landene med hensyn til niveauet for deres integrering i verdensøkonomien, deres udviklingsniveau og de behov, de selv gør gældende.
- Det er vigtigt, at der gøres fremskridt med hensyn til håndteringen af udlandsgælden. Dette aspekt er i realiteten helt afgørende for mange lande for at få normaliseret deres relationer med kreditorerne, få genskabt den nødvendige finansielle tillid og give dem mulighed for at atter at få adgang til kapitalmarkederne.
- Der bør overvejes en samarbejdspolitik, der dækker hele Afrika syd for Sahara. Et samarbejde, der potentielt er åbent for hvert enkelt land - også på forskelligartede vilkår - kan fremme de positive afsmittende virkninger og være med til at forbedre kontinentets samlede image. Dette aspekt bør tages med i overvejelserne omkring den eller de nye samarbejdsaftalers geografiske dækning.
- AVS-landene i Vestindien slås med særlige vanskeligheder, og deres handelsstrategier indgår i en regional ramme, som er i hastig udvikling. Spredningen i samhandelen og de økonomiske aktiviteter vil hovedsagelig komme til at afhænge af mulighederne for regional integration, adgangen til det nordamerikanske marked (NAFTA) og deltagelsen i det planlagte frihandelsområde, der skal dække hele den vestlige halvkugle (FTAA). Men omstillingen er langt fra sikret, og det kræver en stor indsats at omdanne en økonomi, som traditionelt har været afhængig af den primære sektor og har kunnet udnytte særlige handelspræferencer, til en åben og konkurrencepræget økonomi.
- De små ø-stater i Stillehavet har særlige problemer. Disse lande føler sig uden tvivl tilskyndet til at vende sig mod økonomierne i hurtig vækst langs Stillehavsranden med støtte fra Australien og New Zealand. Samtidig skal man være opmærksom dels på deres særlige transport- og kommunikationsproblemer, dels på miljøproblemerne og behovet for at bevare naturressourcerne, som er deres vigtigste indtægtskilde.

*

*

*

Analyserne i denne første del af grønbogen viser, at samarbejdsforbindelserne mellem EU og AVS-landene fremover må vurderes ud fra en totalt ændret international kontekst. De skal også ses i sammenhæng med udsigten til gennemgribende forandringer i EU og de store indbyrdes forskelle mellem landene i AVS-zonen med hensyn til den samfundsmæssige og politiske udvikling. Over for den stadigt skarpere offentlige kritik, som også går på selve princippet i udviklingsbistanden, og som næres af budgetnedskæringer og -begrænsninger og sociale krisetendenser i Europa, er man nødsaget til at udnytte de positive og negative erfaringer fra det hidtidige udviklingssamarbejde til fremover at gøre samarbejdet mere effektivt og virkningsfuldt.

For EU kommer det først og fremmest til at dreje sig om at tøjle de individualistiske tendenser og bygge på en grundlæggende solidaritetsfølelse. Skal det lykkes, må EU stille sig som hovedmål at forbedre indsatsen og skabe de nødvendige forudsætninger for, at samarbejdet med AVS-landene kan give positive resultater. En lang række EU-initiativer af nyere dato går

i denne retning, og det er vigtigt at få det gjort klart, hvilke gode resultater af en nuanceret og kompleks politik, der skal fastholdes. Til gengæld er der mange parametre, der bør tages op til fornyet overvejelse. EU bør foretage en række langsigtede politiske valg og overveje forskellige løsningsmodeller

ANDEN DEL

NYE IDÉER TIL EU/AVS-SAMARBEJDETS UDFORMNING PÅ TÆRSKLEN TIL DET 21. ÅRHUNDREDE

KAPITEL IV EN NY FORM FOR PARTNERSKAB

Her på tærsklen til det 21. århundrede skal EU og AVS-landene lægge grunden til en ny partnerskabsforbindelse med udgangspunkt i følgende:

- et ønske om, at imødekomme den europæiske befolknings krav og forventninger med langsigtede politiske valg,
- et akut behov for at styrke den politiske dimension af EU/AVS-forbindelserne for at give dem fornyet styrke,
- en åbning af samarbejdsrammen for at kunne opstille en europæisk løsningsmodel, som stemmer bedre overens med de aktuelle behov i AVS-landene både i den private sektor og i det civile samfund,
- en eventuel omorganisering af samarbejdsaftalens geografiske ramme,
- en øget indsats for at sikre den nødvendige sammenhæng på europæisk plan.

A. EU/AVS-PARTNERSKABETS PLACERING I UNIONENS UDENRIGSPOLITIK

EU er en vigtig aktør på den internationale arena og én af de største handelspartnere i verden (EU står for 20% af verdenshandelen⁽¹⁹⁾, og en tredjedel af EU's import kommer fra udviklingslandene); EU er kaldet til at spille en vigtig rolle i multilaterale fora, bl.a. i WTO og - for medlemsstaternes vedkommende - også i Bretton Woods-institutionerne. På den politiske arena forsøger EU at styrke sin indflydelse og handleevne. EU har også længe været den største bistandsdonor, og har i de seneste år tegnet sig for en stadig større del af den internationale udviklingsbistand, især efter at USA har skåret markant ned på sin udviklingsbistand.

EU kan være med til at udjævne udviklingsmæssige skævheder, men det kræver en aktiv og sammenhængende udviklingspolitik. EU/AVS-forbindelserne skal ses som led i det internationale samfunds globale indsats, hvis endemål er at mindske fattigdommen i verden.

Til den mere generelle begrundelse for en europæisk udviklingspolitik som en integreret del af EU's identitet skal føjes nogle motiver, som har at gøre med de europæiske befolkningers objektive interesser. De har ganske særlig betydning i relation til AVS-landene, heriblandt også de afrikanske lande syd for Sahara.

De relativt dårlige udviklingsresultater i Afrika har uden tvivl givet anledning til en vis skepsis

⁽¹⁹⁾

Heri er ikke medregnet samhandelen mellem EU-landene indbyrdes.

med hensyn til det internationale og specielt det europæiske udviklingssamarbejdes effektivitet og måske også med hensyn til de reelle udviklingsmuligheder på dette kontinent.

Men i forbindelse med de mere langsigtede valg, der skal træffes, skal man være klar over, at overvejelserne omkring en ny form for samarbejdsrelationer mellem EU og AVS-landene berører spørgsmål, som er af afgørende betydning for Europa og for den enkelte europæiske borger. I den internationale kontekst, der gør sig gældende i dag og i den nærmeste fremtid, vil EU arbejde for:

- fred og stabilitet ved at forhindre, at der opstår zoner med udbredt ustabilitet i verden, og ved at forsøge at genskabe stabiliteten i sådanne eksisterende zoner. Det er absolut nødvendigt at få standset alle tendenser til marginalisering af hele samfund og den deraf følgende politiske destabilisering og nationale opløsning. Samarbejdet kan og bør medvirke til at opretholde og styrke retsstaten i alle lande og bevare en tilstrækkelig grad og social samhørighed,
- et mere effektivt internationalt samarbejde med henblik på styring af de globale trusler. De europæiske samfund berøres i stigende grad af det øgede migrationspres, der hovedsagelig er et resultat af store udviklingsmæssige forskelle, og som kræver en sammenhængende politisk løsning. Den udbredte terrorisme, den utilstrækkelige kontrol med organiseret kriminalitet og bekæmpelsen af folkesygdomme er andre store problemer, som EU ikke kan håndtere og styre alene. EU må forsøge at få så mange lande som muligt til at påtage sig et ansvar og medvirke til løsningen af de grænseoverskridende og globale problemer,
- solidaritet. Kampen mod fattigdom og sikring af demokratiske principper, borgerlige og politiske rettigheder, men også økonomiske, arbejdsmarkedsmæssige og kulturelle rettigheder kræver en fælles indsats, som går på tværs af alle grænser,
- økonomisk udvikling og sikring af fælles interesser. EU kan hjælpe de lande, som i dag er marginaliseret i forhold til det internationale økonomiske system, med at udvikle deres interne kapacitet og skabe de nødvendige forudsætninger for bæredygtig udvikling, og EU kan følge udviklingsprocessen op i de mere udviklede lande, fremskynde de økonomiske og sociale fremskridt i disse lande og medvirke til, at de integreres harmonisk i verdensøkonomien. Det kan meget vel ske, at AVS-landene vil opleve en kraftig økonomisk vækst i nærmeste fremtid. At begrænse betydningen af Europas indflydelse i disse lande ville være udtryk for mangel på fremsyn,
- de sociale og miljømæssige aspekter af udviklingen. EU har en væsentlig interesse i at fremme en udviklingsmodel, der (i) sikrer sociale fremskridt og overholdelse af menneskerettighederne, men også de grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige rettigheder, og som (ii) tager fat på problemerne omkring forringelse af miljøet og ødelæggelse af naturressourcerne. Hvis der ikke føres en politik, der bevidst tager sigte på social udvikling og beskyttelse af miljøet, kan de begrænsninger, men også de muligheder, der ligger i den nye internationale økonomiske kontekst, meget vel resultere i en udviklingsmodel, som strider imod europæiske politiske og sociale værdier. Der skal sikres den fornødne sammenhæng mellem de målsætninger, der forfølges inden for EU selv, og den indflydelse, EU kan øve på udviklingen i visse regioner i verden.

B. EU/AVS-PARTNERSKABET SKAL FORNYES GENNEM EN STYRKELSE AF DETS POLITISKE DIMENSION

EU/AVS-forbindelserne går så langt tilbage og er så enestående, at de har skabt en særlig "samarbejdsånd" af stor og afgørende værdi. Dette samarbejde er i vidt omfang baseret på et individuelt partnerskab mellem hvert enkelt AVS-land og EU. I betragtning af den nye verdenssituation er det vigtigt, at dette partnerskab ikke svækkes, men tværtimod styrkes yderligere gennem en uddybning af dets værdi som en gensidig politisk forpligtelse.

Det partnerskab, der blev iværksat inden for rammerne af Lomé-konventionen, har været forbundet med en række problemer, som er nærmere beskrevet i kapitel II, afsnit B. Det har således vist sig vanskeligt at opfylde de oprindelige intentioner, som var baseret på princippet om ligeværdige partnere, idet de institutionelle svagheder i modtagerlandene, afhængigheden af bistanden, de mange krav om konditionalitet og EU's tendens til - ligesom andre bistandsdonorer - ud fra et ønske om øget effektivitet selv at "tage over" for en partner, som ikke kunne leve op til sine forpligtelser, har i høj grad været med til at udhule partnerskabsprincippet.

Partnerskabet er uden tvivl fortsat den ideelle form for samarbejdsrelation, og alle fremtidige aftaler mellem EU og AVS bør tage sigte på at styrke det. Det indebærer en gennemgribende revision af de nærmere vilkår for samarbejdet og en grundig afvejning af de forskellige muligheder, der foreligger, så behovet for differentierede strategier, tilstrækkelig fleksibilitet og en konditionalitet, der skal virke som et incitament, og behovet for en vis selektivitet kan forenes med den målsætning, der tegner sig stadigt tydeligere, og som går på rent konkret at skabe et modent, ansvarsbevidst, effektivt og pålideligt partnerskab.

De enorme problemer, som mange AVS-lande slås med, gør det berettiget at bibeholde samarbejdsrelationens særlige egenskaber, især forudsigeligheden og den aftalemæssige karakter. Men fremover bør der være en tydeligere og mere reel gensidig forpligtelse til at overholde denne "aftale".

En fornyelse og styrkelse af partnerskabet forudsætter således en styrkelse af dets politiske aspekt i to henseender:

- De første grundsten i den politiske dimension blev lagt, da der i Lomé IV og i den reviderede konvention blev indført et krav om overholdelse af menneskerettighederne ledsaget af en bestemmelse, der giver mulighed for at ophæve konventionen, hvis disse rettigheder krænkes. Kravet gælder også demokratiske principper, styrkelse af retsstaten og god forvaltning af offentlige anliggender. Konventionen indeholder desuden bestemmelse om en konsultationsprocedure⁽²⁰⁾ i tilfælde af misligholdelse af én af disse forpligtelser. Denne fremgangsmåde skal ses som led i EU's generelle politik vedrørende menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder⁽²¹⁾, som udgør et vigtigt element i dialogen med de forskellige partnere, og som danner

(20) Undtagen i særlige hastetilfælde.

(21) KOM(95) 567, "Den Europæiske Union og de udenrigspolitiske aspekter af menneskerettighederne - fra Rom- til Maastricht-traktaten og i tiden fremover".

grundlag for samarbejdet med tredjelande. Ud fra et formelt synspunkt forekommer de eksisterende tekster således at være ganske fyldestgørende, men iværksættelsen i praksis af denne politiske dimension rejser dog en række spørgsmål om, hvilke kriterier der skal være gældende, og hvilke konsekvenser den politiske vurdering skal have for forvaltningen af samarbejdet - ud over de ekstreme tilfælde, der medfører ophævelse af samarbejdet med EU.

På baggrund af den stigende organiserede vold og det voksende antal væbnede konflikter i afrikanske lande syd for Sahara med katastrofale konsekvenser både på det menneskelige, det sociale, det økonomiske og det miljømæssige plan og i betragtning af de problemer, de indebærer for enhver form for udviklingspolitik, har Kommissionen udarbejdet et forslag om formulering af en europæisk politik for forebyggelse af løsning af konflikter⁽²²⁾. Spørgsmål såsom forebyggende diplomatisk aktivitet, muligheder for et udvidet politisk samarbejde og en løbende politisk analyse bør overvejes. Kommissionen har foreslået en helhedsstrategi, der giver mulighed for en samordnet indgriben på politisk plan og i forbindelse med udviklingssamarbejdet. Det endelige mål er at sikre den såkaldte "strukturelle stabilitet", et begreb, som dækker målsætningerne om bæredygtig økonomisk og social udvikling, indførelse af demokratiske principper og overholdelse af menneskerettighederne, etablering af levedygtige politiske strukturer og evne til at styre udviklingen uden brug af vold.

Det skulle kunne lade sig gøre at udvikle tættere politiske forbindelser mellem EU og AVS-landene på disse to områder, enten globalt med samtlige AVS-lande eller mere differentieret med subregionale grupperinger eller andre landegrupperinger.

En styrkelse af den politiske dimension har mange forskellige implikationer. Er partnerne rede til en sådan styrkelse med de deraf følgende konsekvenser?

I denne henseende kan der sondre mellem tre forskellige aspekter:

1. En gensidig politisk forpligtelse som grundlaget for et nyt partnerskab

På EU's side kommer den politiske dialog med AVS-landene til at indgå i den fælles udenrigspolitik. De mange konflikter, der hærger Afrika syd for Sahara, er både årsagen til og virkningen af den manglende udvikling; det fremgår af både politiske og samfundsøkonomiske analyser.

På AVS-landenes side kan de nødvendige forandringer og reformer ikke gennemføres uden en gennemgribende omlægning af den politiske og sociale struktur. EU's støtte til økonomiske politikker og institutionelle reformer kan få omfattende politiske konsekvenser for disse lande; erfaringerne fra det hidtidige samarbejde viser desuden, at en sådan støtte kun er relevant, hvis bestemte forudsætninger af bl.a. politisk karakter er opfyldt.

Uddybningen af den politiske dialog vil fremover være en forudsætning for at kunne gøre EU/AVS-samarbejdet mere effektivt: tætte politiske relationer, der giver mulighed for en

(22) SEC(96) 332, "Den Europæiske Union og spørgsmålet om konflikter i Afrika: Fredsskabende indsats, konfliktforebyggelse og fremtidige initiativer".

mindre formalistisk, mere åben og dermed mere effektiv håndtering af de afgørende spørgsmål omkring forvaltning, demokratisering og menneskerettigheder og retsstaten, forekommer i dag at være et absolut krav, hvis Europa vil gøre sin udviklingspolitik mere effektiv.

2. De nærmere vilkår for den politiske dialog

Disse nærmere vilkår vedrører i første række den politiske dialogs geografiske konfiguration: dialogen vil kunne føres på et multilateralt eller bilateralt grundlag eller sammen med subregionale grupperinger. Dette spørgsmål behandles mere indgående i kapitel IV, afsnit D.

Et andet spørgsmål er, hvilke emner der skal prioriteres højest i dialogen: indre sikkerhed, migration, bekæmpelse af organiseret kriminalitet osv.

Endelig skal det afgøres, på hvilket niveau dialogen skal føres (ministtermøder og mere tekniske arbejdsgrupper), afhængigt af hvor tæt et samarbejde der tilstræbes.

3. Sammenhængen mellem det politiske aspekt og samarbejdsaspektet

Selv om målsætningerne for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og for politikken for udviklingssamarbejde på sigt er indbyrdes komplementære, opererer de med totalt forskellige tidshorisonter. Ethvert forsøg på at underordne udviklingspolitikken de udenrigspolitiske tiltag kan bringe selve udviklingsmålene i fare, fordi de kræver en kontinuerlig og længerevarende indsats. Det er i kraft af det generelle princip om kohærens i EU's forhold til omverdenen, der bør sikres den nødvendige sammenhæng mellem de to aspekter.

Mere specifikt vil en uddybning af det politiske aspekt af EU/AVS-forbindelserne indebære, at man må overveje forskellige mulige modeller, der tager sigte på at:

- gøre bistanden mere selektiv ikke blot ud fra modtagerlandenes behov, men også ud fra de institutionelle og politiske valg, de selv har truffet,
- tilpasse de konkrete vilkår for samarbejdet for at gøre det lettere for modtagerlandene at absorbere de nødvendige reformer.

Disse to spørgsmål behandles mere detaljeret i kapitel VI.

C. EN MERE ÅBEN RAMME FOR SAMARBEJDET MELLEM EU OG AVS

Rammen for samarbejdet skal fremover kunne bidrage til at gøre AVS-landene mere åbne over for en udvidelse af samhandelen med EU, men naturligvis også med andre partnere.

På baggrund af de hidtidige erfaringer og i betragtning af begrænsningerne og mulighederne i AVS-landene forekommer det, at EU kan medvirke til en sådan åbning ved at ændre samarbejdsrammen i fire henseender:

- Differentiering: De meget forskelligartede situationer i AVS-landene kræver en vis

differentiering i EU's politik for udviklingssamarbejde. Ikke alle AVS-lande kan på nuværende tidspunkt gå ind i et standardiseret politisk og økonomisk partnerskab med EU. Partnerskabet skal i realiteten bygge på gensidige interesser, fælles målsætninger og prioriteringer og gensidige rettigheder og forpligtelser, som nøje skal respekteres. En differentiering af udviklingspolitikken og af de nærmere vilkår for samarbejdet er blevet en nødvendig forudsætning for at kunne opfylde kravet om effektivitet.

Uddybning af den politiske dialog: Både de europæiske partnere og AVS-partnerne bør overveje, hvordan man bedst kan forene de to krav: større ansvar til modtagerlandene og forpligtelsen til over for europæiske borgere at kunne aflægge regnskab for brugen af udviklingsmidlerne. Den politiske dialog bør baseres på to ting: (1) udviklingssamarbejdet kan kun blive effektivt, hvis det støtter en omstillingsproces, som myndighederne i det pågældende land selv har truffet beslutning om og selv iværksætter, og (2) EU kan kun gå med til at støtte økonomiske og sociale organisationsmodeller, som bidrager til at opfylde EU's samarbejds mål, og som er i overensstemmelse med de politiske og samfundsmæssige værdier, som EU ønsker at fremme. De mål og værdier, som EU opstiller, vil næppe være uforenelige hverken med AVS-samfundenes ønsker eller mål eller med AVS-landenes egen formulering af udviklingsstrategier. Der kan dog kun skabes enighed om de prioriterede reformer og opnås accept af de nødvendige samfundspolitiske ændringer, hvis der sker en uddybning af dialogen mellem EU og AVS om den økonomiske og sociale politik, og hvis AVS-landene selv bliver bedre i stand til at analysere deres udviklingsbehov og iværksætte en udviklingspolitik.

En mere effektiv dialog vil gøre det muligt at centrere EU's kontrol omkring resultaterne af samarbejdet og de fremskridt, der opnås i de enkelte sektorer, i stedet for at lade det fokusere på de anvendte midler. En sådan strategi kan dog kun gennemføres gradvist, fordi den kræver både tid og ressourcer. Samtidig forekommer den at være det eneste effektive alternativ på længere sigt til de traditionelle bistandsforanstaltninger.

Et samarbejde, der er beregnet på at kunne udvides og udbygges på andre områder: De europæiske partnerlande og AVS-landene bør stille sig som endemål at reducere afhængigheden af bistanden og udvikle andre former for samarbejde. På områder som forskning og teknologi, almen og erhvervsfaglig uddannelse og industrielt og økonomisk samarbejde drejer det sig om at afdække fælles interesser og fremme udvekslingen af erfaringer og viden. EU er i denne henseende en enestående partner, der kan tilbyde en bred vifte af samarbejdsområder og et komplet sæt samarbejdsinstrumenter. Samarbejdet skal dog også videreføres på de traditionelle områder, især det kulturelle, hvor EU i forvejen er meget aktiv.

En sådan åbning må dog ikke skjule den kendsgerning, at de fattigste lande vil have behov for udenlandsk bistand i lang tid endnu, og at størsteparten af de finansielle ressourcer derfor bør bruges på dem.

Mere aktiv deltagelse fra de ikke-statslige aktørers side i samarbejdet: Her tænkes både på den private sektor og på andre repræsentanter for det civile samfund (akademiske kredse, foreninger, ikke-statslige organisationer, der beskæftiger sig med udviklings- og miljøspørgsmål, forbrugersammenslutninger m.fl.). Det skal ikke ske i opposition til de officielle partnere, men ud fra et ønske om at skabe større komplementaritet, og det kan gøres på to måder:

- (i) gennem en effektiv dialog med beslutningstagerne på det sociale, arbejds-markedsmæssige og økonomiske område om de vigtigste samarbejdsopgaver, især på de områder, som berører dem direkte;
- (ii) ved at inddrage de pågældende aktører i den konkrete gennemførelse af visse samarbejdsforanstaltninger, så antallet af mellemlid kan reduceres og programmerne gøres mere målrettede, effektive og relevante.

