

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de betrekkingen tussen de Europese Unie en de ACS-landen bij het aanbreken van de 21e eeuw — Uitdagingen en keuzen voor een nieuwe vorm van partnerschap”

(97/C 296/11)

De Commissie heeft het Economisch en Sociaal Comité op 26 november 1996 overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap om advies gevraagd over het voornoemde groenboek.

De Afdeling voor externe betrekkingen, handels- en ontwikkelingsbeleid, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Malosse.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 347e Zitting van 9 en 10 juli 1997 (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en 2 stemmen tegen bij 5 onthoudingen is goedgekeurd.

Aanbevelingen

De Unie heeft er zowel vanuit politiek en als vanuit economisch oogpunt gezien alle belang bij haar bijzondere band met de 71 ACS-staten te behouden. De Overeenkomst van Lomé is echter duidelijk aan een grondige herziening toe. Zij moet worden aangepast aan de specifieke omstandigheden aan de vooravond van de 21e eeuw, met name om de ACS-staten beter in staat te stellen mee te profiteren van de mondialisering van het handelsverkeer.

Naar aanleiding van de publicatie van het „Groenboek over de betrekkingen tussen de Europese Unie en de ACS-landen bij het aanbreken van de 21e eeuw — Uitdagingen en keuzen voor een nieuwe vorm van partnerschap” brengt het Comité in dat verband de volgende aanbevelingen naar voren:

- De Unie dient haar dialoog en haar op het gelijkheidsbeginsel stoelende partnerschap met de ACS-staten — hét wezenskenmerk en tevens dé grote troef van het Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid — verder uit te bouwen. Ter wille van de efficiëntie is het evenwel zaak dat nog andere actoren, en met name de sociaal-economische kringen, bij dit partnerschap worden betrokken. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan de instelling van paritaire sociaal-economische comités, die ermee kunnen worden belast de ontwikkelingsprogramma's te evalueren in het licht van de behoeften en verwachtingen van de maatschappelijke kringen in de ACS-landen.
- Voorts dient de Overeenkomst te worden omgevormd tot een instrument waarmee beter kan worden ingespeeld op de specifieke situatie in de diverse ACS-regio's en -landen, zowel vanuit geografisch oogpunt als wat hun ontwikkelingsniveau betreft. Met andere woorden, de Overeenkomst moet worden omgevormd tot een politiek en economisch samenwerkingsinstrument dat ook bij de toetreding van nieuwe ontwikkelingslanden inzetbaar blijft en het mogelijk maakt de samenwerking te differentiëren naar gelang van het ontwikkelingsniveau en de specifieke geografische kenmerken van gebieden waarmee de Unie bepaalde belangen gemeen heeft.
- Het op gang brengen van een duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsproces, het bestrijden van

de armoede en het verbeteren van de levensstandaard dienen de hoofddoelstellingen van de samenwerking te blijven. Om deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken moet worden gezorgd voor een bloeiende en dynamische particuliere sector (als bron van welvaart) en voor een behoorlijke sociale vooruitgang (als bron van sociale samenhang).

Een en ander is het gemakkelijkst te realiseren in een rechtsstaat die garant staat voor de individuele vrijheden, die voldoende diensten van algemeen belang aanbiedt om de samenleving vooruit te helpen, en waar vakbonden en verenigingswezen voldoende ontwikkeld zijn om alle maatschappelijke geledingen te laten deelnemen aan het besluitvormingsproces.

- Hierbij is een fundamentele rol weggelegd voor vrouwen, die als een van de potentiële drijvende krachten achter het op gang te brengen ontwikkelingsproces moeten worden beschouwd. Daarom dient alles in het werk te worden gesteld om de vrouwen ertoe te brengen zich aaneen te sluiten en om hun een billijke vertegenwoordiging in de diverse advies- en besluitvormingsorganen te garanderen.
- Prioritaire samenwerkingsterreinen of -doelstellingen zijn:
 - onderwijs en opleiding, een samenwerkingsterrein waaraan absolute prioriteit moet worden toegekend omdat de mens een cruciale factor is in ieder ontwikkelingsproces; op dit vlak kunnen o.m. uitwisselings- en samenwerkingsprogramma's worden uitgewerkt, met name voor vrouwen;
 - bevordering van het particuliere initiatief en van het ondernemerschap, een aspect dat in de nieuwe Overeenkomst centraal dient te staan omdat het hier gaat om een uitermate belangrijke voorwaarde om welvaart te kunnen creëren en de levensstandaard te kunnen verbeteren;
 - bevordering van regionale samenwerking, met als doel een duurzame vrede en een „zone van gedeelde welvaart” tot stand te brengen door het opzetten van gemeenschappelijke projecten, het gezamenlijk exploiteren van hulpbronnen, het creëren van

geïntegreerde regionale markten en het oprichten van gestructureerde en democratische regionale organisaties; de meest welvarende landen dienen daarbij als „locomotief” te fungeren en de minder welvarende landen als het ware op sleeptouw te nemen; verder moet de uit deze samenwerking voortvloeiende marktvergroting de buitenlandse investeringen doen toenemen; bij dit alles is een belangrijke rol weggelegd voor de Unie, die, vanuit haar eigen ervaring met regionale integratieprocessen, een en ander in goede banen kan helpen leiden;

- milieu, landbouw (ontwikkeling van een op de plaatselijke behoeften afgestemde landbouwsector), stedenbouw, O&O, nieuwe technologieën en cultuur, stuk voor stuk terreinen waarop samenwerking uitermate belangrijk is omdat daarmee de basis voor een duurzaam ontwikkelingsproces wordt gelegd.
- De Unie dient erop toe te zien dat haar handelsbeleid en haar ontwikkelingsbeleid steeds goed op elkaar aansluiten.
- Om de ACS-staten geleidelijk te kunnen integreren in de internationale handelsstromen en het handelsverkeer tussen de Unie en de ACS-landen een nieuwe impuls te kunnen geven is een systeem van „gedifferentieerde wederkerigheid” de aangewezen oplossing omdat een dergelijke regeling uiteindelijk zal leiden tot de totstandkoming van regionale markten.
- De werking van het instrumentarium van „Lomé” kan worden verbeterd door middel van een meer programmagewijze aanpak (nationale operationele programma’s, regionale operationele programma’s, communautaire operationele programma’s), een grondiger evaluatie van de samenwerking, de invoering van voor alle actoren rechtstreeks toegankelijke horizontale instrumenten ter bevordering van handel, samenwerking en investeringen, alsmede de instelling van een speciale begrotingslijn met eenvoudige en snelle procedures ter ondersteuning van kleinschalige initiatieven van vakbonden, werkgeversorganisaties, vrouwenorganisaties, de coöperatieve sector, NGO’s, enz.
- Van groot belang zijn verder horizontale programma’s die de uitwisseling van ervaringen tussen de ACS-landen onderling en tussen ACS-landen en landen in naburige regio’s (Middellandse-Zeegebied, Centraal-Afrika...) alsmede de verspreiding van goede methoden en de integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie bevorderen.
- Voorts is het zaak dat de Unie en de lid-staten hun ontwikkelingsbeleid inbedden in een coherent kader, dat het Europees Ontwikkelingsfonds in de EU-begroting wordt opgenomen, dat meer aandacht wordt geschonken aan de complementariteit tussen nationale en EU-initiatieven en dat de Unie haar beleid beter afstemt op dat van internationale ontwikkelingsorganisaties.

— Als representatief orgaan van de Europese civiele samenleving is het Comité van oordeel dat een nieuw samenwerkingsbeleid alleen kans van slagen heeft als enerzijds de beleidsverantwoordelijken in de Unie en de lid-staten hun taak op een meer efficiënte en transparante manier vervullen en als anderzijds de sociaal-economische kringen en het bedrijfsleven daadwerkelijk en vanaf het prille begin bij ieder samenwerkingsinitiatief worden betrokken.

1. Inleiding: achtergrond en rol van het Comité

1.1. De Vierde Overeenkomst van Lomé is in maart 1990 in werking getreden en loopt nog tot februari 2000. In de Overeenkomst wordt bepaald dat halverwege de looptijd een mid-term review moet worden gehouden. Die tussentijdse herziening heeft inmiddels plaatsgehad en is op 4 november 1995 afgesloten met de ondertekening van een overeenkomst op Mauritius. Uiterlijk 18 maanden vóór het verstrijken van de Overeenkomst, dus uiterlijk in september 1998, moeten de Unie en de ACS-landen opnieuw met elkaar om de tafel gaan zitten om te onderhandelen over de sluiting van een nieuwe overeenkomst. Vóór september 1998 moet de Unie dus haar standpunt ten aanzien van de verdere samenwerking met de ACS-staten hebben bepaald.

1.2. Met het oog op de voorbereiding van het onderhandelingsmandaat — dat in de tweede helft van dit jaar rond moet zijn — heeft de Commissie besloten een Groenboek uit te brengen om een brede discussie over de toekomst van de samenwerking met de ACS-staten op gang te brengen.

