

## **EU's udviklingspolitik i perspektiv**

ISBN-nummer: 978-87-87803-13-7

### **Udgivet af:**

Den Danske Europabevægelse 2009

### **Produktion/design:**

HJ Grafik

### **Tidligere udgivelser:**

#### **2009**

EU og naboerne

Euroen og de finansielle markeder i lyset af finanskrisen

Menneskehandel og prostitution i en europæisk kontekst

#### **2008**

GMO og EU's fremtidige fødevarerproduktion

EU som sikkerhedspolitisk aktør

#### **2007**

Europæisk energipolitik – den nødvendige debat

#### **2003**

Euroforbeholdet – baggrund og argumenter for deltagelse i euroen

Forsvarsforbeholdet – baggrund og argumenter for deltagelse i EU's forsvarspolitik

Forbeholdet overfor retlige og indre anliggender – baggrund og argumenter for fuld deltagelse

#### **2002**

Grundloven og EU – problemer forude?

#### **2001**

Guide om Nice-traktaten

Demokratisk Union

Visioner for Europa - forslag til en mere demokratisk og effektiv Europæisk Union

#### **2000**

Derfor euro

Fire erhvervsledere siger ja

Norge – et hemmeligt EU-medlem

Nærhedsprincippet - hvad skal EU bestemme?

Gengivelse er kun tilladt med tydelig kildeangivelse

### **Redaktion:**

Rina Valeur Rasmussen, Sekretariatschef, Den Danske Europabevægelse

### **Kontakt:**

Tlf: 33 141 141

E-mail: eubev@eubev.dk

Hjemmeside: www.eubev.dk

# EU's udviklingspolitik i perspektiv

Udgivet af Den Danske Europabevægelses  
tænk tank *Ja til Europa*

*Ja til Europa* samler forskere, politikere, erhvervsledere, kommentatorer og kulturpersoner med et grundlæggende positivt syn på EU-samarbejdet. Med løbende produktion af debatoplæg og bøger vil *Ja til Europa* arbejde for en mere konstruktiv og fremadrettet dansk Europa-debat.

Synspunkter som udtrykkes i *Ja til Europas* udgivelser, er forfatterens egne og kan ikke tilskrives *Ja til Europa* eller Den Danske Europabevægelse.

**Formand:**

Erik Boel, Landsformand, Den Danske Europabevægelse

**Rådgivende komité:**

- Lone Dybkjær, medlem af Folketinget (R)
- Uffe Ellemann-Jensen, tidligere udenrigsminister (V)
- Niels Due Jensen, Bestyrelsesformand, Grundfos
- Annegrethe Rasmussen, redaktør, Berlingske Tidende
- Tøger Seidenfaden, Chefredaktør, Politiken
- Niels Thygesen, professor, Københavns Universitet
- Asger Aamund, Direktør, Neurosearch

**Redaktion:**

Rina Valeur Rasmussen, sekretariatschef, Den Danske Europabevægelse

**Kontakt:**

Tlf: 33 141 141

E-mail: [eubev@eubev.dk](mailto:eubev@eubev.dk)

Hjemmeside: [www.eubev.dk](http://www.eubev.dk)



# Indholdsfortegnelse

## **EU og udvikling**

Erik Boel, landsformand, Europabevægelsen .....7

## **Idealer, interesser og paradigmeskift over et halvt århundrede**

Jens Ladefoged Mortensen, lektor, Institut for Statskundskab, KU .....11

## **EU's udviklingspolitik**

Jan Høst Schmidt, repræsentationschef, Europa-Kommissionen i Danmark .....19

## **En strategisk placering af EU i dansk udviklingspolitik**

Ulla Tørnæs, udviklingsminister (V) .....24

## **EU's rolle - fra udnyttelsespolitik til katalysator for global retfærdighed?**

Emilie Turunen, MEP (SF) og næstformand i Den Grønne Gruppe .....31

## **Fremtidens bistand**

Christian Friis Bach, international chef, Folkekirkens Nødhjælp .....38

## **Landbrugsstøtte og udviklingslande**

Michael Stevns, direktør, Landbrug & Fødevarer .....44

## **EU i FN**

Jakob Simonsen, direktør, FN's Udviklingsprogram i Norden .....51

## **Ingen udvikling uden sikkerhed – ingen sikkerhed uden udvikling**

Gorm Rye Olsen, institutleder, Institut for Samfund  
og Globalisering, RUC .....57

# Intro

EU beskyldes ofte for at holde udviklingslandene i fattigdom med toldmure, landbrugsstøtte og handelsbarrierer, men på den anden side er EU verdens største donor og har indgået en lang række handelsaftaler med udviklingslandene. Denne publikation sætter fokus på EU's rolle i forhold til verdens udviklingslande - som bistandsyder og som handelspartner.

*EU's udviklingspolitik i perspektiv* er tænketanken *Ja til Europas* bidrag til at belyse et politikområde præget af myter med det formål at højne niveauet i den offentlige debat. Vi har spurgt en række eksperter og politikere om, hvad der er de vigtigste udfordringer og muligheder på det udviklingspolitiske område de kommende år.

God læselyst...

# EU og udvikling

Erik Boel, landsformand,  
Europabevægelsen



"Hvis du kan overbevise mig om, at de fattige børn i Afrika gerne vil have, at EU er der, skal jeg nok stemme ja til euroen". Sådan sagde en af mine gamle venner i dagene op til euroafstemningen i september 2000. Vennen var – og er – på mange måder arketyper på en dansk, venstreorienteret EU-skeptiker, der bekymrer sig om den rige verdens udnyttelse af den fattige verden. Han havde stemt nej til enhver EU-afstemning siden 1972 og var allerede dengang et oplagt mål for EU-modstandernes brochurer, der bl.a. var prydet med Claus Deleurans tegninger af EU som en tyk kapitalist med høj blank hat, cigar og monokel, der blev båret frem af en flok udmagrede afrikanere.

Selv om denne lidt ekstreme opfattelse af EU's rolle i forhold til ulandene efterhånden kun findes i meget afgrænsede fora, er den generelle holdning til EU som udviklingsorganisation stadig præget af betydelige skepsis og/eller af manglende viden. Ved et bryllup i sommeren 2008 sad jeg til bords med en dansker, der arbejdede på EU's delegation i Bangladesh, hvortil de øvrige gæster ved bordet undrende spurgte, hvad i alverden EU dog lavede i Bangladesh. "Vi giver blandt andet en masse udviklingshjælp" lød svaret, "faktisk mere end noget andet land eller organisation". Det kom bag på gæsterne, men illustrerer desværre alt for godt den lidt traditionelle opfattelse af udviklingshjælpens strukturer og aktører. Hvorfor giver EU hjælp til Bangladesh – det kan Danmark vel lige så godt gøre selv, synes mange at tænke. Så undgår man også, at det bliver alt for stort og bureaukratisk.

Det korte svar er ja, det kan Danmark godt, og det gør vi også. Men der er faktisk temmelig mange fordele ved at lade en del af vores udviklingsmidler gå til EU, der derefter kan give dem videre. Ikke mindst for modtagerlandet selv. For det første er der mulighed for at hjælpe langt flere, når man lægger ressourcerne i en fælles kasse og siden 1992 har EU givet humanitær hjælp til mere end 100 lande uden for EU.

For det andet udføres selve hjælpearbejdet oftest af samarbejdspartnere som Røde Kors / Røde Halvmåne, Dansk Flygtningehjælp eller en anden af omkring 200 *Non Governmental Organizations* (NGO'er), som får støtte af EU. Et helt konkret eksempel er en typisk dansk landsindsamling til fordel for en ulandsorienteret NGO, hvor frivillige bruger tre timer en søndag på at gå fra dør til dør og bede folk om et lille bidrag til denne eller hin organisation. En sådan indsamling giver i Danmark typisk et sted mellem 10 og 25 mio. kr. En del af disse penge går til umiddelbar hjælp afhængig af begivenhederne, et jordskælv i Pakistan for eksempel. Men en stor del af pengene bruges på at sætte længerevarende projekter i gang, og derefter bruge disse som afsæt for at ansøge om de tungere midler i Unionen, typisk hos det humanitære program, ECHO. På den måde kommer den samlede hjælpeindsats til at ligge langt over, hvad det indsamlede beløb havde muliggjort.

Endelig er der en helt principiel fordel ved at styrke den *multilaterale* hjælp snarere end den *bilaterale*. "Bi" betyder to og bilateral hjælp henviser traditionelt til den hjælp, der går

direkte fra et land til et andet, f.eks. fra Danmark til Bolivia. Denne hjælp var – og er – ofte afhængig af nogle handelsbetingelser, eksempelvis at en bestemt del af hjælpen skal bruges til at købe danske maskiner eller varer for. "Multi" betyder mange, og når Danmark yder multilateral udviklingshjælp betyder det, at vi giver penge til organisationer som FN og EU, som derefter giver dem videre til modtagerlande eller hjælpeorganisationer. Denne ordning er mest populær blandt nødhjælpsorganisationerne, da man dermed fjerner det købmandsprincip og det almissepræg, der ifølge organisationerne følger med den bilaterale udviklingshjælp. Som det vil fremgå af det følgende, har netop det multilaterale princip alle dage været helt afgørende for EU.

### Hvorfor udviklingshjælp?

Udviklingshjælp har været en officiel prioritet i dansk udenrigspolitik helt tilbage i de første efterkrigsår. I 1950 blev Danmark bidragsyder til FN's tekniske bistandsprogram og udsendelsen af Hospitalsskibet *Jutlandia* under Korea-krigen 1950 - 1953 bliver ofte anset som startskuddet på et dansk humanitært og globalt engagement. Siden fandt udviklingspolitikken mere faste former og rammer, bl.a. med Danidas oprettelse i 1973. Læser man de officielle målsætninger for udviklingshjælpen, det gælder både hos Danida, FN og EU, fremgår det klart, at det handler om at hjælpe lande, regioner og befolkningsgrupper, der ikke kan klare sig uden. Altså en moralsk forpligtelse, som kan sammenlignes med pligten til at hjælpe en person, der er ved at drukne, når man selv står sikkert på kajen.

Derudover har vi i den rigere del af verden en stor portion egeninteresse i, at svagt udviklede lande får hjælp til at udvikle sig og sikre i det mindste et minimum af politisk stabilitet og økonomisk vækst. Hvis den politiske stabilitet vakler for meget, kan det føre til etniske eller sociale uroligheder, forfulgte befolkningsgrupper og i sidste ende borgerkrig. Det har vi set alt for mange gange, bare inden for de sidste par årtier. Alt for ofte holder konflikterne sig ikke inden for landegrænserne, men breder sig og fører nye konflikter med sig, tænk bare på Rwanda og Congo der er skoleeksempler i en sådan sammenhæng. Det fører til flygtningestrømme, som presser andre ustabile regimer, der igen fører til et øget flygtningepres på Europas grænser. Kan dette undgås, forebygger vi altså et problem, vi alligevel ender med at skulle forholde os til. Heri ligger i øvrigt også en del af forklaringen på, hvorfor EU bruger ressourcer på fredsbevarende militæroperationer i eksempelvis Congo og Den Centralafrikanske Republik, der jo umiddelbart ligger langt uden for Europa umiddelbare interessesfære.

Det var den politiske del. Den økonomiske del er om muligt endnu mere interessant. Fattigdom fører nemlig også flygtningestrømme med sig, hvilket i sig selv er en god begrundelse for at give udviklingsbistand. Men derudover er der endnu et aspekt, der i meget høj grad er i den rige verdens interesse. Hvis – eller når – et land opnår tilstrækkelig økonomisk vækst, opstår der en mere velhavende befolkning, der begynder at købe vores varer, hvormed vores eksport stiger. Kina og Indien er gode eksempler på dette, og tankegangen gjorde sig også gældende under såvel Marshall-hjælpen i 1948 som ved EU's udvidelse i 2004. I begge tilfælde oplevede donorlandene (hvh. USA i 1948 og "de gamle" EU-lande i 2004) efterfølgende stigende eksport til de lande, der i første omgang modtog hjælpen.

Hvordan sikres så denne positive og nødvendige udvikling? Det er vel efterhånden de færreste, der tror, at det blot drejer sig om at hælde nok bistandskroner ned i landenes statskasser. Derimod handler det om, at vi skal købe deres varer, og dermed er vi ovre i den anden af de to dele, der tilsammen udgør EU's udviklingspolitik: Bistand og handel. Man skal

ikke være noget matematikgeni for at regne ud, at når et afrikansk land har mulighed for at sælge kaffe til 485 mio. forbrugere i Europa i stedet for blot til fem mio. danskere er der store perspektiver i en velfungerende handelspolitik. Det kræver så bare, at landet der sælger kaffen får adgang til EU's indre marked, hvilket igen forudsætter, at parterne kan blive enige om, hvad der skal til for at få adgang.

### **Udvikling og handel**

Her når vi frem til et af de mest omdiskuterede aspekter af EU-samarbejdet. Kritikken går ofte på, at EU nok deler meget bistand ud, men at Unionen samtidig er alt for tilbageholdende med at åbne sine markeder for varer udefra. Og når EU endelig fjerner toldmurene og åbner markedet for ulandene, modtager EU's egne landmænd støtte i et omfang, der gør konkurrencen urimelig, lyder kritikken fortsat. Det kan der være noget om og det er vigtigt, at EU samordner sin handelspolitik med sin landbrugspolitik og sin udviklingspolitik, hvilket også sker i stigende grad. Det smarte ved en institution som Europa-Kommissionen er netop, at der her er samlet en række personer med ansvar for hvert af de nævnte politikområder, som af medlemsstaterne har fået mandat til at optræde samlet. Danmark og alle de andre medlemslande i EU har altså overdraget deres handelspolitik til EU, hvilket betyder, at ulandene kan nøjes med at forhandle med en person i stedet for med 27 forskellige. Denne tankegang gælder også i forhold til andre problematikker, der knytter sig til samarbejdet mellem EU og udviklingslandene såsom immigrationsproblemer, retligt samarbejde, klima og energi osv. Også på de områder kan EU koordinere politikken, så den ikke stikker i hver sin retning, og det er faktisk ret smart.

EU's toldmure over for den fattige del af verden er i øvrigt tæt på at være en saga blot. Siden 2001 har 78 lande i Afrika, Caribien og i Stillehavet haft uhindret adgang til EU's marked under parolen "Everything but arms". Den nuværende generaldirektør for Verdenshandelsorganisationen WTO, Pascal Lamy, der i øvrigt er tidligere handelskommissær for EU, har sagt det tydeligt: "EU danner med sin handelspolitik skole for de rige lande. Lande som Norge, New Zealand og Canada følger i EU's fodspor med markedsåbninger over for LDC'erne" (de mindst udviklede lande). Effekten har da også været derefter: Fra 2000 til 2006 steg samhandlen mellem EU og Afrika med 32 pct. - vel at mærke med et betydeligt handelsoverskud i Afrikas favør. I 2007 lå eksporten fra EU til Afrika på 93 mia. euro, mens eksporten fra Afrika til EU androg 126 mia. euro. Hertil kommer EU's forsøg på at integrere de fattigste lande i WTO via den såkaldte Doha-runde. Denne iver viser i sig selv EU's insisteren på at komme væk fra de gammeldags bilaterale strukturer og ind i en mere moderne multilateral struktur. Endelig er det værd at bemærke, at forslaget om, at den igangværende WTO-runde overhovedet skulle have et udviklingsperspektiv, kommer fra EU selv, da den tidligere handelskommissær Leon Brittan lancerede dette i 1998.

### **Udfordringer**

Når alt dette er sagt, er det samtidigt nødvendigt at pointere, at WTO-runden desværre ikke går særlig godt, og at der stadig er udfordringer at håndtere, når det gælder handlen mellem EU og udviklingslandene. En af dem udspringer af vores egne krav til produkter i form af mærkning, produktionsforhold, bæredygtige hensyn osv. For i takt med at vi som forbrugere i EU stiller højere krav til det enkelte produkt, så vokser anklagen mod os fra udviklingslandene, der opfatter dette som tekniske handelshindringer. Altså blot en ny undskyldning for at tilgodese vores egne producenter. Løsningen ligger igen her i samordningen mellem udvikling og handel, som den tidligere danske EU-kommissær med ansvar for udviklingshjælp, Poul Nelson har udtrykt det. Tricket er, at vi via bistanden skal hjælpe udvik-

lingslandene med at leve op til de europæiske krav, hvorefter man kan tillade varerne at flyde frit ind på vore markeder. Det er svært og sikkert også ganske ressourcekrævende, men det er ikke umuligt.

Umuligt ville det til gengæld blive, hvis EU mistede nogle af de kompetencer, det er blevet tillagt igennem de sidste 50 år. Dermed ville udviklingslandene nemlig stå overfor endnu flere handels- og udviklingspartnere, der ville stille endnu flere krav og hvor såvel bistand som handelseffekt ville blive mindre portioner her og der. Det var også, hvad jeg svarede min ven på det spørgsmål, jeg gengav i starten af denne artikel.

# Idealer, interesser og paradigmeskift over et halvt århundrede

Jens Ladefoged Mortensen, lektor,  
Institut for Statskundskab, KU



De ingredienser der former EU's udviklingspolitik og det handlerum EU agerer indenfor samt de overordnede relationer til verdens fattige lande blev undfanget i en anden, og næsten uvirkelig, tidsalder. Store dele af kloden blev i efterkrigstiden styrket i deres frihedstrang og en tro på retten til og mulighederne for selvstændighed, der satte gang i en global frigørelsesproces uden fortillfælde i historien. Den imperiale verdensorden, der med al tydelighed havde spillet fallit under de to verdenskrige, blev afløst af en ny orden, der opdelte kloden i to konkurrerende systemer. I skyggen af afkolonisering og Den Kolde Krig fik Vesteuropa lagt grundstenen til en ny "fælleseuropæisk" politik overfor de tidligere kolonier. Denne artikel ser på de handelsbetingelser, som dette forhold skulle bygge. Den form for "udviklingspolitik" skulle vise sig at blive det nye Europas stærkeste - og i gennem flere årtier, også den eneste - form for udenrigspolitik, som Fællesskabet kunne blive enige om. Europa var tvunget til at redefinere sig selv over for omverdenen. I den omstillingsproces kom relationerne til de tidligere kolonier til at indtage en prominent rolle for Europa som udenrigspolitisk magt uden militære kapaciteter.

I dag er grundlaget for en distinkt, sammenhængende politik i EU over for udviklingslandene under radikal forandring, hvor handelsrelationer spiller en stor rolle for disse landes udviklingsvilkår. Udviklingspolitikken er samtidigt underlagt den europæiske integrationsproces, på godt og ondt, hvor særinteressers magt over sektorpolitikker har stor betydning for udviklingspolitikkenes udformning. Europæisk integration kan ikke længere reduceres til en fransk-tysk vision om samarbejde, men et ægte, europæisk projekt. Der har ikke været en fremadskridende, lineær proces, men en til tider turbulent forandningsproces, der har skiftet mellem integrationsryk og tænkepauser, paradigmeskift og realpolitiske virkelighedstjek.

Det er ikke kun den interne dimension, der er i stadig forandring. Europas udviklingspolitik kan ikke isoleres fra sikkerhedspolitik eller globaliseringsprocessen og er påvirket af transnationale strømninger. Bruxelles henter inspiration og høster erfaringer fra de store udviklingsorganisationer og EU inspireres af politikker fra de økonomiske organisationer. I denne artikel er fokus på de store, historiske forandringstendenser i europæisk handelsrelateret udviklingspolitisk bistand gennem et halvt århundrede.

## De store historiske paradigmeskift i EU's udviklingspolitik

Den Kolde Krig gav Europa en mulighed for at bevare dets traditionelle stormagtstatus over for Afrika. Udviklingspolitik blomstrede i skyggen af efterkrigstidens nye sikkerhedsarkitektur. Den Kolde Krig var et beskyttende kunstigt væksthuis for det europæiske projekt, herunder også det fransk-designede handelsregime, kendt som Lomé, som på alle måder overtrådte de frihandelsnormer, der lå til grund for den amerikanske verdensorden. USA accepterede langt de fleste kontinental-europæiske normafvigelser da Europa skulle være et dstillingsvindue af velstand og et stabilt grænseland. Amerikanerne forblev ambivalente

over for europæernes imperialistiske fortid. Churchill fik det allerede at føle i 1941, hvor Roosevelt med Atlantpagten dikterede, hvordan briterne skulle erstatte deres imperiale handelspræferencesystem med et liberalt, ukonditionelt ikke-diskriminerende handelssystem, det senere GATT. Uden supermagtens velsignelse kunne ingen af de tidligere stormagter fastholde deres oversøiske territorier ret længe. Hvor afkoloniseringen havde været undervejs før 2. verdenskrig, ironisk nok inspireret af europæisk nationalisme, åbnede efterkrigstidens redefinering af Europa i verden vejen for en global og irreversibel forandring.

### Oversigt over EU-AVS aftalerne

1957	<p><b>Rom-traktaten (del IV)</b>            Artikel 131 afskaffer de imperiale handelspræferencer. De specielle markedsvilkår for tilknyttede territorier udvides til at omfatte samtlige seks medlemmer af Fællesskabet. Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) etableres.</p>
1963-1974	<p><b>Yaoundé I og II (genforhandlet 1979)</b>            Aftalen introduceres med reciprocitet (gensidighed). Der etableres permanente procedurer og beslutningsfora (Ministerrådet, Ambassadørudvalget, Den Paritetiske Parlamentariske Forsamling). 18 lande er omfattet (udover de seks medlemslande).</p>
1974	<p><b>Lomé I, II, III, IV med tilføjelser (genforhandlet 1979, 1984, 1990, 1995)</b>            Princippet om reciprocitet afskaffes. AVS-landene tilbydes nu fordelagtige markedsvilkår uden krav om gensidighed. Tidligere britiske kolonier inkluderes. AVS-landene etablerer fælles sekretariat i Bruxelles. Prisstabiliserende programmer STABEX (1979) og MINEX (1984) etableres i et forsøg på at modvirke fluktuationer på verdensmarkedet for hhv. landbrugsvarer og mineraler. 46 lande er omfattet (udover de ni medlemmer).</p>
2000	<p><b>Contonou-aftalen</b>            Lomé-konventionens grundlæggende principper om suverænitet og lighed bevares, mens princippet om ikke-gensidige handelspræferencer udfases. Formålserklæringen fastholder målsætningen om reduktion og på sigt eliminering af fattigdom, men tilføjer målsætninger om gradvis integration af udviklingslandene i verdensøkonomien og bæredygtig udvikling. Artikel ni introducerer politiske konditioner (demokratisk governance og respekt for menneskerettigheder). I alt 78 lande er omfattet (foruden de 15 medlemmer).</p>
2008	<p><b>De midlertidige Partnerskabsaftaler</b>            EPA-forhandlingerne forbliver uafsluttede. I stedet er der indgået en række midlertidige aftaler. Derudover er nye handelsemner inkluderet. I alt 18 lande har indgået midlertidige individuelle eller regionale EPA-aftaler.</p>

### I skyggen af Imperiet

Rom-traktaten del IV gav specielle handelspræferencer til tidligere kolonier. Artikel 131 fastslår, at formålet med associering er "... at fremme den økonomiske og sociale udvikling i disse lande og territorier og at oprette nære økonomiske forbindelser mellem disse og

Fællesskabet som helhed" og "... åbne mulighed for at tjene befolkningernes interesser i disse lande og territorier og øge deres velstand for herved at lede dem frem til den økonomiske, sociale og kulturelle udvikling, som de tilstræber." Herefter opregnes der forskellige virkemidler, hvor todsatsharmonisering og fri bevægelighed tilstræbes i videst muligt omfang. Rom-traktaten understreger allerede her handelspolitikens centrale betydning for EU's udviklingspolitik. Markedsliberalisering tilstræbes, men virkemidlerne bliver ikke udspecificeret nærmere. Nogle så denne fase domineret af nationale interesser, specielt De Gaulles ønske om at fastholde de tidligere kolonier til Frankrig. De fleste kolonier var endnu ikke selvstændige i 1957. Rom-traktaten muliggjorde afkoloniseringen og udviklingspolitikken blev en af de få udenrigspolitiske kompetencer, som det nye Fællesskab fik tildelt af de tidligere stormagter (Wallace 2005: 431). Med handelspolitikken som en markant undtagelse var alle de øvrige eksterne kompetencer yderst sparsomme.