Disse forskellige aspekter af partnerskabet og behovet for at få det til at fungere bedre i praksis mellem partnere med meget forskelligartede ansvarsområder vil således kræve en gennemgribende nyvurdering af, hvordan bistandsinstrumenterne skal udformes og mobiliseres, og hvilke midler der skal bringes i anvendelse.

D. SAMARBEJDSAFTALERNES GEOGRAFISKE DÆKNING: VALGMULIGHEDER

"AVS-gruppen" er hverken en politisk eller en økonomisk gruppering i egentlig forstand. Den er dannet, primært af historiske grunde, alene med henblik på forbindelserne med EU. I dag er AVS-landenes udviklingsinteresser og -muligheder meget divergerende i flere henseender på grund af store forskelle med hensyn til indkomstniveau og levestandard, økonomisk struktur, handelsmæssig orientering og deres relative attraktivitet for udenlandske investorer.

Spørgsmålet er, om AVS-gruppen fortsat er en relevant partner for EU, eller - med andre ord - om den fælles ramme, der i øjeblikket strukturerer forbindelserne med de 70 AVS-lande, bør bibeholdes, splittes op eller udvides?

Svaret afhænger af fire forhold:

For det første tilkommer det til dels AVS-landene selv at forholde sig til dette spørgsmål. Deres valg må hovedsagelig afhænge af deres ønske om at styrke deres egne dialogstrukturer inden for AVS, definere deres fælles målsætninger og interesser i de multilaterale fora over for deres forskellige partnere og forbedre deres forhandlingsevne som politisk eller økonomisk gruppering på den internationale arena uafhængigt af deres forbindelser med EU.

For det andet kan den kendsgerning, at der er tale om meget forskelligartede forhold inden for AVS-gruppen, og ønsket om at gøre det fremtidige samarbejde bedre egnet til at imødekomme forskelligartede behov under alle omstændigheder gøre det nødvendigt at tage samarbejdsaftalens udformning op til nyvurdering. Med hensyn til de handelsmæssige bestemmelser kan det desuden blive uomgængeligt nødvendigt at ændre ordningen med ikke-gensidige diskriminatoriske præferencer, som i øjeblikket indrømmes samtlige AVS-lande, for at bringe den i overensstemmelse med WTO-reglerne. Man kan forestille sig, at sådanne præferencer fremover kun skal kunne fornyes for de mindst udviklede lande (FN's fortegnelse over mindst udviklede lande), mens der må overvejes andre bestemmelser for de øvrige AVS-lande. Disse spørgsmål behandles mere indgående i kapitel V. En sådan nødvendig differentiering af samarbejdsstrategierne betyder dog ikke nødvendigvis, at man må opgive selve AVS-konceptet. Differentieringen kan eventuelt blot vedrøre visse aspekter af samarbejdet (helt klart det handelsmæssige samarbejde, men eventuelt også karakteren af instrumenterne for det finansielle og faglige samarbejde og bistandens størrelse). Den kan også gennemføres mere radikalt i form af særskilte aftaler. Den differentiering, som allerede nu karakteriserer samarbejdet under den reviderede Lomé IV-konvention, bør dog under alle

omstændigheder gøres mere eksplicit, afhængigt af hvilke instrumenter der er tale om.

For det tredje vil EU's målsætninger og visioner for udvikling og udviklingssamarbejde være afgørende ikke blot for indholdet af én eller flere nye aftaler, men også for deres geografiske konfiguration. Man har erkendt, at det for Europa har været nødvendigt at operere med politiske og økonomiske områder, der går ud over de nationale grænser, men det samme gælder for AVS-landene. Regionalt samarbejde og integration forekommer at være den rette vej frem, ikke kun fordi mange AVS-lande generelt ikke er tilstrækkeligt store i økonomisk henseende, men også fordi en sådan mulighed kan tilskynde de politisk ansvarlige til at lægge mere strategiske planer for udviklingen af deres økonomier. Den kan også fremskynde de samfundsøkonomiske omlægninger, der er nødvendige for at få indført markedsøkonomi og få afskaffet de klikebaserede strukturer, der i mange tilfælde er opbygget rent nationalt.

Endelig er der en fjerde ting, der kunne pege på gradueringsprincippet som en hensigtsmæssig løsning: Selv om samarbejdsforbindelserne må kunne udformes og uddybes mere permanent, bør afhængigheden af udenlandsk bistand til gengæld gradvist reduceres i takt med de fremskridt, der opnås med hensyn til mobilisering af interne ressourcer og øget tillid til et givet land hos udenlandske private investorer.

På baggrund af disse overvejelser kan der foreslås fire løsningsmodeller:

- (1) Status quo, dog med visse tilpasninger: En samlet aftale, men med forskellige vilkår for de enkelte lande
Den første mulighed består i at fastholde princippet om en samlet EU/AVS-aftale, men på forskellige vilkår afhængigt af modtagerlandets udviklingsniveau. Den fælles basis skulle omfatte de mere generelle karakteristika (målsætninger, principper, institutionelle bestemmelser og aftalens varighed) og visse aspekter af samarbejdet (den politiske dialog, sikkerhedsmæssige spørgsmål og vilkårene for adgang til det finansielle og faglige samarbejde). De handelsmæssige bestemmelser skulle derimod være forskellige, og det samme gælder prioriteringen af samarbejdsopgaverne og de nærmere vilkår for forvaltningen af det finansielle og faglige samarbejde.
- (2) En samlet aftale suppleret med bilaterale aftaler
Den samlede aftale skulle omfatte de mere generelle forpligtelser, men suppleres med bilaterale aftaler, der forhandles med de enkelte lande eller eventuelt landegrupper, som f.eks. de afrikanske lande syd for Sahara. Det vil uden tvivl gøre det lettere at tilpasse EU's indsats til de faktiske forhold i de forskellige lande.
- (3) Opdeling af Lomé i regionale aftaler
En tredje mulighed ville være at erstatte Lomé-konventionen med et sæt regionale aftaler. Det ville være helt i overensstemmelse med den generelle model, som EU i de seneste år har anvendt på sine forbindelser med tredjelande, og som er baseret på differentierede strategier for de enkelte regioner og subregioner. Inden for AVS-zonen udgør de afrikanske lande syd for Sahara helt klart en region af særlig betydning for Europa. Desuden er det regionale samarbejde så veludviklet i visse subregioner, at man også kunne overveje subregionale aftaler.

Landene i Vestindien er i fuld gang med at organisere sig på forskellige regionale og

subregionale niveauer. Det kunne blive EU's mål på sigt at integrere samarbejdet med disse lande i den struktur, EU har opbygget for samarbejdet med Latinamerika. EU kunne også tilbyde samtlige lande i det caribiske område et udvidet samarbejde. Sammenslutningen af Caribiske Stater, som først lige er oprettet, men som ender med at blive en meget stor organisation omfattende 37 lande i det caribiske område, kunne være en hensigtsmæssig ramme i så henseende. De store forskelle med hensyn til udviklingsniveau inden for denne region, de særlige problemer og vanskeligheder, der karakteriserer ø-stater, opdelingen i meget små økonomier og de helt specielle problemer i dette område i relation til bl.a. narkotika, miljø, migrationsstrømme og demokratisering (Haiti og Cuba) gør det imidlertid berettiget at vælge en særlig løsningsmodel både for udenrigs- og sikkerhedspolitikken - EU er fysisk og strategisk til stede i regionen⁽²³⁾ - og for udviklingssamarbejdet.

AVS-landene i Vestindien er alle medlemmer af regionale organisationer, som er forholdsvis veludviklede både på det økonomiske, det politiske og det tekniske plan. Et effektivt samarbejde med denne region i verden forudsætter, at samarbejdsrammen udvides til at omfatte andre ø-stater i Vestindien. I en sådan udvidet ramme har EU interesser på to præcise områder: bevaring af miljøet og de store naturressourcer, som regionen råder over, og fremme af samhandelen især med APEC-landene⁽²⁴⁾.

(4) En særlig aftale med de mindst udviklede lande

En sidste mulighed består i en samarbejdsaftale med de mindst udviklede lande, som eventuelt også kunne stå åben for tilbagestående lande uden for AVS-området; i så fald må der overvejes andre former for aftaler med de øvrige udviklingslande. Rent formelt er det faktisk nødvendigt at sondre mellem de mindst udviklede lande og de øvrige udviklingslande i relation til de institutionelle bestemmelser, men også ud fra et ønske om ved fastlæggelsen af den type samarbejde, som kan tilbydes, at tage højde for det enkelte lands udviklingsniveau og behov. Derved kan den praktiske gennemførelse af det finansielle og faglige samarbejde afstemmes bedre efter forholdene i det enkelte land, således som det allerede delvist er tilfældet i dag.

Denne mulighed kan måske forekomme særdeles relevant på det handelsmæssige plan, men med hensyn til den politiske dialog og de øvrige samarbejdsområder (støtte til samfundsøkonomiske tiltag, samarbejde omkring forskning og udvikling, miljø osv.) forekommer den vanskelig at realisere.

E. SAMORDNINGEN MELLEM DE EUROPÆISKE PARTNERE: VALGMULIGHEDER

EU's forbindelser med AVS-landene har helt fra starten afspejlet et ønske om en helhedsstrategi, idet de vigtigste instrumenter for EU-indsatsen - handelspolitikken og udviklingsbistanden - har været indarbejdet i samme aftalemæssige ramme. Desuden blev der

⁽²³⁾ De franske oversøiske departementer og de britiske og nederlandske oversøiske lande og territorier.

⁽²⁴⁾ Organisationen *Asia Pacific Economic Cooperation* har 18 medlemmer: Australien, Brunei, Canada, Chile, Darussalam, Filippinerne, Hong-Kong, Indonesien, Japan, Den Kinesiske Folkerepublik, Malaysia, Mexico, New Zealand, Papua Ny Guinea, Singapore, Sydkorea, Taiwan, Thailand og USA.

i 1990 i samarbejdsaftalen indføjet bestemmelser om overholdelse af menneskerettighederne, styrkelse af retsstaten og god forvaltningspraksis i relation til offentlige anliggender samt princippet om en politisk dialog.

Den integrerede løsningsmodel har den fordel, at den giver mulighed for en mere sammenhængende anvendelse af de forskellige relevante samarbejds- og dialoginstrumenter. Rækkevidden af det europæiske samarbejde er dog blevet begrænset af især tre faktorer, som har at gøre med EU's egne aktiviteter: det faktum, at man ikke på forhånd systematisk har undersøgt, hvilke konsekvenser Fællesskabets eller medlemsstaternes øvrige politikker kan have for AVS-landene, det faktum, at den utilstrækkelige koordinering mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og Fællesskabet har gjort bistanden mindre effektiv og medført vanskeligheder for modtagerlandene, og endelig det faktum, at der mangler en fælles politisk holdning og politisk indsats fra de europæiske lande side over for AVS-landene, hvilket i stigende grad mærkes i den aktuelle internationale kontekst.

Hvordan kan EU gøre sin indsats over for AVS-landene mere sammenhængende - i ordets bredeste betydning?

Det er klart, at den styrkelse af det politiske aspekt af partnerskabet, som er omtalt i afsnit B ovenfor, er et centralt spørgsmål i debatten om sammenhængen i bred forstand. Ud over dette afgørende aspekt kan der peges på to andre spørgsmål: Fællesskabets og medlemslandenes øvrige politikkers sammenhæng med udviklingsmålene og komplementariteten mellem og samordningen af Fællesskabets og medlemslandenes udviklingspolitikker. Disse to spørgsmål havde en fremtrædende plads i Kommissionens meddelelse fra 1992⁽²⁵⁾; de forholdsregler, som EU har truffet siden da, har dog haft alt for begrænsede virkninger, og sammenhængen og koordineringen er stadig ikke tilfredsstillende.

Med hensyn til **sammenhængen** i egentlig forstand, dvs. de eksterne virkninger af andre politikker end politikken for udviklingssamarbejde, kan der under ingen omstændigheder blive tale om en international forpligtelse fra EU's side. Eftersom interne og eksterne hensyn til tider kan være indbyrdes modstridende, og det kan også være tilfældet i forholdet til andre lande, som muligvis kan have konkurrerende interesser, vil sammenhængen altid være et spørgsmål om en politisk vurdering. Traktaten om Den Europæiske Union giver svar på disse spørgsmål med bestemmelsen om princippet om sammenhæng og kontinuitet, især i "Unionens optræden udadtil" (artikel C) og helt eksplicit i forbindelse med udviklingssamarbejdet (artikel 130 V). Spørgsmålet er blevet behandlet ved flere lejligheder både af Kommissionen og af Rådet⁽²⁶⁾, og man har valgt en fremgangsmåde, hvorefter eventuelle problemer behandles sag for sag.

Med hensyn til **koordineringen** mellem de europæiske partnere indbyrdes er der til gengæld forskellige muligheder for at forbedre situationen. Ud over de koordineringsbestræbelser, som er omtalt i kapitel I, afsnit C, og som bør videreføres både på det praktiske plan, i relation til sektorpolitikkerne og i internationale fora, kan EU overveje følgende:

- enten at følge en samlet europæisk strategi over for AVS-landene, som både

⁽²⁵⁾ SEK(92) 915 af 15. maj 1992 "Politikken for udviklingssamarbejde frem til år 2000", og Rådets erklæring fra november 1992 om samme emne.

⁽²⁶⁾ Jf. bl.a. Rådets konklusioner (udviklingsministrene) af 25. november 1994 og 20. december 1995.

forpligter medlemslandene med hensyn til deres nationale udviklingsforanstaltninger og Fællesskabet. Der er ikke tale om, at udviklingssamarbejdet i højere grad skal gøres til et rent "fællesskabsanliggende", men om at tilnærme strategierne til hinanden. Det er lettere at skabe komplementaritet mellem de forskellige nationale og europæiske interventioner, hvilket i øvrigt er et princip, som er fastsat i traktaten, hvis der består en fælles referenceramme;

- eller i den eller de nye samarbejdsaftaler at indføje bestemmelser om informering, tilsyn og koordinering på de vigtigste områder, hvortil medlemslandene og Fællesskabet yder bistand. Der er i realiteten tale om, at EU forpligter sig til at sikre en bedre koordinering.

Formålet med disse to valgmuligheder vil ikke være at ensrette de europæiske landes politik for udviklingssamarbejde, hvis forskellighed med hensyn til erfaringsgrundlag og udformning netop er garanti for alsidighed. Det drejer sig derimod især dels om at gøre de europæiske udviklingsforanstaltninger mere virkningsfulde og effektive og sikre, at man når op over den "kritiske grænse", dels om mere åbenbart at påtage sig det dermed forbundne politiske ansvar.

En tættere europæisk koordinering kan også virke befordrende for de koordineringsbestræbelser, der foregår mellem samtlige bistandsdonorer og i det multilaterale system i forbindelse med den tværinstitutionelle tilnærmelse, der blev besluttet på det seneste G7-topmøde med særlig vægt på Afrika bl.a. på grundlag af det Afrika-initiativ, som FN bebudede i marts 1996.

KAPITEL V ALTERNATIVE MULIGHEDER FOR EN NY EU-SAMARBEJDS-POLITIK OVER FOR AVS-LANDENE

Det faktum, at Lomé-konventionen udløber i år 2000, berører ikke de enkelte elementer i den hidtil førte samarbejdspolitik. Tværtimod skal en stor del af de retningslinjer, der er udviklet i tidens løb, især i de senere år, bekræftes og i visse tilfælde uddybes. Samarbejdspolitikken er i konstant udvikling; nye løsningsmodeller indføres gradvist på mange områder, og relevansen og betydningen af disse tiltag bør anerkendes i fuldt omfang.

Ifølge disse retningslinjer af nyere dato skal det fremtidige samarbejde mellem EU og AVS-landene ud fra de generelle målsætninger, som traktaten har opstillet for fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejde, og på grundlag af erfaringerne med Lomé-konventionen og analysen af AVS-landenes fremtidige muligheder og begrænsninger først og fremmest støtte disse landes egne bestræbelser på at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for bæredygtig udvikling. Disse forudsætninger er både af politisk, økonomisk og social karakter. Den forbedring af AVS-økonomiernes konkurrenceevne, som er så nødvendig for at øge beskæftigelsen og højne den almindelige levestandard, kan stimuleres yderligere dels med en række udenrigspolitiske tiltag - med henblik på at skabe udvikling og spredning i det økonomiske og handelsmæssige samkvem - dels med indenrigspolitiske tiltag - med henblik på at forbedre kapaciteten på udbudssiden. Ud fra denne konstatering vil EU's samarbejdspolitik over for AVS-landene kunne omstruktureres omkring tre hovedakser:

- Den økonomiske og sociale dimension: Nedbringelse af fattigdommen er det centrale mål for mange af de foranstaltninger, som EU har iværksat i forbindelse med det finansielle samarbejde. Mange AVS-lande er fortsat blandt de fattigste i verden, og kampen mod stagnation og marginalisering forudsætter en bred vifte af sektororienterede og mere generelle politikker. Der foreligger forskellige muligheder for at udvide aktionsområdet til fordel for økonomisk vækst, øgede investeringer, styrkelse af den private sektor, social udvikling og nedbringelse af fattigdommen.
- Den institutionelle dimension og støtten til den offentlige sektor: Den måde, hvorpå staten varetager sine opgaver, og spørgsmålene om god forvaltningspraksis og politisk og økonomisk styring har ofte vist sig at være af afgørende betydning for tilvejebringelsen af de nødvendige forudsætninger for udvikling i mange AVS-lande. Ud over disse problemers meget væsentlige politiske dimension, som i sig selv er tilstrækkelig anledning til at styrke den politiske dialog mellem EU og AVS, som det også fremgår af kapitel IV, afsnit B, har de nogle vigtige "tekniske" aspekter, som må tages op i forbindelse med udviklingssamarbejdet. Der er i dag bred enighed om, at det i enhver samarbejdspolitik er nødvendigt at støtte de institutionelle reformer og styrkelsen af modtagerlandenes egen kapacitet. EU er ganske vist allerede aktiv på dette område, men man kan overveje at øge støtten til reformer af den institutionelle og juridiske ramme og til forbedring af kapaciteten i den offentlige forvaltning. Det forekommer i realiteten at være et område, som i høj grad kan fungere som løftestang, eftersom det i mange AVS-lande direkte vedrører forvaltningen af en stor del af bistanden og ofte er afgørende for dens virkninger og effektivitet på længere sigt.
- Handel og investeringer: Lomé-handelsaftalen, som lægger hovedvægten på told- og

kontingentpræferencer, har ikke været tilstrækkelig til, at AVS-landene har kunnet bevare - og langt mindre forbedre - deres position på de internationale markeder for varer, tjenesteydelser og kapital, hvilket står i modsætning til de langt bedre resultater, som gruppen af mindst udviklede lande har opnået. De toldmæssige fordele er således hverken en tilstrækkelig eller en nødvendig forudsætning for at opnå gode eksport- og vækstresultater. De afgørende faktorer på udbudssiden, især en effektiv forvaltning og en sund makroøkonomisk og mikroøkonomisk politik og en klart stabil, sikker og effektiv politik for indenrigshandel og investeringer er langt vigtigere end ensidige toldpræferencer for opnåelsen af gode resultater med hensyn til eksport og økonomisk vækst.

De begrænsede virkninger af "Lomé-præferencerne", den forventede udhuling af præferencemargenerne og nødvendigheden af at indføre bestemmelser, der er forenelige med de nye WTO-regler, betyder, at man må overveje de forskellige alternative muligheder, som EU og AVS-landene har for at etablere nye handelsordninger. Målet er at medvirke til, at AVS-landene i højere grad integreres i det internationale økonomiske og handelsmæssige samkvem, og hjælpe dem til bedre at udnytte de udviklingsmuligheder, der ligger i dette samkvem, og fjerne risikoen for yderligere marginalisering.

For hver af de tre samarbejdsakser, der er nævnt her, kan der i forskelligt omfang henvises til eksisterende fællesskabslovgivning og -procedurer. I det følgende redegøres der kort for disse regler og procedurer på grundlag af de retsakter og rådsdokumenter, der anses for at være de vigtigste på de pågældende områder. Man bør dog også overveje nye alternativer, enten fordi det er nødvendigt af institutionelle årsager - som det er tilfældet med handelsbestemmelserne - eller for at udbygge og styrke EU's indsats og i sidste ende gøre den mere effektiv i forhold til de målsætninger, EU forfølger via sin politik for udviklingssamarbejde.

A. DEN ØKONOMISKE OG SOCIALE DIMENSION

Analyserne i kapitel I og III viser klart, at forudsætningerne for den økonomiske og sociale udvikling ændrer sig radikalt både internationalt og internt i de enkelte AVS-lande. Her stilles der især i stigende grad krav om demokratisering og øget indflydelse til den private sektor og det civile samfund. Størsteparten af AVS-landene stiler mod markedsøkonomi og åbenhed på det handelsmæssige område og arbejder på at skabe gunstige forudsætninger for udviklingen af den private sektor og erkender fuldt ud de udenlandske investeringers positive indvirkning på økonomien. En række lande har i forskelligt omfang og med forskelligt held iværksat økonomiske reformer, der går i denne retning. De private investorer er dog fortsat meget tilbageholdende, og der har kun i et begrænset antal lande og sektorer været tale om udenlandske investeringer af større betydning. Vækstperspektiverne er dog blevet bedre i ganske mange lande, men uden at det har gjort det muligt at nedbringe fattigdommen mærkbart. Konklusionen på denne analyse er, at det er vigtigt at gøre reformpolitikken mere troværdig ved at mindske den risiko og ustabilitet, der præger det økonomiske klima, så man hurtigere kan opnå de forventede positive virkninger. De nødvendige økonomiske og institutionelle reformer bør desuden være ledsaget af en gennemgribende omlægning af de samfundsmæssige funktioner, hvilket nødvendigvis må foregå gradvist og over lang tid.