1.3. Het Comité juicht dit initiatief toe omdat de Commissie hiermee — voor het eerst — een discussie over het voornaamste instrument van haar ontwikkelingsbeleid op gang brengt. Als officiële spreekbuis van de Europese civiele samenleving wil het de raadpleging door de Commissie te baat nemen om actief aan deze discussie deel te nemen. Het is trouwens nauw bij de samenwerking met de ACS-landen betrokken, want als medeverantwoordelijke voor de organisatie van de sociaal-economische dialoog met de ACS-landen organiseert het de jaarlijkse conferenties van vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen van beide partijen. Tijdens die conferenties worden gezamenlijke resoluties opgesteld, die daarna aan de bevoegde instanties worden voorgelegd.

1.4. Dankzij deze conferenties weet het Comité als geen ander wat er bij de sociaal-economische kringen in de ACS-staten omgaat en hoe de doelstellingen en de werking van de Overeenkomst van Lomé kunnen worden verbeterd. Tal van opmerkingen en suggesties uit het Groenboek heeft het trouwens zelf al eens naar voren gebracht in het kader van de jaarlijkse conferenties van vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen. Dit geldt o.m. voor zaken als de tekortschietende handelsregeling van de Overeenkomst, de geringe inbreng van de sociaal-economische kringen bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van de Overeenkomst, het feit dat maar weinig aandacht wordt besteed aan de verbetering van de sociale samenhang en de levensomstandigheden in de ACS-landen, enz.

1.5. Ten slotte verwijst het Comité in dit verband nog naar een recent initiatiefadvies⁽¹⁾ waarin het de ontwikkelingssamenwerking vanuit een geheel nieuwe invalshoek belicht en concrete voorstellen doet om de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's te vergroten. Het pleit daarin met name voor een beter financieel beheer, een ruimere participatie van de sociaal-economische kringen via gedecentraliseerde samenwerkingsprojecten, een krachtige aanpak van corruptie en maatregelen ter verbetering van de efficiëntie van het lokale bestuur.

2. De veranderde context aan de vooravond van de nieuwe onderhandelingen

2.1. Een samenwerkingsmodel ter discussie

2.1.1. De Overeenkomst van Lomé regelt sinds 1975 de financiële betrekkingen en de handelsrelaties tussen de Unie en de — inmiddels 71 — ACS-staten. De ontwikkelingssamenwerking in het kader van „Lomé” ligt in het verlengde van de samenwerking met de zgn. „landen en gebieden overzee” en van de vroegere samenwerking met een aantal — voornamelijk Franstalige — Afrikaanse ontwikkelingslanden in het kader van de Overeenkomsten van Yaoundé.

2.1.2. Het samenwerkingsmodel van de Eerste Overeenkomst van Lomé heeft destijds heel wat weerklank gevonden. Het was voor het eerst dat een groep ontwikkelde landen en een groep ontwikkelingslanden op voet van gelijkheid met elkaar onderhandelden over een bindende multilaterale samenwerkingsovereenkomst. De voornaamste pijlers van deze Overeenkomst waren een voor de ACS-staten in beginsel gunstige handelsregeling, sterk gedecentraliseerde hulpprogramma's en een baanbrekend mechanisme voor het stabiliseren van de exportinkomsten van de ACS-landen.

2.1.3. Mede onder invloed van een aantal externe factoren en ontwikkelingen kwam het „Lomé”-model aan het eind van de jaren '80 geleidelijk aan weer ter discussie te staan, met name in de Unie. De samenwerking blijkt immers in tal van ACS-landen, vooral in Afrika, maar povere resultaten op te leveren. De situatie varieert evenwel sterk naar gelang van het land en ook in Afrika zijn er staten die behoorlijke groeicijfers halen. Bovendien blijken er zelfs tussen buurlanden grote verschillen te bestaan (denk b.v. aan de situatie in Haïti en de overige Caribische landen).

2.1.4. Wat de financiële kant van de samenwerking betreft zij erop gewezen dat de Overeenkomst van Lomé nog steeds de belangrijkste uitgavenpost op het budget voor de externe betrekkingen van de Unie vormt: zij kost de Unie zo'n 2 miljard ecu per jaar, wat nog steeds 30 à 35 % van de totale uitgaven voor hulp aan derde landen uitmaakt. De steunverlening in het kader van „Lomé” valt niet rechtstreeks onder de EU-begroting, maar loopt via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

⁽¹⁾ Advies over Ontwikkelingshulp, goed bestuur en de rol van de sociaal-economische belangengroepen.

Dit Fonds wordt gefinancierd met bijdragen van de lid-staten, waarvan de omvang varieert naar gelang van de specifieke belangen van de diverse lid-staten (zo is Frankrijk met een aandeel van 24,3 % de grootste „donateur” van het Fonds)⁽²⁾. De financiering van „Lomé” valt dus volledig buiten de (controle)bevoegdheden van het Europees Parlement. Het is dan ook de hoogste tijd om deze anachronistische regeling op de helling te zetten en het Europees Ontwikkelingsfonds voortaan onder de EU-begroting te laten vallen. Men zou er goed aan doen alvast te berekenen welke gevolgen dit voor de verschillende lid-staten met zich zal brengen. Overigens is er ook ná de opname van het Europees Ontwikkelingsfonds in de EU-begroting niets op tegen dat sommige lid-staten een extra inspanning leveren door naast hun bijdrage aan het samenwerkingsbudget van de Unie ook nog eens bilaterale steun te verlenen. Dit zou de complementariteit tussen de steunverlening van de Unie en die van de afzonderlijke lid-staten alleen maar ten goede komen.

2.1.5. Via „Lomé” levert de Unie een aanzienlijke inspanning om de ontwikkeling van de ACS-staten te stimuleren. Met de bilaterale steun van de lid-staten en hun instellingen (incl. de regionale en lokale overheden) erbij komt men volgens de Commissie uit op een bedrag van 5 à 8 miljard ecu per jaar (gemiddelde van de afgelopen tien jaar). Het hoeft echter geen betoog dat het streven naar vermindering van de overheidsuitgaven — ook op EU-niveau — de discussie over de toekomst van de samenwerking met de ACS-landen zal beïnvloeden.

2.1.6. De door het Comité georganiseerde conferenties van vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen hebben o.m. aan het licht gebracht dat de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's enigszins te wensen overlaat. Zo blijken de planning van de steunverlening en de toewijzing van de EOF-middelen aan concrete projecten, waarbij de politieke autoriteiten van de betrokken landen meestal als doorgeeffluik fungeren, vaak helemaal niet aan de behoeften en

⁽²⁾ Onderstaande tabel geeft een overzicht van de financiële bijdragen van de lid-staten in het kader van het achtste EOF:

Lid-staat	miljoen ecu	%
België	503	4
Denemarken	275	2,1
Duitsland	3 000	23,4
Finland	190	1,5
Frankrijk	3 120	24,3
Griekenland	160	1,2
Ierland	80	0,6
Italië	1 610	12,5
Luxemburg	37	0,3
Nederland	670	5,3
Oostenrijk	340	2,6
Portugal	125	1
Spanje	750	5,8
Verenigd Koninkrijk	1 630	12,7
Zweden	350	2,7
Totaal	12 840	100,0

verlangens van de particuliere sector en van de sociaal-economische kringen in het algemeen tegemoet komen. Daar is door de betrokken kringen al meermaals tegen geprotesteerd, maar tot dusverre zonder noemenswaardig resultaat. Daarom formuleert het Comité in dit advies een aantal concrete voorstellen die moeten bijdragen tot een versterking van de gedecentraliseerde samenwerking en een vergroting van de inbreng van de sociaal-economische kringen.

2.2. *Veranderingen binnen de Unie*

2.2.1. Tegelijk met de discussie over de efficiëntie en het nut van „Lomé” is in de Unie ook een ingrijpend intern veranderingsproces op gang gekomen. Het spreekt vanzelf dat deze veranderingen mede hun stempel drukken op de houding van de Unie ten aanzien van de ACS-landen.

2.2.2. Om te beginnen hebben de opeenvolgende uitbreidingsrondes aanzienlijke gevolgen gehad voor de politieke en economische betrekkingen tussen de Unie en de ontwikkelingslanden. De toetreding van Spanje en Portugal heeft de Unie ertoe bewogen om, buiten de Overeenkomst van Lomé om, intensief te gaan samenwerken met Latijns Amerika, waarmee zij nauwe historische en culturele banden heeft. Ook de recente toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden — drie landen zonder „koloniaal” verleden, maar met een stevige reputatie op het vlak van ontwikkelingshulp — zal niet zonder gevolgen blijven voor de ontwikkelingsstrategie van de Unie.

2.2.3. Bovendien is de Unie sinds de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht volop in beweging. De voltooiing van de interne markt en de geplande invoering van een gemeenschappelijke munt zullen ongetwijfeld een weerslag hebben op de economische betrekkingen en de handelsrelaties met de ACS-staten. De totstandkoming van een meer geïntegreerde markt met hoge normen op het vlak van kwaliteit en hygiëne zal onvermijdelijk van invloed zijn op de toegankelijkheid van de EU-markt voor producten uit de ACS-landen, terwijl de EMU-criteria de lid-staten weinig ruimte bieden voor een genereus ontwikkelingshulpbeleid. Anderzijds ambieert de Unie, als commercieel „zwaargewicht”, ook een prominente rol op het politieke vlak en kan de samenwerking met de ACS-landen een van de werkerterreinen van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) worden. Deze ontwikkeling zal waarschijnlijk nog in een stroomversnelling komen zodra de Intergouvernementele Conferentie achter de rug is en de nieuwe Verdragen een feit zijn.

