



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Strasbourg, den 6.10.2015
JOIN(2015) 33 final

FÆLLES HØRINGS-DOKUMENT

**Mod et nyt partnerskab mellem Den Europæiske Union og landene i Afrika, Vestindien
og Stillehavet efter 2020**

DA

DA

I. Indledning: Et værdifuldt partnerskab

Dette dokument har til formål at sætte gang i en bred offentlig høring om centrale spørgsmål i forbindelse med partnerskabet og forbindelserne efter 2020 mellem Den Europæiske Union (EU) og medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet¹ (AVS-landene). Det er i den forbindelse vigtigt at gøre status over den nuværende partnerskabsaftale og se på, i hvilket omfang den er anvendelig fremover og udgør en platform for pleje af fælles interesser. Der er behov for en grundig vurdering af de antagelser, som partnerskabet bygger på, dets rækkevidde, redskaber og den måde, det fungerer på. Resultaterne heraf vil være vigtige elementer i analysen og derigennem bidrage til evaluering af den nuværende aftale og formulering af politikforslag vedrørende de fremtidige forbindelser.

Forbindelserne mellem EU og AVS-landene går helt tilbage til før 1975 og den første Lomékonvention. Sidstnævnte var en efterfølger til den første Yaoundékonvention i 1963, der sammenknyttede Det Europæiske Økonomiske Fællesskab - som det dengang hed - og visse af medlemsstaternes tidligere kolonier. Efterfølgende partnerskabsaftaler har medvirket til at forme forbindelserne op til vores tid.

Den nuværende AVS-EF-partnerskabsaftale blev undertegnet den 23. juni 2000 i Cotonou, Benin - heraf navnet "Cotonoupartnerskabsaftalen" (CPA). Den blev i overensstemmelse med sine bestemmelser revideret i 2005 og 2010. Den blev indgået for en tyveårig periode og udløber den 29. februar 2020. Partnerskabet favner bredt: det omfatter en politisk dimension, økonomisk samarbejde, handelssamarbejde og samarbejde om finansiering af udvikling. Det finansieres hovedsageligt under Den Europæiske Udviklingsfond (EUF), der er en flerårig fond, som ikke indgår i budgettet, men som modtager direkte bidrag fra EU-medlemsstaterne og suppleres delvist med eksterne finansieringsinstrumenter under EU-budgettet. Cotonoupartnerskabsaftalen er en retligt bindende aftale. Der er herved oprettet fælles institutioner, og den udgør en ramme for dialog med alle aftalens parter. Aftalerne med AVS-landene har i mange år udgjort en vigtig del af EU's udenrigspolitik.

En kontekst, der udvikler sig hurtigt

Denne analyse af forbindelserne mellem AVS-landene og EU gennemføres i en verden, der udvikler sig hurtigt, og er stadigt mere multipolær. De kræfter, der styrer de globale ændringer, som tog deres begyndelse i 1990'erne, forandrer verden stadigt mere vidtgående og hurtigere. Verdens lande bliver stadigt mere befolkede, forbundne, indbyrdes afhængige og komplekse, og sikkerhedsudfordringerne er nye. Den globale handel er øget og diversificeret i utroligt høj grad. Asiens økonomiske og politiske betydning ser ud til også fremover at blive øget, og der er kommet nye økonomiske magter til i Afrika og Latinamerika.

Over de sidste to årtier har både EU og AVS-landene gennemgået en udvikling, og der er sket store ændringer i de indbyrdes forbindelser. Der er nu 79 AVS-lande, og antallet af EU-medlemsstater er øget til 28. Tilsammen repræsenterer de et flertal af stater i De Forenede

¹ Gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet er en organisation, der blev oprettet ved Georgetownaftalen i 1975.

Nationer og en samlet befolkning på ca. 1,5 mia. mennesker. Det er lang tid siden, at forbindelserne kun vedrørte udviklingssamarbejde og handel. Partnerskabet med de tre regioner, der udgør gruppen af AVS-landene, er blevet styrket uden for rammerne af - og dog i synergi med - Cotonouaftalen. Dette illustreres af det strategiske partnerskab mellem Afrika og EU², den fælles partnerskabsstrategi for Vestindien og EU³ og strategien for et styrket partnerskab med øerne i Stillehavet⁴. Samarbejdet med regionale og subregionale organisationer er også øget, navnlig om økonomiske anliggender og inden for fred og sikkerhed. Der er indgået økonomiske partnerskabsaftaler, som fastlægger nye rammer for handelsforbindelser med regionale grupper af AVS-lande.

På internationalt plan blev der i september 2015 vedtaget nye globale mål for bæredygtig udvikling og tilhørende finansiering, og der tages hermed samtidigt hensyn til de indbyrdes forbundne udfordringer som det er at udrydde fattigdom og sikre bæredygtig udvikling. Disse rammer understøttes af et nyt globalt partnerskab, som mobiliserer alle implementeringsmidler og alle aktører. Disse rammer skal anvendes universelt på alle lande, de afspejler en dramatisk ændring af synet på udvikling og vil få indflydelse på de fremtidige AVS-EU-relationer.

Hvad angår de økonomiske resultater, er situationen i AVS-landene forskelligartet. Bortset fra Haiti har alle vestindiske lande nået middel- og højindkomststatus, men de står stadig over for store udfordringer - navnlig i henseende til deres sårbarhed over for udefra kommende påvirkninger og naturkatastrofer. Den økonomiske udvikling i Stillehavsstaterne har været meget forskelligartet, og de fleste af dem er alvorligt begrænsede på grund af deres størrelse og deres placering. De udviser også de samme svagheder som de vestindiske lande. I Afrika har hovedparten af landene i de seneste ti år eller mere haft stor og fortsat økonomisk vækst. Det går fremad med bekæmpelsen af fattigdom i AVS-landene, således som fremgår af de fremskridt, der er gjort med at virkeliggøre millenniumudviklingsmålene. Der er stadig store udfordringer med hensyn til menneskelig udvikling, fattigdomsbekæmpelse og ulighed, og det har i nogle lande udviklet sig til åben konflikt, øget sårbarhed, langvarige kriser og øgede migrationsstrømme på globalt plan. Sammenknytninger med regionale og globale værdikæder har været begrænsede, navnlig for de mindst udviklede lande.

II. Delte principper og fælles interesser

Med AVS-EU-partnerskabet var der i starten særligt fokus på udviklingsbistand og handelsanliggender, dvs. der var tale om et donor-modtager-forhold. Efterhånden som omstændighederne og forbindelserne har ændret sig, tager partnerskabet nu sigte på at forfølge fælles interesser. Cotonouaftalen, der blev undertegnet i 2000, udgjorde en betydelig styrkelse af partnerskabets politiske søjle i kraft af etableringen af en reel politisk dialog med

2 Baseret på den fælles strategi for Afrika og EU, der blev vedtaget af stats- og regeringscheferne på det andet EU-Afrika-topmøde i 2007. Den nuværende køreplan for perioden 2014-2017 blev vedtaget på EU-Afrika-topmødet i 2014.

3 I november 2012 godkendte EU-Ministerrådet den fælles partnerskabsstrategi for EU og Caribien på grundlag af afgørelse af maj 2010 truffet af EU-CARIFORUM-topmødet i Madrid. CARIFORUM-ministrene godkendte den nye strategi på deres årlige ministermøde i november 2012.

4 KOM(2006) 248 endelig.

AVS-landene og -regionerne. Resultaterne med hensyn til at bringe EU og AVS-landene sammen som partnere på den internationale scene har imidlertid ikke været særligt gode. Der blev med Cotonouaftalen også introduceret en freds- og sikkerhedsdimension, der hurtigst har fået betydning i Afrika-EU-partnerskabet, mens det tiltagende samarbejde om borgersikkerhed med Vestindien og om klimarisici og ligestilling af kønnene i Stillehavet er yderligere vidnesbyrd om denne udvikling. Indgåelsen af økonomiske partnerskabsaftaler med hovedparten af AVS-landene har omdannet AVS-EU-partnerskabet fra kun at dreje sig om handel til at være et bredtfavnende samarbejde med en række regionale grupperinger.

Man vil med det fremtidige samarbejde skulle tilpasse sig den nye virkelighed med et flerdimensionelt partnerskab med mange forskellige deltagere. De bedste resultater opnås, når dagsordenen for EU- og AVS-partnerne er fælles, og det er derfor meget vigtigt at identificere klare fælles interesser og værdier for at kunne fastlægge, hvilken kurs det fremtidige partnerskab skal tage. En foreløbig vurdering viser, at man har de nedenfor beskrevne vigtige fælles interesser og fælles principper, men der er behov for yderligere konsultering og overvejelser.

Fælles globale interesser i en multipolær verden

Stærke politiske alliancer baseret på fælles interesser og delte værdier danner grundlaget for succesfuldt samarbejde om globale spørgsmål.

AVS-landene og EU har en fælles interesse i at fremme bæredygtig forvaltning af globale offentlige goder og udfordringer som klimaændringer og vand-, energi- eller fødevarerforsyninger. Andre globale udfordringer med brede konsekvenser i EU og AVS-landene omfatter fred og sikkerhed (herunder terrorisme, ekstremisme og international kriminalitet), miljøet (navnlig biodiversitet), migration, sundhed og finansielle anliggender (herunder international finansiell arkitektur, finansielle strømme og beskatning).

Klimaændringerne er et godt eksempel på et område, hvor EU har taget føringen på verdensplan, og hvor AVS-landene har en særlig interesse, eftersom konsekvenserne af disse ændringer vil komme til at ramme visse af disse regioner hårdt. Det forventes, at der i december i år vil blive indgået en ny global aftale om klimaændringer, og det er meget vigtigt, at AVS-landene får en aktiv rolle heri. Samtidigt har mange andre AVS-lande et stort potentiale inden for produktion af vedvarende energi og blå vækst, som er områder, hvor der bliver behov for betydelig privat investering.

1. I hvilket omfang har partnerskabet været effektivt med hensyn til at tage globale udfordringer op?

2. Hvad skal der gøres for at opnå bedre resultater på dette område, og for hvilke globale udfordringer kan man med partnerskabet opnå de bedste resultater i forbindelse med de nye mål for bæredygtig udvikling og i relevante internationale forummer?

