



UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Strasbourg den 6.10.2015
JOIN(2015) 33 final

GEMENSAMT SAMRÅDSDOKUMENT

**På väg mot ett nytt partnerskap mellan Europeiska unionen och länderna i Afrika,
Västindien och Stilla-havsområdet efter 2020**

I. Inledning: Ett viktigt partnerskap för EU

Detta dokument inleder ett omfattande offentligt samråd om de viktigaste frågorna i samband med Europeiska unionens partnerskap och förbindelser med gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS-länderna)¹ efter år 2020. Det viktigt att man skapar sig en uppfattning om i vilken utsträckning det nuvarande partnerskapet även i fortsättningen kan vara användbart och utgöra en plattform för att utveckla parternas gemensamma intressen. Man behöver således göra en grundlig genomgång av de antaganden som ligger till grund för partnerskapet och av dess räckvidd, instrument och arbetsmetoder. Resultatet av genomgången kommer att utgöra en viktig del av analysen och därmed användas som underlag vid utvärderingen av det nuvarande avtalet och vid fastställandet av förslagen om utformningen av de framtida förbindelserna.

Förbindelserna mellan EU och AVS-länderna är av gammalt datum och sträcker sig tillbaka till tiden före 1975 och den första Lomékonventionen. Denna konvention ersatte den första Yaoundékonventionen från 1963 mellan den dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapen och ett antal f.d. kolonier till vissa av gemenskapens medlemsstater. Sedan följde en rad partnerskapsavtal som har format samarbetet fram till i dag.

Det nuvarande AVS–EG-partnerskapsavtalet undertecknades den 23 juni 2000 i Cotonou, Benin, vilket gör att det kommit att kallas Cotonouavtalet. Såsom föreskrivits genomfördes en översyn av avtalet 2005 och 2010. Det ingicks för en tjugoårsperiod och löper ut den 29 februari 2020. Partnerskapet är mycket brett och omfattar både en politisk dimension, ekonomiskt samarbete, handelssamarbete och utvecklingsfinansieringssamarbete. Det finansieras främst med medel från Europeiska utvecklingsfonden (EUF) som är en flerårig fond som ligger utanför EU:s allmänna budget, finansierad genom direkta bidrag från EU-länderna. Till vissa delar finansieras det även genom kompletterande medel från de finansieringsinstrument för externa åtgärder som finns inom ramen för EU:s allmänna budget. Cotonouavtalet är ett rättsligt bindande avtal som inrättar gemensamma institutioner och utgör en ram för dialog med var och en av dess medlemmar. Avtalen med AVS-länderna har varit en central del av EU:s utrikespolitik under många år.

Nya förutsättningar i en föränderlig värld

Denna översyn av förbindelserna mellan EU och AVS-länderna sker mot bakgrund av en snabbt föränderlig och allt mer multipolär värld. De drivkrafter som ligger bakom den globala omvandling som pågått sedan början av 1990-talet håller nu på att driva fram allt fler förändringar i allt snabbare takt. Världen håller på att bli alltmer tätbefolkad, sammanlänkad, präglad av ömsesidiga beroendeförhållanden och komplex och står dessutom inför nya utmaningar på säkerhetsområdet. Världshandeln har ökat och diversifierats enormt. Asien har ökat i betydelse både ekonomiskt och politiskt och denna utveckling ser ut att fortsätta. Dessutom håller en rad andra ekonomiska maktcentrum på att växa fram i Afrika och Latinamerika.

¹ Gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet inrättades genom Georgetown-avtalet från 1975.

Under de två senaste årtiondena har både EU och gruppen av AVS-stater utvecklats och det har även skett betydande förändringar när det gäller förbindelserna dem emellan. Både gruppen av AVS-stater och EU har utökats och räknar nu 79 respektive 28 medlemmar. Tillsammans utgör de en majoritet av medlemsstaterna i FN och har en sammanlagd befolkning på ca 1,5 miljarder människor. Förbindelserna omfattar sedan länge långt mer än bara utvecklingssamarbete och handel. Det har skett en förstärkning av partnerskapet med de tre regioner som täcks av AVS-gruppen. Förstärkningen har skett utanför ramen för – men ändå i samklang med – Cotonouavtalet. Det handlar således om det strategiska partnerskapet Afrika–EU², den gemensamma partnerskapsstrategin för EU och Västindien³ och strategin för ett stärkt partnerskap med öarna i Stilla havet⁴. Samarbetet med regionala och subregionala organisationer har även det förstärkts, särskilt när det gäller ekonomiska frågor och fred och säkerhet. Det har ingåtts ekonomiska partnerskapsavtal, vilka skapar en ny ram för handelsförbindelserna med regionala grupperingar av AVS-länder.

Vad gäller det internationella planet så antog man i september 2015 en ny global ram för hållbara utvecklingsmål och finansieringen av dessa, vilken ska hantera två problem som har direkt samband med varandra, nämligen fattigdomsutrotning och en hållbar utveckling. Denna ram grundar sig på ett nytt ”globalt partnerskap” och omfattar många olika typer av genomförandemetoder och alla typer av aktörer. Den är universell, dvs. gäller för alla länder, och ger uttryck för de dramatiska förändringar som ägt rum när det gäller synen på utveckling och kommer att påverka förbindelserna mellan AVS och EU i framtiden.

När det gäller ekonomisk utveckling finns det stora skillnader inom AVS-gruppen. Alla länder i Västindien (utom Haiti) är medel- eller höginkomstländer, även om de fortfarande kan få stora problem bl.a. på grund av att de är sårbara inför externa chocker och naturkatastrofer. Stillehavsländerna uppvisar stora skillnader sinsemellan vad gäller ekonomisk utveckling och de flesta är dessutom starkt begränsade på grund av sin storlek eller sitt läge. De är dessutom sårbara på ungefär samma sätt som länderna i Västindien. I Afrika har man i stort sett haft en mycket god ekonomisk utveckling och de flesta länderna har uppvisat en hög och konstant ekonomisk tillväxt under de senaste tio åren eller t.o.m. ännu längre. Arbetet inom AVS-länderna med att bekämpa fattigdom har gått framåt, vilket återspeglas i de framsteg som gjorts när det gäller att uppfylla millennieutvecklingsmålen. Detta till trots finns det fortfarande mycket stora problem på områdena mänsklig utveckling, fattigdomsutrotning och orättvisor – vilka i vissa fall lett till öppna konflikter, ökad instabilitet, utdragna kriser och till ökade globala migrationsströmmar. Kopplingarna till regionala och globala värdekedjor har varit begränsade, i synnerhet för de minst utvecklade länderna (MUL).

² Detta grundar sig på den gemensamma strategin EU–Afrika som antogs av stats- och regeringscheferna vid det andra toppmötet mellan EU och Afrika 2007. Den nuvarande handlingsplanen för perioden 2014–2017 godkändes vid det fjärde toppmötet mellan EU och Afrika 2014.

³ EU-rådet godkände i november 2012 den gemensamma partnerskapsstrategin för EU och Västindien, vilken utarbetats på grundval av det beslut som fattades vid toppmötet mellan EU och Cariforum i Madrid i maj 2010. Cariforum-ministrarna godkände den nya strategin vid sitt årliga ministermöte i november 2012.

⁴ KOM(2006) 248 slutlig.

II. Gemensamma principer och intressen ("vad")

AVS–EU-partnerskapet var från början inriktat på utvecklingsbistånd och handelsfrågor, vilket gav uttryck för en givare–mottagar-relation. I och med att omständigheterna och relationen har förändrats har partnerskapet i stället kommit att inriktas på parternas gemensamma intressen. Cotonouavtalet från 2000 innebar en betydande förstärkning av partnerskapets politiska pelare i och med att det införde en verklig politisk dialog med AVS-länderna och AVS-regionerna. Det har dock inte lyckats lika väl med att få EU och AVS-gruppen att agera gemensamt på den internationella arenan. Cotonouavtalet införde även en freds- och säkerhetsaspekt, vilken utvecklats som mest i partnerskapet Afrika–EU. Det ökade samarbetet om medborgarnas säkerhet i Västindien och om klimatrisker och jämställdhet i Stillahavsområdet vittnar om denna utveckling. De ekonomiska partnerskapsavtal som ingåtts med flertalet AVS-länder har lett till att Cotonouavtalets handelspelare omvandlats till ett nät av förbindelser med olika regionala grupperingar.

De framtida förbindelserna måste anpassas till det faktum att partnerskapet nu är mångdimensionellt och omfattar många olika aktörer. Med tanke på att man får bäst resultat när EU och AVS verkligen har samma agenda är det oerhört viktigt för partnerskapets framtida inriktning att man kan identifiera starka gemensamma intressen och värderingar. Vid en preliminär bedömning kan man urskilja följande huvudsakliga gemensamma intressen och principer, vilka dock kräver ytterligare samråd och diskussion.

Gemensamma globala intressen i en multipolär värld

Starka politiska allianser som bygger på gemensamma intressen och gemensamma värderingar utgör grunden för ett framgångsrikt samarbete om globala frågor. AVS-länderna och EU har ett gemensamt intresse av att främja en hållbar förvaltning av globala kollektiva nyttigheter och utmaningar såsom klimatförändringar och vatten-, energi- eller livsmedelstrygghet. Andra globala utmaningar som har konsekvenser både i EU och AVS-länderna är fred och säkerhet (särskilt terrorism, extremism och internationell brottslighet), miljön (särskilt biologisk mångfald), migration, hälsa och ekonomiska frågor (särskilt internationella finansiella strukturer, finansiella flöden och beskattning).

Klimatförändringarna är ett tydligt exempel på ett område där EU är en global föregångare och som är av särskilt intresse för AVS-länderna, eftersom klimateffekterna slår hårt mot vissa av AVS-regionerna. Det är meningen att ett nytt globalt klimatavtal ska kunna ingås i december i år och det är oerhört viktigt AVS-länderna deltar aktivt i detta sammanhang. Samtidigt har många AVS-länder en stor potential när det gäller produktion av förnybar energi och blå tillväxt, som är områden där man kommer att behöva betydande privata investeringar.

1. I vilken utsträckning har partnerskapet bidragit till att ta itu med globala utmaningar?

2. Vad skulle behövas för att förbättra resultaten i detta avseende och vilket globalt problem kan partnerskapet bäst bidra till att lösa i framtiden, inom ramen för de nya målen för en hållbar utveckling och i relevanta internationella forum?

Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen samt gott styre

Respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatsprincipen samt gott styre utgör grunden för AVS–EU-partnerskapet. Dessa värden är en absolut förutsättning för en hållbar utvecklingsmodell. Det har gjorts framsteg, även om det fortfarande finns många problem kvar att lösa. I Cotonouavtalet föreskrivs olika former av politisk dialog, t.ex. en regelbunden politisk dialog (artikel 8) och en mer intensiv politisk dialog samt inledande av ad hoc-samråd vid kränkningar av någon av avtalets grundsatser (mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen) eller om ett partnerland gör sig skyldigt till allvarlig korruption. I detta sammanhang föreskrivs det att lämpliga åtgärder ska vidtas, bl.a. ett avbrytande av samarbetet, som en sista utväg om så är nödvändigt (se artiklarna 96–97). Samråd i detta hänseende har inletts i 24 ärenden sedan 2000, varav ett om korruption.

3. Har de mekanismer som föreskrivs i Cotonouavtalet (dvs. politisk dialog, finansiellt stöd, lämpliga åtgärder och avbrytande av avtalets tillämpning) lett till en verklig förbättring i fråga om mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatsprincipen och gott styre (bl.a. korruptionsbekämpning)? Bör det framtida partnerskapet gå ännu längre i detta avseende och i så fall hur?

4. Har de lokala myndigheterna och icke-statliga aktörerna (dvs. det civila samhällets organisationer och medierna), de nationella parlamenten, domstolarna och de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter inom partnerskapet deltagit i tillräcklig utsträckning och på ett sätt som varit till nytta för att främja mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatsprincipen och gott styre? Skulle de kunna bidra mer och i så fall på vilket sätt?

Fred och säkerhet samt bekämpande av terrorism och organiserad brottslighet

Såsom konstateras i artikel 11 i Cotonouavtalet är fred och säkerhet en förutsättning för en hållbar utveckling och fattigdomsutrotning, precis som det tvärtom gäller att instabila eller konfliktdrabbade länder i stor utsträckning misslyckats med att uppfylla millennieutvecklingsmålen. Det har blivit allt vanligare med våldsamma konflikter mellan stater. För att man ska kunna hantera konflikter och instabilitet behövs det en bred strategi som kombinerar diplomatiska verktyg, säkerhetsverktyg och utvecklingsverktyg och som är inriktade på konfliktförebyggande och freds- och statsbyggande åtgärder. Stöd till demokratiska processer anses också allmänt bidra till fred och stabilitet. Dessa övergripande frågor utgör en integrerad del av den politiska dialogen mellan parterna inom ramen för Cotonouavtalet. Dessutom har EU och AVS-länderna under de senaste åren drabbats av regionöverskridande säkerhetshot som rör terrorism och våldsbejakande extremism, olika former av olaglig handel (med människor, vapen och narkotika) samt sjöröveri. Dessa risker förvärras av den kraftiga befolkningsökningen i Afrika, i kombination med andra utmaningar såsom en snabb urbanisering, bestående eller ökande orättvisor och hög arbetslöshet, särskilt bland ungdomar. Många av dessa problem är sammanlänkade över kontinenterna och för att man ska kunna lösa dem måste EU och AVS-länderna använda sig av sina många instrument på ett samstämmigt sätt.

5. *Är bestämmelserna om fred och säkerhet i Cotonouavtalet lämpliga och användbara och är det en bra balans mellan det regionala deltagandet och AVS-deltagandet?*

6. *Bör det framtida partnerskapet föreskriva gemensamma åtgärder i ökad utsträckning när det gäller konfliktförebyggande (bl.a. varning, medling, fredsbyggande och statsbyggande) och hanteringen av transnationella säkerhetsutmaningar? Bör detta ske inom ramen för EU–AVS-samarbetet?*

En hållbar och inkluderande ekonomisk tillväxt, investeringar och handel

Att man främjar **en hållbar och ekonomisk tillväxt för alla** är en avgörande förutsättning för att man ska få en god långsiktig ekonomisk utveckling och lyckas utrota fattigdomen och hantera de demografiska utmaningarna. Trots att resultaten varierar från land till land och över tiden har den ekonomiska utvecklingen i AVS-regionen varit anmärkningsvärt god, vilket leder till större inhemska marknader och nya ekonomiska möjligheter. När det gäller industrialisering, digitalisering och diversifiering av ekonomin har dock många AVS-länder uppvisat begränsade framsteg. Man har inte lyckats minska fattigdomen och orättvisorna i förväntad utsträckning och både undersysselsättningen och den informella ekonomin är fortfarande för stor. Att bygga upp motståndskraften hos de mest utsatta befolkningsgrupperna är fortfarande en utmaning. Afrika har emellertid totalt sett en stor ekonomisk potential med tanke på sin befolkningsmängd, som väntas fördubblas till 2050, och på sina betydande naturtillgångar. Ett hållbart utnyttjande av oceanerna, bl.a. av de rikliga fiskeresurserna, vattenbruk och mineralfyndigheter kan skapa betydande möjligheter både ekonomiskt och när det gäller investeringar. Länder som Brasilien, Kina och Indien håller därför av strategiska skäl på att positionera sig i dessa regioner genom en ökad närvaro, ökade investeringar och handelsförbindelser samt ett breddat samarbete .

7. *Hur väl har partnerskapet lyckats med att främja en hållbar ekonomisk utveckling för alla?*

8. *Sett mot bakgrund av de nya målen för en hållbar utveckling, bör den framtida partnerskapet gå ännu längre i detta avseende och i så fall hur?*

Att man har **makroekonomisk stabilitet** och stabilitet i det finansiella systemet är en förutsättning för en hållbar och inkluderande utveckling. Många AVS-länder har förbättrat sin makroekonomiska ram under det senaste årtiondet som präglats av en hög tillväxt. Detta har i sin tur gjort att en del av dem nu kan mobilisera mer internationellt och inhemskt kapital. Den senaste finansiella och ekonomiska krisen har tydligt visat att makroekonomisk instabilitet får negativa följder både för levnadsstandarden och på andra sätt. Detta är särskilt relevant med tanke på att världen har blivit alltmer sammanlänkad både ekonomiskt och finansiellt, med många tillväxtekonomier och därmed sammanhängande finansmarknader.

Trots en ihållande tillväxt samt en mycket god tillgång på naturtillgångar har många länder inte kunnat få in de inhemska intäkter som krävs för en hållbar utveckling. Rättvisa och effektiva skattesystem och skatteuppbördsmyndigheter är en förutsättning för hållbara intäkter. Det finns dock fortfarande stora problem med skatteflykt, skatteundandragande och olagliga finansiella flöden.

9. Hur väl har partnerskapet kunnat stödja makroekonomisk och finansiell stabilitet? Inom vilka områden skulle ett AVS–EU-samarbete tillföra ett mervärde när det gäller makroekonomisk och finansiell stabilitet?

10. Hur väl har partnerskapet kunnat förbättra mobiliseringen av inhemska intäkter, främja rättvisa och effektiva skattesystem och bekämpa olagliga finansiella flöden? Skulle ett fördjupat samarbete mellan AVS och EU om dessa frågor tillföra ett mervärde och leda till ökad effektivitet?

Man har blivit alltmer medveten om att **den privata sektorn**, tillsammans med sociala, traditionella och kooperativa ekonomiska former, har stora möjligheter att minska fattigdom och skapa en hållbar utveckling. De privata finansiella flödena, såsom penningöverföringar från migranter, utländska investeringar och finansiering från institutionella investerare, är redan nu större än alla offentliga resurser sammantaget. För att kunna dra full nytta av den privata sektorns potential krävs det att man skapar de nödvändiga förutsättningarna för privata initiativ, handel och finansiering, hållbara investeringar och arbete på anständiga villkor och för att föra in den informella sektorn till den formella sektorn. Det krävs också att företagen visar ett starkt engagemang när det gäller att få fram privata investeringar inom områden där det finns marknadsgap samt att de förbinder sig att använda ansvarsfulla metoder som ett led i sin affärsstrategi.

Offentligt utvecklingsbistånd (ODA) kan fungera som en katalysator för att få igång privat finansiering till hållbar utveckling. För detta ändamål har man utvecklat nya instrument som t.ex. blandad finansiering, skuld- och egetkapitalinstrument och andra former av innovativ finansiering, särskilt för transport- och energiinfrastruktur. En hållbar energisektor är en grundförutsättning för en hållbar utveckling.

Sektorn för informations- och kommunikationsteknik kan spela en viktig roll genom att skapa en snabbare utveckling, överbrygga den digitala klyftan och utveckla kunskapsbaserade samhällen. Detsamma gäller för vetenskaplig och teknisk innovation inom en rad olika områden.

Jordbruks- och djuruppfödningssektorn måste ges särskild uppmärksamhet, eftersom majoriteten av befolkningen arbetar inom denna sektor i många AVS-ekonomier. Det är en sektor med stor multiplikatoreffekt när det gäller tillväxt och sysselsättning och minskning av fattigdomen på landsbygden. Utvecklingen av jordbrukssektorn står emellertid inför stora utmaningar, t.ex. klimatförändringar, instabila priser och uppfyllande av handelsnormer rörande t.ex. livsmedelssäkerhet.

11. Har partnerskapet varit till stor nytta när det gäller att mobilisera den privata sektorn och locka till sig utländska direktinvesteringar?

12. Hur kan den potential som finns inom den privata sektorn i EU och AVS-länderna bättre tas tillvara? Vad bör samarbetet mellan EU och AVS om den privata sektorn främst inriktas på när man ser till den ram som kommer att gälla efter Cotonouavtalet och vilken roll bör det offentliga utvecklingsbiståndet ha?

13. Vilka möjligheter ser du för den nya digitala ekonomin i detta sammanhang?

14. I vilken utsträckning har partnerskapet bidragit till att stödja utvecklingen av jordbruket och att öka handeln?

*Både **handel** och en integration av AVS-länderna i världsekonomin kan bidra enormt mycket till en hållbar utveckling. På det internationella planet har Doharundan om handelsliberalisering avstannat. AVS-länderna har i sin helhet haft ett handelsöverskott gentemot EU under det senaste årtiondet och EU är fortfarande den viktigaste handels- och investeringspartnern för flertalet AVS-länder. Det har dock gjorts begränsade framsteg när det gäller att diversifiera handeln och att öka handeln mellan AVS-länderna. Tillväxtekonomierna har i snabb takt ökat sin närvaro. Inom ramen för Cotonouavtalet har handelsförbindelserna mellan AVS och EU fått en ny grund genom de förhandlingar som inletts med flertalet av AVS-länderna om ömsesidiga, men asymmetriska, ekonomiska partnerskapsavtal. Avtalen om ekonomiskt partnerskap är fullt förenliga med Världshandelsorganisationens (WTO) regler. Cotonouavtalet kommer att vara ramavtal för de ekonomiska partnerskapsavtalen, vilka hänför sig till Cotonouavtalets mål och grundsatser. Förutom att Cotonouavtalet fastställer att de ekonomiska partnerskapsavtalen ska utgöra det nya handelsarrangemanget mellan AVS och EU innehåller det även bestämmelser om handelssamarbete, bl.a. om tjänstehandel och handelsrelaterade frågor, som rör alla AVS-länder. Handeln mellan EU och de AVS-länder som inte har ingått något ekonomiskt partnerskapsavtal regleras nu av det allmänna preferenssystemet (GSP), varvid MUL även omfattas av "Allt utom vapen", eller behandling som mest gynnad nation (högre medelinkomstländer eller höginkomstländer).*

15. På vilket sätt har partnerskapets handelsförmåner bidragit till att integrera AVS-länderna i världsekonomin och hjälpt dem att uppnå sina utvecklingsmål?

16. Finns det fortfarande ett behov av särskilda bestämmelser om handelssamarbete i det ramverk som ska ersätta Cotonouavtalet, även vad gäller de AVS-länder som inte ingått något ekonomiskt partnerskapsavtal? Om så är fallet, vad skulle de kunna/bör de omfatta?

Mänsklig och social utveckling

Vår värld står i dag inför två sammanhängande utmaningar, nämligen att utrota fattigdomen (vilket är en huvudpunkt i Cotonouavtalet och det viktigaste målet för utvecklingssamarbetet i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) och att uppnå en hållbar utveckling i dess tre dimensioner. Det har gjorts framsteg när det gäller att utrota fattigdomen, även om det finns stora skillnader mellan olika regioner och länder. I många länder är kvinnor och män fortfarande inte jämställda och våld mot kvinnor och flickor fortsätter att vara ett hinder för att uppnå alla mål.

Återkommande kriser och instabilitet samt en rad olika potentiella externa chocker utgör ett ständigt hot som helt kan omintetgöra eller delvis upphäva de utvecklingsvinster som gjorts. Kopplingen mellan utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd har därför blivit starkare. Det är inte bara de fattigaste som är sårbara, utan även de som är nära fattigdomströskeln och till och med den nya medelklassen i tillväxtekonomierna. Detta betyder att motståndskraften hos

dessa grupper måste stärkas. Dessutom ökar orättvisorna i förmögenhets- och inkomstfördelningen världen över. Det finns ett negativt förhållande mellan ojämlikhet (dvs. vad gäller inkomster, tillgång till hälsovård och sociala tjänster, kön och mellan grupper) och mänsklig utveckling, vilket undergräver den sociala sammanhållningen och bidrar till politisk instabilitet och oro. Snabbt växande problem såsom klimatförändringar, en snabbt växande befolkning, ungdomsarbetslöshet, urbanisering, migration och människors rörlighet måste åtgärdas för att man ska slippa försämringar och kunna fortsätta göra framsteg. Politisk samstämmighet på alla nivåer är således en förutsättning för att man ska kunna uppnå en hållbar mänsklig utveckling.

17. Har partnerskapet uppfyllt sitt mål när det gäller mänsklig utveckling på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, särskilt på områdena fattigdomsutrotning, jämställdhet och kvinnors egenmakt? Vad kan göras bättre?

18. Om man ser till de nya hållbara utvecklingsmålen, vilka är de viktigaste utmaningarna på området mänsklig utveckling som man bör inrikta sig på i det framtida partnerskapet?

Migration och rörlighet

Migration och rörlighet är två ytterst viktiga aspekter, både inom och mellan AVS-länderna och EU. EU har en bred strategi för att hantera de migrationsrelaterade frågorna.

Problemen finns i samband med irreguljär migration måste åtgärdas, liksom de bakomliggande orsakerna till migration såsom fattigdom, konflikter, demografiskt tryck, klimat- och miljöutmaningar, kränkningar av de mänskliga rättigheterna, de grundläggande friheterna och rättsstatsprincipen samt bristen på arbete på anständiga villkor och grundläggande sociala skyddsnät. Med tanke på den enorma omfattningen av de nu pågående tvångsflyttningarna är det viktigt att man systematiskt hanterar denna fråga utifrån ett perspektiv som inrymmer både utveckling och humanitärt bistånd.

Det är dessutom viktigt att man stödjer tredjeländer i deras ansträngningar för att utforma en välfungerande migrationspolitik. De chanser som migration ger bör tas tillvara genom förbättrade möjligheter till laglig migration och rörlighet, särskilt för utbildningsmässiga, vetenskapliga, kulturella och yrkesmässiga ändamål som har en positiv effekt både för ekonomin och samhället i stort.

I enlighet med artikel 13 i Cotonouavtalet förs det en dialog om migration mellan AVS och EU. Det är mycket viktigt att man lyckas hantera den irreguljära migrationen bättre, särskilt genom att bekämpa kriminella nätverk och att återsända och återta personer som inte har rätt till vistelse i EU. Det är oerhört viktigt att man kan garantera flyktingar och asylsökande skydd, särskilt sårbara grupper.

19. Har partnerskapet varit ett användbart verktyg för att diskutera migrationsfrågor och har det bidragit på ett positivt sätt? Har artikel 13 i Cotonouavtalet tillämpats fullt ut?

20. Bör ett framtida partnerskap göra mer i detta sammanhang och vilka aspekter bör i så fall ligga i fokus (laglig migration och rörlighet, de bakomliggande orsakerna till migration, återvändande och återtagande, människohandel och människosmuggling eller internationellt skydd)?

III. På väg mot ett effektivare partnerskap ("hur")

Detta avsnitt tar sin utgångspunkt i de lärdomar som de långvariga förbindelserna gett, särskilt tillämpningen av Cotonouavtalet. De frågor som tas upp här ska utröna hur man kan göra partnerskapet till ett bättre verktyg för att främja både EU:s och AVS-ländernas intressen.

Starkare politiska förbindelser

Cotonouavtalet utgör en stark ram med gemensamma grundläggande principer, som stadfästs genom ett rättsligt bindande avtal. Det utgör grunden för kontakterna med medlemmarna i AVS-gruppen, både i dess helhet och med varje land eller (under)region separat. Dess genomförande bygger på en bred politisk dialog som äger rum på olika nivåer, dvs. nationellt och regionalt samt inom de gemensamma AVS–EU-institutionerna. EU:s medlemsstater är parter i Cotonouavtalet, vilket innebär att även deras bilaterala förbindelser med AVS-länderna sker mot bakgrund av avtalet.

21. Hur väl har den politiska dialogen fungerat och på vilken nivå har den fungerat bäst: på den nationella eller regionala nivån eller inom de gemensamma EU–AVS-institutionerna? Bör den politiska dialogen utvidgas eller inskränkas?

22. Om EU:s medlemsstater skulle stärka sitt engagemang genom att knyta sin bilaterala politik och sina bilaterala instrument till den politiska dialogen på nationell nivå – skulle detta leda till en effektivare och mer ändamålsenlig dialog?

23. Har det faktum att avtalet är rättsligt bindande varit avgörande för dess genomförande om man jämför med andra regionala partnerskap som endast bygger på politiska förklaringar?

Geografisk räckvidd och samstämmighet

AVS–EU-partnerskapets geografiska räckvidd har utvidgats betydligt över tiden. För att skapa samstämmighet och för att samarbetet ska bli så effektivt som möjligt skulle det eventuellt kunna vara av intresse att även låta andra länder som står inför liknande utmaningar ingå i den övergripande ramen. Förstärkningen av agendan för den afrikanska kontinenten 2007 ledde till inrättandet av partnerskapet Afrika–EU. Detta omfattar de nordafrikanska länder som inte är avtalsslutande parter i Cotonouavtalet. Sydafrika är avtalsslutande part, med omfattas dock inte av alla bestämmelser. De flesta av världens minst utvecklade länder (MUL) är medlemmar i gruppen av AVS-stater och i och med att man övergår till en mer "universell agenda" i form av de hållbara utvecklingsmålen finns det skäl att tillämpa en enhetlig strategi för denna grupp av länder. Mot denna bakgrund bör man vid översynen även överväga den nuvarande geografiska räckvidden och ta upp frågan om det skulle vara till nytta för parterna

om man utvidgade räckvidden för partnerskapet på AVS-nivå, samtidigt som man kombinerar detta med en mer regional förankring. En central fråga som måste tas upp är vilken avvägning och uppdelning som ska finnas mellan EU-förbindelserna med AVS-länderna som helhet och EU-förbindelserna med de regionala grupperingar som ingår i AVS. Det regionala sammanhanget kan ibland leda till att även sådana grannländer som står utanför AVS-ramen berörs. Länderna i Västindien är t.ex. medlemmar i Gemenskapen för Latinamerikas och Västindiens stater.

24. Vore det till nytta att öppna upp det framtida ramverket även för andra länder än de nuvarande medlemmarna i gruppen av AVS-stater? Vilka länder borde i så fall komma ifråga?

25. Vilken typ av ramverk bör styra förbindelserna mellan EU och AVS-länderna? Hur skulle ett nytt ramverk mellan AVS och EU förhålla sig till de regionala partnerskap som EU nyligen ingått med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet? Skulle det framtida AVS-EU-ramverket kunna omfatta särskilda partnerskap med regionala partner?

26. Finns det utrymme för att inrätta mer strukturerade förbindelser med Asien, Latinamerika, Mellanöstern och Nordafrika?

Ett samarbete som är mer inriktat på grupper av länder med liknande utvecklingsnivå

I syfte att se till att EU:s utvecklingsbistånd riktas dit där det behövs som bäst och bidrar som mest till fattigdomsbekämpningen har EU nyligen lagt ökad vikt vid principen om differentiering. Detta har lett till att flera av EU:s partnerländer inte längre kommer i fråga för bilateralt utvecklingsbistånd. Under det senaste två årtiondena har man inom AVS-gruppen uppvisat alltmer diversifierade utvecklingsmönster, varvid skillnaderna är som störst mellan de ”blomstrande” medelinkomstländerna och de minst utvecklade staterna och instabila stater. Cirka hälften av de 79 AVS-länderna är fortfarande MUL, samtidigt som ett antal av dem utvecklats till lägre medelinkomstländer (11 stycken),

högre medelinkomstländer (23 stycken) eller höginkomstländer (4 stycken). Med tanke på denna utveckling bör man överväga att inte längre låta de mer utvecklade AVS-länderna komma i fråga för bilateralt utvecklingsbistånd. Det finns fortfarande stora ojämlikheter och stor fattigdom inom länder, även i dem i de högre ekonomiska kategorierna. Mer skraddarsydda typer av samarbete, t.ex. i form av tekniskt bistånd, kunskapsöverföring och forskning, som ger ökad möjlighet till medskapande och gemensamma lösningar, behövs för att möta de olika utmaningar som AVS-länderna står inför, beroende på utvecklingsnivå.

27. Är det nuvarande systemet med tilldelning av utvecklingsresurser på grundval av behov, kapacitet och resultat, tillräckligt för att kanalisera medel till de länder där resurserna kan göra bäst nytta? Bör man vid tilldelningen av resurser även i fortsättningen prioritera de mest behövande länderna, bl.a. instabila stater?

28. Vilken typ av samarbete kan vara användbar för att täcka de specifika behoven hos de mer utvecklade AVS-länderna så att man får en mer rättvis och hållbar tillväxt?

Stärkta förbindelser med viktiga aktörer

Cotonouavtalet utgör en ram för breda och inkluderande förbindelser som går längre än bara till de nationella regeringarna i och med att de även erkänner den roll som spelas av parlamenten, de lokala myndigheterna och icke-statliga aktörer (det civila samhället, den privata sektorn och fackföreningar) när det gäller utveckling. Dessa aktörer har fått en formell roll både i samband med den politiska dialogen och programplaneringen och genomförandet av samarbetsprogram. Trots detta har många av dem i praktiken endast deltagit i en begränsad utsträckning och deras fulla potential har inte tagits tillvara.

29. Har den nuvarande modellen för olika aktörers deltagande på ett effektivt sätt bidragit till att uppnå målen för partnerskapet? Vilka aktörer skulle kunna spela en större roll vid genomförandet av partnerskapet? Hur skulle detta kunna ske?

30. Hur skulle man kunna få både den internationella och nationella privata sektorn, det civila samhället, arbetsmarknadens partner och de lokala myndigheterna att delta i partnerskapet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

Ett antal nya aktörer har blivit mycket aktiva i AVS-regionen på det ekonomiska området och utvecklingsområdet. Det rör sig om bl.a. tillväxtekonomier som Brasilien, Kina, Indien och Indonesien, liksom de arabiska länderna kring Persiska viken och privata stiftelser. Dessutom har vissa AVS-länder, även om de fortfarande står inför stora utvecklingsutmaningar, numera en högre BNI per capita än vissa av EU-länderna. Några av dem ger själva utvecklingsstöd till andra AVS-stater.

31. Bör partnerskapet vara öppet för de nya aktörer som avses ovan?

32. Bör man i detta sammanhang överväga möjligheten att öppna upp partnerskapet även för "associerade medlemmar" eller observatörer?

33. Hur kan en ny ram främja trepartssamarbete och syd-syd-samarbete, bl.a. ett ökat deltagande från AVS-ländernas sida som utvecklingsaktörer till förmån för andra AVS-länder?

Rationalisering av den institutionella strukturen och partnerskapets funktionssätt

Översynen av partnerskapet bör också omfatta den institutionella strukturen och funktionssättet för att ta reda på vad som kan göras för att få ett effektivare beslutsfattande på lämplig nivå. Under årens lopp har det utvecklats en komplicerad uppsättning gemensamma institutioner, bl.a. de som inrättats genom de ekonomiska partnerskapsavtalen. Översynen bör dessutom ta hänsyn till det faktum att institutioner som Afrikanska unionen och regionala organisationer i Afrika, Västindien (Cariforum) och Stillahavsområdet (Stillahavsöarnas forum) har fått en starkare ställning på den internationella scenen, särskilt när det gäller förbindelserna med EU.

34. Har strukturen med gemensamma institutioner (AVS-EU-ministerrådet, AVS-EU-ambassadörskommittén och gemensamma parlamentariska AVS-EU-församlingen) fungerat

väl när det gäller att diskutera och främja ett gemensamt synsätt och gemensamma intressen och att ge politisk vägledning och skapa politisk dynamik för AVS–EU-partnerskapet och genomförandet av Cotonouavtalet?

35. Vilket mervärde tillför de gemensamma AVS–EU-institutionerna när det gäller dialog och samarbete om man jämför med nyare, regionala ramar och regionala ekonomiska gemenskaper?

36. Vilket institutionellt arrangemang är bäst lämpat för att hantera gemensamma utmaningar och främja gemensamma intressen?

37. Bör man kräva en högre grad av självfinansiering för detta funktionssätt (AVS–EU-institutionerna och AVS-sekretariatet) från AVS-ländernas sida?

Bättre anpassade och mer flexibla verktyg och metoder för utvecklings-samarbete

Verktygen och metoderna för samarbete används för att omsätta Cotonouavtalets principer i praktiken, dvs. principerna om fokus på resultat, partnerskap och ägarskap. Programplaneringen och genomförandet av EUF ska således vara ett gemensamt ansvar. Man har utvecklat förfaranden och system för att möjliggöra ägarskap och anpassning till de nationella regeringarnas politik, där mycket vilar på utanordnarna på nationell/ regional och AVS-intern nivå. Varje AVS-land ska utse en nationell utanordnare som ska vara en högre statstjänsteman. Denne ska företräda landet och vara gemensamt ansvarig när det gäller alla EUF-finansierade insatser. Tack vare detta har de nationella/regionala organisationerna visserligen kunnat få fullt ägarskap, men utvärderingarna visar att det inte alltid varit tillräckligt för att skapa en effektiv sektorsdialog eller få till stånd ett smidigt genomförande. Det kan därför eventuellt behövas en uppdatering här.

EUF genomförs genom program på nationell, regional och AVS-intern nivå. Den omfattar även särskilda och flexibla åtgärder för utvecklingsinsatser och humanitära insatser vid nödsituationer och oförutsedda händelser.

AVS-partnerländerna omfattas också, inom ramen för EU:s allmänna budget, av det panafrikanska program och de tematiska program som finansieras genom instrumentet för utvecklings-samarbete.⁵ Dessutom får många projekt i AVS-länderna finansiering via instrumentet som bidrar till stabilitet och fred⁶ och det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter⁷. Denna mångfald av instrument har skapat problem för EU:s utvecklingsbistånd när det gäller koncentration, samordning och komplementaritet. Den ökade användningen av gemensam programplanering för EU:s och medlemsstaternas bistånd ska göra EU:s insatser mer effektiva och öka biståndseffektiviteten.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 233/2014 av den 11 mars 2014 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete för perioden 2014–2020.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 230/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett instrument som bidrar till stabilitet och fred

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 235/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett finansieringsinstrument för demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen

38. Finns det ett mervärde i att ha ett särskilt finansieringsinstrument för AVS–EU-partnerskapet? Om så är fallet, vad är anledningen till detta och hur skulle detta instrument skilja sig från andra finansieringsinstrument för externa åtgärder som finansieras genom EU:s allmänna budget? Är detta instrument tillräckligt flexibelt, särskilt när det gäller att hantera krissituationer? Kan detta instrument även utnyttjas på annat sätt?

39. Vilket mervärde har EUF:s system med gemensam förvaltning där de nationella myndigheterna deltar i programplaneringen och förvaltningen av biståndsprogrammen om man jämför med andra av EU:s samarbetsinstrument i länder utanför AVS?

40. Leder den nuvarande utformningen av programplaneringsprocessen och genomförandet av åtgärder till att mottagarna verkligen får ett ägarskap? Vad skulle kunna förbättras? Hur kan EU och medlemsstaterna se till att den gemensamma programplaneringen gör största möjliga nytta?

Vad gäller genomförandet så har EU-samarbetet varit utformat på många olika sätt och omfattat allt från projektstöd till budgetstöd, och har nyligen alltmer kommit att präglas av blandad finansiering, de nya EU-förvaltningsfonderna och delegerat samarbete tillsammans med EU:s utvecklingsorgan och internationella organ. När det gäller det nya partnerskapet måste man undersöka vilken som är den bästa blandningen av de olika genomförandeformerna (bl.a. lån i stället för bidrag eller investeringsgarantier) och hur man kan skapa bättre förutsättningar för ekonomistyrning och ekonomisk ansvarsskyldighet.

Det offentliga utvecklingsbiståndets relativt stora andel av bruttonationalinkomsten (BNI) har minskat för många AVS-länder. Man måste därför utveckla verktygslådan för det ekonomiska samarbetet så att EU:s offentliga utvecklingsbistånd kan bidra så effektivt som möjligt till det övergripande målet för utvecklingssamarbetet. Man bör överväga att skapa synergieffekter med andra finansieringskällor och att använda andra genomförandeformer (bl.a. privata initiativ och privata investeringar) och nya instrument som t.ex. instrumentet för partnersamverkan⁸ eller Taiex-instrumentet⁹ på området kunskapsöverföring.

41. Stödjer de befintliga verktygen EU:s och AVS-ländernas gemensamma principer och intressen i tillräcklig utsträckning? Finns det luckor som bör åtgärdas? Hur effektiva och ändamålsenliga anser du att de olika genomförandeformerna är?

42. Bör det krävas en högre grad av självfinansiering från AVS-ländernas sida för olika insatser i syfte att garantera ägarskap? Gäller detta i så fall för alla länder? På vilka principer bör detta grundas?

43. Hur kan man bättre utnyttja EU:s och dess medlemsstaters expertis, särskilt när det gäller medelinkomstländerna?

⁸ Det handlar om att sammanföra expertis från den offentliga sektorn i EU-länderna och mottagarländerna i syfte att förbättra samarbetet.

⁹ Taiex är Europeiska kommissionens instrument för tekniskt bistånd och informationsutbyte i utvidgnings- och grannländer. Det ger stöd till offentliga förvaltningar när det gäller tillnärmning, tillämpning och genomförande av EU-lagstiftning och underlättar utbytet av EU:s bästa praxis.