



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 29.10.1997
KOM(97) 537 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**Riktlinjer inför förhandlingarna om nya samarbetsavtal med länderna i Afrika,
Västindien och Stillehavsområdet (AVS)**

Meddelande till rådet och Europaparlamentet

Riktlinjer inför förhandlingarna om nya samarbetsavtal med länderna i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet (AVS)

De viktigaste politiska riktlinjerna

INLEDNING	7
1. EN DYNAMISK UTVECKLING SOM ÄR ANPASSAD TILL DE VÄRLDSOMFATTANDE FÖRÄNDRINGARNA	8
2. UPPVÄRDERA OCH FÖRSTÄRKA PARTNERSKAPET GENOM ETT NYTT ÖMSESIDIGT POLITISKT ENGAGEMANG: EN STRATEGISK MÖJLIGHET	9
2.1 Motivation, EU:s ansvar och gemensamma intressen	9
2.2 Unionens förslag	11
2.3 Centrala frågor i de kommande förhandlingarna	12
3. ATT INFÖRLIVA PARTNERSKAPET MELLAN EU OCH AVS- STATERNA MED UNIONENS POLITIK	12
3.1 Större resurser för konfliktförebyggande verksamhet och ökad effektivitet i utvecklingssamarbetet	12
3.2 En ny politisk dialog	14
3.3 Institutionell nyordning för en mer effektiv och öppen dialog	16
4. ATT INRIKTA GEMENSKAPENS POLITIK PÅ TRE MÅL SOM KOMPLETTERAR VARANDRA: HÅLLBAR EKONOMISK OCH SOCIAL UTVECKLING, MINSKNING AV FATTIGDOMEN OCH INTEGRERING I VÄRLDSEKONOMIN	17
4.1 Målsättningar för samarbetet mellan EU och AVS-staterna	17
4.2 Tre prioriterade områden för stödet	19
4.2.1 Stöd till tillväxtfaktorerna och till politik som främjar konkurrenskraften och sysselsättningen	19

4.2.2 Stöd till arbetsmarknads- och socialpolitik och till det kulturella samarbetet	20
4.2.3 Regional integration	21
4.3 Tre övergripande vägledande principer	22
4.3.1 Förstärkning av den institutionella dimensionen och stöd till utveckling av lokal kapacitet	22
4.3.2 Ett ansvarsfullt förhållningssätt inför könsrollsfrågorna; minska ojämlikheterna mellan män och kvinnor	24
4.3.3 Integrera principerna om bevarandet av naturtillgångarna och miljön	24
5. ÖPPNA SAMARBETET FÖR EKONOMISKT PARTNERSKAP	25
5.1 Mer ambitiösa ekonomiska och kommersiella mål	25
5.2 Stöd till regional integration	26
5.3 Anpassning av strategin till de minst utvecklade ländernas situation	27
5.4 Differentierade avtal	27
5.5 Förenlighet med WTO och den gemensamma jordbrukspolitiken	29
6. MOT EN NY UTFORMNING AV DET FINANSIELLA OCH TEKNISKA SAMARBETET	30
6.1 Krav på effektivitet	30
6.2 Förenklade instrument	31
6.3 Tilldelning av medel på grundval av behov och förtjänst	33
6.4 Utveckling av typen av bistånd	33
6.5 En effektivare förvaltning av medlen	34
7. DEN GEOGRAFISKA RAMEN: UPPRÄTTHÅLLA AVS-GRUPPENS INTEGRITET SAMTIDIGT SOM EN KLAR REGIONAL DIFFERENTIERING INFÖRS	34
7.1 Ett globalt avtal med differentierade villkor	34
7.2 Tre differentieringsnivåer som grundar sig på regionala särdrag och integrationsperspektiv	35

7.2.1 Hörnstenarna i en differentierad politisk dialog	36
7.2.2 Ekonomiska samarbetsavtal mellan EU och de regionala undergrupperna.....	36
7.2.3 En särskild dialog om den regionala integrationen.....	36
7.3 Ett avtal som står öppet för eventuella nya ansökarländer och för utvidgning av vissa bestämmelser till att omfatta andra ansökarländer	37
BILAGA: SAMRÅDSFÖRFARANDE	39

De framtida förbindelserna mellan EU och AVS-staterna: De främsta politiska riktlinjerna

De djupgående internationella omvälvningarna gör det nödvändigt att se över förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-staterna för att klargöra vilka frågor som gör sig gällande och göra det möjligt att med förnyad ambition ta sig an utmaningarna inför nästa århundrade. Den offentliga debatt som kommissionen inledde på grundval av sin grönbok har varit intensiv och givande. Det har varit en verkligt interaktiv process som har gjort det möjligt att redan nu fastställa grunderna för nya förbindelser som är anpassade till de internationella och regionala förändringarna.

Samarbetet mellan EU och AVS-staterna är ett av de politikområden som är djupast rotat i gemenskapen och den metod som kommissionen tillämpat vid meningsutbytet kring denna politik, med brett deltagande och stora möjligheter till insyn, har lagt grunden för ett nytt öppet partnerskap i vilket medborgarna, de ekonomiska och sociala aktörerna och de lokala förvaltningarna har en roll att spela. Kommissionens förslag inför förhandlingarna om nya samarbetsavtal med AVS-staterna är ett resultat av detta tillvägagångssätt vilket innebär att det oundvikligen har fått ett brett tillämpning. Kommissionen förblir dock övertygad om att det är nödvändigt att förenkla de framtida avtalen och kommer, när förhandlingsinstruktionerna läggs fram, att tillse att kraven på flexibilitet och effektivitet förenas med en mångfacetterad och övergripande syn på samarbetet.

Den postkoloniala tiden är förbi. Europeiska unionen och AVS-staterna har gemensamma intressen att tillgodose och ett strategiskt tillfälle att ta tillvara i ett mer ambitiöst och löftesrikt perspektiv. Denna föresats föranleder kommissionen att föreslå en uppvärdering av partnerskapet mellan EU och AVS-länderna på nya grundvalar som gör det möjligt att genomföra de nödvändiga förändringarna.

Kommissionens förslag bygger på fem viktiga politiska riktlinjer.

Det gäller, i första hand, att ge en stark politisk dimension åt partnerskapet. Detta kommer att innebära ökad selektivitet i utvecklingssamarbetet, en effektivare och mer öppen dialog innan eventuella villkor ställs för samarbetet samt ett nytt övergripande avtal grundat på en gemensam politisk vision.

Förbindelserna mellan EU och AVS-staterna kommer att få en ny ställning inom unionens yttre verksamhet. De kommer att bidra till förverkligandet av freds- och stabilitetsmålsättningarna och göra det möjligt att ägna större resurser åt att förebygga och lösa våldsamma konflikter. Den nya politiken för samarbetet mellan EU och AVS-länderna kommer att få ännu större betydelse om den kan stödjas på en klart uttalad politisk vilja i unionen beträffande principerna om komplementaritet, samordning och samstämmighet. Partnerskapets främsta grundvalar skall vara de resultat som uppnåtts i förbindelserna mellan EU och AVS-staterna vad gäller de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna samt stärkandet av rättsstaten och en god förvaltning av offentliga angelägenheter. Den nya utvecklingsmodell som successivt tar form i de stora internationella förhandlingarna och som bygger på ett övergripande synsätt som omfattar såväl ekonomiska, politiska och sociala som miljömässiga aspekter kommer att utgöra det nya partnerskapets referensram. En fördjupad politisk dialog som bidrar till de

politiska förutsättningarna för ett legitimt och effektivt statsskick kommer att garantera ett effektivare utvecklingsarbete. Erkännandet av det nära samband som föreligger mellan en regerings politiska vilja, dess förmåga att hantera förändringar i maktförhållandena i samhället och dess praktiska möjligheter att på varaktigt sätt minska fattigdomen, höja utbildnings- och hälsolivån, förbättra kvinnornas ställning och skapa förutsättningar för en hållbar utveckling är nämligen en förutsättning för att de länder som erhåller bistånd från det internationella samfundet själva skall kunna ta ansvar för utvecklingsprocessen.

Den andra riktlinjen består i ett förslag att ge en ny inriktning åt gemenskapens politik så att kampen mot fattigdomen sätts i centrum för det nya partnerskapet.

Denna riktlinje, som återspeglar tendenserna i den offentliga debatten, innebär inte på något sätt en begränsning av samarbetsområdet. Det är fråga om att ta sig an fattigdomsproblemet i ett övergripande sammanhang i vilket beaktas å ena sidan de ekonomiska tillväxtfaktorena, särskilt utvecklingen av de lokala marknaderna, den regionala integrationen och införlivandet i den internationella ekonomin, och å andra sidan tillväxtens sociala och miljömässiga effekter. I detta skall ingå politiskt stöd till skapandet av förutsättningar för lika möjligheter för medborgarna och ett aktivt och välorganiserat civilt samhälle. Utvecklingen av de privata initiativen kommer att prioriteras särskilt, bland annat genom stöd till reformer som är nödvändiga för att undanröja de hinder i det institutionella systemet, i regelverken eller i den ekonomiska politiken som i många fall begränsar den privata sektorns utvecklingsmöjligheter i AVS-staterna såväl i ekonomins offentliga som dess "informella" sektorer. I samma anda måste samarbetets sociala dimension ges en väsentlig förstärkning genom stöd till politik för sysselsättning, för tillträde till produktionsmedlen, till grundläggande sociala tjänster - i synnerhet utbildning och hälsovård - och genom ett konsekvent beaktande av nödvändigheten att förbättra kvinnornas ställning vad beträffar delaktighet i politiken, i ekonomin och i den sociala verksamheten. Utarbetandet och tillämpningen av en politik för skydd av naturtillgångarna och miljön måste integreras i samarbetets alla skeden. Generellt sett skall samarbetet i hög grad styras av hänsyn till den institutionella dimensionen och principen att de lokala aktörernas kapacitet skall utvecklas.

En öppning mellan samarbetet och ett ekonomiskt partnerskap är den tredje riktlinje som kommissionen föreslår. "Lomépreferenssystemet" har inte haft tillräcklig relevans eller effekt för att ge upphov till en långsiktig utvecklingsprocess. Ambitiösare målsättningar, särskilt att stegvis integrera AVS-länderna i världsekonomin, och viljan att ge ny spänst åt de ekonomiska och kommersiella förbindelserna mellan EU och AVS-länderna, förutsätter en utveckling mot ett mer välbalanserat förhållande som kännetecknas av ett riktigt partnerskapsförhållande i vilket parternas ömsesidiga intressen beaktas. Detta förutsätter avtal om samarbete och ekonomiskt partnerskap på regional eller sub-regional nivå som är knutna till ett övergripande partnerskapsavtal mellan EU och AVS-länderna.

Dessa regionala avtal skall syfta till att utveckla ett nära samarbete på de områden som får allt större betydelse för utvecklingen av de internationella ekonomiska och kommersiella förbindelserna. Det blir fråga bland annat att om att utveckla samarbetet om respekten för normer rörande teknik, sanitet och säkerhet liksom för grundläggande sociala rättigheter, miljöåtgärder, investeringsskydd, skydd för immaterialrättigheter, utveckling av tjänstehandeln, upprättandet av en konkurrenspolitik och tillträde till den offentliga upphandlingen. Dessa avtal kommer också att inbegripa en preferensordning genom vilken ömsesidighet stegvis införs för de AVS-länder eller grupper av länder som

så önskar, med beaktande av de kriterier som fastställts av Europeiska rådet, i synnerhet vad gäller förenligheten med WTO:s bestämmelser och med den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa avtal kommer att genomföras stegvis, som stöd för de regionala integrationssträvandena och i fas med dessa. Denna fördjupning av det ekonomiska partnerskapet kommer att ske med beaktande av varje enskild samarbetspartners utvecklingsnivå och med särskild hänsyn till situationen för de minst utvecklade länderna, för vilka EU för övrigt avser att utvidga och harmonisera systemet för marknadstillträde (för alla de minst utvecklade länderna, inbegripet dem som inte hör till AVS-området).

Den fjärde riktlinjen rör de praktiska villkoren för förvaltningen av det ekonomiska och tekniska samarbetet som behöver en grundlig översyn.

“Lomé-kulturens” främsta resultat beträffande kontraktsenlighet, säkerhet och föutsebarhet har utgjort konventionens styrka och måste bibehållas. Begränsningarna i dessa principers praktiska tillämpning, i förening med krav på större effektivitet vid förvaltningen av de ekonomiska resurserna och de differentieringsbehov som belysts i grönboken gör emellertid en radikal förändring nödvändig. En sådan förändring kommer att inbegripa en förenkling och rationalisering av samarbetsinstrumenten och att gemenskapens stöd koncentreras på sektoriella insatser som gör det möjligt att de berörda länderna tillgodogör sig reformerna och att gemenskapens finansiering stegvis övergår till ett direkt budgetstöd. Denna utveckling, som förutsätter att vissa villkor är uppfyllda, är ett uttryck för principen att varje land har det primära ansvaret för sin egen utveckling. Den föreslagna förändringen förutsätter också ett system för resurstilldelning som bygger inte endast på de berörda ländernas behov utan också på deras förtjänst inom ramen för en glidande programmering som åter bör ges en central ställning i samarbetet. Förändringarna förutsätter slutligen ett mer decentraliserat och effektivare förvaltningssystem.

Den femte riktlinjen garanterar AVS-gruppens integritet och inför samtidigt en uttalad geografisk differentiering.

Principen om AVS-gruppens integritet har varit en av huvudpunkterna i debatten kring grönboken i vilken regeringarna, likväl som medborgarna, givit uttryck för en stark solidaritet som särskilt kommer att framhållas vid toppmötet i Libreville mellan AVS-ländernas stats- och regeringschefer.

Denna politiska vilja måste respekteras av unionen. Den är, förutom ett uttryck för AVS-gruppen som politisk enhet, också ett uttryck för värdet av ett partnerskap mellan EU och AVS-staterna i en värld där det numera finns många politiska poler. Samtidigt gör sig ett behov av differentiering gällande. Detta behov är grundat på det ekonomiska och kommersiella samarbetets regionala dimension, den regionala integrationens allt större betydelse för utvecklingen samt - mer generellt - viljan att anpassa samarbetet till de särskilda förhållanden som gäller för AVS-gruppens olika delar i sökandet efter den lämpligaste nivån för dialog och samarbete. Detta föranleder kommissionen att föreslå ett nytt övergripande avtal med AVS-staterna, vilket skall innehålla differentierade villkor och avtal. De framtida avtalen måste dessutom vara tillräckligt flexibla och öppna för att kunna anpassas till nya behov och möjligheter.

De förhandlingar mellan EU och AVS-länderna som kommer att inledas i september 1998 kommer att gälla ett väsentligt inslag i den Europeiska unionens yttre identitet. Det är tydligt vad saken gäller: att övergå från ett historiskt sammanhang till en strategisk möjlighet.

INLEDNING

Förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-staterna står inför en historisk utveckling vars innebörd och möjligheter måste besinnas av alla parter. De förhandlingar som i enlighet med fjärde Lomé-konventionen reviderad genom det avtal som undertecknades i Mauritius den 4 november 1995 skall inledas i september 1998 för att "granska vilka föreskrifter som i fortsättningen skall gälla för relationerna mellan å ena sidan gemenskapen och medlemsstaterna och å den andra sidan AVS-staterna"¹ ger parterna en unik möjlighet att ta sats inför sekelskiftet och att ge sina förbindelser nya målsättningar och större framgångsmöjligheter.

Som en förberedelse har kommissionen, med beaktande av de förändringar som inträffat i den internationella politiken, den pågående omvandlingen i AVS-staterna, den europeiska utvecklingen och en kritisk analys av hittillsvarande samarbete, inlett en bred allmän debatt grundad på en grönbok².

Denna debatt har ägt rum såväl på kommissionens initiativ - kommissionen har arrangerat samrådsforum i varje medlemsstat och i vart och ett av de tre stora AVS-områdena³ - som vid seminarier och konferenser som organiserats på initiativ av icke-statliga organisationer, den privata sektorn, fackföreningar och utredningscentra utvecklingsfrågor. Många skriftliga bidrag har också förekommit i debatten. Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén har uttalat sig om de stora frågor som tagits upp i grönboken⁴. AVS-staterna har å sin sida inlett samrådsprogram på nationell och regional nivå i syfte att stegvis bestämma sina ståndpunkter.

Debatten har varit intensiv, ibland häftig och ofta av avgörande betydelse för uppfattningen av parternas begränsningar, de utmaningar som finns och de strategiska valmöjligheter som måste övervägas. Debatten utgör en viktig vändpunkt mellan tjugofem års samarbete och skapandet av en ny förbindelse som är anpassad till förändringarna i världen.

Detta dokument innehåller, med beaktande av denna debatt, förslag till allmänna politiska riktlinjer för de framtida förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna. Dokumentet kommer att följas av ett förslag till förhandlingsmandat som återspeglar dessa riktlinjer, eventuellt anpassade med hänsyn till ståndpunkter som uttryckts i rådet, i Europaparlamentet eller i andra institutioner vad gäller riktlinjerna för förhandlingarna.

¹ Artikel 366 i fjärde reviderade Lomékonventionen.

² KOM(96)570 slutlig av den 20 november 1996 "Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet. Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap".

³ I bilagan finns en förteckning över de samrådsforum som arrangerats på kommissionens initiativ.

⁴ Europaparlamentets rapport om grönboken - PE 223.237. Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om grönboken - CES 775/97.

I. EN DYNAMISK UTVECKLING SOM ÄR ANPASSAD TILL DE VÄRLDSOMFATTANDE FÖRÄNDRINGARNA

I grönboken redogjorde kommissionen kort för utvecklingen av förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-staterna. Kommissionen erinrade bland annat om ursprunget till gemenskapens politik avseende utvecklingssamarbete som kan spåras till associeringen med gemenskapen av de utomeuropeiska länderna och territorierna från och med 1957, om det sammanhang i vilket den första Lomékonventionen undertecknades 1975 samt om den gradvisa anpassning av konventionen som skett sedan dess. I grönboken sattes dessa förbindelser också i relation till utvecklingen på andra områden inom gemenskapens yttre verksamhet, särskilt den nya ramen för partnerskapet med tredje land i medelhavsområdet, förstärkningen av förbindelserna med Latinamerika samt den nya asienstrategin. I grönboken framhölls också att gemenskapens yttre förbindelser har en universell inriktning men är differentierade till sin karaktär.

En kritisk genomgång av resultaten av det hittillsvarande samarbetet, grundad bland annat på utvärderingar gjorda med ledning av kriterier som överensstämmer med de definitioner som tillämpas av OECD:s kommitté för utvecklingsstöd (DAC)⁵ påvisade Lomésystemets starka sidor liksom dess svagheter. Å ena sidan har gemenskapssamarbetet gjort det möjligt att uppbåda betydande ekonomiska resurser, till största delen på förmånsvillkor, som bidragit till att förbättra levnadsvillkoren i AVS-länderna. Lomékonventionen har onekligen utgjort en unik ram för samarbete mellan två grupper av länder, grundat på partnerskap, kontraktsenlighet, förutsebarhet och trygghet. Inom denna ram har också nya idéer kunnat utvecklas och provas. Men som allt samarbete har även Lomékonventionen uppvisat vissa svagheter. Partnerskapsprincipen har visat sig vara svår att genomföra. Förbindelserna har steg för steg kommit att domineras av mottagarnas beroende av stödet, av kortsiktiga behov och krav samt av akuta krissituationer. Mottagarländernas institutionella förutsättningar och ekonomiska och sociala politik har många gånger bidragit till att minska effekten av gemenskapssamarbetet. Unionen måste också ta sin del av ansvaret, eftersom dess procedurer har påverkat biståndets effekt. Effekten av handelsförmåner har överlag varit en besvikelse. Vad gäller det praktiska genomförandet av biståndet har bristande flexibilitet, de svårigheter som hör samman med systemet för samfällad förvaltning samt den närmast automatiska tilldelningen av en stor del av resurserna påverkat effektiviteten negativt.

Den vittomfattande debatt som följde på offentliggörandet av grönboken har bekräftat de främsta utgångspunkterna för analysen:

- Betydelsen av de världsomfattande förändringar som påverkar förbindelserna mellan EU och AVS-länderna, det vill säga de möjligheter men också de risker som följer med handels- och finanssystemens globalisering, den tekniska revolutionen och inträdet i informationssamhället, de geopolitiska omvälvningar som är förknippade med östblockets upplösning och principerna för en hållbar utveckling med hänsyn till kommande generationer.

⁵ DAC/OECD "Principer för ett effektivt bistånd".

- Den utveckling av unionens ställning i världen som är följden av en fördjupad integrationsprocess och av utsikterna för en utvidgning utan motstycke.
- Nödvändigheten av att i grund reformera konventionen för att anpassa den till tidens krav och, särskilt, för att på bättre sätt kunna hjälpa AVS-länderna att höja befolkningarnas levnadsnivå och att ta del av det internationella utbytet.
- De dynamiska förändringar som äger rum i AVS-länderna. Stora svårigheter är förknippade med den ekonomiska och politiska instabiliteten. De stora möjligheterna och tecknen på uppkomsten av ett "nytt Afrika" gör sig dock allt tydligare gällande. I många länder har demokratiseringsprocesser inletts och dessa processer måste fördjupas och göras bestående. De ekonomiska reformerna börjar ge lovande om än svaga resultat. Förändringarna i Sydafrika, strävandena mot regional integration i Västafrika, Australafrika och Östafrika och öppenheten gentemot andra parter bidrar, allt sammantaget, till att förändra Afrika. I den västindiska regionen leder en fördjupning av förbindelserna med grannländerna till nya perspektiv och denna region betraktar numera sina framtida förbindelser med Europeiska unionen som en oundgänglig diversifiering av sina yttre förbindelser. De små ökonomierna i Stilla havet som är belägna långt från sina närmaste grannar önskar upprätthålla en meningsfull förbindelse med Europa.

Debatten med anledning av grönboken har i sig utgjort ett steg i förnyandet av förbindelserna mellan EU och AVS-länderna. Av debatten har särskilt framgått att det på båda sidor finns en stark önskan att förstärka partnerskapet. Nytt är att denna avsikt delas av många: av de icke-statliga utvecklingsorganisationerna, som alltid varit starkt engagerade, men också av organisationer som företräder den privata sektorn, fackföreningar, regionala förvaltningar, ungdomsföreningar och universitetsvärlden som alla klart har uttryckt att de är angelägna om ett nytt samarbete mellan EU och AVS-staterna och att de önskar kunna delta i detta samarbete på fältet och även vara delaktiga vid fastställandet av de politiska prioriteringarna.

Som framhålls i Europaparlamentets rapport kan det redan nu hävdas att debatten om Lomésystemets framtid har bidragit till att ändra innehållet i detta avtal genom att på olika håll framkalla ny motivation och genom att belysa de väsentliga frågorna i politiken för utveckling och utvecklingsbistånd som ofta överskuggas av dagsfrågorna och de akuta behoven.

2. UPPVÄRDERA OCH FÖRSTÄRKA PARTNERSKAPET GENOM ETT NYTT ÖMSESIDIGT POLITISKT ENGAGEMANG: EN STRATEGISK MÖJLIGHET

2.1 Motivation, EU:s ansvar och gemensamma intressen

Det åligger unionen, som är världens största handelspartner, den främste tillhandahållaren av utvecklingsbistånd, en stabiliserande faktor och det främsta exemplet på regional integration, att utveckla en ansvarskännande strategi i förhållande till utvecklingsländerna och särskilt i förhållande till dem som är mest

utsatta för fattigdom och marginalisering. I Agenda 2000⁶ har kommissionen bland annat framhållit att det europeiska projektet kan förbli trovärdigt endast om det kan tillfredsställa medborgarnas allt större krav på enhet, ökad effektivitet vid skapandet och upprätthållandet av freden samt stabilitet och välbefinnande i Europa och i världen. Utvecklingssamarbetet utgör ett viktigt inslag i detta sammanhang.

Europeiska unionen har ett väsentligt ansvar när det gäller att sörja för att medlemsstaternas respektive gemenskapens politik för utvecklingssamarbete kompletterar varandra, att förbättra samordningen på de olika nivåer som rådet angivit (på det politiska planet, vid det praktiska genomförandet samt i internationella sammanhang) genom att anta en övergripande gemensam strategi gentemot AVS-länderna samt att sörja för att unionens politik (rörande handel, fiske, jordbruk m.m.) är konsekvent, särskilt i förhållande till utvecklingsmålsättningarna. Den nya policyn för samarbete mellan EU och AVS-länderna måste bygga på en tydlig politisk ambition avseende dessa tre principer.

Den postkoloniala perioden är förbi och det är nu fråga om att frigöra sig från det tänkande som bygger på det traditionella givare-mottagare-tänkandet. EU och AVS-länderna har gemensamma intressen att tillvarata. I detta sammanhang bör förhållandet mellan EU och AVS-länderna

- utgöra ett väsentligt inslag i freds- och stabilitetspolitiken genom att bidra till att angripa de underliggande orsakerna till våldsamma konflikter,
- i samordning med andra givare bidra till att de målsättningar för en hållbar utveckling som fastslagits på det internationella planet förverkligas, särskilt vad beträffar kampen mot fattigdomen. Partnerskapet mellan EU och AVS-länderna kommer att utgöra ramen för ett av unionens viktigaste bidrag till det internationella samfundets ansträngningar att uppnå målsättningarna för den mänskliga utvecklingen, särskilt inom ramen för den strategi som antagits av OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd⁷,
- främja en utvecklingsmodell som innebär respekt för de mänskliga rättigheterna samt sociala framsteg,
- bidra till en bättre hantering av internationella risker och av det ömsesidiga beroendet vad gäller miljö, bekämpningen av narkotikahandel och annan illegal handel, smuggling, migration, hälsa m.m. Det ligger i EU:s och AVS-ländernas intresse att utnyttja det faktum att deras förbindelse sträcker sig över flera kontinenter för att fördjupa samarbetet, särskilt på sådana områden där det internationella samarbetet gör endast långsamma framsteg, samt
- främja den ekonomiska utvecklingen på ett sätt som ligger i parternas gemensamma intresse. Afrikas senaste framsteg avseende när det gäller den ekonomiska förvaltningen har lett till att tillväxtprognoserna på medellång sikt korrigerats uppåt och kontinenten kan uppenbarligen bli en viktig partner.

⁶ KOM(97)2000 av den 15 juli 1997 "Agenda 2000 - En förstärkt och utvidgad union"

⁷ "Samarbetets betydelse för utvecklingen inför 2000-talet", OECD/DAC, maj 1996.

Unionen har alltså, utöver negativa inbördes beroendeförhållanden och de omedelbara risker som underutvecklingen medför för industriländerna (våldsamma konflikter, migrationstryck, tilltagande extremism, narkotika, farsoter, AIDS m.m.) välgrundade anledningar att fortsätta samarbetet med AVS-länderna och att anpassa detta till en radikalt förändrad situation. För att lyckas med detta måste unionen tillsammans med sina samtalspartner definiera villkoren för ett nytt ömsesidigt engagemang av i grunden politisk natur.

2.2 Unionens förslag⁸

Unionen kommer att erbjuda AVS-länderna ett varaktigt engagemang grundat på partnerskap. Detta nya partnerskap som bygger på "ownership"-principen kommer att kännetecknas av följande:

- En stark politisk dimension och en fördjupad dialog.
- Hjälp att skapa ett politiskt klimat som främjar lika möjligheter för medborgarna, en legitim och effektiv förvaltning av offentliga angelägenheter och tvistlösningsmekanismer som gör det möjligt att lösa intressekonflikter på ett fredligt sätt och att i första hand bygga på dialog och delaktighet i det civila samhället.
- Hjälp vid genomförandet av reformer och ekonomiskt och tekniskt stöd till sund och ansvarsfull politik.
- Ett konsekvent beaktande av den institutionella dimensionen och av målsättningen att utveckla de offentliga (inbegripet de lokala myndigheterna) och enskilda aktörernas förmåga att utarbeta, analysera och genomföra utvecklingsstrategier och att allmänt organisera det civila samhället.
- En förstärkning av samarbetets sociala dimension.
- En ny strategi för utveckling av den privata sektorn.
- Integrering av miljöaspekterna på alla nivåer i samarbetet.
- Förstärkt ekonomiskt samarbete i det gemensamma intresset, grundat på en målsättning om integrering i världsekonomin varvid samarbetet utsträcks till att omfatta en rad områden med anknytning till handel.
- En breddning av samarbetet allt efter de nya möjligheter som gör sig gällande, särskilt beträffande vetenskaplig och teknisk forskning, informationssamhället m.m.
- Ett partnerskap med bredare deltagande, vari även ingår samråd med ekonomiska och sociala parter.

⁸ Även om det i detta dokument i allmänhet hänvisas till unionen är det självfallet gemenskapen och medlemsstaterna som är de avtalsslutande parterna.

- Principen om ett regionaliserat samarbete inom ramen för ett övergripande avtal med AVS-staterna.
- Beaktande av sårbarhetsfaktorer, i synnerhet för de små ö-staterna.
- En differentiering av villkor och prioriteringar vid samarbetet så att detta kan anpassas till samarbetspartners utvecklingsnivå, behov och långsiktiga utvecklingsstrategi. Detta kommer bland annat att ta sig uttryck i en större koncentration av gemenskapens insatser. Unionen skall med andra ord inte göra allt överallt utan i stället utvidga de möjliga samarbetsområdena och samtidigt koncentrera sina insatser avseende ett visst land eller en viss region till vissa prioriterade områden. Hur resurserna förvaltas kommer vidare att bero på hur partnerlandets kapacitet utvecklas.
- Strävan efter större effektivitet, en enklare konvention och bättre tillträde för nya aktörer i samarbetet.

Av sina partner förväntar sig EU att de skall förbinda sig att fortsätta med eller inleda trovärdiga reformer och en "god förvaltning" ("good governance") i politiskt, ekonomiskt, socialt och miljömässigt hänseende. Detta krav på ett nytt "kontrakt" innebär dels ökad selektivitet vid förvaltningen av biståndet men även större utrymme för dialog innan det ställs eventuella villkor för stödet.

2.3 Centrala frågor i de kommande förhandlingarna

För unionen är det främst fråga om att ge förbindelserna med AVS-länderna en ny plats i unionens yttre verksamhet och att försäkra sig om samstämmighet mellan den politiska, kommersiella och utvecklingspolitiska verksamheten liksom med den interna politiken.

För alla berörda parter gäller för dessa förhandlingar främst att genomföra de nödvändiga förändringarna i ett framåtsyftande perspektiv. Förhandlingarna bör leda till ett avtal som är tillräckligt nyskapande utan att för den skull helt överge det som hittills varit.

Det nya partnerskapet med AVS-länderna bör markera övergången från ett historiskt betingat sammanhang till en situation med strategiska framtidsmöjligheter. Detta bör föranleda unionen att ge ett förhandlingsbud som i politiskt hänseende innebär en fördjupning av partnerskapet i dess olika aspekter och i geografiskt hänseende ges såväl global som regional dimension.

3. ATT INFÖRLIVA PARTNERSKAPET MELLAN EU OCH AVS-STATERNA MED UNIONENS POLITIK

3.1 Större resurser för konfliktförebyggande verksamhet och ökad effektivitet i utvecklingssamarbetet

Samarbetet mellan EU och AVS-staterna betraktades i början som neutralt i förhållande till det politiska klimatet i AVS-staterna men uppfattas i dag som en förbindelse med en tydlig politisk dimension, något som helt och fullt måste återspeglas i det framtida partnerskapet. Gemenskapsåtgärdernas särprägel ligger i

allt högre grad i det sätt på vilket dess tre aspekter kompletterar varandra: den politiska aspekten, det ekonomiska partnerskapet och en ambitiös insats för social utveckling.

Den politiska dialogen måste fördjupas av två grundläggande skäl:

- Utvecklingssamarbetet skall bidra till förverkligandet av målsättningarna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel J 1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen), och särskilt till att bevara freden och stärka den internationella säkerheten, genom att angripa orsakerna till de två konfliktkällorna fattigdom och ojämlikhet och genom att bidra till den sociala sammanhållningen och bekämpa marginaliseringen.

I detta sammanhang blir det särskilt viktigt att ge större prioritet åt att förebygga konflikter och att konsolidera freden. De riktlinjer som EU nyligen antagit beträffande förebyggande av konflikter i Afrika⁹ syftar bland annat till att stödja utvecklingen av de afrikanska organisationernas handlingsförmåga (OUA och organisationer på lägre geografisk nivå). Enligt dessa riktlinjer bör alla tillgängliga medel användas på ett samordnat och konsekvent sätt. Detta gäller särskilt utvecklingssamarbetet och stödet till insatser för att främja de mänskliga rättigheterna, demokratin, rättsstaten och en god förvaltning av de offentliga angelägenheterna. Utvecklingssamarbetet bör dock förbli tillräckligt självständigt för att långsiktiga målsättningar skall kunna följas. Alltför frekventa ändringar av tempot i utvecklingssamarbetet innebär en fara för dess effektivitet och det är därför viktigt att beakta huruvida eventuella politiskt instabila lägen som föranleder en reaktion i utvecklingssamarbetet är tillfälliga eller varaktiga.

Unionens konfliktförebyggande verksamhet kommer dessutom att gynnas av de nya bestämmelserna i fördraget, och då särskilt av upprättandet av en analys- och prognosenhet som skall förvarna rådet då krissituationer är på väg att uppstå samt av det förstärkta samarbetet med Västeuropeiska unionen beträffande bland annat förebyggande och hantering av kriser.

Det behövs också särskilda samlagsåtgärder för att förbättra säkerhetsklimatet på såväl global som regional nivå. Med ledning av de första erfarenheter som vunnits skulle dessa åtgärder kunna röra icke-spridning av kärnvapen, rustningskontroll, kampen mot den illegala vapenhandeln och truppminor.

- En fördjupad politisk dialog skall även göra det möjligt att göra samlagsåtgärderna mer effektiva. Inget utifrån kommande bistånd kan få någon verkligt positiv effekt, vare sig vad gäller utvecklingen av människornas levnadsvillkor eller ekonomisk dynamik, om de berörda regeringarna saknar den politiska viljan.

Nödvändigheten av att stärka sambandet mellan sociala och ekonomiska åtgärder och politiska åtgärder framgår allt starkare av den nya utvecklingsmodell som

⁹ Rådet gemensamma ståndpunkt av den 2 juni 1997 och SEC(96)332 "Europeiska unionen och frågan om konflikter i Afrika: Uppbyggande av fred, förebyggande av konflikter och därutöver":

steg för steg tar form i de stora internationella överläggningarna¹⁰. Denna modell är inte endast inriktad på att tillfredsställa de grundläggande behoven utan omfattar också respekten för de mänskliga rättigheterna i såväl politiskt som socialt och kulturellt hänseende.

Kampen mot fattigdomen, insatserna avseende utbildning och hälsa, behovet av att förbättra kvinnans ställning, hänsynen till miljöaspekterna, de demografiska frågorna och deras följder i migrationshänseende, problemet med städernas utveckling utgör alla målsättningar som fordrar djupgående förändringar av de sociala strukturerna och av rådande maktförhållanden och kan inte angripas ur endast teknisk eller ekonomisk synvinkel.

Stödet - som EU avser att stärka - till det civila samhällets strukturer är, liksom stödet för att utveckla kapaciteten hos företrädarna för den privata sektorn och de olika sociala rörelserna och stödet till öppna mekanismer för samråd och meningsutbyte, också delar av en stark ny politisk dimension.

3.2 En ny politisk dialog

Av dessa skäl kommer unionen att föreslå sina AVS-samarbetspartner att fördjupa den politiska dialogen och även att bredda den med hänsyn till utvecklingen. Följande frågeställningar kommer att tas upp, inte en och en utan på ett övergripande sätt med beaktande av frågorna har många beröringspunkter (det är inte fråga om någon på förhand given uttömmande uppräknings).

- Respekten för de mänskliga rättigheterna och för demokratiska och rättsstatliga principer vilket numera utgör ett väsentligt inslag i förbindelserna mellan EU och AVS-länderna¹¹. Beträffande respekten för de demokratiska principerna och de mänskliga rättigheterna - sedan 1995 ett väsentligt element i alla avtal som gemenskapen ingått med tredje land¹² -, har Wienkonferensen¹³ framhållit att alla mänskliga rättigheter är universella och odelbara med hänvisning särskilt till de civila och politiska rättigheterna liksom till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Detta innebär bland annat att de mänskliga rättigheterna måste sättas i samband med politiska strävanden för sociala framsteg, tillgång till utbildning, större jämlikhet mellan könen, respekt för minoriteter m.m. Full respekt för de internationella konventionerna om humanitärt skydd och humanitära interventioner är en väsentlig förutsättning för att det skall finnas ett

¹⁰ Se bland annat Agendan för utveckling (FN, juni 1997) och slutsatserna från de stora internationella konferenserna "The World Conferences, Developing priorities for the 21st Century", UN briefing papers, 1997".

¹¹ Artiklarna 5 och 366a i den reviderade fjärde Lomékonventionen.

¹² Den 29 maj 1995 fastställde rådet en "standardformulering" för bestämmelser om mänskliga rättigheter i gemenskapens avtal med tredje land, inbegripet ett system för tillfälligt upphävande som gör det möjligt för gemenskapen att omedelbart reagera på kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

¹³ Världskonferensen om mänskliga rättigheter, Wien, 1993.

utrymme för humanitära åtgärder i AVS-länderna. På detta område krävs en fast hållning avseende såväl principerna som deras praktiska tillämpning.

Respekten för de demokratiska principerna bygger inte på en bestämd modell som kan tillämpas överallt. Varje samhälle har rätt att med beaktande av det särskilda nationella sammanhanget välja sin egen väg till demokrati. Detta val måste emellertid präglas av den representativa demokratis grundläggande kännetecken: maktindelning med, framför allt, ett oberoende rättsväsende och rätt för medborgarna att vid regelbundet återkommande tillfällen välja eller underkänna sina politiska ledare liksom att fritt uttrycka sig och inhämta upplysningar.

En respekterad och fungerande rättstat, varmed avses såväl rättvisaspekter som rättsväsendets kapacitet och tillgänglighet och möjligheterna till insyn, är en grundläggande förutsättning både vad gäller att nå målsättningarna för de mänskliga rättigheterna och den ekonomiska och sociala utvecklingen. På alla dessa områden måste gemenskapens samarbetspartner förbinda sig att ägna särskild uppmärksamhet åt kvinnornas ställning, verka för att de skall tillerkännas samma rättigheter och skyldigheter som männen och underlätta deras deltagande i politiken.

Endast en verklig dialog som grundas på en fortlöpande analys och som anpassas till utvecklingen i kulturellt, socialt, ekonomiskt och lokalpolitiskt hänseende och kombineras med åtgärder kan leda till en strategi som är effektiv, progressiv och förankrad i det enskilda landet.

- En god förvaltning av de offentliga angelägenheterna, eller "good governance", är liksom de rättsstatliga aspekterna, av avgörande betydelse såväl för den sociala utvecklingen och kampen mot fattigdom som för att främja investeringar och utvecklingen av den privata sektorn. Med detta begrepp, som har stor betydelse i de internationella diskussionerna om utvecklingsbistånd, avses inom ramen för den reviderade fjärde Lomékonventionen att ett lands resurser (mänskliga resurser och naturtillgångar likväl som de inre och yttre ekonomiska och finansiella resurser) skall förvaltas på ett förnuftigt sätt som medger insyn och som syftar till ekonomisk och social utveckling. "Good governance" omfattar bland annat korruptionsbekämpning och gynnas av att så många som möjligt görs delaktiga. Det får ankomma på AVS-länderna och deras europeiska partner att tillsammans fastställa de principer som de avser att följa. EU kommer i detta sammanhang att söka ledning i kommissionens nyligen offentliggjorda meddelande om en unionspolitik mot korruption¹⁴ som rör såväl internationell korruption som korruptionen inom unionen och i de internationella initiativen på detta område (G7 m.m.).

Detta bör föranleda EU att föreslå sina partner att göra en god förvaltning av offentliga angelägenheter till ett grundläggande element i det framtida avtalet, på samma sätt som de i föregående stycke nämnda tre element som redan förankrats i den reviderade fjärde Lomékonventionen.

¹⁴ KOM(97)192 av den 21 maj 1997. Vad gäller utvecklingssamarbete förordar kommissionen bland annat tre handlingslinjer: preventiva åtgärder (bättre lagstiftningsram och effektivare offentlig upphandling) som integreras i utvecklingsstrategin, särskilda program för korruptionsbekämpning och införandertav "good governance"-klausuler i alla samarbetsavtal.

- Konfliktförebyggande och konfliktlösning. Unionen kommer att agera inom den lämpliga internationella eller regionala ramen i syfte att förebygga konflikter på ett så tidigt stadium som möjligt samt att i förekommande fall återupprätta freden. Frågor som kontroll och begränsning av vapenhandeln och bekämpningen av vapensmuggling, förbud mot truppminor, minröjning samt behovet av stöd för utbildning i juridiska och medborgarrättsliga frågor kommer också att tas upp.
- Frågor som rör rättsväsendet och unionens inrikes ärenden (tredje pelaren) som invandringsproblematiken och även frågor om narkotika, gränsöverskridande brottlighet och människosmuggling.
- Den sektorspolitik som stöds genom gemenskapssamarbetet, även på sådana områden som forskning och tekniskt nyskapande.
- Insatserna för att minska fattigdomen.
- Ömnesområden av allmän eller regional betydelse (miljöskydd på världsomfattande eller regional nivå, transkontinental migration, bekämpning av smuggling, multilaterala förhandlingar).
- Regionalt samarbete och integration - mycket viktiga stabiliseringsfaktorer - såväl vad beträffar konfliktförebyggande och konfliktlösning som den ekonomiska och sociala utvecklingen.

3.3 Institutionell nyordning för en mer effektiv och öppen dialog

Den politiska dialogen blir det tredje instrumentet för och ett oundgängligt komplement till biståndet och det ekonomiska samarbetet. Dialogen öppnar vägen för att i ett positivt sammanhang uppställa villkor för samarbetet och utgör själva drivkraften i ett revitaliserat partnerskap som syftar till att skapa en förbindelse mellan ansvarstagande och jämlika partner som respekterar sina åtaganden.

Formerna för den politiska dialogen måste vara så flexibla som möjligt och det yttersta målet skall vara att uppnå konkreta resultat. Det måste ges möjlighet att, beroende på betydelsen av de frågor som skall avhandlas, föra dialogen på multilateral, regional eller bilateral ram och på politisk eller teknisk nivå. På många områden medför effektivitetskravet att denna dialog bör äga rum vid möten på regional eller subregional nivå.

I strävan efter effektivitet är det också nödvändigt att se över de partssammansatta institutionerna och att, med utgångspunkt från dessa institutionernas egna förslag, ge dem en ny regional dimension.

4. ATT INRIKTA GEMENSKAPENS POLITIK PÅ TRE MÅL SOM KOMPLETTERAR VARANDRA: HÅLLBAR EKONOMISK OCH SOCIAL UTVECKLING, MINSKNING AV FATTIGDOMEN OCH INTEGRERING I VÄRLDSEKONOMIN.

4.1 Målsättningar för samarbetet mellan EU och AVS-staterna

Europeiska gemenskapen, medlemsstaterna och ett flertal AVS-länder har gjort åtaganden vid Förenta nationernas konferenser om social utveckling, miljö, jämställdhet mellan män och kvinnor, befolkningsfrågor och livsmedelsförsörjning. Dessa åtaganden utgör en ny referensram för dialogen om EU:s biståndspolitik och biståndsåtgärder. Särskilt toppmötena i Rio och i Köpenhamn har markerat en viktig vändpunkt eftersom de har möjliggjort ett integrerat synsätt där de ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter kombineras. Sambanden mellan en minskning av fattigdomen, kampen mot diskriminering, i första hand av kvinnor, miljöskydd och ansvarstagandet inför kommande generationer har tydliggjorts. Vidare har det erkänts hur viktigt det är med avgörande framsteg beträffande primär utbildning, grundläggande hälsovård och tillgång till andra basjänster. Den utvecklingsagenda som Förenta nationerna nyligen antagit¹⁵ återspeglar denna inriktning på en förbättring av levnadsförhållandena och ger den också en grundläggande politisk dimension. Bakom det hela ligger principen att de berörda länderna har det primära ansvaret för sin egen utveckling.

AVS-staternas specifika problem och möjligheter inför de världsomfattande ekonomiska förändringarna framhäver nödvändigheten av att förbättra det ekonomiska klimatet för dessa länder och åstadkomma gynnsammare villkor för utvecklingen av den privata sektorn. Betydelsen av den informella sektorn eller "folkliga ekonomin", dess förmåga att generera inkomster och arbetstillfällen och kapacitet för socialt och ekonomiskt nyskapande motiverar ett särskilt stöd med målsättningen att åstadkomma en varaktig förbättring av livs- och arbetsvillkoren. Många länder är i hög grad beroende av naturtillgångar, inte minst i jordbrukssammanhang, vilket, jämte det instabila klimatet, också gör det angeläget att ge miljöfrågorna tillräcklig prioritet. Ett mer systematiskt stöd till kapacitetsutveckling, inte minst vad avser vetenskap och teknik, är också viktigt.

Med hänsyn även till de allmänna mål för gemenskapens politik för utvecklingssamarbete som uppställs i Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen¹⁶, de nya prioriteringar som under senare år fastställts av rådet¹⁷ och de kvantitativa och kvalitativa målsättningar som formulerats av de främsta

¹⁵ Agenda for Development, UN General Assembly, June 1997.

¹⁶ Artikel 130 U: en varaktig ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna, särskilt i de mest missgynnade bland dessa, en harmonisk och successiv integration av utvecklingsländerna i världsekonomin, kampen mot fattigdomen i utvecklingsländerna.

¹⁷ Slutsatser och resolutioner om social och mänsklig utveckling och jämställdhet mellan könen (november 1995), prioriteringar beträffande hälsa, utbildning och fortbildning, tryggad livsmedelsförsörjning och kamp mot fattigdomen (december 1995), stöd till strukturella omställningar, sambandet mellan katastrofbistånd, rehabilitering och utveckling.

bidragsgivarna inom OECD¹⁸ kommer EU att föreslå sina partner att särskilt prioritera kampen mot fattigdomen genom att förstärka samarbetets sociala dimension och samtidigt lägga tyngdpunkten på de faktorer som gynnar tillväxt, konkurrensförmåga och sysselsättning.

Det ankommer på staterna och de berörda befolkningarna att välja utvecklingspolitik. Utvecklingssatsningarna blir samtidigt i allt högre grad beroende av varandra. Det gemensamma intresset och ömsesidigheten kommer därför att i såväl ekonomiskt som socialt och miljömässigt hänseende vara drivkrafter för ett fördjupat samarbete. Förbättringen av livs- och arbetsförhållandena i utvecklingsländerna tillmäts nu högre prioritet när det gäller unionens yttre verksamhet. För unionen är det inte fråga om att exportera sin modell men att dela med sig av sina erfarenheter. Inför yttre och inre förändringar ställs EU självt inför nödvändigheten att anpassa sig för att ha kvar möjligheten att välja viss social kvalitet, försvara sin syn på den sociala modellen och förena principen om konkurrens som en drivkraft för ekonomisk utveckling med principen om den solidaritet som är nödvändig för den sociala sammanhållningen. EU söker upprätta en ny koppling mellan det ekonomiska och det sociala, där den sociala politiken bidrar till den ekonomiska prestandan, sysselsättningen och konkurrenskraften.

Av denna anledning måste de tre allmänna målsättningarna för gemenskapens utvecklingssamarbete komplettera varandra. Kampen mot fattigdomen, som utgör en väsentlig målsättning för partnerskapet med AVS-länderna, måste ingå i en allmän strävan mot en hållbar utveckling som omfattar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning, eliminering av diskrimineringen av kvinnor, allmän tillgång till utveckling och hälsovård samt miljövard. Som framhålls i den senaste internationella rapporten om den mänskliga utvecklingen¹⁹ är debatten om sambandet mellan ekonomisk tillväxt och minskningen av fattigdomen - en fråga som ofta förekommit i det meningsutbyte som ägt rum kring grönboken - till viss del missriktad eftersom den leder uppmärksamheten från de två viktigaste frågorna, nämligen hur öka tillväxttakten och hur skapa en tillväxtmodell som är inriktad på att minska fattigdomen?

Dessa överväganden och det samråd som ägt rum med anledning av grönboken ger anledning att sätta kampen mot fattigdomen i dess olika former - bristande mänsklig och social utveckling, bristande skydd för de naturresurser som de fattiga är beroende av och brist på finansiella medel - i centrum för samarbetet mellan EU och AVS-staterna genom ett integrerat tillvägagångssätt i vilket beaktas såväl de faktorer som påverkar den ekonomiska tillväxten som tillväxtens sociala effekter. Detta skall kombineras med upprättandet av ett politiskt klimat som gynnar utvecklingen av möjligheter för alla och av ett aktivt och välorganiserat civilt samhälle. I detta sammanhang måste det finnas möjligheter att erkänna och stödja respektive roll för den privata sektorn (såväl den "formella" som den "informella"), staten och de lokala förvaltningarna samt för olika sociala aktörer sammanslutna i fackföreningar, föreningar, kooperativ eller liknande. EU:s insatser bör underlätta

¹⁸ OECD, DAC "Samarbetets betydelse för utvecklingen inför 2000-talet", maj 1996.

¹⁹ UNDP, 1997.

utvecklingen av dessa olika aktörers kapacitet och utvecklingen av den institutionella ram som är nödvändig för den sociala sammanhållningen, den demokratiska samhällsordningen och en marknadsekonomi i vilken stort utrymme ges åt samförstånd. Staten skall särskilt sörja för att marknaden fungerar och ingripa mot eventuella brister. Slutligen kännetecknas gemenskapens verksamhet av det särskilda stöd som kan ges åt den regionala integrations- och samarbetsprocessen, som erkänns som en främjande faktor för utvecklingen och som en ofta nödvändig etapp för inlemmandet i världsekonomin.

Dessa riktlinjer anger en ny strategi för samarbetet och en ny prioriteringsordning. Samarbetet kommer att differentieras och, med hänsyn till varje enskilt lands behov, möjligheter och politiska vilja, koncentreras på vissa ämnesområden bland ett stort spektrum av sinsemellan kompletterande samarbetsområden. Företräde kommer att ges åt sådana ämnesområden där unionen kan tillföra mer än andra biståndsgivare. En nära länk måste etableras mellan den förstärkta politiska dimensionen och samarbetet, och i detta sammanhang kan även konfliktförebyggande och nödvändigheten att angripa konflikternas underliggande orsaker komma att påverka åtgärdsprioriteringarna. Åtgärderna, som inte på förhand kan anges på ett uttömmande sätt, kommer att koncentreras kring tre prioriterade områden (tillväxt-konkurrensförmåga-sysselsättning, den sociala och kulturella dimensionen och regional integration) och skall uppfylla tre huvudkrav (kapacitetsutveckling, beaktande av könsrollsfrågor, miljöhänsyn).

4.2 Tre prioriterade områden för stödet

4.2.1 Stöd till tillväxtfaktorerna och till politik som främjar konkurrenskraften och sysselsättningen

En ökad sysselsättning och förbättrat tillträde till produktionsmedlen är av väsentlig betydelse för att på ett varaktigt sätt minska fattigdomen och angripa uteslutningsprocessen. I de åtaganden på detta område som gjordes i Köpenhamn fastställs högst relevanta målsättningar. Ökade investeringar och utvecklingen av en dynamisk privat sektor, såväl inom ekonomins "formella" del som i den så kallade folkliga ekonomin och såväl på landsbygden som i städerna, är nödvändiga för öka tillväxten, bredda dess bas och öka sysselsättningen. Arbetstillfällen som hör samman med ökad konkurrenskraft i de berörda länderna är säkrare och varaktigare och medför en verklig förbättring av levnadsvillkoren. Särskilda hänsyn måste tas till kvinnornas ställning och möjligheter att ta del i det ekonomiska livet och komma i åtnjutande av tillväxtens effekter.

I detta perspektiv måste gemenskapssamarbetet beröra flera olika områden, bland annat för att återupprätta förtroendet hos de ekonomiska aktörerna och underlätta skapandet av arbetstillfällen:

- Stöd till genomförandet av en förutsebar och trovärdig makroekonomisk och kommersiell politik och sektorspolitik som skapar gynnsamma förutsättningar för privatinvesteringar, såväl inhemska som utländska, med uttrycklig hänsyn till sysselsättningsmålen. Inom denna ram kan även komma att erbjudas monetärt samarbete, särskilt i samband med införandet av euron. Stödet kommer också att avse införandet av ekonomisk och teknisk infrastruktur.

- Stöd till administrativa, institutionella och rättsliga reformer vilka medför bättre förutsättningar för utvecklingen av en konkurrensduglig privat sektor, stöd till en rättslig och social ram som främjar en successiv integrering av den "informella" sektorn i den offentliga ekonomin och bestämmelser som säkerställer miljöhänsyn.
- Stöd till utvecklingen av finansiella system och för bättre tillträde till finansiella tjänster.
- Stöd till grundandet och utvecklingen av företag, särskilt sådana som har stor potential att skapa arbetstillfällen och som inte har tillgång till produktionsmedel (teknik, finansiering m.m.) eller tillträde till marknader, särskilt små (även mycket små) och medelstora företag och kooperativ. Det finansiella och ekonomiska stöd som handhas av Europeiska investeringsbanken (EIB) och av Centret för industriell utveckling (CIU) kommer på dessa områden att komplettera kommissionens bistånd.
- Stöd till en förbättring av de utbildnings- och fortbildningssystem som bidrar till ökad produktivitet inom både den formella och den informella sektorn.
- Stöd till arbetsmarknadspolitiken och till arbetsmarknadens institutioner, särskilt beträffande information och utbildning, genomförande av den lagstiftning som tillförsäkrar arbetstagarna en lämplig skyddsnivå och grundläggande sociala rättigheter²⁰, bättre hälso- och säkerhetsförhållanden på arbetsplatserna, tillämpning av principen om icke-diskriminering, särskilt vad gäller kvinnor, samt stöd för att underlätta den sociala dialogen. Detta stöd måste utformas med hänsyn till behovet av nödvändig flexibilitet på arbetsmarknaden.
- Stöd till reformer och politik som underlättar tillträdet (särskilt för de mest utsatta grupperna) till produktionsmedlen som ägande- och nyttjanderätten till jord, kapital och lånemöjligheter, utbildning och fortbildning, teknik, information, transport- och kommunikationstjänster.

Utom ramen för förbindelserna mellan EU och AVS-staterna behövs en ambitiösare internationell behandling av problemet med utlandsskulden som i hög grad avgör vilken framgång de mest skuldsatta länderna kommer att ha i sina ansträngningar att uppnå tillväxt, konkurrensförmåga och sysselsättning.

4.2.2 Stöd till arbetsmarknads- och socialpolitik och till det kulturella samarbetet

Ett annat prioriterat område i det framtida samarbetet mellan EU och AVS-länderna blir en höjning av kvaliteten på de sociala tjänsterna och mindre ojämlikhet i tillträdet till hälsovård, utbildning, vatten, bostäder och andra tjänster av grundläggande betydelse. EU kommer att gå tillväga dels genom att hjälpa partnerskapsländerna att bibehålla och successivt öka de ekonomiska resurserna inom de stora sociala sektorerna och dels genom att stödja en anpassning av de

²⁰ ILO:s konventioner om föreningsrätt, rätten till kollektiva förhandlingar, förbud mot tvångsarbete, barnarbete samt om principen om icke-diskriminering.

sociala tjänsterna och av de sociala trygghetssystemen allt efter utvecklingen av de ekonomiska villkoren, de lokala behoven och efterfrågan i varje enskilt land eller region. Det decentraliserade samarbetet får i detta sammanhang en särskild betydelse och bör förstärkas. På alla dessa områden anser EU det vara av särskild vikt att minska klyftorna mellan män och kvinnor. Särskilt riktade aktioner, till förmån för till exempel de fattiga grupperna, kommer att övervägas endast om de politiska förhållandena inte medger ett mer övergripande stöd till sociala framsteg.

De främsta samarbetsområdena kommer att vara följande:

- Stöd till politiska åtgärder (generella eller sektoriella) som främjar tillgången till viktig basservice: primär utbildning, elementär hälsovård, vatten, bostäder i städerna, i samordning med medlemsstaterna och andra bidragsgivare.
- Stöd till program för säkrad livsmedelsförsörjning och för bättre tillgång till livsmedel genom bibehållande av lokal produktion, samt stöd till en sund förvaltning av vattenresurserna.
- Stöd till befolkningsprogram.
- Stöd till initiativ för ömsesidig försäkringsverksamhet och upprättandet av fonder för social utveckling genom vilka därtill berättigade aktörer kan bli delaktiga i en decentraliserad förvaltning. Dessa fonder kan organiseras på nationell eller lokal nivå och ha till syfte att främja social befordran och eller att generellt främja den s.k. folkliga ekonomin. En grundläggande princip blir att göra parterna ansvariga med ledning av uppföljnings- och bedömningskriterier.
- Stärka deltagandet i och utvecklingen av en bred social dialog, det vill säga mellan samtliga parter av betydelse i det civila samhället, och även en riktad dialog mellan arbetsmarknadens parter. Detta stöd skall bland annat grundas på ILO:s konventioner om fackföreningsfriheten och om rätten till kollektiva förhandlingar, vilka ingår i de grundläggande sociala rättigheter som fastslogs vid Världstoppmötet om social utveckling och som kommissionen i alla avtalen med tredje land²¹ föreslagit skall främjas.
- Det kulturella samarbetet i form av åtgärder som främjar erkännandet av kulturella identiteter och dialogen mellan kulturer och genom att denna aspekt beaktas i alla gemenskapens åtgärder.

4.2.3 Regional integration

Regional integration är ett ofta nödvändigt steg på vägen mot integration i världsekonomin. Den medger en diversifiering av de nationella ekonomierna och främjar stordriftsfördelar. Allt sedan den första Lomékonventionen har gemenskapen givit sitt stöd åt vissa former av regionalt samarbete och har stegvis utvecklat sitt stöd till regional integration. Det är ett biståndsområde som är specifikt för gemenskapen och som ger andra länder en möjlighet att dra nytta av

²¹ KOM (96)724 "Kommissionens uppföljning av världstoppmötet om social utveckling"

erfarenheterna från den europeiska integrationsprocessen och av den sakkunskap som gemenskapen utvecklat på vissa områden.

EU kommer att erbjuda de AVS-partner som är inbegripna i en regional integrationsprocess en samarbetsstrategi som bygger på följande punkter:

- Stöd till initiativ för regional ekonomisk integration (samordning av makroekonomisk politik och av investeringsprogram, liberalisering av handeln och tullsamarbete m.m.).
- Stöd till initiativ till regionalt samarbete beträffande infrastrukturer - särskilt vad avser transporter landvägen och hamnar - och beträffande miljö, hälsovård, forskning m.m.
- Uppbyggnad av de regionala organisationernas och de nationella regeringarnas kapacitet avseende ekonomi, sociala frågor, miljövård, inbegripet utarbetandet av uppföranderegler, normer m.m.
- Hänsynstagande, under en övergångsperiod, till integrationens effekter på budgetresurserna och betalningsbalansen vid bedömningen av behovet av ekonomiskt stöd.

Stödet till regional integration kommer också att utgöra ett viktigt kriterium vad gäller handelspolitiken och de avtal om ekonomiskt samarbete som avses i kapitel 5.

4.3 Tre övergripande vägledande principer

4.3.1 Förstärkning av den institutionella dimensionen och stöd till utveckling av lokal kapacitet

De institutionella aspekterna och förstärkningen av den lokala kapaciteten att utarbeta och verkställa lämpliga programreformer kommer att systematiskt beaktas i samarbetet mellan EU och AVS-länderna. Det partnerskap som EU föreslår, med en uttalad politiskt dimension och långsiktiga ömsesidiga förpliktelser, är en lämplig ram för att stödja den institutionella utvecklingen, upprätta nödvändiga mekanismer för den sociala dialogen, stödja organisationen av de ekonomiska och sociala sektorerna samt av det civila samhället i allmänhet på såväl nationell som lokal nivå och generellt förstärka de demokratiska strukturerna och ett aktivt deltagande i dessa.

Utvecklingen av AVS-ländernas kapacitet är ett av de kriterier som kommer att vara avgörande vid valet av de praktiska samarbetsformerna.

EU avser bland annat att söka bidra till följande:

- Förbättra statens och den offentliga sektorns kapacitet. Prioritet kommer att ges åt reformer som hänger samman med demokratiseringen och konsolideringen av rättsstaten (hur rättsväsendet och den lagstiftande makten fungerar), reformer som syftar till att göra den offentliga sektorn mer effektiv (decentralisering av förvaltningen, myndigheternas och den lokala förvaltningens roll m.m.), övervakning av marknadsekonomin (tillämpning av handelsrätten, konkurrenspolitik, investeringsskydd, finanssystemets stabilitet m.m.), en god

förvaltning av de offentliga angelägenheterna (offentlig upphandling, förvaltning av de offentliga finanserna, m.m.) och kampen mot brottslighet och narkotika. Prioritet kommer också att ges till att utveckla kapaciteten att utreda och utforma den ekonomiska och den sociala politiken liksom strategier för en hållbar utveckling (som antogs som princip vid UNGASS-konferensen²²) och till att utarbeta och verkställa en politik som gynnar forskning och investeringar i teknik²³. Gemenskapen kommer i sitt samarbete också att främja upprättandet av en rättslig ram för konsumentskydd som, förutom att bidra till att stärka rättsstaten, kommer att bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen och främja deras rätt till information, utbildning och att sluta sig samman²⁴.

- Förstärka den privata sektorns kapacitet vad gäller mänskliga, finansiella och tekniska resurser till stöd för strategierna för ekonomisk diversifiering. Särskild prioritet kommer att ges till institutionellt stöd för representation från företagens sida, yrkesutbildning, ökad forskningskapacitet och utnyttjandet av informationsteknik (bättre telekommunikationstjänster, utveckling av nya tjänster och nya tillämpningar) som kan bidra till ökad tillgång till utbildning, till att utveckla forskningsnätverken, höja produktivitetsnivån och öka konkurrenskraften²⁵.
- Stödja organisationen av det civila samhället och stärka de befintliga sociala aktörerna. Inom samarbetets ram kan stöd ges till sammanslutningar mellan dessa aktörer utan att inkräkta på deras egen utveckling av nya metoder för representation och förhållande till statsmakten. Stöd kan även ges till utbyte av erfarenheter mellan utvecklingsländer och på regional nivå. Förutom föreningar för mänskliga rättigheter berörs fackförbund, konsumentföreningar (som bidrar till större förståelse för behovet av hygien i livsmedelshanteringen, användning av läkemedel, hushållsekonomi, hälsofrågor och en hållbar konsumtion), och sammanslutningar för olika yrkeskategorier, producenter, kvinnor, ungdomar, organisationer till försvar för barns rättigheter och miljöorganisationer.
- Använda den lokala sakkunskapen och uppvärdera denna särskilt inom ramen för de nätverk som förenar EU och AVS-staterna.

²² Juni 1997

²³ I enlighet med de riktlinjer som nyligen redovisats av kommissionen i meddelandet "Vetenskaplig och teknisk forskning: en strategisk byggsten i samarbetet mellan Europeiska unionen och utvecklingsländerna" - KOM(97) 174 slutlig av den 25 april 1997.

²⁴ I enlighet med kommissionens slutsatser i dess meddelande av den 31.10.1995 - KOM(95)519.

²⁵ Se även kommissionens förslag i "Informationssamhället och utvecklingen - Europeiska unionens roll", KOM (97) 351 av den 15 juli 1997.

4.3.2 Ett ansvarsfullt förhållningssätt inför könsrollsfrågorna; minska ojämlikheterna mellan män och kvinnor

Ojämlikheten mellan män och kvinnor påverkar ekonomin från lägsta mikroekonomiska nivå till makroekonomisk nivå. Denna ojämlikhet framgår för övrigt tydligt i alla analyser av fattigdomen. Allmänt kan konstateras att mannens och kvinnans respektive roller i förvaltningen av de mänskliga och naturliga resurserna inte i tillräcklig grad beaktas i utvecklingspolitiken.

Undanröjandet av ojämlikheterna mellan män och kvinnor måste bli ett uttalat mål för en utveckling som ställer människan i centrum. För unionen utgör denna aspekt en integrerad del av utvecklingsprocessen som måste beaktas såväl av sociala rättviseskäl som med hänsyn till de ekonomiska målsättningarna och en effektiv utvecklings- och samarbetspolitik.

På grundval av de åtaganden som gjorts inom unionen²⁶ och på internationell nivå²⁷ måste det framtida samarbetet mellan EU och AVS-staterna ske med iakttagande av de principer som syftar till att könsrollsfrågorna skall integreras i samtliga stödåtgärder, de må vara makroekonomiska, sektoriella eller rena biståndsprojekt. Kvinnornas situation skall av denna anledning särskilt uppmärksammas vid alla åtgärder från EU:s sida, särskilt vad gäller stöd för sysselsättnings- eller socialpolitiska program.

Detta tillvägagångssätt, som går ut på att systematiskt infoga detta slags frågor ("mainstreaming"), utesluter för den skull inte åtgärder till förmån för kvinnor på områden där sådana åtgärder kan bidra till att minska särskilt betydande ojämlikheter mellan män och kvinnor. Unionen kommer att prioritera minskningen av ojämlikheter beträffande tillgången till grundläggande tjänster, särskilt vad gäller utbildning och hälsovård, iakttagandet av rättigheter som rör sexualiteten och fortplantningen samt minskningen av ojämlikheterna vad gäller tillgång till de ekonomiska resurserna och arbetsmarknaden. Könsrollsfrågorna kommer också att särskilt beaktas vid akuta ingripanden och i de rehabiliterings- och utvecklingsåtgärder som följer på dessa akuta insatser.

4.3.3 Integrera principerna om bevarandet av naturtillgångarna och miljön

Världstoppmötet utgjorde en viktig etapp i det internationella meningsutbytet i miljöfrågor och utgjorde en uppmaning till attitydförändringar och till ett integrerat synsätt vad gäller utvecklingens ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter. I enlighet med sina åtaganden strävar EU mot att utveckla principer och nya metoder som främjar en utveckling som är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar.

²⁶ KOM(95)423 av den 18 september 1995 om integrering av könsrollsfrågor i utvecklingssamarbete, och rådets resolution (december 1995).

²⁷ Fjärde världskvinnokonferensen (Peking, september 1995) och Världstoppmötet om social utveckling (Köpenhamn, mars 1995).

Dessa principer och metoder måste integreras i alla samarbets- och utvecklingsområden såväl vid planering som genomförande och utvärdering, varvid följande aspekter särskilt bör beaktas:

- En utveckling av resurserna och metoderna för miljöbedömningar.
- Sambanden mellan kampen mot fattigdomen och miljöproblemen, inbegripet skatteinstrumentens omfördelande verkan.
- Stegvis internalisering av miljökostnaderna inom ramen för stödet till ekonomiska reformer, med beaktande av sociala effekter och miljöeffekter.
- Upprättandet av partnerskap mellan den privata och den offentliga sektorn, särskilt för överförandet av miljövänlig teknik.
- Särskilda aktioner kan också prioriteras på vissa områden, företrädesvis vattenförsörjning, effektiv energiförbrukning, kampen mot ökenutbredningen, stadsplanering, ett hållbart skogsbruk, bevarande och hållbar förvaltning av den biologiska mångfalden och fiskebeståndet.

Vidare kommer särskild hänsyn att ges åt små ö-stater som är utsatta för de risker som kan följa med klimatförändringen.

5. ÖPPNA SAMARBETET FÖR EKONOMISKT PARTNERSKAP

Handelssamarbetet mellan EU och AVS-länderna har inte helt nått sina mål. AVS-ländernas handelsresultat har i allmänhet inte motsvarat förväntningarna och gemenskapens ekonomiska aktörer visar fortfarande litet intresse för dessa länder. Det finns många orsaker till detta och bristerna i Lomékonventionens handelsordning är säkerligen inte den viktigaste orsaken. En analys av situationen visar dock att handelssamarbetet mellan EU och AVS-länderna inte har uttömt alla sina möjligheter och att en mer dynamisk strategi än den som hittills använts som förstärker det ekonomiska partnerskapet mellan EU och AVS-länderna, skulle göra det möjligt för båda parterna att dra bättre nytta av sina särskilda förbindelser.

5.1 Mer ambitiösa ekonomiska och kommersiella mål

En förstärkning av det ekonomiska partnerskapet mellan EU och AVS-länderna kan bara ske om den traditionella handelsstrategin som kännetecknas av förbindelser som grundar sig på en ensidig förmånsordning, gradvis ersätts av en mer balanserad strategi som kännetecknas av ett verkligt partnerskap i vilket de båda parternas ömsesidiga intressen beaktas.

En sådan strategi grundar sig på ambitiösa mål som för EU:s vidkommande innefattar följande:

- Stimulera och stödja en gradvis och harmonisk integrering av AVS-länderna i världsekonomin. Detta gäller både utvecklingen av deras handelskapacitet och deras förmåga att locka till sig både inhemska och utländska privata investeringar.

- Skapa en ny dynamik för handeln och förstärka den europeiska närvaron i AVS-länderna genom att göra det möjligt för EU:s ekonomiska aktörer att utnyttja AVS-ländernas komparativa fördelar.
- Uppmana AVS-länderna att samarbeta med EU i internationella förhandlingar om ekonomi och handel.

Genomförandet av dessa mål beror på det framtida partnerskapets förmåga att

- förstärka den regionala integrationsprocessen som är ett steg mot en integration i världsekonomin. Unionens förslag bör beakta den integrationsvilja som i olika grad finns bland länder i Afrika söder om Sahara, Västindien och Stilla-havsområdet och utvecklingen av denna process. Detta innebär nödvändigtvis ett dynamiskt inslag i det framtida ekonomiska partnerskapet som gradvis bör genomföras,
- förbättra AVS-ländernas förmåga att behandla andra områden med anknytning till handeln. Dessa områden, som avser respekten för tekniska normer och normer för hälsa och säkerhet, respekten för de grundläggande sociala rättigheterna, miljöåtgärder, investeringsskydd, skyddet av immateriell äganderätt, tjänstehandel, konkurrenspolitik, konsumentpolitik och tillträde till offentlig upphandling, kommer att få alltmer avgörande betydelse i de internationella handelsförbindelserna. Ett närmare samarbete inom dessa områden bör således säkerställas,
- stabilisera AVS-ländernas handels- och investeringspolitik, och förbättra dennas förutsebarhet och trovärdighet bland de ekonomiska aktörerna och de potentiella investerarna. Det framtida ekonomiska partnerskapet bör ge AVS-länderna möjlighet att stödja sina reformer på en i ekonomiskt avseende stark och pålitlig partner, förbättra öppenheten och trovärdigheten vad gäller dessa reformer samt i samband med genomförandet säkerställa enhetlighet mellan deras handelspolitik och ekonomiska politik. Partnerskapet bör göra det möjligt att i högre grad än tidigare få de ekonomiska aktörerna att intressera sig för AVS-länderna, och vidare underlätta inhemska och utländska investeringar, kunskaps- och teknologiöverföring för att medverka till att AVS-ländernas konkurrenskraft ökas och att deras gradvisa och harmoniska integrering i världsekonomin därigenom underlättas.

5.2 Stöd till regional integration

EU bör fullfölja sitt slutliga mål att sluta ekonomiska partnerskapsavtal med var och en av de tre AVS-regionerna, dvs. Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet, samtidigt som AVS-ländernas politiska vilja till regional integration beaktas.

Genomförandet av detta mål kan bara ske gradvis och börja med att ekonomiska avtal förhandlas fram med de regionala undergrupper som för närvarande är inbegripna i en integrationsprocess, samt i ett begränsat antal fall med enskilda länder som inte ingår i någon regional grupp under förutsättning att de uppfyller villkoren vad gäller storlek, utvecklingsnivå och förvaltningskapacitet.

De olika områden som avses är Västafrika, Centralafrika, södra Afrika, Östafrika, Västindien och Stilla-havsområdet. Valet av de regionala strukturer med vilka EU skulle kunna inleda förhandlingar ankommer givetvis på AVS-länderna själva.

Framstegen med den regionala integrationsprocessen kommer dock att vara avgörande för fastställandet av tidsplanen för förhandlingarna, huvudsakligen beroende på den interna liberaliseringen i dessa integrationsområden och eventuellt på införandet av en gemensam handelspolitik. Mot bakgrund av den nuvarande regionala integrationen skulle EU:s förhandlingsparter under alla omständigheter kunna vara sammanslutningar såsom Västafrikanska ekonomiska och monetära unionen (Union Economique et Monétaire Ouestafricaine - UEMOA), Centralafrikanska ekonomiska tullunionen (Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale - UDEAC), Södra Afrikas utvecklingsgemenskap (Southern African Development Community - SADC), Östafrikanska gemenskapen (East African Community - EAC) och Karibiska gemenskapen (Caribbean Common Market - CARICOM). I Stillahavsområdet medger de pågående initiativen (South Pacific Forum) i nuvarande skede inte att en regional partner fastställs men samarbetsmöjligheter skulle kunna utforskas.

5.3 Anpassning av strategin till de minst utvecklade ländernas situation

I strävandena att fördjupa det ekonomiska partnerskapet måste varje partners utvecklingsnivå, begränsningar och kapacitet beaktas.

Detta innebär att EU bör upprätthålla det nuvarande systemet i sina förbindelser med de minst utvecklade länderna och i görligaste mån utvidga det. Vad gäller de andra områdena med anknytning till handeln bör EU inte kräva åtaganden från de här ländernas sida som går utöver deras ekonomiska och institutionella kapacitet. Denna nödvändiga differentiering mellan minst utvecklade länder och andra utvecklingsländer bör dock inte ske på bekostnad av den pågående regionala integrationsprocessen. Många mindre utvecklade AVS-länder är nämligen medlemmar i en tullunion eller ett frihandelsområde med vilka det vore önskvärt att sluta ekonomiska samarbetsavtal som innehåller viss ömsesidighet. Deltagandet i ett förstärkt ekonomiskt samarbetsområde med Europeiska unionen borde ha större betydelse än eventuella övergångskostnader för liberaliseringen. Ömsesidigheten innebär dock större anpassningsansträngningar för de minst utvecklade länderna vilket bör beaktas vid uppskattningen av dessa länders behov och leda till ett extra stöd i form av kompletterande åtgärder (övergångsstöd, makroekonomiskt stöd, sektorsstöd, etc.).

5.4 Differentierade avtal

Förstärkningen av det ekonomiska partnerskapet innebär alltså att flera avtal måste förhandlas fram; ett globalt avtal mellan EU och AVS-länderna och flera avtal mellan EU och regionala undergrupper där olika grader av ömsesidighet och lämpliga tidsplaner fastställs i den del i avtalet som rör handelsfrågor.

Sådana förhandlingar skulle vara svåra att genomföra under Lomékonventionens giltighetsperiod. Dessutom måste man inse att förstärkningen av det ekonomiska partnerskapet skulle medföra en gradvis förändring av AVS-ländernas rättigheter och skyldigheter. Det vore därför lämpligt att planera för förhandlingar i flera etapper.

I en första etapp (1998-2000) förhandlas ett ramavtal eller ett globalt avtal fram. I en andra etapp förhandlas regionala avtal fram. Utifrån både parternas och unionens intressen skulle dessa regionala avtal kunna slutas, med förbehåll för punkt 5.5 nedan, antingen i form av ekonomiska samarbetsavtal (inte helt ömsesidiga) eller ekonomiska partnerskapsavtal (ömsesidiga, innefattande frihandelsområden). Denna andra

förhandlingsetapp bör inte pågå längre än tre år räknat från den tidpunkt då denna konvention upphör att gälla (2000-2003).

Dessa avtal skulle kunna vara uppbyggda på följande sätt:

- **Ett globalt avtal** enligt vilket de båda parterna förbinder sig att gradvis förstärka det ekonomiska partnerskapet. I detta avtal fastställs det slutliga målet som är att ekonomiska partnerskapsavtal skall upprättas med var och en av de tre AVS-områdena. I avtalet fastställs de regionala undergrupper och de enskilda AVS-länder (andra än de minst utvecklade) som förbinder sig att under den andra förhandlingsetappen förhandla fram ekonomiska samarbetsavtal eller partnerskapsavtal. Den allmänna ramen för avtalen och i görligaste mån den planerade tidsplanen anges. I avtalet fastställs att dessa avtal senare skall harmoniseras och slås samman mot bakgrund av de integrationsframsteg som gjorts i de tre AVS-områdena.

Det globala avtalet innehåller dessutom gemensamma bestämmelser för de områden som har anknytning till handeln vilka sedan kommer att fördjupas inom ramen för de regionala avtalen. Handlingsplaner för industriellt samarbete och utveckling av handeln kan även utvecklas inom ramen för det globala avtalet.

I avtalet föreslås att de gällande förmånerna fortsätter att tillämpas under den treåriga förhandlingsperioden.

I avtalet anges närmare att de AVS-länder som inte tillhör de minst utvecklade länderna och som inte vill påbörja förhandlingar i syfte att i sina förbindelser med EU införa ömsesidighet eller i händelse av att förhandlingarna misslyckas eller att de inledande åtagandena inte respekteras, skall fortsätta att (efter den treåriga perioden) omfattas av handelsförmånerna inom ramen för gemenskapens allmänna preferenssystem. På motsvarande sätt fastställs den ordning för marknadstillträde som skall gälla för de minst utvecklade länder som inte ingår i en regional grupp som deltar i förhandlingar med EU, på grundval av gemenskapens gällande regelverk och med beaktande av rådets (allmänna frågor) beslut av den 2 juni 1997 till förmån för de minst utvecklade länderna (ett beslut som är en uppföljning av den handlingsplan för de minst utvecklade länderna som antogs vid WTO:s ministerkonferens i Singapore i december 1996), dessa regler skall vara tillämpliga på samtliga minst utvecklade länder (AVS-länder och länder som inte är AVS-länder).

- **De regionala avtalen för ekonomiskt samarbete** konsoliderar AVS-ländernas tillträde till den europeiska marknaden och inför ett inslag av ömsesidighet för den europeiska exporten. Sådana avtal skulle utgöra en viktig etapp mot en allmän liberalisering. I dessa avtal anges närmare tillämpliga regler för marknadstillträde för de båda parterna samt den takt och period som skall gälla för anpassningar av tullarna. Avtalen innehåller bestämmelser om ett förstärkt samarbete på andra områden med anknytning till handeln. I avtalen anges närmare efter hur lång tid det kommer att bli nödvändigt att göra en översyn av situationen för att uppskatta de liberaliseringsframsteg som gjorts och fastställa en tidsplan för kommande etapper.

- **De regionala avtalen för ekonomiskt partnerskap** kan utöver bestämmelser om ekonomiskt samarbete innehålla bestämmelser om ett gradvist upprättande av ett frihandelsområde i överensstämmelse med WTO:s bestämmelser (ett frihandelsområde som inte utesluter någon sektor, som täcker den största delen av handeln och som

normalt kan genomföras under en tioårsperiod) och i överensstämmelse med den gemensamma jordbrukspolitiken.

Förstärkningen av det ekonomiska partnerskapet skulle sålunda kunna genomföras genom ekonomiska partnerskapsavtal som, vid behov, skulle kunna föregås av ekonomiska samarbetsavtal. I avtalen täcks handelsordningen, principen om ömsesidighet införs, samt bestämmelser om ett nära samarbete på andra områden med anknytning till handeln.

En sådan strategi skulle göra det möjligt att på ett väsentligt sätt förstärka de ekonomiska förbindelserna mellan parterna genom att ekonomiska områden med en hög integrationsgrad skapas.

5.5 Förenlighet med WTO och den gemensamma jordbrukspolitiken

I ett långsiktigt perspektiv med dels en harmonisering av den förmånsordning som EU medger samtliga minst utvecklade länder, dels en allmän användning av ekonomiska partnerskapsavtal som är förenliga med WTO, särskilt GATT:s artikel XXIV om frihandelsområden, kan EU:s handelsordning till slut, visa sig vara i överensstämmelse med WTO utan att undantag behöver göras.

På kort och medellång sikt verkar det dock svårt att föreställa sig en handelsordning mellan EU och AVS-länderna som inte kräver undantag från WTO oavsett vilket tillvägagångssätt som i praktiken följs.

För att kunna upprätthålla den nuvarande ordningen under den treåriga förhandlingsperioden krävs undantag. Därefter skulle ett undantag i enlighet med artikel 9 i WTO (liknande det nuvarande undantaget) eller artikel XXIV.10 krävas eftersom utvecklingen mot ömsesidighet, åtminstone för vissa regionala områden, sker via ekonomiska samarbetsavtal. Gemenskapen bör noga förbereda presentationen av dessa bestämmelser för WTO. Särskilt bör de stora fördelar som dessa avtal innebär för utvecklingen framhävas eftersom de underlättar AVS-ländernas anpassning till det nya internationella förutsättningarna med beaktande av deras utvecklingsnivå.

Möjligheten att sluta ekonomiska partnerskapsavtal som innefattar upprättandet av frihandelsområden bör alltid noga undersökas på grundval av de kriterier som fastställs i rapporten till Europeiska rådet²⁸ om utvecklingen av handelspolitiken och gemenskapens preferensavtal, särskilt avseende förenlighet med WTO:s bestämmelser och med den gemensamma jordbrukspolitiken bestämmelser. Om en sådan undersökning påvisar oförenligheter måste EU använda mindre långtgående avtal för vilka krävs undantag vars bestämd giltighetstid skall fastställas och som kommer att ses över varje år. Kommissionen kommer under de närmaste veckorna att undersöka i vilket utsträckning det är möjligt att mot bakgrund av de kriterier som fastställs i rapporten till Europeiska rådet införa målet om frihandel i det globala avtal som kommer att föreslås alla AVS-länder.

Gemenskapen bör samtidigt söka andra möjligheter för att hjälpa AVS-länderna att integrera sig i det multilaterala handelssystemet. Detta skulle kunna ske dels genom att

²⁸ Amsterdam, juni 1997.

de länder som ännu inte är medlemmar i WTO uppmuntras att ansöka om medlemskap, dels genom att de AVS-länder som är medlemmar i WTO uppmanas att, på grundval av sin utvecklingsnivå och sina ekonomiska och sociala begränsningar, gradvis konsolidera sina tullsatser till de nivåer som i praktiken tillämpas.

De förmåner som medges inom ramen för protokollen om särskilda produkter (bananer, socker, nötkött) kan upprätthållas för de minst utvecklade länderna endast under förutsättning att de omfattas av undantag enligt GATT:s artikel XXV.5. Detta förutsätter ett identiskt undantag för de länder som omfattas av allmänna preferenssystemet. De förmåner som medges genom protokollen kan helt eller delvis upprätthållas för de länder som sluter ekonomiska samarbetsavtal med EU genom att de på ett lämpligt sätt införs i de nya avtalen.

Vad gäller protokollet för socker kan EU och AVS-länderna, med hänsyn till protokollets särskilda karaktär av avtal mellan konsument och leverantör om bestämda mängder, enas om att upprätthålla det som ett separat avtal som inte är knutet till det globala samarbetsavtalet. Undantag (artikel 9 i WTO) kan i detta fall visa sig vara nödvändigt för att säkerställa förenlighet med WTO. Det skulle kunna vara lämpligt att knyta en sådan ansökan till en ansökan om ett mer globalt undantag för att täcka de eventuella olika behoven av undantag.

6. MOT EN NY UTFORMNING AV DET FINANSIELLA OCH TEKNISKA SAMARBETET

6.1 Krav på effektivitet

Det finansiella samarbetet grundar sig för närvarande på en grundläggande princip i konventionen, nämligen att den har formen av ett avtal. Genom konventionen förbinds deltagarna på lång sikt och de garanteras säkerhet och förutsebarhet i sina förbindelser inom denna avtalsenliga ram som har förhandlats fram fritt och som grundar sig på inbördes åtaganden och en ständig dialog.

Det är denna princip som har varit konventionens styrka och i hög grad medverkat till att man kan tala om en "Lomékultur". Den praktiska användningen har dock haft sina begränsningar.

Det faktum att de finansiella medlen beviljas nästan automatiskt och givarnas benägenhet att träda in i stället för en partner som inte uppfyller sina skyldigheter, har inte främjat det reella politiska engagemang som förväntats av AVS-ländernas regeringar. Det har uppstått vissa skevheter såtillvida att samarbetsinstrumenten har haft benägenhet att styra politikområdena snarare än att tjäna dem. Den ökande mångfalden och komplexiteten hos dessa instrument har gjort dem svåra att förvalta, särskilt när de används samtidigt i ett och samma land.

Det delade ansvaret mellan kommissionen och mottagarländerna vad gäller förvaltningen av stödet, som upprättades mot bakgrund av dess "politiska" värde, är en ständig orsak till förvirring och förseningar.

Sättet på vilket samarbetet fungerar måste ändras. Detta är nödvändigt särskilt som det krav på effektivitet som den allmänna opinionen ger uttryck för avseende samarbetet

samt det behov av differentiering som påvisas i grönbokens analyser, bör vara föremål för ständig uppmärksamhet.

Denna ändring bör genomföras med beaktande av följande tre aspekter:

- Principiellt bör de viktigaste resultaten av Lomékonventionen som har skapat "Lomékulturen" och som har ett ännu större värde idag än tidigare, bevaras.
- Det är nödvändigt med en utveckling mot ett mera ansvarsfullt partnerskap, en större effektivitet och en större differentiering.
- Det krävs trovärdighet vad gäller hur medlen används, dvs. god förvaltning.

I detta syfte måste en översyn av följande göras:

- Instrumenten för samarbetet.
- Villkoren för tilldelning av medlen.
- Typen av bistånd.
- Förvaltningsmetoder.

6.2 Förenklade instrument

Gemenskapssamarbetets effektivitet och verkan begränsas av svårigheten att säkerställa tillräcklig enhetlighet mellan de olika instrument som samverkar på ofta närliggande områden samtidigt som de måste uppfylla specifika målsättningar och kriterier avseende användning. Visserligen begränsas detta hinder av vissa gemenskapsinitiativ, såsom strategidokumentet för åttonde utvecklingsfonden, men intrycket av komplexitet samt brist på flexibilitet och öppenhet kvarstår.

De nuvarande instrumenten måste förenklas och rationaliseras.

Detta kan vidtas genom följande två huvudsakliga åtgärder:

1) Minska antalet instrument

Behovet av mer flexibla arbetsmetoder som gör det möjligt att fylla allt mer varierande och skiftande behov leder till slutsatsen att de befintliga instrumenten borde delas in i följande tre grupper:

- En grupp för programmerbara medel vars syfte är att främja utvecklingen på lång sikt. Denna grupp, i vilken de tilldelningar ingår som för närvarande omfattar programmerbart bistånd, anpassningsstöd, Stabex och Sysmin, skulle göra det möjligt att stödja sektorspolitik, institutionella reformer, makroekonomiska reformer, decentraliserade aktörer och mer punktvisa insatser. För de länder som för närvarande berörs av Stabex och Sysmin skulle den också göra det möjligt att ge kompensation för förlorade exportinkomster genom ytterligare tilldelning av resurser till stöd för makroekonomiska eller sektoriella reformer.

Det är med andra ord nödvändigt att skilja mellan berättigande till att omfattas av en kompensationsmekanism och användning av de medel som motsvarar denna mekanism.

Många länders stora beroende av de flukterande inkomsterna (pris och mängd) på råvaror motiverar att kompensationsprincipen upprätthålls, men med en förenklad beräkningsmetod. Strävan efter att uppnå en optimal resurseffektivitet talar däremot för att resurserna används på ett flexibelt sätt inom ramen för reformstödet.

- En investeringsfond, vars syfte är att främja utvecklingen i den privata och kommersiella sektorn genom direkta investeringar, förbättring av de tekniska och finansiella tjänsterna och utveckling av kapitalmarknaden. I denna fond skulle de nuvarande tilldelningarna för riskkapital och räntesubventioner kunna ingå.

Denna fond bör förvaltas på en kommersiell grundval och tillföras avkastningen på de finansieringar som genomförs. Europeiska investeringsbanken kommer att ha en viktig roll i förvaltningen av denna fond inom ramen för de riktlinjer som fastställs av kommissionen.

I detta sammanhang bör en bättre ansvarfördelning mellan Europeiska investeringsbanken, Centret för industriell utveckling (Centre du Développement Industriel, CDI) och kommissionen säkerställas.

- En grupp avseende åtgärder för särskilda krissituationer som på grund av sakens natur är oförutsebara.

En sådan utveckling skulle göra det möjligt att förbättra flexibiliteten, enhetligheten och öppenheten i gemenskapens utvecklingspolitik.

2) Ge programplaneringen åter en central roll samarbetet

I vissa länder utgör de vägledande programmen idag bara en liten del av de tillgängliga medlen. Ändå är programplaneringen det bästa instrumentet för dialogen om politikområdena. Det vore därför önskvärt att samtliga tillgängliga medel i varje land integrerades i programplaneringen för att stödja de makroekonomiska och sektoriella politikområdena för vilka man begär stöd från gemenskapen, i syfte att koncentrera dessa medel till ett begränsat antal områden.

I detta sammanhang bör den dialog som förs i samband med programplaneringen på ett lämpligt sätt säkerställa fullt deltagande av icke-statliga aktörer, såsom arbetsmarknadens parter, den privata sektorn, icke-statliga organisationer, lokala sammanslutningar, etc.

Ett sådant tillvägagångssätt kan förmodligen inte användas på samma sätt i alla länder.

Programplaneringen bör säkerställa en lämplig samordning med alla biståndsgivare.

6.3 Tilldelning av medel på grundval av behov och förtjänst

Automatiken i tilldelningen av programmerbara medel har redan minskat eftersom programplaneringen nu genomförs i två led vilket innebär att ett kvalitativt kriterium för fördelningen av medlen har införts.

Denna utveckling måste fortsätta och behovskriteriet, som i huvudsak grundar sig på utvecklingsindikatorer, måste kompletteras med förtjänstkriterier som grundar sig på resultat och god förvaltning. Detta förutsätter att bristerna från tidigare först undanröjs.

För att begreppet om förutsebarhet skall kunna förenas med denna ökade selektivitet bör ett system med glidande programplanering införas med en regelbunden översyn som till exempel sker varje år. Dessa översyner skall omfatta både det sammanlagda beviljade beloppet och typen av bistånd. En sådan inriktning ingår naturligt i ett verkligt partnerskap inom ramen för en ständig dialog.

Genom detta tillvägagångssätt underlättas anpassningen av programmen till den allmänna ekonomiska utvecklingen i ett land.

Denna inriktning förutsätter följande:

- Öppenhet vad gäller användningen av resultatkriterierna.
- Ändring av medlemsstaternas roll i samband med översynen av programplaneringen.
- Överger tanken på en definitiv tilldelning av medel för de olika länderna vilket innebär att de (minimi-)belopp som i början av konventionens giltighetsperiod föreslås för varje land (förutsebarhet) bara får en vägledande karaktär.

Genom detta tillvägagångssätt kommer respekten för de åtaganden som gjorts och effektiviteten i genomförandet av samarbetet att säkerställa ökade finansiella strömmar till mottagarländerna.

6.4 Utveckling av typen av bistånd

I en värld som är i ständig förändring och som kräver ständiga anpassningar förblir stöd till ekonomiska reformer nödvändigt.

Samtidigt är det önskvärt att gemenskapsstödet inriktas på sektoriella reformer för att samarbetets verkan och effektivitet skall förbättras.

En sådan utveckling kan ske via

- en förstärkning av de institutionella ramarna och den lokala kapaciteten för politisk planering,
- en gradvis utveckling av gemenskapens finansieringar - när betingelserna för öppenhet och effektivitet i budgethänseende medger det och på grundval av de åtaganden som dialogen om politikområdena leder till - mot direkt sektoriellt

budgetstöd istället för enskilda projekt i syfte att främja ansvarstagande och anpassning.

Syftet med villkor, vilket innebär att reformstödet inte är automatiskt, bör vara att mottagarlandet anpassar sig till reformerna, att en övergripande utvärdering av de åtgärder som vidtagits av regeringen görs snarare än att flera specifika villkor fastställs, och att dessa åtgärder sätts i relation till ett långsiktigt utvecklingsperspektiv. Detta är innebörden av de förslag som lagts fram inom ramen för de pågående diskussionerna om en reform av villkoren inom ramen för det särskilda Afrikaprogrammet.

Denna reform av villkoren är nödvändig för att länderna skall kunna anpassa sin utvecklingspolitik till genomförandet av ett verkligt partnerskap som grundar sig på ömsesidigt förtroende.

För att villkoren skall vara helt effektiva måste de grunda sig på en gemensam uppfattning om vilken politik som skall föras.

6.5 En effektivare förvaltning av medlen

Alla utvärderingar har visat att systemet med en gemensam förvaltning av biståndet, trots de förbättringar som de olika konventionerna har medfört, kraftigt minskar samarbetets effektivitet.

Vilka olika alternativ finns för att både uppfylla kravet på effektivitet och trovärdighet vad gäller medlen och kravet på ett större ansvarstagande från mottagarnas sida?

Denna fråga bör behandlas på ett differentierat sätt genom att en koppling mellan "god förvaltning" och ett större ansvarstagande görs.

Följande uppslag kan ge delar av svaret på frågan:

- Ökning av budgetbiståndet (jfr. ovan).
- Decentralisering av kommissionens befogenheter genom att vissa uppgifter och ansvarsområden delegeras till dess delegationer.
- Öppning av samarbetet för icke-statliga aktörer.
- Förenkling av konventionen och dess förfaranden.

7. DEN GEOGRAFISKA RAMEN: UPPRÄTTHÅLLA AVS-GRUPPENS INTEGRITET SAMTIDIGT SOM EN KLAR REGIONAL DIFFERENTIERING INFÖRS

7.1 Ett globalt avtal med differentierade villkor

Införlivandet av det politiska, ekonomiska och sociala partnerskapet mellan EU och AVS-länderna i unionens politik och unionens närvaro i tredje land är avgörande. Vid utformningen av det nya avtalet bör dock två parallella dynamiska faktorer tas i beaktande för att undvika en geografisk splittring av förbindelserna mellan EU och AVS-länderna.

Dynamiken i ett globalt avtal grundar sig på två principer som båda framhållits i debatten kring grönboken. För det första är, i politiskt hänseende, den helhet som EU och AVS-länderna utgör av stor betydelse i en värld som har blivit multipolär och där förhållandet nord-syd har fått en ny betydelse. Unionen får inte bortse ifrån den strategiska möjligheten att utveckla en konstruktiv relation med en ländergrupp som är en potentiell internationell aktör och vars mångfald kan vara en tillgång för unionen i internationella förhandlingar. För det andra håller AVS-länderna klart fast vid själva principen om AVS-gruppens integritet och ger uttryck för sin solidaritetssträvan. Denna ökade solidaritet kommer till uttryck inte bara på regeringsnivå, vilket är naturligt i en förhandlingssituation utan även bland andra aktörer i det civila samhället. AVS-länderna betraktar nämligen partnerskapet mellan EU och AVS som en modell som kan förbättras men som fortfarande är unik i förbindelserna nord-syd. De räknar med att kunna utnyttja AVS-länderna och EU:s samlade inflytande på det internationella planet och i internationella förhandlingar

Däremot grundar sig **dynamiken i den differentierade strategin** på den regionala dimensionen i det ekonomiska samarbetet och handelssamarbetet och på den växande roll som den regionala integrationen har i sin egenskap av utvecklingsfaktor. Införandet av differentierade villkor i den övergripande ramen för samarbetet överensstämmer med de regionala och underregionala AVS-gruppernas särdrag, begränsningar och särskilda intressen samt mer allmänt med en strävan att göra biståndet enklare och effektivare genom att tillhandahålla det på den lämpligaste nivån fastsätts och genom att en anpassning till de regionala geografiska förutsättningarna sker.

Dessa två inslag bör leda till att unionen överväger ett nytt globalt avtal med differentierade villkor som grundar sig på regionala särdrag och integrationsperspektiv.

7.2 Tre differentieringsnivåer som grundar sig på regionala särdrag och integrationsperspektiv

Det nya globala avtalet bör utgöra en ram för differentierade underregionala avtal och innehålla de viktigaste aspekterna - övergripande mål, principer och institutionella aspekter - av samarbetet mellan EU och AVS-länderna. Men behovet av en verklig förändring gör det nödvändigt att undersöka möjligheterna till en differentierad strategi på regional nivå (Afrika söder om Sahara, Västindien och Stilla-havsområdet) eller underregional nivå (i Afrika). Många olika typer av differentiering skulle dock kunna lägga hinder i vägen för den eftersträlvade förenklingen. Därför måste de strukturskapande aspekterna i differentieringen bestämmas och mera oväsentliga inslag väljas bort vilket bör ske på följande tre nivåer:

- Den politiska dialogen och dialogen om politikområdena.
- Förhandlingarna om regionala ekonomiska partnerskaps- och samarbetsavtal.
- Dialogen om regional integration.

Hörnstenen i differentieringssystemet är att flera samarbetsavtal om ekonomi och handel förhandlas fram med regionala (Västindien, Stilla-havsområdet) och underregionala (i Afrika) integrationscentrer. Vad gäller de andra två nivåerna kommer endast de aspekter att behandlas som inte kan behandlas på ett lämpligt sätt inom ramen för det globala avtalet.

7.2.1 Hörnstenarna i en differentierad politisk dialog

På det politiska planet kommer, vid sidan av de viktigaste ämnena för dialog som fastställts inom ramen för det globala avtalet, en särskild dialog att föreslås med inriktning på de regionala förutsättningarna och på grundval av de mest enhetliga åtgärderna vad gäller samarbete och ekonomisk, social, kulturell och politisk integration.

Denna differentierade dialog skall grunda sig på unionens och de berörda regionala gruppernas ömsesidiga intressen och bör koncentreras på ett begränsat antal prioriterade områden där unionen kan stödja de regionala integrationssträvandena. Förebyggande av konflikter och konfliktlösning på regional nivå, god förvaltning av offentliga medel, förvaltning av frågor där det finns ett ömsesidigt negativt beroende - narkotika, annan olaglig handel, befolkningsomflyttningar, naturkatastrofer och sårbarhet i naturen - miljöfrågor samt förstärkning av den regionala institutionella och demokratiska kapaciteten är möjliga tillämpningsområden för denna differentierade dialog.

En förteckning över olika befintliga eller potentiella regionala grupper i Afrika - Västafrika, Östafrika, Centralafrika, södra Afrika och Indiska Oceanen - i Västindien och i Stillahavsområdet bör upprättas för att fastställa villkoren och kriterierna för att den regionala politiska dialogen ska kunna påbörjas. Denna dialog bör helst påbörjas inom ramen för de integrationsinitiativ som bedöms som mest hållbara.

7.2.2 Ekonomiska samarbetsavtal mellan EU och de regionala undergrupperna

Förstärkningen av det ekonomiska partnerskapet genom ekonomiska samarbets- och partnerskapsavtal med regionala undergrupper utgör kärnan i den nya differentierade strategin.

Med utgångspunkt i det globala avtalets huvudkomponenter, principer och mål kommer de regionala avtalen om ekonomi och handel att ha följande målsättningar:

- Förnya samarbetet mellan EU och AVS-länderna på en mer passande nivå genom att enhetliga tillämpningsområden för en ny dynamisk handelsordning fastställs och genom att gemensamma ekonomiska intressen skapas vilket gör de ekonomiska aktörerna i unionen och det berörda AVS-området mer delaktiga.

- Upprätthålla prioriterade förbindelser med AVS-partnerna genom att göra det möjligt för gruppens underregionala delar att komma i kapp de partner som omfattas av andra ekonomiska avtal som unionen har ingått med andra regioner i världen.

Den utformning som har föreslagits (underregionala avtal inom ramen för ett globalt avtal) kommer att möjliggöra en tillräckligt flexibel strategi som tar hänsyn till dynamiken i den regionala integrationsprocessen och till förändringarna i deras geografiska sammansättning.

7.2.3 En särskild dialog om den regionala integrationen

Inom ramen för de ekonomiska samarbets- och partnerskapsavtalen kommer den politiska viljan att skapa en regional integration att utgöra en avgörande faktor för

differentieringen i överensstämmelse med att stödet till regional integration skall i samarbetet mellan EU och AVS-länderna (kapitel 4.2.3) vara ett positivt inslag.

En särskild dialog bör föras inom ramen för förhandlingarna om och genomförandet av ekonomiska samarbets- och partnerskapsavtal och bör särskilt beakta omfattningen av de regionala undergruppernas och organisationernas samt de nationella regeringarnas engagemang i processen mot en ekonomisk integration. Dialogen kommer i synnerhet att leda till en differentierad behandling grundad på en uppskattning av behoven av finansiellt stöd vilket gör det möjligt att lindra integrationens övergångseffekter på budgetmedlen och betalningsbalansen.

De länder som kan tänkas vilja ansluta sig till regionala integrationscentrer inom en förutsebar framtid kommer att medges särbehandling - finansiellt och tekniskt bistånd - i syfte att förbereda deras anslutning²⁹.

För att komplettera instrumenten för strukturanpassningsprocessen kommer solidaritets- och sammanhållningsmekanismer att upprättas för att under övergångsperioden bistå de minst utvecklade länderna eller regionerna i de regionala undergrupperna.

7.3 Ett avtal som står öppet för eventuella nya ansökarländer och för utvidgning av vissa bestämmelser till att omfatta andra ansökarländer

Konventionen som förbinder EU och AVS-länderna med varandra har alltid varit ett öppet avtal till vilket ett stort antal länder efter hand har kunnat ansluta sig. Det antal AVS-länder som ursprungligen undertecknade avtalet har vuxit från 46 år 1975 till 71 i dag. Denna öppenhet bör i framtiden bibehållas som huvudregel.

De minst utvecklades ländernas betydelse i AVS-gruppen och det företräde som målet för bekämpning av fattigdom ges kan leda till att vissa bestämmelser i det framtida avtalet, utanför de avtalsmässiga ramar som gäller för förbindelserna mellan EU och AVS-länderna, kan utvidgas till omfatta andra länder med en jämförbar utvecklingsnivå. Det nya system för tillträde till gemenskapsmarknaden som planeras för de minst utvecklade länderna är ett exempel på denna strategi.

Principen om en regionalisering av ekonomiska avtal och beaktandet av att AVS-länder och länder som inte är AVS-länder i samma geografiska område kompletterar varandra, är ytterligare en anledning till potentiell utvidgning.

I detta sammanhang bör de europeiska partnerna och AVS-länderna tillsammans fastställa principerna och mekanismerna för eventuella anslutningar, partiella eller fullständiga. De framtida avtalen ingår i ett dynamiskt utvecklings- och

²⁹ Till exempel enhetliga program för ekonomisk återuppbyggnad eller konfliktförebyggande för en gradvis integration av länder som Kongo, Rwanda och Burundi i deras underregionala system.

partnerskapsperspektiv. De bör utgöra en ram för ömsesidiga åtaganden som gör det möjligt att med nödvändig flexibilitet finna nya svar på nya problem.

BILAGA - Samrådsprocess

Efter offentliggörandet av kommissionens grönbok om "förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet - Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap" (KOM (96) 570 av den 20 november 1996), inleddes debatten på det institutionella planet i medlemsstaterna, i AVS-länderna och i samtliga berörda kretsar.

1. SAMRÅD I INSTITUTIONERNA

- Europaparlamentet har utsett Wilfried Martens till föredragande beträffande grönboken. Betänkandet (EP 223 237) antogs av utskottet för utveckling och samarbete den 16 september 1997 och i plenum den 2 oktober.
- Ekonomiska och sociala kommittén antog ett yttrande om grönboken den 10 juli 1997 (ESK 775/97).

2. MEDLEMSSTATERNAS OCH AVS-LÄNDERNAS SAMRÅD

Informellt samråd har ägt rum i Europeiska unionens råd, i det gemensamma EU/AVS-ministerrådet och i samband med en informell EU/AVS-ministerkonferens som anordnades på initiativ av en medlemsstat.

3. SAMRÅD I BERÖRDA KRETSAR (ENBART KOMMISSIONENS INITIATIV HAR TAGITS MED HÄR)

Samrådsforum som anordnats på Europeiska kommissionens initiativ i medlemsstaterna:

- **SPANIEN** - Madrid - 13 februari 1997 - Sammanslutningen för forskning om och specialisering på spansk-amerikanska frågor (Asociación de Investigación y de Especialización en las cuestiones hispanoamericanas) / Europeiska centret för internationellt samarbete (Centro Europeo de Cooperación Internacional).
- **SVERIGE** - Stockholm - 21 mars 1997 - Nordiska Afrikainstitutet.
- **GREKLAND** - Aten - 8 april 1997 - Grekiska centret för europeiska studier.
- **FRANKRIKE** - Paris - 14-15 april 1997 - SOLAGRAL.
- **FÖRBUNDSREPUBLIKEN TYSKLAND** - Bonn - 16 april 1997 - Sällskapet för internationellt samarbete (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) och Europeiska kommissionens kontor i Bonn.
- **PORTUGAL** - Lissabon - 21-22 april 1997 - Samhällsvetenskapliga institutet vid Lissabons universitet (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa).
- **ÖSTERRIKE** - Wien - 28 april 1997 - Institutet för ekonomi och politik (Institut für Wirtschaft und Politik) och Österrikiska industriförbundet
- **IRLAND** - Dublin - 13 maj 1997 - Centrum för utvecklingsstudier (Center for Development Studies).

- **ITALIEN** - Rom - 15 maj 1997 - Sällskapet för internationellt samarbete (Società per lo sviluppo internazionale).
- **FINLAND** - Helsingfors - 22 maj 1997 - Helsingfors universitet.
- **BELGIEN** - Bryssel - 29-30 maj 1997 - Europeiskt forum för samarbete mellan nord-syd (Forum Européen pour un contrat de génération Nord-Sud).
- **DANMARK** - Köpenhamn - 18 juni 1997 - MS & IBIS.
- **FÖRENADE KUNGARIKET** - London - 19 juni 1997 - Institutet för internationell utveckling (Overseas Development Institute).
- **LUXEMBURG** - Luxemburg - 9 juli 1997 - Utrikesministeriet.
- **NEDERLÄNDERNA** - Haag - 12 september 1997 - Institut for Samfundsstudier.

Seminarier som anordnats av Europeiska kommissionen i vart och ett av de tre områdena Afrika, Västindien och Stillahavsområdet:

- **DOMINIKANSKA REPUBLIKEN** - Santo Domingo - 25-27 mars 1997 - Dominex.
- **FIJI** - Suva - 22-23 maj 1997 - The Crown Agents.
- **GHANA** - Accra - 8-10 juni 1997 - Ramel Business Service.

Avslutande konferenser:

- **BRYSSEL** - 29-30 september 1997 - Brysselklubben.

Förberedande möte med föredraganden för samrådsforumen (medlemsstaterna) och de regionala samråden (AVS), 26-27 september 1997.

ISSN 1024-4506

KOM(97) 537 slutlig

DOKUMENT

SV

11 02

Katalognummer : CB-CO-97-576-SV-C

ISBN 92-78-26335-4

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg