

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget EU, Afrika og Kina: Hen imod tresidet dialog og samarbejde

KOM(2008) 654 endelig

(2009/C 318/21)

Ordfører: **Luca JAHIER**

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 17. oktober 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - EU, Afrika og Kina: Hen imod tresidet dialog og samarbejde«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Luca JAHIER til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. september 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 456. plenarforsamling den 30. september–1. oktober 2009, mødet den 1. oktober 2009, følgende udtalelse med 145 stemmer for, 1 stemme imod og 3 hverken for eller imod:

1. anbefalinger og konklusioner

1.1 I de seneste 15 år har Afrika været genstand for en stigende interesse fra Kinas side, som er blevet kontinentets stabile tredjestørste handelsmæssige og økonomiske partner takket være en konstant stigning i handelsvolumenet, investeringerne og antallet af partnerskaber indgået med hovedparten af de afrikanske lande. Skønt Europa stadig er Afrikas vigtigste økonomiske partner, er Europas forspring ved at svinde ind i denne multipolare verden, hvor vækstlandene søger at skabe en ny ligevægt. Da Afrika er og bliver et geografisk nærtliggende område, som har et interessefællesskab med Europa, tvinger andre magters fremmarch Europa til at forny sine partnerskabsforbindelser med kontinentet.

1.2 EØSU påskønner Kommissionens forslag om at indlede en dialog og et tresidet partnerskab mellem Den Europæiske Union, Kina og Afrika. Der er tale om et meget nødvendigt og oplagt udviklingsperspektiv, men om det vil lykkes er ret usikkert og problematisk. Særligt positivt er den pragmatiske og gradvise tilgang og valget af 4 vigtige specifikke sektorer: fred og sikkerhed, infrastruktur, forvaltning af miljø og naturressourcer, landbrug og fødevarer sikkerhed.

1.3 Et tresidet samarbejde har dog kun mening, hvis det er effektivt og ligeberettiget. Det asymmetriske udgangspunkt for de nuværende forbindelser må tages op til alvorlig overvejelser: Kina er ét stort land, som forhandler med de enkelte afrikanske lande, mens EU ofte har vanskeligt ved at tale med én stemme i sine forbindelser med kontinentet. Skønt Kinas tilstedeværelse i Afrika har sine skyggesider, vil mange afrikanske regeringer

foretrække partnerskabet med Beijing, som synes at være mere indstillet på at imødekomme deres ønsker uden betingelser eller trægt bureaukrati.

1.4 For at opnå et effektivt samarbejde er det først og fremmest nødvendigt at sikre sig, at alle involverede parter har en ægte interesse i den foreslåede strategi og vil deltage konkret i den tresidede dialog. Kommissionen og Rådet bør derfor tage alle de initiativer, der er nødvendige for at reagere passende på de forslag, der bringes på bane.

Desuden er det nødvendigt:

- at Den Europæiske Union gør sig større anstrengelser for at optræde som en enhed både på det økonomiske og det diplomatiske område og i henseende til udviklingssamarbejde på grundlag af en mere målbevidst og langsigtet geostrategisk tilgang, som kan sætte fornyet skub i EU-Afrika-strategien fra Lissabon og øge bevillingerne;
- at regeringerne og Den Afrikanske Union (AU) bliver mere opmærksomme på de langsigtede fordele, som unionens lande kan opnå gennem et partnerskab med Europa og Kina, og begynder at lægge mindre vægt på de umiddelbare fordele for de lokale ledere. Derfor bør disse støttes i opbygningen af deres respektive kapacitet til at fastlægge og forvalte langsigtede regionale og kontinentale udviklingsstrategier;

- at Kina opfordres til et stadigt større engagement for at sikre, at frugterne af dette tresidede samarbejde og af Kinas bilaterale samarbejde med de enkelte afrikanske lande kommer hele samfundet og de lokale befolkninger til gode og ikke kun de respektive regeringer.

1.5 At styre mod målet om en bæredygtig lokal vækst indebærer først og fremmest at sørge for:

- at skabe større lokal værditilvækst;
- at opbygge nye sociale infrastrukturer under hensyntagen til de eksisterende;
- at gennemføre en reel overførsel af kompetencer og teknologi;
- at understøtte de lokale og regionale markeders og lokale virksomheders vækst og generelt forbedre leve- og arbejdsvilkårene;
- at yde støtte til partnerskaber mellem udenlandske og lokale virksomheder;
- ikke at forværre den uholdbare langsigtede gæld og generelt styrke de lokale og regionale institutioner.