AVS-landene har brug for at sætte øget fart i deres økonomiske vækst. Men der er også

ganske gode muligheder for i højere grad at udnytte væksten til at nedbringe fattigdommen. Inddragelse af så mange som muligt i den økonomiske aktivitet, bedre adgang til de produktive ressourcer (jord, kapital og långivning, uddannelse, oplysning) og til grundlæggende sociale serviceydelser (uddannelse, sundhed, ernæring, drikkevand) og forbedring af kvindernes og de unges samfundsøkonomiske situation er afgørende og indbyrdes komplementære aspekter af enhver strategi for bekæmpelse af fattigdommen, og de afhænger først og fremmest af landenes egen økonomiske og sociale politik. Det er udviklingssamarbejdets opgave at stimulere den nødvendige politiske udvikling og med den finansielle og faglige bistand støtte landets egne bestræbelser. Der er ingen tiltag med henblik på bekæmpelse af fattigdommen, der vil være effektive i praksis eller have varige virkninger, medmindre der er tale om en engageret og målbevidst indsats fra modtagerlandet selv.

Begrebet "bæredygtig udvikling" med fokus på den sociale og menneskelige udvikling har været genstand for omfattende debat på internationalt plan i de senere år. På de store internationale konferencer i Rio, Kairo, København, Beijing og Rom⁽²⁷⁾ har en lang række lande vedtaget nogle fælles principper og værdier og opstillet en række prioriterede målsætninger. Den generelle strategiske ramme og de økonomi- og socialpolitiske hovedlinjer er således ridset op. Europas idégrundlag er klart nok: EU skal i sine samarbejdsforbindelser med udviklingslandene afspejle den europæiske opfattelse af økonomisk og social udvikling, som igen er udsprunget af meget forskelligartede nationale erfaringer. Det er således EU's opgave fremover at finde de mest effektive metoder til at støtte gennemførelsen af disse strategier og overholdelsen af de vedtagne principper.

Analysen af den samfundsøkonomiske situation i AVS-zonen har også vist, at der er tale om stadigt større forskelle mellem disse lande indbyrdes. EU må derfor overveje et mere differen-
tieret samarbejde, så man i takt med, at et land eller en gruppe lande gør fremskridt med hensyn til stabilisering og reformer, kan erstatte en politik, der er centreret omkring støtte til reformprocessen, med et samarbejde, der kan udvides til at omfatte nye områder, og med mere forskelligartede partnerskaber i lighed med, hvad EU tilbyder i andre udviklingsregioner (et mere avanceret økonomisk samarbejde, videnskabeligt, teknisk samarbejde m.m.).

De forskellige alternative muligheder for støtte til den samfundsøkonomiske udvikling må derfor vurderes ud fra denne synsvinkel: der bør ikke blot foretages en forskellig strategisk prioritering af opgaverne for de forskellige lande, men samarbejdsområderne kan også være forskellige fra land til land.

Disse alternativer kan opdeles i to hovedgrupper, som begge er relateret til målet om at afhjælpe marginaliseringen: AVS-landenes integrering i det internationale økonomiske system og de fattige befolkningers integrering i det økonomiske og sociale liv.

1. Stimulering af den økonomiske vækst gennem øget konkurrenceevne og udvikling af den private sektor

EU's nuværende samarbejdspolitik er for flere AVS-landes vedkommende centreret omkring

(27) Miljøkonferencen, befolkningskonferencen, det sociale topmøde, kvindekongressen og fødevarerkonferencen.

at skabe hurtigere vækst og tiltrække flere private investeringer og tager sigte på en mere omfattende integrering i verdensøkonomien via handel og investeringer. En sådan politik forudsætter finansiel og faglig støtte til strukturtilpasningsreformerne, sektorstøtte til infrastruktur, landbrug, industri, tjenesteydelser og udvikling af de menneskelige ressourcer samt direkte støtte til den private sektor gennem incitamentet til at udvikle virksomhederne, gennem øgede investeringer, gennem udbygning af samhandelen og gennem den finansielle og faglige bistand fra EIB og CIU. En stærk privat sektor er en forudsætning for at kunne forbedre levestandarden og udviklingsmulighederne varigt.

For EU er det et spørgsmål om, hvad man i betragtning af de beskudne vækstresultater i mange lande kan gøre yderligere for at opnå en hurtigere økonomisk vækst, bedre konkurrenceevne for virksomheder i AVS-landene, bedre eksportresultater og flere private investeringer, og hvilke nye politiske tiltag og strategier man kan gennemføre.

Der er flere løsninger på, hvordan man kan gøre den fremtidige bistand mere effektiv:

(a) Mere systematisk og omfattende støtte til udvikling af den private sektor

Den positive reaktion, der var ventet fra den private sektor på de økonomiske reformer, har i nogle lande været både langsom og svag, og det gælder især i de afrikanske lande syd for Sahara. I mange tilfælde er det ikke lykkedes med reformerne at indgyde den nødvendige tillid og opnå de forventede resultater, hvorfor det heller ikke er lykkedes at begrænse investorernes omkostninger og risici til et rimeligt niveau. Erfaringerne fra de seneste år viser, at de lande, der udviser troværdig vilje til at iværksætte hensigtsmæssige politikker og sunde politiske reformer, og som kan tilbyde virksomhederne et åbent og gunstigt klima, også har held med at tiltrække investeringer, oprette nye arbejdspladser og nyskabende virksomheder, øge eksportindtægterne og opnå en varig økonomisk vækst. Opgaven går derfor ud på følgende: (i) at overbevise de offentlige myndigheder og den private sektor om, at reformerne er reelle og varige, og at der vil blive iværksat en stabil og forudsigelig økonomisk politik, (ii) at få gjort noget ved de politikker og institutioner, som fortsat er årsag til høje omkostninger, lav produktivitet og manglende konkurrenceevne, (iii) at styrke de finansielle systemer og institutioner, så den private sektor får mulighed for at investere mere og får bedre adgang til finansielle tjenesteydelser, (iv) at udvikle den økonomiske infrastruktur og (v) at styrke den private sektors kapacitet med hensyn til virksomhedsledelse, uddannelse af de ansatte, produktudvikling og markedsføring og opnåelse af effektivitetsforbedringer.

EU har forskellige alternative muligheder for at udforme sin handlingsplan, så den bidrager til opfyldelsen af disse mål:

- * **Øget tillid:** EU kan lægge større vægt på, at de økonomiske reformer, der støttes, og bistanden til fremme af de produktive sektorer i økonomien udformes med det formål at underbygge AVS-landenes globale udviklingsmål, især målene for den private sektor. Efter høring af befolkningen bør disse argumenter forklares korrekt for de ikke-statslige partnere.

EU kan bevilge ressourcer til at hjælpe partnerregeringerne med at udbygge deres forbindelser med den private sektor, forbedre kommunikationen med sektoren, rådføre sig med den om planlagte politikker og lytte til dens klagepunkter og forslag. Visse

AVS-lande råder allerede i dag over rådgivende instanser, hvori både myndighederne og den private sektor er repræsenteret, og som i høj grad kan medvirke til at skabe øget tillid under forudsætning af, at der er de fornødne ressourcer til stede. I denne sammenhæng er det meget vigtigt at få styrket de faglige organisationer og erhvervsorganisationerne, så de kan udfylde deres rolle tilfredsstillende og levere de serviceydelser, som virksomhederne har brug for.

- * **Det politiske og institutionelle miljø:** EU kan hjælpe partnerregeringerne med at gennemføre deres administrative og institutionelle reformer (bl.a. reformerne af skatteforvaltningen) og styrke retsstaten og retsvæsenet, hvilket har betydning for erhvervslivet. EU kan også hjælpe regeringerne med at afdække ineffektive lovgivningsmæssige og administrative procedurer og praksis og finde årsagerne til forsinkelser, som hæmmer investeringerne og oprettelsen af nye arbejdspladser, og som helt unødvendigt øger omkostningerne og risiciene ved almindelig forretningsdrift.

EU kan yde et mere dynamisk fagligt bidrag til planlægningen og gennemførelsen af privatiseringen af offentlige virksomheder (jf. nedenfor, underafsnit (b)) og sammen med partnerregeringerne forsøge at finde kreative og varige løsninger på de infrastrukturproblemer, som kan hæmme udviklingen i den private sektor.

EU kan støtte indførelsen af politikker, regler og praksis for konkurrence, forbrugerbeskyttelse⁽²⁸⁾ og regulering af monopoler, forskning, information og overførsel af teknologi, som kan supplere de økonomiske reformer og privatiseringen.

- * **Finansielle systemer og institutioner:** EU kan gøre mere for at støtte de lokale kapitalmarkeder og give virksomhederne bedre adgang til finansielle tjenesteydelser. EU kan tilbyde faglig rådgivning og finansiell støtte til omstruktureringen af svage finansielle institutioner og styrkelse af det juridiske og lovgivningsmæssige grundlag for etableringen af nye og sunde finansielle tjenesteydelser til gavn for erhvervslivet, de små virksomheder, landmændene og sparerne. Man skal i særlig grad være opmærksom på spørgsmål som (i) styrkelse af den nationale kapitaldannelse, (ii) støtte til diversifikation af de finansielle institutioner og tjenesteydelser og (iii) forbedring af betalingssystemer og -net.

- * **Ressourcer og kapacitet i den private sektor:** EUF yder direkte støtte til det private erhvervsliv via de nationale indikativprogrammer, gennem erhvervsudvikling og udvikling af handelen og via EIB og CIU. CIU har for nylig revideret sine forskellige instrumenter i lyset af de positive erfaringer med finansieringsforanstaltningen ECIP, som fungerer i ALA-landene, i Middelhavslandene og i Sydafrika.

EU's nationale programmer yder finansiell og faglig støtte til mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder og håndværksvirksomheder i form af kreditlinjer, garantistillelse, rådgivning, erhvervsuddannelse og teknologisk bistand. Disse programmer har demonstreret deres værd og kan formentlig udbygges yderligere (bl.a.

(28)

Kommissionen overvejer i øjeblikket, hvilken rolle forbrugerpolitikken skal spille i en udviklingspolitisk sammenhæng (KOM(95) 519, "De vigtigste emner for forbrugerpolitikken").

med de nødvendige finansielle midler). EIB har også spillet en vigtig rolle med hensyn til långivning og tilvejebringelse af risikovillig kapital. EU støtter også større virksomheder via foranstaltninger i forbindelse med industriinvesteringer og udvikling af handelen.

Kommissionen kan i samarbejde med CIU udvide rækkevidden af sin bistand yderligere ved at finansiere en del af udgifterne til konsulent- og rådgivningsbistand (lokale og eksterne firmaer) til lokale virksomhedsledere og iværksættere, som ønsker at udvide deres virksomhed. Kommissionen kan også afsætte flere midler til at styrke kapaciteten hos lokale handelssammenslutninger og erhvervsorganisationer, så disse kan tilbyde deres medlemmer de nødvendige serviceydelser.

EIB yder også lån og bevilger risikokapital, der subventioneres med EUF-midler, til større projekter i den private sektor inden for infrastruktur, industri, minedrift og agroindustri. En del af disse midler går via lokale finansielle formidlere videre til små og mellemstore private virksomheder.

En mulighed for at øge støtten til virksomheder i den formelle sektor ville være at overføre flere EUF-midler til Kommissionen og EIB, hvilket er helt i overensstemmelse med den rolle, der er tildelt disse to institutioner, og med ønsket om at dække det voksende behov for private transaktioner i AVS-landene. Der kan desuden stilles EUF-midler til rådighed for andre finansieringsinstitutioner på udviklingsområdet i EU (f.eks. EDFI-institutionerne), hvoraf visse er aktivt involveret i udviklingen af nyskabende finansielle tjenesteydelser for den private sektor i AVS-landene. Målet på længere sigt må dog være at stimulere væksten på de lokale og regionale kapitalmarkeder og, for så vidt angår større og mere veletablerede virksomheder i AVS-landene, at finansiere udviklingen af sådanne virksomheder med brug af markedets egne ressourcer og ikke via offentlig långivning. I denne forbindelse er det af afgørende betydning at få udviklet den lokale opsparing og få den kanaliseret ud i produktive investeringer.

CIU har altid været det vigtigste instrument i Lomé-konventionen til varetagelse af tekniske rådgivningsopgaver over for små og mellemstore virksomheder, især med hensyn til forberedelse og evaluering af projekter og tilvejebringelse af finansiering og partnerskaber. Centret har lokalafdelinger på mange AVS-markeder og er godt placeret til at formidle finansiell, teknologisk og ledelsesmæssig knowhow til nye ekspanderende virksomheder.

Kommissionen kan eventuelt i forbindelse med en strategi for levering af ny og mere efterspørgselsorienteret teknologi og konsulentbistand til den private sektor i AVS-landene tilskynde CIU og andre potentielle leverandører af tjenesteydelser fra EU og partnerlandene til at forstærke indsatsen over for erhvervslivet; det kan gøres ved at yde tilskud til dækning af deres omkostninger, og det forekommer at være en hensigtsmæssig løsningsmodel fremover.

* **Fremme af investeringer:** I forbindelse med Lomé-samarbejdet har man længe været klar over, at direkte udenlandske investeringer har stor betydning for AVS-økonomiernes vækst og konkurrenceevne. Kommissionen yder faglig bistand til udarbejdelsen af kodekser på investeringsområdet og love og forskrifter til beskyttelse

af investeringer og bistår også regeringerne med deres investeringsfremmende initiativer. Kommissionen har finansieret sektorinvesteringer og partnerskabsarrangementer for at informere om potentielle udenlandske investorers muligheder og fremme partnerskaber. Disse aktiviteter er et nyttigt supplement til reformerne og forskellige tiltag med henblik på at styrke tilliden, og er med til at skabe et gunstigt klima for udviklingen af den private sektor.

Der er ingen tvivl om, at man fortsat bør arbejde på at etablere et tiltrækkende "udstillingsvindue", der kan vise investeringsmulighederne i de lande, hvor det politiske og institutionelle klima er tilfredsstillende. De forskellige muligheder for foranstaltninger til beskyttelse af investeringerne analyseres mere detaljeret i kapitel V, afsnit C, i det følgende.

For at kunne gennemføre en sådan handlingsplan må EU udvise smidighed, udnytte de hidtidige erfaringer og indtage en pragmatisk holdning med hensyn til prioriteringen af de konkrete opgaver og de behov, som de involverede parter selv gør gældende, og landene må behandles individuelt. EU må være selektiv og meget målrettet i sit valg af programmer. I forbindelse med strategien for udvikling af den private sektor skal EU imidlertid også sikre den nødvendige sammenhæng og koordinering med andre aktører (både lokale og udenlandske), der forfølger de samme målsætninger. I de tilfælde, hvor udviklingen af den private sektor og støtten til forbedring af konkurrenceevnen er markante træk ved samarbejdsstrategien, må EU sammen med de øvrige involverede parter arbejde på at formulere strategier for udviklingen af den private sektor, der kan danne grundlag for mere omfattende programmer og individuelle projekter.

Eventuelle ændringer og tilpasninger i samarbejdsinstrumenterne med henblik på en bredere strategi, som i højere grad tager sigte på at støtte den private sektor, er omhandlet i kapitel VI, afsnit A, i det følgende. En mulighed ville være, at man, hvor det kan lade sig gøre, anvender en del af den programmerbare bistand til det enkelte land til at støtte udviklingen af den private sektor gennem projekter, der skal forbedre det politiske og institutionelle klima og gennem direkte støtte til virksomhederne. Den private sektor kan opfordres til at medvirke ved fastlæggelsen af prioriteringen for anvendelsen af en sådan rammebevilling.

(b) Støtte til programmer for omstrukturering af offentlige virksomheder og privatiseringer

Privatiseringer indgår i mange tilfælde i reformer, der tager sigte på at øge investeringerne, skabe et mere konkurrencepræget klima og udvikle mere fleksible og diversificerede økonomiske strukturer. Privatiseringer er ikke en løsning i sig selv, og man bør kunne basere sig på en individuel vurdering af virksomhederne. Disse programmer er normalt komplicerede og vanskelige at gennemføre og kræver en ganske stor analysemæssig og administrativ kapacitet. Faglig bistand til bl.a. at evaluere de forskellige alternativer (omstrukturering, genetablering af det økonomiske instrument osv.) og opfølgning med sociale planer, hvor det måtte være nødvendigt, kan være med til at gøre det lettere.

EU er godt placeret til at kunne støtte privatiseringsprogrammer, for så vidt som EU kan mobilisere omfattende ekspertise i de forskellige medlemsstater og udnytte de erfaringer, der

er indhøstet i mange forskellige lande. EU kan eventuelt overveje at øge denne form for støtte i de lande, hvor privatiseringer helt åbenbart vil medvirke til at tiltrække nye private investorer og styrke konkurrenceevnen.

(c) Fortsættelse og intensivering af støtten til regional integration

EU har siden den første Lomé-konvention ydet støtte til mange forskellige former for regionalt samarbejde. I finansieringsmæssig henseende har de vigtigste områder været følgende: transport og kommunikation, miljø, kontrol med dyresygdomme samt erhvervsuddannelse. Støtten er gradvist blevet samlet under den overordnede målsætning om styrkelse af den økonomiske integration. Begrundelsen er, at regional økonomisk integration er en absolut nødvendig etape for AVS-landene på vejen mod en effektiv integrering i verdensøkonomien. Samtidig har EU forsøgt at understrege de negative virkninger ved at formulere og gennemføre økonomiske reformprogrammer i en rent national kontekst. I dag er der bred enighed om, at det er nødvendigt at tage hensyn til den "regionale dimension ved strukturtilpasningen".

EU har de seneste år aktivt støttet flere regionale organisationer, bl.a. den nye UEMOA (Vestafrika) og SADC (det sydlige Afrika), som for nyligt er blevet omdannet og udvidet. I samarbejde med tre andre bistandsdonorer (Den Afrikanske Udviklingsbank, IMF og Verdensbanken) støtter EU det grænseoverskridende initiativ i det østlige og sydlige Afrika og i Det Indiske Ocean, hvori 14 lande deltager aktivt.

Der er to væsentlige aspekter ved dette initiativ, der bør fremhæves: den private sektors deltagelse og samordningen af den nationale og den regionale politiske dagsorden.

Via de regionale indikativprogrammer støtter EU initiativer inden for infrastruktur, miljø, sundhed og andet, som er af interesse for mere end et enkelt land, og som er særdeles velegnet til at blive planlagt og gennemført på et regionalt grundlag.

For at opnå en forbedring i forhold til de hidtidige resultater er det nødvendigt at støtte den regionale økonomiske integration på grundlag af en sammenhængende strategi. Ud fra EU's seneste erfaringer bør en sådan strategi bygge på følgende tre grundelementer:

1. Styrkelse af kapaciteten (bl.a. faglig bistand, uddannelse og indenlandsk forskning) inden for regional økonomisk integration både i de regionale institutioner og hos de nationale myndigheder.
2. Støtte til den private sektor for at lette omstruktureringen på det langt større regionale marked og verdensmarkedet, hvilket også forudsætter forbedringer i den finansielle sektor for at lette og garantere betalinger.
3. Støtte til de regeringer, som reelt ønsker at gennemføre en regional integration, for at opveje omstillingens virkninger for statsbudgettet (støtte til betalingsbalancen eller statsbudgettet som supplement til støtten til den nationale økonomiske tilpasningsproces og i fuld overensstemmelse med denne).

De instrumenter, man råder over i dag, er fuldt anvendelige til at støtte en sådan sammenhængende strategi.

EU har endnu en mulighed for at fremme den regionale økonomiske integration, som fortjener

at blive undersøgt nærmere, nemlig udnyttelse af handelspolitikken. EU deltager i øjeblikket i forhandlinger om oprettelse af en frihandelszone med flere (grupper af) udviklingslande. I betragtning af EU's vægt i relation til handelsmæssige spørgsmål vil bestemmelserne om disse frihandelszoner få indvirkning på udviklingslandenes integrering i verdensøkonomien. Det er muligt at udnytte disse ordninger til gavn for en større økonomisk integration mellem udviklingslandene indbyrdes. I henhold til Kommissionens og Rådets konklusioner fra juni 1995 om frihandelszonerne skal disse aftaler respektere de relevante WTO-bestemmelser og tage hensyn til konsekvenserne for EU's fælles politikker og EU's vigtigste handelspartnere.

(d) Intensivering af indsatsen til støtte for udvikling af handelen

Udviklingen af handelen er et specielt led i en mere overordnet politik, der er centreret omkring den private sektors konkurrenceevne og udvikling. Ud over de egentlige handelsmæssige og investeringsmæssige instrumenter, der er omhandlet i kapitel V, afsnit C, er der en bred vifte af samarbejdsforanstaltninger, der kan bidrage til at udvikle handelen. Dette aspekt blev introduceret i Lomé-konventionen ved revisionen i 1995, og EU er gået i gang med at udbygge dette samarbejdsområde omkring en række forskellige støtteprogrammer: integrerede programmer for udvikling af handelen på nationalt eller regionalt plan, flerårige programmer for støtte til handels- og erhvervssammenslutninger, der omfatter økonomiske beslutningstagere både fra AVS- og EU-landene, støtteprogrammer for virksomheder i bestemte sektorer og programmer for støtte til udvikling af infrastrukturer og tjenesteydelser i tilknytning til handelen (transport og kommunikation, finansiell formidling og andet, handelskamre og brancheforeninger m.m.).

De nye udfordringer, der ligger i internationaliseringen og den skærpede konkurrence, vil ændre de grundliggende parametre for den internationale samhandel, og EU bør derfor forstærke og intensivere sin indsats for at støtte AVS-landenes egne bestræbelser på at kunne udnytte de potentielle fordele, som følger af de nye samhandelsmuligheder.

Der bør i denne forbindelse lægges særlig vægt på den private sektor, og støtten bør koncentreres på efterspørgslen fra kunderne og på medindflydelse. Den vigtigste opgave må være at få etableret internationale partnerskabsnet og fremme investeringerne og udviklingen af virksomheder og serviceinstitutioner til støtte for sektoren.

Der bør sættes større fokus på mulighederne for at forbedre nettene mellem den private sektor i Europa og i AVS.

Desuden bør EU i betragtning af den globale informationsteknologiske revolution, der vil præge det kommende årtusind, intensivere sin støtte til AVS-landene med henblik på at give dem adgang til det materiel og programmel, der er knyttet til informationsteknologien, og give dem mulighed for at udnytte det optimalt.

(e) Støtte til udvikling af den videnskabelige og tekniske kompetence som et strategisk element i en bæredygtig udvikling

Den hurtige udvikling af stadig mere komplekse teknologier inden for bl.a. sundhed, ernæring og kommunikation og den voksende teknologiske kløft, der skiller størsteparten af AVS-landene fra den industrialiserede verden, burde give anledning til en særlig indsats fra EU på

dette område. Aspektet er ganske vist omhandlet i Lomé-konventionen, men det har ikke hidtil været udmøntet i en sammenhængende og længerevarende handlingsplan.

EU er på baggrund af sin store erfaring godt placeret til at kunne etablere videnskabelige og teknologiske partnerskaber, der omfatter offentlige forsknings- og udviklingsinstitutioner og private virksomheder i de relevante sektorer fra både Nord og Syd. Sådanne foranstaltninger bør være baseret på en dialog med AVS-landene om de forskningsmæssige udfordringer og problemer, og her tænkes især på en dialog på regional basis, der har til formål at tilskynde de pågældende lande til at udbygge deres lovgivningsmæssige grundlag (intellektuel ejendomsret, fri bevægelighed for varer og personer, investeringskodekser m.m.) og hjælpe dem til at sikre de nødvendige budgetmidler til en politik, der har til formål at udvikle forsknings- og erhvervspartnerskaber.

(f) Hjælp til AVS-landene til at kunne deltage i den igangværende udvikling på informationsområdet

Den udvikling i retning af informationssamfundet, der nu er indledt, vedrører ikke blot de udviklede eller nye økonomier, men også de økonomier og samfund, som er åbne eller ønsker at åbne sig over for omverdenen. Deltagerne i konferencen for nylig i Midrand⁽²⁹⁾ var enige om, at ændringerne bør integreres i en "fælles fremtidsvision" for både de industrialiserede lande og udviklingslandene. Men ifølge formandskabets konklusioner blev det også på konferencen understreget, at de enkelte lande selv har et stort ansvar, og at den private sektor nødvendigvis må spille en vigtig rolle i udviklingen.

Første etape består i at forbedre teletjenesterne, som - tillige med vand og elektricitet - benyttes af alle brancher i erhvervslivet.

Dette område er særligt attraktivt for den private sektor på grund af det store vækstpotentiale (samtlige AVS-lande er underforsynet på dette felt) og den seneste udvikling af ny teknologi, der bedre og mere fleksibelt kan imødekomme behovene i lande som AVS-landene, bl.a. satellittransmission og mobil og fast cellulær telefoni. De europæiske erfaringer med en sådan omstilling er tilstrækkeligt omfattende og alsidige til, at man kan tilbyde skræddersyet støtte til de lande, der måtte ønske det.

Hertil kommer udvikling af nye tjenester, bl.a. Internettet, som allerede er tilgængeligt i mange lande, og som giver reel mulighed for at integrere brugere, forskere, universitetsfolk og erhvervsfolk i de internationale informationsudvekslingsnet.

I en senere fase kan brugen af telematik på områder som f.eks. sundhed, uddannelse og forskningsnet, men også elektronisk køb og salg være med til at løse en række problemer i AVS-landene. Indsatsen på dette felt vil være mere effektiv, hvis de involverede aktører er grundigt forberedte og har været inddraget i fastlæggelsen af indhold og form via forskellige pilotprojekter.

(29) Konferencen om informationssamfundet (ISAD) blev afholdt i maj 1996 på initiativ af præsident Mandela, medlemmerne af G7 og en række udviklingslande og industrialiserede lande.

1. stedet for de hovedsagelig individuelle brugerformer i de udviklede økonomier kan man tænke sig nogle kollektive modeller f.eks. i lighed med forsøgene med teleshopping.

(g) Tilbud om monetært samarbejde

Den store politiske og økonomiske ustabilitet i mange AVS-lande er en væsentlig hindring for øgede investeringer og øget vækst. Et stabilt monetært og finansielt klima er en nødvendig faktor i en økonomisk politik, der tager sigte på at skabe velafbalanceret og varig vækst. Det forudsætter ikke blot, at der findes effektive og uafhængige institutioner og føres en stabil penge- og valutapolitik og en realistisk budgetpolitik, men også at banksystemet i højere grad inddrages i placeringen af opsparede midler.

Europa kan støtte AVS-landenes moderniserings- og tilpasningsbestræbelser på disse områder. Hovedmålene skal være at konsolidere institutionerne og modernisere forvaltningen af penge- og budgetpolitikken, udvikle banksystemet, indføre løbende konvertibilitet og gennemføre en gradvis liberalisering af kapitalbevægelserne, afhængigt af udviklingsniveauet og den makroøkonomiske stabilitet i det enkelte land. Desuden bør EU fortsætte med at støtte det regionale samarbejde omkring den makroøkonomiske politik og pengepolitikken.

Den Monetære Union og indførelsen af euroen vil åbne nye muligheder for AVS-landene, især dem, der har EU som deres vigtigste handelspartner. Disse landes pengepolitik vil blive mere troværdig og effektiv, hvis de vælger at basere deres valutapolitik på en stabil valuta, dog under skyldig hensyntagen til behovet for at bevare erhvervslivets konkurrenceevne. Desuden vil valget af samme eksterne referencevaluta kunne bidrage til mere stabile bilaterale vekselkurser mellem de pågældende lande. Det vil lette deres økonomiske og handelsmæssige samkvem og samtidig gøre det lettere at gennemføre regionale integrationsprojekter.

Disse forskellige elementer kan danne grundlag for en gradvis intensivering af samarbejdet mellem EU og AVS-landene på det makroøkonomiske og monetære område.

(h) Støtte fra EU til at lette gældsbyrden over for udlandet

I betragtning af at udlandsgælden er et meget stort problem for ganske mange AVS-lande, kan EU vanskeligt forholde sig passiv til de internationale initiativer på dette felt. EU's finansielle bistand, som næsten udelukkende ydes i form af gavebistand, medvirker ikke til at øge gælden. EU kan imidlertid intervenere i sin egenskab af kreditor, men også som bistandsdonor via støtteordninger og -instrumenter, der tager sigte på at afhjælpe gældsproblemerne for de AVS-lande, der er i færd med at gennemføre strukturtilpasnings- og reformprogrammer.

2. Støtte til beskæftigelsen og til sociale og arbejdsmarkedsmæssige politiske tiltag i forbindelse med bekæmpelse af fattigdommen

Der er mange gode grunde til, at EU ønsker at centrere samarbejdet med AVS-landene omkring bekæmpelse af fattigdommen: der er ikke blot tale om at give højeste prioritet til en problemstilling, som i ganske mange AVS-lande antager særdeles foruroligende dimensioner, og som har en negativ dominovirkning, som også kan mærkes i Europa i form af

migrationspres og andre problemer af sikkerhedsmæssig karakter, men det drejer sig også om i forholdet til omverdenen at konkretisere ét af de grundlæggende principper for EU - sociale fremskridt - som er klart markeret i traktaten og i protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken⁽³⁰⁾ og indgår under forskellige former (beskæftigelse, almen og erhvervsfaglig uddannelse, ligestilling mellem mænd og kvinder m.m.) i EU-politikkerne.

Kampen mod fattigdommen er i forvejen højt prioriteret i den eksisterende samarbejdspolitik og er i de senere år blevet yderligere udbygget med nogle nye retningslinjer:

- I forbindelse med støtten til strukturtilpasninger i AVS-landene og anvendelsen af counterpart-midler er udgifter i den sociale sektor prioriteret meget højt.
- I 1993 blev der vedtaget en resolution om bekæmpelse af fattigdommen, hvori er fastsat nogle principper for, hvordan denne målsætning kan indarbejdes mere hensigtsmæssigt i EU's politik for udviklingssamarbejde. Der lægges især vægt på behovet for at integrere målsætningen om nedbringelse af fattigdommen i alle de interne politikker, der føres i udviklingslandene, og i alle samarbejdsforanstaltninger, samtidig med at der også skal være mulighed for at gennemføre projekter, der tager direkte sigte på de fattigste befolkningsgrupper.
- Den øgede vægt på kvindernes rolle er et afgørende aspekt i enhver strategi for bekæmpelse af fattigdommen. Den resolution, der blev vedtaget i november 1995 om dette emne, og som omhandler problemstillingen om kvindernes deltagelse i udviklingsprocessen i en noget bredere forstand, supplerer i vidt omfang resolutionen fra 1993 om fattigdom.
- EU's interventioner i den sociale sektor bidrager i høj grad til opfyldelsen af denne målsætning, især efter vedtagelsen af de nye resolutioner om sundhed og almen og erhvervsfaglig uddannelse, som opprioriterer de fattigste befolkningsgruppers adgang til basissundhedsydelser og grundundervisning.
- De seneste ændringer, der er vedtaget i relation til fødevarerhjælpen, og især den øgede vægt på støtte til strategier for fødevarerikkerhed og problemet omkring adgang til fødevarerprodukter (bl.a. via opretholdelse af lokale fødevarerproduktioner og forbrugsformer) er et andet vigtigt led i kampen mod fattigdommen.
- Det er i øvrigt på disse områder (sundhed, uddannelse, fødevarerikkerhed og kvindernes deltagelse i udviklingsprocessen), man i særlig grad satser på at forbedre samordningen mellem medlemslandene og Fællesskabet både på det praktiske plan og omkring formuleringen af politiske retningslinjer.
- Beskyttelse af miljøet er et andet vigtigt område i tilknytning til fattigdomsproblematikken, og det gælder både i landdistrikterne (problemer med ødelæggelse af jorden og bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne) og i bymiljøerne, hvor kloakerings-, affalds- og infrastrukturproblemer bliver stadigt mere akutte på grund af den ekstremt

(30)

Protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken drejer sig om, hvordan fællesskabspagten fra 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder kan iværksættes med udgangspunkt i den eksisterende fællesskabslovgivning og -politik.

hurtige urbanisering i AVS-landene. Også på miljøkonferencen i Rio erkendte man den tætte sammenhæng mellem fattigdom og miljø. Miljøhensyn præger i stigende grad EU's samarbejdspolitik dels i form af kravet om systematiske konsekvensanalyser, dels i form af specifikke programmer.

- Endelig er der en række andre samarbejdsforanstaltninger, der kan medvirke til at nedbringe fattigdommen: det drejer sig om interventioner i sektoren for udvikling i landdistrikter, erhvervsuddannelse, mikroprojekter og iværksætterstøtte og hjælp til udvikling af det private initiativ, som ofte er med til at skabe nye arbejdspladser, men også samfinansieringer via ikke-statslige organisationer og støtte til befolkningspolitik og forbrugerpolitik⁽³¹⁾.

Disse målsætninger bør helt klart fastholdes og styrkes yderligere. Men EU og AVS-partnerne bør finde frem til, hvordan og i hvilket omfang udviklingssamarbejdet kan udnyttes mere effektivt til at nedbringe fattigdommen.

Det er helt sikkert nødvendigt at fastholde en bred strategi, som omfatter mange forskellige former for interventioner, idet man må tage hensyn til de meget forskelligartede fattigdomssituationer i AVS-landene. EU kan dog foreslå sine partnere en mere målrettet strategi på to felter:

(a) Adgang til de produktive ressourcer, beskæftigelse og udvikling af de menneskelige ressourcer

Den hastighed, hvormed det lykkes at oprette nye arbejdspladser, afhænger af en række parametre, som kan påvirkes direkte eller indirekte af en bred vifte af foranstaltninger eller generelle og sektororienterede politikker. EU kan støtte sådanne politikker i tre henseender:

- støtte til forbedring af de pågældende landes analysekapacitet og til formuleringen af en politik, der kan bidrage til at skabe flere produktive arbejdspladser;
- støtte til reformer, der skal skabe bedre adgang til de produktive ressourcer, og her tænkes især på almen og erhvervsfaglig uddannelse, adgang til långivning og adgang til fast ejendom og jord. Denne form for støtte vil i høj grad kunne virke som løftestang, fordi den hurtigt kan føre til en forbedring af levevilkårene gennem bedre adgang til indkomstskabende aktiviteter;
- støtte til en arbejdsmarkedspolitik, der har til formål at gøre arbejdskraften dygtigere, mere mobil og bedre motiveret.

(b) Støtte til social- og arbejdsmarkedspolitik

EU er i forvejen kraftigt involveret i samarbejdsforanstaltninger i den sociale sektor og forsøger at gøre sin bistand mere effektiv gennem en mere helhedsorienteret sektorstrategi, så

⁽³¹⁾ Udviklingslandene berøres i særlig grad af problemerne omkring overtagelse af usunde eller farlige produkter og produktionsmetoder, produktsikkerhed, brug af lægemidler m.m.

man gradvis går væk fra den projektbaserede bistandsmodel. Denne tendens kan gøres mere markant på grundlag af følgende:

- en mere omfattende og løbende dialog om social- og arbejdsmarkedspolitikken med henblik på at opstille en overordnet strategi, foretage en prioritering og undersøge de til tider komplementære, men ofte også indbyrdes modstridende sammenhænge mellem økonomiske målsætninger og sociale og arbejdsmarkedsmæssige målsætninger;
- en finansiell bistand med særlig vægt på finansiering af de løbende udgifter i disse sektorer og i tæt sammenhæng med den makroøkonomiske dialog og strukturtilpasningsprocessen.

De drøftelser, som er indledt i det internationale samfund omkring 20/20-begrebet⁽³²⁾, har vist det hensigtsmæssige i konkrete gensidige forpligtelser mellem modtagerlande og bistandsdonorer til fordel for den sociale udvikling. EU erkender, at dette princip om gensidige forpligtelser er yderst relevant, men foretrækker dog på baggrund af karakteren af de særlige EU-politikker en mere global og detaljeret strategi.

I forbindelse med det fremtidige EU/AVS-partnerskab og under forudsætning af den større selektivitet i bistanden, der kan forventes som følge af evalueringen af god forvaltningspraksis, vil AVS-landenes egen indsats på det sociale område og med hensyn til at give bedre adgang til de produktive ressourcer og øge beskæftigelsen kunne indgå som led i kriterierne.

3. Integrering af miljøhensyn i udviklingsprocessen

En af de vigtigste konklusioner af såvel teoretiske som praktiske erfaringer med bæredygtig udvikling er, at der ikke kan gøres en effektiv indsats for miljøet, medmindre der også foretages ændringer i den sociale og økonomiske politik. Tværtimod må miljøhensynene indarbejdes i formuleringen, gennemførelsen og evalueringen af alle politikker, programmer og projekter.

EU har vedtaget en lang række politiske erklæringer om forvaltningen af miljøet, men man mangler fortsat en klar strategi og den fornødne vilje til at føre dem ud i praksis. Ser man på resultaterne af miljøkonferencen i Rio, opereres der med fire prioriterede mål for udviklingssamarbejdet:

- * at imødekomme basale behov og bekæmpe fattigdommen. Der er ganske vist tale om en kompliceret årsagssammenhæng mellem fattigdom og forringelse af miljøet, men både fattigdom og forurening kan betragtes som resultatet af økonomiske og sociale kræfter, der forsøger at vælte de menneskelige og miljømæssige omkostninger over

⁽³²⁾ Begrebet "20/20" blev lanceret af UNDP i organisationens rapport fra 1994 om udviklingen af de menneskelige ressourcer; det er også omtalt i det handlingsprogram, der blev vedtaget på det sociale topmøde i København i marts 1995. Det er baseret på gensidige forpligtelser mellem modtagerlande og bistandsdonorer til at overholde princippet om, at mindst 20% af landets egne budgetmidler og mindst 20% af den udenlandske bistand skal anvendes på de sociale basissektorer.

på de nulevende og fremtidige generationer;

- * at udnytte markedskræfterne på en måde, som giver et realistisk billede af omkostningerne og fordelene for miljøet. "Agenda 21" er baseret på erkendelsen af, at markederne gradvist bør indregne de sociale og miljømæssige omkostninger, så priserne kommer til at svare til "den økologiske virkelighed";
- * at indarbejde miljømålsætningerne i formuleringen af en global politik og i forvaltningssystemerne, så miljøbeskyttelsen bliver en integreret del af udviklingsprocessen og ikke et isoleret mål. Det forudsætter en styrkelse af kapaciteten på miljøområdet og aktiv medvirken af alle berørte parter;
- * at gøre investeringsporteføljerne påvirkelige af miljøhensyn ved at vurdere miljøkonsekvenserne under hele projektets varighed og sikre finansiering af højt prioriterede investeringer på området for miljøbeskyttelse og forureningsbekæmpelse.

Der er visse spørgsmål, som fortjener særlig opmærksomhed:

- For mange AVS-lande bliver kvantiteten og kvaliteten af vandressourcerne et kritisk problem både i byområder og landdistrikter. Sammenhængen mellem vand, befolkningspres og forringelse af jorden får stadigt større betydning.
- Rydningen af skove bliver et stort problem i mange lande og får konsekvenser både på lokalt og globalt plan, fordi det påvirker den biologiske mangfoldighed.
- De AVS-lande, som er ø-stater, er i særlig grad udsat for potentielle trusler i tilknytning til klimaændringer, især hyppigere forekomst af voldsomme uvejr. I de afrikanske lande syd for Sahara vil tørkeproblemerne eventuelt blive forværret.
- Der er behov for støtte til at udvikle AVS-landenes egen kapacitet med hensyn til at formulere og gennemføre en miljøpolitik, bl.a. i forbindelse med opfyldelsen af de internationale konventioner, som allerede er ratificeret, men også opfyldelsen af fremtidige konventioner.

B. DEN INSTITUTIONELLE DIMENSION

Analysen i kapitel III af den samfundsøkonomiske og politiske udvikling i AVS-landene viser, at mange AVS-lande lider under et ineffektivt statsapparat og akutte forvaltningsproblemer. Disse problemer hæmmer udviklingen i mange lande, forsinker gennemførelsen af strukturalpasningsprogrammerne eller gør det umuligt at gennemføre dem i fuldt omfang, og de er med til at forværre den ustabilitet og "tillidskrise", som præger investeringerne og sætter spørgsmålstejn ved udviklingsbistandens legitimitet. Analysen viste også, at det er nødvendigt at genopbygge eller styrke retsstaten for at skabe de nødvendige minimumsbetingelser for udvikling og for mindske uligheder og fattigdom. Disse faktors afgørende betydning har siden 1995 været formuleret eksplicit i den reviderede Lomé IV-konvention.

EU har dog ikke hidtil haft nogen klar og bevidst politik for gennemførelsen af reformer af administrative systemer og retsvæsen, forbedring af kapaciteten i relation til analyser og

formulering af udviklingspolitik og styrkelse af de institutioner, der udgår fra det civile samfund, og som eventuelt kan fungere som "modspillere". EU-støtten til institutionelle strukturer og offentlig forvaltning har hovedsagelig bestået i støtte til afholdelse af demokratiske valg, faglig bistand i tilknytning til samarbejdsprojekter og -programmer og finansiel bistand, som var øremærket til at afhjælpe eller kompensere for virkningerne af bestemte reformer. I de senere år har man dog fokuseret mere på hele den institutionelle struktur og ikke blot på det kontor eller den institution, der stod for gennemførelsen af et givet projekt. Strukturtilpasningsstøtten og støtten til sektorpolitikker har været med til at befordre denne udvikling, som har givet EU mulighed for at arbejde mere aktivt på at forbedre det såkaldte "policy environment" både i de enkelte sektorer og mere generelt. Tendensen vil blive endnu mere udtalt fremover, bl.a. som følge af konklusionerne af evalueringsundersøgelserne, som viser, at det er nødvendigt at tage langt mere systematisk hensyn til de institutionelle aspekter, hvis udviklingssamarbejdet skal gøres mere effektivt.

Spørgsmålet er, om det er tilstrækkeligt med disse tilpasninger, som under alle omstændigheder kunne indarbejdes i den eksisterende politiske ramme. Udviklingen af statsmagts rolle i den nye internationale økonomiske og politiske kontekst i retning af en struktur, som har til opgave at tilvejebringe en række nødvendige forudsætninger og rammer for, at der kan opnås en bæredygtig og retfærdig udvikling, er en glimrende anledning til at tage dette aspekt af forbindelserne mellem EU og AVS op til fornyet vurdering: **Bør EU yde en mere strategisk støtte til den nødvendige politiske og sociale omstillingsproces?**

Udviklingen af institutionerne i et givet land er i bund og grund en politisk proces; en reform vil ikke lykkes, medmindre den kan accepteres og absorberes lokalt, og den vil altid indebære nogle problemer, der skal overvindes, fordi den påvirker magtstrukturerne og uundgåeligt vil møde modstand. Den institutionelle udvikling har således to indbyrdes komplementære aspekter: et politisk aspekt og et mere "teknisk" aspekt.

Spørgsmålet er, om EU under disse omstændigheder ikke bør involvere sig mere aktivt i den institutionelle udvikling og i den dialog, der foregår med andre bistandsdonorer om disse spørgsmål. Hvordan kan dette lade sig gøre i praksis?

1. Der er vægtige grunde til, at EU bør intensivere sin indsats på dette område og opprioritere det, så det bliver et strategisk led i forbindelserne med AVS-landene:

- AVS-landene er i dag nødsaget til at omdefinere deres opfattelse af statens funktioner og sætte statsmagten i stand til at udøve disse funktioner bedre, idet endemålet skal være at tjene almenvellets interesser. Den politiske dimension, som ligger til grund for EU's indsats på dette område, er helt "renset" for nationale interesser. EU kan ikke slå til lyd for én enkelt model: medlemslandene har selv udviklet meget forskelligartede samfundsmæssige og politiske organisationssystemer.
- EU tillægger respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og anvendelsen af demokratiske principper afgørende betydning. De vanskeligheder, man støder på i forbindelse med den eksisterende politik til støtte for demokratiseringsprocessen, og som er omhandlet i kapitel III, bør tilskynde til at følge en mindre formalistisk og mere konstruktiv fremgangsmåde.

- EU-bistandens effektivitet og virkning afhænger i vidt omfang af disse institutionelle aspekter. Størsteparten af EU's bistandsforanstaltninger på det økonomiske og det sociale område vil få langt større virkning med en mere beslutsom indsats til fordel for den institutionelle udvikling. Evalueringsundersøgelserne viser således, at effektiviteten og virkningerne af EU's bistandsprogrammer i mange tilfælde påvirkes negativt, hvis der ikke i tilstrækkelig grad tages hensyn til begrænsninger og problemer i relation til den institutionelle ramme. Desuden gælder det, at hvor EU yder støtte til økonomiske reformer, har EU af effektivitetshensyn også interesse i at intervenere på de dertil knyttede institutionelle områder. Det forhold, at der findes en på forhånd fastlagt juridisk ramme, som fungerer effektivt, gennemsigtige beslutningsprocesser og en åben administrativ og budgetmæssig forvaltning samt offentlige tjenester af tilfredsstillende kvalitet, er nødvendige forudsætninger for, at strukturtilpasningspolitikkerne i AVS-landene kan lykkes.

De partnerskabsforbindelser, som EU ønsker at etablere med AVS-landene, er et glimrende grundlag for også at tage fat på spørgsmålene om den institutionelle udvikling, fordi det giver de pågældende lande mulighed for selv at påtage sig det egentlige ansvar for reformerne, og fordi EU kan yde både faglig, finansiell og politisk støtte med udgangspunkt i gensidige forpligtelser på lidt længere sigt.

Desuden har EU udviklet en særlig knowhow på grundlag af sine egne erfaringer med reformer i forbindelse med opbygningen af Unionen.

2. Med hensyn til indholdet og de nærmere vilkår for en EU-indsats med henblik på at styrke institutionerne og kapaciteten i AVS-landene kan man overveje tre indbyrdes komplementære muligheder:

- EU kan atter overveje mulighederne for at mobilisere lokal og europæisk ekspertise og overføre knowhow mellem Europa og AVS. Med etableringen af et net, der skal varetage specialiserede analyseopgaver og faglige bistandsopgaver, kan der løbende ydes støtte over tilstrækkeligt lange perioder og indsamles konkrete erfaringer og knowhow.
- EU kan udvikle specifik kompetence i bestemte sektorer på grundlag af den merværdi, EU kan bibringe i forhold til andre multilaterale og bilaterale bistandsdonorer. Der kan peges på flere sektorer i tilknytning til EU's vigtigste interventionsområder:
 - (a) en øget indsats for overholdelsen af menneskerettighederne,
 - (b) støtte til regionale organisationer,
 - (c) omstrukturering af de offentlige tjenester i samordning med de direkte berørte aktører, forbedring af kapaciteten med hensyn til analyse og formulering af en økonomisk og social politik og forberedelsen af reformer samt støtte til decentralisering af den offentlige forvaltning,
 - (d) budgetforvaltning i forbindelse med strukturtilpasningsstøtten,

- (e) udvikling af den nødvendige kapacitet til at få en markedsøkonomi til at fungere, og her tænkes på selskabsret, lovgivning omkring forbrugerbeskyttelse og forbrugersammenslutninger, beskyttelse af investorer, miljøbeskyttelse, konkurrenceregler m.m.,
 - (f) et decentraliseret samarbejde, ikke som et alternativ til støtten til den offentlige sektor, men som et supplerende interventionsområde for at opnå et bedre samspil mellem den offentlige og den private sektor og bringe EU's indsats tættere på aktørerne i det civile samfund,
 - (g) styrkelse af de parlamentariske institutioner for at opnå større åbenhed på det politiske område og bidrage til god forvaltningspraksis i relation til offentlige anliggender.
- endelig kan EU vælge en ny støttepraksis for at mindske bistandens negative indvirkning på udviklingen af den lokale kapacitet.

Lomé-konventionen slår i forvejen fast, at det er vigtigt i stigende grad at udnytte den lokale ekspertise. Men der bør også overvejes andre og mere gennemgribende ændringer. I visse tilfælde kan man - i hvert fald i en overgangsperiode - næppe undgå, at bistanden i et vist omfang erstatter den lokale indsats, men et klart politisk signal om, at man senere vil skifte strategi og mindske bistandens negative indvirkning på udviklingen af den lokale institutionelle og administrative kapacitet, kan give anledning til en række varige ændringer (forenkling af procedurer, indskrænkning af udbuddet af bistandsinstrumenter, afskaffelse af den projektbaserede fremgangsmåde m.m.). Der er tale om en strategisk omlægning, idet udviklingen af den lokale kapacitet skal gøres til et af de vigtigste kriterier, når den praktiske udformning af bistandssamarbejdet skal fastlægges. I kapitel VI redegøres der nærmere for de forskellige muligheder i så henseende.

C. HANDEL OG INVESTERINGER

En adækvat integrering af AVS-gruppen i verdensøkonomien og især dens indplacering i det net af udenrigsøkonomiske forbindelser, som EU er ved at udvikle, og som vil være et af de vigtigste aspekter ved gruppens integrering i verdensøkonomien, bliver den store udfordring for de nye forbindelser mellem EU og AVS efter år 2000. Kan der ikke etableres en hensigtsmæssig ramme, risikerer man en opløsning af AVS-gruppen, svækkelse af de eksisterende bånd mellem visse AVS-lande og -regioner og EU og en fortsat marginalisering af de fattigste AVS-lande.

Handelsaftaler

Der foreligger mange løsningsmodeller for de fremtidige handelsforbindelser mellem EU og AVS efter år 2000. I princippet skulle de give AVS-landene mulighed for at følge de integrationsstrategier, de selv foretrækker, men modellerne bør også vurderes ud fra de forskellige aspekter af **partnerskabsprincippet**, som udgør selve grundlaget for handelsforbindelserne mellem EU og AVS:

- i) en enkelt handelsaftale eller mange forskellige handelsaftaler
- ii) differentieret eller generel
- iii) gensidig eller ikke-gensidig
- iv) aftalebaseret (større sikkerhed på længere sigt, bilateral eller multilateral) eller unilateral (udelukkende afhængig af EU's politik).

Eftersom partnerskabsprincippet har stor politisk værdi både for AVS-landene og for EU's medlemslande, bør de forskellige muligheder, der kan overvejes, vurderes ud fra deres konsekvenser for dette princip: Vil de underminere det eller tværtimod styrke det? Vil de forårsage en indskrænkning eller en udvidelse? Sådanne væsentlige politiske hensyn bør indgå i overvejelserne af de forskellige valgmuligheder; der må også tages hensyn til tekniske problemer, især i forbindelse med forhandlingerne af frihandelszoner (se det indrammede felt nr. 5 vedrørende en analyse af de handelsmæssige muligheder).

Der kan foreslås AVS-landene følgende muligheder til overvejelse:

- (i) "Status quo". Den nuværende ikke-gensidige ordning, som er differentieret (for så vidt angår de øvrige mindst udviklede lande), aftalebaseret og fælles for alle, og som udelukkende tager sigte på vilkårene for markedsadgang, bibeholdes. Man kan eventuelt forestille sig en "forbedret status quo"-variant med bedre markedsadgang, mere lempelige regler og procedurer, aftaler om områderne i tilknytning til handelen (standarder, miljø, konkurrencepolitik, intellektuel ejendomsret m.m.) og en aftale om tjenesteydelser. En anden variant består i udelukkende at begrænse denne mulighed til de mindst udviklede AVS-lande, mens gruppen af mere udviklede AVS-lande får tilbudt en af de følgende muligheder, afhængigt af deres egne ønsker eller kapacitet. Endelig kan der indføres et element af gensidighed i denne mulighed med et krav om, at samtlige AVS-lande skal forelægge GATT en konsolideret toldtarif.
- (ii) "Integrering i GSP". Denne mulighed består i at fjerne handelsafsnittet fra Lomé-konventionen, som dermed reduceres til en ren bistandsordning. De mindst udviklede AVS-lande bliver slået sammen med de mindst udviklede lande uden for AVS, mens de mere udviklede AVS-lande gradvist skal indgå i det almindelige system. For at undgå, at de mindst udviklede AVS-lande mister for mange præferencer, kan de generelle præferencer, der indrømmes de mindst udviklede lande, hæves op til niveauet for de horisontale præferencer i Lomé-konventionen. Eftersom disse indrømmelser er baseret på en ensidig EU-politik, skal de ikke forhandles med AVS-landene, og der kan ikke forlanges noget til gengæld. Eller også kan præferenceaftalen mellem EU og de mindst udviklede lande integreres (og i sidste ende konsolideres i GATT) i en præferenceordning til fordel for de mindst udviklede lande.
- (iii) "Ensartet gensidighed". Man kan forlange, at samtlige AVS-lande efter en fælles overgangsperiode udvider gensidigheden (i overensstemmelse med WTO-reglerne) til at omfatte eksporten fra EU. En variant kan bestå i at fastsætte forskellige overgangsperioder for henholdsvis de mindst udviklede AVS-lande og de mere udviklede AVS-lande. En forbedret variant kunne være at lade denne mulighed omfatte aftaler om områderne i tilknytning til handelen samt en aftale om tjenesteydelser. Denne løsningsmodel forudsætter også, at AVS-landene integreres fuldt og helt i WTO-systemet.

Indrammet felt nr. 5 Analyse af de handelsmæssige alternativer

En opretholdelse af "status quo", som har den fordel at være kendt i forvejen, vil bevare det nuværende handelssamarbejdes enestående og aftalemæssige karakter og dermed give sikkerhed på lang sigt (indtil et vist punkt, jf. nedenfor). Eftersom denne løsning også bibeholder differentieringen (i forhold til de andre mindst udviklede lande), vil den også fortsat være udtryk for, at handelsforbindelserne med AVS-landene stadig står øverst blandt EU's handelsprivilegier. Denne model har også den særlige fordel, at den med hensyn til en række basislandbrugsprodukter, som er følsomme på EU's marked, og som er af meget stor - måske afgørende - betydning for flere AVS-lande, giver EU mulighed for at stille forslag om adgangsbetingelser, blot der fastsættes nøjagtige begrænsninger. Sådanne begrænsninger vil gøre det let for AVS-landene at planlægge og giver EU's landbrugsmarked mulighed for at absorbere de pågældende mængder. Denne løsningsmodel kan også give lidt respit med hensyn til den videre udvikling af den fælles landbrugspolitik i forbindelse med næste etape i WTO-forhandlingerne og udvidelsen af EU.

De negative aspekter ved denne model er følgende:

- Eftersom der er tale om differentiering, vil den altid forudsætte, at der opnås dispensation fra WTO-reglerne, som skal tages op til fornyet vurdering hvert år. Det indebærer naturligvis en alvorlig svækkelse af den sikkerhed ved præferencerne, som er et af de vigtigste aktiver ved Lomé-handelspakken.
- På grund af den mere begrænsede sikkerhed ved præferencerne giver denne løsning heller ikke mulighed for at tiltrække direkte udenlandske investeringer i større omfang eller for at kompensere for virkningerne for de europæiske investeringer af den omlægning af samhandelen, der kan blive resultatet af EU's andre regionale handelsaftaler.
- Denne løsning vil ikke skabe den nødvendige sikkerhed og troværdighed i relation til AVS-landenes handelsordninger (import og eksport) og lovgivning, så investeringsrisikoen kan reduceres, og AVS-landene dermed kan blive mere tiltrækkende for investorerne.
- Den vil ikke sætte ekstra skub i den igangværende regionale integrationsproces mellem AVS-landene.
- Den vil forhindre alle AVS-lande eller grupper af AVS-lande i at tiltræde regionale handelsaftaler, hvori deltager andre udviklede økonomier, fordi det vil være politisk og økonomisk uacceptabelt for EU at blive udsat for forskelsbehandling på AVS-markederne i forhold til andre udviklede økonomier.

Under alle omstændigheder bør denne løsningsmodel undersøges på grundlag af, hvordan den kan bidrage til at sikre AVS-landene øget deltagelse i verdenshandelen. Desuden må den suppleres med et krav om, at AVS-landene forelægger en konsolideret toldtarif for GATT, som måske kan blive nyttig, når der skal søges om dispensation fra artikel XXV.5.

Den største fordel ved den anden løsningsmodel, som består i integrering i GSP er - ud fra et EU-synspunkt, at den indebærer en harmonisering af EU's ikke-gensidige præferencehandelspolitik, og at den er i fuld overensstemmelse med WTO-reglerne. Den vil skabe lige vilkår med hensyn til adgang til EU's marked for alle de mindst udviklede lande, som ikke er med i en regional handelsaftale med EU. Den vil også give visse AVS-lande eller grupper af AVS-lande mulighed for at gå ind i en regional udviklingsproces sammen med andre udviklede økonomier (landene i Vestindien inden for NAFTA eller FTAA, AVS-landene i Stillehavet inden for APEC). Med hensyn til ulemper indebærer denne løsningsmodel følgende risici:

- Den medfører en definitiv opsplitning af Lomé-systemet i flere henseender. Den behandler de forskellige typer AVS-lande forskelligt afhængigt af deres udviklingsniveau. Der vil ikke længere være sammenhæng mellem bistanden og handelspolitikken, som det er tilfældet i den nuværende Lomé-konvention.
- Den indebærer en kraftig indskrænkning af den præferencemargen, som i hvert fald de mindst udviklede AVS-lande har i dag i henhold til Lomé-aftalerne, eftersom præferencerne for landbrugsprodukter vil blive bragt på linje med GSP-niveauerne, og der kan ikke længere indrømmes fordele med hensyn til faste mængder for de produkter, som er omfattet af protokollerne om basisprodukter. Videreførelse af protokollen om sukker kan i forbindelse med denne løsningsmodel indebære visse ikke uvæsentlige problemer af juridisk karakter.
- Den vil give mindre sikkerhed med hensyn til vilkårene for markedsadgang, men den reducerede præferencesats, som altid vil kunne ændres ved en politisk beslutning fra EU's side eller blive omfattet af den gradvise integrationsmekanisme i GSP, vil ikke kunne diskuteres i WTO. De mest udviklede AVS-lande vil derfor få vanskeligere ved at tiltrække direkte udenlandske investeringer med denne løsningsmodel. Samtidig giver modellen med multilaterale GATT-konsoliderede GSP for de mindst udviklede lande (både AVS-lande og ikke-AVS-lande) en større grad af sikkerhed.
- Denne model vil ikke kunne tiltrække flere direkte udenlandske investeringer og vil heller ikke kunne kompensere for virkningerne af en omlægning af samhandelen og investeringerne som følge af regionale aftaler, der indgås med EU, og som omfatter andre mindst udviklede lande.
- Den vil være neutral med hensyn til videreførelsen af den igangværende regionale Syd-Syd-integrationsproces. Den vil ikke indebære yderligere beskyttelse mod, at der i EU vedtages regler for områderne i tilknytning til handelen.

Endelig vil denne løsningsmodel medføre en grundlæggende svækkelse af partnerskabsprincippet i Lomé-konventionen, som vil blive reduceret udelukkende til de politiske, institutionelle og bistandsmæssige aspekter.

Den tredje mulighed, som består i "ensartet gensidighed" (i den i artikel XXIV i GATT fastsatte betydning), vil være i overensstemmelse med WTO-reglerne. Den indebærer en absolut styrkelse af partnerskabsprincippet, eftersom den vil gøre aftalen mellem de to parter mere jævnbyrdig og omdanne den til en tidsubestemt kontrakt (i hvert fald med hensyn til den del af konventionen, der vedrører handelen).

- Den vil bibeholde og endog forbedre sikkerheden ved og forudsigeligheden af præferencerne, og ved at åbne og "afgrænse" AVS-landenes importordning vil den gøre deres handelspolitik mere troværdig i både indenlandske og udenlandske investorers øjne. Man må derfor forvente, at den vil gøre AVS-landene mere attraktive med hensyn til direkte udenlandske investeringer, og at der vil komme en positiv reaktion også fra de indenlandske investorer.
- Den giver også mulighed for at skabe lige vilkår i forhold til andre mindst udviklede lande, der vil etablere frihandelszoner sammen med EU, og den vil give visse AVS-lande mulighed for at tiltræde regionale handelsaftaler med andre udviklede økonomier og drage fordel af dynamikken i den regionale økonomi.
- Med hensyn til ulemperne går denne løsningsmodel med sine ensartede horisontale regler let og elegant uden om det eksisterende spørgsmål omkring de store indbyrdes forskelle mellem AVS-landene med hensyn til integrations- og udviklingsniveau og med hensyn til behov for og evne til at deltage i frihandelsforhandlinger med EU.

Det største problem er uden tvivl, om denne løsningsmodel overhovedet er realistisk: Hvordan skal alle AVS-landene kunne blive enige om en enkelt "plan" og et enkelt "program" (som det kræves i henhold til artikel XXIV.5 (c)) for etableringen af en frihandelszone mellem EU og AVS, som tager hensyn til deres handelssystemer, deres forskellige behov med hensyn til industriel omstrukturering og til de skattepolitiske ændringer, der bliver nødvendige i forbindelse med afviklingen af tolden osv.? Man kan umuligt forestille sig, at samtlige AVS-landes behov og forudsætninger kan indarbejdes i én og samme ramme. Desuden er der mange AVS-lande, som ikke er i besiddelse af den nødvendige menneskelige kompetence og administrative kapacitet til at kunne indlede frihandelsforhandlinger med EU.

"Differentieret gensidighed" ville indebære alle fordelene ved den sidstnævnte løsningsmodel, samtidig med at den tager hensyn til forskellene i relation til integrations- og udviklingsniveau og til de forskellige grupper af AVS-landes behov, forudsætninger, kapacitet og ønsker. Der vil for hver enkelt AVS-region kunne fastlægges en "plan" og et "program" for indførelsen af frihandel med EU, som er tilpasset efter deres særlige behov og kapacitet. Denne løsningsmodel vil sætte kraftigt skub i den igangværende regionale integrationsproces i AVS-landene.

- Den store ulempe ved denne løsningsmodel vil være, at EU/AVS-forbindelserne mister deres enestående karakter, og partnerskabsprincippet splittes og, men det vil samtidig blive styrket i forbindelse med den enkelte aftale. Eftersom denne løsningsmodel må baseres på den eksisterende regionale integrationsproces mellem AVS-landene (UEMOA, SADC, Caricom osv.), må de AVS-lande, som ikke deltager i - eller ikke ønsker at deltage i - en af disse organisationer, indlede individuelle forhandlinger om en frihandelszone med EU. Denne model vil også kunne integrere de frihandelszoner, som omfatter dels EU, dels AVS-lande og ikke-AVS-lande, som udgør "naturlige" regionale zoner.
- Denne model indebærer også, at protokollerne om basisprodukter og præference-

ordningen for landbrugsprodukter må ophøre. Forhandling af præferencer i forbindelse med disse særlige instrumenter vil formentlig give anledning til visse problemer.

Også her er det et stort spørgsmål, om modellen kan realiseres i praksis, idet man næppe kan forvente, at alle AVS-landene eller alle de regionale AVS-integrationsgrupperinger opfylder forudsætningerne (politiske, handelsmæssige, administrative eller andre) eller er i stand til eller interesseret i at indlede forhandlinger om frihandelszoner med EU. Hvis de forhandlede aftaler ikke i fuldt omfang opfylder betingelserne i artikel XXIV, må der desuden anmodes om dispensation (artikel XXIV.10). Hvis man skal gennemgå alt for mange aftaler af denne art, kan det blive et stort problem for EU at forvalte de dertil hørende dispensationer inden for WTO. I forbindelse med denne sidstnævnte løsningsmodel må man derfor - i overensstemmelse med Kommissionens og Rådets konklusioner fra juni 1995 om frihandelszonerne - sikre sig, at aftalerne ikke strider mod de relevante WTO-bestemmelser, og tage højde for deres konsekvenser for EU's fælles politikker og EU's vigtigste handelspartnere.

- (iv) "Differentieret gensidighed". Man kan forestille sig gensidighed efter et variabelt mønster (i overensstemmelse med WTO-reglerne) dels med EU, dels med ensartede regionale grupper af AVS-lande eller individuelle AVS-lande efter samme model som de regionale Nord-Syd-handelsaftaler. En forbedret variant af denne mulighed kunne også omfatte aftaler om områderne i tilknytning til handelen, en aftale om tjenesteydelser og fuld integrering i WTO-systemet. En anden variant kunne bestå i regionale handelsaftaler med EU som den ene part og en regional integrationszone bestående af både AVS-lande og ikke-AVS-lande som den anden part.

Endelig kan man overveje to yderligere muligheder som består af en kombination af de fire ovennævnte modeller:

- (v) "Differentiering inden for en fælles ramme". Denne mulighed omfatter punkterne (i) til (iv) som de enkelte elementer i en fælles "menu" for EU og AVS-landene, hvorfra der kan vælges afhængigt af de enkelte AVS-landes udviklingsniveau, egne behov og vilje til at uddybe forbindelserne samt de politiske forudsætninger og den grad af gensidighed, som AVS-landene ville være indstillet på at indrømme EU. Denne mulighed vil bibeholde de nuværende forbindelsers aftalemæssige karakter for samtlige AVS-landes vedkommende, men den kan kræve omfattende ændringer for så vidt angår en række horisontale præferencer i den nuværende ordning (protokollerne om basisprodukter og landbrugspræferencerne), bl.a. med hensyn til hvilke kriterier et land skal opfylde for at blive omfattet af præferencerne.

Denne mulighed vil indebære en sæt handelsaftaler fordelt i fire "skuffer":

- a) frihandelszoner mellem de enkelte regioner efter modellen i punkt (iv),
- b) bilaterale frihandelszoner som i punkt (iv), men med helt fritstillede AVS-lande, som ikke deltager i nogen regional integrationsproces, og som er tilstrækkeligt store og veludviklede (f.eks. Nigeria og Zaire), og hvor de politiske forudsætninger i øvrigt er gunstige,
- c) ikke-gensidige præferencer, der bibeholdes for de minst udviklede AVS-lande (fastsættes unilateralt eller multilateralt) og de AVS-lande, hvor indkomsten pr. indbygger er lavere end et internationalt vedtaget niveau, og som ikke deltager i nogen regional integrationsproces som i punkt a) ovenfor,
- d) gradvis integrering i GSP på grundlag af horisontale ikke-gensidige præferencer for de AVS-lande, som ikke er interesseret i mulighederne i punkt a) eller b), men hvis udviklingsniveau er for højt til, at de kan indgå i mulighed c). De AVS-lande, der integreres gradvist, kan eventuelt opretholde præferencerne i forbindelse med protokollerne om basisprodukter, men kun i en overgangsperiode (der kan i dette tilfælde eventuelt anmodes om dispensation).