2.2.4. Krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie is de samenwerking met de ontwikkelingslanden gericht op het bevorderen van een duurzame economische en sociale ontwikkeling, het bevorderen van een harmonische en geleidelijke integratie in de wereld economie en het bestrijden van de armoede.

2.2.5. Ten slotte is de Unie in de loop van de jaren '80 — onder invloed van de mondialisering van het

handelsverkeer, het uiteenvallen van de Sovjetunie en haar toenemende rol op het internationale politieke toneel — toenadering gaan zoeken tot een aantal andere regio's. Zo is zij met name de banden met het Middellandse-Zeegebied, Oost-Europa en Azië gaan aanhalen, wat in sommige gevallen nieuwe handelsvoordelen heeft opgeleverd en heeft geleid tot nieuwe vormen van samenwerking waaraan ondernemers, universiteiten, opleidingsinstituten en lokale overheden rechtstreeks deelnemen. In het algemeen kan men stellen dat het nieuwe beleid de rol en de ontwikkeling van de particuliere sector aanzienlijk ten goede is gekomen. Ook deze ontwikkelingen dienen in de komende discussie over de vernieuwing van het „Lomé”-beleid terdege voor ogen te worden gehouden.

2.3. *Veranderingen op het wereldtoneel*

2.3.1. Door het uiteenvallen van de Sovjetunie is er een eind gekomen aan het ideologische conflict en de strijd om invloedssferen tussen Oost en West, een conflict dat ook de EU-lid-staten en de ACS-landen niet onberoerd heeft gelaten. Het is nog te vroeg om de draagwijdte van deze ontwikkeling precies in te schatten, maar één ding is zeker: het sovjetmodel van een centraal geleide planeconomie heeft voorgoed afgedaan. Alles wijst er evenwel op dat zich nieuwe tegenstellingen beginnen af te tekenen, en zulks niet alleen op sociaal-economisch vlak maar ook op politiek en cultureel gebied; twistpunten zijn nu o.m. de eerbiediging van de mensenrechten, de naleving van de democratische beginselen en de vrijheid van godsdienst. Het zou verkeerd zijn te denken dat er slechts één ontwikkelingsmodel mogelijk is. De Unie moet haar visie daaromtrent nog onder de aandacht brengen.

2.3.2. Ook de in 1995 afgesloten Uruguay-ronde en de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) zullen gevolgen hebben voor de verdere uitbouw van de handelsrelaties tussen de Unie en de ACS-landen. Bij de komende onderhandelingen zal niet alleen over aanpassing van de bestaande handelsregeling aan de nieuwe multilaterale regels worden gepraat (de WTO-regels gelden nog niet voor het handelsverkeer tussen de Unie en de ACS-staten, maar na het verstrijken van de huidige Overeenkomst in het jaar 2000 moeten de handelsafspraken met de ACS-landen opnieuw worden bekeken en aan de nieuwe multilaterale regels worden aangepast), maar zal vooral ook een oplossing moeten worden gezocht voor het alsmar dalende aandeel van de ACS-staten in de wereldproductie en -export (een ontwikkeling die al twee decennia lang aan de gang is). Volgens een recente studie van het Harvard Institute for International Development is de ontwikkelingsachterstand van Afrika bezuiden de Sahara ten opzichte van Azië of Latijns Amerika ten dele te wijten aan de gebrekkige integratie van deze regio in de internationale handel. De handelsregeling van „Lomé” is dus dringend aan herziening toe, niet alleen om de bestaande afspraken in overeenstemming te brengen met de nieuwe multilaterale regels, maar ook om de ACS-landen te helpen zich geleidelijk aan te integreren in het internationale handelsverkeer en het hoofd te bieden aan de gevolgen van het mondialiseringsproces.

2.3.3. Hoewel handel steeds meer een mondiale gelegenheid wordt, zoeken de grote mogendheden — de

Verenigde Staten, Japan en de Europese Unie — nog steeds hun heil in regionale samenwerkingsverbanden. Bij de herziening van de Overeenkomst moet worden nagegaan op welke manier op die tendens kan — en moet — worden ingespeeld. Te denken valt aan nauwere banden tussen resp. de Afrikaanse ACS-staten en de mediterrane derde landen, de Caribische ACS-staten en de Latijns-Amerikaanse landen en ten slotte de ACS-staten in de Stille Oceaan en de Aziatische landen. Verder is het zorgwekkend dat de Europese investeringen in de ACS-staten de afgelopen jaren over het geheel genomen zijn teruglopen, terwijl die vanuit Japan en de Verenigde Staten juist zijn toegenomen.

2.3.4. Er staat voor de Unie dus heel wat op het spel. Aangezien de huidige Overeenkomst niet meer aan de noden en behoeften van de ontwikkelingslanden blijkt te beantwoorden en de daaruit voortvloeiende malaise weleens een domper zou kunnen gaan zetten op de bijzondere betrekkingen die de Unie en de ACS-staten al sinds jaar en dag met elkaar onderhouden — met alle gevolgen van dien voor de politieke en economische invloed van Europa in die regio's — pleit het Comité voor een fundamentele herziening van de Overeenkomst.

3. Prioriteiten van het Comité

3.1. Het Comité is van oordeel dat de Commissie alle lof verdient voor de oordeelkundige keuze en presentatie van de diverse opties in dit Groenboek, dat zich qua opzet duidelijk van de andere groenboeken onderscheidt. De Commissie wil met dit document bij alle betrokken kringen, zowel binnen als buiten de Unie, een fundamentele discussie over de toekomst van de samenwerking met de ACS-landen op gang brengen. Dankzij de realistische benadering van de verschillende mogelijkheden en de neutrale presentatie van de voor- en nadelen van elke optie levert zij met dit Groenboek een essentiële bijdrage aan die discussie.

3.2. Het Comité streeft met dit advies voornamelijk vier doelstellingen na: de bruikbaarheid van „Lomé” als algemeen kader voor de verdere samenwerking met de ACS-staten evalueren, de handelsregeling van „Lomé” kritisch tegen het licht houden, een blauwdruk voor een nieuw Europees ontwikkelingssamenwerkingsbeleid presenteren en concrete voorstellen voor een betere werking van het huidige instrumentarium naar voren brengen.

3.3. Als representatief orgaan van de civiele samenleving is het Comité de mening toegedaan dat een ontwikkelingshulp- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid er in de eerste plaats op gericht dient te zijn bij te dragen tot het op gang komen van een duurzaam en zichzelf voedend sociaal-economisch ontwikkelingsproces met als uiteindelijk doel de levens- en arbeidsomstandigheden van alle bevolkingsgroepen, en met name de allerarmsten en de vrouwen, te verbeteren. Daarom is het van oordeel dat prioriteit moet worden toegekend aan:

3.3.1. het uitbouwen van het verenigingswezen, de vakbeweging en de beroeps- en vrouwenorganisaties teneinde de kwaliteit van het onderwijs, de inspraak van de burgers en de werking van de democratie te verbeteren en zo de maatschappelijke samenhang te versterken en een duurzaam ontwikkelingsproces op gang te brengen;

3.3.2. het creëren van een gunstig ondernemingsklimaat met als doel het ondernemerschap en het particuliere initiatief op lokaal niveau te stimuleren en op die manier de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid te bevorderen;

3.3.3. het verbeteren van de capaciteiten en vaardigheden van mannen én vrouwen via onderwijs, uitwisselingen, beroepsopleiding en culturele initiatieven;

3.3.4. het garanderen van een billijke vertegenwoordiging van de vrouwen in het onderwijs en het besluitvormingsproces;

3.3.5. het verbeteren van de inzet van de overheid en van de kwaliteit en het democratische gehalte van het overheidsbestuur met als doel het vergroten van de ontplooiingsmogelijkheden en de veiligheid van de bevolking en het scheppen van gunstige voorwaarden voor het creëren van de nodige welvaart en voor een billijke verdeling hiervan;

3.3.6. het opvoeren van de bescherming van het milieu en de leefomgeving van de bevolking, waarvoor investeringen op lange termijn noodzakelijk zijn;

3.3.7. het tegengaan van verspilling van overheidsmiddelen via verbetering van het financiële beheer en bestrijding van corruptie, een actie die op verschillende fronten moet worden gevoerd, nl. in de ACS-landen zelf (stroomlijning van het financiële beheer en van het bestuursapparaat) maar ook in de donorlanden (bestrijding van bepaalde praktijken en gedragingen van overheid en bedrijfsleven);

3.3.8. het stimuleren van alle vormen van regionale samenwerking, en met name het bevorderen van de totstandkoming van geïntegreerde en regionale markten, een taak waarbij een bijzondere verantwoordelijkheid is weggelegd voor de Unie, gezien haar historische achtergrond en haar eigen ervaring op dit terrein.