1.6 Dialog og samarbejde mellem ligeværdige parter bør endvidere give hver part frihed til også at sætte mere kontroversielle emner eller spørgsmål, som parterne ser forskelligt på eller ikke tillægger samme betydning, på dagsordenen. I forlængelse af Rådets beslutning ville det være mere i overensstemmelse med Lissabon-strategien fra 2007 og med Cotonou-aftalen fra 2000 om forbindelserne mellem EU og AVS-landene, hvis centrale spørgsmål såsom demokratisk regeringsførelse, menneskerettigheder og civilsamfundets rolle, som meddelelsen ikke kommer ind på, blev medtaget i den foreslåede proces.

1.7 EØSU anser det især for nødvendigt at understrege den afgørende betydning af at inddrage samtlige ikke-statslige aktører, især den private sektor, fagforeninger, landbrugsorganisationer, kvinde- og forbrugersammenslutninger osv. i den tresidede dialog. Disse aktører er i de seneste år begyndt at spille en langt mere fremtrædende rolle også som følge af succesen med Lomé- og Cotonou-aftalerne. Denne positive udvikling i de forskellige socioøkonomiske aktørers medvirken i forbindelserne mellem EU og Afrika bør derfor ikke svækkes eller trues på nogen måde, men snarere udnyttes bedst muligt.

EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at medtage dette afgørende punkt i sit forslag.

1.8 I lyset af Europas multilaterale tilgang og De Forenede Staters stigende interesse for Afrika kunne det tresidede samarbejde mellem EU, Kina og Afrika udvides til at omfatte De Forenede Stater, så der kunne skabes et mere fuldendt, effektivt og ligeberettiget partnerskab, som naturligvis skal dreje sig om de foreslåede sektorer, men med mulighed for at udvide samarbejdet til andre områder.

2. Indledning

2.1 Afrika er inde i en meget hastig udvikling. Skønt kontinentet endnu kun tegner sig for 2 % af verdens BNP og for under 1 % af verdens industriproduktion, er kontinentet ved at komme med i globaliseringen efter årtiers geopolitisk og økonomisk marginalisering. Den Europæiske Union er stadig det afrikanske kontinents vigtigste partner, men kapitalindskydere fra de nye vækstøkonomier viser stadig større interesse for Afrika: det gælder især Kina, men også Indien, Japan, Sydkorea, de store lande i Latinamerika og Golfstaterne. I de seneste år har også De Forenede Stater vist fornyet interesse for kontinentet, især ud fra ønsket om at fastholde deres energiforsyningsikkerhed og bekæmpe terrortruslen. Skønt 40 % af den afrikanske befolkning fortsat lever under fattigdomstærsklen, bliver Afrika altså i stadig mindre grad betragtet som et »håbløst kontinent«, men derimod mere og mere som et nyt grænseland med udviklings- og forretningsmuligheder.

2.2 I det seneste tiår har det afrikanske kontinent også selv kunnet registrere betydelige nyskabelser af politisk karakter: oprettelsen af Den Afrikanske Union med lanceringen af dens strategiske plan for 2004-2009 og indførelsen af nye muligheder for konfliktløsning; styrkelsen af regionale økonomiske fællesskaber; programmerne for økonomisk udvikling (Det Nye Partnerskab for Afrikas Udvikling (NEPAD) og for god administrativ praksis (den afrikanske revisionsmekanisme).

2.3 Alle disse forandringer har – som kommissær Louis Michel ⁽¹⁾ flere gange har understreget – ført til, at den fornyede internationale interesse for Afrika går i tre hovedretninger: økonomisk, sikkerhedsmæssig og nu også magt- og geopolitisk.

2.4 På det økonomiske plan er man ved siden af kapløbet om adgang til og kontrol over kontinentets naturressourcer begyndende med energiresourcerne nu også blevet opmærksom på det afrikanske indre markedes endnu enorme potentiale, hvor den gennemsnitlige vækst i de seneste år har ligget på 6 % med en lav inflation og en god udvikling i retning af en klar nedbringelse af den offentlige gæld.

⁽¹⁾ Jf. især Louis MICHEL, *Afrique-Europe: l'indispensable alliance*, Pro-manuscripto, CE, december 2007.

2.5 På begge områder har Kina udvist stor målbevidsthed og evne til langsigtede strukturelle investeringer ⁽¹⁾ og skiftet kurs i forhold til sine traditionelle forbindelser med de afrikanske lande fra 1950'erne. Siden midten af 1990'erne er Kina – skønt det fortsat lægger vægt på syd-syd samarbejdet mellem udviklingslande – begyndt at interessere sig mere for de økonomiske muligheder, som Afrika byder på, og har etableret venskabsforbindelser med næsten alle afrikanske lande. Den kontinentale dimension i den nye kinesiske strategi understreges af Kinas initiativ til oprettelse af forummet for samarbejde mellem Kina og Afrika (Focac) ⁽²⁾. De treårige topmøder (Beijing 2000, Addis Abeba 2003, Beijing 2006 og efter planen i Sharm el-Sheikh, i Ægypten, i december 2009) har været milepæle i den konstante udvikling af forbindelserne mellem Kina og de afrikanske lande. Den nye kinesiske strategi for kontinentet fik et officielt stempel med offentliggørelsen i januar 2006 af en »Hvidbog« om Kinas politik i Afrika ⁽³⁾.

2.6 De store forandringer i situationen i forhold til tidligere årtier har også fået Den Europæiske Union til at revidere sin politik over for Afrika. Denne proces har ført til vedtagelsen af en ny fælles EU-Afrika-strategi i december 2007, som EØSU har afgivet en fyldig og indgående udtalelse om ⁽⁴⁾.

2.7 Kina og Europa er således ved at genopdage interesser og investeringsmuligheder i Afrika, men hvorledes disse to store aktører fremover vil agere i forhold til hinanden rejser spørgsmål og forventninger både hvad angår de indlysende konkurrenceperspektiver og de mulige samarbejdsfelter, der aftegner sig. Det skal her tages i betragtning, at selv om EU og Kina indtager henholdsvis første- og tredjepladsen blandt Afrikas største handelspartnere og udenlandske investorer målt i absolutte tal, er samhandelen mellem Europa og Afrika relativt set gået tilbage, mens handelen mellem Kina og Afrika er vokset markant ⁽⁵⁾.

2.8 I lyset af den voksende debat om Kinas indflydelse i Afrika og foranlediget af EP's vedtagelse af en beslutning om

emnet i april 2008 ⁽⁶⁾ har Kommissionen derfor inden for de seneste to år iværksat indgående overvejelser ledsaget af vigtige initiativer til udvidet høring ⁽⁷⁾ for at få overblik over konsekvenserne af de igangværende processer og indkredse mulige perspektiver for en trepartsdialog mellem EU, Kina og Afrika.

3. Hovedindholdet af Kommissionens meddelelse

3.1 Meddelelsen foreslår at finde frem til de bedst egnede fremgangsmåder, hvorpå man kan bane vejen for en proces baseret på dialog og paritetisk samarbejde mellem Afrika, Kina og EU. Kommissionens vigtigste mål er således at fremme den gensidige forståelse og give mulighed for vedtagelse af fælles og koordinerede foranstaltninger inden for strategiske sektorer efter en prioritering, som hovedsageligt fastlægges af afrikanske institutioner.

3.2 Meddelelsen bygger på en pragmatisk og gradvis tilgang, hvor hovedvægten lægges på konkret samarbejde på områder, der anses for at have afgørende betydning for Afrikas stabilitet og udvikling. Der er tale om følgende målsætninger:

- **Fred og sikkerhed i Afrika**, hvor hovedsigtet er øget samarbejde med Den Afrikanske Union og med Kina inden for De Forenede Nationers rammer for at styrke udviklingen af den afrikanske freds- og sikkerhedsarkitektur og styrke AU's kapacitetsopbygning og fredsbevarende indsats.
- **Støtte til afrikansk infrastruktur**, som er en helt afgørende forudsætning for udvikling, investering og handel, med det mål at øge sammenkobling og regional integration især inden for transport-, telekommunikations- og energisektoren.
- **Bæredygtig forvaltning af naturressourcer og miljø**, som i tilknytning til initiativer som f.eks. gennemsigthedsinitiativet for udvindingsindustrien (EITI), retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT) og Kimberley-processen for gennemsigthed i diamantindustrien, kan bane vejen for mere gennemsigtige processer, øget teknologioverførsel og finansiering for at bremse klimaændringen og fremme udviklingen af bæredygtige energiformer.

⁽¹⁾ Det drejer sig ikke kun om naturressourcer, infrastrukturer og handel. Den største kinesiske bank, *Industrial Land Commercial Bank of China*, har med en sum på 5,6 milliarder dollars erhvervet 20 % af aktiekapitalen i Sydafrikas største bank, *Standard Bank*. Der er tale om den største udenlandske investering i Afrika nogensinde.

⁽²⁾ Jf. Focac's officielle hjemmeside, www.focac.org/eng/

⁽³⁾ »China's African policy«, 12. januar 2006, <http://www.focac.org/eng/zgdfzcc/t463748.htm>

⁽⁴⁾ CESE 1530/2008, *EU-Afrika-strategien*, ordfører: Gérard Dantin, september 2008.

⁽⁵⁾ Ifølge data fra Den Internationale Valutafond er handelsvolumenet EU-Afrika, som i 1995 udgjorde 45 % af Afrikas samlede handel, faldet til en andel på lidt over 30 %, mens handelen med Kina er steget fra et ganske ubetydeligt niveau i 1995 til ca. 27 % i dag. I 2008 nåede handelen Kina-Afrika op på en værdi af 106,8 milliarder USD, hvorved den to år før planlagt og med en vækst på 45 % i forhold til året før, har overskredet de 100 milliarder inden 2010, som var det mål, der blev bebudet på topmødet i Beijing i 2006. Se også *Commission staff working paper, Annexes to the Communication of the Commission*, (SEC(2008) 2641 endelig).

⁽⁶⁾ *Kinesisk politik og dens virkninger for Afrika*, Europa-Parlamentets ref.: A6-0080/2008/P6_TA-PROV(2008)0173, EP's beslutning fra marts 2008, ordfører: Ana Maria GOMES.

⁽⁷⁾ Særligt vigtig var den konference, som Kommissionen afholdt den 28. juni 2007, hvori deltog over 180 afrikanske, kinesiske og europæiske policymakers, eksperter og diplomater, med titlen *Partners in competition? The EU, Africa and China*.

— **Landbrug og fødevarer sikkerhed** med det mål at øge det afrikanske landbrugs produktivitet og produktion især gennem landbrugsforskning og –innovation, kontrol med dyresygdomme og fødevarer sikkerhed – alt sammen inden for rammerne af det brede afrikanske landbrugsudviklingsprogram (CAADP).

3.3 Det er Kommissionens ønske, at dialogen og høringerne kommer til at foregå på alle niveauer (nationalt, regionalt, kontinentalt og bilateralt mellem EU og Kina) for at skabe større gensidig forståelse af de respektive politikker og tilgange blandt de tre parter politikansvarlige, så det derigennem bliver muligt at udvikle konkrete samarbejds muligheder. Samtidigt skal processen også tjene til at gøre udviklingshjælpen mere effektiv i tråd med Paris-erklæringen fra marts 2005 og konklusionerne fra seminaret i Accra i september 2008.

3.4 Rådet for Den Europæiske Union har erfaret og godkendt de vigtigste anbefalinger i meddelelsen, idet det mener, at »denne tresidede dialog vil bidrage til at støtte de bestræbelser, som Afrika og det internationale samfund har indledt med henblik på demokratisering, politisk og økonomisk integration, god regeringsførelse og respekt for menneskerettighederne»⁽¹⁾ og det anbefaler at studere forslagene til konkrete foranstaltninger nærmere.

3.5 EØSU noterer med bekymring og skuffelse, at hverken Kina eller AU indtil dato har indtaget nogen officiel holdning til den tresidede dialog, som EU har foreslået. På det seneste topmøde mellem EU og Kina var samarbejdet med Afrika ikke på dagsordenen, som det ellers var foreslået i den foreliggende meddelelse⁽²⁾. For indeværende er der således ingen håndgribelige beviser på Kinas og AU's vilje til at tage imod EU's forslag.

4. Positive aspekter

4.1 Meddelelsen indeholder flere bemærkelsesværdige og positive elementer, såsom:

- en tilgang baseret på dialog og udveksling, som indgår i de nødvendige bestræbelser på koordinering mellem donorerne og de vigtigste aktører;
- pragmatisme som fremgår af valget af fire afgjort strategiske sektorer, hvor der er gode indsatsmuligheder;

⁽¹⁾ Se konklusionerne af det 2902. møde i Rådet for Almindelige Anliggender og Eksterne Forbindelser den 10. november 2008.

⁽²⁾ 11. topmøde mellem EU og Kina, Prag, 20. maj 2009, fælles presmeddelelse.

- den foreslåede gradvise opbygning af trepartssamarbejdet, som sigter mod at udnytte alle eksisterende strukturer i stedet for at etablere endnu en dyr multilateral struktur.

4.2 Hvad angår især det andet punkt er der ingen tvivl om, at de fire indkredsede sektorer er afgørende for det afrikanske kontinents udvikling, ligesom de også – om end på forskellig vis – har stor betydning for de bilaterale strukturer Kina-Afrika og Europa-Afrika.

4.3 Opblusningen af visse konflikter og de igangværende fredsprocessers sårbarhed, hvortil skal føjes risikoen for fremkomst af nye former for fundamentalisme og/eller zoner, som frygtes at kunne blive hjemsted for terrorister, gør det overordentligt vigtigt at samarbejde om opretholdelse og fremme af fred og sikkerhed. Særlig opmærksomhed fortjener støtten til den afrikanske freds- og sikkerhedsarkitektur og til AU's fredsbevarende indsats i form af kapacitetsopbygning, uddannelse samt logistisk og/eller økonomisk støtte.