Der var dog stærke elementer af idealisme bag traktatens ordlyd. Formålsparagraffen omtaler ikke associeringen som en udenrigspolitik, men som en udviklingspolitik. Artikel 131 fastslår at associeringen "... først og fremmest tjener befolkningernes interesser i disse lande og territorier og øger deres velstand for herved at lede dem frem til den økonomiske, sociale og kulturelle udvikling, som de tilstræber". Europa gav landene et utvetydigt løfte om at få del i fremtidig vækst og udvikling.

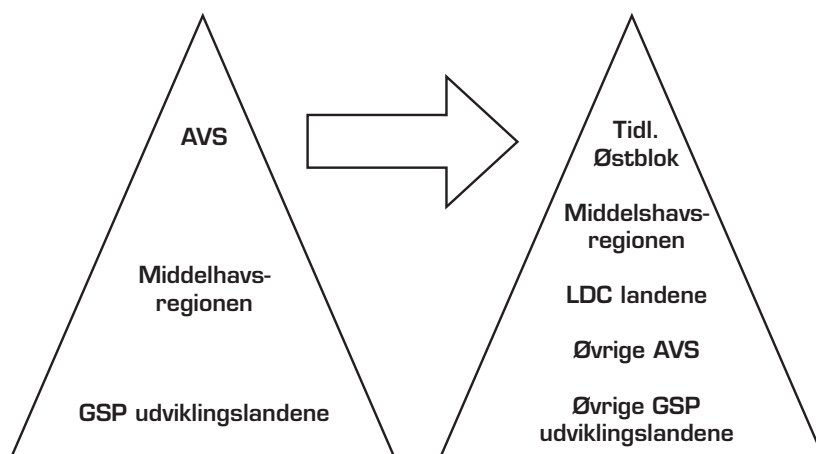
### Lomé-regimet

Substansen af associeringspolitikken blev formuleret i begyndelsen af 1960'erne. Yaoundé-aftalen etablerede det handelsregime, som kom til at styre en betragtelig del af Europas relationer med de tidligere kolonier i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS). Yaoundé-aftalen byggede på gensidighed i markedsåbning. Det princip blev afskaffet senere i Lomé-aftalen, og genintroduceret i Cotonou-aftalen. Yaoundé kom til at definere de institutionelle rammer for senere aftaler. Nogle ser skabelsen af Lomé som en konsolidering af og styrkelse af Europas distinkte tilgang til udviklingspolitik, til trods for dets kompleksitet (Bretherton & Volger 1999: 119). Selvom Lomé var et skridt tættere på en "normalisering" af handelsrelationer mellem Europa og den tredje verden (Mayall 2009: 298), som både amerikanerne og briterne ønskede, var dets omdrejningspunkt stadig en stærk handelsregulering uden om GATT-aftalen. Gradvis inkluderedes de tidligere kolonier dog også i selve GATT, sponsoreret af deres tidligere kolonimagt, og fik derfor ret til at bevare mange af de præferentielle markedsvilkår på trods af stigende amerikansk irritation. I samme periode havde USA opbygget overskudskapacitet i sin landbrugsproduktion, og var bekymret for afsætningsmulighederne. Amerikanerne var tæt på helt at opgive det ineffektive GATT-regime, der ikke syntes at bremse europæernes landbrugsprotektionisme. Præsident Nixon valgte at genoplive GATT i begyndelsen af 1970'erne, dels ved at presse på for nye forhandlinger (Tokyo-runden) og dels ved at køre en hær af handelsjurister i stilling over for europæerne. Hvor Lomé engang virkede perifert og ubetydeligt, var det nu en kilde til voksende amerikansk irritation over den europæisk neoprotektionisme.

Internt var slutningen af 1960'erne tyngt af det uafklarede forhold mellem Frankrig og Storbritannien. Først ved optagelsen af Storbritannien blev der åbnet for ny integrationsdynamik. Udvidelsen i 1973 faldt sammen med et afgørende paradigmeskifte, indgåelsen af Lomé I-aftalen. Regimet skiftede karakter uden at de institutionelle rammer forandredes. Vigtigst af alt forsvandt reciprocitets-princippet igen fra regimet. Derudover træder den regulerende tilgang tydeligt frem i de forskellige prisstabiliseringsprogrammer (STABEX, MINEX m.v.), som intervenerer i verdensmarkedet for AVS-landenes vigtigste eksportvarer, landbrug og mineraler. Lomé-regimet gør mildt sagt ikke synderligt meget for det funda-

mentale misforhold mellem Fællesskabets stigende produktions- og eksportsubsidier og AVS-landenes afhængighed af det europæiske marked. Hvor AVS-landene i teorien nyder godt af deres specielle handelsaftaler med Europa, bliver verdensmarkedet mere og mere skævvredet, og det rammer AVS-landene hårdt på deres øvrige eksportindtægter. De bliver marginaliseret i verdensøkonomien. Endvidere forsætter bytteforholdet mellem råvarer og landbrugsvarer i forhold til industrivarer med at forvrænges ("terms of trade"). Der efterreguleres af allerede overregulerede handelsrelationer, og efterhånden tydeliggøres Lomé-regimets svaghed, nemlig at Fællesskabet utilsigtet skabte strukturelle barrierer for udvikling i selv de privilegerede udviklingslande. Lomé er simpelthen ikke gearret til at takle magtfulde europæiske producentinteresser på deres hjemmebane. Regimet blev også undermineret udefra: GATT gav samtlige udviklingslande ret til fordelagtige markedsvilkår som resultat af GATT's "General System of Preferences" (GSP). Nedenstående figur illustrerer hvordan handelsprioriteterne har skiftet over tid i EU's udviklingspolitik

### "Privilegeringspyramiderne" I EU's handelsrelationer



Fra Mayall 2005: 303

### Nytænkning i 1990'erne

Internt i Europa er der stigende utilfredshed med regimets ineffektivitet og grundlæggende filosofi bag Lomé. Specielt Storbritannien og Tyskland begyndte i 1990'erne at presse på for en gennemgribende liberalisering af regimet. AVS-landene blev mere og mere marginaliserede i verdensøkonomien. Deres andel af total eksport faldt fra 3,2 pct. til 1,8 pct. i 2003. Det stod endnu værre til i samhandlen mellem AVS-landene og EU, hvor deres eksportandel faldt fra 4,1 pct. til 1,0 pct. i samme periode (Borrmann, Busse & Neuhaus 2004). Flere analytikere forkastede hele grundlaget for EU's associeringsstrategi som ubetydeligt og anakronistisk (Davenport 1992).

Eksterne forandringer hjalp kritikerne godt på vej og den spektakulære "banan-sag" manifesterede, hvordan skabelsen af WTO satte EU's udviklingspolitik under pres. Det handlede om en af de præferentielle kvoteordninger, der sikrede privilegeret markedsadgang for bananer fra AVS-landene. Tre amerikanske firmaer (Dole, Chiquita og Del Monte) der tilsammen havde 65 pct. af verdensmarkedet mod AVS-landenes tre pct., fik overtalt det

hvide hus til adoptere deres latinamerikanske bananproduktion som et nationalt anliggende, og kørte en sag imod Lomé IV's bananprotokol fra 1989, der introducerede kvoter for "dollarbananer" fra Centralamerika. Det kom der to GATT-sager og en WTO-sag ud af. GATT-sagerne blev blokeret af EU. WTO-sagen kunne ikke blokeres længere. Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico og USA bad WTO om konsultationer i februar 1996. I maj 1997 underkendte et WTO-panel EU's bananregime og denne dom blev i store træk stadfæstet af WTO-appeldomstolen i september 1997. Talrige reformforslag fra EU blev forkastet. I 2001 syntes en løsning endelig at være på plads. Sagen blussede alligevel op igen i 2006 og i 2008 blev EU nok engang dømt for manglende implementering af en oprindelige WTO-afgørelse. Signalværdien af Banansagen var medvirkende til endnu et paradigmeskifte i EU's udviklingspolitik. De nye rammebetingelser som WTO havde sat, ses tydelig i nedenstående sammenligning af de tre aftaler, hvor specielt normbasisforandringerne er tydelige, mens procedureforandringer er relativt konstante (med WTO som undtagelse).

### Forandringer i handelsregimerne mellem EU og AVS landene

	Yaoundé	Lomé	Contonou
<b>Normbasis</b>	Svag liberalisering  Reciprocitet	Svag liberalisering  Ikke-reciprocitet	Stærk liberalisering. Reciprocitet genindføres Politiske konditioner (menneskerettigheder, demokrati, good governance) LDC-landene undtages ("Everything but Arms")
<b>Instrument</b>	Udviklingsfonden	Kvoteregimer (f.eks. bananer)  Prisstabilisering (f.eks. STABEX)	Nye sektorer inkluderet (tjenesteydelser, intellektuelle ejendomsrettigheder, m.v.) Krav om genforhandling af aftalerne (EPA)
<b>Procedure</b>	Eksternt: Tredelt beslutningsfora	Internt: Delt kompetenceområde	Uændret, men aftaler skal også godkendes i WTO

### EPA i problemer

Lomé kom under internt pres i 1990'erne. Kommissionen førte an og konkluderede, at regimet var klar til forandring: "The benefits of preferential access are eroding fast and the risk – the looming risk - is that ACP economies will be stranded outside a global economy on a shrinking island of commodity trade" (Mandelson 2006). Et nyt partnerskab skulle skabes.

Det skulle hvile på flere indbyrdes forbundne søjler:

### Contonou-aftalens søjler

- En **politisk dimension**, der sigter på politisk dialog, fredsforebyggelse og konfliktløsning, respekt for menneskerettighederne, demokratiske principper og en gensidig og god forvaltningspraksis.
- **Fremme af en partcipatorisk tilgang**, hvor ikke-statslige aktører har en vigtig rolle i udformningen og implementeringen af udviklingsstrategierne.
- **Udviklingsstrategier med fokus på nedbringelse af fattigdom**, herunder en integration af økonomisk udviklingsstrategier (eksportorienteret vækst og investering i den private sektor), strukturelle reformer og handelsliberalisering), social og menneskelig udvikling (f.eks. forbedring af uddannelses- og sundhedssektor) og regionalt samarbejde (liberalisering af Syd-Syd-handel).
- **Nye rammer for det handelsmæssige samarbejde**, dvs. nye handelsaftaler (EPA), der ikke er begrænset til varehandel, men også nye handelsaktiviteter (intellektuel ejendomsret, tjenesteydelser og arbejdsstandarder, mv.).

Principskiftet var tydeligt. Som daværende handelskommissær Peter Mandelson (2006) udtrykte det: "The EU cannot make the challenges of globalisation disappear for the ACP". For at bevare de eksisterende handelspræferencer skulle AVS-landene åbne deres hjemmemarkeder for EU-producenter og serviceudbydere. Princippet om reciprocitet genetableredes, men det revolutionerende var kravet om inklusion af den nye handelsdagsorden, dvs. investerings-, konkurrence- og uldiceringsregler. På den måde fik EU ført sin proaktive handelspolitik fra WTO - de såkaldte "Singapore-emner", som var stødt på alvorlige problemer i Doha-runden i 2003 - ind ad bagdøren (Mortensen 2008). Kritikken var voldsom i udviklingsmiljøet: "The proposed EPA's imply nothing else than a fundamental restructuring of the political and economic relations between the EU and ACP countries" (Oxfam 2006). EPA var ikke et ægte partnerskab. Aftalerne ville betyde, at AVS-producenter ville blive presset af unfair konkurrence fra de mere konkurrencedygtige og ofte subsidierede EU-producenter. Der var lagt op til langt mere vidtgående liberaliseringer på serviceområdet end f.eks. WTO's GATT-aftale lagde op til. EU's løfter om vidtgående markedsåbning var tvivlsomme. "Everything but Arms" initiativet dækkede allerede 39 LDC AVS-lande. De fleste andre AVS-lande bevarede blot deres eksisterende handelspræferencer.

Kommissionen tog til genmæle. Handelsliberalisering – og dermed øget konkurrence – var en hård, men nødvendig medicin. EU kunne ikke forsætte Lomé-fiaskoen, og EU ville heller ikke få en ny undtagelse i WTO. Faktisk ville handelsliberalisering forblive gradvis og kontrolleret. Særlige følsomme sektorer ville forblive ekskluderet, der ville være lange transitionsperioder, og der ville indarbejdes forskellige safeguards-klausuler, der skulle sikre midlertidig beskyttelse af gryende industrier og fødevarer sikkerhed. Endelig respekterer EPA-udspillet ikke blot WTO-målsætningen om max. 90 pct. liberalisering af varehandlen. EU kom med en generøs fortolkning af dette krav, og tilbød 100 pct. liberalisering af EU-handlen mod 80 pct. liberalisering af AVS-handlen (Kommissionen 2009). Handelsdiplomatiets indflydelse på forhandlingsudspillet var tydelig. Aktørskiftet eksemplificerede det paradigmeskifte i udviklingsfilosofien, der havde været undervejs siden midten af 1990'erne. Konklusionen var klar;

Lomé var en fiasko, der var hårdt brug for nye ideer, og - igen med Mandelsons ord, "... don't expect me to opt for political correctness and go silent on clearer rules for investment - because I've read the economic evidence and I won't" (2006).

Det kan ikke overraske, i lyset af den krise i WTO, som Doha-forhandlingerne har eksponeret overfor resten af verden, at EPA-forhandlingerne løb ind i alvorlige problemer. Som nævnt ovenfor er der i stedet indgået en række midlertidige aftaler, der sikrer fortsat markedsadgang for AVS-landene. Verdensbanken konkluderede i 2008, at aftalerne ikke decideret har skadet AVS-landenes markedsadgang, men omvendt vil de sandsynligvis heller ikke styrke deres eksportmuligheder.

### **Fremtidige forandringsændringer**

Fremtidens udviklingspolitik afhænger af styrken og retningen af de interne forandringsprocesser på det nationale og supranationale niveau i Europa. Vil det lykkes at få stærkere institutionaliseret samordning? Vil Lissabon-traktaten og en fremtidig "EU-udenrigsminister" afhjælpe disse problemer? Endelig er det også et spørgsmål, om EU kan få engageret de nye medlemslande i udviklingspolitikken, eller om prioriteringerne er endegyldigt forandret? Den anden dimension omhandler forandringer i det globale domæne af EU's udviklingspolitik. Udviklingspolitikken udspiller sig inden for rammerne af et globalt udenrigspolitisk og – økonomisk handlerum. Økonomiske konjunkturer, internationale forhandlinger, globale handelsstrømme og sikkerhedspolitiske kriser sætter grænser for, hvad Bruxelles kan gøre og spiller sammen med den interne integration. Omvendt har et samlet EU en udslagsgivende udviklingspolitisk tyngde overfor resten af verden, og med det følger et globalt ansvar over for de fattigste lande. EU og medlemslandene er de største bistandsdonorer i verden, men landbrugsprotektionisme bærer samtidig en del af det historiske ansvar for landenes miserable integration i verdensøkonomien.

Vi lever i en tid med fundamentale magtforskydninger i verdensøkonomien. Der er kommet nye handelsmagter til. Det giver et globaliseringspres på EU og på den eksisterende økonomiske verdensorden. Spørgsmålet er, hvordan den transformeringsproces styres i fremtiden, om WTO- og Doha-runden nogensinde vil blive afsluttet eller om bilateraliseringen af handelsrelationerne fortsat vil intensiveres? Vil FN revitaliseres som led af en ny, polycentrisk, global governance arkitektur eller intensiveres globaliseringskampen om fremtidens strategiske ressourcer? Et par afsluttende spekulationer om hvad fremtiden bringer for udviklingspolitikken er her på sin plads:

- **En udviklingspolitik drevet af ny, strategisk tænkning i Europa:** Kommissionen er begyndt at reagere på de faresignaler, som europæisk industri sender om fremtidig ressourceknaphed af strategiske råvarer, f.eks. metaller. Ressourcerige udviklingslande oplever højere priser og bedre afsætningsmarkeder, og derfor forudses der knaphed for essentielle råvareinput i europæisk produktion. Kinas aggressive fremmarch i Afrika skaber bekymringer. Deres pragmatiske tilgang til samhandel nyder stigende grad af sympati i netop disse lande. I en fremtid hvor landene kæmper om strategiske råvarer, er der ikke meget plads til idealisme.
- **En fortsættelse af liberal handelsdrevet udviklingspolitik:** Den nuværende trend fortsætter og globaliseringen ændrer ikke karakter som sådan. Eksportmulighederne genetableres når den nuværende krise er overstået. Afrika viser sig at være et strategisk marked for Europa.

- **En politik indlejret i en ny verdensorden:** G20 er grundstenen til en ny verdensorden, der bygger på en fremtidig "grand bargain" eller "global kontrakt", der vægter fair udvikling, handel, investeringer og klimaregulering. Den vil i midlertidigt møde stærk modstand i dele af Europa.

De tre scenarier befinder sig forskellige steder i et kontinuum mellem håndfaste interesser og visionær tænkning. Verdensøkonomiens transformation er allerede i gang. G20 virker mere og mere handlekraftigt, og den globale finanskrisen forblev en finanskrisen. Den forplantede sig ikke til verdensomspændende protektionisme som i 1930'erne. Set i det lys synes fortsat liberaliseret udviklingspolitik at være det mest sandsynlige scenarie. Det er også sikkert at ubekendte "wildcards" vil spille ind. Vi ved bare ikke hvilke. Voldsomme klimaforandringer er et godt gæst.

### **Bibliografi**

Bigsten, Arne (2007): Development policy: coordination, conditionality and coherence

André Sapir (red.): *Fragmented power: Europe and the global economy*, Bruegel

Borrmann, Axel, Matthias Busse & Silke Neuhaus (2004): EU/ACP Economic Partnership Agreements: Impact, Options and Prerequisites

Bretherton, Charlotte. & David Vogel (1999): *The European Union as a global actor*, Routledge, 3. udgave

Davenport, M. (1992): "Africa and the unimportance of being preferred", *Journal of Common Market Studies*, 30: 2, s. 233 - 251

Europa kommissionen (2009): "Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements: An overview of the interim agreements"

Mandelson, Peter (2006): EU Commissioner Mandelson on Economic Partnership Agreements (19 October 2006: Bruxelles)

Mayall, James (2005): *The Shadow of Empire: The EU and the Former Colonial World*, International Relations and the EU, OUP, s. 292 - 316

Mortensen, Jens Ladefoged (2008): "The World Trade Organization and the European Union", *The European Union and International Organizations*, Knud Erik Jørgensen (red), Routledge, s. 156 - 199

Oxfam (2006): *Unequal Partners: How EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPA's) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries*, Oxfam Briefing Note, September 2006

# EU's udviklingspolitik

**Jan Høst Schmidt, repræsentationschef,  
Europa-Kommissionen i Danmark**



EU's udviklingspolitik hviler især på ydelse af bistand til de fattigste ulande til projekter for rent vand, veje og skoler og på at øge samhandelen mellem EU og ulandene ved at afskaffe told og kvoter på import fra ulande til EU. Herudover arbejder EU på at inkorporere udviklingsmålsætningerne i en række af EU's politikker såsom energi- og klimapolitikken, landbrugspolitikken og transportpolitikken.

EU er verdens største yder af bistandshjælp. Bistanden svarer til 0,40 pct. af BNP i 2008, hvilket dog stadig er et stykke vej fra målet om at yde 0,56 pct. af BNP i 2010 og 0,70 pct. i 2015. Det overordnede mål er at bidrage til at eliminere fattigdom i verden på en holdbar måde. FN's Millenniumudviklingsmål for 2015 er centrale for EU's udviklingspolitik. Disse mål spænder fra halvering af fattigdom i 2015, at stoppe spredningen af HIV og til at skaffe almen skolegang for alle. 120 mio. mennesker blev løftet ud af fattigdom i perioden 2000 - 2005. Med den økonomiske krise, som har ramt den tredje verden hårdt, er denne positive udvikling aftaget i fart. Andre af Millennium-målsætningerne som reduktion af børne- og barselsdødelighed og fremskaffelse af rent drikkevand er langt fra at blive opfyldt.

## **Hovedprincipper i EU's udviklingspolitik**

Hovedmål og hovedprincipper for EU's udviklingspolitik er fastlagt i en fælles erklæring, den såkaldte konsensuserklæring fra 2005 mellem Rådet, Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og medlemslandene.

Udover at fastlægge hovedmålet for udviklingspolitikken i EU, nemlig udryddelse af fattigdom i verden, peger erklæringen på fattigdommens mange årsager og konsekvenser såsom sygdom, for tidlig død, mangel på uddannelse og rent vand samt infrastruktur såsom veje og skoler. Det er disse elementer som EU's udviklingspolitik søger at tackle.

EU søger i sin udviklingspolitik at skabe partnerskab og dialog med udviklingslandene baseret på fælles værdier som respekt for menneskerettigheder, fred, demokrati, lighed mellem kønnene, lige ret for alle og social retfærdighed. Desuden hviler EU's udviklingspolitik på multilateralisme, dvs. at alle verdens nationer inklusiv udviklingslandene selv har et fælles ansvar for at skabe udvikling.