4. Bruikbaarheid van „Lomé” als algemeen samenwerkingskader

4.1. Is er nog wel behoefte aan een nieuwe Overeenkomst van Lomé? Of beter gezegd: moet het huidige uniforme kader voor de samenwerking met de 71 ACS-staten worden gehandhaafd, opgesplitst dan wel uitgebreid? Over deze kwestie moet grondig worden nagedacht, niet alleen uit efficiëntieoverwegingen maar ook omdat de Unie haar beleid ten aanzien van de ACS-staten moet inbedden in een brede, strategische en „moderne” visie op haar betrekkingen met derde landen („modern” in de zin van: afgestemd op de ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor de wereld van vandaag, nl. mondialisering en regionale samenwerking). Welke optie het ook haalt, de historisch gegroeide preferentiële betrekkingen tussen bepaalde lid-staten en de huidige ACS-landen zullen ook in de toekomst blijven bestaan. Men kan zich dan ook afvragen of het wel verstandig zou zijn het huidige samenwerkingskader volledig op de helling te zetten, want dan zou de Unie de voordelen

van haar bijzondere relaties met de ACS-staten verliezen. Ook de opties „opsplitsing in sub-regio's” (Afrika ten zuiden van de Sahara, Caribisch gebied en Stille Oceaan) en „uitbreiding van het geografische toepassingsgebied van de Overeenkomst” mogen niet zonder meer terzijde worden geschoven, maar moeten in nauw overleg met de sociaal-economische kringen van de Unie zorgvuldig worden bestudeerd.

4.2. Gelet op de specifieke geografische kenmerken van de diverse ACS-regio's en het feit dat de Unie er belang bij heeft nauwe politieke betrekkingen met de ACS-staten te blijven onderhouden, is het Comité van oordeel dat het kader voor de samenwerking met deze landen moet worden versterkt en dat ook een plaats moet worden ingeruimd voor politiek overleg en voor overleg over onderwerpen op het vlak van de twee nieuwe „pijlers” van het Europese integratieproces (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Justitie en Binnenlandse Zaken), zoals b.v. de aanpak van de immigratieproblematiek. Hoe dit kader er concreet dient uit te zien — één uniforme overeenkomst dan wel een algemene overeenkomst met een specifiek instrumentarium voor iedere ACS-regio — moet met de ACS-staten zelf worden uitgemaakt. Waar het echter in de allereerste plaats op aankomt is dat de gekozen optie het mogelijk maakt de samenwerking op een adequate manier af te stemmen op de specifieke economische en politieke problemen waarmee de diverse ACS-regio's te kampen hebben. Het Comité pleit in dit verband voor:

4.2.1. een specifiek samenwerkingskader voor de Afrikaanse ACS-staten ten zuiden van de Sahara, dat ook dient te voorzien in een politieke dialoog met deze landen of met regionale samenwerkingsverbanden als de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) en waarbij niet alleen vraagstukken van gemeenschappelijk belang, mogelijke nieuwe samenwerkingsinitiatieven en thema's met betrekking tot de tweede en derde „pijler” moeten worden aangesneden, maar vooral ook moet worden getracht de mensenrechtensituatie te verbeteren en met behulp van vertrouwenwekkende maatregelen de vrede en stabiliteit in de regio te versterken;

4.2.2. specifieke samenwerkingskaders voor de ACS-staten in resp. het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, die, zowel vanuit politiek als vanuit operationeel oogpunt gezien, nauw dienen aan te sluiten bij de EU-overeenkomsten met cq. de EU-programma's voor aangrenzende regio's (Midden- en Zuid-Amerika in het geval van het Caribisch gebied, Azië in het geval van de Stille Oceaan);

4.2.3. een specifiek samenwerkingskader voor de eilanden in de Indische Oceaan (de Seychellen, Mauritius, Madagaskar en de Comoren);

4.2.4. een adequaat beleid ten aanzien van gebieden met zowel ACS-staten als „ultraperifere regio's” en „landen en gebieden overzee” (Azië, Stille Oceaan en Indische Oceaan), waarbij het erop aankomt voor de nodige coherentie en complementariteit te zorgen.

4.3. Het Comité dringt er hoe dan ook op aan dat de Unie haar contractuele betrekkingen en haar op het gelijkheidsbeginsel stoelende partnerschapsrelatie met

de ACS-landen — het kenmerk bij uitstek van het Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid — verder uitbouwt en de volgende Overeenkomst nog beter doet aansluiten bij haar algemene strategie ten aanzien van derde landen en bij haar Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Als het huidige samenwerkingskader verder wordt uitgebouwd en beter wordt afgestemd op de specifieke situatie in de diverse regio's, kan de samenwerking tot andere landen of regio's worden uitgebreid. Ter wille van de efficiëntie moet er in de volgende Overeenkomst evenwel naar worden gestreefd een adequaat evenwicht te vinden tussen de naleving van het gelijkheidsbeginsel en de noodzaak de nodige flexibiliteit aan de dag te leggen bij de verdeling van de beschikbare middelen.

4.4. Verder pleit het Comité voor meer samenhang tussen het „Lomé”-beleid, het EU-beleid op andere terreinen (externe betrekkingen, buitenlandse handel, arbeid en werkgelegenheid, veiligheid en justitie) en de bilaterale maatregelen van de lid-staten. Wat dit aspect betreft staat het volledig achter de voorstellen in het Groenboek en pleit het voor een werkelijk „globale” aanpak van de ontwikkelingshulp en voor de invoering van permanente overlegmechanismen, zoals b.v. regelmatige bijeenkomsten van hoge beleidsambtenaren in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, behandeling van immigratievraagstukken door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, inbedding van de ontwikkelingssamenwerking in een „globale” en op geografische criteria stoelende strategie ten aanzien van derde landen en verplicht overleg over de geplande ontwikkelingshulp met als doel de door de Unie of de lid-staten gesteunde projecten op te nemen in een gezamenlijk vast te stellen meerjarenplanning.

4.5. Als het Europees Ontwikkelingsfonds onder de EU-begroting komt te vallen moeten de Unie en de lid-staten hun beleid beter op elkaar afstemmen. Anders zouden de onderlinge verschillen tussen de lid-staten — qua prioriteiten, inzet en financiële armslag — weleens een ernstige hinderpaal kunnen vormen. Het Comité pleit voor een „communautarisering” van de horizontale steunmaatregelen, de steunprogramma's ter bevordering van regionale samenwerking en de operationele programma's ten behoeve van de meest achteropgehaakte landen. De lid-staten kunnen die EU-steun aanvullen met specifieke bijdragen ten behoeve van landen of programma's die zij van prioritair belang achten. Een dergelijke benadering van de „budgetisering” van de steunverlening aan de ACS-staten zou de samenhang tussen communautaire en nationale initiatieven aanzienlijk ten goede komen. Dit streven naar meer coherentie dient een van de voornaamste prioriteiten bij de komende herziening van de Overeenkomst te zijn.

4.6. Het Comité dringt er ook op aan te zorgen voor een betere coördinatie met maatregelen en programma's van internationale instellingen, en met name instellingen waarin de lid-staten een belangrijke of zelfs prominente rol spelen, zoals de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde

Naties (UNDP), de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), de Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling (UNIDO), de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) en de Wereldbank. De Unie zou met deze instellingen concrete doelstellingen kunnen afspreken en in het licht daarvan kunnen bijdragen in de financiering van projecten die door deze instellingen worden opgezet. Deze samenwerking dient op twee niveaus haar beslag te krijgen: in de steunontvangende landen zelf in het kader van een gezamenlijk opgezet en uitgevoerd project, maar ook op centraal niveau in het kader van strategisch overleg met als doel het optreden van de Unie en haar lid-staten enerzijds en dat van de betrokken internationale organisaties anderzijds op elkaar af te stemmen.

4.7. Ten slotte pleit het Comité nog voor een actieve rol voor de plaatselijke sociaal-economische kringen, en met name voor het particuliere bedrijfsleven, de vakbonden en de diverse maatschappelijke organisaties en verenigingen. Zonder de medewerking van deze kringen kan er van een efficiënte samenwerking en dus van een duurzaam economisch en sociaal ontwikkelingsproces geen sprake zijn. Bovendien is het van groot belang dat deze kringen in alle stadia — van uitwerking tot uitvoering — bij de samenwerkingsprojecten worden betrokken.

4.7.1. Steunend op zijn ervaring als medeorganisator van de jaarlijkse conferenties van vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen ACS/EU stelt het Comité voor om de bestaande overlegstructuur uit te breiden en een aantal — bij het Comité onder te brengen — paritaire sociaal-economische comités in het leven te roepen, bij voorkeur één voor elke regio of elk geografisch gebied. De samenstelling van deze paritaire comités dient een getrouwe afspiegeling van de civiele samenleving te vormen; discriminatie op grond van geslacht of etnische afkomst is uit den boze. De bedoeling is dat deze comités een eigen plaats in het institutionele raamwerk van de ACS/EU-betrekkingen krijgen — naast de parlementaire Paritaire Vergadering — en ermee worden belast advies uit te brengen over de sociaal-economische ontwikkelingsplannen die de ACS-staten met het oog op het verkrijgen van financiële steun aan de Unie voorleggen. Is dat advies negatief, dan zouden de betrokken landen ertoe kunnen worden verplicht hun project te herzien.

4.7.2. Het Comité wenst ook rechtstreeks bij de komende onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst te worden betrokken.

5. Herziening van de handelsregeling

5.1. De handelsregeling van „Lomé” is dringend aan herziening toe. Wat de ontwikkeling van de ruilvoet betreft zijn de ACS-staten er in de loop der jaren voortdurend op achteruitgegaan. In de periode 1975-1995 is hun marktaandeel binnen de Unie en op de wereldmarkt resp. van 7 % tot 2,8 % en van 9,7 % tot 2,8 % teruggelopen (laatstgenoemde cijfers hebben betrekking op de 30 belangrijkste exportproducten van de ACS-landen). Alleen al om deze reden is het nodig de handelsregeling te herzien en efficiënter te maken. Verder is de huidige regeling niet in overeenstemming met de nieuwe regels voor het internationale handelsverkeer en

zijn de handelsconcessies aan de armste ACS-landen nauwelijks nog gunstiger dan de concessies in het kader van het multilaterale Stelsel van Algemene Preferenties (SAP). Bij de herziening van de regeling kan de nodige lering worden getrokken uit de succesvolle integratie van sommige ACS-landen in het internationale handelsverkeer (Mauritius, Zimbabwe, Ivoorkust, Fidji, Jamaica ...) en de meer bemoedigende resultaten in 1996.

5.2. In het Groenboek worden vier basisopties gepresenteerd: overheveling van de handelsregeling naar het Stelsel van Algemene Preferenties om afwijkingen van de WTO-regels uit te sluiten, handhaving van het huidige systeem zij het met de nodige verbeteringen, een systeem van „uniforme wederkerigheid” en ten slotte een systeem van „gedifferentieerde wederkerigheid”. Behalve de voor- en nadelen van elk van deze opties geeft de Commissie nog twee andere mogelijkheden waarbij deze vier opties worden gecombineerd. Deze kunnen de goedkeuring van het Comité wegdragen vanwege:

5.2.1. de eerder gemaakte keuzes ten aanzien van het geografische toepassingsgebied, en in het bijzonder het pleidooi voor samenwerking tussen landen binnen één en dezelfde regio met het oog op de totstandbrenging van regionale markten;

5.2.2. het streven om de ACS-staten geleidelijk aan ruimere toegang te verschaffen tot de wereldmarkten;

5.2.3. de noodzaak de handelsregeling, die zoals gezegd tot nog toe maar povere resultaten heeft opgeleverd, efficiënter te maken;

5.2.4. de verschillen in economische ontwikkeling tussen de diverse ACS-staten;

5.2.5. het feit dat de Unie in staat moet zijn de ACS-staten ook in de toekomst een omvangrijk en „globaal” pakket handelspreferenties aan te bieden, waarbij de voordelen van de huidige Overeenkomst gehandhaafd dienen te blijven, met name wat het beginsel van niet-wederkerigheid betreft;

5.2.6. het streven naar coherentie tussen ontwikkelingsbeleid en handelsbeleid, met name om concurrentie-distorties met nadelige gevolgen voor de afzet van de plaatselijke productie te voorkomen;

5.2.7. de noodzaak de ontwikkeling van de landbouwsector vooral af te stemmen op de behoeften van de eigen bevolking, althans voorzover de natuurlijke omstandigheden het toelaten.

5.3. In het licht van bovenstaande argumenten acht het Comité twee zaken van essentieel belang:

5.3.1. In de eerste plaats dient de Unie rekening te houden met het feit dat het economische ontwikkelingsproces in sommige ACS-staten verder gevorderd is dan in andere en dat de integratie in de internationale handelsstromen voor sommige ACS-landen minder problemen oplevert dan voor andere (denk b.v. aan de verschillen tussen Mauritius en Madagaskar). Het Comité is dan ook geen voorstander van het behoud van een uniforme regeling of van een systeem van „uniforme wederkerigheid”.

5.3.2. In de tweede plaats dient de Unie, gezien haar bijzondere verantwoordelijkheid voor de ACS-landen (met name in Afrika), alles in het werk te stellen om

de efficiëntie van de handelsregeling van „Lomé” te vergroten. Een strikte toepassing van de WTO- en SAP-beginselen biedt in dit verband weinig garanties en zou bovendien tot gevolg hebben dat de meest ontwikkelde ACS-staten vrijwel geen baat meer zouden hebben bij „Lomé”. Daarom moeten de Unie en de ACS-staten de WTO duidelijk maken dat de niet-wederkerige preferenties voor ACS-staten en andere minder ontwikkelde landen nog een tijdlang gehandhaafd moeten worden. Zij dienen evenwel terdege te beseffen dat de handelsregeling van „Lomé” uiteindelijk in overeenstemming dient te worden gebracht met de regels voor het internationale handelsverkeer en dat het dus van groot belang is de integratie van de ACS-staten in de wereldhandel te bevorderen.

5.4. Alleen integrale toepassing van de optie „gedifferentieerde wederkerigheid” biedt de nodige garanties voor een gedifferentieerde behandeling van de diverse ACS-staten en voor het behoud van een contractueel partnerschap. Bovendien sluit deze optie naadloos aan bij de WTO-regels, want het is de bedoeling dat de Unie met de diverse ACS-staten of groepen ACS-staten, of zelfs met hele ACS-regio's, gaat onderhandelen over programma's die voorzien in een geleidelijke openstelling van de markten van de betrokken landen. Die openstelling dient geleidelijk te gebeuren om de minst ontwikkelde landen de kans te geven de ontwikkeling van bepaalde sectoren nog enige tijd te ondersteunen.

5.5. Voorts biedt de optie „gedifferentieerde wederkerigheid” nog twee andere belangrijke voordelen. In de eerste plaats bevordert zij de samenwerking tussen de landen binnen één en dezelfde ACS-regio; de bedoeling is immers dat in bovengenoemde programma's een centrale plaats wordt ingeruimd voor maatregelen die tot doel hebben de liberalisatie van het handelsverkeer binnen de regio te versnellen en de samenwerking tussen de betrokken landen, waarvan de meeste te klein zijn om met succes te kunnen deelnemen aan de internationale concurrentiestrijd, te stimuleren; bovendien zal de door de Unie toegestane oorsprongscumulatie de vorming van dergelijke regionale markten nog interessanter maken en een stimulerend effect hebben op de investeringen. In de tweede plaats vergroot deze optie de geloofwaardigheid van de betrokken landen in de ogen van buitenlandse investeerders; een systeem van „gedifferentieerde wederkerigheid” leidt immers tot een ontwikkelingsproces dat als onomkeerbaar kan worden beschouwd en bijgevolg de nodige stabiliteit garandeert en meer vertrouwen inboezemt.

5.6. In het kader van deze optie moet speciale aandacht worden geschonken aan de handelsrelaties tussen de ACS-staten onderling en tussen de ACS-staten en de nabijgelegen „ultraperifere regio's” en „landen en gebieden overzee”. De Unie moet die landen, gebieden en regio's ertoe brengen snel werk te maken van de invoering van het wederkerigheidsbeginselen de vrijmaking van hun onderlinge handel, zodat de verschillende ACS-regio's heuse regionale markten gaan vormen. Verder moet er ook naar worden gestreefd de handel tussen de ACS-staten te ontdoen van technische belemmeringen, en met name van handelsversturende technische voorschriften. Hierbij kan heel wat lering worden getrokken uit de ervaring die de Unie zelf hiermee heeft opgedaan.

5.7. Als voor de optie „gedifferentieerde wederkerigheid” wordt gekozen, moeten er actieplannen worden

uitgewerkt om de betrokken landen in staat te stellen hun productie af te stemmen op de behoeften van de wereldmarkt. Te denken valt aan maatregelen die tot doel hebben de kwaliteit en de betrouwbaarheid van het productieapparaat te verbeteren en de producenten toegang te verschaffen tot de distributie- en exportkanalen. Verder kan de Unie een centrum voor technische hulpverlening en commerciële adviesverstrekking oprichten om de succesvolle aanpak van de success stories onder de ACS-landen ook elders ingang te doen vinden en de ACS-exporteurs te informeren over de voorwaarden waaraan hun producten dienen te voldoen om te worden toegelaten tot de EU-markt (kwaliteitsnormen, hygiënevoorschriften, enz.). Daar handel en industrie complementair zijn kan deze rol worden toevertrouwd aan het Centrum voor Industriële Ontwikkeling (CIO), waarvan de taken dan evenwel moeten worden uitgebreid. Het CIO kan daarbij samenwerken met de Conferentie van de Verenigde Naties voor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD).

5.8. De optie „differentiëring binnen één kader” — een regeling waarbij de vier basisopties gedurende een bepaalde tijd worden gecombineerd — biedt het voordeel dat men over een welomlijnde handelsregeling blijft beschikken, maar toch op de specifieke behoeften van de diverse landen kan inspelen door de niet-wederkerige preferenties voor de minst ontwikkelde landen of de protocollen voor producten als suiker, bananen of rundvlees tijdelijk te handhaven.