4.4 Samarbejdet om bevarelse og fremme af fred og sikkerhed bør dog også omfatte en specifik dialog om reglerne for våbenhandel og levering af våben især til regeringer eller ikke-statslige væbnede grupper, som er indblandet i konflikter og/eller begår alvorlige krænkelser af menneskerettighederne⁽³⁾, således at trepartsforbindelserne Kina-Europa-Afrika også kommer til at dreje sig om et spørgsmål, som nu er taget op i FN.

4.5 Den fornyede vægt, der lægges på investeringer på infrastrukturområdet, som i lange tider er blevet overset i det europæiske samarbejde, men som derimod er en hovedhjørnesteen i den kinesiske tilgang til Afrika og strategisk vigtig af årsager, der kan opdeles i to kategorier. For det første er passende infrastrukturer nødvendige for at sikre dels adgang til og transport af råvarer eller varer, som sælges på de afrikanske markeder, dels konkrete og effektive former for regional integration, som er afgørende for Afrikas sociale og økonomiske udvikling. Forbedringen eller nyanlæggelsen af infrastrukturer er i øvrigt en klar prioritet for mange afrikanske regeringer og kan ikke længere afhænge alene af finansieringspotentialet og den finansielle bæredygtighed på lokalt plan⁽⁴⁾.

4.6 Betydningen af miljømæssig bæredygtighed og af forvaltningen af naturressourcerne giver sig selv ikke kun på baggrund af den globale klimaændring, men også når det gælder alle aspekter i tilknytning til udvinding, transport og udnyttelse af kontinentets naturressourcer, især mine- og energiressourcer.

⁽³⁾ Jf. EP's ovennævnte betænkning og beslutning, 2008, A6-0080/2008/P6_TA-PROV(2008)0173, EP's beslutning fra marts 2008, ordfører: Ana Maria GOMES.

⁽⁴⁾ Jf. debatten og beslutningerne på Den Afrikanske Unions 12. topmøde, afholdt den 26. januar–3. februar 2009 i Addis Abeba, hvor hovedemnet netop var *Udvikling af infrastrukturen i Afrika* www.africa-union.org

4.7 I de seneste år er søgelyset især blevet rettet mod miljø- og arbejdsforholdene på byggepladser styret af eller knyttet til kinesiske virksomheder, der opererer i Afrika, hvilket er indgående dokumenteret i en undersøgelse foretaget af *African Labour Research Network* ⁽¹⁾. Men man må ikke glemme, at dette også gælder mange europæiske eller transnationale selskaber. Problemet med overholdelse af internationale standarder og med gennemsigtighed ⁽²⁾ i indgåelsen og gennemførelsen af aftaler med afrikanske regeringer angår altså Kina, Europa og Afrika i lige høj grad og bør derfor indgå i trepartsdialogen om bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og miljøet og om støtte til afrikanske infrastrukturer.

4.8 Anerkendelsen af landbrugets og fødevarer sikkerhedens centrale placering bliver atter prioriteret højt af de store donorlande og i den fælles strategi for det afrikanske kontinent. Men denne interesse må dog hurtigst muligt omsættes i konkrete og langsigtede tiltag rettet mod landdistrikternes samlede udvikling. Det må i denne forbindelse sikres, at landbefolkningen deltager aktivt, at landbrugsorganisationerne inddrages og at deres adgang til og langsigtede forvaltning af de lokale ressourcer garanteres.

4.9 I denne forbindelse er det værd at bemærke, at der på topmødet for landbrugsorganisationer fra fem afrikanske regioner, som den italienske landbrugsorganisation, Coldiretti, afholdt i Rom, lød en advarsel mod den kraftige stigning i opkøbet af landbrugsjord i Afrika og andre udviklingslande, som foretages af lande såsom Sydkorea, Kina, De Forenede Arabiske Emirater, Saudi Arabien og Japan for at sikre sig fødevarerforsyning og ressourcer til produktion af biobrændstoffer ⁽³⁾.

4.10 Samarbejdet om fødevarer sikkerhed ville også kunne udnyttes til at indlede en dialog om andre vigtige emner, såsom opfyldelse af millenniummålene, beskyttelse af de mest sårbare grupper samt sundhedsbeskyttelse. På sidstnævnte område bør der især arbejdes på at få fastlagt fælles strategier for bekæmpelsen af de tre store pandemier ⁽⁴⁾ – malaria,

hiv/aids og tuberkulose – som i øvrigt allerede er genstande for internationalt samarbejde i multilaterale fora.