Udviklingspolitikken hviler på fem fælles principper, nemlig ejerskab hos og partnerskab med modtagerlandene, så de tager ansvar for at skabe rammerne for deres udvikling, en indgående politisk dialog mellem EU og modtagerlandet om strategi, men også om basale frihedsrettigheder, deltagelse af civilsamfundet i udviklingspolitikken, ligestilling mellem kønnene og endelig støtte til sårbare stater i form af regerings- og administrative reformer.

EU vil stræbe imod bedre koordinering og komplementaritet imellem fællesskabet og medlemslandene for at fremme målet om fattigdomsbekæmpelse. Desuden vil udviklingspolitikken blive differentieret i henhold til modtagerlandenes behov og særlige situation. Kommissionen forpligter sig på EU's vegne til at være globalt til stede og tage hensyn til EU's udviklingsmål ved anvendelse af en lang række fællesskabspolitikker ikke mindst handelspolitikken samt sikre en koordination af EU's indsats.

### **EU's bistandspolitik**

EU er med næsten 50 mia. euro verdens største bistandsyder. Bistanden svarer til knap 100 euro per EU-indbygger, hvor USA og Japan yder henholdsvis 53 euro og 69 euro per indbygger.

Samlet yder EU 0,40 pct. af dets BNP, hvilket dog stadig er langt fra FN's mål på 0,70 pct. af BNP og EU vil ikke nå sit mål om at yde 0,56 pct. af BNP i udviklingsbistand i 2010. Kun fire EU-lande, Danmark, Holland, Luxembourg og Sverige opfylder til dato FN's mål om at yde 0,70 pct. af BNP i udviklingsbistand.

En del af bistanden kommer fra EU's budget. Over perioden 2007 - 2013 er der afsat godt 50 mia. euro, som formidles via Den Europæiske Udviklingsfond, Instrumentet for Udviklingssamarbejde og Det Europæiske Instrument for Naboskab og Partnerskab. Disse midler bevilges af Rådet og Europa-Parlamentet, men administreres af Kommissionen, som har ansvaret for en effektiv brug af midlerne til opnåelse af de tidligere beskrevne mål og principper. Det drejer sig om ca. syv mia. euro om året.

Med 15 mia. euro årligt modtager de afrikanske lande størstedelen af EU's samlede årlige bistand. Hovedparten af udviklingsbistanden gives som gaver eller tilskud til modtagerlandene. Men en begrænset del af hjælpen ydes som lån til lav rente eller som investeringskapital via Den Europæiske Investeringsbank. For 2006 drejede det sig om knap seks mia. euro.

EU søger i et samarbejde mellem medlemslandene og Kommissionen at koncentrere bistanden på tre hovedområder i de enkelte modtagerlande. Hovedområderne aftales med modtagerlandene og afhænger af deres behov. Bistanden ydes på forskellige måder: Ved direkte samarbejde med regeringer, iværksættelse af enkeltprojekter ofte i samarbejde med eller via private hjælpeorganisationer, humanitær bistand, assistance til forebyggelse af kriser og støtte til civilsamfund. En stigende andel af bistanden ydes til modtagerlandets generelle offentlige budget for at støtte lokalt medejerskab.

Humanitær bistand som er uden betingelser ydes via ECHO, det humanitære bistandsdepartement i Kommissionen. Siden sin etablering i 1992 har ECHO været aktiv i mere end 100 lande og skaffet udstyr og nødhjælp til ofre for natur- såvel som krigskatastrofer. Via sit budget på ca. 0,7 mia. euro årligt finansierer ECHO lægehjælp, minerydning, transport, kommunikation og fødevarer. ECHO yder hjælp i Darfur, Chad, Vestbredden og Gaza, Libanon, Afghanistan, Congo og mange flere dele af verden med kriser. ECHO arbejder ofte i samarbejde med Røde Kors og andre hjælpeorganisationer.

### **Udvikling via handelspolitik**

EU er verdens største økonomi med et marked på 500 mio. forbrugere. EU er også verdens største handelspartner med næsten 20 pct. af den globale samhandel. EU's største samhandelspartnere er USA fulgt af Kina og Indien.

Handel mellem EU's medlemslande og skabelsen af Det Indre Marked er en grundhjørnesten i hele EU-konstruktionen. EU arbejder også aktivt på at liberalisere handelen på globalt plan mellem rige såvel som fattige lande. Handel er en central faktor for udviklingslandene for at sikre bedre forhold for deres borgere. Herigennem fremmes deres økonomiske udvikling og dermed også deres mulighed for at yde social service og etablere skoleuddannelse. Handel er således en afgørende faktor for skabelse af økonomisk vækst og udvikling. Men handel er naturligvis ikke en tilstrækkelig betingelse for at reducere fattigdom. For at reducere fattigdom kræves, at øget samhandel går hånd i hånd med:

- et sæt nationale politikker som sikrer stabile økonomiske rammer og effektive investeringer i uddannelser mv.
- et mere balanceret sæt af internationale handelsregler som tager mere hensyn til udviklingslandenes interesser, og
- udviklingssamarbejde og bistand til at gøre udviklingslandene i stand til at udnytte det internationale handelssystem, det såkaldte handelsassistancesystem.

Det er en central del af EU's udviklingspolitik at hjælpe udviklingslandene til at udvikle handelsintegrationsstrategier som en del af deres udviklingspolitik og reduktion af fattigdom. Samtidig presser EU via de internationale handelsforhandlinger i WTO på for, at der åbnes for handel med udviklingslandene på særligt gunstige vilkår.

EU har i de seneste 30 år arbejdet på at nedsætte tolden og kvoterne for det meste af importen fra udviklingslandene. Som et led i programmet "Everything but arms", lanceret i 2001, er EU i gang med at afskaffe importtold på alle varer undtagen våben fra 39 af de mindst udviklede lande.

Der er etableret særlige samhandelsforhold mellem EU og de 79 AVS-lande dvs. lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet. Dette særlige samhandelsforhold skal tilpasses globaliseringen og respektere verdenshandelsreglerne. Derfor er EU ved at indgå en række nye samarbejdsaftaler med AVS-landene, såkaldte økonomiske partnerskabsaftaler, som skulle have været på plads fra begyndelsen af 2008. Da ikke alle var klar, måtte man indgå interim-aftaler for at overholde WTO-regler og undgå afbrydelse af handelssamarbejdet, som begunstiger udviklingslandene.

De økonomiske partnerskabsaftaler har til formål at hjælpe AVS-landene til at integrere med deres regionale naboer som et trin på vejen mod global integration af disse lande. Samtidigt fortsætter EU-arbejdet med at åbne sine markeder og fjerne barrierer for AVS-landenes eksport til EU's markeder.

Det skal understreges, at de økonomiske partnerskabsaftaler lader det være op til AVS-landene at ekskludere en række følsomme varer og sektorer fra en liberalisering af handel. Således har Ghana for eksempel bevaret sine relativt nøje toldsatser på import af kyllingekød for at beskytte sin industri. Ligeledes bevarer en række af AVS-landene høje toldsatser for at bibeholde den indtægt, de hermed får til deres offentlige kasser. Det er deres valg, selv om det fra et økonomisk synspunkt ville være bedre at erstatte offentlige indtægter fra toldsatser med skatteindtægter. Som resultat af de indgåede aftaler er ca. 99 pct. af EU's import fra AVS-landene ved at være toldfri.

EU har igennem 30 år opereret med et system af ikke-gensidige generelle handelspræferencer for 178 udviklingslande. Dette system giver varer fra disse lande adgang til EU's markeder via nedsættelse af toldsatser og afskaffelse af kvoteordninger, uden at EU har en tilsvarende adgang til udviklingslandenes markeder.

I perioden 2000 – 2006, hovedsagelig fra 2003, er der sket en stigning i EU's import fra udviklingslandene. I 2006 er importen således steget med 16 pct. i forhold til 2005. Stigningen har været størst for energi, men er også markant for den største gruppe af varer, nemlig forarbejdede industriprodukter. Også for landbrugs- og tekstilvarer kan der noteres en stigning i importen til EU.

Endelig har EU sat sig som mål at yde to mia. euro i handelsbistand i 2010. Denne bistand sigter mod at hjælpe regeringer, regionale og lokale myndigheder samt individuelle firmaer. Projekter kan omfatte etablering af en handelsstrategi, assistance ved WTO-forhandlinger, reformer af toldsatssystemer, adgang til handelsfinansiering, informationer og reformer af produksikkerhedssystemer mv. EU er med 1,6 mia. euro i 2006 tæt på at opfylde sit mål.

### **Fremme af udviklingsmålene i EU's politikker**

EU har besluttet at integrere og dermed fremme Millenniumudviklingsmålene i en række EU-politikker. Det drejer sig om handel, miljø, klimaforandring, landbrug, fiskeri, beskæftigelse, sociale forhold, immigration, forskning og udvikling, transport og energi. Konkret går det ud på at sikre, at de øvrige politikker bidrager så meget som muligt til målsætningen om at reducere fattigdom, og i hvert fald ikke modarbejder den.

Kommissionen har i september 2009 fremlagt en rapport, som gennemgår de forskellige politikområder. Rapporten peger på, at der på en række politikområder er gjort fremskridt, men der er stadig klart behov for forbedringer.

EU fortsætter med at fremme deltagelse af forskere fra udviklingslandene i EU's forskningsprojekter, ligesom der er åbnet op for finansiering af projekter, som kan medvirke til at reducere sygdom og fattigdom. Imidlertid er deltagelsen af forskere fra udviklingslandene stadig lav på grund af begrænset kapacitet og infrastruktur i udviklingslandene.

For indvandringspolitikken har EU forstærket dialogen med tredjelande, herunder udviklingslande om immigration og udvikling. Stadig mangler der muligheder for legale indvandrere til at søge arbejde og til at medbringe deres pensionsrettigheder.

EU's klima- og energipolitik hjælper udviklingslandene til at bevare deres tropiske skove, ligesom der åbnes op for eksport af bioethanol fra udviklingslandene. Igen er der tale om muligheder hvor udnyttelse kræver ændringer i såvel i- som ulandes politik.

Inden for EU's landbrugspolitik har det klart bidraget til at hjælpe udviklingslandene, at landbrugsstøtten omlægges fra produktions- til indkomststøtte. Fra 2013 vil 91 pct. af betalingerne være uafhængige af produktionen. Desuden er hovedparten af eksport-subsidierne afskaffet. Mindre end to pct. af EU's samlede budget til landbrug er i 2008 anvendt til eksportstøtte. Samtidig skal det noteres, at det forventes, at for at brødføde verdens befolkning i 2050 skal landbrugsproduktionen globalt fordobles, og alene i Afrika skal den firedobles. Det stiller enorme krav til udviklingen indenfor produktivitet og kvalitet, især hvis produktionen skal være miljø- og klimavenlig.

## Konklusion

Verden står over for store udfordringer: 120 mio. mennesker er undsluppet fattigdom i perioden 2000 til 2005 svarende til et årligt fald på knap 2,5 pct., men stadig lever 1,4 mia. mennesker for mindre end 1,25 dollars per dag, og der er store regionale forskelle, hvor fremskridt i fattigdomsbekæmpelsen især skyldes en række store asiatiske stater, mens Afrika syd for Sahara stadig oplever ekstrem fattigdom. For 2009 vurderes den økonomiske krise at kaste yderligere 55 til 90 mio. ud i ekstrem fattigdom verden over. Samtidig vil klimaforandringer, sandsynlige nye prisstigninger indenfor energi- og fødevarer-sektoren samt aldringen af befolkningerne i industrilande og i lande som Kina føre til nye store udfordringer for udviklingspolitikken.

Både EU's bistands- og handelspolitik vil fortsat spille en central rolle i løsningen af disse udfordringer. EU er verdens største donor af bistandshjælp til de fattige lande selvom bistanden i pct. af BNP ligger under de mål, man har sat sig. Bistandshjælpen effektiviseres via mere fokus og via hurtigere realisering af projekter og hurtigere betalinger.

Handelspolitikken udbygges stadig for at give et bedre grundlag for en bæredygtig selvstændig økonomisk udvikling. Over 95 pct. af de fattigste udviklingslandes eksport til EU kan komme ind på EU's markeder todfrit. Givet de store og nye udfordringer vil en række andre EU-politikker såsom landbrugspolitikken, immigrationspolitikken og klima- og energipolitikken komme til at spille en stigende rolle i EU's bestræbelser på at bidrage til udviklingen i den fattige verden.

Samtidig vil en mere harmonisk udvikling i udviklingslandene, såvel de fattigste som mellemindkomstlandene, være afgørende for EU og borgernes sikkerhed og velfærd i bred forstand. EU's sikkerheds- og udenrigspolitik vil derfor i stigende grad skulle tage hensyn til udviklingspolitikken og dens hovedmål: Bekæmpelse af fattigdom i verden.



## En strategisk placering af EU i dansk udviklingspolitik

**Ulla Tørnæs,  
udviklingsminister (V)**

Udgangspunktet for dansk udviklingspolitik er internationalt samarbejde – her er EU en af vores mest centrale partnere. Omkring ti pct. af den danske udviklingsbistand kanaliseres gennem EU-systemet. Det svarede i 2008 til omkring 1,4 mia. kr.

Danmark har i mange år præsteret noget af verdens bedste udviklingsbistand, og det skal vi blive ved med. Men verden ser i dag anderledes ud, end den gjorde for ti år siden, da den nuværende strategi – Partnerskab 2000 - blev offentliggjort. Det internationale udviklingssamarbejde har ændret karakter, og donorbilledet er blevet ekstremt kompliceret. Verden er langt mere økonomisk integreret end for ti år siden, befolkningstilvæksten fortsætter, nye konflikter er opstået og den økonomiske krise og klimaændringerne rammer særligt de fattigste lande.

Tiden er inde til grundlæggende at overveje, hvordan vi bedst imødegår de store udfordringer, vi står over for. Svaret skal ikke kun findes i, hvordan vi bruger de omkring 15 mia. kr., vi giver i udviklingsbistand hvert år. Det skal findes ved at tage et grundigt kig på alle de danske instrumenter og politikker, der understøtter udvikling i de fattigste lande. Vi skal tænke politikområder og instrumenter sammen for at få det maksimale udbytte af vores anstrengelser.

I august 2009 satte regeringen derfor arbejdet i gang med at formulere en ny strategi for dansk udviklingspolitik. Den nye strategi vil skulle forholde sig til vores valg af lande, hvilke partnere vi samarbejder med, og hvordan. Den vil skulle prioritere skarpere mellem de mange hensyn, sektorer og temaer og give svaret på, hvordan dansk udviklingssamarbejde kan gøre den største forskel. Den vil også skulle se på EU's udviklingssamarbejde – et samarbejde som Danmark er en central del af. Vi skal være ambitiøse og offensive omkring, hvad EU kan, hvor EU er på vej hen, og hvordan Danmark bedst får skubbet EU i den rigtige retning, også på den udviklingspolitiske dagsorden.

Et spørgsmål, der dukker op i den forbindelse er, "hvad sker der med udviklingspolitikken, når Lissabon-traktaten træder i kraft"? Et af de nye tiltag, der ligger i Lissabon-traktaten er den fælles udenrigstjeneste. Hvad betyder det for den bilaterale udviklingspolitik, og hvordan skal vi fordele arbejdet mellem os?

Men uanset Lissabon-traktatens konsekvenser for EU's udviklingspolitik vil EU også fremover stå helt centralt i vores udviklingssamarbejde. Vi kan og skal også fremover være med til at præge EU's udviklingspolitiske dagsorden, og vi skal medvirke til at fastholde EU's fokus på fattigdom og få de andre EU-lande til at leve op til deres løfter om at øge udviklingsbistanden. EU skal tage lederskab både finansielt og samarbejdsmæssigt.

EU-medlemslandene og Europa-Kommissionen er tilsammen verdens største udviklingspo-

litiske aktør og yder mere end halvdelen af verdens udviklingsbistand. Kommissionen alene administrerer mere end ti pct. af den globale udviklingsbistand. Det er en stor fordel at være en del af et system med så store ressourcer. Det giver større politisk vægt og kan være med til at flytte dagsordner, som Danmark ville have svært ved at flytte alene. Hertil kommer, at EU er et yderst vigtigt forum for udviklingen af spilleregler på det udviklingspolitiske område. Det er et forum, hvor Danmark forsøger at præge både Europa-Kommissionen, men også de andre EU-landes udviklingspolitik og dermed får vi større indflydelse på udviklingssamarbejdet, end vores 15 mia. kr. tilsiger.

Europa-Kommissionen fører med baggrund i Europas tætte historiske og politiske bånd til udviklingslande i både Afrika, Asien og Latinamerika løbende en vigtig politisk dialog med mange udviklingslande – og det kan vi drage fordel af. Europa-Kommissionen er til stede i mere end 100 lande og har mulighed for at spille på en bred vifte af instrumenter, herunder politisk dialog, handelsinstrumenter, politiindsatser og udviklingsbistand, men også de interne EU-politikker som landbrugspolitikken, konkurrencepolitikken og skattepolitikken, der i høj grad også har konsekvenser for udviklingslandene. Benyttes de rigtigt og trækker i den samme udviklingsvenlige retning, kan det brede spektrum af instrumenter være med til at sikre en sammenhængende EU-indsats i verdens fattigste lande.

### **Danmark kan præge EU's udviklingspolitik**

Danmark er et udviklingspolitisk foregangsland, både hvad angår kvantitet og kvalitet af udviklingsbistanden. Vi er ét af kun fire EU-lande, der lever op til FN's målsætning om at yde mindst 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand. Gennem EU kan vi være med til at presse de andre lande til også at leve op til deres bistandsløfter. EU har som målsætning at ville levere 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand i 2015 og har sat det delmål, at EU-landene samlet set skal nå op på at yde 0,56 pct. af BNI i udviklingsbistand i 2010. Kun fem lande lå i 2008 over dette niveau og langt de fleste EU-lande lå et godt stykke under – særligt de nyeste medlemslande.

Det er på dansk foranledning lykkes at opnå enighed om, at der i efteråret 2009 skal gøres status for EU's bistandsniveau. En sådan statusopgørelse vil forhåbentlig være med til at holde EU-landene fast på at leve op til deres løfter om øget udviklingsbistand på vejen frem mod 2010-delmålet. Den globale økonomiske og finansielle krise lægger pres på de offentlige budgetter i de store donorlande, og det giver desværre anledning til bekymring. Det var bestemt heller ikke let at få beslutningen om en rådsdrøftelse af EU's udviklingsbistand i 2010 igennem. Her er EU's troværdighed på spil, og vi må ikke lade den økonomiske krise blive en undskyldning for ikke at leve op til de løfter, vi har givet verdens fattigste lande.

Men det handler ikke kun om flere penge, det handler også om at levere en mere effektiv bistand. Regeringen arbejder løbende på at sikre, at dansk udviklingsbistand ydes så effektivt som muligt og giver varige, bæredygtige resultater i vores programsamarbejdslande. Udviklingsbistanden skal bruge og støtte udviklingslandenes egne systemer, for kun derigennem kan vi styrke dem og give udviklingslandene det fulde ansvar for at tage hånd om deres egen udvikling. Vi skal samtidig sikre, at andre donorer ikke overbebyrder udviklingslandene med uensartede betingelser og regler, som fordyrer bistanden og gør den ineffektiv.

At sikre bistandens effektivitet er ikke en dagsorden, Danmark kan løfte alene. Det hjælper ikke, at en donor bruger og støtter udviklingslandenes systemer, hvis resten leverer udviklingsbistand gennem parallelle systemer og regler. Der må andre donorer følge trop såvel

internationalt som ude i felten. Danmark presser derfor på for en bedre arbejdsdeling blandt donorerne og for større ejerskab og vilje blandt vores lokale partnere. Også i forhold til bistandseffektivitet skal EU være på forkant, og det er en udfordring. Vi må sikre, at EU-samarbejdet på udviklingsområdet ikke kommer til at handle om laveste fællesnævner men om højeste fællesnævner.

Europa-Kommissionen har skønnet, at EU-landene vil kunne få en effektiviseringsgevinst på omkring syv mia. euro årligt, hvis de 27 lande gennemfører forpligtelserne om at yde mere effektiv bistand, som vi tilsluttede os i Accra i september 2008. Selvom der fortsat er stor uensartethed i den måde, hvorpå EU-landene yder udviklingsbistand, har alle medlemslandene forpligtet sig til at kanalisere 50 pct. af bistanden gennem partnerlandenes egne systemer og procedurer. Kan vi i EU-kredsen for alvor løfte en dagsorden om bistandseffektivisering, vil det have stor gennemslagskraft og levere synlige resultater for mange fattige mennesker.

### **EU i front i klimaforhandlingerne**

Danmark har forud for klimatopmødet i København til december 2009 arbejdet hårdt for at sætte udviklingslandene på klimadagsordenen. En central målsætning for Danmark er, at aftalen omfatter så mange lande som muligt, at den bidrager til reduktioner i de menneskeskabte udledninger af drivhusgasser, samt at den støtter tilpasning til klimaændringerne for de fattigste og svage befolkningsgrupper, der er hårdest ramt af klimaændringerne. Klimaudfordringerne er større end nogensinde, og de fattigste lande er hårdest ramt, selvom de bærer det mindste ansvar for de menneskeskabte klimaforandringer. De globale klimaændringer risikerer at ramme de mest dyrebare ressourcer i udviklingslandene og true livsgrundlaget for især de fattigste befolkningsgrupper. Det er meget vanskeligt at opgøre merudgiften til klimatilpasning, men det anslås, at behovet for klimafinansiering til tilpasning og reduktionsindsatser i udviklingslandene frem til 2030 samlet vil være ca. 150 mia. dollars årligt.

EU har hele tiden ligget i front i forhandlingerne om en ny klimaaf tale med meget ambitiøse målsætninger for reduktion af CO<sub>2</sub>-udledninger. Klimaproblematikken står øverst på dagsordenen i EU's dialog med udviklingslandene, og støtte til udvikling af vedvarende og bæredygtige energiformer indgår som en central del af EU's energisamarbejde med udviklingslandene. Europa-Kommissionen har lanceret "Global Climate Change Alliance" (GCCA), som har til formål at styrke dialogen med især de fattigste og mest sårbare udviklingslandene om at forebygge og tilpasse sig til konsekvenserne af klimaændringerne. Der er samtidig oprettet en fond, som støtter tilpasnings- og reduktionsaktiviteter.

Men det står klart, at hvis vi også skal have udviklingslandene med i en ny global klimaaf tale, skal der flere midler på bordet. Det kan vise sig at være en stor udfordring for EU, der internt endnu langt fra er enige om, hvordan klimafinansieringen skal indrettes. Det gælder blandt andet spørgsmålet om, hvordan sammenhængen mellem klimafinansiering og udviklingsbistand skal håndteres. Bekymringen er, at den udviklingsbistand, som nu er reserveret til fattigdomsbekæmpelse, omdirigeres til klimaformål, hvormed opfyldelsen af FN's 2015-mål undermineres. Om vi kalder det klima- eller udviklingsbistand er for mig underordnet. Hovedsagen er, at vi sikrer midler til emissionsreduktion og klimatilpasning, der ligger udover de 0,7 pct., vi har forpligtet os til at yde i udviklingsbistand. Den fælles EU-bistand må bidrage, men alle EU-lande må også tage deres del af ansvaret.

### **Engageret EU-indsats for fremme af vækst og forbedret markedsadgang**

Regeringens Afrikakommision fremlagde i maj 2009 en række anbefalinger og konkrete initiativer med fokus på vækst og jobskabelse i Afrika. Anbefalingerne ligger i fin forlængelse af EU's engagement i Afrika. Her har Kommissionen i årevis været blandt de mest engagerede i arbejdet med at fremme samarbejde mellem afrikanske regionale organisationer, hvilket også har involveret betydelig støtte til regional økonomisk integration. Centralt står her indsatsen for at nedbryde handelsbarrierer mellem afrikanske markeder samt udbygge regional infrastruktur. Her kan Danmark og Europa-Kommissionen arbejde sammen for at fremme forholdene for afrikanske virksomheder.

Det er regeringens klare overbevisning, at økonomisk vækst drevet af den private sektor er afgørende og nødvendig for en langsigtet og bæredygtig udvikling i de fattigste lande. En af forudsætningerne for, at den private sektor kan trives er, at de varer, udviklingslandene producerer, kan afsættes, også uden for landets grænser. Her kommer EU's handels- og landbrugspolitik ind i billedet. Som verdens største handelsblok vejer EU tungt i handelsforhandlingerne. På den langt overvejende del af handelsområdet fører Kommissionen politik for medlemslandene og det er EU, der regulerer størstedelen af landbrugsstøtten.

Der ligger en stor udfordring i at sikre fornøden sammenhæng mellem EU's landbrugspolitik, handelspolitik og udviklingspolitik, og vel at mærke på en sådan måde, at der i landbrugspolitikken og handelspolitikken tages hensyn til, hvad der er bedst for udviklingslandene for at bidrage til deres integration i verdensøkonomien. De handelsmæssige aspekter må integreres i udviklingspolitikken og omvendt. Vi skal sikre, at udviklingslandene får størst mulig markedsadgang for deres eksportprodukter - også landbrugsprodukterne. Vi skal styrke deres kapacitet, så vi sikrer, at deres stemme høres i handelsforhandlingerne. Og mindst lige så vigtigt, vi skal arbejde for, at de industrialiserede landes handelsforvridende landbrugsstøtte afskaffes hurtigst muligt.

Handel og udvikling indgår efter en aktiv dansk indsats som et prioritetsområde for EU-bistanden. Danmark arbejder for, at Kommissionen styrker denne kurs med særlig fokus på Afrika syd for Sahara og udnytter sin komparative fordel inden for handel og udvikling til i langt højere grad at sikre kvinder og mænd lige adgang til de muligheder, som udviklingsbistanden skaber på landeniveau.

En central del af EU's handelspolitik er forhandlingerne med AVS-landene (78 udviklingslande i Afrika, Vestindien og Stillehavet) om regionale økonomiske partnerskabsaftaler, såkaldte EPA'er (Economic Partnership Agreements). Aftalerne indgås med henblik på at styrke landenes udvikling gennem integration i verdensøkonomien. Der er foreløbigt indgået aftaler med i alt 36 AVS-lande om varehandel. Med aftalerne har disse lande opnået told- og kvotefri markedsadgang i EU for alle varer, også landbrugsvarer - dog med overgangsordninger for ris og sukker. 13 af disse AVS-lande har indgået komplette EPA-aftaler, der foruden varehandel omfatter investeringer og handel med tjenesteydelser. Andre lande har indtil videre valgt ikke at indgå en aftale. De af dem, der er mindst udviklede har fortsat told- og kvotefri adgang til EU's marked under den såkaldte "Alt undtagen våben"-del af EU's toldpræferencer, hvor der ikke stilles krav om gensidig toldafvikling.

### **EU er vigtig, hvis vi skal sikre et stabilt og mere udviklet Afghanistan**

Ikke kun inden for handelspolitikken har Danmark været med til at sætte Afrika øverst på EU's dagsorden. I mange afrikanske lande er politisk ustabilitet og trusler mod sikkerheden en stor udfordring for bæredygtig økonomisk og social udvikling. Danmark har derfor også på sikkerhedsområdet styrket sit engagement i Afrika inden for områder som terrorbekæmpelse, pirateri og støtte til opbygningen af afrikanske institutioner. Dette arbejde sker i tæt koordinatation med EU's indsats på området. Store dele af den Afrikanske Unions engagement i Darfur har eksempelvis været finansieret af EU, og EU har igennem sin særlige repræsentant for Sudan, danskeren Torben Brylle, spillet en central rolle i at fastholde fokus på udviklingen i Sudan.

Også i Afghanistan og i stigende grad i Pakistan er udfordringerne mange og komplekse. Danmark har arbejdet hårdt for at få både Afghanistan og Pakistan højt på EU's dagsorden, både bistandsmæssigt og politisk. Den danske indsats har båret frugt og har bl.a. resulteret i, at man er i færd med at udarbejde en fælles EU-strategi for et øget europæisk engagement i Afghanistan og Pakistan. Men der er fortsat et stort arbejde i at sikre, at Afghanistan ikke igen bliver et fristed for terrorister. Her skal EU spille en central rolle. Indsatsen skal støtte et stabilt og mere udviklet Afghanistan, der kan tage vare på egen sikkerhed, fortsætte en demokratisk udvikling og fremme respekten for menneskerettigheder. Afghanistan er ifølge UNDP's Human Development Index verdens femte fattigste land – så behovet for fattigdomsbekæmpelse er enormt. EU støtter udviklingen inden for både menneskerettigheder, sundhed, god regeringsførelse og har ydet en betydelig støtte til det nyligt afholdte valg. EU støtter endvidere programmer, der skal hjælpe de mange internt fordrevne samt minerydning.

Udfordringerne i Pakistan er selvsagt tæt knyttede til indsatsen i Afghanistan. Men den virkelige udfordring i Pakistan er at skabe et bæredygtigt demokrati, der kan medvirke til at skabe fred og udvikling ikke bare i Pakistan, men i hele Sydasien. EU skal naturligvis medvirke hertil ved at støtte demokratiske institutioner, bekæmpe fattigdom og fremme udvikling. Kommissionen støtter blandt andet uddannelse og landudvikling i de to fattigste provinser, North West Frontier Province og Baluchistan, der begge grænser op til Afghanistan. Kommissionen har desuden bidraget med over 70 mio. euro i nødhjælp til flygtningekatastrofen, der opstod efter den pakistanske hærs kampe mod Taliban i forsommeren. Danmark har selv kun et relativt lille engagement i Pakistan, men gennem EU kan vi være med til at påvirke den samlede internationale indsats i Pakistan. Uden et stabilt Pakistan vil der næppe kunne skabes varig fred i Afghanistan og resten af Sydasien.

### **EU må sikre sammenhæng og tale med én stemme**

Der er både i verden som helhed og blandt EU-borgerne store forventninger til, at EU fremover kommer til at spille en større rolle i løsningen af de globale fattigdoms- og sikkerhedsproblemer. Ikke mindst i lyset af de senere års globale kriser, som har øget fattigdommen og udfordret det internationale udviklingssamarbejde. Der er behov for at finde fælles løsninger på fælles udfordringer som den økonomiske krise, klimaændringer og konflikter. Men det kan være svært at skabe fælles fodslag i et EU med 27 medlemslande, hvor de nye medlemslandes fokus ligger på deres umiddelbare nabolande snarere end på fattigdomsbekæmpelse i de mindst udviklede lande. Jeg ser især fem hovedudfordringer for EU's fremtidige udviklingspolitiske engagement:

For det første må EU gå i front på de internationale målsætninger om øget udviklingsbistand. EU-landene har sat ambitiøse mål og delmål, men det kniber med at leve op til dem.

Den økonomiske krise og den stigende arbejdsløshed presser de offentlige budgetter, men vi må ikke glemme, at udviklingslandene er hårdest ramt af krisen, og at de ikke har mulighed for at lave økonomiske hjælpe-pakker i milliard-klassen, som vi har gjort. EU-landene har påtaget sig et ansvar for at øge udviklingsbistanden, og jeg vil fortsat arbejde for, at vi sammen lever op til det ansvar.

For det andet må EU-landene og Kommissionen i endnu højere grad koordinere og lave arbejdsdeling, så den udviklingsbistand, vi leverer, bliver så effektiv som muligt. Vi må arbejde hårdere for at harmonisere vores udviklingsindsatser og tilpasse dem til partnerlandenes egne systemer, så vi kan realisere den effektiviseringsgevinst på syv mia. euro, som Kommissionen mener der er at hente.

Øget og mere effektiv udviklingsbistand kan være med til at løse nogle af de udfordringer, de fattigste lande står over for, men udviklingsbistanden kan ikke stå alene. Sikkerhed er en forudsætning for udvikling, klimatilpasning og forebyggelse af klimaændringer er nødvendige for at sikre bæredygtig udvikling, økonomisk vækst er en forudsætning for fattigdomsbekæmpelse, og fattigdomsbekæmpelse forebygger konflikt - komplekse udfordringer kræver flerstrengede løsninger. EU må med sin store værktøjskasse af politikinstrumenter og al den kompetence, der ligger hos de 27 medlemslande, gå i front med at samtænke politikområder, der er relevante for at sikre udvikling i de fattigste lande. EU's sikkerhedspolitik, handelspolitik, landbrugs- og fiskeripolitik, miljøpolitik, migrationspolitik og udviklingspolitik skal trække i samme retning, hvis vi skal have det maksimale udbytte af de instrumenter, vi har til rådighed og sikre gennemslagskraft i EU's handlinger. Her har EU særligt en udfordring i forhold til at sikre sammenhæng mellem udviklingspolitikken og handels- og landbrugspolitikken. Vi kan ikke blive ved med at give udviklingsbistand og prædike privatsektordrevet økonomisk vækst og eksport med den ene hånd og gennem handelspolitikken og landbrugsstøtten give det europæiske landbrug en konkurrencemæssig fordel med den anden. EU skal være bedre til også her at tale med én stemme og sikre, at EU's politikker peger i samme retning og ikke underminerer hinanden.

For det fjerde har EU en særlig rolle at spille i skrøbelige stater og lande i konflikt. Målet med indsatserne i skrøbelige stater er bredere end fattigdomsbekæmpelse. Ofte er stabilitet og respekt for menneskerettighederne det vigtigste på kort sigt. Men skrøbelige stater er ikke ens. I nogle tilfælde er der positiv vilje til forandring, men kapaciteten mangler. I andre kan et ellers nogenlunde velfungerende land blive ramt af et politisk tilbageslag, som vi har set det i Kenya. Endelig er nogle skrøbelige stater underlagt repressive regimer som f.eks. Burma. Svarene på disse udfordringer må nødvendigvis være forskellige. Vi har gennem EU mulighed for at bringe et bredt spektrum af instrumenter i spil. Diplomatiske, politiske og bistandsmæssige indsatser må spille sammen, hvis vi skal påvirke udviklingen i lande, der har svært ved at tage hånd om deres egen udvikling. Nicaragua er et eksempel på et land, der er på vej i en helt forkert retning. Den politiske situation i landet har i det seneste år ændret sig markant. Det går alt for langsomt med de reformer, der skal sikre uafhængige demokratiske institutioner, civilsamfundsorganisationer og journalister trues, og der er tiltagende problemer med organiseret kriminalitet. Nicaragua er enormt fattigt og har hårdt brug for midler til at støtte landets udvikling. Men det er svært at forsvare at blive ved med at give støtte til en regering, der trækker i den forkerte retning. Her er udviklingsbistand ikke et tilstrækkeligt instrument, og en koordineret og sammenhængende EU-tilgang vil have stor betydning.

Endelig må vi i EU blive bedre til at tale med én stemme. Som global udenrigs-, udviklings- og sikkerhedspolitisk aktør har EU et stort ansvar for at sikre en fri og fair verden. Desværre får minoritetsholdninger nogle gange lov til i for høj grad at præge EU's dagsorden. Det gælder for eksempel ift. kvinders reproduktive sundhed og rettigheder, hvor få medlemslandes meget konservative holdninger forhindrer, at EU kan tale med en samlet stemme. Det forhindrer en klar EU-politik og et tæt samarbejde på et område, hvor udviklingslandene har hårdt brug for støtte. Vi må i EU-kredsen blive bedre til at sikre, at EU taler med en stærk fælles stemme udadtil.

Også i forhold til lande som Brasilien, Indien og Kina, der øger deres tilstedeværelse i de fattigste udviklingslande med rivende fart, er det vigtigt for EU at stå sammen. Særligt kineserne investerer i Afrika som aldrig før. De bygger veje, jernbaner og skoler. Og afrikanerne er glade for de kinesiske investeringer. Både fordi de kinesiske penge er vigtige midler til at skabe udvikling, men ganske givet også fordi de kinesiske penge kommer med færre krav end dem, de afrikanske lande møder fra EU-donorerne. Det er en udfordring både når det gælder den måde de arbejder på, og når det gælder de værdier, vi lægger til grund for vores udviklingspolitik. Men det nytter ikke noget at belære vore afrikanske partnere om ulemperne ved at samarbejde med kineserne. Det nytter heller ikke noget at tro, at vi kan overtale kineserne til at lave udviklingsindsatser på "vores måde". Vi må i stedet starte med at samarbejde med kineserne på de områder, hvor de vil samarbejde med os. Som samarbejdspartner har vi lettere ved at starte en dialog med kineserne og andre om bl.a. menneskerettigheder og god regeringsførelse. Men vi må starte med samarbejdet. Også her vil vi stå mest troværdigt og få størst gennemslagskraft, hvis vi taler med én fælles EU-stemme.

EU har et stort ansvar for at sikre fred, frihed og velstand i verden, og Kommissionen og de 27 medlemslande har den politiske og økonomiske vægt og de rigtige instrumenter til at påtage sig dette ansvar. Formår EU at tale med én samlet stemme og levere en sammenhængende indsats, hvor de mange instrumenter og politikker peger i samme retning, har EU et kæmpe potentiale til at gøre en stor forskel for verdens fattigste lande. Danmark vil tage sin del af ansvaret og presse på for, at andre EU-lande gør det samme.

# EU's rolle - fra udnyttelsespolitik til katalysator for global retfærdighed?

**Emilie Turunen, MEP (SF) og  
næstformand i Den Grønne Gruppe**



Aldrig før har fattigdomsudryddelse og bæredygtig udvikling været vigtigere. Den kontekst, hvori fattigdomsudryddelse foregår, er en mere og mere globaliseret og indbyrdes afhængig verden. Det skaber nye muligheder, men også nye udfordringer.

Bekæmpelse af global fattigdom er ikke blot en moralsk pligt, men vil også bidrage til at opbygge en mere stabil, fredelig, velstående og retfærdig verden, der afspejler de rige og fattige landes indbyrdes afhængighed. I en sådan verden ville vi ikke lade 1200 børn dø som følge af fattigdom hver time eller stå og se til, mens en mia. mennesker kæmper for at overleve for under en dollar om dagen, og mens HIV/AIDS, tuberkulose og malaria kræver over seks mio. menneskeliv om året.

Sådan indledes "Den Europæiske Konsensus om Udvikling" - en fælles aftale fra 2006 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen. Jeg kunne ikke være mere enig. Problemet opstår, når de gode intentioner sættes op mod realiteterne i EU's udviklingspolitik. Kontrasterne mellem pæne ord og reel handling er alarmerende og giver anledning til at spørge om EU, ud over at være verdens største bistandsyder, også er verdens største hykler?

Der er ingen tvivl om, at EU har en enorm indflydelse på udviklingslandene og dermed også på mere end en mia. mennesker, der lever i ekstrem fattigdom uden for EU's grænser. EU og de nuværende medlemsstater står tilsammen for omkring 55 pct. af verdens samlede udviklingsbistand og er samtidig den vigtigste handelspartner for mange udviklingslande. Derfor rummer EU's udviklingspolitik et stort potentiale til at skubbe udviklingslandene i den rigtige retning. Men det afhænger helt og holdent af, at vi formår at skabe en sammenhængende og konsistent politik. Desværre er det ikke tilfældet i dagens EU.

Som verdens største donor har EU et særligt ansvar for også at gøre udviklingsbistanden til verdens bedste. Men de gode intentioner drukner ofte i egoistisk favorisering af egne interesser. Skal vi for alvor give udviklingslandene et løft, kræver det, at EU-landene er vilige til at rette op på de globale økonomiske strukturer, som favoriserer vores egne handelsinteresser. Det er hykleri af værste skuffe, når EU på den ene side bryster sig af, at være den største donor og på den anden side holder udviklingslandene i benlås med protektionistiske handelspolitikker. For hvis vi deler ud med den ene hånd og tager med den anden, er udviklingslandene jo lige vidt. Man kan skrive mangt og meget om, hvordan bistandskroner bør fordeles, men allervigtigst er det at fokusere på, hvad EU bør gøre for at ændre på de mere fundamentale og strukturelle vilkår, der kan fremme reel udvikling.

## **Udviklingspolitik fyldt med selvmodsigelser**

Der er desværre flere eksempler på, at bistand ikke altid virker pga. en grundlæggende uretfærdig handelspolitik. En af de få ting som landsbykvinder i f.eks. Ghana og Cameroun

har kunnet tjene penge på, har været opdræt af kyllinger. Men EU har gentagne gange undergravet denne beskedne indtægtskilde ved at dumppe frosset kyllingekød med støtte fra EU's gigantiske landbrugsstøttekasse. Hvis man så oven i købet har givet bistandshjælp til kvinder, der vil starte et hønsehold, så er det bistandskroner lige ud af vinduet.

Når EU dumper egne produkter til langt under produktionsprisen, så ødelægges de fattige bønders afsætningsmuligheder på deres hjemmemarkeder. Ikke alene støtter EU egne landbrugsprodukter, de samme produkter får yderligere støtte, når de skal eksporteres ud på verdensmarkedet. Det er dybt umoralsk overfor de fattige bønder i udviklingslandene, som i forvejen kæmper en hård kamp for at overleve. Med de lave priser på europæiske mejeriprodukter, der - som følge af den heftige subsidiering - ligger langt under produktionsomkostningerne, kan det ikke længere betale sig for de afrikanske mælkebønder at producere og sælge frisk mælk på deres hjemmemarkeder. I stedet kan man nu i flere afrikanske lande købe pulvermælk fra europæiske mejeriselskaber, der modtager 7,5 mia. kroner i støtte om året.

International handel er ikke per definition dårlig for landene i syd; øget handel på retfærdige vilkår er nøglen til udvikling i de fattige lande. Handel er en vigtig katalysator for vækst og udvikling, øget produktion og flere arbejdspladser - forudsat at handlen foregår mellem ligeværdige handelspartnere. Sådan er situationen ikke i dag, for de regler, der styrer handlen, er skruet sammen til fordel for de rige lande. Det er ikke uden grund, at EU's dumpingstøtte, eller med et mere neutralt ord "eksportsubsidier", er så forhadet. Alligevel skulle der voldsomt pres til, for at få EU til at love at afskaffe den. Og det gør EU kun, hvis der kommer en samlet WTO-aftale ud af den igangværende Doha-forhandlingsrunde.

Man giver fortsat specifik støtte til bomuldsdyrkning i EU skønt klimaet i Vestafrika er langt gunstigere, og der her kunne skabes flere mio. hårdt tiltrængte job. Tilsvarende gælder for mange typer af frugt og grønt, hvor det også kan ende med at sydeuropæiske frugter fortsat får særbehandling. Det ville ellers være langt bedre, at unge nordafrikanske mænd fik lov til at arbejde med disse landbrugsprodukter hjemme i stedet for i desperation at smugle sig selv til Europa, hvor de udnyttes som slaver i netop frugtplantager.

Tilskuddet til EU's sukkerproduktion svarer næsten til sukkerprisen på verdensmarkedet. Hvis ikke sukkerproduktionen i EU modtog støtte, ville produktionen på kort tid blive udkonkurreret af f.eks. Sydafrikas sukkerrørproduktion. Produktionsomkostningerne for sukker produceret af sukkerrør svarer til en tredjedel af produktionsomkostningerne i EU. I stedet hober sukkerlagrene sig op i Sydafrika, fordi EU's sukkerstøtte presser prisen på verdensmarkedet ned under produktionsomkostningerne. Det får fatale konsekvenser for landbefolkningen, hvor sult og underernæring koster mio. af børn livet.

Der er i den grad behov for at få ryddet op i selvmodsigelser og kontraproduktive tiltag inden for EU's udviklingspolitik. Det nytter ikke noget at se på udviklingspolitikken som et isoleret område, der ikke hænger sammen med f.eks. landbrugspolitikken og handelspolitikken. Det ville derfor være tiltrængt at oprette en tværfaglig arbejdsgruppe, som har til opgave at overvåge og sikre, at der i praksis bliver arbejdet på at sikre en større overensstemmelse mellem udviklingspolitikken og centrale områder som landbrug, fiskeri, handel, indvandring, og konfliktforebyggelse.

### **EPA-aftalernes uretfærdigheder**

Tusindvis af virksomheder, der beskæftiger mio. af lønmodtagere i de såkaldte AVS-lande (en række lande i Afrika, Vestindien og Stillehavsområderne), er afhængige af at kunne eksportere til EU. Derfor blev det i Cotonou-aftalen bl.a. fastlagt, at landene i fremtidige handelsaftaler med EU ikke må stilles ringere end status quo - dvs. det landene havde opnået i 2000. Ved forhandlingerne om de nye partnerskabsaftaler, som skal afløse Cotonou, har Kommissionen dog ikke vist hensyn til denne aftale: Hvis AVS-landene vil bevare deres markedsadgang til EU, så skal de åbne deres egne markeder op tilsvarende, lød truslen. Derudover skal alle toldbarrierer afvikles. Det lykkedes Kommissionen at presse ca. halvdelen af AVS-landene til at underskrive aftalen, selv om det forringer landenes muligheder for at beskytte deres egen produktion og giver et stort tab på deres offentlige budgetter.

