



Danmarks indflydelse på fremtidens globale udviklingsmål går gennem EU

Marts 2014

FN's udviklingsmål udløber i 2015, og forhandlingerne om, hvad der skal erstatte dem, er allerede i fuld gang. For at gøre sin indflydelse gældende må Danmark udnytte sine alliancemuligheder i EU. Fælles europæisk handling kræver dog, at EU lærer af tidligere erfaringer fra lignende forhandlinger.

Adam Moe Fejerskov, admo@diis.dk

Niels Keijzer, niels.keijzer@die-gdi.de

VEJENTIL NEWYORK GÅR OVER BRUXELLES

2015 er året, hvor 193 medlemsstater har forpligtet sig til at opfylde FN's udviklingsmål (Millennium Development Goals) fra årtusindeskiftet. Samtidig er det tidspunktet, hvor en fremtidig udviklingsaftale skal færdiggøres. Hvis Danmark skal gøre sig forhåbninger om at sætte sit fingeraftryk på den endelige aftale, vil det kræve mere end klare holdninger. I forhandlingerne er det nemlig lige så vigtigt, hvem man mener noget med, som hvad man mener. Danmark har flere kort på hånden, når der skal vælges alliancepartnere, men muligheden for indflydelse er størst inden for det europæiske samarbejde.

EU får mest indflydelse i internationale forhandlinger, når medlemslandene opererer som en samlet blok. Samtidig nyder Danmark godt af at være et land, som de andre EU-medlemslande lytter til, efter mange år som foregangsland i udviklingssamarbejdet. Det betyder, at Danmark potentielt vil kunne opnå indflydelse udover, hvad egen størrelse berettiger til. Ambitionen om fælles europæisk handling er imidlertid ikke altid nem at efterleve i praksis. Stærke nationale interesser og medlemslandenes behov for at være synlige og opnå indflydelse på egen hånd står ofte i vejen.

ANBEFALINGER

I lyset af EU's tidligere erfaringer bør Danmark og de andre EU-lande lægge vægt på følgende:

- Fasthold en fælles europæisk kurs. EU's indflydelse på internationale forhandlinger er størst, når medlemslandene opererer samlet, og Danmark bør strække sig langt for ikke at bryde med den fælles EU-forhandlingslinje.
- Afslut forberedelserne til forhandlingerne i god tid. EU's forhandlingspositioner er centrale for at sikre fælles europæisk handling, men timingen har ikke altid været på plads for deres vedtagelse.
- Tænk bredt og fokuser på bæredygtigheds-perspektivet. EU har nemmere ved at tøjle medlemslandenes holdninger i brede forhandlinger, der samler områder som udviklingssamarbejde, miljø og klima.
- Søg brede alliancer. EU er nødt til at opdyrke nye alliancer med f.eks. udviklingslandene for at få sine prioriteter igennem.



Danmark må derfor gøre sit til at sikre fælles europæisk kurs og derved øge mulighederne for indflydelse i post-2015-processen. Udadtil betyder det, at Danmark bør forhandle ud fra den vedtagne linje og ikke gå imod EU's holdning. Indadtil i EU-kredsen må Danmark arbejde for, at der bliver taget ved lære af tidligere erfaringer, og at de andre medlemslande også følger den fælles kurs. Dette policy brief ser tilbage på de erfaringer, EU har gjort sig ved tre tidligere hovedbegivenheder af samme karakter og vurderer til slut EU's forhandlingsposition i post-2015-forhandlingerne.

EU'S ERFARINGER MED INTERNATIONALE FORHANDLINGER

Accra-mødet om bistandseffektivitet, 2008

Landene bag Paris-erklæringen mødtes i Ghanas hovedstad, Accra, i 2008 for at følge op på arbejdet med at forbedre bistandseffektiviteten. EU havde en ambition om at sætte et tydeligt aftryk på forhandlingerne, inspireret af den markante rolle, man spillede på mødet om bistandseffektivitet i Paris tre år tidligere.

På mødets næstsidste dag var forhandlingerne gået i hårdknude, og udkastet til slutdokumentet var uambitiøst. For at signalere hvor vigtigt det var at nå et bedre resultat, lod EU's forhandlere derfor et rygte sive om, at man ville udsende en separat meddelelse mod mødets slutning, hvis der ikke var vilje til at rykke slutdokumentet yderligere. Forhandlingerne blev efterfølgende genåbnet og fortsatte natten igennem med et markant mere ambitiøst udfald som resultat.

Europas stærke engagement i Accra-mødet var del af en længere proces, hvor EU havde ført an med et højt ambitionsniveau i drøftelserne om bistandseffektivitet. EU's rolle i forhandlingerne blev efter al sandsynlighed også styrket af, at Frankrig som et politisk markant medlemsland havde formandskabet. EU har dog siden været genstand for kritik netop på grund af det høje ambitionsniveau, da man ikke selv har været i stand til at efterleve de tilsagn, der blev givet, blandt andet som følge af den økonomiske krise senere i 2008.

Busan-mødet om bistandseffektivitet, 2011

I forhold til de grundige forberedelser til Accra-mødet tre år tidligere var EU sen til at gå i gang med forberedelserne til mødet i Busan, Sydkorea, i november 2011. I sommeren 2011 havde der endnu ikke været formelle diskussioner i Det Europæiske Råd omkring forberedelserne. Flere medlemslande (bl.a. Tyskland og de nordiske lande) havde allerede fremlagt deres egne synspunkter i OECD. EU's tøven viste sig at stamme fra en kombination af flere faktorer:

- 1) Et ønske om at vente på første udkast til et slutdokument fra værterne i Busan,

- 2) en gradvis nedtoning af debatten i EU om bistandseffektivitet i takt med, at man nærmede sig tidspunktet, hvor forpligtelserne skulle føres ud i livet,

- 3) uenighed mellem medlemslandene om, hvad der skulle fokuseres på i Busan. Det gjaldt specielt, hvorvidt man skulle koncentrere sig om Paris-erklæringens fokus, eller om man skulle åbne dagsordenen for nye perspektiver, interesser og aktører.

I sidste instans endte EU med at vedtage en 13-siders forhandlingsposition den 14. november, kun to uger før mødet i Busan skulle finde sted.

Under selve mødet forhandlede EU yderst varsomt, og man gjorde, hvad man kunne, for ikke at presse de nye vækstøkonomier – muligvis fordi EU sideløbende førte forhandlinger med Kina om støtte til den økonomisk skrøbelige Eurozone. Det lykkedes dog at få en række af de nye udviklingsdonorer som Kina, Indien, Brasilien og Sydafrika til at underskrive slutdokumentet, men kun fordi en sætning blev skrevet ind om, at disse lande ikke var underlagt de krav om bl.a. effektivisering og rapportering, som slutdokumentet ellers stillede.

Rio+20-konferencen om bæredygtig udvikling, 2012

Rio+20-konferencen om bæredygtig udvikling blev afholdt to årtier efter Rio-konferencen (1992), der førte til vedtagelsen af Rio-erklæringen om miljø og udvikling. EU startede forberedelserne til at finde et fælles udgangspunkt ved en offentlig høring i februar 2011. I juni 2011 offentliggjorde Kommissionen så det oplæg, der skulle starte diskussionen blandt medlemslandene. Første udkast til den fælles EU-forhandlingsposition blev præsenteret i oktober, og Det Europæiske Råd vedtog rådskonklusioner i marts 2012.

I takt med at en fælles EU-forhandlingsposition begyndte at tage form i foråret 2012, blev det tydeligt for det danske formandskab, at ambitionerne blandt medlemslandene var dalet, og det oprindelige 19-siders udkast var vokset til en udvandet 200-siders version i maj. Efter de afsluttende forhandlinger endte forhandlingspositionen dog på væsentligt mere fokuserede 31 sider og med grøn økonomi som det centrale omdrejningspunkt.

Allerede før konferencen var talsmænd for EU ude at kritisere FN's oplæg til en aftale på Rio-topmødet. Anken var, at FN's oplæg manglede klare mål, og resultatet skulle da også vise sig at blive skuffende: Allerede før konferencen startede onsdag den 19. juni, valgte de brasilianske værter at overtage forhandlingerne og gennemtrumfe et resultat, der blev præsenteret som konsensus tirsdag morgen. Forud for dette var det blevet klart, at der var stor uenighed om, hvad de forskellige aktører ønskede som resultat af kon-



Global opmærksomhed: Aktivister skubber en oppustet jordklode under Rio+20 forhandlingerne i Brasilien i 2012. Mere end 45.000 mennesker deltog fra 188 lande i et forsøg på presse verdenslederne til at nå en bindende aftale om fremtidens bæredygtighed. © AP Photo/Felipe Dana

ferencen, og det var frygten for slet ikke at nå et resultat, der fik værterne til at tvinge en udvandet løsning igennem. I håb om at nå et mere ambitiøst resultat forsøgte EU at genåbne forhandlingerne på ministerniveau, da selve konferencen blev skudt i gang. Det var dog for sent, og forhandlingsmulighederne blev uden tvivl også begrænset af Europa-Parlamentets beslutning om ikke at sende en delegation.

Slutresultatet af Rio+20 var en temmelig begrænset succes, set i lyset af behovet for globale politiske forpligtelser. EU fik en lille sejr med vedtagelsen af at udvikle bæredygtighedsmål frem mod 2015 og anerkendelsen af behovet for grøn økonomi, men selv her var der langt til den oprindelige idé om et "roadmap" med mål og indikatorer. Det lykkedes ikke EU-ministrene at skubbe i fælles flok, som det skete i Accra i 2008.

Gennemgangen af de tre internationale møder viser, at EU's indflydelse bliver reduceret betydeligt, hvis medlemslandene går egne veje og ikke holder sig til en fælles forhandlingslinje. For at gøre sin indflydelse gældende i post-2015-processen må Danmark derfor gøre sit til, at dette ikke sker.