Menneskerettigheder, demokrati og retsstaten og god regeringsførelse

Respekten for menneskerettigheder, demokrati og retsstaten og god regeringsførelse udgør grundlaget for AVS-EU-partnerskabet. Disse værdier er af afgørende betydning for en model med bæredygtig udvikling. Der gøres fremskridt, men der tilbagestår stadig mange udfordringer. Cotonouaftalen omhandler forskellige former for politisk dialog, herunder egentlig politisk dialog (artikel 8) og udbygget politisk dialog og indledning af ad hoc-konsultationer, hvis der sker overtrædelser af centrale områder i aftalen (menneskerettigheder, demokratiske principper og retsstaten) eller i tilfælde af alvorlige tilfælde af korruption i et partnerland. Ifølge aftalen træffes der i sådanne situationer passende foranstaltninger, herunder som en sidste udvej suspension af samarbejdet, hvis det anses for nødvendigt (artikel 96-97). Der er i den henseende indledt konsultationer i 24 tilfælde siden 2000, heraf én vedrørende korruption.

3. Er der med mekanismerne i Cotonouaftalen (dvs. politisk dialog, finansiel støtte, egnede foranstaltninger, suspension af aftalens anvendelse) opnået substantielle forbedringer i henseende til menneskerettigheder, demokrati, retsstaten og god regeringsførelse, herunder i forbindelse med bekæmpelsen af korruption? Bør der med det fremtidige partnerskab gøres en større indsats på dette område? I bekræftende fald, hvordan?

4. Har inddragelsen i partnerskabet af lokale myndigheder og ikkestatslige aktører (dvs. civilsamfundsorganisationer og medierne), nationale parlamenter, domstole og nationale menneskerettighedsorganisationer været tilstrækkelig og nyttig med henblik på at fremme menneskerettigheder, demokrati og retsstat og god regeringsførelse? Kan de bidrage mere? I bekræftende fald, hvordan?

Fred og sikkerhed, bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet

Som anført i Cotonouaftalens artikel 11 er fred og sikkerhed en forudsætning for bæredygtig udvikling og bekæmpelse af fattigdom, og det omvendte er også sandt: skrøbelige eller konfliktramte lande har kun i ringe grad været i stand til at nå millenniumudviklingsmålene. Antallet af mellemstatslige voldelige konflikter er taget til. Konfliktløsning og afhjælpning af svagheder kræver en bred indsats, der kombinerer redskaber inden for diplomati, sikkerhed og udvikling, samt fokus på konfliktforebyggelse, fredsbevaring og statsopbyggende aktiviteter. Det vurderes også, at støtte til demokratiske processer i vid udstrækning bidrager til fred og stabilitet. Disse brede spørgsmål er en integrerende del af den politiske dialog mellem Cotonouaftalens parter. Hertil kommer, at EU og AVS-landene i de seneste år er blevet konfronteret med tværregionale sikkerhedstrusler i form af terrorisme og voldelig ekstremisme, alle former for ulovlig handel, herunder med mennesker, med våben og narkotika, samt pirateri. Disse risici forværes af stor befolkningstilvækst i Afrika kombineret med udfordringer som f.eks. hurtig urbanisering, vedvarende eller voksende ulighed og høj arbejdsløshed, navnlig blandt unge. Mange af disse udfordringer er indbyrdes forbundne over hele kontinenter, og for at adressere dem effektivt er EU og AVS-landene nødt til at trække på deres forskelligartede redskaber på en kohærent måde.

5. Er Cotonouaftalens bestemmelser om fred og sikkerhed fyldestgørende og anvendelige, og har balancen mellem den regionale inddragelse og AVS-landenes inddragelse været effektiv?

6. Bør det fremtidige partnerskab sikre mere effektiv fælles indsats inden for konfliktforebyggelse, herunder tidlig varsling og mægling, fredsbevarings- og statsopbygningsaktiviteter samt indsats over for tværnationale sikkerhedsudfordringer? Bør en sådan indsats gennemføres inden for rammerne af EU-AVS-samarbejdet?

Bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst, investering og handel

Fremme af **bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst** er vigtig for langsigtet økonomisk udvikling og fattigdomsbekæmpelse og helt afgørende, når det drejer sig om at tage hånd om demografiske udfordringer. Selv om resultaterne varierer fra det ene land til det andet og over tid, har den økonomiske fremgang i AVS-landene generelt været bemærkelsesværdig, og der er skabt større hjemmemarkeder og nye økonomiske muligheder. På den anden side har industrialiseringen, digitaliseringen og den økonomiske diversificering været begrænset i mange AVS-lande. Fattigdom og uligheder er ikke blevet reduceret så meget som forventet, og arbejdsløsheden og størrelsen af den parallelle økonomi er stadig for store. Styrkelse af modstandsdygtigheden hos de mest sårbare befolkningsgrupper er stadig en udfordring. Afrikas befolkning forventes at være fordoblet i 2050, og med kontinentets meget omfattende naturlige ressourcer er dets økonomiske potentiale generelt fortsat betydeligt. Bæredygtig anvendelse af havene, herunder de rige fiskeressourcer og mineralforekomster, kan skabe betydelige økonomiske muligheder og investeringsmuligheder. Lande som Brasilien, Kina og Indien positionerer sig strategisk i disse regioner: deres tilstedeværelse og investeringer er øget, og handelsforbindelserne og samarbejdet er udbygget.

7. Hvor effektivt har partnerskabet været med hensyn til at fremme bæredygtig og inklusiv økonomisk udvikling?

8. Bør der med det fremtidige partnerskab gøres en større indsats på dette område, hvis man tager hensyn til de nye mål for bæredygtig udvikling? I bekræftende fald, hvordan?

Opretholdelse af **makroøkonomisk stabilitet**, herunder stabilitet i det finansielle system, er en forudsætning for vedvarende og inklusiv udvikling. Mange AVS-lande har forbedret deres makroøkonomiske rammer i løbet af det seneste årti med høje vækstrater, hvilket har gjort det muligt for nogle lande at mobilisere mere international og hjemlig kapital. Den seneste finansielle og økonomiske krise har sat fokus på den forringelse af levestandarden og på den afsmittende effekt, som makroøkonomisk ustabilitet kan medføre. Dette er særligt relevant i forbindelse med en stadig mere indbyrdes forbunden økonomisk og finansiell verden med mange nye økonomier og tilhørende finansielle markeder.

På trods af vedvarende vækst og rigelige naturressourcer har mange lande ikke været i stand til at tilvejebringe de nationale indtægter, der er nødvendige for bæredygtig udvikling.

Etablering af fair og effektive beskatningssystemer og opkrævningsmyndigheder er en forudsætning for bæredygtige indtægter. Der tilbagestår imidlertid stadig betydelige udfordringer, f.eks. skatteundgåelse, skatteunddragelse og ulovlige finansielle strømme.

9. *Hvor effektivt har partnerskabet været med hensyn til at støtte makroøkonomisk og finansiel stabilitet? På hvilke områder ville der med AVS-EU-samarbejdet om makroøkonomisk og finansiel stabilitet kunne opnås bedre resultater?*

10. *Hvor effektivt har partnerskabet været med hensyn til at forbedre mobiliseringen af indenlandske indtægter, fremme fair og effektive skattesystemer og bekæmpe ulovlige finansielle strømme? Ville der kunne opnås bedre resultater og større effektivitet med et udbygget AVS-EU-samarbejde om disse spørgsmål?*

Der er øget anerkendelse af det betydelige potentiale, der ligger i **inddragelse af den private sektor** sammen med socialøkonomiske, traditionelle og kooperative erhvervsinitiativer med henblik på at bekæmpe fattigdom og sikre bæredygtig udvikling. Private finansielle strømme som f.eks. pengeoverførsler, udenlandske investeringer og finansiering hidrørende fra institutionelle investorer tegner sig allerede for en større andel end alle offentlige ressourcer tilsammen. For fuldt ud at udnytte potentialet i den private sektor er det nødvendigt at skabe betingelser for det private initiativ, handel og finans, for bæredygtige investeringer og skabelse af anstændig beskæftigelse og for at integrere uformelle aktiviteter i den formelle sektor. Der kræves også et solidt engagement fra virksomhedernes side for at fremme privat sektorinvestering på områder, hvor markedet er mangelfuldt, og for at anvende ansvarlig praksis som en del af deres centrale forretningsstrategier.

Officiel udviklingsbistand (ODA) kan fungere som katalysator for tilvejebringelse af privat finansiering til bæredygtig udvikling. Til dette formål er der udviklet nye instrumenter som f.eks. blandet investering, obligationer og aktier og andre former for innovativ finansiering - navnlig inden for transport og energiinfrastruktur. Det er afgørende, at der findes en bæredygtig energisektor med henblik på at sikre bæredygtig udvikling.

Sektoren for informations- og kommunikationsteknologi kan spille en vigtig rolle med henblik på at sætte skub i udviklingen, afhjælpe digitale mangler og udvikle videnssamfund - således som videnskabelig og teknologisk innovation gør det på en række områder.

Der skal være særlig opmærksomhed på **landbrugs- og husdyrsektoren**, som i mange AVS-lande beskæftiger hovedparten af befolkningen. Den repræsenterer derfor en sektor med en betydelig multiplikatoreffekt i forbindelse med vækst og beskæftigelse og bekæmpelse af fattigdom i landdistrikterne. Udviklingen inden for landbrugssektoren er imidlertid forbundet med store problemer, f.eks. klimaændringer, manglende prisstabilitet og opfyldelse af handelsnormer, f.eks. vedrørende fødevarerikkerhed.

11. Har det med partnerskabet været muligt at bidrage mærkbart til mobilisering af den private sektor og at tiltrække udenlandske direkte investeringer?

12. Hvordan kan man bedre udnytte potentialet hos den private sektor i EU og AVS-landene? Hvad skal være den vigtigste prioritet for samarbejdet mellem den private sektor i EU og AVS efter Cotonouaftalens udløb, og hvilken rolle kan den officielle udviklingsbistand spille i den rolle?

13. Hvilke muligheder er der på den baggrund for den nye, digitale økonomi?

14. I hvilket omfang har det med partnerskabet været muligt at bidrage til at fremme udviklingen inden for landbrug og handel?

Handel og integration af AVS-landene i den globale økonomi kan få stor indflydelse på bæredygtig udvikling. På internationalt plan har der været stilstand i Doharunden vedrørende handelsliberalisering. AVS-landene under ét har haft et handelsoverskud i forhold til EU i det seneste årti, og EU er fortsat den vigtigste handels- og investeringspartner for de fleste AVS-lande. Handelsdiversificeringen og handelen mellem AVS-landene har imidlertid været begrænset. Vækstøkonomierne er i færd med hurtigt at øge deres tilstedeværelse. Handelsforbindelserne mellem AVS-landene og EU har inden for rammerne af Cotonouaftalen fået et nyt grundlag med forhandlingen af gensidige - men asymmetriske - økonomiske partnerskabsaftaler med hovedparten af AVS-landene. De økonomiske partnerskabsaftaler er helt i overensstemmelse med WTO's regler. Cotonouaftalen er fortsat rammeaftalen for de økonomiske partnerskabsaftaler, som henviser til Cotonouaftalens mål og grundlæggende elementer. Ud over at definere de økonomiske partnerskabsaftaler som de nye AVS-EU-handelsaftaler indeholder Cotonouaftalen også bestemmelser om handelssamarbejde og handelsrelaterede områder, som vedrører alle AVS-landene. For AVS-lande, der ikke har undertegnet økonomiske partnerskabsaftaler, finder samhandelen med EU sted inden for rammerne af den generelle toldpræferenceordning, inkl. Alt Undtagen Våben til de mindst udviklede lande, eller efter bestemmelserne om mestbegunstigelsesbehandling (de rigeste melleminkomstlande og derover).

15. Hvordan har partnerskabshandelspræferencerne bidraget til integration af AVS-landene i den globale økonomi og til at virkeliggøre de globale udviklingsmål?

16. Er der stadig behov for særlige bestemmelser om handelssamarbejde i tiden efter Cotonouaftalen, når der også tages hensyn til de AVS-lande, der ikke har undertegnet en økonomisk partnerskabsaftale? Hvad kan/skal de i givet fald dække?

Menneskelig og social udvikling

Verden står i dag over for store indbyrdes forbundne udfordringer: bekæmpelse af fattigdommen - hvilket indtager en central plads i Cotonouaftalen og er det vigtigste mål for udviklingssamarbejde i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde - og sikring af bæredygtig udvikling i dens tre forskellige dimensioner. Der gøres fremskridt med bekæmpelsen af fattigdom, men resultaterne varierer meget fra den ene region til den anden og fra det ene land til det andet. I mange lande er der fortsat ikke ligestilling, og volden mod kvinder og piger fortsætter med at underminere indsatsen for at nå alle mål.

Tilbagevendende kriser og sårbarhed samt en række udefra kommende påvirkninger og kriser kan til stadighed annullere eller forringe de udviklingsgevinster, der er opnået. Forbindelsen mellem udviklingsbistand og humanitær bistand er derfor blevet stærkere. Det er ikke kun de fattigste, der er sårbare, men også dem, der risikerer at blive fattige; selv de nye middelklasser i vækstøkonomilandene er sårbare, og der er behov for at styrke disse gruppers modstandsdygtighed. Ulighederne med hensyn til velstand og indkomster øges desuden på verdensplan. Der er en negativ forbindelse mellem ulighed (mht. til indkomst, adgang til sundhedstjenester og sociale tjenester og køn og mellem forskellige grupper) og udvikling af menneskelige ressourcer, som underminerer den sociale samhørighed og bidrager til at skabe politisk ustabilitet og uro. Hurtigt voksende udfordringer som f.eks. klimaændringer, stor befolkningstilvækst, ungdomsarbejdsløshed, urbanisering, migration og menneskelig mobilitet vil skulle tackles for at undgå tilbageslag og opretholde fremskridtet. De anvendte politikker vil derfor skulle være kohærente på alle niveauer for at fremme bæredygtig udvikling af menneskelige ressourcer.

17. Har man med partnerskabet opnået de forventede resultater med hensyn til udvikling af menneskelige ressourcer på en effektiv måde, navnlig hvad angår bekæmpelse af fattigdom, men også inden for ligestilling af kønnene og styrkelse af kvindernes stilling? Hvordan kan der opnås forbedringer?

18. Hvad er de største udfordringer med hensyn til udvikling af menneskelige ressourcer, som partnerskabet bør fokusere på, hvis man ser på de nye mål for bæredygtig udvikling?

Migration og mobilitet

Migration og mobilitet er ekstremt vigtige faktorer, både i og mellem AVS-landene og EU. EU anvender en integreret tilgang til migrationsrelaterede spørgsmål.

Problemer i forbindelse med ulovlig migration vil skulle adresseres, og det samme gælder de årsager, der ligger til grund for migration - f.eks. fattigdom, konflikter, demografisk pres, klima- og miljøændringer, tilsidesættelser af menneskerettighederne og manglende respekt for retsstaten samt mangel på anstændigt arbejde og på basale ordninger for social beskyttelse. Tvangsfordrivelse er mere omfattende end nogensinde tidligere, og det er derfor meget vigtigt at adressere dette spørgsmål ud fra en udviklingsmæssig vinkel sammen med humanitær bistand.

Det er også vigtigt at støtte tredjelandene i deres forsøg på at udvikle effektive migrationspolitikker. Der bør åbnes op for øget lovlig migration og mobilitet, der har en positiv betydning for både økonomier og samfund, navnlig hvis der er uddannelsesmæssige, videnskabelige, kulturelle og erhvervsbetingede formål.

Artikel 13 i Cotonouaftalen omhandler en fortløbende AVS-EU-dialog om migration. Det er særligt vigtigt at tage hånd om ulovlig migration og bl.a. bekæmpe de tilhørende kriminelle netværk og sikre tilbagesendelse og tilbagetagelse af personer, der ikke er berettigede til at blive i EU. Det er meget vigtigt, at flygtninge og asylansøgere opnår beskyttelse, og at der er særlig opmærksomhed omkring sårbare grupper.

19. Har partnerskabet været et nyttigt redskab til at drøfte migrationsspørgsmål, og har det haft en positiv effekt? Er artikel 13 i Cotonouaftalen blevet anvendt fuldt ud?

20. Bør der med et kommende partnerskab gøres mere i denne henseende, og hvilke aspekter bør det navnlig fokusere på (lovlig migration og mobilitet, adressering af de grundlæggende årsager til migration, tilbagesendelse og tilbagetagelse, bekæmpelse af menneskehandel og -smugling samt international beskyttelse)?

III. Frem mod et mere effektivt partnerskab

Dette afsnit er baseret på de erfaringer, der er gjort med det mangeårige partnerskab og navnlig gennemførelsen af Cotonouaftalen. De spørgsmål, der rejses her, har til formål at give svar på, om partnerskabet kan blive et mere effektivt redskab til fremme af både EU- og AVS-interesser.

En stærkere politisk forbindelse

Cotonouaftalen udgør en god ramme med fælles grundlæggende principper, der er fastlagt i en retligt bindende aftale. Den udgør grundlaget for samarbejde med medlemmer af gruppen af AVS-lande under ét og særskilt med hvert enkelt land eller hver enkelt (del-) region. Dens gennemførelse er baseret på en bred politisk dialog på forskellige niveauer - både nationalt og regionalt - og i fælles AVS- og EU-institutioner. EU-medlemsstaterne er parter i Cotonouaftalen, hvilket betyder, at deres bilaterale forbindelser med AVS-landene også er omhandlet af aftalen.

21. Hvor effektiv har den politiske dialog været, og på hvilket niveau er den mest effektiv: nationalt, regionalt eller via fælles institutioner for EU og AVS? Bør rækkevidden af den politiske dialog udvides eller indskrænkes?

22. Vil et stærkere engagement fra EU-medlemsstaternes side, med en kobling af deres bilaterale politikker og instrumenter til den politiske dialog på nationalt plan, gøre dialogen mere virkningsfuld og effektiv?

23. Har det forhold, at aftalen er retligt bindende været afgørende for dens gennemførelse, hvis der sammenlignes med andre regionale partnerskaber baseret på politiske erklæringer?

Kohærens og geografisk rækkevidde

Den geografiske dækning af AVS-EU-partnerskabet er udvidet betydeligt med tiden. Af hensyn til kohærens og effektivt samarbejde kan det være af interesse at integrere andre lande med lignende udfordringer inden for de overordnede rammer. Styrkelsen af dagsordenen for det afrikanske kontinent førte i 2007 til etableringen af partnerskabet mellem Afrika og EU. Det omfatter de nordafrikanske lande, som ikke er kontraherende parter i Cotonouaftalen. Sydafrika er kontraherende part, men alle bestemmelserne gælder ikke på dette land. De fleste af verdens mindst udviklede lande er medlemmer af gruppen af AVS-lande, og udviklingen frem mod en mere universel dagsorden for bæredygtige mål understøtter en samlet tilgang til denne gruppe af lande. Der bør i forbindelse med revisionen på den baggrund også tages hensyn til den videre geografiske dækning og til, om en større partnerskabsdækning på AVS-niveau i en kombination med mere regional forankring kunne være til gavn for parterne. Balancen og arbejdsdelingen mellem EU's forbindelser med AVS-landene under ét og disse forbindelser til de deltagende regionale grupperinger er ét af de centrale spørgsmål, der skal undersøges. Den regionale kontekst kan i visse tilfælde omfatte nabolande uden for AVS-rammerne. De vestindiske lande er f.eks. medlemmer af Sammenslutningen af Latinamerikanske og Caribiske Stater.

24. Vil det være hensigtsmæssigt fremover at udvide rammerne til at omfatte flere lande end de nuværende medlemmer af gruppen af AVS-lande? Hvilke lande kunne der eventuelt være tale om?

25. Hvilken form for rammer bør være gældende for forbindelserne mellem EU og AVS-landene? Hvordan kan en fremtidig ramme for samarbejdet mellem AVS og EU relateres til mere nylige regionale EU-partnerskaber med Afrika, Vestindien og Stillehavsstaterne? Kunne en fremtidig AVS-EU-ramme omfatte særlige partnerskaber med regionale partnere?

26. Vil det være hensigtsmæssigt at opbygge mere strukturerede forbindelser med Asien, Latinamerika, Mellemøsten og Nordafrika?

Samarbejde, der i højere grad er skræddersyet til grupper af lande med det samme udviklingsniveau

For at sikre, at EU's udviklingsbistand ydes de steder, hvor behovene er størst, og de har den største effekt i bekæmpelsen af fattigdommen, har EU for nyligt opprioriteret anvendelsen af

differentieringsprincippet. Dette har betydet, at en række EU-partnerlande er nået ud over stadiet med bilateral udviklingsbistand. De seneste to årtier har vist, at gruppen af AVS-lande står over for udviklingsmønstre, som i stigende grad er forskelligartede, navnlig når man sammenligner de dynamiske mellemindkomstlande med de mindst udviklede og skrøbelige lande. Omtrent halvdelen af de 79 AVS-lande er fortsat lande med meget begrænset udvikling, mens en række af dem er blevet lavere mellemindkomstlande (11), er kommet til at tilhøre den øverste gruppe af mellemindkomstlande (23) eller har fået højindkomststatus (4). På foranledning af denne udvikling bør man derfor gå væk fra den bilaterale udviklingsbistand for de mere udviklede AVS-lande. Der er stadig en stor grad af ulighed og fattigdom i de pågældende lande, herunder i dem i de højeste økonomiske kategorier. Mere skræddersyet samarbejde, f.eks. gennem teknisk bistand, overførsel af viden og forskning, der gør det muligt i fællesskab at skabe og udvikle løsninger, er nødvendigt for at tage hånd om de forskellige udfordringer, AVS-partnerne alt efter deres udviklingsniveau befinder sig på.

27. Er det nuværende system med tildeling af udviklingsressourcer, som er baseret på behov, kapacitet og resultater, tilstrækkeligt til at kanalisere midler til de lande, hvor man kan opnå den største effekt? Bør man ved tildeling af ressourcer prioritere de lande, der har de største behov, herunder skrøbelige lande?

28. Hvilken form for samarbejde kunne bidrage til at dække de mere udviklede AVS-landes mere specifikke behov med henblik på at opnå en mere ligeligt fordelt og bæredygtig vækst?

Styrkelse af forbindelserne med centrale aktører

Cotonouaftalen fastlægger rammer for brede og inklusive forbindelser, der går videre end til de nationale regeringer, ved at anerkende den udviklingsrolle, som parlamenterne, de lokale myndigheder og ikkestatslige aktører (civilsamfundet, den private sektor og fagforeningerne) spiller. Den har formaliseret deres rolle både i forbindelse med gennemførelsen af den politiske dialog og med programmeringen og gennemførelsen af samarbejdsprogrammer. En reel inddragelse af flere af disse aktører har imidlertid været begrænset, og deres potentiale er ikke udnyttet fuldt ud.

29. Har den nuværende model for inddragelse af berørte parter medvirket til at nå partnerskabsmålene på en effektiv måde? Hvilke aktører kunne spille en vigtigere rolle i forbindelse med gennemførelsen af partnerskabet? Hvordan kan målene nås?

30. Hvad kan der gøres for at fremme virkningsfuld og effektiv inddragelse af både den internationale og den nationale private sektor, civilsamfundet, arbejdsmarkedets parter og de lokale myndigheder i partnerskabet?

En række nye aktører er blevet meget aktive i AVS-regionen på det økonomiske område og udviklingsområdet. Der er tale om vækstøkonomier som Brasilien, Kina, Indien eller Indonesien samt de arabiske lande i Den Persiske Golf og private fonde. Hertil kommer, at

visse AVS-lande, som ganske vist stadig står over for store udviklingsudfordringer, nu har højere BNI-indtægter pr. indbygger end visse EU-medlemsstater, og at nogle af dem selv yder udviklingsstøtte til andre AVS-lande.

31. Bør partnerskabet være åbent for nye aktører som nævnt ovenfor?

32. Kan man i den forbindelse overveje muligheden af at åbne partnerskabet op for "associerede medlemmer" eller "observatører"?

33. Hvordan kan man med nye rammer fremme trepartssamarbejde og syd-syd-samarbejde, herunder øget inddragelse af AVS-landene som udviklingsaktører til støtte for andre AVS-lande?

Forenkling af den institutionelle struktur og den måde, partnerskabet fungerer på

Ved revisionen af partnerskabet skal der også ses på den institutionelle struktur og den måde, partnerskabet fungerer på, med henblik på at opnå en mere effektiv beslutningstagning på passende niveauer. Der er i årenes løb etableret en række fælles institutioner, herunder i forbindelse med økonomiske partnerskabsaftaler. Man bør i forbindelse med revisionen også tage hensyn til det forhold, at institutioner som f.eks. Den Afrikanske Union og regionale organisationer i Afrika, Vestindien (CARIFORUM) og Stillehavet (Stillehavsøernes forum) har styrket deres position på den globale arena, navnlig med hensyn til deres forbindelser til EU.

34. Har den fælles institutionelle struktur (med AVS-EU-ministerrådet, AVS-EU-ambassadørudvalget og Den Blandede Parlamentariske Forsamling) været effektiv med hensyn til at debattere og fremme fælles synspunkter og interesser og med hensyn til at udstikke en politisk kurs og skabe momentum i EU-AVS-partnerskabet og gennemføre Cotonouaftalen?

35. Hvilken merværdi giver de fælles AVS-EU-institutioner i sammenligning med mere nylige regionale og regionale økonomiske fællesskabsrammer for dialog og samarbejde?

36. Hvilke institutionelle rammer vil være mest effektive til at adressere fælles udfordringer og fremme fælles interesser?

37. Bør der af AVS-landene kræves en højere grad af selvfinansiering på dette område? (fælles AVS-EU-institutioner og AVS-sekretariat)?

Bedre tilpassede og mere fleksible redskaber og metoder i forbindelse med udviklingssamarbejde

Det er hensigten, at samarbejdsredskaberne og -metoderne skal virkeliggøre Cotonouprincipperne om fokusering på resultater, partnerskab og ejerskab. Det er således hensigten, at programmering og gennemførelse af EUF skal være et fælles ansvar. Der er udviklet procedurer og systemer, der skal gøre det muligt at sikre ejerskab og tilpasning til offentlige politikker, der i høj grad hviler på den funktion, som varetages af den anvisningsberettigede, der arbejder på nationalt eller regionalt plan eller inden for gruppen af AVS-lande. De nationale anvisningsberettigede er højtstående embedsmænd, der udpeges af de enkelte AVS-lande, med henblik på at repræsentere dem og varetage et fælles ansvar for alle EUF-finansierede operationer. Det har betydet, at de pågældende offentlige/regionale organisationer har kunnet påtage sig det fulde ejerskab, men som det fremgår af evalueringer, har man ikke altid herved sikret en effektiv sektordialog og smidig gennemførelse, og der kan være behov for ajourføring.

EUF gennemføres under nationale og regionale programmer og AVS-programmer. Den omfatter også særlige og fleksible foranstaltninger i forbindelse med udvikling og humanitære nødsituationer og hændelser, der ikke kan forudses.

Desuden nyder AVS-partnerlandene under EU-budgettet godt af det panafrikanske program eller tematiske programmer, der finansieres under instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde⁵. Hertil kommer, at der under instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred⁶, og Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder⁷ ydes finansiering til en lang række projekter i AVS-landene. De mange forskellige instrumenter har skabt udfordringer med hensyn til EU-udviklingsbistandens koncentration, koordinering og komplementaritet. Den øgede fælles programmering af EU's og medlemsstaternes bistand har til formål at sikre større samlet EU-effekt.

38. Opnås der større merværdi, hvis der findes et særligt finansieringsinstrument til støtte for AVS-EU-partnerskabet? Hvis ja, hvad er årsagerne hertil, og hvordan vil det skulle adskille sig fra andre eksterne finansieringsinstrumenter under EU's almindelige budget? Er dette instrument tilstrækkeligt fleksibelt, navnlig til at adressere krisesituationer? Kan dette instrument anvendes anderledes?

39. Hvilken merværdi er der ved EUF's samforvaltningssystem, der inddrager nationale myndigheder i programmering og forvaltning af bistandsprogrammer sammenlignet med andre EU-samarbejdsinstrumenter i ikke-AVS-lande?

40. Medfører den nye tilgang til programmeringsprocessen og gennemførelsen af aktiviteter, at modtagerne får et reelt ejerskab? Hvad kan forbedres? Hvordan kan EU og medlemsstaterne øge effekten af den fælles programmering?

⁵ Europa-Parlamentets forordning (EU) nr. 233/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde for perioden 2014-2020.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 230/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument, der bidrager til stabilitet og fred.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. af 11. marts 2014 om oprettelse af et finansieringsinstrument for demokrati og menneskerettigheder på verdensplan.

Hvad angår gennemførelse, har EU-samarbejdet antaget forskellige former gående lige fra projekttilgang til budgetstøtte med en nylig forøgelse af blandingsoperationer og etableringen af EU-trustfonde samt delegeret samarbejde til fremme af EU-udviklingsagenturer og internationale agenturer. I forbindelse med overvejelserne om dette nye partnerskab bør der ses på en passende blanding af gennemførelsesmetoder (herunder ydelse af lån i stedet for tilskud eller ydelse af investeringsgarantier) og etablering af et miljø, der er mere fremmende for virkningsfuld og effektiv finansiel kontrol og ansvarlighed.

Den relative betydning af den officielle udviklingsbistand for bruttonationalindkomsten er for mange AVS-lande blevet mindre. Redskaberne til finansielt samarbejde skal derfor videreudvikles, således at det bliver muligt for EU's midler til officiel udviklingsbistand at bidrage på den mest hensigtsmæssige måde til det samlede formål med udviklingssamarbejdet. Synergi med andre finansieringskilder, mobilisering af andre midler til gennemførelse (herunder private initiativer og private investeringer) eller nye instrumenter, f.eks. et tvillinge⁸- eller et TAIEX⁹-instrument inden for vidensoverførsel, kunne overvejes.

41. Støtter de forskellige eksisterende redskaber i tilstrækkelig grad EU's og AVS-landenes fælles principper og interesser, og er der mangler, der bør afhjælpes? Hvordan kan man vurdere virkningen og effektiviteten i forbindelse med forskellige gennemførelsesmetoder?

42. Bør der kræves en højere grad af selvfinansiering fra AVS-landenes side for at sikre ejerskab til tiltagene? Gælder dette alle landene? Hvilke principper burde noget sådant eventuelt baseres på?

43. Hvordan kan man bedre mobilisere EU's og medlemsstaternes ekspertise, navnlig i mellemindkomstlandene?

8 Herved kan man samle ekspertise i den offentlige sektor i EU-medlemsstater og støttemodtagende lande med det formål at styrke samarbejdsaktiviteter.

9 TAIEX er Europa-Kommissionens instrument for teknisk bistand og informationsudveksling inden for udvidelse og for naboskabslandene. Det støtter de offentlige administrationer med hensyn til tilnærmelse, anvendelse og håndhævelse af EU-lovgivning og letter deling af bedste EU-praksis.