Ved indgangen til 2008 trådte EPA (de økonomiske partnerskabsaftaler) i kraft. Kommissionen har fremlagt de økonomiske partnerskabsaftaler som en historisk chance for udvikling for mange afrikanske lande. Det hævdes, at den øgede konkurrence og liberaliseringerne vil effektivisere de afrikanske industrier, integrere dem i verdensøkonomien og øge samhandlen internt på det afrikanske kontinent. I det hele taget vil partnerskabsaftalerne bidrage til økonomisk vækst og reducere fattigdommen på det plagede kontinent. Det lyder flot, og gid det også var så vel. Desværre er denne glansbillede-agtige fremstilling langt fra virkeligheden.

Afrikanske bønder og virksomheder skal i fremtiden konkurrere mod billige og stærkt subsidierede varer fra EU. Det siger sig selv, at det er en umulig opgave. Der er ingen tvivl om, at udviklingslandene på den lange bane kan få gavn af handelsliberaliseringer, men det forudsætter, at de også har den økonomiske kapacitet og infrastruktur, som er afgørende forudsætninger, hvis deres industrier skal kunne blive konkurrencedygtige.

EPA-aftalerne vil primært gavne den afrikanske elite, som har penge til forbrug og som nu kan se frem til at importere billige fladskærme og store biler, men for langt den største del af afrikanerne er aftalerne langt mere alvorlige. For selv om det på papiret hedder sig, at konkurrencevilkårene skal være de samme, så er forudsætningerne for at konkurrere vidt forskellige. EU-landene får sikret adgang til billige afrikanske råvarer, og de europæiske virksomheder får mulighed for at afsætte flere produkter i de afrikanske lande, som har indgået EPA-aftaler. I princippet burde det samme være gældende for Afrika, men i virkelighedens verden har mange af de afrikanske lande slet ikke den industri, der skal til for at udnytte adgangen til det europæiske marked. Derfor har landene snarere brug for at beskytte deres egne spirende industrier - en mulighed som de mister med EPA.

Derudover vil de manglende toldintægter betyde et stort tab på de offentlige budgetter og dermed også færre penge til uddannelse, veje og sundhed. Det er tiltag, som langt fra er fattigdomsbekæmpende. Over en mia. mennesker lider under sult og fattigdom, og yderligere to mia. mennesker lider af fejl- og underernæring. De har ikke brug for EU's nye handelsaftaler, men for aftaler der reelt sikrer udvikling.

### **Liberalisering af tjenesteydelser – unfair konkurrence**

Under hele aftaleforløbet har EU konsekvent presset på for, at EPA-aftalerne også skal dække liberaliseringer på områder som service, investering, offentlige indkøb og konkurrence. Alt sammen emner som udviklingslandene forståeligt nok har nægtet at forhandle, og som i øvrigt også blev fjernet fra WTO's dagsorden, fordi man mente, at den ville modar-

bejde AVS-landenes udvikling. At EU alligevel har presset landene, er dybt kritisabelt og det minder mest af alt om mafia-metoder. Sidste år gjorde EU det klart, at hvis ikke der blev indgået en EPA-aftale efter EU's retningslinjer, ville EU ganske enkelt hæve toldsatserne og dermed alvorligt forringe AVS-landenes adgang til det europæiske marked. For Ghana og Côte d'Ivoire var det særligt eksporten af ananas, kakao, tun, bananer, aluminium og grøntsager, som ville blive ramt af EU's told. Følgelig brød de to lande med deres forhandlingsregion (ECOWAS) og forhandlede individuelle interim/del-aftaler med EU. Landenes regionale integration har ellers været et af EU's hovedargumenter for EPA-aftalerne. Men EU's forhandlingsmetode har i flere tilfælde resulteret i regionale splittelser blandt AVS-landene. De lande, som bukkede under for EU's trusler, har indgået individuelle aftaler med EU uden om deres forhandlingsregioner. EU har altså handlet på tværs af egne idealer og er på vej til at risikere den regionale integration alene på grund af egeninteresser.

Med liberaliseringer begrænses de afrikanske staters politiske råderum for at regulere markedet til fordel for lokale virksomheder og nye initiativer. Det vil f.eks. ikke længere være muligt at sætte et loft over antallet af udenlandske investorer for at forøge den lokale kapacitet inden for bankområdet. Landene mister også friheden til at udbyde statslige projekter til lokale virksomheder for at skabe arbejdspladser og styrke den lokale industri. I stedet skal europæiske virksomheder også have lov til at byde ind på projekterne og frit vælge, om de vil benytte sig af lokale underleverandører eller ej. Dermed er EU reelt med til at underminere udviklingen i de enkelte AVS-lande.

### Ulige styrkeforhold

Konkurrence er fint, men det skal være en fair konkurrence. På den ene side drejer det sig om skrøbelige økonomier med dårlig infrastruktur, lav handelskapacitet, på tjenesteydelsesområdet og begrænset økonomiske ressourcer, og på den anden side står en af verdens største serviceøkonomier.

Der er ingen tvivl om, at det kan være vejen frem for nogle lande og regioner at åbne sine markeder for international konkurrence. Men når det gælder konkurrence mellem EU og eksempelvis landene i Østafrika, så vil en liberalisering af tjenesteydelsesområdet mildest talt være en katastrofe, fordi den lokale sektor vil blive total udkonkurreret. EU bør hjælpe AVS-landene til at opbygge en bæredygtig produktion. Det er grotesk, at vi kun giver nogle håndrører til dem, når vi rigeligt kompenserer vores egne. Det har ikke meget med den ellers højt besunne frihandel at gøre.

EU bør imødekomme AVS-landenes udviklingsbehov, hvilket i praksis betyder, at EU skal beskytte små landbrug, lokale markeder, spæde industrier og i det hele taget give landene det nødvendige politiske råderum, så de har mulighed for at forfølge egne udviklingsstrategier. Det er helt urimeligt at stille de samme krav til AVS-landene om at åbne deres markeder, som stilles til EU-landene, der står med helt favorable vilkår i en konkurrencesituation. Der er derfor i den grad brug for at kigge på aftalerne endnu en gang og få skabt en bedre overensstemmelse mellem de forskellige EU-politikker, som sætter rammerne for AVS-landenes udviklingspotentiale. Samtidig med, at der skal etableres en retfærdig konkurrence, hvor der gradvist bliver åbnet for markederne, er der også brug for at ledsage handelspolitikken med omfattende bistandsprogrammer, der bl.a. omhandler infrastruktur, uddannelse, sundhed og ligestilling.

## **Klimapolitik som udviklingspolitik**

Et andet tema, det er centralt at berøre i forbindelse med EU's udviklingspolitik, er klimaspørgsmålet. Klimaforandringerne er en alvorlig trussel mod fattigdomsbekæmpelse, mod menneskerettigheder, fred og sikkerhed, mod målet om at give alle mennesker adgang til vand og mad samt mod opnåelsen af FN's årtusind-udviklingsmål i mange udviklingslande. Tager EU ikke klimadimensionen alvorligt, er det skønne spildte kræfter, idet andre udviklingspolitiske initiativer vil drukne.

FN's klimapanel IPCC konkluderede i 2007 i sin fjerde hovedrapport om klimaforandringer, at Afrika er et af de kontinenter, der er mest sårbare overfor klimaændringerne, og tilsvarende er lande i Asien og Latinamerika samt en række østater ekstremt udsatte, når temperaturen stiger. Omkring en sjettedel af verdens befolkning er eksempelvis afhængig af vand fra gletsjere, og de vil som følge af klimaforandringer opleve flere oversvømmelser og laviner med efterfølgende vandmangel. Samtidig vil mange kystsamfund opleve flere oversvømmelser og storme som følge af vandstandsstigninger. Hvis den globale temperatur stiger med blot to grader, vil 20 - 30 pct. af alle planter og dyr være i alvorlig fare for at uddø. Det er en direkte trussel mod livsbetingelserne for 450 mio. af verdens allerfattigste, hvis overlevelse afhænger af en bæredygtig udnyttelse af disse naturlige ressourcer. Landbruget i de fattige udviklingslande er allerede nu direkte berørt af klimaforandringerne, hvilket har dramatiske konsekvenser for fødevarer sikkerheden, både regionalt og globalt.

Verdensbanken har anslået, at ulandene skal bruge ti - 40 mia. dollar årligt for at imødegå konsekvenserne af klimaforandringerne. Det tal er sandsynligvis lavt sat, nyere undersøgelser viser, at udgifterne til at tilpasse sig klimaforandringerne i ulandene allerede ligger et sted mellem 50 og 80 milliarder dollar årligt. De tal står i skærende kontrast til, hvad vi i dag sætter af til finansiering af klimaforandringernes konsekvenser. I 2007 brugte verden f.eks. mindre end 0,5 procent af det krævede beløb på at bekæmpe klimaforandringer i ulandene.

Vi har i de industrialiserede lande et historisk betinget ansvar for klimaforandringerne. Det er udviklingslandene, der har bidraget absolut mindst til klimaforandringerne, men vil lide mest under konsekvenserne af dem, og det efterlader selvsagt den rigeste del af verden med et særligt ansvar.

At tale udviklingspolitik uden at tale klimapolitik er med andre ord uansvarligt, og jo bedre vi i de kommende år bliver til at integrere de to dimensioner, jo mere succesfuld bliver vores hjælp til de fattigste lande og dermed også den mere traditionelle udviklingshjælp. Her kan og skal EU i kraft af sin status som verdens største donor af udviklingshjælp være førende.

## **Klimaflytninge**

Klimaforandringer har yderligere den konsekvens, at det skaber flygtningestrømme. For nylig anslåede en rapport, udarbejdet af Norsk Flygtningehjælp i samarbejde med FN's kontor for humanitære anliggender (OCHA), at naturkatastrofer alene i 2008 sendte 36 mio. mennesker på flugt. Ud af disse 36 mio. er de 20 mio. blevet fordrevet af det, som rapporten kalder klimarelaterede naturkatastrofer, eksempelvis pludselige katastrofer som storme og oversvømmelser. Rapporten medregner imidlertid ikke de mennesker, der er flygtet på grund af mere langsomt fremkommende klimaforandringer som eksempelvis vandstigninger og tørke, så tallet kan meget vel være højere end de 20 mio.

Norsk Flygtningehjælp og OCHA understreger, at det er vanskeligt præcist at anslå, hvor mange mennesker, der flygter på grund af klimaforandringerne, og at det tilsvarende er svært at opstille scenarier for, hvordan det vil påvirke flygtningestrømmene i fremtiden. Men det er et faktum, at i takt med at klimaet forandrer sig, vil der blive skabt stadig større flygtningestrømme. Det er blot endnu et argument for at sammentænke vores udviklingspolitik med bekæmpelsen af klimaforandringerne.

### **EU's globale klimaalliance**

Selv om det er ved at gå op for os, at der er en klar forbindelse mellem klimaforandringerne og udvikling, så tænker man imidlertid sjældent klima sammen med udviklingspolitikken. Der er dog spæde tegn på, at et skift måske er på vej, i hvert fald på EU-niveau. Det er den såkaldte "globale klimaalliance" et eksempel på. Den globale klimaalliance er et initiativ taget af Europa-Kommissionen og har som hovedformål, dels at fremme den politiske dialog om klimaforandringerne mellem EU og udviklingslandene, dels at lette integrationen af klimaforandringsproblemerne i planerne til bekæmpelse af fattigdom på lokalt og nationalt plan. Klimaalliancen har fem prioriterede områder, hvoraf særligt to er værd at fremhæve; 1) klimatilpasningsforanstaltninger og 2) integreringen af klimaændringer i strategier og for programmer for bekæmpelse af fattigdom.

Hvad angår klimatilpasningsforanstaltningerne, så handler det om, at de udsatte lande, der ikke tilhører gruppen af mindst udviklede lande, skal have hjælp til at udarbejde nationale klimatilpasningsplaner. Tilsvarende skal de mindst udviklede lande og små udviklingsøstater, som allerede har uarbejdet disse planer, have hjælp til at gennemføre dem. Desuden skal EU finansiere klimatilpasningspilotprojekter og støtte forskningen i, hvilke konsekvenser klimaændringerne får for udviklingslandene.

Integrationen af klimaændringerne i strategier og programmer for bekæmpelse af fattigdom indebærer blandt andet, at de mindst udviklede landes og små udviklingsøstaters institutionelle kapacitet bliver styrket, således at de kan tage højde for klimaændringer i deres politik.

### **For lidt og forkert**

Initiativer som EU's klimaalliance er sund fornuft og den rette vej at gå. Problemet er blot, at Kommissionen indtil videre kun har sat 60 mio. euro af til den globale klimaalliance for perioden 2008 - 2010. Det er selvsagt alt for lidt og ganske utilstrækkeligt, hvis man effektivt skal gøre noget ved klimaforandringerne i udviklingslandene. Det understreger med al tydelighed, at der for øjeblikket er et kæmpemæssigt hul hvad angår finansieringen af tilpasningen i udviklingslandene. Det er blandt andet dette store spørgsmål om finansiering og om byrdefordeling mellem de rige og de fattige lande, der kommer til at være afgørende for at opnå en god global aftale ved COP-15 i København.

Den nuværende praksis blandt verdens rige lande, herunder EU - og i øvrigt også den danske regering - er at bruge den eksisterende udviklingsbistand til at finansiere fattige landes klimatilpasning. Det er fuldstændig uacceptabelt. Udviklingshjælp til klimaområdet bør gives uafhængigt af den eksisterende fattigdomsbekæmpende udviklingsbistand. For hvis ikke denne adskillelse bliver sikret, vil det reelt betyde en reduktion i den fattigdomsbekæmpende udviklingsbistand. Vi skal i stedet hæve miljøstøtten til fattige lande til 0,5 pct. af BNI til miljø- og sikkerhedsindsatser – udover de en pct. til "ren" udviklingsbistand, som bør være vores mål, også på EU-niveau. Derudover er det vigtigt at sikre, at udvik-

lingslandene får maksimal gavn af hjælpen. Vi skal være meget opmærksomme på, at der ikke stilles for mange krav om, at bistanden skal bruges til at støtte vores egne landes industri og handel.

EU's statslige udviklingsbistand har stadig ikke nået målet om, at 0,56 pct. af EU's BNI inden 2010 skal øremærkes udviklingsbistand. Derfor arbejder SF i Europa-Parlamentet på, at der oprettes en international kontrolinstitution i OECD-regi, hvortil medlemslandene skal rapportere deres konkrete løfter om stigninger i bistanden. Denne kontrolinstitution skal samtidig have beføjelser til at følge landenes fremskridt og afkræve en konkret tidsplan for, hvordan de enkelte lande vil indfri deres løfter.

### **En bedre fremtid?**

Udviklingslandenes fremtid afhænger af en progressiv indsats fra EU-landenes side. Verden trænger til et løft, og EU kan og skal gøre en forskel i de globale udfordringer, som min generation og de kommende generationer skal håndtere.

Opbygning af udviklingslandenes økonomier, så de på længere sigt kan konkurrere med EU og resten af verdenssamfundet, kræver, at vi også kigger indad og hurtigst muligt afskaffer EU's handelsforvridende landbrugsstøtte, urimelige toldbarrierer og inkonsistente politikker.



## Fremtidens bistand

**Christian Friis Bach, international chef,  
Folkekirkens Nødhjælp**

I en debat om fremtidens bistand, må udgangspunktet være fortidens og nutidens bistand. Her er der sået tvivl om bistandens effekter. Virker det og hjælper det?

Det er en tvivl, der ofte næres, når der fremlægges studier af udviklingsbistanden udført i økonomiske modeller. Studier der forsøger at sætte fattigdommen på formel. Studier, der ikke kan finde enkle sammenhænge mellem udviklingsbistand og økonomisk vækst. Nogle forskere finder positive sammenhænge, nogle negative og andre finder ingenting. Det er der mange grunde til.

Vigtigst er det måske, at modellerne – og økonomerne – forventer hurtige resultater. De fleste modeller opererer med en "forsinkelse" på et til fem år. Analysen viser, med andre ord, om bistand i år nul giver vækst og demokrati et, fem eller måske ti år efter. I lande hvor man må starte med at få folk i skole, få bekæmpet voldsomme sygdomspestidier eller lære landmændene at holde husdyr, er det temmelig optimistisk. Først i dag – efter årtiers indsats i Afrika – begynder vi for alvor at se positive resultater. Nye resultater, der ser på de mere langsigtede effekter af udviklingsbistand, finder markante og positive effekter af god udviklingsbistand (Minoiu, C. and Reddy, S.G.).

Dertil kommer, at det ofte er meget simple statistiske modeller, der benyttes til at vise bistandens manglende effekt. Der er mange forhold modellerne ikke inddrager – krige, katastrofer, konjunkturer og konditionaliteter. Det er svært at fange virkeligheden i en matematisk ligning.

### **Bistand til krige og korruption**

Under Den Kolde Krig blev udviklingsbistanden ofte givet til korrupte og uduelige diktatorer, for at holde dem på den ene eller anden side i det ideologiske opgør. I 1980'erne gik Frankrig tre gange ind og hjalp en af verdens værste diktatorer Mobuto Sese Seko i Zaire (Congo) med både penge og militær, da befolkningen desperat prøvede at smide ham ud. Amerikanerne har støttet militærdiktaturer i både Afrika og i Latinamerika for at dæmme op for kommunismen og Sovjetunionen støttede de mest grufulde regimer i kampen for et kommunistisk overherredømme. Det har været bistand, men det har bestemt ikke været god bistand. Den negative demokratiske arv prøver verdens fattige lande stadig at kæmpe sig fri af.

Udviklingsbistanden er også blevet brugt til ideologiske eksperimenter i udviklingslandene, hvilket har været yderst skadelige – ikke mindst protektionistisk importsubstitution og afrikansk socialisme. Ikke underligt at forskere, som måler på de sidste 50 år, ikke finder klare sammenhænge.

Efter Den Kolde Krigs ophør har det heldigvis ændret sig, men vækst og demokrati er en langsommelig proces. I målingerne omkring udviklingsbistand ser man som sagt typisk på

perioder på et til fem år. Her er det ikke overraskende, at det er svært at vise, at udviklingsbistanden skaber vækst og demokrati.

En anden forklaring er, at bistand og vækst ofte svinger i utakt. Det er faktisk en del af formålet med bistanden. Hvis et land kastes ud i en naturkatastrofe vil væksten falde drastisk, mens bistanden stiger for at hjælpe mennesker i nød. Selv om modellerne forsøger at korrigere for den slags, vil det ofte se ud som om, at mere bistand giver mindre vækst. Er det en langvarig krig – og dem har der været alt for mange af i Afrika – vil det være vanskeligt at give bistand, så her kan bistanden falde. I den slags situationer kan bistanden og væksten med andre ord svinge enten i takt eller i utakt. Det afhænger meget af det enkelte land, af krigen og af katastrofen.

### **Bistand til erhvervsliv**

Endelig har bistanden været målrettet mod mange andre ting end økonomisk vækst. For de nordiske lande har det afgørende været at bekæmpe fattigdommen. Men selv her har hensynet til hjemlandets erhvervsliv været centralt. Det har ført til groteske problemer som i el-sektoren i Tanzania, hvor der skulle bruges forskellige stikkontakter i forskellige områder. Det har ført til "hvide elefanter" i form af ubrugelige cementfabrikker, mejerier, slagterier og skibe bygget på danske skibsværfter, som hurtigt løb på grund. Og det har, ifølge OECD, betydet, at bistandsprojekterne blev 15 - 20 pct. dyrere, end de ville være blevet uden bindingerne til dansk erhvervsliv. Den slags gammeldags bindinger til erhvervslivet er heldigvis på vej ud.

Mange lande, og ikke mindst de store donor-lande, har set på snævre nationale interesser som politisk indflydelse. Andre hensyn har været demokrati, menneskerettigheder og øget ligestilling for kvinder. De mange hensyn kan give mere vækst, men kan også give mindre vækst. Det er ikke nemt at forudsige – i hvert fald på kort sigt. Ser man på den samlede bistand og den samlede vækst er der meget "støj". Analyser der har forsøgt, at dele bistanden op og for eksempel kun se på bistand målrettet mod vækst og udvikling, har vist positive resultater.

Der er ikke nogen tvivl om at udviklingsbistanden i mange tilfælde har været med til at skabe korruption. Lokale magthavere har ikke følt ansvar overfor pengene, der kom udefra, og når utallige donorer støtter tusinder af projekter skal det ind imellem gå galt. Dertil kommer, at pengene ofte har været bundet til erhvervslivet i de rige lande, hvilket bestemt ikke har været godt for det lokale ejerskab eller konkurrencen. Virksomhederne i de rige lande har endda indtil for nylig helt lovligt kunne trække korruptionen fra i skat! Omvendt stilles der ofte krav i udviklingsbistanden om fravær af korruption og mere og mere bistand går til at bekæmpe korruption. Det trækker i den anden retning. Ikke underligt, at det er vanskeligt at påvise en enkel sammenhæng.

### **Bistand i forandring**

Lægger vi alle de forskellige situationer og hensyn sammen, er det derfor ikke overraskende, at billedet bliver mudret. Der er ingen klare sammenhænge. Men bistanden i dag, er på en række centrale punkter meget anderledes end bistanden for ti, 20 eller 50 år siden. Og analyser, der forsøger at se på de mere langsigtede effekter og som samtidig deler udviklingsbistanden op i bistand målrettet mod vækst og bistand, og andre typer af bistand, har vist positive resultater. Bistanden fra de skandinaviske lande, der ofte anses som hørende til den mest effektive og udviklingsorienterede bistand har endda, i en af de nyeste analy-

ser (Minoiu, C. and Reddy, S.G.), vist markante positive effekter på den økonomiske vækst. Opmundrende er det også at konstatere, at der faktisk sker fremskridt - også i Afrika, der ofte bliver udråbt som beviset på, at bistanden ikke virker. Imponerende fremskridt endda. Væksten i en række afrikanske lande er høj og stabil – op mod ti afrikanske lande bliver i dag klassificeret som "emerging markets", som Sydkorea, Taiwan og Singapore blev det for et par årtier tilbage. Dertil kommer, at demokratiet breder sig. Der er langt stærkere fokus på bekæmpelse af korruption end nogensinde før. Civilsamfundet er stærkere end nogensinde. Der er opnået store landvindinger, når det gælder sundhed og uddannelse. Langsomt men sikkert ser det ud til at virke. Også på økonomisk vækst og fremskridt. Det kan være svært at proppe bistand og vækst ned i en matematisk formel eller i simple statistiske modeller. Men resultaterne begynder langsomt, men sikkert at tale for sig selv.

### **Ejerskab og engagement**

Resultatet betyder derfor ikke, at bistanden ikke virker. Vi ved, at rigtig mange projekter og programmer virker, og at mange fattige mennesker har fået hjælp. Bistanden er nok et af de områder, der evalueres mest intensivt. Men det er vigtigt at resultaterne bruges til at starte en debat om, hvordan vi fremover skal give bistand.

Det afgørende er, at bryde med den tidligere fokusering på projekter og i stedet satse mere på lokalt ejerskab og engagement. Alle rige lande har rendt rundt og lavet deres egne projekter, skoler, sundhedsklinikker og brønde og sat små messingskilte på, så alle vidste, hvem der var den glade giver. Det har undermineret den lokale forvaltning og administration, der har brugt tiden på at tjene donorerne i stedet for at tjene deres egen befolkning. Danmark sendte i 1999 ikke færre end 37 missioner til Uganda, der i sig selv pålagde de lokale myndigheder en arbejdsbyrde svarende til i alt fem til seks mandår. Det har været en sygdom: Projektitis. Det gøres bedre og mere samlet, og det bliver det også i dag, hvor der gøres store anstrengelser for at koordinere og harmonisere bistanden. Her har processen omkring Paris-erklæringen været helt afgørende.

### **Koordinering og samarbejde**

Det ene markante budskab fra Paris-processen er, at der er behov for øget harmonisering – øget koordinering – mellem de mange forskellige donorlande. Her taler meget for at give EU en styrket rolle i fremtidens udviklingssamarbejde. Det kan give en række konkrete fordele.

For det første kan det øge effektiviteten. I stort set alle fattige lande er en stribe europæiske lande tilstede med hvert deres bistandsprogram – ud over EU-kommissionen. Det giver de lokale regeringer og myndigheder en massiv opgave med hundredvis af – mere eller mindre ukoordinerede – møder, monitoreringsbesøg, rapporter og regnskaber. Her kan en fælles indsats gennem EU være et vigtigt bidrag til løsningen.

For det andet kan det øge koordineringen og indflydelsen. I dag strides de enkelte EU-lande om de bedste projekter og har modstridende budskaber og holdninger. Den politiske indflydelse forsvinder, administrationsprocenten stiger, og det samme gør forvirringen. Modsat kan kombinationen af koordineret bistand og fokuseret diplomati give positive resultater. Det gælder også i forhold til de internationale bistandsorganisationer FN og Verdensbanken. Her giver EU-landene samlet store beløb, men uden at få tilsvarende indflydelse. Skal EU være en stærkere aktør på den internationale scene, kræver det, at vi taler – og

betaler – med én stemme. Det ville fremme EU's kamp for et stærkere globalt samarbejde og for bedre løsninger på verdens problemer. På handelsområdet, hvor EU-landene forhandler med en stemme, står EU langt stærkere.

Derfor er det oplagt at give EU en langt mere central placering i dansk udviklingspolitik. Det kan ske ved at kanalisere en langt større del af bistanden gennem EU. Og ved at øge bistandssamarbejdet i EU. I stedet for at fastholde 27 ambassader fra 27 EU-lande burde der opbygges egentlige EU-delegationer – "EU-huse" – med FN-husene som forbillede.

I EU-delegationerne skulle repræsentanter for de enkelte EU-lande have en samlende rolle for bistandsprogrammerne. Det ville øge koordineringen, sikre hurtigere beslutninger og styrke indflydelsen. Det er der langt mere perspektiv i. Samtidig burde bistanden lægges ind under EU's budget, og beslutningerne decentraliseres til de fælles EU-delegationer i modtagerlandene. Det ville give effektivitet. Det ville give EU en udenrigspolitik. Og det ville kunne mærkes.

Det betyder ikke, at vi skal være mindre engagerede i udviklingspolitik. Tværtimod. Vi skal blot være det igennem EU, og vi skal indrette vores udenrigstjeneste til aktivt at arbejde for at fremme Danmarks holdninger i EU. Det er jo slående at Danmark, selv målt i forhold til indbyggertallet, har en af de absolut mindste repræsentationer i Bruxelles – og er stort set fraværende i diskussionerne om EU-bistanden.

Bistanden er kun et eksempel på, hvordan vi i fremtiden må forholde os til EU's nye globale rolle – og til vores egen. De samme pointer vil gælde for miljøpolitikken, menneskerettighederne og den fredsbevarende indsats. Vi kan ikke længere opfatte vores udenrigspolitik og udviklingspolitik som et nationalt anliggende.

Det betyder ikke mindre engagement i verden. Men det betyder langt mere engagement i EU. "Hvad udad tabes, skal indad vindes," sagde man engang. I dag er det omvendt. Danmark mister måske formel indflydelse på verden uden for EU. Men vi vinder større indflydelse på EU. Og EU vinder en tiltrængt indflydelse på verden.

### **Regeringsførelse og rettigheder**

Sideløbende med den stigende donorharmonisering er der i dag langt mere fokus på lokalt ejerskab og engagement. I praksis giver det sig udslag i øget brug af sektorprogramstøtte og budgetstøtte til de lande, der kan og vil håndtere udviklingsbistanden selv. Det er bestemt ikke uden problemer. Ofte er der for lille kapacitet hos modtagerlandene og der kan være problemer med korrupsion og ineffektivitet. Derfor skal øget programstøtte og budgetstøtte kombineres med et stærkt fokus på god regeringsførelse og støtte hertil. Og så skal det kombineres med langt større fokus på at opbygge de mekanismer i et samfund, der kan holde regering og administration ansvarlige. Det er det, rettighedsbaseret udvikling handler om: En fri presse, politi, retssystem og ikke mindst et stærkt civilsamfund, der kan råbe op og råbe stop, hvis der er misbrug og ineffektivitet. At give det enkelte menneske redskaber til selv at kæmpe for sine rettigheder - fra retten til mad til retten til ytringsfrihed. Og det er præcis det vi ser fra Uganda og Zambia, til Honduras og Cambodia. Her er der et markant skifte i forhold til tidligere strategier, også blandt de folkelige organisationer, der fokuserede på behov og uddeling af gratis mad eller såsæd. Men det er kombinationen af en regering der lytter efter og en befolkning, der råber op, som sikrer fremskridt og gode institutioner på lang sigt.

I Uganda viste et studie, at kun 20 øre ud af hver krone givet til et sektorprogram for uddannelse faktisk nåede ud til de lokale skoler. Det førte til en reform, hvor der blev langt større åbenhed i de offentlige budgetter. Der blev sat sedler op på døren ind til skolerne, lavet radiospot og indrykket annoncer i de lokale aviser med information om, hvor mange penge de enkelte skoler burde have fået, og lærere og forældre organiserede sig for at sikre, at pengene kom frem. En senere undersøgelse publiceret i 2004 viste, at det derefter var 80 øre ud af hver krone, der nåede frem. Det eksempel viser, at det er langt vigtigere, at give befolkningen i verdens fattige lande redskaber, rettigheder og information, der gør at de selv kan kontrollere, om pengene bruges rigtigt, end blot at sende danske revisorer og regnskabsfolk af sted. Information, organisering og effektive institutioner er afgørende.

Dansk udviklingsbistand skal derfor ikke kun rykke op og i stigende grad kanaliseres igennem multilaterale kanaler som EU og FN. Der er også brug for at rykke ned og styrke de kræfter ikke mindst i civilsamfundet, der kan sikre at de lokale regeringer bliver holdt ansvarlige og samtidig sikre et bredt folkeligt engagement i både fattigdomsbekæmpelse, demokratiudvikling og ligestilling.

### **Bistand til globale offentlige goder**

Der er langt igen. Men den gode nyhed er, at betingelserne for at give god bistand er bedre end nogensinde - og at bistanden er bedre end nogensinde. Det var også det billede, der kom frem i forbindelse med de stort anlagte Copenhagen Consensus-konferencer ([copenhagenconsensus.dk](http://copenhagenconsensus.dk)) i 2004 og 2008.

Analyserne har vist, at vi får pengene mere end 40 gange igen ved en styrket indsats mod AIDS. Vi får pengene 25 gange igen, hvis vi bekæmper malaria, som dræber mere end en mio. børn om året. Den slags afkast er svære at finde ved offentlige investeringer i Danmark eller i Norge. Det er en god investering at løse verdens problemer og det er dyrt at lade være. En borgerkrig - og dem udbryder der omkring to af om året i verden - koster i gennemsnit næsten 400 mia. kroner i tab for både landet selv, for nabolandene og for verden. Det svarer omtrent til verdens samlede ulandsbistand.

I Sierra Leone lykkedes det at stoppe en borgerkrig gennem en aktiv indsats og tilstedeværelse af internationale tropper. Det kostede kun omkring 2,5 mia. kroner. Det er mindre end det beløb, vi i Danmark siden 2001 har sparet på vores udviklingsbistand om året! Tallene er markante og overbevisende. Valgte vi ud fra samfundsøkonomiske kriterier, ville vi derfor give langt mere i bistand for at forebygge krige og konflikter og afskaffe sygdomme og sult i stedet for at lappe og helbrede, når skaden først er sket.

Udviklingsbistanden er begyndt at virke. Det betaler sig at investere i fattige mennesker. Det er her, vi får "mest for pengene". Det giver mindre fattigdom, mere uddannelse, bedre sundhed, mere demokrati, mindre ustabilitet, færre krige og konflikter. Det giver mere velvære og velstand.

Det er ikke godt nok endnu. Der er fortsat et markant behov for øget effektivitet i bistanden. Og for bedre analyser af, hvordan vi giver god bistand. Men bistanden virker, og der vil altid være brug for den. Helt som der er brug for bloktilskud i Danmark og strukturfonde i Europa, vil der i al fremtid være brug for mekanismer, der internationalt kan sikre en

større grad af lighed mellem rige og fattige lande, og sikre at vi i fællesskab bekæmper de globale problemer, som truer os alle.

I stedet for at se udviklingsbistanden som almisser eller socialhjælp, skal vi derfor til at se bistanden som et redskab til at opfylde de rettigheder, som alle mennesker i verden har til et liv i tryghed og værdighed. Og som et redskab til at opbygge de globale offentlige goder – fred, sikkerhed, tryghed og en klode i balance – som hele verden har så hårdt brug for.

#### **Kilder**

Minoiu, C. and Reddy, S.G. (2009): Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation. IMF Working Paper WP/09/118



## Landbrugsstøtte og udviklingslande

**Michael Stevns, direktør,  
Landbrug & Fødevarer**

De fattigste landes problemer sættes ofte i sammenhæng med den internationale handelspolitik i medierne og optager også landbruget, både fordi landbrugets organisationer har mange projekter sammen med landmænd i ulandene og fordi fokus ofte er EU's landbrugs politik og rammevilkår for den internationale samhandel. Sammenhængene er dog ofte mere nuancerede end det umiddelbart fremgår i mediedækningen.

Der er mange gode grunde til at afvikle EU's landbrugsstøtte - herunder at den påvirker mulighederne for at eksportere til EU. Men det er ikke den manglende liberalisering af landbrugspolitikken, der har berøvet ulandene muligheden for at udnytte deres komparative fordele på produktion af en række landbrugsprodukter. Når ulandene i dag har vanskeligt ved at etablere en holdbar landbrugsproduktion skyldes det først og fremmest mangel på målrettet bistandspolitik og etablering af landbrug og infrastruktur.

### **Målet er fattigdomsbekæmpelse og udvikling**

Den politiske hovedmålsætning i bistandspolitikken, såvel internationalt som nationalt, er bekæmpelse af fattigdom i verden. Hvis fattigdommen kan bekæmpes, vil mange afledte problemer lettere løse sig. Naturligvis indgår andre målsætninger i bistandspolitikken. Vi skal arbejde i partnerskab med udviklingslandene, hvilket betyder, at der stilles krav til deres deltagelse i processen for at opnå bistand og at de skal udvise ejerskab over for det fælles arbejde. Samtænkning af handel og udvikling er vigtig.

Fattigdomsbekæmpelsen skal ske på et bæredygtigt grundlag, og den skal opnås gennem økonomisk vækst i et velfungerende privat erhvervsliv samt ordentlige offentlige rammer, herunder sikring af ejendomsretten til jord. En styrkelse af den private sektor og rammebetingelserne for dens virke er afgørende for at tiltrække de nødvendige investeringer, der kan sikre væksten. 75 pct. af verdens fattigdom findes i landområder, men Verdensbanken anvender kun otte pct. af sin udlånsportefølje til landbrugssektoren.

### **Udvikling starter på landet**

Kampen mod fattigdom skal ske ved at yde bistand til at oparbejde et velfungerende erhvervsliv, specielt i landområderne. Udvikling starter på landet. Det dyrkbare areal per person i udviklingslande er gennem de sidste 40 år reduceret med 35 pct. og yderligere reduktion forventes. Fattigdom og sult tvinger mennesker ud i marginaljorder og skrøbelige økosystemer. Det er påkrævet, at der foretages langsigtede investeringer i udviklingslandenes jordressourcer.

## Box 1: Fødevarerforsyningsikkerhed

Bønder i ulandene har ofte ringe markedsadgang for deres produkter uden for deres lokalområde og har kun ringe markedsinformation. En koordinering af infrastruktur- og landdistriktsudviklingsprogrammer vil skabe kommunikationsveje ud til landbruget. Der kan således udveksles varer, hvilket også er en nødvendighed, hvis varerne skal videreforarbejdes med henblik på salg på eksportmarkeder.

Velorganiserede bønder har lettere ved at præsentere deres synspunkter over for myndighederne, ligesom aktiviteter, der knytter sig til oplysning og bedring af landmandens kår, kan fremføres gennem disse organisationer. Lokale landmandsorganisationer er påkrævet, men der er behov for træning, oplysning og uddannelse i organisationsledelse, for at et sådant system virker. Landbruget er meget optaget af denne kapacitetsudvikling. Andelsbevægelsen skal nævnes i denne forbindelse. Lokale andelsforeninger er ideelle til at tage ansvaret for mangeartede fællesaktiviteter. Det er muligt at indgå partnerskabsaftaler med landbrugsorganisationer i udviklingslande.

Forskning, uddannelse og ny viden bidrager til større udbytte på et bæredygtigt grundlag og til en bedre forvaltning af naturressourcerne. Grundstenen i denne udvikling er at skabe landbrugsskoler ude i landdistrikterne, herunder udbrede de såkaldte "farmers' field schools", og etablere en konsulenttjeneste, som landmandens egne organisationer kan tage ansvaret for. Forskningen skal være anvendelsesorienteret. Vidensformidlingen skal finde sted direkte ud til den enkelte landmand gennem en decentral konsulenttjeneste.

Landbefolkningen i udviklingslande er tit – og med rette - bange for at påtage sig gæld. De bliver nemlig alt for ofte udsat for ublu renter og afhængighed. Med kredit-systemer organiseret som lokale andelskasser eventuelt med tilknyttede opsparingsordninger kan kreditproblemerne løses - både sæsonkredit og i mange tilfælde også investeringer på længere sigt. I takt med udviklingen i landdistrikter opstår øget behov for indtjening fra ikke-landbrugsaktiviteter. Her er der ligeledes behov for kreditssystemer til at betjene befolkningen.

## Erhvervsorienteret bistandsindsats og EU's udviklingspolitik

Bistandspolitikken skal åbne for udvikling af den private erhvervssektor samtidig med, at en bæredygtig udvikling i landdistrikterne tilgodeses. Den danske bistand tilbyder specifikke erhvervsudviklingsinstrumenter som hjælp til indgåelse af direkte samarbejde mellem private virksomheder i et udviklingsland og Danmark samt kreditter, der er særlig velegnede til infrastrukturel udvikling. Danmark intensiverer sit arbejde for at få udviklingslandene integreret i det internationale handelssystem gennem støtte til erhvervsudvikling. De politiske mål med EU's udviklingspolitik er primært:

- at støtte demokratiserings-, lov- og retsprocesser
- at støtte respekten for den personlige frihed og menneskerettigheder
- at indlemme udviklingslandene i den globale økonomi

EU har særlig tilknytning til den gruppe af lande, der benævnes AVS-landene. Gruppen består af 78 lande fra Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet, hvoraf 39 tilhører gruppen af de absolut fattigste lande. Med AVS-landene har EU indgået flere samarbejdsaftaler siden 1975, nemlig først de fire Lomé-aftaler og senest Cotonou-aftalen.

EU's udviklingspolitik bygger desuden på to hovedprincipper:

- En geografisk tilgang inden for tre zoner (sydlige middelhavslande, Asien/Latinamerika og det sydlige Afrika). Bistanden er donationer i form af f.eks. teknisk, finansiel og økonomisk bistand.
- En sektortilgang (alle behovslande inklusive AVS-landene). Bistanden bruges til fødevarerhjælp, humanitær støtte og samarbejde med NGO'er

### **EU's fælles landbrugspolitik og ulandene**

EU's fælles landbrugspolitik er oprindeligt primært skabt for EU's egne borgere og for EU's landmænd og virksomheder. Målet var at skabe en landbrugspolitik, der både sikrede en landbrugsproduktion, så EU kunne brødføde sig selv, og sikrede landmændene en rimelig indkomst og forbrugerne rimelige fødevarerpriser. Et af de bærende principper har gennem alle årene været den såkaldte fællesskabspræference, hvor man via høje toldmure sikrede, at EU's egenproduktion var konkurrencedygtig.

Men EU's landbrugspolitik påvirker også forholdene for landbrugssektorerne uden for EU. Den påvirker mulighederne for at eksportere til EU, den påvirker gennem EU's eksport til andre markeder, og den påvirker gennem EU's kvalitetskrav til fødevarer. Derfor påvirker EU's landbrugspolitik også ulandene.

Danmark er en del af EU's fælles landbrugspolitik. Siden etableringen i 1962 har man villet sikre, at EU er nogenlunde selvforsynende med fødevarer, så mangelsituationen i perioden efter 2. verdenskrig ikke ville gentage sig. Man ville også sikre fortsat bosætning og landbrugsproduktion i de mere ugunstigt stillede områder af EU. Bjergområder er for eksempel typisk afhængige af landbruget som grundlag for meget af den øvrige økonomiske aktivitet.

## Box 2: Malawi-modellen

Siden 1962 har den politiske virkelighed ændret sig i EU, såvel som globalt. Den fokus, som de fleste lande tidligere rettede på at kunne brødføde sig selv, er veget. I stedet har der i stigende grad bredt sig en opfattelse af, at landbrugsvarer skal betragtes som enhver anden handelsvare, der skal produceres, hvor den komparative fordel er. Det har blandt andet afspejlet sig i, at der som et led i Uruguayrunde-aftalen under WTO blev indgået en landbrugsaftale. Hovedindholdet i denne aftale er bedre markedsadgang gennem lavere toldsatser samt reduktion og omlægning af den interne støtte til en mindre handelsforvridende støtte. Dog skal det bemærkes, at finanskrisen i mange lande har givet mere medvind til de kræfter, der ønsker en øget national selvforsyning.

Men globaliseringen af handlen med landbrugsvarer har også over en længere årrække øget fokus på forholdet mellem EU's landbrugspolitik og ulandene. Ulandene selv, men også en række NGO'er, har rettet et kritisk lys mod konsekvenserne for ulandene af den fælles landbrugspolitik. Hovedanklagen er, at den manglende reelle liberalisering af landbrugspolitikken har berøvet ulandene muligheden for at udnytte deres komparative fordele på produktion af en række landbrugsprodukter. Herudover er der fremdraget en række konkrete anklagepunkter.

### Landbrugspolitikens elementer

EU's landbrugspolitik har undergået fundamentale ændringer begyndende med 1992-reformen. Den fælles landbrugspolitik var oprindeligt en prisstøttepolitik, hvor en høj intern pris blev beskyttet af såvel høje toldmure som eksportstøtte. Den nuværende landbrugspolitik er primært baseret på direkte støtte med interne priser på eller tæt ved verdensmarkedsniveauet. Der er tale om andet end blot en omlægning af støtten. Selve støtteniveauet er mindsket, idet den direkte støtte ikke dækker det indkomstab, som en sænkning af prisstøtten efterlod.

EU's brug af eksportstøtte, også kaldet eksportrestitutioner, er en integreret del af EU's fælles landbrugspolitik. Men det er også et af de mest kritiserede elementer – ofte med anklager om, at det anvendes til at dumpe europæiske overskudsprodukter på ulandenes egne markeder. EU's anvendelse af eksportstøtte er imidlertid, som et resultat af omlægningen af den fælles landbrugspolitik fra et højprissystem til et lavprissystem, faldet markant de seneste 15 år. Endvidere har EU i WTO-regi lovet, at man helt vil udfase eksportstøtten ultimo 2013 som led i en WTO-aftale.

### EU's samhandel med ulandene

EU importerede i 2006 varer for 712 mia. euro fra ulandene, hvilket modsvarer ca. halvdelen af EU's samlede import. EU's import har været kraftigt voksende siden 1995, hvilket givetvis skal ses som en direkte konsekvens af Uruguayrunde-aftalen under WTO.

Hvad angår landbrugsvarer, er EU verdens største importør med en import til en værdi af omkring 77 mia. euro. Heraf stammer ca. 40 mia. euro fra ulandene (2007-tal). I parentes kan det bemærkes, at EU's fødevarerimport fra ulandene udgør mere end ulandenes eksport til USA, Canada, Australien og New Zealand tilsammen.

EU's produktion af landbrugsprodukter giver i dag ikke anledning til en permanent overskudsproduktion, som der skal findes afsætning for uanset prisen. Dette er blandt andet resultatet af de løbende reformer, som EU's landbrugspolitik har været gennem siden 1992.

EU's særlige handelsordninger med ulande sker blandt andet i regi af det såkaldte generelle præferencesystem (GSP), der gennem en række forskellige tiltag yder ensidige handelsmæssige fordele gennem aftaler med EU. Omkring 180 lande og territorier er omfattet af dette system. Varer fra de 49 mindst udviklede lande (Least Developed Countries) er sikret told- og kvotefri adgang til EU gennem det såkaldte "Alt-undtagen-våben"-initiativ.

Endvidere sikrer en Economic Partnership Agreement (tidligere kendt som Cotonou- og Lomé-aftalen), 78 AVS-lande adgang til EU's marked gennem blandt andet lavere told og - for visse varer - toldfrihed.

Endelig fokuserer EU meget på det såkaldte "Aid for Trade"-strategi, hvor man blandt andet yder betydelig bistand til de fattigste lande. Det gælder ikke mindst for at få dem bedre integreret i det multilaterale handelssystem.

### **Liberalisering af verdenshandelen**

Spørgsmålet er, om en liberalisering af verdenshandelen vil sikre at ulande kan udnytte deres komparative fordele, og fratage EU muligheden for at anvende handelsforvridende støtte? Selv om der skulle ske en fuld liberalisering af landbrugspolitikken, vil mange ulande fortsat se sig udkonkurreret – ofte af andre ulande. Allerede nu sker halvdelen af ulandenes handel mellem ulande.

Et af kritikpunkterne mod EU's anvendelse af eksportstøtte er, at det skulle presse markedspriserne ned på et niveau, hvor ulandene ikke kan følge med. Men også efter en liberalisering af landbrugspolitikken må det forventes, at en fortsat stigende produktivitet vil presse markedspriserne nedad. Et eksempel på dette er kaffe. Der er ingen af de industrialiserede lande, der giver støtte til hverken produktion eller eksport af kaffe. På trods af dette er prisen faldet markant de seneste år. På linje med dette forventer OECD, at verdensmarkedsprisen på eksempelvis kød og korn kun vil ændres et par pct., hvis alle eksportsubsidier blev fjernet.

Anklagen mod EU's landbrugspolitik, og især eksportstøtten, for at undergrave økonomien hos de lokale bønder har som forudsætning, at de vil få en bedre økonomi efter en liberalisering af landbrugspolitikken. Det er imidlertid tvivlsomt. Et rimeligt gæt er, at de fattige småbønder fortsat vil være presset af lave priser og konkurrence fra store og mere effektive bønder i ulandene samt fra konkurrencen fra de store eksportorienterede landbrug i lande som New Zealand, Australien, Brasilien og ikke mindst fra de multinationale koncerner, der også har etableret sig i ulandene. Med andre ord: De små bønder i ulandene står også over for et krav om fortsat større produktivitet for at kunne klare sig i konkurrencen.

Det er ofte fremhævet, at en liberalisering af de industrialiserede landes landbrugspolitik vil give en nettogevinst for ulandene. Verdensbanken har beregnet bidraget til otte mia. dollars. De samme beregninger viser imidlertid også, at ulandene selv – set under et – vil kunne høste en nettogevinst ved at liberalisere deres egen landbrugspolitik. Verdensbanken har beregnet denne gevinst til 21,4 mia. dollars. Baggrunden for den store gevinst er, at

mange ulande har høje toldmure for handlen med landbrugsvarer – også i forhold til andre ulande.

### **Forudsætninger for handel**

Ovennævnte peger på, at det ikke er nok at liberalisere handlen med landbrugsvarer, hvis man vil sikre udvikling. Den engelske ulandsorganisation Oxfam er inde på det samme, idet de påpeger, at der ikke er nogen direkte effekt mellem handelsliberalisering, økonomisk vækst og bekæmpelse af fattigdom. Faktorer som indenlandsk omfordelingspolitik, effektive markeder, herunder kreditfaciliteter og infrastruktur, er af afgørende betydning for fattigdomsbekæmpelsen. Uden disse virker en simpel liberalisering af markederne ikke.

Fjernelse af eksportsubsidier betragtes af kritikere ofte som værende afgørende for udviklingsmulighederne i ulandene. Europa-Kommissionen noterer sig imidlertid, at det i praksis har vist sig, at når EU af politiske grunde har valgt at stoppe subsidieringen af visse varer til bestemte markeder, som det eksempelvis var tilfældet med oksekød til Vestafrika i 1980'erne, har resultatet ikke altid været det tilsigtede. I en række tilfælde har andre store eksportlande blot overtaget EU's markedsandel, og dermed har den lokale produktion ikke fået bedre markedsbetingelser. Konkurrencen udefra er blot kommet fra et andet land.

Set fra det danske landbrugs synsvinkel er der mindst to hovedhensyn, der skal tages hensyn til, når man liberaliserer handlen med landbrugsvarer:

1. Liberalisering må ske i sammenhæng med en målrettet udviklingspolitik  
Hvis man vil sikre, at det ikke blot er til gavn for de "rigeste" ulande og de store multinationale koncerner, men også bliver til nytte for de fattige bønder i ulandene, må liberaliseringen følges ad med en målrettet udviklingspolitik. Den skal sikre, at de små bønder får den viden, infrastruktur og kreditmuligheder, som sætter dem i stand til at udnytte en bedre adgang til de industrialiserede landes markeder.
2. Liberalisering må ikke undergrave de krav, dansk landbrug skal leve op til med hensyn til fødevarer sikkerhed og miljø  
Landbruget og fødevarerindustrien er stolte af det niveau, som vi har opnået på områder som fødevarer sikkerhed og hensyn til miljøet. Det risikerer imidlertid at blive undergravet, hvis man ukritisk accepterer importerede produkter, der er produceret under vilkår, som vi selv hverken kan eller vil producere under. Derfor må man også sikre, at ulandene og andre får adgang på baggrund de samme krav, og hvis de ikke for nærværende er i stand til dette, at de får den fornødne bistand.

### **WTO**

Verdenshandelsorganisationen WTO er den eneste internationale organisation, der beskæftiger sig med globale regler for handel mellem lande. WTO's hovedfunktion er at sikre, at handel mellem medlemslandene foregår så let og frit som muligt. Hjertet af WTO-systemet er en række aftaler, som medlemslandene har forhandlet og underskrevet. Aftalerne udgør det juridiske grundlag for international handel. Aftalerne er indgået mellem landene, men sigtet hermed er at hjælpe producenter af varer og tjenesteydelser, eksportører og importører med at udøve deres virksomhed. Formålet er at forbedre velfærden for befolkningerne i medlemslandene.

WTO-forhandlinger gennemføres sædvanligvis i runder, hvor flere emner forhandles sideløbende med henblik på, at der kan indgås en samlet aftale.

Under WTOs ministerkonference i november 2001 i Qatars hovedstad Doha blev det besluttet at starte en ny forhandlingsrunde indeholdende emner som markedsadgang for landbrugs- og industrivarer, spørgsmål omkring handel og miljø samt en række særlige spørgsmål rejst af ulandene. I øvrigt er det en del af målsætningen for runden, at der skal tages hensyn til ulandenes særlige forhold. Forhandlingsrunden er endnu ikke afsluttet.

### **WTO's regler for udviklingslandene**

Et land kan selv definere sig som et udviklingsland i WTO-systemet, hvorimod de mindst udviklede (og fattigste) lande er en veldefineret gruppe på 48 lande med over 600 mio. indbyggere. Ud af de 48 lande er de 39 også medlem af gruppen af AVS-lande, som har indgået en EPA-aftale med EU.

WTO giver de fattigste lande en fordel i forhold til andre lande. Men WTO sikrer ikke, at disse fordele bliver udnyttet, men giver kun muligheden for det.

Ifølge FN, som jævnligt vurderer økonomien i udviklingslandene, er antallet af lande, der direkte har faldende BNP, gået ned i perioden 1998 - 2001. En mindre del af de mindst udviklede lande (LDC-landene) hører til denne gruppe, mens ca. en femtedel af LDC-landene har haft en BNP-fremgang på over tre pct. i hvert af årene 1998-2001.

Med de forbedrede muligheder, de fattigste lande har fået, vil de over tid kunne øge deres eksport til den rige del af verden – dog under forudsætning af, at de har kapaciteten, den politiske stabilitet og infrastrukturen til det. Og det er her at bistandspolitikken skal målrettes.

## EU i FN

**Jakob Simonsen, direktør,  
FN's Udviklingsprogram i Norden**



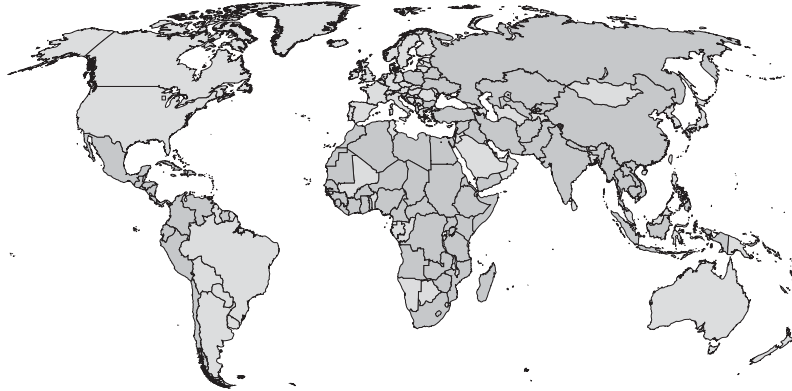
Når man taler om samarbejdet mellem EU og FN, så taler man både om samarbejdet mellem de enkelte EU-landes regeringer og FN, og om relationerne mellem institutionerne i EU og FN. I denne artikel ligger vægten på samarbejdet mellem institutionerne i EU og FN, da dette forhold er knapt så kendt som det første. Men først lidt om hvorfor EU og FN overhovedet arbejder sammen.

Europa-Kommissionen har identificeret nogle helt klare retningslinjer for, hvornår og hvorfor Kommissionen samarbejder med FN. Samarbejdet er funderet i en række institutionelle komparative fordele eller synergier. Det er en fordel at arbejde sammen med FN, når det internationale udviklingssamarbejde udspiller sig i "følsomme" situationer f.eks. politiske spændinger omkring valg, menneskerettigheder, uafhængige domstole og *civilian oversight of military* (samfundskontrol med militæret). Den globale legitimitet og neutralitet, som FN kan tilbyde, qua at FN repræsenterer alle verdens lande, giver en mere troværdig og legitim platform, når man f.eks. arbejder med at støtte regeringer i udviklingen af demokratiske institutioner eller afholdelsen af valg, end hvis EU stod alene.

I krisesituationer har FN via sin universelle tilstedeværelse næsten altid kontorer og medarbejdere i nærheden. Det bidrager til at Europa-Kommissionen kan tilbyde de kriseramte lande støtte gennem FN. Da Europa-Kommissionen oftest ikke har nogen egen tilstedeværelse vil de uden FN ikke være i stand til at levere humanitær assistance i det pågældende land. EU nyder også godt af samarbejdet med FN, når mange donorer er til stede i det samme kriseramte område, og hvor FN spiller en afgørende rolle som koordinator. Vellykket koordinationsarbejde bidrager til at styrke effektiviteten af donorenes arbejde og dermed resultaterne af bistanden. Et samarbejde med FN er desuden vigtigt og relevant, når FN kan tilbyde en specifik ekspertise. Det kan dreje sig om sundhed (fugleinfluenza og H1N1), valg eller flygtningelejre. Når der er tale om globale problematikker, der kræver globale løsninger, så er samarbejdet med FN heller ikke til at komme uden om. F.eks. i kampen mod klimaforandringerne eller i kampen mod handel med narkotika. Her er samarbejdet med FN en del af det globale arbejde, som sættes ind for at frembringe løsningerne.

## Fakta

Europa-Kommissionen og FN samarbejder hovedsagligt omkring udviklingsprojekter og humanitært arbejde. I 2007 samarbejdede Europa-Kommissionen og FN's kontorer, fonde og programmer i 102 lande fra alle regioner i verden.



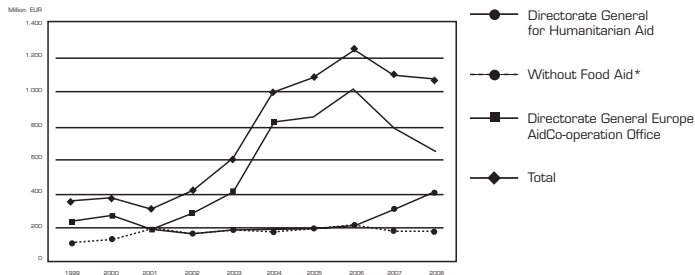
*Renewing Hope, Rebuilding Lives 2008, side 11*

Overordnet set fungerer EU som aktiv medspiller på den internationale scene indenfor de tematiske, som udgør FN's tre grundpiller: Fred og sikkerhed, menneskerettigheder og udvikling. I FN's Sikkerhedsråd er to ud af de fem permanente medlemmer med vetoet fra Europa, og på grund af store dramaer som krig og borgerkrig, retter offentlighedens opmærksomhed sig ofte mod Sikkerhedsrådet og de permanente medlemmer. Men styrken i samarbejdet mellem EU og FN-systemet ligger egentlig i samarbejdet indenfor de ovennævnte grundpiller.

52

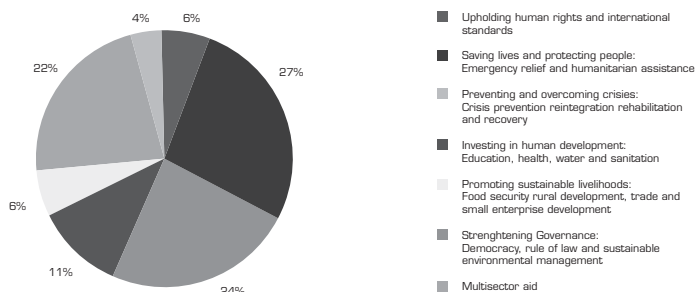
For at beskrive samarbejdet og ressourceallokeringen i forhold til de tre grundpiller har man operationaliseret samarbejdet i følgende områder: God regeringsførelse, menneskelig sikkerhed og beskyttelse; kriseforebyggelse og genopbygning; investeringer i menneskelig udvikling samt promovering af bæredygtige levevilkår.

EU's udviklingspolitik i perspektiv



*Renewing Hope, Rebuilding Lives 2008, side 57*

I 2008 støttede Europa-Kommissionen FN's arbejde inden for disse områder med omkring 1,1 mia. euro (1,42 mia. dollars). Ser man på allokeringen af ressourcer over tid (1999 til 2008), er beløbet afsat fra EU til FN blevet tredoblet.



*Improving Lives 2007, side 21*

I 2007 gik 27 pct. af de 1,1 mia. euro til *emergency relief and humanitarian assistance*. 24 pct. gik til kriseforebyggelse og genopbygning og 22 pct. gik til ansvarlig regeringsførelse.

Den finansielle støtte fra EU's medlemsstater til FN i 2008 udgjorde omtrent 40 pct. af de pålignede bidrag til FN. Over 40 pct. af FN's udgifter til fredsbevarende arbejde og 12 pct. af udgifterne til FN's fredsbevarende styrker kom også fra EU i 2008. Dertil kommer at EU finansierer godt halvdelen af FN systemets "udviklingshær" – de såkaldte fonde og programmer, f.eks. FN's Fødevarerprogram (WFP), FN's Udviklingsprogram (UNDP), FN's Børnefond (UNICEF) og FN's Befolkningsfond (UNFPA) etc. (Renewing Hope, Rebuilding Lives 2008, s. 9). Fokuserer man på FN's landeprogrammer, var de største modtagere af ressourcer fra Europa-Kommissionen i 2008 Vestbredden og Gaza, Sudan, Bangladesh og Afghanistan.

FN's Fødevarerprogram (WFP) er det program i FN-systemet, som modtog den største andel af de midler, der blev delt ud af EU's fonde i 2008. Andelen er på 23 pct. og midlerne går ind i indkøb og distribution af fødevarer i humanitære krisesituationer. Operationen i Sudan er heraf langt den største og mest komplekse, med fødevarerhjælp til over seks mio. mennesker i 2008. FN's Udviklingsprogram følger efter FN's Fødevarerprogram med en andel på 17 pct. af midlerne. (Renewing Hope, Rebuilding Lives 2008, s. 57) Ressourcerne bruges hovedsagligt til at støtte god regeringsførelse deriblandt ombudsmandsinstitutioner, miljøbeskyttelse og gennemførelse af demokratiske valg. Et eksempel på det sidste er *Global Programme for Electoral Cycle Support*, som støtter lande med at forbedre deres valglove, valgprocesser og valginstitutioner. Programmet arbejder også med at styrke kvinders valgdeltagelse.

### **Nogle resultater af samarbejdet**

I 2007 resulterede samarbejdet mellem EU og FN i en række konkrete bidrag til forbedringen af menneskers liv ("Improving Lives", 2007):

- 48 mio. mennesker fik mad
- 33 mio. flygtninge blev beskyttet
- 50 mio. kvadratmeter blev ryddet for miner
- 400 mio. fik poliovaccine
- 80 mio. mennesker kunne stemme
- Seks mio. irakere kom i skole
- Menneskerettighederne blev promoveret i 30 lande

Europa-Kommissionen er i dag en pålidelig og prioriteret partner i store internationale FN-operationer. Det drejer sig om stort set alle humanitære krisesituationer, arbejde omkring valg og arbejde i post-konfliktsituationer. Samarbejdet inden for disse felter er mangefacetteret. Når det drejer sig om kriseforebyggelse og valg, indgår f.eks. både policy-området, det programatiske arbejde og de tekniske instrumenter som en del af samarbejdet.

Hvad angår resultater, kan man blot tage listen ovenfor, men det er egentlig tilstrækkeligt at vende blikket mod Europa-Kommissionen, som i sig selv – adskilt fra EU's medlemsstater, men alligevel ofte anfører qua sine ressourcer og EU's medlemsstaters eksplicite støtte – er blevet en nøglepartner i FN's anstrengelser for at hjælpe lande med at højne deres menneskelige udviklingsniveau.

Mange borgere er dog udvidende om, hvad EU's institutioner via FN bidrager med til humanitære krisesituationer og menneskelig udvikling. For at udfylde dette hul i den offentlige viden, er EU og FN sammen begyndt at udgive årsrapporter, hvor organisationerne gør regnskab over de konkrete forbedringer af menneskers liv, som partnerskabet er resulteret i. Men der skal gøres mere for at udbrede viden om de konkrete resultater indenfor menneskelig udvikling.

### **FN-briller på samarbejdet**

Det økonomiske bidrag til FN-systemet er som vist ganske betydeligt. Tager man EU's overordnede politiske principper, så er de et godt eksempel på, hvordan EU's og FN's fundamentale målsætninger er overlappende. Sammenfaldet ser man især indenfor EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik og den europæiske konsensus omkring internationalt udviklingssamarbejde. På FN's Generalforsamling i 1970 besluttede verdens donorlande at bruge 0,7 pct. af BNP på officiel udviklingsbistand (ODA). Tilsvarende har EU i 2005 i en erklæring om EU's udviklingspolitik, den såkaldte "europæiske konsensus", forpligtet sig til at øge støttebudgetterne til udviklingslandene til 0,7 pct. af BNP inden 2015, med et mellemliggende mål på 0,56 pct. i 2010.

Der er simpelthen direkte konvergens mellem EU's og FN's målsætninger, hvilket hænger sammen med og afspejles i de store globale udfordringer, som begge institutioner står over for. Udfordringerne er mange og dækker bl.a. over: Arbejdet på at nå FN's 2015 Mål<sup>1</sup> og problemerne med at levere *global public goods*, herunder et mere stabilt klima, fødevarer-

<sup>1</sup> FN's 2015 Mål: Halvere fattigdom og sult i verden, opnå grundskoleuddannelse til alle, øge ligestilling mellem kvinder og mænd, mindske børnedødeligheden med to tredjedele, mindske mødrødødeligheden med tre fjerdedele, bekæmpe HIV/AIDS, malaria og andre sygdomme, sikre udviklingen af et bæredygtigt miljø og øge samarbejdet om bistand, handel og gældsregering.

sikkerhed og sikkerhed, passende migrationspolitikker, global sundhed, fred og udvikling, og truslen mod de universelle menneskerettigheder. Eksempler er det globale ansvar for den brasilianske regnskov og det globale ansvar for opretholdelsen af basale demokratiske rettigheder i f.eks. Myanmar, på Guantanamo, og i Darfur.

For at komme disse udfordringer til livs er der brug for multilaterale løsninger og globale finansielle og politiske rammeværk. I arbejdet med at opbygge og styrke sådanne rammeværk har EU advokeret for opretholdelsen af de internationale normer, som FN har fastsat - dvs. EU støtter en styrkelse af et multilateralt system, der har et stærkt FN som kerne. I 2003 ser man EU's støtte til et stærkt FN-system blive nedfældet i en meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: *The European Union and the United Nations: The choice for multilateralism (Communication 526 of 2003)*. Sammen med en meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet fra 2001: *Building an effective partnership with the United Nations in the fields of development and humanitarian affairs (Communication 231 of 2001)* og Europarådets konklusioner på samme, repræsenterer de en milepæl for et mere struktureret samarbejde mellem EU og FN. I korte træk identificeres et multilateralt system med et stærkt FN som kerne, som det fundamentale princip for EU's udenrigspolitik. Meddelelserne opfordrer til en gennemgribende styrkelse og mainstreaming af relationerne mellem EU og FN gennem systematisk dialog, øget samarbejde i felten og udbygget samarbejde omkring kriseforebyggelse og håndtering af kriser samt strategisk partnerskab mellem Europa-Kommissionen og udvalgte FN-organisationer.

EU bakker op omkring FN's reformproces, der skal sikre, at FN fungerer som én organisation og dermed mere effektivt ved på landeniveau at have én leder, ét budget, ét program og ét kontor. EU's position er, at FN-reformerne på områder såsom udvikling, fred og stabilitet og menneskerettigheder, repræsenterer et afgørende element i arbejdet for at virkeliggøre EU's målsætninger om at udvikle en international struktur baseret på effektiv multilateralisme og *rule of law*. Med en kritisk røst kunne man sige, at de ovenfor skitserede synergier mellem EU og FN snarere beskriver intentioner på papir end reelle handlinger. Den fælles udfordring er at bevæge sig mod mere energisk handling.

### **EU-briller på samarbejdet**

Fra EU's synsvinkel er der flere forskellige motivationer, der ligger til grund for samarbejdet med FN. EU-systemet holdes sammen af et fælles sæt værdier. Principperne i FN-charteret og den universelle menneskerettighedserklæring er afspejlet i EU's stiftende traktater, og de kan dermed ses, som værende en del af EU's værdigrundlag. Et godt eksempel er den europæiske sikkerhedspolitik. Den opfordrer direkte til at sikre EU's fælles værdier, hvor de fundamentale interesser, uafhængighed og integritet, ligger på linje med principperne i FN-charteret (*European Security Strategy 2003*).

I forhold til den universelle menneskerettighedserklæring siger EU, at man på det kraftigste støtter FN's mandat til at udvikle et internationalt organ med en lovgivning på menneskerettighedsområdet, og støtten til FN's promovning og beskyttelse af menneskerettighederne er også reel (*EU Council Conclusions on the 60th anniversary of the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, 2008*). Ved at promovere multilateralisme promoverer EU samtidig sin egen rolle som politisk anerkendt global aktør. EU har da også fungeret som politisk lokomotiv i fastsættelsen af internationale normer. Monterrey-

konferencen, der blev afholdt i 2002, for at etablere en fælles finansieringsramme for 2015-målene, er et godt eksempel. Inden for området *Financing for Development* blev EU-medlemsstaterne enige om at introducere målsætninger for, hvor højt niveauet skulle være for de europæiske landes officielle udviklingsbistand (ODA), nemlig 0,7 pct. af BNP. I dag er der dog stadig kun fem lande, som ligger over det fastsatte niveau (Norge, Sverige, Holland, Danmark og Luxembourg), hvor kun de fire lande er EU-medlemsstater. Ikke desto mindre har den "europæiske konsensus" ført til højere standarder for de løfter, der er givet i kølvandet på senere internationale konferencer og aftaler. Indenfor klima- og miljøområdet har EU også været politisk frontløber, idet EU har forsøgt at bane vejen for en global klima-aftale ved at introducere ambitiøse mål om at reducere udslip af drivhusgasser med mindst 20 pct. frem til 2020. På den måde tilskynder EU andre til at gøre det samme og dermed løfter EU den globale overligger for internationale standarder.