4.11 Hvad angår de afrikanske institutioners rolle i den tresidede dialog spiller Den Afrikanske Union en værdifuld central rolle ved siden af de regionale økonomiske organisationer og de enkelte stater. Inddragelsen af AU-trojkaen i den årlige EU-Kina-dialog er ligeledes af stor betydning og det gælder også ideen om at lade AU-Kommissionen i Addis Abeba være formidler i de regelmæssige tresidede høringer. Disse tendenser går i den retning, som EØSU anbefalede i sin tidligere udtalelse om EU-Afrika-strategien ⁽⁵⁾, hvori det påpegede nødvendigheden af at sikre, at de afrikanske institutioner påtager sig et konkret ansvar, hvilket vil styrke deres suverænitet og legitimitet og give mulighed for reelt afbalancerede partnerskaber. Det er dog nødvendigt at sikre sig, at AU er enig i og overtager disse prioriteter og at de hurtigst muligt udmøntes i konkrete handlingsplaner.

4.12 Etableringen af en tresidet dialog mellem EU, Kina og Afrika er særligt vigtig i lyset af den tiltrækning, som Beijing udøver på kontinentet. I mange afrikanske regeringers øjne fremstår Kina som et eksempel til efterfølgelse, idet det er lykkedes landet af slippe ud af fattigdommen, få bugt med sygdomme og blive en fremtrædende aktør på den internationale scene inden for én enkelt generation. Kinas kamp mod fattigdommen er først og fremmest blevet ført i landdistrikterne og har sigtet mod udviklingen og forøgelsen af landbrugets produktivitet, en strategi, som også ville være i de afrikanske landes interesse ⁽⁶⁾. Kina har dog også vundet i popularitet ved ikke at have nogen forhistorie som kolonimagt, ved fortsat at fremstå som udviklingsland og tage afstand fra forholdet »givermodtager«, som traditionelt har været mere kendetegnende for OECD-området. Disse omstændigheder har sammen med rigelige finansieringsmidler til investering eller lån til de afrikanske partnerlandes regeringer givet Beijing indlysende gode kort på hånden i sine forbindelser med Afrika.

5. Negative aspekter

5.1 Der er dog også negative sider ved forholdet mellem Kina og Afrika, som bekymrer eksterne observatører og som bør tages op i dialogen i forbindelse med det tresidede samarbejde, som Kommissionen har foreslået.

⁽¹⁾ A. Yaw Baah – H. Jaunch, *Chinese investment in Africa, a labour perspective*, ALRN, maj 2009, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN4Africa_0903_breaking_the_curse_final_text.pdf

⁽²⁾ Jf. Tax Justice Network, *Breaking the curse: how transparent taxation and fair taxes can turn Africa's mineral wealth into development*, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN4Africa_0903_breaking_the_curse_final_text.pdf

⁽³⁾ Landbrugsorganisationerne taler om opkøb alene i 2008 af jordarealer på 7,6 millioner hektar og om aftaler på landbrugsområdet, som Kina har indgået med forskellige afrikanske lande: http://www.coldiretti.it/docindex/cncd/informazioni/314_09.htm Se også L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard, J. Keeley, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, FAO-IFAD-IIED, maj 2009.

⁽⁴⁾ CESE 753/2006, *Afrika som en nødvendig prioritet: det europæiske civilsamfunds standpunkt*, ordfører: Adrien BEDOSSA, maj 2006.

⁽⁵⁾ Jf. ovennævnte udtalelse CESE 1530/2008.

⁽⁶⁾ Med kun 7 % af den dyrkbare jord brødføder Kina 22 % af verdens befolkning og har stort set vundet kampen mod den ekstreme fattigdom, analfabetisme, de mest aggressive sygdomme og epidemier og reduceret børnedødeligheden. Ifølge Martin Ravallion (*Are there lessons for Africa from China's success against poverty?* – Verdensbanken, Policy Research working paper – nr. 4463, januar 2008) ville Afrika kunne drage vigtig lære af en nøje analyse af nøglepunkterne i den kinesiske udvikling. Se Bilag 2.

Se også R. SANDREY, H. EDINGER, *The Relevance of Chinese Agricultural Technologies for African Smallholder Farmers: Agricultural Technology Research in China*, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University, april 2009, <http://www.ccs.org.za/downloads/CCS%20China%20Agricultural%20Technology%20Research%20Report%20April%202009.pdf>

5.2 Kinas voksende tilstedeværelse i Afrika har også sine skyggesider, begyndende med en tilbagevenden til de lokale forvaltningers og byelitens centrale rolle med den deraf følgende foruroligende marginalisering af den afrikanske private sektor, risiko for udvanding af de beskedne sociale sejre, som de afrikanske fagforeninger har vundet, og meget hårde arbejdsvilkår for den lokale arbejdsstyrke. Et ægte partnerskab mellem lige-stillede bør give alle tre parter – EU, Kina og Afrika – mulighed for at sætte mere kontroversielle emner eller spørgsmål, som parterne ser forskelligt på eller ikke tillægger samme betydning, på dagsordenen.

5.3 Hvis de prioriterede samarbejdsområder, som Kommissionen foreslår, sammenholdes med de otte prioriterede punkter i handlingsplanen for Europa/Afrika-strategien, som blev lanceret i Lissabon⁽¹⁾, bemærker man, at vigtige spørgsmål såsom demokratisk styring, menneskerettigheder og anstændigt arbejde er udeladt i meddelelsen. For EU ville det harmonere bedre med såvel Lissabon-strategien som Cotonou-aftalen fra 2000⁽²⁾, som udgør regelrammen om forbindelserne mellem EU og AVS-landene, at lade den tresidede dialog omfatte disse spørgsmål såvel som civilsamfundets rolle.

5.4 EU's og Kinas strategier for indsatsen i Afrika er forskellige. Mens EU yder størstedelen af sin støtte i form af gavebistand, hvortil der i øvrigt i stigende omfang knyttes politiske betingelser (respekt for demokratiske spilleregler, menneskerettigheder, ILO's konventioner, korruptionsbekæmpelse og udbredelse af god forvaltningspraksis såvel som inddragelse af civilsamfundet) med det mål at reducere fattigdommen, tildeler Kina som oftest lån på gunstige vilkår, som hovedsageligt går til anlæg af infrastrukturer og ledsages af langsigtede kontrakter om udnyttelse af naturressourcer. Endvidere synes de kinesiske lån ofte at være knyttet til anvendelse af kinesiske virksomheder, udstyr og undertiden også kinesisk arbejdskraft i form af »bunden støtte«, som OECD-landene nu i vid udstrækning er gået bort fra. Endelig er OECD-områdets egne regler på licitationsområdet i mange tilfælde til fordel for virksomheder fra de nye vækstlande, med Kina i spidsen.

5.5 Den kinesiske tilgang falder generelt bedre i de afrikanske ledeses smag, fordi den fremstår som betingelsesløs og ikke bremses af et stort bureaukrati som for Europas vedkommende. Men den frembyder en dobbelt fare: udvikling af en massiv gældsætning, hvis effekt på langt sigt kan vise sig at være uholdbar, og forstærkelse af de enkelte landes økonomiske afhængighed af bestemte afgrøder og eksporten af dem, som på sin side er udsat for prissvingninger på de internationale markeder.

5.6 På sin side har Europa – skønt det stadig er Afrikas vigtigste partner økonomisk og handelsmæssigt set – vanskeligt

ved at tale med én stemme og skabe og opretholde en egentlig sammenhæng mellem sin egen politik på forskellige områder, hvad enten der er tale om udvikling, handel eller eksterne forbindelser og sikkerhed. Koordinationen mellem de forskellige medlemsstaters indsats er også meget mangelfuld, hvilket går ud over effekten og effektiviteten.

6. Andre vanskeligheder

6.1 Ud over ovennævnte betingelser, som EU kræver overholdt i sine forbindelser med Afrika, er der andre forskelle mellem Europas og Kinas tilgange, som de afrikanske regeringer ikke undlader at fremhæve:

- de forskellige problemer, der er opstået i forbindelserne mellem EU og de afrikanske lande under forhandlingerne om de økonomiske partnerskabsaftaler (ØPA), som står i modsætning til den gradvise og meget opreklamerede åbning for toldfri indførsel af afrikanske varer til det kinesiske marked (inden 2010 vil antallet af varegrupper efter planen stige til 440 mod 190 i 2006);

- den kinesiske regerings omfattende og synlige bidrag til anlæggelse af infrastruktur og bygning af skoler, hospitaler og offentlige bygninger, sammenholdt med de europæiske projekter, som ofte aldrig er blevet helt færdige;

- Kinas meget mere konkrete indsats på områderne uddannelse og efteruddannelse af fagfolk inden for landbrug, medicin, naturvidenskab og kultur, hvori indgår gode studiemuligheder for afrikanske studerende på de kinesiske universiteter og uddannelsescentre;

- det store udbud af kinesisk producerede varer – i visse tilfælde uden tilnærmelsesvist at leve op til de internationale standarder for produktsikkerhed, med alvorlige følger for folkesundheden og miljøet – som i stigende grad invaderer kontinentets markeder og hjem i mange tilfælde til stor skade for typiske lokale produktionssektorer, herunder tekstilsektoren⁽³⁾.

6.2 Den aktuelle internationale økonomiske og finansielle krise bør endelig foranledige til overvejelser over dens mulige konsekvenser for Afrika⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Fred og sikkerhed; demokratisk forvaltning og menneskerettigheder; handel, regional integration og infrastrukturer; partnerskab om millenniumudviklingsmålene; energi; klimaændring; migration, mobilitet og beskæftigelse; videnskab, informationssamfund og arealudnyttelse.

⁽²⁾ Jf. artikel 9, stk. 1.

⁽³⁾ Jf. Verdensbankens interessante rapport fra 2007, *Africa's Silk Road*.

⁽⁴⁾ Se i den forbindelse meddelelsen »Støtte til udviklingslandene til at håndtere krisen«, KOM(2009) 160 endelig og den udtalelse, som EØSU er ved at udarbejde herom.

Følgerne af den internationale recession, nedgangen i eksporten, de protektionistiske lukninger af mange markeder og prisfaldet på mange råvarer er ved at skabe et foruroligende scenarie, som alvorligt kan true de resultater, der er opnået i det seneste tiår, såsom begrænsningen af gælden og underskuddet på de offentlige finanser, de øgede investeringer i infrastruktur og konkurrencen om at levere dem, saneringen af skattesystemerne og bestræbelserne på at diversificere de nationale produktionsstrukturer.

6.3 På baggrund af krisen har Kina for nyligt bekræftet og endog forstærket sit engagement både på støtte- og låneområdet og investeringsområdet⁽¹⁾. EU forsøger at leve op til de indgåede forpligtelser, men nogle medlemsstater har skåret den bilaterale støtte og de finansielle forpligtelser drastisk ned i 2009, med udsigt til lige så store om ikke større nedskæringer i 2010. Som det fremgår af alle de seneste topmøder er der tværtimod brug for nye ressourcer.

6.4 En række migrationstendenser præger i stadig højere grad forbindelserne mellem Europa og Afrika og mellem Kina og Afrika, men de er endnu ikke blevet undersøgt særligt indgående, især når det gælder kinesiske borgeres udvandring til Afrika. En undersøgelse af karakteren og omfanget af disse migrationsstrømme og af den mulige sammenhæng mellem dem vil kunne kaste lys over den indvirkning, som de kan få på Afrikas udvikling.

6.5 Endelig peger EØSU på det grundlæggende komplekse spørgsmål om civilsamfundets deltagelse, som er af afgørende betydning ikke alene for Europa⁽²⁾, men som også er blevet en vigtig integrerende del af alle partnerskaber med Afrika, ikke mindst efter Cotonou-aftalen. Dette aspekt synes ikke i dag at spille nogen større rolle i forbindelserne mellem Kina og Afrika eller i de bilaterale forbindelser mellem Beijing og de enkelte lande.

De fire samarbejdssektorer, som Kommissionen har indkredset, egner sig faktisk til en bred og systematisk inddragelse af alle ikke-statslige aktører, især erhvervsdrivende, fagforeninger og landbrugsorganisationer, kvinde- og forbrugersammenslutninger. Deres rolle i det afrikanske samfund og i de økonomiske processer og politiske relationer er velkendt og er ligefrem vokset i kraft af de gode resultater, der er opnået med den udvikling, som Lomé- og Cotonou-aftalerne har sat i gang. Denne rolle risikerer imidlertid at blive udvandet og på ny sat i skyggen, hvis de bilaterale og tresidede dialoger ikke kommer videre end til regeringsplanet, skønt denne rolle er at betragte som en afgørende rigdom, der bør påskønnes og udvikles.

6.6 EØSU noterer med bekymring, at den foreliggende meddelelse overhovedet ikke kommer ind på dette spørgsmål eller den konkrete mulighed for inddragelse hverken af arbejdsmarkedets parter eller generelt de ikke-statslige aktører i den foreslåede proces.

Bruxelles, den 1. oktober 2009

Mario SEPI

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ Jf. de tilsagn, som præsident Hu Jintao afgav under sin rejse til fire afrikanske lande (Mali, Senegal, Tanzania og Mauritius) midt i februar 2009.

⁽²⁾ Se udtalelsen CESE 413/2006, »Forbindelserne mellem EU og Kina: Civilsamfundets rolle«, ordfører: Sukhdev SHARMA, marts 2006.