EU'S BUD PÅ FREMTIDENS UDVIKLINGSMÅL

EU-Kommissionen fremlagde i juni 2013 sit bud på en forhandlingsposition i processen mod en ny global udviklingsramme. Den er tilstrækkelig klar i sine budskaber og

sin linje uden at være så konkret, at medlemslandene vil føle sig bundet på hænder og fødder. Centralt er blandt andet, at miljø- og udviklingsdagsordenerne koordineres, samt at EU ønsker en global ramme, der skal gælde for alle verdens lande, og som derfor også vil have konsekvenser for de rigeste lande.

Forhandlingspositionen er tydelig i sit budskab om, at udvikling og miljø hører sammen i en sådan grad, at man ikke vil acceptere, at de skilles ad. Problemet med at sammenkøre de to dagsordener har indtil nu været, at de ikke er skredet frem med samme hastighed, blandt andet fordi miljøområdets bæredygtighedsmål er sattet bagud på grund af det skuffende resultat ved Rio+20-konferencen. EU vælger nu at sende et tydeligt signal om, at der skal skrues op for tempoet i forhold til miljødagsordenen, så den kan nå på niveau med udviklingsdagsordenen.

På mange måder lægger EU's forhandlingsposition op til en global aftale, der også har konsekvenser for verdens rige lande. EU-papiret anbefaler f.eks., at andre politikområder ikke må få negativ indflydelse på udviklingslandene. Det er i sig selv vigtigt, men EU's oplæg undlader at nævne konkrete eksempler, som f.eks. illegal kapitalflugt, hvor multinationale selskaber fører deres overskud ud af udviklingslandene til søsterselskaber i lande med skattely. Et andet eksempel kunne være EU's støtte til den europæiske biobrændselsindustri, hvis produkter er gode for klimaet, men samtidig er med til at skabe sult rundt omkring i udviklingslandene, hvor der dyrkes korn og majs til benzin i stedet for mad. Skal forhandlingspositionen klandres for



HOVEDPUNKTER FRA EU'S 2015-FORHANDLINGSPOSITION

EU vil gennem forhandlingerne arbejde for, at den fremtidige udviklingsramme:

- Udrydder al fattigdom,
- integrerer de tre dimensioner (økonomi, sociale forhold og miljø) i bæredygtig udvikling på en balanceret måde,
- stiller alle lande kollektivt til ansvar for at nå de opstillede mål, men samtidig er baseret på nationalt ejerskab,
- bygger videre på de fremskridt, der allerede er gjort, inden for de eksisterende udviklingsmål,
- sikrer en tilgang, der tager udgangspunkt i menneskerettighederne,
- anerkender, at situationer præget af fattigdom, vold og konflikt skal forbedres, således at mulighederne for at skabe udvikling bliver bedre,
- har en tidsramme frem mod 2030, samt
- består af et enkelt sæt forståelige mål.

andre mangler, kan man pege på, at den ikke opstiller konkrete forslag til nye mål. Men selv her er det spørgsmålet, om ikke det ville være alt for tidligt i processen at lægge sig fast på eksakte mål. Havde man valgt at lave konkrete mål, ville det sandsynligvis have indsnævret EU's og medlemslandenes muligheder for fleksibilitet under forhandlingerne, og som erfaringerne med tidligere topmøder viser, er det ofte mangel på fleksibilitet, der får medlemslandene til at bryde ud af samarbejdet og umuliggøre fælles europæisk handling.

Danmark kan se med glæde på, at EU's forhandlingsposition i høj grad lægger sig op ad den tankegang, der gør sig gældende i G7+-gruppen. Gruppen består af en række af verdens fattigste og mest skrøbelige lande, der sammen prøver at gentænke arbejdet med sikkerhed og konflikt, samt er tydelige i deres prioritering af menneskerettighederne. Begge dele har de seneste år stået centralt i Danmarks udviklingssamarbejde.

Forhandlingspositionens indhold bør overordnet gøre det nemt for Danmark at beslutte sig for at arbejde tæt sammen med EU i forhandlingerne. Det samme gælder mange af EU's andre medlemslande. Kun gennem fælles europæisk handling kan der sættes tydelige danske fingeraftryk på den endelige aftale. Derfor må Danmark fortsat gøre sit til at holde sammen på EU-kredsen ved både selv at følge EU's forhandlingslinje og ved at arbejde i kulissen for, at de andre medlemslande gør ligeså.

VIDERE LÆSNING

Dette DIIS Policy Brief er baseret på DIIS Report 2013:4 *Practice makes perfect? The European Union's engagement in negotiations on a post-2015 framework for development*. Rapporten er finansieret af Udenrigsministeriet, udarbejdet af DIIS og kan downloades på DIIS' hjemmeside www.diis.dk.

Indholdet i dette DIIS Policy Brief er baseret på forfatterens forskning og er ikke nødvendigvis udtryk for DIIS' officielle holdning