I denne kontekst ville AVS-landene efter aftale med EU kunne vælge den handelsmæssige løsning, som er bedst egnet til den valgte integrationsstrategi og til deres behov og kapacitet. Man vil dog næppe kunne undgå problemer med hensyn til

virkningerne af en omlægning af handelen og investeringerne mellem de forskellige grupper af AVS-lande, eftersom præferenceordningen og tiltrækningen af direkte udenlandske investeringer vil variere for de enkelte grupper afhængigt af den valgte løsning.

Denne rammemodel ville bibeholde den nuværende Lomé-konventions karakter af fælles aftale, men ville give mulighed for at udvide partnerskabsprincippet med begreber som gensidighed, differentiering og gradvis integration som yderligere grundlæggende træk. Disse begreber vil blive dynamiske interne elementer, der kan hjælpe de forskellige AVS-lande til at bevæge sig fra et givet stadium i forbindelserne med EU op til højere stadier, afhængigt af deres individuelle forudsætninger og ønsker. Med hensyn til overensstemmelsen med WTO må en sådan fælles ramme højst sandsynligt ledsages af en anmodning om dispensation fra artikel XXIV.10 (dvs. dispensation fra minimumskravene om overensstemmelse for frihandelszonerne).

- (vi) "Differentiering, der resulterer i flere forskellige aftaler". Med denne ordning vil alternativerne (i) til (iv) helt naturligt resultere i flere forskellige handelsaftaler, eventuelt side om side med en fælles bistandspakke. Denne løsning vil ganske vist betyde, at Lomé-konventionens enestående karakter af "samlet aftale" går tabt. Det aftalemæssige aspekt og sikkerheden og naturligvis også partnerskabsprincippet vægt og omfang vil variere i de enkelte aftaler, og det nuværende præferenceniveau vil formentlig blive udhulet for visse grupper af AVS-lande, mens det for andre grupper vil blive forøget, afhængigt af hvilket alternativ der vælges.

Med en sådan differentieret ramme bliver det forholdsvis vanskeligt at opretholde de eksisterende fordele i forbindelse med protokollerne om basisprodukter og den horisontale ordning for landbrugspræferencer. Spørgsmålene om forskelsbehandling og omlægning af samhandelen og investeringerne mellem grupper af AVS-lande vil blive endnu mere akut, end hvis man vælger den ovenfor omtalte fælles ramme.

De fordele og ulemper, der er forbundet med de enkelte alternativer, vil komme til at gøre sig gældende for alle grupper af AVS-lande. Med hensyn til overholdelsen af WTO-reglerne bør der anmodes om dispensation fra artikel XXV.5 for den ikke-præferentielle ordning for de mindst udviklede AVS-lande, hvilket ikke skulle være vanskeligt at opnå.

Uanset hvilket alternativ der vælges, er EU allerede i gang med at harmonisere de oprindelsesregler, der gælder i forbindelse med præferenceordningerne⁽³³⁾.

Beskyttelse af og tilskyndelse til investeringer

I forbindelse med Lomé IV-konventionen har AVS-landene forpligtet sig til at give private investorer en rimelig og retfærdig behandling, tilvejebringe og bevare et forudsigeligt og

(33) En harmonisering af oprindelsesreglerne blev besluttet af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råd i Essen i 1994 ud fra den betragtning, at forskellige regler ville være en hindring for handelsforbindelserne mellem EU og tredjelande, mens et sæt ensartede oprindelsesregler ville kunne bidrage til at fremme og udbygge det handelsmæssige samkvem.

sikkert investeringsklima, forbedre erhvervsklimaet og skabe en juridisk, administrativ og finansiel ramme, som kan fremme etableringen og udviklingen af en dynamisk privat sektor (artikel 258, litra c)-g)). Landene har hver for sig bestræbt sig på at opfylde disse målsætninger, men har ikke altid opnået det ønskede resultat i form af et opsving i investeringerne i den private sektor. Investorerne holder sig fortsat tilbage. Handelsklimaet og den politiske og institutionelle kontekst indgyder ikke altid den fornødne tillid.

AVS-landene vil på nationalt plan fortsætte deres bestræbelser på at styrke tilliden. Indsatsen kan dog forbedres i relation til åbenhed og forudsigelighed, hvis de forskellige foranstaltninger opfattes som led i en fælles veldefineret og internationalt accepteret ramme af rettigheder og forpligtelser. I 1992 forelagde EU en række principper for AVS-landene med henblik på beskyttelse af investeringer; de omfattede bl.a. national behandling, princippet om den mest begunstigede nation, retfærdig og rimelig behandling, fuldstændig beskyttelse efter loven, kompensation i tilfælde af ekspropriation samt ret til at overføre afkast og kapital. Forslagene konkretiserede målsætningerne i Lomé IV. De blev dog ikke drøftet i videre omfang og ej heller fulgt. Siden 1992 har der foregået detaljerede drøftelser i OECD om forslaget til en multilateral aftale om investeringer, som fastlægger en mere ambitiøs og mere omfattende ramme for beskyttelsen af investorer.

Spørgsmålet om normer for beskyttelsen af investorer har nu været til overvejelse i WTO, hvor der formentlig snart vil blive indledt forhandlinger om principper, der kan accepteres af et større antal lande. Hvis disse forhandlinger munder ud i en aftale om gennemsigtige og brugbare principper, vil investorerne og kapitalmarkederne sandsynligvis blive tiltrukket af de reducerede risici og begynde at investere i de lande, der går ind på at overholde principperne.

De AVS-lande, som er interesseret i hurtigt at skabe øget tillid hos investorerne, kan eventuelt vedtage og anvende en internationalt anerkendt norm for beskyttelse af investorer, som kan have fuld retsvirkning. EU vil naturligvis være åben over for enhver anmodning om hjælp til at indføre en sådan norm i de lande, der har valgt at anvende den. Jo flere AVS-lande, der ønsker at overholde en sådan norm, jo flere internationale investorer vil få tillid til AVS-landene som gruppe.

De AVS-lande, der ønsker at opnå investorernes tillid gennem en mere troværdig beskyttelse af investeringerne, kan vælge mellem flere løsninger:

- (a) Fortsættelse af den nuværende strategi, som går ud på at indgå bilaterale aftaler om beskyttelse af investeringer med EU-landene og andre udenlandske investorers hjemlande. Aftalerne dækker de grundlæggende elementer med hensyn til kompensation i tilfælde af ekspropriation, men er i øvrigt af begrænset rækkevidde og giver kun ringe beskyttelse mod diskriminatoriske og vilkårlige beslutninger, som myndighederne i værtslandene måtte træffe. Det er i realiteten ikke lykkedes med disse aftaler at tiltrække nye investeringer, især ikke i Afrika.
- (b) Indgåelse af regionale aftaler om beskyttelse af investeringer. Et eksempel til efterfølgelse kan f.eks. være UEMOA, hvis medlemmer vil indføre en fælles investeringskodeks, fælles handels- og selskabsret og fælles normer for beskyttelse af investeringer. Via de regionale aftaler skulle det være forholdsvis let at kontrollere, at reglerne og forpligtelserne overholdes, og investorer, der føler deres rettigheder krænket, skulle have forholdsvis let klageadgang via retssystemet. De regionale

aftaler, der giver de bedste resultater, kan eventuelt udvides til at omfatte andre interesserede AVS-lande og dermed skabe en anerkendt AVS-praksis.

- (c) Overtagelse af en internationalt anerkendt norm for beskyttelse af investorer, eventuelt baseret på de principper, der måtte blive besluttet i WTO. Fordelen for AVS-landene ved at overtage internationale normer for beskyttelsen af investeringer er, at de er bedre kendt af investorerne og dermed forstærker den tillidsskabende virkning.

Eftersom der ikke på nuværende tidspunkt findes nogen anerkendt model på internationalt plan, ville den mest fordelagtige løsning for AVS-landene i mellemtiden nok bestå i (med støtte fra EU) at deltage i de regionale aftaler, som opfylder de ovenfor beskrevne grundprincipper. Det vil være både i EU- og AVS-landenes interesse på længere sigt samtidig at arbejde på vedtagelsen af en aftale om en mere omfattende international norm.

KAPITEL VI ALTERNATIVE MULIGHEDER FOR GENNEMFØRELSEN AF DET FINANSIELLE OG FAGLIGE SAMARBEJDE

Der er tre ting, der giver anledning til en gennemgribende revision af vilkårene for den praktiske gennemførelse af det finansielle og faglige samarbejde: for det første udviklingen i retningen af et partnerskab baseret på gensidige rettigheder og forpligtelser og en klarere og mere entydig deling af ansvaret mellem de enkelte partnere, for det andet behovet for at tilpasse EU's udviklingssamarbejde til det faktum, at nogle AVS-lande er nået op på et væsentligt højere udviklingsniveau end andre, og for det tredje nødvendigheden af at forene de positive erfaringer fra det hidtidige samarbejde i relation til bistandens forudsigelighed med kravet om, at bistanden skal være mere effektiv og relevant.

Disse mål kræver et helt nyt teoretisk grundlag for bistandsinstrumenterne, nye kriterier for ydelsen af bistand, støtteforanstaltninger af en helt anden karakter og en ny model for forvaltningen af ressourcerne. Kommissionen anbefaler desuden, som den også har gjort det tidligere, at EUF opføres på budgettet⁽³⁴⁾, hvilket Europa-Parlamentet også længe har krævet; formålet er at opnå en rationalisering, øget sammenhæng og større gennemsigtighed i EU's aktiviteter over for tredjelande.

A. EN SAMLET RAMMÉBEVILLING ELLER ET "SKUFFESYSTEM"?

Et af hovedpunkterne i kritikken mod det udviklingssamarbejde, der gennemføres på grundlag af Lomé-konventionen, drejer sig om det store antal forskellige instrumenter, der gradvist er blevet indført og tilpasset ved de successive forhandlinger. Samarbejdet med AVS-landene lider i dag under, at der findes alt for mange instrumenter, hvis anvendelsesmuligheder er fastlagt på forhånd, og som det bliver stadigt vanskeligere at koordinere indbyrdes.

Udarbejdelsen af strategidokumenter for hvert enkelt land begrænser uden tvivl risikoen for manglende sammenhæng. Men det forhold, at man på samme tid anvender et stort antal instrumenter med hvert sit formål og ofte efter forskellige procedurer og forvaltningsregler, må nødvendigvis gøre EU's samarbejdspolitik over for et givet land mindre gennemsigtig. På trods af en stor informationsindsats fra EU's side gør det faktum, at systemet er så kompliceret, det ofte vanskeligt for bl.a. aktører fra det civile samfund at få adgang til de forskellige finansielle og faglige bistandsinstrumenter.

De mange specifikke budgetposter, der indgår i EUF-instrumenterne, indebærer desuden en meget usmidig gennemførelse af de politiske retningslinjer. Med det nuværende system er det således vanskeligt at omlægge eller tilpasse samarbejdspolitikken inden for et rimeligt tidsrum. Det forekommer ellers stadigt mere nødvendigt i en økonomisk og politisk kontekst, som kan ændre sig meget hurtigt, så man kan reagere på nye idéer og forslag i tilknytning til politiske initiativer og tage hensyn til den offentlige opinion både i Europa og i AVS-landene eller følge konklusionerne af evalueringsundersøgelserne op for at gøre udviklingssamarbejdet mere effektivt og virkningsfuldt.

(34) Se bl.a. Kommissionens "Rapport om muligheder og betingelser for at opføre Den Europæiske Udviklingsfond på budgettet" (SEK(94) 640 endelig udg.).

Under disse omstændigheder er det et spørgsmål, om det er berettiget at bibeholde en bred vifte af specifikke instrumenter, eller om man i stedet skal ændre modellen radikalt og fastsætte nogle samlede rammebevillinger, som giver mulighed for at gennemføre samarbejdet mere smidigt og imødekomme stadigt mere forskelligartede og ændrede behov.

Der er tre muligheder:

- (1) Opretholdelse af det nuværende "skuffesystem".
Denne mulighed indebærer imidlertid de ovenfor omtalte ulemper og er ikke befordrende for en videreudvikling af forholdet mellem bistandsdonor og modtagere i retning af større selvstændighed og ansvarsbevidsthed.
- (2) Samling af alle samarbejdsforanstaltninger inden for én samlet rammebevilling.
Det vil give størst mulig fleksibilitet med hensyn til tilrettelæggelsen og videreudviklingen af den finansielle støtte.
- (3) Fastsættelse af to eller tre forskellige rammebevillinger, som hver for sig omfatter alle aktiviteter af samme karakter.
 - en første rammebevilling skulle være beregnet til finansiering af alle langsigtede former for støtte til den offentlige sektor. Afhængigt af behovene og på grundlag af en vurdering af, hvilken interventionsform der er mest hensigtsmæssig, skal denne samlede vejledende rammebevilling kunne anvendes til at støtte sektorphilanter og institutionelle reformer, direkte støtte til statsbudgettet eller finansiering af mere enkeltstående foranstaltninger,
 - en anden rammebevilling skulle omfatte ressourcer til afhjælpning af krisesituationer, som per definition er uforudsigelige, og alle meget kortsigtede foranstaltninger,
 - endelig kan der blive behov for en tredje rammebevilling til støtteforanstaltninger direkte til fordel for ikke-statslige aktører, den private sektor, foreninger og sammenslutninger, forbrugersammenslutninger, ikke-statslige organisationer m.fl. Sådanne foranstaltninger forudsætter rent faktisk meget forskelligartede forvaltningsbestemmelser, men EU's kriterier for at yde bistand skal dog under alle omstændigheder være opfyldt.

Den klare sondring mellem kort- og langsigtede foranstaltninger vil være med til at gøre EU-indsatsen mere synlig, idet man undgår den sammenblanding, der kan opstå i forbindelse med bistandsinstrumenter som Stabex og fødevarerhjælp, som begge omfatter et "kriseelement" og et element af støtte til langsigtede mål.

Alt i alt vil en sådan ændring være med til at gøre EU's politik for udviklingssamarbejde mere fleksibel, mere sammenhængende og mere gennemsigtig. Muligheden for at differentiere og tilpasse samarbejdspolitikken over for et givet land eller en gruppe af lande hænger dog også sammen med programmeringsmekanismerne; de er nærmere behandlet i afsnit B i det følgende.

B. SKAL BISTANDEN YDES "EFTER BEHOV" ELLER "EFTER FORTJENESTE"?

De programmérbare bistandsmidler bevilges i dag ud fra en vurdering af hvert enkelt lands relative behov på grundlag af indikatorer for befolkningens levevilkår, landets størrelse og en række geografiske parametre (indlandsstat eller ø-stat). Den ikke-programmérbare del af bistanden er derimod baseret på specifikke kriterier (støtte til strukturtilpasningsprogrammer, kompensation for faldende eksportindtægter m.m.).

Den automatiske måde, hvorpå de programmérbare midler tildeles, er allerede blevet mærkbart begrænset i forbindelse med midtvejsrevisionen af Lomé IV. Man har nu indført et system med tildeling i to rater - første rate udgør 70% af de programmérbare midler - som giver mulighed for at revidere bevillingen af ressourcer på grundlag af en vurdering af, hvordan modtagerlandene har opfyldt deres forpligtelser (bl.a. sektorpolitikker), og den generelle sammenhæng i den pågældende regerings udviklingspolitik og under hensyn til eventuelle eksterne forhold, som ikke var forudset i starten.

Det nye bevillingssystem med rater indfører således et nyt kvalitativt kriterium i tildelingen af ressourcer, som fremover gør det muligt at tilpasse bistandsbeløbene til de enkelte lande afhængigt af den pågældende regerings egen indsats både med hensyn til sektorpolitikkerne og med hensyn til den generelle politik. Denne udvikling afspejler kravet om øget effektivitet fra EU's side; den er også i overensstemmelse med en ny opfattelse af partnerskabet baseret på gensidige forpligtelser og på tanken om, at den udenlandske bistand først og fremmest har til formål at støtte de interne reformbestræbelser.

På baggrund heraf burde EU således føle sig tilskyndet til at fortsætte ad samme vej. Det hensigtsmæssige i en programmering over flere år, der dels betyder, at udviklingslandene på forhånd ved, hvor store udenlandske finansielle ressourcer de kan regne med, dels forudsætter tilstedeværelsen af et mindstemål af strategisk styring og planlægning, tilskynder imidlertid til at bibeholde systemet med flerårig programmering. Man kan overveje flere alternative muligheder for at forene kravet om fleksibilitet og forudsigelighed, effektivitet og ansvarlighed.

Der er to spørgsmål, der skal besvares: Hvilke kriterier skal lægges til grund for fordelingen af de programmérbare ressourcer mellem de forskellige AVS-lande? Og hvordan kan programmeringen ændres, så samarbejdspolitikken kan gøres mere smidig?

Den voksende udviklingsmæssige afstand mellem de forskellige AVS-lande, mellem de fattigste lande og de lande, der har flere midler til rådighed til udviklingsformål, mellem de lande, som fortsat er hærget af omfattende samfundspolitiske uroligheder, og de lande, som er i færd med at gennemføre reformer, og som har opnået økonomiske og sociale fremskridt, gør dette spørgsmål stadig mere relevant.

- En kombination af ansporende kriterier og udviklingsindikatorer

Den afgørende betydning, der tillægges gennemførelsen af interne politikker, og den stadig mere udbredte opfattelse i EU, at udviklingssamarbejdet skal bruges til at motivere og anspore modtagerlandene, peger i retning af, at behovskriteriet, som er et palliativt kriterium, bør suppleres med et kriterium om god forvaltningspraksis ud

fra en vurdering af, hvordan staten og de lokale myndigheder varetager deres opgaver. Til de samfundsøkonomiske indikatorer og fattigdomsniveauerne kan der således føjes præstationskriterier for både den politiske og den økonomiske forvaltning. Denne mulighed forudsætter, at der fastlægges kriterier for god forvaltningspraksis, som kan accepteres af partnerne. Som det er tilfældet med konditionaliteten, som er omhandlet i afsnit C i det følgende, synes en generel politisk vurdering at være at foretrække frem for meget specifikke kriterier, og hensynet til historiske, politiske og institutionelle forudsætninger må ikke adskilles fra de mere samfundsøkonomiske kriterier. Under alle omstændigheder skal parterne på forhånd være enige om disse kriterier, så man undgår enhver form for vilkårlig vurdering.

Denne løsningsmodel kan ikke undgå at gøre bistanden mere selektiv. Den giver EU mulighed for at koncentrere sin indsats på de fattigste lande og de lande, hvor bistanden kan forventes at få de største virkninger.

En glidende programmering

Indførelsen af ansporende kriterier for bistanden vil ændre den aftalemæssige karakter af forbindelserne mellem EU og AVS. Det vil i hvert fald ikke give mening at operere med præstationskriterier, samtidig med at man opretholder et system med tildelinger, der fastsættes for fem år ad gangen: de forvaltningsmæssige forhold i et land kan udvikle sig meget hurtigt både i positiv og negativ retning. Denne løsningsmodel vil også være bedre i overensstemmelse med en anden finansieringsmekanisme end EUF, hvor medlemslandene på forhånd fastsætter størrelsen af deres bidrag. Det vil uden tvivl være mere hensigtsmæssigt at operere med budgetregler, som ud over at give mulighed for en flerårig programmering af udgifterne også indebærer langt større fleksibilitet.

Man kan dog fortsat sikre en vis forudsigelighed i de finansielle strømme gennem vedtagelse af en ordning med en glidende programmering over tre, fire eller fem år med jævnlige revisioner, f.eks. en gang om året. Denne model er bl.a. anvendt i forbindelse med Euro-Middelhavspartnerskabet. Den giver mulighed for at forene ønskerne om forudsigelighed og fleksibilitet, idet der mellem bistandsdonor og modtagerland indgås en "kontrakt", som definerer effektivitetskravene nærmere.

C. BISTANDENS KARAKTER

Den kritiske gennemgang af erfaringerne med udviklingssamarbejdet både før og nu, som er emnet for kapitel II, og som hovedsagelig er baseret på resultaterne af nyere evalueringsundersøgelser, mandede ud i en række praktiske konklusioner. Det fremgår af disse, at det er meget vigtigt at udbygge sektorstrategien og støtten til reformer og forbedring af den institutionelle ramme og den lokale kapacitet med hensyn til formulering af økonomiske og sociale politikker som led i en langsigtet strategi og kun opretholde den projektbaserede støtte til meget specifikke foranstaltninger i direkte tilknytning til reformprocessen.

Målet om at opnå en bedre fordeling af ansvaret og tilskynde AVS-landenes regeringer til at iværksætte bæredygtige udviklingspolitikker, skabe mere stabile forhold og fastlægge deres egen udviklingsstrategi gør det mere relevant at yde EU-bistanden som global støtte til de

pågældende landes budgetter i stedet for at finansiere en række individuelle projekter. En sådan model kan formentlig kun realiseres, hvis der samtidig indføres præstationskriterier i relation til den økonomiske og sociale politik, som skal være afgørende for fastsættelsen af de finansielle rammebevillinger, og modellen kan kun bruges på de lande, der kan påvise, at de besidder tilstrækkelig kapacitet med hensyn til forvaltningen af ressourcerne.

Desuden peger evalueringsundersøgelserne på, at man muligvis bør opgive eller tilpasse visse bistandsinstrumenter (Stabex- og Sysmin-ordningen). Det er ikke selve kompensationsprincippet, der drages i tvivl, idet det forekommer berettiget at yde en særlig støtte til at fastholde kursen i den makroøkonomiske styring og mindske eksportørernes risici i visse sektorer, især landbrugssektoren. De pågældende instrumenter anvendes desuden i stigende grad til at støtte økonomiske og institutionelle reformer i de berørte sektorer. Ordningernes automatiske karakter gør dem dog mindre hensigtsmæssige i så henseende.

Endelig har den seneste udvikling i verdensøkonomien medført et øget udbud af midler til investering i rentable anbringelser i udviklingslandene, og samtidig kan stadigt flere udviklingslande tilbyde investorerne gode investeringsmuligheder. De mere velstående blandt udviklingslandene får tilbudt finansiering og faglig og teknisk støtte fra udlandet på noget nær almindelige markedsvilkår. Det forekommer rimeligt, at EU efter Lomé-konventionens udløb ønsker at koncentrere sin støtte til at bistå de fattigste lande og de lande, som har vanskeligere ved at tiltrække direkte udenlandske investeringer og investeringer i værdipapirer. EU kan derfor eventuelt overveje at udvikle et bistandsinstrument, som har til formål at give AVS-landene lettere adgang til kapitalmarkedene.

Der er således en række spørgsmål om karakteren af EU's bistand, der skal besvares:

- Bør støtten til makroøkonomiske reformer og sektorpolitikker intensiveres?**
- Bør den projektbaserede støtte gradvist erstattes af direkte støtte til statsbudgettet?**
- Bør EU bibeholde de eksisterende ordninger med kompensation for eksportindtægter?**
- Hvilken form for konditionalitet bør EU operere med?**
- Bør EU overveje nye interventionsformer for at skaffe AVS-landene lettere adgang til privat kapital - det være sig direkte investeringer, finansiering af projekter eller statslån?**

- Mere direkte støtte til statsbudgettet

EU kan overveje at ændre vilkårene for støtten for i højere grad at kunne yde direkte støtte til AVS-landenes offentlige budgetter. Et sådant instrument ville være et udmærket supplement til strukturtilpasningsfaciliteten, som fortsat er vigtig for at kunne forbedre programmeringsprocessen og budgetforvaltningen i partnerlandene.

I denne sammenhæng kunne man overveje en rationalisering af de forskellige instrumenter for makroøkonomisk støtte i form af direkte støtte til budgettet som led i en hensigtsmæssig makroøkonomisk kontekst. Der er to gode grunde til at foreslå en sådan model:

- det ville bekræfte princippet om et seriøst og modent partnerskab baseret på et tillidsforhold, hvor de nationale myndigheder selv har ansvaret for forvaltningen af de ressourcer, der skal anvendes til udviklingsformål,
- i modsætning til den projektbaserede støtte vil budgetstøtten ikke gribe forstyrrende

ind i udgiftsallokeringen.

Svagheder i budgetforvaltningen og manglende åbenhed i beslutningerne om midlernes anvendelse er de vigtigste argumenter imod direkte budgetstøtte. Der må derfor fastsættes en række minimumskrav i så henseende. Derved bliver udviklingen i retning af mere direkte støtte til budgettet en proces, der markerer en etape i styrkelsen af den lokale kapacitet, som kan bidrage mærkbart til at gøre udviklingssamarbejdet mere effektivt.

- Mindre støtte til strukturtilpasning og mere støtte til sektorpolitikker

Det er allerede tidligere blevet understreget, at de reformer, som AVS-landene iværksætter, og som støttes af EU, er led i en længerevarende proces, og det gælder især det institutionelle aspekt. Desuden får selve strukturtilpasningsbegrebet overalt karakter af en mere fast foranstaltning, selv om udviklingen går hurtigt og kræver, at de økonomiske politikker og sociale systemer løbende revideres og tilpasses. Der kan dog sondres imellem forskellige stadier, og her tænkes især på overgangen fra den første fase i strukturreformerne, som drejer sig om den måde, hvorpå økonomien og den offentlige sektor fungerer generelt, til en senere fase, som er centreret omkring mere specifikke sektoraspekter.

Efterhånden som der gøres fremskridt med reformernes gennemførelse, bør EU således kunne reagere hensigtsmæssigt på ændringer i prioriteringen af udviklingsmål og -opgaver ved at omlægge sin bistand til støtte til sektortilpasning og institutionel tilpasning.

De instrumenter, som EU benytter til at støtte reformbestræbelserne, vil således kunne tilpasses afhængigt af den specifikke fase i strukturtilpasningsprocessen. I forbindelse med den generelle konditionalitet skal en direkte støtte til budgettet udtrykkeligt kunne omlægges til støtte til reformer i bestemte sektorer.

- Bibeholdelse af muligheden for at kompensere for mistede eksportindtægter

Med hensyn til kompensationsordningerne i tilfælde af voldsomme fald i eksportindtægterne kan EU overveje at afhjælpe problemerne i en bestemt sektor gennem bevilling af yderligere ressourcer som supplement til den samlede bevillingsramme til det pågældende land. Afhængigt af problemets karakter - om det er et struktur- eller et konjunkturproblem - kan disse ekstra ressourcer eventuelt indgå i sektorstøtten eller i den makroøkonomiske støtte.

- Ændring af konditionaliteten

Spørgsmålet om konditionalitet er et andet vigtigt aspekt i enhver debat om karakteren af EU's bistand. Konditionaliteten er direkte eller indirekte til stede i ethvert samarbejdsprogram. Den indebærer en vis grad af selektivitet i bistanden og har først og fremmest til formål at tilskynde modtagerlandet til at tilpasse sin politik eller gennemføre bestemte reformer. Konditionaliteten kan være baseret på de forventede resultater eller de midler, der skal anvendes til at opfylde en bestemt målsætning. Eftersom mange reformer er af forsøgsmæssig karakter, og det gælder især på det institutionelle område, synes en model byggende på en præcis vurdering af de samlede virkninger af en given regerings politik at være langt at foretrække frem for blot at føje en række specifikke krav oven på hinanden.

I forbindelse med særprogrammet for Afrika har Kommissionen foreslået de øvrige bistandsdonorer en ny model for konditionaliteten i relation til strukturtilpasningsstøtte. Denne model er baseret på følgende generelle kriterier:

- målet skal være at gøre det lettere for modtagerlandene at absorbere og acceptere reformerne,
- der skal opereres med realistiske betingelser, som tager højde for den politiske og administrative kontekst,
- der skal foretages en helhedsvurdering af modtagerlandets egen indsats på grundlag af målsætningerne om bæredygtig udvikling, så man ikke begrænser sig til en enkeltstående bedømmelse af nogle specifikke indikatorer. Vurderingen skal gennemføres i tæt kontakt med de øvrige bistandsdonorer.

Med en sådan helhedsorienteret og samordnet model kan man også slippe for midlertidige afbrydelser i udbetalingerne af bistanden. Hvis disse principper overholdes, kan man undgå ulemperne ved den eksisterende praksis og skabe en udvikling i forholdet mellem donor og modtager i retning af et regulært partnerskab, der indebærer gensidige forpligtelser med henblik på langsigtede mål.

- Lettere adgang til kapital til investeringsformål

På nuværende tidspunkt benytter EU en hel række forskellige instrumenter til at hjælpe AVS-landene med at skaffe den nødvendige kapital til at foretage investeringer med: gavebistand fra EUF, risikovillig kapital, der ligeledes finansieres af EUF, og visse former for lån fra EIB af Bankens egne midler.

Skal der fremskaffes flere finansielle midler på lempelige vilkår til investeringsformål og især investeringer i infrastruktur, kunne en første løsning bestå i at give lettere adgang til lån fra EIB. I forbindelse med forslaget om at lade EUF opføre på budgettet kunne lån fra EIB til AVS-landene blive underkastet samme regler som dem, der gælder for lån til andre tredjelande (især med hensyn til indbetalinger til garantifonden for aktioner i forhold til tredjelande).

En anden løsning, der bør overvejes, kunne være at tilpasse de eksisterende instrumenter for at give bedre adgang til private finansieringskilder. F.eks. er delvise garantier (eventuelt formidlet via EIB) et instrument, som tidligere blev anvendt med en vis succes af flere multilaterale organisationer til at mobilisere langfristet kapital til helt eller delvist at dække den politiske og/eller handelsmæssige risiko.

Brugen af disse løsningsmodeller i EU's udviklingssamarbejde efter Lomé-konventionens udløb kræver en grundig drøftelse og yderligere konsultationer. Størsteparten af de mest udviklede AVS-lande har allerede opnået gode resultater med hensyn til den nationale betalingsevne, og de kan næppe se de store fordele i udenlandske garantier for deres nationale lån. På den anden side vil de muligvis finde idéen med garantier for f.eks. store infrastrukturprojekter, der finansieres af den private sektor, særdeles tiltrækkende på grund af de mange kontraktmæssige risici, der fortsat afholder markedet fra at finansiere sådanne projekter, og på grund af infrastrukturens store betydning til støtte for den økonomiske ekspansion.

EIB's formidling af garantier eller lån, der finansieres af markedet, kan indebære fordele både for de betalingsdygtige - eller næsten betalingsdygtige - lande og for de fattigere AVS-lande.

De førstnævnte vil få adgang til mere omfattende udenlandsk finansiering, og deres kreditværdighed vil efterhånden blive forbedret, hvilket fremover vil give dem adgang til mere omfattende og mere fordelagtig finansiering. De mindre udviklede lande kan forvente at få fordel af de flere EUF-midler, som bliver til rådighed, efterhånden som de mest udviklede landes behov for offentlig finansiering mindskes.

D. FÆLLES FORVALTNING, ENSIDIG FORVALTNING FRA EU'S SIDE ELLER SELVSTÆNDIG FORVALTNING FRA MODTAGERLANDENES SIDE?

Den ordning med fælles forvaltning, der anvendes i Lomé-konventionen, og som både omfatter beslutningen om at iværksætte en samarbejdsforanstaltning og tilsynet med udgifterne, har vist sig ikke altid at være lige hensigtsmæssig. På det praktiske plan er de mange forretningsgange frem og tilbage mellem den nationale anvisningsberettigede og den ledende anvisningsberettigede (Fællesskabet) meget tidkrævende og er således med til at gøre samarbejdet mindre effektivt. Desuden gør denne ordning det ikke ligefrem lettere at gennemføre samfinansieringer med andre bistandsdonorer.

Ud fra et funktionelt synspunkt virker denne ordning med fælles forvaltning ikke befordrende på modtagerlandenes evne til at absorbere og tilegne sig udviklingsprogrammerne og de reformer, der støttes af EU. Der er imidlertid bred enighed om, at dette netop er en meget afgørende forudsætning for bistandens effektivitet, hvilket også fremgår af alle de evalueringsundersøgelser, som EU har ladet foretage. Den gradvise forskydning væk fra en bistand, som tidligere var mere centreret omkring infrastrukturen, og over til støtte til samfundsøkonomiske politikker og institutionelle reformer gør det kun endnu mere nødvendigt, at modtagerlandet selv kan absorbere reformerne.

Princippet om fælles forvaltning af ressourcerne bør derfor tages op til fornyet vurdering. Spørgsmålet er, hvilke alternative muligheder der både opfylder kravet om en pålidelig forvaltningsordning for EU-bistandsressourcerne og kravet om, at modtagerlandene påtager sig en større del af ansvaret, hvilket i sig selv er en forudsætning for et mere effektivt samarbejde.

Der bør vælges en differentieret og evolutiv løsningsmodel, der sikrer den nødvendige sammenhæng mellem god forvaltningspraksis i modtagerlandet og et større ansvar hos modtagerlandet for den administrative og finansielle forvaltning af bistanden.

Dette nye forvaltningsprincip får som endemål gradvist at give modtagerlandene et større ansvar for forvaltningen af programmerne, kontrollen med og dokumentationen for udgifterne til disse programmer, og evalueringen af deres økonomiske og sociale virkninger. Direkte støtte til budgettet er den mest avancerede form i så henseende.

I de lande, hvor de institutionelle og administrative forhold ikke umiddelbart giver mulighed for en sådan proces, bør en ensidig forvaltning fra EU's side systematisk ledsages af støtte til udviklingen og styrkelsen af den nødvendige lokale kapacitet med henblik på senere overtagelse af disse opgaver; man må sikre sig, at en sådan støtte ikke resulterer i, at der oprettes særlige enheder til formålet, men at man bygger på de eksisterende lokale strukturer.

Også her er det nødvendigt at fastlægge nogle kriterier for, hvilken forvaltningsform der er

mest hensigtsmæssig i det enkelte tilfælde, bl.a. afhængigt af kvaliteten af EU/AVS-dialogen, EU-midlernes karakter som supplement til en national indsats og eksistensen af koordineringsenheder eller -mekanismer for den udenlandske bistand.

Dette spørgsmål bør, ligesom mange andre aspekter af forholdet mellem EU- og AVS-landene, som er behandlet i denne grønbog, nødvendigvis håndteres på grundlag af en differentieret strategi, der giver mulighed for modeller, som er tilpasset forholdene i det enkelte land eller den enkelte gruppe af lande. Der bør tages hensyn til det valgte systems evolutive karakter, idet man overalt bør tilstræbe gradvist at gå over til en mere selvstændig forvaltning fra modtagerlandenes side, efterhånden som der i de pågældende AVS-lande kan registreres forvaltningsmæssige fremskridt.

Det gælder generelt, at de ændringer, der kan foretages i de nærmere vilkår for forvaltningen af bistandsmidlerne, bør have som mål atter at lade samordningen og dialogen fokusere på iværksættelsen af udviklingssamarbejdet i dagligdagen, på substansspørgsmålene og på alt det, der er afgørende for samarbejdsprogrammernes virkninger og for, hvordan de kan bidrage til en bæredygtig udvikling i det pågældende land. Det er her, partnerne kan vise deres ansvarlighed over for henholdsvis de europæiske vælgere og vælgerne i AVS-landene.

*
* *

OPFØLGNING PÅ GRØNBOKEN

Grønbogen skal ses som et led i den høring, Kommissionen har iværksat om de fremtidige forbindelser mellem EU og AVS-landene, og i den debat, der er startet om dette emne mellem alle, som beskæftiger sig med udvikling. Grønbogen tager sigte på at få offentligheden til at forstå, at det er nødvendigt for Europa at føre en effektiv samarbejdspolitik over for disse lande, og den behandler de vigtigste spørgsmål, som EU skal tage stilling til, før der indledes forhandlinger med AVS-landene. Denne redegørelse skal dog hverken opfattes som udtømmende eller som værende den eneste om emnet. Den trækker blot nogle linjer op og fremlægger forskellige løsningsmodeller.

Med offentliggørelsen af denne grøn bog opfordrer Kommissionen alle interesserede parter til at se nærmere på de løsningsmodeller og argumenter, der præsenteres, og fremkomme med deres reaktioner og forslag. Kommissionen vil fortsat bidrage til debatten gennem afholdelse af møder og seminarer. Den modtager også gerne skriftlige bidrag adresseret til Generaldirektoratet for Udvikling.

I henhold til de institutionelle bestemmelser skal Kommissionen i løbet af andet halvår 1997 fremlægge konkrete forslag om de fremtidige EU/AVS-forbindelser.

Grønbog om EU/AVS-forbindelserne

BILAG

Tabeller - Figurer

Udenlandske ressourcetilførsler til alle AVS-lande

Ressourcetilførsler fra EU til AVS-landene

OECD-lande. Statslig udviklingsbistand (ODA) 1990-95

ODA i % af BNI i 1995

Den Europæiske Udviklingsfond: Bistandens fordeling på finansieringsinstrumenter

EU's samhandel med udviklingslandene 1976-1994

AVS-landenes eksport til USA, Japan og EU

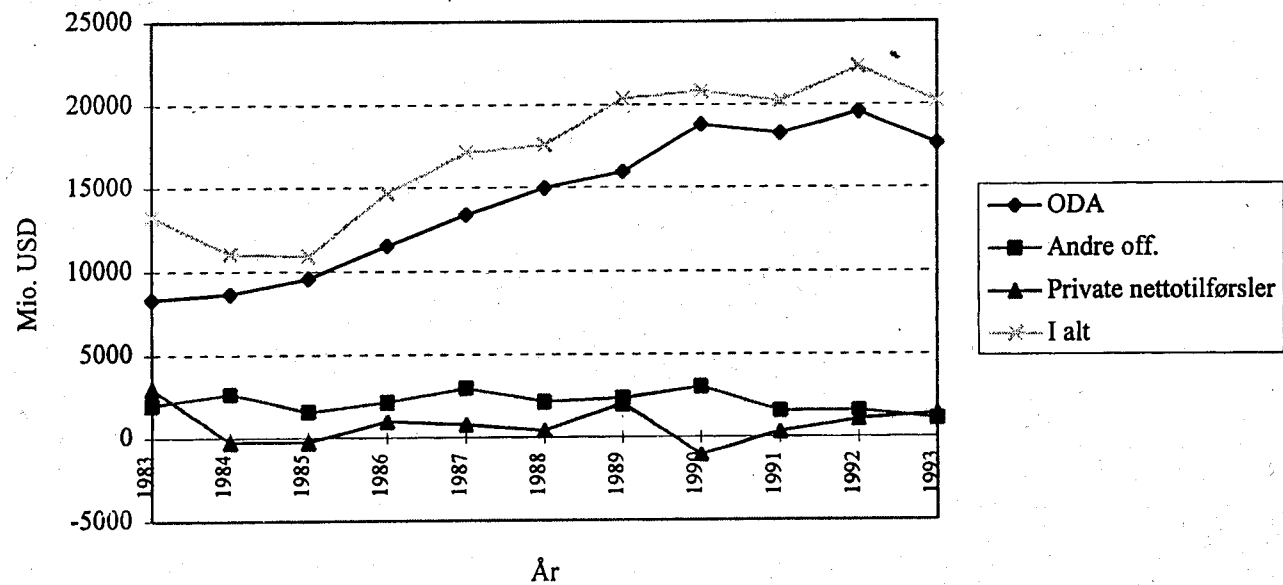
Udviklingslandes resultater og udsigter

Økonomiske resultater i de lande, som er med i særprogrammet for Afrika (SPA)

Udenlandske ressourcetilførsler til alle AVS-lande
 Nettotilførsler fra alle kilder - mio. USD i løbende priser

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ODA	8306	8647	9579	11505	13353	14968	15941	18808	18275	19561	17639
Andre off.	1972	2644	1583	2156	2988	2169	2370	3068	1604	1620	1126
Private nettotilførsler	2983	-247	-259	1006	779	436	2059	-1057	339	1094	1439
I alt	13261	11044	10903	14667	17120	17573	20370	20819	20218	22275	20204

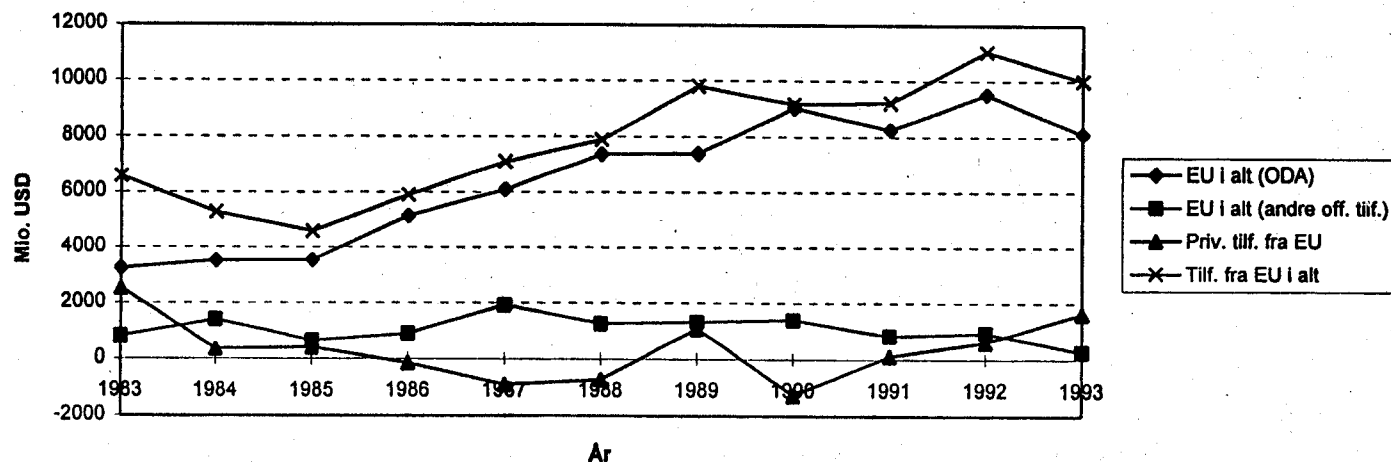
Kilde: OECD-DAC



Ressourcetilførsler fra EU til AVS-landene
Nettotilførsler - mio. USD i løbende priser

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ODA											
EU-lande	2653	2812	2869	4289	5184	5906	5951	7387	6555	7081	6449
EU-institutioner	591	700	657	854	915	1462	1458	1655	1713	2432	1671
<i>I alt</i>	<i>3244</i>	<i>3512</i>	<i>3526</i>	<i>5143</i>	<i>6099</i>	<i>7368</i>	<i>7409</i>	<i>9042</i>	<i>8268</i>	<i>9513</i>	<i>8120</i>
Andre offentlige tilførsler											
EU-lande	752	1375	606	843	1863	1252	1290	1352	789	743	314
EU-institutioner	56	23	43	51	40	-2	23	45	44	188	-48
<i>I alt</i>	<i>808</i>	<i>1398</i>	<i>649</i>	<i>894</i>	<i>1903</i>	<i>1250</i>	<i>1313</i>	<i>1397</i>	<i>833</i>	<i>931</i>	<i>266</i>
Private nettotilførsler											
<i>Private nettotilf. fra EU</i>	<i>2522</i>	<i>356</i>	<i>400</i>	<i>-143</i>	<i>-899</i>	<i>-729</i>	<i>1091</i>	<i>-1275</i>	<i>116</i>	<i>599</i>	<i>1619</i>
Tilførsler i alt											
EU-lande	5926	4543	3875	4989	6147	6428	8332	7463	7460	8423	8382
EU-institutioner	647	723	700	906	955	1460	1481	1700	1757	2620	1623
<i>EU i alt</i>	<i>6573</i>	<i>5266</i>	<i>4575</i>	<i>5895</i>	<i>7102</i>	<i>7888</i>	<i>9813</i>	<i>9163</i>	<i>9217</i>	<i>11043</i>	<i>10005</i>

Kilde: OECD-DAC



Statslig udviklingsbistand (ODA) fra DAC-landene 1990-1995
(Nettoudbetalinger i løbende priser og vekselkurser i mio. USD)

LAND	I alt ODA 1990	I alt ODA 1991	I alt ODA 1992	I alt ODA 1993	I alt ODA 1994	I alt ODA 1995	ODA 1995 i % af DAC i alt
Australien	955	1.050	1.011	953	1.091	1.136	1,9%
Østrig	394	543	531	544	655	747	1,3%
Belgien	889	831	840	810	726	1.033	1,8%
Canada	2.470	2.604	2.515	2.373	2.250	2.113	3,6%
Danmark	1.171	1.200	1.392	1.340	1.446	1.628	2,8%
Finland	846	930	644	355	290	387	0,7%
Frankrig	6.874	7.386	8.162	7.915	8.466	8.439	14,4%
Tyskland	6.320	6.890	6.963	6.954	6.818	7.481	12,7%
Irland	57	72	70	81	109	143	0,2%
Italien	3.395	3.347	4.122	3.043	2.705	1.521	2,6%
Japan	9.054	10.945	11.119	11.259	13.239	14.354	24,4%
Luxembourg	25	42	38	50	59	-	-
Nederlandene	2.526	2.517	2.742	2.525	2.517	3.321	5,7%
New Zealand	95	100	97	98	110	123	0,2%
Norge	1.205	1.178	1.226	1.014	1.137	1.247	2,1%
Portugal	148	213	302	248	308	269	0,5%
Spanien	965	1.262	1.518	1.304	1.305	1.309	2,2%
Sverige	1.998	2.116	2.453	1.769	1.819	1.887	3,2%
Schweiz	750	863	1.139	793	982	1.084	1,8%
Det Forenede Kongerige	2.630	3.184	3.153	2.920	3.197	3.185	5,4%
USA	10.194	9.407	10.813	10.123	9.927	7.303	12,4%
DAC I ALT	52.961	56.680	60.850	56.471	59.156	58.710	100,0%

NBI

EU-lande(1)	25.000	26.944	29.302	27.190	27.656	31.411	53,5%
- heraf EF(2)	3.028	3.818	4.461	3.948	4.825	5.501	9,4%

Kilde: OECD-DAC

- (1) Samtlige EU-lande ved udgangen af 1994 (ekskl. Østrig, Finland og Sverige), ekskl. Grækenland, som endnu ikke er medlem af DAC.
(2) Dvs. den del af ovennævnte EU-landes samlede ODA, der kanaliseres via Kommissionen (EUF og De Europæiske Fællesskabers almindelige budget).

Udviklingslandenes resultater og udsigter

Real vækst i BNP

	Prognoser				
	1986-95	1991-94	1995 (anslået)	1996-97	1996-2005
Udviklingslande *	4,2	5,0	4,9	5,1	5,4
Østasien	8,1	9,4	9,2	8,2	7,9
Sydasien	5,1	3,9	5,5	5,5	5,4
Afrika syd for Sahara	1,8	0,7	3,8	3,7	3,8
Latinamerika og Vestindien	2,4	3,6	0,9	2,6	3,8
Mellemøsten og Nordafrika	1,1	2,4	2,5	3,2	2,9

* Ekskl. Østeuropa og det tidligere USSR.

Kilde: Verdensbanken: *Global Economic Prospects*.

Økonomiske resultater i de lande, som er med i særprogrammet for Afrika (SPA)

		SPA - 1 1988-90	SPA - 2 1991-93	SPA - 3 1994-96
Årlig vækst (%)				
BNP	vægtet gennemsnit	5,2	3,5	5,1
	middeltal	3,8	1,6	4,1
Eksport		4,3	0,6	6,8
Import		2,5	-2,3	12,5

Opsparing og investeringer i % af BNP

Opsparing	3,7	2,2	5,9
Investeringer,	19,3	18,8	19,8
heraf private investeringer	„	9,2	10,6

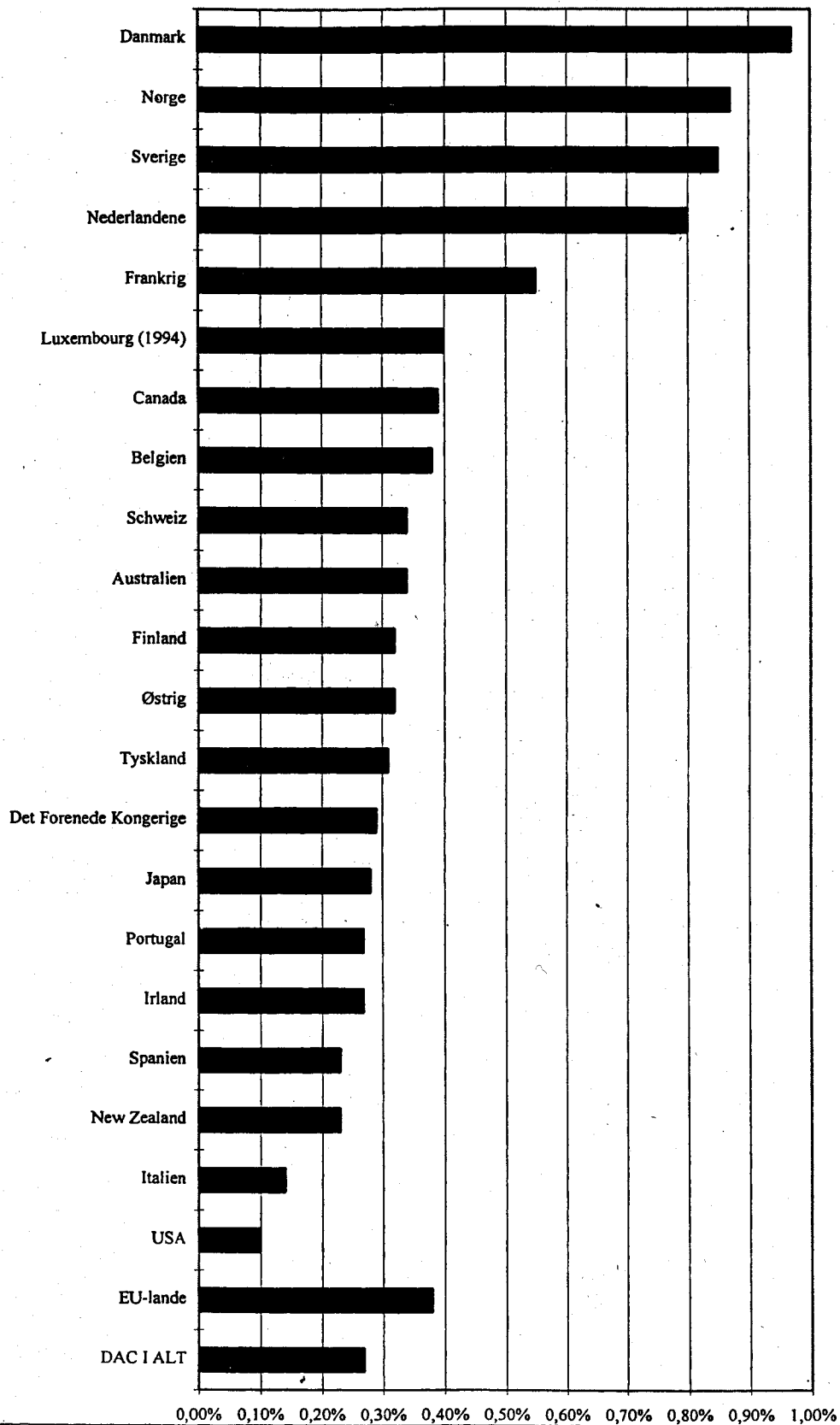
SPA-1 21 lande

SPA-2 27 lande

SPA-3 31 lande

Kilde: Verdensbanken - SPA Phase Four, maj 1996.

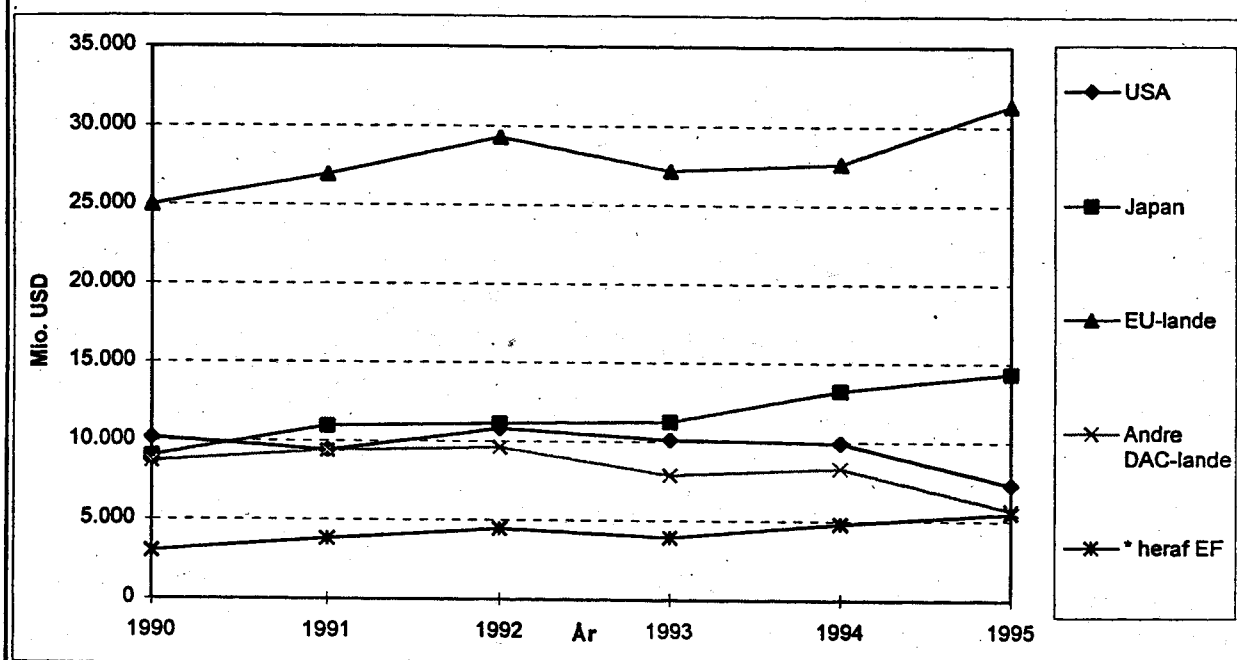
ODA i % af BNI i 1995
(Kilde: OECD-DAC)



**DAC-medlemmers ODA
Mio. USD i løbende priser**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	ODA 1995 i % af DAC i alt
USA	10.194	9.407	10.813	10.123	9.927	7.303	12%
Japan	9.054	10.945	11.119	11.259	13.239	14.354	24%
EU-lande	25.000	26.944	29.302	27.190	27.656	31.350	53%
Andre DAC-lande	8.713	9.384	9.616	7.899	8.334	5.703	10%
I ALT	52.961	56.680	60.850	56.471	59.156	58.710	100%
* heraf EF	3.028	3.818	4.461	3.948	4.825	5.501	9%

* EF-bistand er inkluderet i EU-landenes bistand; Grækenland er ikke medlem af DAC.



Kilde: OECD-DAC

EU's samhandel med udviklingslandene 1976-1994 (Mia. ECU)

Import i EU	1976	1980	1985	1990	1992	1994
AVS	10,5	19,4	26,8	21,9	18,0	18,6
Asien	6,7	16	26	50,9	66,4	83,9
Latinamerika	8,3	13,7	25,8	25,7	24,8	26,7
Middelhavslande	9,6	16,4	32,3	29,8	30,3	30,8
Alle LDC	70,7	114,3	128,9	143,8	145,6	165,9
Alle ikke-EU	157,7	269,9	399,7	461,5	487,6	543,2

Eksport fra EU	1976	1980	1985	1990	1992	1994
AVS	9,6	15,7	17,4	16,6	17,0	14,9
Asien	7,5	13,1	29,4	41	47,1	70,7
Latinamerika	7,7	12	13,5	15,6	20,4	28,4
Middelhavslande	12,3	19,8	29,8	28,5	28,6	33,1
Alle LDC	50,9	83,4	121,7	134,2	153,1	193,3
Alle ikke-EU	141,3	221,1	380,8	415,3	436,1	541,8
Hele verden	292,9	475,1	811,8	1076,6	1137,8	1297,9

Andel af import fra ikke-EU (%)	1976	1980	1985	1990	1992	1994
AVS	6,7	7,2	6,7	4,7	3,7	3,4
Asien	4,2	5,9	6,5	11	13,6	15,5
Latinamerika	5,3	5,1	6,5	5,6	5,1	4,9
Middelhavslande	6,1	6,1	8,1	6,5	6,2	5,7
Alle LDC	44,8	42,4	34,7	31,2	29,9	30,5
Alle ikke-EU	100	100	100	100	100	100

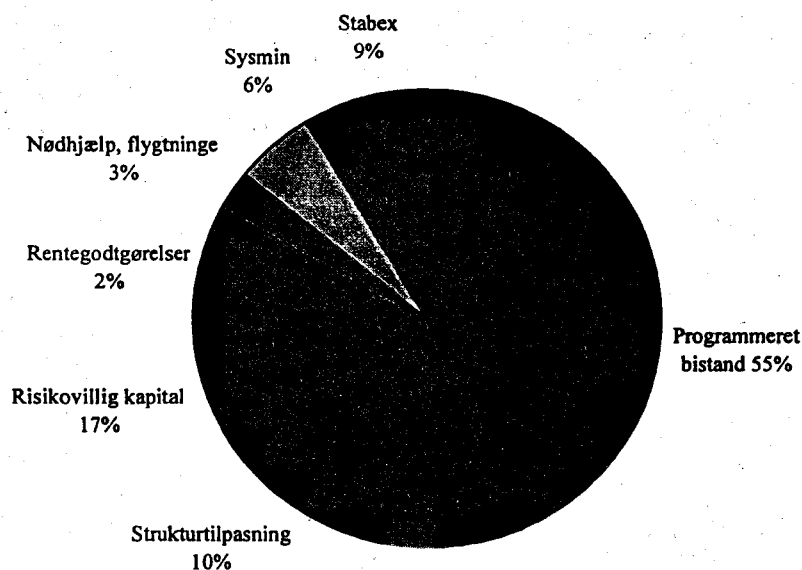
Kilde: Eurostat-ODI, marts 1996.

**Bistandens fordeling (hvert år) på finansieringsinstrumenter
(Finansieringsafgørelser: alle EUF)**

	1993	1994	1995
Programmets bistand	1014,39	1041,94	828,58
Strukturtilpasning	378,00	222,35	145,50
Risikovillig kapital	53,65	214,43	256,82
Rentegodtgørelser	21,51	53,85	35,53
Nødhjælp	83,15	249,98	33,68
Flygtninge	29,30	25,61	4,40
Sysmin	50,03	57,25	84,49
Stabex	1,17	615,12	131,09
I ALT	1631,20	2480,53	1520,09

Mio. ECU

% finansieringsafgørelser pr. finansieringsinstrument i 1995



Den Europæiske Udviklingsfond er det vigtigste finansieringsinstrument i Lomé-konventionen og yder gavebistand til de 70 AVS-lande, der er med i konventionen. EUF-midlerne strammer fra ad hoc-bidrag fra EU-landene og er ikke opført på EU's budget.

Der oprettes en ny EUF til at finansiere hver ny konvention, f.eks. 6. EUF til Lomé III og 7. EUF til de første fem år af Lomé IV. 8. EUF er netop oprettet og skal finansiere samarbejdet i de sidste fem år af Lomé IV. Midlerne vil blive anvendt til at dække højt prioriterede behov i relation til opfyldelsen af målsætningerne om udvikling af menneskelige ressourcer, fødevarerikkerhed, infrastrukturudvikling, industriinvesteringer m.m.

Kilde: Europa-Kommissionen - Infofinance 1995

Pays	USA gennem- snit 1990- 92	Japan gennem- snit 1990- 92	EU gennem- snit 1990- 92	OCDE gennem- snit 1990- 92	Verden gennem- snit 1990- 92	USA i % af verden	EU i % af verden
ZIMBABWE	69,43	144,48	586,93	912,16	1616,00	4,30	36,32
AFRIKA	7124,18	1316,85	21128,26	35762,69	45719,30	15,58	46,21
ANTIGUA	3,48	0,32	10,42	17,54	26,70	13,03	39,04
BAHAMAS	365,13	17,26	239,29	988,17	1038,00	35,18	23,05
BARBADOS	21,28	0,86	44,03	88,10	149,30	14,26	29,49
BELIZE	36,74	1,44	49,46	111,17	131,70	27,89	37,56
DOMINICA	3,64	1,99	48,21	57,23	111,30	3,27	43,31
GRENADA	5,51	1,05	12,11	22,69	38,70	14,23	31,30
GUYANA	71,31	16,27	151,42	265,86	329,00	21,67	46,02
HAITI	135,94	1,83	35,21	301,46	311,70	43,61	11,30
JAMAICA	420,71	16,36	328,09	1249,83	1496,30	28,12	21,93
DOMINIKANSKE REP.	1488,05	18,51	182,43	2328,53	2418,30	61,53	7,54
SAINT CHRISTOP. & NEVIS***							
SAINT VINCENT	4,12	7,17	71,47	92,98	120,00	3,44	59,56
SAINT LUCIA	17,73	0,08	103,52	131,28	147,00	12,06	70,42
SURINAM***							
TRINIDAD & TOBAGO	610,04	25,26	218,52	1250,64	1903,00	32,06	11,48
VESTINDIEN	3183,68	108,40	1494,18	6905,48	8221,00	38,73	18,18
FIJI	41,51	34,91	138,16	318,83	397,00	10,46	34,80
KIRIBATI***							
PAPUA NY GUINEA	35,75	358,08	272,64	798,22	1375,30	2,60	19,82
SALOMONØERNE	0,52	45,41	21,18	69,00	93,30	0,56	22,70
VESTSAMOA	0,00	2,49	1,19	18,24	14,70	0,00	8,10
TONGA	3,33	10,78	0,70	19,09	20,30	16,41	3,43
TUVALU***							
VANUATU	2,40	5,09	15,04	25,08	28,30	8,49	53,15
STILLEHAVET	83,51	456,76	448,91	1248,46	1928,90	4,33	23,27
AVS I ALT	10391,37	1882,01	23071,35	43916,63	55869,20	19,00	41,00

Kilde: Eurostat-ODI, marts 1996

* Eritrea blev AVS-land nr. 70 i oktober 1993 efter at have opnået uafhængighed.

** Namibia blev AVS-land nr. 69 i december 1990 efter at have opnået uafhængighed.

*** Ikke oplyst

AVS-landenes eksport til USA, Japan og EU

Lande	AVS-eksport i mio. USD						
	USA gennem-snit 1990-92	Japan gennem-snit 1990-92	EU gennem-snit 1990-92	OCDE gennem-snit 1990-92	Verden gennem-snit 1990-92	USA i % af verden	EU i % af verden
ANGOLA	1453,92	20,89	1260,30	3466,14	3873,30	37,54	32,54
BENIN	11,75	0,93	54,23	77,11	109,70	10,71	49,43
BOTSWANA	0,00	5,96	98,61	199,19	345,00	0,00	28,58
BURKINA FASO	0,26	5,76	53,95	61,18	171,00	0,15	31,55
BURUNDI	6,03	2,26	57,12	73,99	119,00	5,07	48,00
CAMEROUN	76,59	10,57	1543,48	1708,58	2075,00	3,69	74,38
KAP VERDE	0,02	0,39	6,69	7,24	12,30	0,17	54,37
CENT.AFRIKANSKE REP.	0,55	0,14	109,86	113,43	133,70	0,41	82,17
COMORERNE	6,75	0,37	18,62	27,73	29,00	23,26	64,22
CONGO	330,98	2,04	785,72	1280,67	1314,00	25,19	59,80
CÔTE D'IVOIRE	149,52	26,05	1963,90	2293,10	3525,30	4,24	55,71
DJIBOUTI	0,02	0,05	4,76	5,36	59,00	0,03	8,06
ERITREA*							
ETIOPIEN	8,09	47,71	129,72	213,85	342,30	2,36	37,90
GABON	583,35	117,98	1208,74	2229,50	2700,70	21,60	44,76
GAMBIA	1,08	47,77	120,96	173,41	198,70	0,55	60,88
GHANA	87,64	68,40	645,71	908,31	1228,30	7,13	52,57
GUINEA	97,28	3,23	379,61	582,40	687,30	14,15	55,23
GUINEA BISSAU	0,03	0,14	7,47	7,86	30,30	0,11	24,66
ÆKVATORIALGUINEA	0,10	0,01	40,91	41,13	41,30	0,23	99,05
KENYA	50,48	20,09	657,62	830,62	1387,30	3,64	47,40
LESOTHO	0,00	0,08	23,93	27,52	68,30	0,00	35,03
LIBERIA	7,30	16,26	624,42	1151,92	1178,70	0,62	52,97
MADAGASKAR	34,85	33,61	209,36	311,30	783,00	4,45	26,74
MALAWI	47,17	64,89	195,33	355,34	413,00	11,42	47,29
MALI	1,16	4,63	92,79	108,26	317,70	0,36	29,21
MAURITIUS	96,26	3,25	1004,63	1198,65	1267,00	7,60	79,29
MAURETANIEN	7,46	132,41	295,99	444,78	552,70	1,35	53,55
MOZAMBIQUE	15,04	18,21	92,25	148,78	391,70	3,84	23,55
NAMIBIA**							
NIGER	2,74	0,16	210,02	237,18	263,00	1,04	79,85
NIGERIA	3661,32	8,56	5571,01	12280,55	14190,00	25,80	39,26
UGANDA	11,29	4,56	147,76	177,13	197,00	5,73	75,00
RWANDA	4,26	1,00	69,79	87,51	122,00	3,49	57,20
SAO TOME OG PRINCIPE	0,14	0,02	3,89	4,40	14,30	0,95	27,20
SENEGAL	8,07	12,39	398,71	433,56	717,70	1,12	55,55
SEYCHELLERNE	0,75	0,45	55,40	57,18	94,30	0,79	58,75
SIERRA LEONE	38,72	2,51	213,77	280,75	292,00	13,26	73,21
SOMALIA	1,77	0,23	28,47	32,42	131,30	1,35	21,68
SUDAN	9,29	31,23	137,16	195,49	444,00	2,09	30,89
SWAZILAND	0,00	5,77	150,69	195,07	365,70	0,00	41,21
TANZANIA	9,33	25,39	215,57	272,63	465,00	2,01	46,36
TCHAD	0,18	9,05	65,08	76,67	95,70	0,19	68,00
TOGO	3,40	0,73	97,06	145,28	289,00	1,18	33,58
ZAIRE	191,87	78,18	1126,72	1558,71	1767,00	10,86	63,76
ZAMBIA	37,94	338,06	363,55	768,65	1300,70	2,92	27,95

ISSN 0254-1459

KOM(96) 570 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

11

Katalognummer : CB-CO-96-604-DA-C

ISBN 92-78-11790-0

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg