



## EU:s relation med Afrika, Västindien och Stillehavsområdet efter Cotonou- avtalet

---

2016/17:FPM71

Utrikesdepartementet

2017-03-01

### Dokumentbeteckning

JOIN (2016) 52

Gemensamt meddelande: Ett förnyat partnerskap med länderna i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet

Tidigare faktapromemorior i ärendet:

2015/16:FPM14 Samarbete med AVS-länderna efter Cotonou-avtalet

### Sammanfattning

Cotonou-avtalet undertecknades år 2000 av EU:s medlemsstater och de så kallade AVS-länderna (f.n. 79 länder i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet). Avtalet löper ut år 2020. Avtalet har en politisk dimension, en utvecklingsdimension och en handelsdimension. Utvecklingssamarbetet, i kombination med politisk dialog, utgör idag kärnan i genomförandet. Den 22 november 2016 presenterade kommissionen och EEAS ett gemensamt meddelande om ett förnyat partnerskap med länderna i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet efter 2020. Kommissionen och EEAS förespråkar att ett nytt avtal ska ingås med AVS-länderna, och att även kommande partnerskap ska förankras i ett legalt bindande avtal. Meddelandet föreslår att ett ökat fokus ska läggas på regionala samarbeten med Afrika, Västindien och Karibien. Meddelandet bygger på Agenda 2030 och den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik och anges vara i linje med meddelandet om ett nytt europeiskt samförstånd om utveckling. Meddelandet öppnar för att inkludera länder utanför dagens AVS-grupp. Regeringen anser att Cotonouavtalets utgång ger EU möjlighet att modernisera relationen gentemot länder inom och utom AVS-gruppen. Regeringen ser att dimensionerna av politisk dialog och bistånd inom dagens avtal ger ett mervärde, men att AVS-avtalet, bland annat på grund av de skilda

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

Cotonou-avtalet undertecknades år 2000 av EU:s medlemsstater och de så kallade AVS-länderna (f.n. 79 länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet). Avtalet löper ut år 2020.

EU:s relation med AVS-länderna har en historia som går tillbaka till EEC:s grundande. När Romfördraget utarbetades ställde Frankrike som krav att deras dåvarande kolonier skulle omfattas av avtalet. En särskild biståndsfond för utveckling av denna grupp länder inrättades. Det blev den första europeiska utvecklingsfonden (EUF). Arrangemanget formaliserades senare i Yaoundéavtalet (1963, förlängt 1969). När Storbritannien gick med i EU fick ett antal tidigare brittiska kolonier samma ställning som Frankrikes. Yaoundéavtalet efterträddes av fyra på varandra följande Lomé-avtal och därefter av Cotonou-avtalet, vart och ett med sin EUF. Med Cotonou-avtalet år 2000 institutionaliserades den politiska dialogen (artikel 8). Civilsamhällets roll betonades och jämställdhet blev ett genomgående tema. Vid den första revisionen av Cotonou år 2005 gjordes en hänvisning till millenniemålen. Biståndseffektivitet och principerna för ägarskap, anpassning, harmonisering och ansvarsutkrävande blev del av avtalet. År 2004 inrättades Afrikanska Fredsfaciliteten (APF), med tillfällig finansiering ur EUF. APF är ett nyckelinstrument för genomförandet av det strategiska partnerskapet mellan EU och Afrika för fred och säkerhet. Dock har en långsiktig finansiering av APF inte inrättats. Den europeiska utvecklingsfonden EUF är idag EU:s enskilt största biståndsfond. EUF har sedan 2015 varit en viktig källa för att finansiera yttre åtgärder inom den europeiska migrationsagendan, inklusive genomförandet av handlingsplanen som antogs vid toppmötet i Valletta 2015.

### ***Avtalets innehåll och tillämpning***

Cotonou-avtalet har 100 artiklar samt ett antal bilagor och protokoll. Avtalet har en politisk dimension, en utvecklingsdimension och en handelsdimension, avsedda att utgöra en helhet. De ska samverka för att uppfylla avtalets strategiska mål som är att utrota fattigdomen, åstadkomma en uthållig utveckling, samt gradvis integrering av AVS-länderna i världsekonomin. Som viktiga komponenter för att uppnå dessa mål nämns i avtalet ekonomisk tillväxt, sysselsättning, investeringar, utveckling av näringslivet och den privata sektorn, regionalt samarbete, institutionella reformer, samt förstärkning av demokratin, miljö, klimat och hälsa. Handel

och ekonomiskt samarbete har ett eget kapitel. Utvecklingssamarbetet, i kombination med politisk dialog, utgör idag i kärnan i genomförandet av avtalet. Andra komponenter är idag inte i fokus eftersom det finns andra internationella avtal och processer för flertalet områden.

### ***Den politiska dialogen***

Den politiska dialogen grundar sig på artiklarna 8, 9 och 96 i avtalet. De kan sägas vara avtalets värderingspelare. Artikel 8 innebär att en fördjupad politisk dialog ska föras mellan parterna. Den ska kunna handla om allting som bidrar till att öka förståelsen för de principer som ligger till grund för själva avtalet. Exempel på frågor som särskilt nämns är klimat, migration, terrorism, vapenhandel, fredlig lösning av tvister, kriminalitet, droger, jämställdhet samt diskriminering pga. kön eller religion. I artikel 9 behandlas särskilt mänskliga rättigheter, de demokratiska principerna, rättsstaten och god samhällsstyrning. Nära knuten till den politiska dialogen är artikel 96 i avtalets proceduravsnitt, vilken kan utgöra grund för att införa restriktioner mot ett land som omfattas av avtalet. I praktiken har artikel 96 enbart tillämpats för att suspendera EU:s bistånd till AVS-länderna, trots att den i praktiken har en formulering som även skulle kunna tillämpas på EU:s medlemsstater.

### ***Ekonomiskt samarbete och handel***

Det centrala instrumentet på handelsområdet har från första början varit icke-ömsesidiga tullpreferenser för AVS-länderna på EU-marknaden. Med Cotonou-avtalet inleddes en ny fas i handelssamarbetet i och med avsikten att byta de ensidiga preferenserna mot ömsesidiga frihandelsavtal (Economic Partnership Agreements, EPA). Det omedelbara skälet till att förvandla preferenssystem till frihandelsavtal var att preferenser sedan länge inte ansetts förenliga med GATT:s och sedermera WTO:s regler. EPA-avtalen går dock utöver vanliga frihandelsavtal, då de fokuserar på AVS-ländernas utveckling och innehåller tydliga fördelar för AVS-länderna. Ett antal EPA-avtal har hittills förhandlats fram i syfte att täcka Cotonouavtalets handelsdimension. För närvarande tillämpas sju av dessa provisoriskt. EPA-avtalen står på egna ben i högre grad än de tidigare instrumenten på handelsområdet och hanteras i processer åtskilda från Cotonou-avtalets. EPA-avtalen refererar dock, i varierande grad, fortfarande till Cotonou-avtalet när det gäller tillämpning av mänskliga rättigheter i så måtto att handelsrestriktioner kan införas om brott mot mänskliga rättigheter konstateras (artikel 96).

### ***Bistånd och utveckling***

Cotonou-avtalets tredje kärnområde är utvecklingssamarbete, vars centrala del är den Europeiska utvecklingsfonden, EUF. EU har även flera andra biståndsinstrument, främst Instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI), och det Europeiska grannskapsinstrumentet (ENI). EUF är det enskilt största instrumentet. Enligt Cotonouavtalet ska biståndet finansieras genom EU:s långtidsbudget. Dock ligger EUF utanför Europeiska unionens budget och omfattas inte av EU:s fördrag, vilket bl.a. gör att Europaparlamentet har ett begränsat inflytande över EUF. För perioden 2014-2020 uppgår EUF, till 30,5 miljarder euro. Samtliga medlemsstater bidrar till EUF och den utgör en tredjedel av EU:s samlade bistånd (dvs. EUF och det bistånd som förmedlas genom den ordinarie EU-budgeten). I många år har det diskuterats om EUF borde budgetiseras, d.v.s. bli del av EU:s allmänna budget. Regeringen har tagit ställning för ett sådant förslag 2003 i propositionen ”Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling”.

### ***Förberedelser inför post-Cotonou***

Diskussioner om Europeiska unionens relation med Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet efter Cotonou-avtalet har inletts. Den 22 november 2016 presenterade kommissionen och EEAS ett gemensamt meddelande som togs upp vid rådet för utrikes frågor den 28 november (utveckling) 2016.

## **1.2 Förslagets innehåll**

Meddelandet är ett förslag från kommissionen och EEAS om hur AVS-avtalet kan förnyas. Kommissionen och EEAS förespråkar att även kommande partnerskap ska förankras i ett legalt bindande avtal. Meddelandet föreslår att ett ökat fokus ska läggas på regionala samarbeten med Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet. Meddelandet öppnar för att inkludera länder utanför dagens AVS-grupp. Meddelandet bygger på Agenda 2030, vilket utgör universella mål, den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, samt anges vara i linje med meddelandet om EU:s reviderade utvecklingspolicy (ofta kallat Konsensus).

Det gemensamma meddelandet anger att ett stort antal AVS-länder brottas med betydande problem i samband med konflikter, fattigdom, arbetslöshet och brist på anständigt arbete, ökande ojämlikhet, kränkningar av de mänskliga rättigheterna, korruption, klimatförändringarnas negativa effekter, belastningar på begränsade naturresurser och förstörelse av ekosystem samt ojämn integrering i den globala ekonomin. Extrem och kronisk fattigdom koncentreras till instabila stater. Strukturella och återkommande kriser är källan till allvarliga humanitära nödlägen som anstränger motståndskraften hos hela länder och samhällen. Befolkningsmängden ökar snabbare än

ekonomin i många partnerländer. Allt detta hämmar den hållbara och inkluderande tillväxt och det jobbskapande som behövs för att skapa positiva framtidsutsikter och verkliga möjligheter i livet, i synnerhet för ungdomar och de mest utsatta människorna. Denna miljö utgör även en grogrund för organiserad brottslighet, såsom människo-, narkotika- och vapenhandel samt it-brottslighet och för extremism och terrorism. Dessa mönster har negativa spridningseffekter på säkerheten och det ekonomiska väståndet för EU och dess medborgare. Den skadliga miljön bidrar också till grundorsakerna till ofrivillig migration. Migrationsfrågan ges i meddelandet större utrymme än vad som tillämpas i dagens Cotonou-avtal, och det föreslås att strategierna ska ligga i linje med redan existerande initiativ på området.

Meddelandet pekar samtidigt på att det finns många positiva trender i flertalet AVS-länder, avseende minskad fattigdom och en ökad integrering i världsekonomin. Meddelandet pekar på behovet av att bättre integrera regionala organisationer, som exempelvis Afrikanska Unionen samt regionala ekonomiska samarbetsorganisationer. Brist på jämställdhet tas inte upp som ett grundläggande problem. Meddelandet ställer upp sex prioriteringar;

1. Främja fredliga och demokratiska samhällen, god samhällsstyrning, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter för alla
2. Främja en inkluderande och hållbar tillväxt samt anständigt arbete för alla
3. Vända migration och rörlighet till möjligheter och ta itu med utmaningar tillsammans
4. Främja mänsklig utveckling och värdighet
5. Skydda miljön och bekämpa klimatförändringar
6. Arbeta tillsammans globalt på områden av gemensamt intresse

Meddelandet åtföljs av en tillbakablickande sammanställning över uppnådda resultat, dock utan att det görs en koppling till hur AVS-avtalet bidragit till dessa. Den grundläggande frågan om mervärdet med att ha ett framtida avtal ställs inte i dokumentet. Frågan om ett införlivande av EUF i den allmänna EU-budgeten berörs inte.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det gemensamma meddelandet har inga effekter på svenska regler.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Det gemensamma meddelandet har inga budgetära konsekvenser. Eventuella inbetalningar till EUF eller andra biståndsinstrument kommer att diskuteras separat vid ett senare tillfälle, men kan komma att påverkas av de beslut som fattas utifrån meddelandet.

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Meddelandet om EU:s relation med Afrika, Västindien och Stillahavsområdet efter Cotonou-avtalet bör ses i relation till EU:s övergripande utvecklings- och utrikespolitik. Regeringen anser att Cotonouavtalets utgång ger EU möjlighet att modernisera relationen gentemot länder inom och utom AVS-gruppen. Regeringen bedömer att dimensionerna av politisk dialog och bistånd inom dagens avtal ger ett mervärde, men att AVS-avtalet, bland annat på grund av de skilda förutsättningarna i den geografiska sammansättningen av länder som AVS utgör, begränsar möjligheten för EU att bedriva en sammanhållen politik. Förutsättningarna behövs stärkas för att mål om bl.a. fattigdomsminskning och kvinnors rättigheter ska genomföras post-Cotonou och regeringen vill därför se ett tydligare genomslag för EU:s reviderade utvecklingspolicy (se Faktapromemoria 2016/17:FPM51). Regeringen förhåller sig därför tveksam till meddelandet som helhet.

Regeringen anser att EU bör undvika en särbehandling av AVS-länder jämfört med andra utvecklingsländer med liknande förutsättningar. Regeringen eftersträvar därför en mer enhetlig hantering av samarbete med olika länder och regioner. Regeringen vill bevara möjligheten till regelbunden politisk dialog och, när så anses nödvändigt, till restriktiva åtgärder från EU:s sida också efter Cotonou-avtalets utgång.

Regeringen bedömer att EU:s relation till Afrika kommer att fördjupas och intensifieras i termer av både utmaningar och möjligheter, och att den framtida utvecklingen i Afrika kommer ha väsentlig påverkan på EU. EU:s struktur och utrikespolitiska instrument bör anpassas utifrån behovet av att ha en sammanhållen relation mellan Afrika och EU. Regeringen anser därför att diskussionen om post-Cotonou bör ses som en del i en bredare kontext där även förväntat kommande meddelande om framtida relation mellan EU och Afrika, partnerskapsramen samt nästkommande fleråriga budgetram behandlas.

Regeringen välkomnar ett ökat regionalt fokus i EU:s samarbete med utvecklingsländer, och ser positivt på ett närmare samarbete mellan EU och regionala aktörer som AU, de regionala ekonomiska organisationerna i Afrika, samt andra regionala aktörer, för att driva utvecklingsagendan.

Ur regeringens perspektiv är samarbete med länderna i Västindien och i Stillahavsområdet viktigt, men i behov av modernisering. Länderna i Västindien har utvecklats i skilda riktningar, och utmaningarna är idag mycket olika. Stillahavsområdet kännetecknas av svåra effekter av

klimatförändringar, vilket särskilt påverkar de allra fattigaste människorna. Regeringen anser att regionalt samarbete med länderna i dessa båda regioner är fortsatt väsentligt. Cotonou-avtalets upphörande utgör en god möjlighet att uppdatera EU:s rådande samarbete med regionerna och öka den politiska dialogen i prioriterade frågor. EU bör ha utvecklingssamarbete endast i de fall det finns en fattigdomsproblematik, och bör när relevant bidra till hantering av utmaningar inom miljö- och klimat samt naturresurser.

Regeringen vill se att fattigdoms- och rättighetsperspektiven förblir vägledande, inklusive dimensionerna av social utveckling, att områdena klimat, demokratisk samhällstyrning samt kvinnors rättigheter ska vara tydligt återspeglade, samt att OECD-DAC:s kriterier avseende ODA och biståndseffektivitet ska respekteras.

Regeringen anser att EU behöver långsiktiga instrument för att stärka migrationens utvecklingseffekter och för att minska grundorsakerna till irreguljär migration. Regeringen vill därför arbeta för ökad transparens avseende finansiering rörande migrationsfrågor.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En grupp länder vill bevara grundstrukturen i AVS-avtalet. Det faktum att EU har möjlighet att även fortsatt ha ett avtal med ett stort antal länder, f. n. 79, ses som en fördel som bör bevaras. Andra länder vill se en förändring i riktning mot mer en mer samstämmig utrikespolicy för EU. Flera medlemsstater har inte tagit tydligt ställning till vilka sakfrågor man vill inkludera i samarbetet, och inte heller till vilka strukturer eller avtalsformer man vill se. De andra nordiska länderna har en position på flera punkter i linje med Sveriges.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet utfärdade en resolution den 4 oktober 2016, dvs. innan meddelandet om ett förnyat partnerskap med länderna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet publicerades. Parlamentet betonar att det övergripande avtalet, liksom de regionala avtalen, bör vara rättsligt bindande, och att det bör vara möjligt för andra länder, t.ex. nordafrikanska länder, att ansluta sig till avtalen. Parlamentet önskar se kampen mot fattigdom och ojämlikhet, liksom främjandet av hållbar utveckling, som de övergripande målen för AVS-EU-samarbetet. Parlamentet betonar att om samarbetet ska kunna göras mer effektivt och anpassas till nya utmaningar måste en ny struktur antas som bibehåller karaktären hos de delar av AVS-EU-regelverket som är universella, såsom ett åtagande för mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig utveckling, goda styrelseformer och demokrati samt rättsstatsprincipen, samtidigt som huvuddelen av arbetet måste ske i

regionala avtal. Parlamentet drar slutsatsen att EU-AVS-samarbetet har gett otillräckliga resultat på viktiga områden som fattigdomsminskning, klimatförändringar, migration, fred och säkerhet (såsom kampen mot terrorism, extremism och internationell brottslighet). Parlamentet anser vidare att respekt för internationellt överenskomna principer för biståndseffektivitet är avgörande för att målen i 2030-agendan ska kunna uppnås, och anser att ett framtida avtal bör innehålla en hänvisning till dessa. Parlamentet insisterar på att ett nytt avtal i första hand måste vara ett politiskt projekt som tydligt lämnar givar-mottagar-mentaliteten bakom sig. Europaparlamentet menar att det faktum att Cotonouavtalet och unionens fleråriga budgetram löper ut samtidigt ger en möjlighet att fatta beslut om att införliva EUF i EU:s budget. Dock ses risk att en integrering av EUF i budgeten skulle kunna äventyra finansieringen av den fredsbevarande resursen i Afrika om inte ett särskilt instrument för finansiering av säkerhetsutgifter i samband med utvecklingssamarbete inrättas. Parlamentet stöder idén om att inrätta ett sådant instrument. Parlamentet begär att EU:s utvecklingsbistånd inte ska äventyras och att migrationsrelaterade initiativ ska finansieras med nya anslag.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Dialog med AVS-länderna genomförs av tre tidigare EU-kommissionärer på kommissionens och EEAS uppdrag. Under tiden pågår fortsatta diskussioner i AVS-rådsarbetsgruppen. Frågan förutses komma upp på dagordningen för rådet för utrikes frågor den 19 maj (utveckling). Senare under 2017 förutses att kommissionen och EEAS ska lägga ett första förslag till förhandlingsmandat, vilket därefter ska förhandlas i AVS-rådsarbetsgruppen. Ärendet är nära länkat till pågående diskussion om EU:s reviderade



utvecklingspolicy (se Faktapromemoria 2016/17:FPM51), vilket är EU:s övergripande styrdokument för bistånd, samt med kommissionens och EEAS kommande meddelande om framtida relation mellan EU och Afrika.

2016/17:FPM71

## 4.2 Fackuttryck / termer

ODA = *Official Development Assistance*, den definition som överenskommits inom OECD/DAC om vad som får räknas som bistånd. OECD/DAC:s ODA-kriterier specificerar vilka aktiviteter som kan räknas som bistånd och DAC:s listor över länder och organisationer specificerar till vilka aktörer bistånd kan ges.