### **Unikke synergier i samarbejdet mellem EU og FN**

Således findes der en håndfuld betydningsfulde synergier, hvor EU's medlemsstater bidrager til fastsættelsen, promoveringen og opretholdelsen af internationale FN-normer og standarder. Europa-Kommissionen deltager i formuleringen af disse standarder og sikrer implementering på EU-niveau. Desuden promoverer EU's medlemsstater de fastsatte fælles normer i internationale fora gennem deres udenrigspolitik. Dertil kommer at Kommissionen investerer i FN ved at støtte tredjepartslande, så de kan udvikle kapacitet til at implementere normerne. Tilsammen repræsenterer disse kernekaraktistika partnerskabet mellem FN og EU, og de forklarer, hvorfor EU og Europa-Kommissionen er så vigtige for FN og omvendt.

### **Vedligeholdelse og udvikling af partnerskabet mellem EU og FN**

For at vedligeholde og udvikle partnerskabet mellem EU og FN er det vigtigt, at EU's politikker påvirkes, så de kommer til at ligge endnu mere på linje med FN's normer. Desuden er gensidig viden om hinandens organisationer væsentlig – det er vigtigt, at EU og FN deler og lærer af hinandens erfaringer med interne reformer og forandringsprocesser. Da de vigtigste samarbejder drejer sig om udviklings- og humanitære programmer, vil det være væsentligt for vedligeholdelsen og udviklingen af partnerskabet, at ressourcerne til disse typer arbejde øges.

I en periode med finanskriser, lav eller negativ økonomisk vækst og kritiske spørgsmål om udviklingsbistand og dens rolle samt multilaterale instrumenters effektivitet, synes det dog allervigtigst at give offentligheden i EU reelle og faktuelle informationer om konkrete resultater af partnerskabet mellem EU og FN, nemlig forbedrede levevilkår for de svageste og fattigste i udviklingslandene.

Aknowledgements: Nicola Harrington, UN/UNDP Brussels

# Ingen udvikling uden sikkerhed - ingen sikkerhed uden udvikling

Gorm Rye Olsen, institutleder,  
Institut for Samfund og Globalisering, RUC



Efter den kolde krig og ikke mindst efter 11. september 2001 har sikkerhed fået en anderledes og langt mere central placering i EU's samlede udenrigspolitik. Det nye fokus har påvirket balancen mellem traditionel udviklingspolitik med fokus på økonomisk-social udvikling og udenrigspolitik med vægt på sikkerhed og stabilitet.

Fra de sene 1950'ere og helt frem til de tidlige 1990'ere var EU's engagement i udviklingslandene og især i Afrika begrænset til at yde udviklingsbistand. Det skete under Yaoundé- og Lomé-konventionerne. I løbet af 1990'erne oplevede Afrika syd for Sahara en voldsom stigning i politisk ustabilitet og væbnede konflikter, inklusiv regulære borgerkrige. Folkemordet i Rwanda, der betød døden for mere end 800.000 mennesker, sendte chokbølger gennem verden. I Europa og i Bruxelles bredte der sig en stemning af "aldrig mere et nyt Rwanda". I en række offentlige erklæringer slog EU fast, at man var bekymret over sikkerhedssituationen i Afrika. Man formulerede det derfor som en eksplicit europæisk interesse at forhindre voldelige konflikter på kontinentet.

Efter etableringen af den fælles udenrigs- og forsvarspolitik og ikke mindst efter det fransk-britiske topmøde i St. Malo i december 1998 blev fremme af fred og stabilitet i Afrika centrale elementer i den europæiske udenrigspolitik. Det indebærer, at Unionen i dette århundrede har haft to hovedinstrumenter i forhold til at påvirke udviklingen i Afrika: Gammeldags udviklingspolitik og generel udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er interessant, at den øgede europæiske forståelse af kompleksiteten i de afrikanske udfordringer har ført til et forsøg på at kombinere de to instrumenter i den såkaldte "Afrikanske Fredsfacilitet".

## Den europæiske policydebat om Afrika

Det er muligt at identificere mindst tre separate europæiske policydebatter om Afrika. I årene frem til omkring år 2000 var det især den såkaldte "udviklingsdebat", der dominerede. Kommissionen var optaget af at udvikle en strategi til støtte for konfliktforebyggelse ved hjælp af udviklingsbistand. Artikel 11 i Cotonou-aftalen fra år 2000 beskæftiger sig således eksplicit med "Fredsbygningspolitikker, konfliktforebyggelse og løsning". Artikel 11 slår fast, at parterne - altså EU og de afrikanske partnere - skal sikre, at der skabes en forbindelse mellem nødhjælp, genopbygning og udviklingssamarbejde.

Man skal helt frem til år 2002, før der kommer gang i den anden type europæisk debat om Afrika. I forbindelse med forhandlingerne om behovet for en europæisk sikkerhedsstrategi blev der sat fokus på en bredere sikkerhedsdebat omkring Afrika, som også omfattede EU's udenrigspolitiske aktører og forsvarspolitiske cirkler i Bruxelles. Denne "politisk-militære" diskussion blev formaliseret i og med vedtagelsen af den Europæiske Sikkerhedsstrategi sidst i 2003. Strategien fremhævede blandt mange emner voldelige konflikter i visse lande i Afrika syd for Sahara som anledning til særlig bekymring for europæiske beslutningstagere. Vigtigst i denne sammenhæng er det måske, at strategien slår fast, at der er en snæ-

ver forbindelse mellem hård sikkerhed og de forskellige elementer i traditionel udviklingspolitik.

I forbindelse med lanceringen af "Afrika-strategien" i 2005 blevet det fremhævet, at det var ambitionen, at der skulle udvikles koordination, sammenhæng og konsistens mellem de forskellige instrumenter i EU's samlede udenrigspolitik. Strategien er inspireret af såvel den omtalte udviklingsdebat som af den politisk-militære diskussion. Derfor var det ikke en overraskelse, at Afrika-strategien kunne slå fast, at fred og stabilitet er afgørende forudsætninger for at sikre en vedvarende og holdbar udvikling på kontinentet. Det blev understreget, at "uden fred, vil der ikke være nogen varig udvikling... det er nu alment accepteret, at der ikke kan være en bæredygtig udvikling uden fred og sikkerhed. Fred og sikkerhed er derfor de første grundlæggende krav for at sikre bæredygtig udvikling". Etablering af en fælles og sammenhængende EU-politik, der skal munde ud i en samlet tilgang til løsning af Afrikas problemer og udfordringer, er nødvendig ifølge strategien.

Set i relation til ambitionen om at udvikle en højere grad af sammenhæng og konsistens mellem Fællesskabets forskellige politikinstrumenter er det interessant, at den tredje debat om Afrika har været totalt løsrevet fra disse overvejelser. Den tredje debat drejer sig om handel og fremtidens internationale handelssystem. De til tider hårde konfrontationer mellem EU og de fattige AVS-lande omkring udviklingen af en ny handelspolitik har på det nærmeste været afkoblet de to første debatter. I bedste fald har forhandlingerne om oprettelsen af de såkaldte regionale partnerskabsaftaler henvist til, at de vil kunne bidrage til at bekæmpe den massive fattigdom i Afrika. De isolerede debatter og forhandlinger om EU's nye handelspolitik over for Afrika afspejler, at man reelt ikke har været i stand til at nedbryde den sektoropdeling af EU-politikken, som har kendetegnet Fællesskabet siden dets dannelse.

### **Samarbejde om fred og sikkerhed**

Det er en banal kendsgerning, at der i kraft af den europæiske kolonisering af Afrika har været tætte bånd mellem de to kontinenter. Udviklingspolitikken, som blev indskrevet i Rom-taktaten, er et lysende symbol på de nære relationer, der på godt og ondt præger forholdet mellem Europa og Afrika. Derfor er det ikke overraskende, at man i år 2000 enedes om at afholde et EU-Afrika-topmøde med deltagelse af stats- og regeringschefer fra begge sider. Topmødet fandt sted i Cairo og resulterede i udsendelsen af et fælles kommuniké, der blandt andet slog fast, at sikkerhed i Afrika var en nøgleprioritet for såvel EU-landene som for de afrikanske lande.

I forbindelse med oprettelsen af Den Afrikanske Union (AU) i 2002 besluttede Europa-Kommissionen og AU at udvikle samarbejdet mellem de to regioner omkring fremme af fred og sikkerhed. Kernen i dette samarbejde har været europæisk økonomisk og anden støtte til en række fredsbevarende operationer, som AU har gennemført. Den mest spektakulære mission har været AMIS I og AMIS II i Darfur. EU har ligeledes finansieret AU-aktiviteter i Den Demokratiske Republik Congo (DRC) og i Burundi, som var plaget af borgerkrig i årene mellem 1995 og 2003.

Det andet EU-Afrika topmøde, der blev afholdt i Lissabon i december 2007, fremhævede at skabelse af fred og sikkerhed er nøgledimensioner i den ny fælles EU-Afrika strategi, der i øvrigt beskriver forholdet mellem de to regioner som et "strategisk partnerskab". Efterfølgende er det blevet stadig tydeligere, at det strategiske partnerskab også omfatter

målsætninger som at forhindre migration fra fattige afrikanske lande samt at bekæmpe narkohandel og terrorisme.

### **Direkte militær krisestyring**

I dette årti er Afrika syd for Sahara sammen med Balkan blevet et centralt geografisk fokus for gennemførelse af den europæiske forsvarspolitik. I årene efter terrorangrebene på USA i 2001 er konflikthåndtering med militære midler blevet et stadig vigtigere element i EU's politik over for Afrika. Unionen har gennemført tre store militære krisestyingsoperationer siden 2003. Den første ESDP mission i Afrika blev gennemført hen over sommeren 2003 under navnet "Operation Artemis". Den fandt sted i den nordøstlige Ituri-provins i DRC. Målet med operationen var at stabilisere sikkerhedssituationen og at forhindre et truende folkedrab.

De mere end 1800 soldater under fransk ledelse var i stand til at opfylde målsætningerne. Det skete oven i købet på en måde, så EU-styrken kunne overlade ansvaret for sikkerheden i Ituri til FN-tropper efter tre måneder. FN og EU var enige om, at "Operation Artemis" var en succes i forhold til at forhindre et nyt folkedrab. Der kan dog også identificeres andre og mindre idealistiske interesser bag EU-missionen. Et centralt motiv var at få klinket skårene mellem ikke mindst Frankrig-Tyskland og Storbritannien efter den dybe splittelse, som invasionen af Irak i foråret 2003 havde skabt. Hertil kom, at Frankrig ønskede at demonstrere over for USA, at EU militært kunne handle på egen hånd. Briterne havde på deres side behov for at vise, at de fortsat støttede udviklingen af en fælles forsvarspolitik.

I december 2004 vedtog Ministerrådet beslutning om at udstationere europæiske politioficere i DRC. Operationen var EU's første civile krisestyingsoperation i Afrika, som interessant lå inden for rammerne af den fælles forsvarspolitik. Næste element i EU's engagement i landet kom et halv år efter i form af udstationeringen af en rådgivende mission for reform af sikkerhedssektoren med henblik på at fremme respekten for menneskerettigheder, demokratiske principper og god regeringsførelse.

I 2006 var der planlagt valg til såvel parlament som til præsidentposten i DRC. FN vurderede det som meget vigtigt, at ro og orden blev opretholdt i hovedstaden Kinshasa, hvis valgkampen skulle kunne gennemføres på fornuftig vis. Derfor vedtog EU's ministerråd at styrke politimissionen i en kortere periode ved at udsende en EU-militærstyrke til Congo. De europæiske soldater skulle samarbejde med de FN-soldater, som i forvejen var i Congo. Samlet var det håbet, at de udenlandske tropper kunne medvirke til at stabilisere situationen under valgprocessen, beskytte civile og i øvrigt beskytte lufthavnen i Kinshasa. Tyskland bidrog med det største antal soldater.

Afviklingen af valget forløb i det store og hele fredeligt. Det kan være svært at afgøre, om det var tilstedeværelsen af EU-soldaterne, der sikrede, at det blev tilfældet, men i hvert fald blev EU-soldaterne ikke udfordret i den periode, de var i Congo. Det var godt, da stemningen blandt EU-landene i bedste fald var blandet i forhold til udstationering af tropper i det centralafrikanske land. Iagttagere har peget på, at et vigtigt motiv for at lancere Congo-missionen var, at det skulle give EU god pressedækning. Samtidig kunne man som en sidegevinst få testet EU's evne til denne type indgreb. Man kan naturligvis heller ikke se bort fra, at Belgien og Frankrig - af snævre nationale grunde - pressede hårdt på, for at få iværksat den stabilitetsfremmende operation.

### **Chad og Darfur: Noget må der gøres**

I september 2007 vedtog FN's Sikkerhedsråd en resolution om udstationering af en militær styrke i det østlige Chad til beskyttelse af flygtninge fra Darfur og internt fordrevne fra grænseområderne til Sudan. Straks efter vedtagelsen signalerede EU, at man var parat til at tage ansvaret for at levere de nødvendige tropper. Det tog ikke desto mindre adskillige måneder og lange diskussioner mellem medlemslandene før Ministerrådet i slutningen af januar 2008 kunne beslutte at udstationere op mod 3700 tropper. Soldaterne havde ikke blot til opgave at beskytte flygtningene, de skulle desuden sikre leverancerne af nødhjælp og nødhjælpsarbejdernes bevægelsesfrihed. Derved blev det tydeligt, at det europæiske initiativ skal ses som et integreret element i EU's forsøg på at bidrage til en løsning af den langstrakte konflikt i Darfur.

Frankrig var uden tvivl den aktør, der arbejdede mest ihærdigt for at få EU til at træffe beslutningen om at udstationere en militær styrke i Chad. Frankrig meddelte således tidligt i forhandlingerne, at man var parat til at sende det nødvendige antal soldater med henblik på at udfylde eventuelle huller i det samlede troppekontingent. Derfor endte Frankrig med at stille med over halvdelen af soldaterne. Da Frankrig i forvejen havde mere end 3000 soldater i Chad placeret på forskellige baser i landet, kom mange af "EU-soldaterne" fra tropper som allerede var i landet. Paris tilbød ligeledes at levere alle nødvendige logistiske bidrag inklusiv helikoptere og transportfly.

Frankrigs bemærkelsesværdigt aktive rolle i forbindelse med Chad-missionen har fået mange iagttagere til at stille spørgsmålstegn ved de franske – og dermed også ved EU's - motiver i denne sag. Man kan næppe se bort fra, at Paris havde en interesse i at understøtte den siddende præsident Idriss Deby ved at stabilisere landet. På den anden side repræsenterede udstationering af de europæiske tropper i Chad en mulighed for EU til at gøre noget i forhold til Darfur. At de manglende synlige handlinger i Darfur har været en medvirkende faktor i mange EU-landes deltagelse understreges af, at begrundelsen netop var hensynet til at beskytte såvel flygtninge som nødhjælpstransporterne inde i kriseområderne.

### **Den afrikanske fredsfacilitet**

I november 2003 vedtog Ministerrådet at bruge penge fra den Europæiske Udviklingsfond (som finansierer EU's bistand) til at skabe en såkaldt "Fredsfacilitet for Afrika" (FFA). I første omgang afsatte man 250 mio. euro til at lave konflikthåndtering og konfliktforebyggelse ved hjælp af udviklingspenge. Det er værd at fremhæve, at Fredsfaciliteten både dengang og i dag er en nyskabelse i udviklingspolitikken. Den er et praktisk bevis for sammen-tænkningen af sikkerhedspolitik og udviklingspolitik, idet penge der oprindeligt var afsat til at fremme økonomisk og social udvikling, omdirigeres til at finansiere fredsbevarende operationer. De oprindelige 250 mio. euro er blevet øget i flere omgange herunder også med frivillige bidrag fra de enkelte medlemsstater. Ved udgangen af 2008 var det samlede beløb i Faciliteten nået op på over 400 mio. euro, hvoraf langt de fleste er blevet brugt til at støtte den Afrikanske Unions AMIS-missioner i Darfur.

Den Afrikanske Fredsfacilitet er resultatet af næsten ti års overvejelser og diskussioner. EU var allerede i 2000, i forbindelse med forhandlingerne om Cotonou-aftalen, nået til enighed med landene i Afrika, Caribien og Stillehavet om behovet for at få en formel juridisk ramme til styring af EU's konflikthåndteringsaktiviteter. Enigheden blev indskrevet i den omtalte Artikel 11 om fredsskabelsespolitik, konfliktforebyggelse og løsning. Artiklen signalerer en

fælles tro på, at udviklingspolitik og samarbejdsprogrammer kan være magtfulde instrumenter i hænderne på EU, hvis Unionen skulle beslutte sig til at engagere sig i integrerede initiativer i forhold til konfliktstyring i Afrika.

Lanceringen af den Afrikanske Fredsfacilitet var helt klart motiveret af et stærkt ønske om at få den Afrikanske Union til at påtage sig et større ansvar for Afrikas sikkerhed og dermed undgå et direkte europæisk militært engagement på kontinentet. Det vil sige, at "Operation Artemis", DRC-missionerne og Chad-aktionen ikke nødvendigvis var udtryk for ønskescenarier fra EU. I virkeligheden bidrog AFF til at specificere to centrale målsætninger for den Europæiske Union i forhold til Afrika. Den ene prioritet er at undgå udstationering af europæiske soldater mod at tilbyde finansielle bidrag til afrikanske freds- og konflikt-håndteringsoperationer udført af afrikanske tropper. Den anden målsætning er at bidrage til kapacitetsopbygning sammen med afrikanske partnere. Kapacitetsopbygningen omfatter en række aktiviteter såsom træning af afrikanske tropper til at udføre fredsbevarende operationer samt en række andre sikkerhedsopgaver.

### **Det er ikke blevet lettere**

Hvis udfordringerne for EU's politik over for verdens fattige lande i gamle dage bestod i at sikre økonomisk og social udvikling, er der ingen tvivl om, at opgaverne i dag er langt mere diffuse. Denne artikel har beskrevet, hvorledes udviklingsbistand i snæver forstand langt fra er det eneste, endside det vigtigste, policy-instrument i EU's udenrigspolitiske værktøjskasse i forhold til Afrika. Målsætningen om at sikre stabilitet og fred har udvidet værktøjskassen med både udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske instrumenter. Det er nævnt, at et af Fællesskabets traditionelt betydningsfulde instrumenter, handelspolitikken, er mere eller mindre løsrivet fra de øvrige europæiske overvejelser omkring Afrikas fremtid.

De seneste år er de afrikanske udfordringer i forhold til Europa udvidet i både antal og kompleksitet. Der er ingen tvivl om, at den voksende migration af fattige afrikanere stiller EU over for en helt særlig udfordring, som i visse kredse opfattes om en direkte trussel. De fattige lande står i dette spørgsmål i en langt stærkere forhandlingsposition i forhold til det rige og stærke EU. Den Afrikanske Union såvel som enkelte afrikanske lande er i løbende dialog med EU om migrationsspørgsmålet. Der er såvel et "push" som "pull" problem involveret i håndteringen af migrationen fra Afrika.

For at forhindre at unge afrikanske mænd føler sig skubbet ud af deres egne samfund på grund af arbejdsløshed og fattigdom, skal EU engagere sig langt mere aktivt med alle policy-instrumenter i forhold til at sikre vækst og fremgang. EU kan også bidrage til, at der opstår et pull på afrikanske migranter i Europa, så de føler, at det er attraktivt at vende tilbage til deres respektive hjemlande. Et sådant "brain gain" vil mere end så meget andet kunne bidrage til udvikling. Endelig ligger der på den korte bane en udfordring i spørgsmålet om, hvorvidt EU skal bruge nedskæringer i udviklingsbistanden som et instrument til at kontrollere og begrænse folkevandringerne fra Afrika.

### **Tre europæiske udfordringer**

Sat på en kort formel står den Europæiske Union over for mindst tre udfordringer i forhold til at udvikle sin politik i forhold til Afrika. For det første skal Unionen udvikle de traditionelle politik-instrumenter, men Unionen skal også udvikle nye og kombinationer af eksisterende instrumenter. Det leder til udfordring nummer to, som er det gamle slagord fra Unions-traktaten om, at politikken over for de fattige lande skal være kendetegnet af tre c'er nem-

lig coherence, consistency og complemantarity. Altså EU's politik skal hænge sammen og være konsistent, men nok så meget skal den fælles politik komplementere medlemsstaternes politik over for Afrika.

Kravet om de tre c'er fører til den tredje udfordring for EU i årene fremover. Den handler om, at Europa-Kommissionen og Ministerrådet og dets sekretariat skal arbejde sammen i langt højere grad, end det er tilfældet i dag. Kommissionen sidder på EU's pengekasse i udviklingsspørgsmål, da den Europæiske Udviklingsfond administreres af Kommissionen. På den anden side har Ministerrådet ansvaret for den fælles udenrigs- og forsvarspolitik, som ikke råder over store pengebeløb. De forskellige opgaver, de forskellige institutionelle kulturer og pengespørgsmålet lægger op til institutionelle slagsmål.

Når alle disse problemer er linet op, kan der være grund til at slutte af med en optimistisk vurdering. Det er muligt at hævde, at EU i en global sammenhæng højst sandsynligt er den bedste og potentielt også den mest effektive internationale organisation til at håndtere de mange udfordringer, som udviklingslandene står over for. Unionen råder over nogle af de mange penge, der er brug for og EU har efterhånden udviklet en række nødvendige instrumenter. Sidst men ikke mindst: De politiske holdninger i de fleste europæiske lande er trods alt lydøre over for de mange problemer, som verdens fattige lande kæmper med og et stykke hen ad vejen handler EU rent faktisk også.

#### **Kilder**

Gorm Rye Olsen , "The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe?", *International Peacekeeping*, Vol. 16, No.2, 2009, s. 245-260

Gorm Rye Olsen, "The missing link. EPA's, security and development interventions in Africa", in: G. Faber & J. Orbie (eds.) *Beyond Market Access for Economic Development. EU-Africa relations in transition*, Routledge: London & New York 2009, s. 342-358