5.9. Om praktische redenen pleit het Comité voor toepassing van één enkele basisoptie in plaats van een combinatie van verschillende opties. Zoals gezegd gaat zijn voorkeur uit naar de optie „gedifferentieerde wederkerigheid” omdat deze naadloos aansluit bij de WTO-regels en de meeste kansen op een succesvolle integratie van de ACS-staten in de wereldhandel biedt. Om het tempo van het aanpassingsproces te kunnen differentiëren zonder afbreuk te doen aan het gemeenschappelijke karakter van de regeling, zou een systeem van tijdelijke maatregelen en overgangsmaatregelen kunnen worden ingevoerd.

5.10. Als gevolg van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) geldt voor de handel in landbouwproducten een specifieke regeling, maar in de praktijk is de invloed van het GLB zeer beperkt door het feit dat de landbouwproductie van de ACS-staten van een heel andere aard is dan die van de Unie (vooral tropische of sub-tropische producten). De Unie dient bepaalde productietakken in de ACS-staten te beschermen tegen de internationale concurrentie, mogelijke negatieve gevolgen van het GLB voor de ACS-landen te ondervangen en na te gaan welke problemen zich eventueel kunnen voordoen. De protocollen voor suiker, bananen en rundvlees spelen daarbij een belangrijke rol. In sommige ACS-landen, zoals b.v. Mauritius, is de landbouwhandel met de Unie, en daarmee ook het algemene ontwikkelingsniveau, er dankzij deze speciale regelingen aanzienlijk op vooruitgegaan. In andere landen daarentegen is de handel met de Unie nauwelijks toegenomen — zelfs de handel in producten die niet onder het GLB vallen en vrij op de EU-markt kunnen worden afgezet, zoals b.v. tropische producten — als gevolg van de gebrekkige kwaliteit of van afzetproblemen. De geleidelijke instelling van vrijhandelszones zal voor de Unie dus normaal

gesproken geen problemen met zich brengen, op voorwaarde dat de protocollen ter bescherming van de export van bepaalde ACS-producten nog zeker een tijdlang gehandhaafd blijven om de ACS-landen de kans te geven de nodige productiviteits- en kwaliteitsverbeteringen door te voeren en op die manier hun concurrentiepositie op de wereldmarkt te verstevigen. Een gedifferentieerde toepassing van deze protocollen ten gunste van de minst ontwikkelde ACS-landen zal de internationale acceptatie hiervan bij de onderhandelingen over een eventuele verlenging na het jaar 2000 ten goede komen en zal de begunstigden ervan overtuigen dat het hier werkelijk om uitzonderingsmaatregelen gaat.

6. Herijking van het ontwikkelingsbeleid

6.1. Het concept „ontwikkelingshulp” staat de laatste tijd ter discussie. Daarbij tekenen zich twee stromingen af: een minimalistische of humanitaire en een ultraliberale. De „minimalisten” zijn van oordeel dat men zich moet beperken tot het verlenen van hulp aan landen waarvan de bevolking onder de armoedegrens leeft, terwijl de „ultraliberale” van mening zijn dat men de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden moet stimuleren door middel van (vrij)handel.

6.2. Het Comité van zijn kant pleit voor een herijking van het ontwikkelingsbeleid waarbij enerzijds conform de Europese traditie wordt uitgegaan van de universele waarden die al in de Eerste Overeenkomst van Lomé als uitgangspunt fungeerden, nl. humanisme, solidariteit en partnerschap, en anderzijds wordt ingespeeld op de ingrijpende veranderingen die zich zowel op Europees als op wereldniveau aan het voltrekken zijn. Het pleit dus voor een herziening van de werking en de prioriteiten van het Europese ontwikkelingsbeleid, zonder afbreuk te doen aan de fundamentele beginselen waarop de Europese aanpak al sinds jaar en dag stoelt.

6.3. In de eerste plaats is het zaak het concept „partnerschap” nieuw leven in te blazen. In het licht van de nieuwe politieke dimensie van de Unie dient een dialoog over fundamentele waarden op gang te worden gebracht: mensenrechten, democratie, godsdienstvrijheid, sociale en vakbondsrechten, gelijke behandeling van mannen en vrouwen, bescherming van intellectuele eigendom en van binnenlandse en buitenlandse investeringen, bestrijding van de criminaliteit in al haar verschijningsvormen, preventie van corruptie. Die dialoog dient niet als een monoloog maar als een echte „tweespraak” te worden opgevat. Zo kan corruptie alleen uit de wereld worden geholpen als ook de Europese landen de nodige inspanningen daartoe leveren, b.v. door een eind te maken aan belastingregelingen die corruptie in de hand werken, zoals die in een aantal lid-staten nog steeds bestaan. Bovendien mag die dialoog noch aan Europese zijde noch aan de kant van de ACS-landen een pure overheidsaangelegenheid zijn. Ook de parlementaire instanties en de sociaal-economische kringen dienen er als volwaardige gesprekspartners bij te worden betrokken. Een dergelijke verruiming van het partnerschapsbeginsel zal de samenwerking een nieuwe impuls geven en de transparantie en efficiëntie ten goede komen.

6.4. In het kader van zo'n „opgewaarderd” partnerschap en dito dialoog over gemeenschappelijke waarden kan de Unie met de ACS-staten, of eventueel met groepen

van ACS-staten, op contractuele basis handelsliberalisatieprogramma's en technische en financiële samenwerkingsprogramma's opzetten. Deze dienen de sociaal-economische ontwikkeling van de betrokken landen daadwerkelijk ten goede te komen en moeten een adequaat budget meekrijgen. Bij de vaststelling van het budget mag niet op een louter rekenkundige manier te werk worden gegaan, maar moet worden uitgegaan van de kwaliteit van de ingediende programma's en van de bereidheid van de betrokken partijen om de vastgelegde doelstellingen daadwerkelijk te verwezenlijken. De programma's dienen ook goed aan te sluiten bij de vooraf door de Commissie vast te leggen samenwerkingsprioriteiten.

6.5. Het Comité is van oordeel dat de Unie en de ACS-staten in de toekomst op méér terreinen dienen samen te werken dan nu het geval is. Hun samenwerking dient erop gericht te zijn een duurzaam en de gehele samenleving ten goede komend economisch en sociaal ontwikkelingsproces op gang te brengen. De samenwerkingsprogramma's dienen dus niet alleen tot doel te hebben het particuliere initiatief te stimuleren — een essentiële voorwaarde als men nieuwe werkgelegenheid wil creëren — maar dienen er ook op gericht te zijn de fundamentele voor een op de IAO-normen stoelend sociaal ontwikkelingsproces te leggen.

6.5.1. In die programma's dient een centrale plaats te worden ingeruimd voor uitwisselingen tussen ingezetenen van EU-lid-staten en onderdanen van ACS-landen, met als doel het wederzijds begrip te vergroten. Het Comité is ervan overtuigd dat dergelijke contacten tussen personen met een totaal verschillende culturele achtergrond voor beide partijen een aanzienlijke verrijking kunnen betekenen. Deze nieuwe benadering zal zeer concrete gevolgen hebben: projecten zullen voortaan het veld ruimen voor programma's, de diverse „actoren” zullen met elkaar know-how uitwisselen, de uitwisselingsprogramma's zullen aanzienlijk worden uitgebreid en er zullen méér horizontale acties op regionaal niveau worden opgezet.

6.5.2. Van essentieel belang is voorts de uitbouw van de „georganiseerde samenleving”. Zonder werkgeversorganisaties, coöperaties, consumentenverenigingen, vakbonden en kamers van koophandel, ambachten en fabrieken kan er geen sprake zijn van een goed functionerende dynamische samenleving. Het aangewezen middel voor het verwezenlijken van deze doelstelling is de samenwerking tussen de sociaal-economische „actoren” in de EU-lid-staten en de ACS-landen te stimuleren.

6.5.3. Een dynamische particuliere sector, met name in de industrie en de dienstverlening, is een essentiële voorwaarde om werkgelegenheid te kunnen creëren, economische groei te kunnen genereren en de levensstandaard te kunnen verhogen. Daarom is het zaak een aantal horizontale projecten op te zetten om het ondernemerschap te stimuleren, de lokale besparingen naar het bedrijfsleven te sluizen en de ontwikkeling van het MKB te bevorderen. Het is van het grootste belang dat die projecten in nauw overleg met het bedrijfsleven zelf worden opgezet en dat een deel van de hulpmiddelen speciaal hiervoor wordt gereserveerd. Verder moeten de ACS-staten ertoe worden aangezet de nodige vertrouwenswekkende maatregelen te nemen om potentiële investeerders gerust te stellen en zo het particuliere initiatief te stimuleren: een doorzichtige belastingrege-

ling, fiscale prikkels, efficiënte diensten van algemeen belang, een goed werkend justitieapparaat, bestrijding van corruptie, enz.

6.5.4. Een zeer belangrijk nieuw samenwerkingsterrein is de culturele sector. Cultuur draagt bij tot de ontplooiing van een volk en kan de economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden dan ook een krachtige impuls geven. Het Comité pleit in dit verband voor de invoering van een speciale regeling ter bevordering van uitwisselingen tussen en gezamenlijke initiatieven van EU-lid-staten en ACS-landen naar het voorbeeld van de regeling in het kader van het Media-programma: steunverlening ter bevordering van het maken en verspreiden van kunst, van de samenwerking in de film- en toneelwereld en van de kennis van elkaars culturele tradities.

6.5.5. Onderwijs en opleiding — met name technische en beroepsopleiding — zijn van cruciaal belang voor het op gang komen van duurzame ontwikkelingsprocessen en verdienen dan ook een centrale plaats in ieder ontwikkelingsbeleid. Daarom centreert elk door de Unie gesubsidieerd programma of project voortaan ook maatregelen op het vlak van onderwijs en opleiding te omvatten. Aangezien deze problematiek in het Groenboek helaas onderbelicht blijft, zou het Comité er een initiatiefadvies aan kunnen wijden om de noodzaak van nauwere samenwerking op dit gebied — b.v. het organiseren van uitwisselingen en stages — duidelijk onder de aandacht te brengen. In dit verband pleit het Comité ook voor samenwerking met het bedrijfsleven en voor de verdere verfijning van de technieken op het vlak van afstandsonderwijs.

6.5.6. Van essentieel belang voor het stimuleren van het binnenlandse particuliere initiatief en het aantrekken van buitenlandse investeringen is een goed functionerend overheidsapparaat, dat garant staat voor de eerbiediging van de individuele vrijheden en in staat is een adequaat pakket van diensten van algemeen belang aan te bieden en de hele samenleving achter een collectief project te krijgen. De Unie kan de ACS-landen desgewenst programma's voor de modernisering van het overheidsbestuur voorstellen, die eventueel in samenwerking met de lid-staten kunnen worden uitgevoerd. Die programma's dienen te voorzien in maatregelen om de nogal uiteenlopende wetgevingen meer op één lijn te brengen teneinde voor meer duidelijkheid en uniformiteit in de handelsvoorschriften te zorgen, de bescherming van investeringen te bevorderen, de douane- en belastingregelingen te vereenvoudigen, het justitieapparaat te moderniseren en via invoering van de IAO-normen de sociale vooruitgang te bevorderen. Verder kan de Unie ook de nodige technische assistentie ten behoeve van regionale integratie-initiatieven verlenen, een taak waarvoor zij, gelet op haar historische achtergrond en haar eigen ervaringen op dit gebied, de aangewezen instantie is.

6.5.7. Andere prioritaire samenwerkingsterreinen zijn plattelandsontwikkeling en stedenbouw, twee beleidsterreinen die nauw met elkaar samenhangen en waarop de Unie heel wat kennis en kunde in huis heeft, waarvan ook de ACS-staten moeten kunnen profiteren. Ontvolking van het platteland en overbevolking van de steden zijn in vele ACS-staten een ernstig probleem want zij dreigen de spanningen nog te vergroten en brengen bovendien het milieu in gevaar. Daarom dient de

ontwikkeling van een efficiënte en op de lokale of regionale behoeften afgestemde landbouwsector — wat o.m. landhervormingen en de ontwikkeling van een adequaat scala van nevenactiviteiten (toerisme, ambacht) noodzakelijk maakt — dus eveneens prioriteit te krijgen. Hetzelfde geldt voor maatregelen om de leefomgeving van de stedelijke bevolking te verbeteren.

6.5.8. Verder vraagt het Comité meer aandacht voor industriële samenwerking en samenwerking in het kader van gemeenschappelijke investeringsprojecten, twee terreinen die in de huidige Overeenkomst nauwelijks aan de orde komen. Een belangrijk aspect, dat in ieder samenwerkingsprogramma aan bod dient te komen, is het beschermen van investeringen. Het Europese bedrijfsleven, en met name het MKB, heeft door de bank genomen maar weinig vertrouwen in de ACS-staten en is dan ook niet erg geneigd er te investeren. Daarom moeten de nodige initiatieven worden genomen om buitenlandse investeringen beter te beschermen en zo het vertrouwen van potentiële buitenlandse investeerders te vergroten. Te denken valt aan geschillen- of verzekeringsregelingen.

6.5.9. Ten slotte verdienen ook nog drie andere horizontale thema's bijzondere aandacht: het opzetten van moderne informatienetwerken, milieubescherming en O&O (inschakeling van ACS-bedrijven in bepaalde Europese O&O-programma's, initiatieven op het vlak van de toepassing en verspreiding van onderzoeksresultaten, demonstratieprojecten op het gebied van energiebesparing).

6.5.10. De Commissie maakt in haar Groenboek gewag van directe begrotingssteun om de ACS-staten te helpen van hun schulden af te komen. Dergelijke steun kan volgens het Comité alleen worden verleend in het kader van een schuldhierstructureringsplan, dat eventueel kan voorzien in een kwijtscheldingsregeling. Verder is het Comité van oordeel dat een dergelijke vorm van steunverlening moet gekoppeld aan projecten ter bevordering van investeringen in sectoren die van cruciaal belang zijn voor het op gang komen van een duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsproces (onderwijs en opleiding, gezondheidszorg, diensten van algemeen belang, basisinfrastructuur) alsmede aan structurele maatregelen die de ontwikkeling van de particuliere sector en de kwaliteit van het bestuur ten goede komen.

7. Stroomlijning van het samenwerkingsinstrumentarium

7.1. De efficiëntie van het huidige samenwerkingsinstrumentarium laat sterk te wensen over, getuige de alsmar toenemende vertraging bij de definitieve toewijzing van de EOF-middelen. Zo ziet het er naar uit dat de middelen van het achtste EOF, dat de periode 1996-2000 bestrijkt en waarvoor in juni 1995 na moeizame onderhandelingen in het kader van de Europese Raad van Cannes uiteindelijk een bedrag van 13,3 miljard ecu is uitgetrokken, pas na het jaar 2000, d.w.z. na het verstrijken van de huidige Overeenkomst, definitief zullen worden toegewezen. Die vertraging is weliswaar ten dele het gevolg van een aantal externe factoren, zoals b.v. de politieke moeilijkheden in sommige ACS-staten, maar dat neemt niet weg dat ook de geringe efficiëntie van het huidige instrumentarium een belangrijke rol heeft gespeeld. Het Comité stelt dan ook de volgende wijzigingen in de methoden en het instrumentarium van het samenwerkingsbeleid voor:

7.2. Vervanging van projecthulp door programmahulp. De nationale indicatieve programma's buiten beschouwing gelaten wordt er in het kader van „Lomé” veel te veel met projecten en veel te weinig met programma's gewerkt. Daarom stelt het Comité voor om programma's voortaan een voorkeursbehandeling te geven, wat het mogelijk zou maken om de hulpverlening beter af te stemmen op de doelstellingen die in het kader van het partnerschap zijn vastgelegd. Onder „programma” verstaat het Comité een grootschalig project waarbij precies is aangegeven welke sociaal-economische doelstellingen worden nagestreefd, welke concrete maatregelen worden overwogen en hoe het overleg met de sociaal-economische kringen, de follow-up en de evaluatie concreet gaan worden aangepakt. Die programma's — „nationale operationale programma's” (NOP's) of „regionale operationale programma's” (ROP's) te noemen naargelang zij van één dan wel meerdere landen uitgaan — dienen gebaseerd te zijn op contractueel vastgelegde afspraken en dienen ook de nodige gegevens over de financiële bijdrage van de Unie en haar lid-staten, van internationale instellingen, van allerlei andere organisaties en eventueel van de betrokken landen zelf te bevatten. Zij dienen voor advies aan de Paritaire Vergadering en de door het Comité bepleite paritaire comités voor sociaal-economisch overleg te worden voorgelegd. Is dat advies negatief, dan dienen zij opnieuw te worden bekeken. De Commissie van haar kant kan, net als in het kader van de Structuurfondsenregeling, met eigen initiatieven komen — „communautaire operationele programma's” (COP's) te noemen — om specifieke doelstellingen te verwezenlijken: ondersteuning van de particuliere sector, bescherming van het milieu, bevordering van O&O, verbetering van onderwijs en beroepsopleiding, initiatieven op het vlak van plattelandsontwikkeling en stedenbouw, enz.

7.3. Invoering van horizontale samenwerkingsinstrumenten. De bedoeling is dat de Unie dit instrumentarium in samenwerking met plaatselijke vestigingen van Europese instellingen en organisaties beheert. Zij kan daarbij heel wat profijt trekken van de ervaringen die zij heeft opgedaan in het kader van haar initiatieven ten behoeve van het MKB (Euro-Info-Centra, Europartnerschapbeurzen, het JOP-programma ten behoeve van joint ventures), haar onderwijs- en opleidingsprogramma's (Leonardo en Socrates), haar samenwerkingsprogramma's op het gebied van stedenbouw (MED URBS), haar culturele programma's (Media, Rafaël, enz.) en haar programma's voor plattelandsontwikkeling (Leader). Dit instrumentarium dient rechtstreeks toegankelijk te zijn voor de betrokken kringen en instanties, zowel in de Unie als in de ACS-landen, en dient uitsluitend op zijn kwaliteit te worden beoordeeld. Door het ACS-instrumentarium en de diverse EU-programma's enerzijds en de programma's van naburige niet-ACS-regio's (Middellandse Zeegebied, Midden-Amerika...) anderzijds op elkaar af te stemmen kan een synergie-effect teweeg worden gebracht en kunnen de verspreiding van „goede methoden” en de integratie van de ACS-landen in de wereld economie worden gestimuleerd.

7.4. Uitbouw van een krediet- en investeringsinstrumentarium ten behoeve van lokale bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen die zijn opgericht met financiële steun van de Europese Investeringsbank

en banken met vestigingen in de betrokken landen. Het Comité denkt hierbij voornamelijk aan globale leningen (met alle daarbij behorende beheerstechnieken zoals die binnen de Unie al sinds jaar en dag worden toegepast: verstrekken van garanties, verstrekken van risicokapitaal, enz.) en allerlei initiatieven om de Europese investeringen in de ACS-staten te stimuleren, zoals het organiseren van ontmoetingen tussen bedrijfsleiders (naar het voorbeeld van de Europartnerschapbeurzen) en het toekennen van faciliteiten aan Europese ondernemingen (naar het voorbeeld van de JOP- en ECIP-regelingen).

7.5. Uitbreiding van het werkterrein van het Centrum voor Industriële Ontwikkeling. Het Centrum voor Industriële Ontwikkeling moet zich meer gaan toeleggen op het verlenen van rechtstreekse technische assistentie in het kader van investeringsprojecten, daarbij inspeliend op de regelingen die in het leven zijn geroepen om de investeringen te bevorderen. Daarnaast kan het de nodige assistentie verlenen om de handel en export van de ACS-landen te stimuleren; zo kan het de ACS-landen helpen bij het aanpassen van hun productie aan de internationale normen op het gebied van kwaliteit en hygiëne en bij het organiseren van de distributie, kan het potentiële partners met elkaar in contact brengen, enz.; voor de ondernemers in de ACS-landen wordt het immers steeds belangrijker producten voort te brengen die de concurrentie op de internationale markten aankunnen. Gelet op deze nieuwe taken — waarvoor extra middelen ter beschikking moeten worden gesteld — zou het CIO kunnen worden omgedoopt tot „Centrum voor de Ontwikkeling van het Bedrijfsleven” (COB). Ter wille van de efficiëntie dient het Centrum nog meer dan in het verleden te steunen op lokale bedrijfsnetwerken in de Unie en dient het zijn samenwerking met gespecialiseerde internationale organisaties als de UNIDO (industrie) of de UNCTAD (handel) in de ACS-staten op te voeren; het Comité denkt in dit verband aan gezamenlijke of complementaire activiteiten in het kader van gemeenschappelijke projecten.

7.6. Modernisering van STABEX en SYSMIN. Deze twee instrumenten hebben in belangrijke mate bijgedragen tot het stabiliseren van de inkomsten van de ACS-landen uit de export van basisproducten, maar zij hebben de ACS-staten er niet toe gebracht hun exportstrategie te herzien. Het automatische karakter van de steunverlening vormde geen prikkel tot concurrentie of meer dynamisme, zodat de meeste landen hun positie op de wereldmarkt steeds verder zagen verslechteren. In het geval van STABEX kan de steunverlening worden gekoppeld aan programma's die de betrokken landen moeten helpen hun export van producten met een hogere toegevoegde waarde op te voeren (industrieproducten, diensten, landbouwproducten, verwerkte basisproducten, enz.). In het geval van SYSMIN pleit het Comité, gelet op het aanzienlijke potentieel van de mijnbouwsector in de ACS-staten, voor een vereenvoudiging van de procedures en een meer systematische ondersteuning van lokale of Europese particuliere bedrijven (financiering van haalbaarheidsstudies, verstrekken van risicokapitaal, enz.).

7.7. Uitbreiding van de gedecentraliseerde samenwerking. De ACS-staten beschikken vaak niet over de nodige kennis en kunde om de samenwerkingsprogramma's

ten uitvoer te leggen, terwijl het bedrijfsleven en de sociaal-economische kringen in de Unie die wél in huis hebben. Bij de hulpverlening aan Oost-Europa via het Phare- en het Tacis-programma is gebleken hoe weinig zoden dergelijke hulpprogramma's aan de dijk zetten als systematisch een beroep wordt gedaan op dure adviesbureaus die ver van de sociaal-economische realiteit in de betrokken landen afstaan en zich niet bekommeren om de opleiding van lokale verantwoordelijken. Daarom vindt het Comité gedecentraliseerde samenwerking de aangewezen methode om de technische assistentie aan en de samenwerking met de ACS-landen concreet gestalte te geven. Bij dit soort projecten wordt rechtstreeks — d.w.z. zonder dat de staat als tussenschakel fungeert — met de kringen of bedrijven in kwestie samengewerkt. Dit is goedkoper, vergt minder tijd en bevordert de totstandkoming van partnerschappen. Wat dit laatste betreft ziet het Comité een rol weggelegd voor de paritaire sociaal-economische comités waarvoor het eerder in dit advies een lans heeft gebroken: deze kunnen ermee worden belast mee te werken aan de uitbouw van een netwerk van samenwerkingsverbanden tussen EU- en ACS-actoren.

7.8. Instelling van een speciale begrotingslijn voor het ondersteunen van initiatieven vanuit de civiele samenleving. Belangrijk is dat de procedures van dit instrument worden toegesneden op de specifieke behoeften en capaciteiten van de betrokken kringen (zo moeten b.v. voor NGO's andere procedures gelden dan voor werkgevers- of werknemersorganisaties), dat de termijnen kort worden gehouden en dat de ACS-organisaties rechtstreeks — i.p.v. via EU-organisaties, zoals nu het geval is — toegang krijgen tot dit instrument.

7.9. Verbetering van de efficiëntie van het beheer van de samenwerking. Het beheer van horizontale instrumenten en „communautaire operationele programma's” (initiatieven van de Commissie op specifieke gebieden: investeringen, onderwijs en opleiding, milieu, O&O, cultuur, stedenbouw...) kan volgens het Comité het best worden toevertrouwd aan een deskundigengroep in Brussel met „antennes” in de ACS-staten, die niet zozeer moet worden belast met puur administratieve controles als wel met het verstrekken van informatie en adviezen aan de projectleiders. Bij nationale of regionale operationele programma's daarentegen biedt een dergelijke

gecentraliseerd beheer z.i. geen oplossing voor de bestaande problemen, maar zou juist een systematische gedecentraliseerde aanpak de efficiëntie ten goede komen. Bovendien zouden de partijen ertoe moeten worden verplicht in het programma ook een onderdeel „technische assistentie” op te nemen. Deze technische assistentie kan, onder toezicht van de Commissie, worden verleend door deskundigen, gedetacheerde ambtenaren of andere EU-onderdanen met de vereiste ervaring op het gebied in kwestie. In landen met een adequaat en efficiënt bestuursapparaat dient het beheer zo veel mogelijk aan de plaatselijke instanties te worden overgelaten; in de andere landen moeten de EU-delegaties ruimere beheersbevoegdheden krijgen.

7.10. Versterking van toezicht en evaluatie. Om het toezicht op de tenuitvoerlegging van de programma's te verbeteren stelt het Comité voor om de plaatselijke EUdelegaties uit te breiden en er o.m. ook ervaren deskundigen uit de particuliere sector, het verenigingswezen of het ambtenarenapparaat van de lid-staten aan toe te voegen. Verder pleit het voor de invoering van een permanent, onafhankelijk en professioneel evaluatieorgaan, dat ieder nationaal of regionaal programma halverwege de looptijd dient te evalueren en de resultaten van die evaluaties aan de politieke en raadgevende instanties dient voor te leggen.

7.11. Verbetering van de samenhang tussen de ontwikkelingsprogramma's. Het Comité vindt het van het allergrootste belang dat de Unie terdege aandacht schenkt aan de samenhang en de complementariteit tussen haar eigen initiatieven en die van haar lid-staten, van de internationale instellingen (Wereldbank, Internationaal Monetair Fonds, Internationale Arbeidsorganisatie...) en van de gespecialiseerde VN-organisaties (UNIDO, UNCTAD, UNESCO, FAO...). Daarom dringt het erop aan dat de Unie haar samenwerkingsbeleid zorgvuldig plant en in ieder programma precies aangeeft in hoeverre de voorgenomen initiatieven complementair zijn ten opzichte van die van haar lid-staten of van internationale instellingen en organisaties. Zij dient met haar partners, incl. de lid-staten, contracten te sluiten over de na te streven doelstellingen, over extra financiële bijdragen van bepaalde lid-staten of groepen van lid-staten en eventueel ook over de overdracht van het beheer van bepaalde operationele programma's aan de ACS-landen zelf.

Brussel, 10 juli 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS