

Mikael Barfod:

EF's udviklingspolitik:

Lomé-konventionens udviklingseffekter i de associerede u-lande

1. Indledning

Da den første Lomé-konvention blev undertegnet i 1975, vakte den åbenlys begejstring, ikke blot i EF-landene, men også blandt flere repræsentanter for de associerede u-lande (ACP-landene).¹ Konventionen blev af flere betegnet som en model for de fremtidige relationer mellem i- og u-lande. Da der i juni i år blev indgået aftale mellem EF og ACP-landene om en forlængelse af Lomé-konventionen i endnu fem år fra 1981, var glædesrusen - ikke mindst blandt ACP-landene - helt forstummet. ACP-landene var skuffede over, at det ikke i større omfang lykkedes dem at forbedre den første Lomé-konvention. Desuden har en stigende erkendelse i disse lande af Lomé-konventionens grundlæggende udviklingseffekter nok bidraget til skuffelsen.

Under de givne økonomiske og politiske forhold i begyndelsen af 1970'erne kunne man ikke på forhånd udelukke, at en samarbejdsaftale som Lomé-konventionen kunne få visse positive udviklingseffekter for ACP-landene, der måske på længere sigt kunne bidrage til at svække deres strukturelle afhængighed af i-landene og i særdeleshed EF-landene.² Økonomisk er EF ekceptionelt afhængig af

1) ACP-landene bestod oprindeligt (1975) af 46 u-lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (Africa, Carribean, Pacific), hvoraf hovedparten er EF-landenes (især Frankrigs og Storbritanniens) tidligere kolonier i Afrika. I dag er ACP-gruppen udvidet til at omfatte 57 lande. De nye ACP-lande er for det meste nyligt selvstændige miniature-stater.

2) Med u-landenes strukturelle afhængighed forstår vi to forhold: For det første er u-landenes produktion traditionelt eksternt orienteret og determineret. For det andet - og afledt af det første - er u-landene karakteriseret af strukturel heterogenitet, som i perifere samfundsformationer henviser til den hierarkiske organisering af flere produktionsmåder, hvis position er determineret af den mest dynamiske (eksternt orienterede) kapitalistiske sektor. For en uddybning af begrebet strukturel afhængighed, se min specialeopgave: Lomé-konventionen og den internationale arbejdsdeling - med særligt henblik på eksportstabiliseringsordningen og dens udviklingseffekter i de associerede lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, Institut for Statskundskab, Århus, juni 1979, afsnit 2.3.; jvf. også D. Senghaas, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik - Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt am Main 1977, Kap. 1.

Mikael Barfod:

EF's udviklingspolitik:

Lomé-konventionens udviklingseffekter i de associerede u-lande

1. Indledning

Da den første Lomé-konvention blev undertegnet i 1975, vakte den åbenlys begejstring, ikke blot i EF-landene, men også blandt flere repræsentanter for de associerede u-lande (ACP-landene).¹ Konventionen blev af flere betegnet som en model for de fremtidige relationer mellem i- og u-lande. Da der i juni i år blev indgået aftale mellem EF og ACP-landene om en forlængelse af Lomé-konventionen i endnu fem år fra 1981, var glædesrusen - ikke mindst blandt ACP-landene - helt forstummet. ACP-landene var skuffede over, at det ikke i større omfang lykkedes dem at forbedre den første Lomé-konvention. Desuden har en stigende erkendelse i disse lande af Lomé-konventionens grundlæggende udviklingseffekter nok bidraget til skuffelsen.

Under de givne økonomiske og politiske forhold i begyndelsen af 1970'erne kunne man ikke på forhånd udelukke, at en samarbejds-aftale som Lomé-konventionen kunne få visse positive udviklingseffekter for ACP-landene, der måske på længere sigt kunne bidrage til at svække deres strukturelle afhængighed af i-landene og i særdeleshed EF-landene.² Økonomisk er EF ekceptionelt afhængig af

1) ACP-landene bestod oprindeligt (1975) af 46 u-lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (Africa, Carribean, Pacific), hvoraf hovedparten er EF-landenes (især Frankrigs og Storbritanniens) tidligere kolonier i Afrika. I dag er ACP-gruppen udvidet til at omfatte 57 lande. De nye ACP-lande er for det meste nyligt selvstændige miniature-stater.

2) Med u-landenes strukturelle afhængighed forstår vi to forhold: For det første er u-landenes produktion traditionelt eksternt orienteret og determineret. For det andet - og afledt af det første - er u-landene karakteriseret af strukturel heterogenitet, som i perifere samfundsformationer henviser til den hierarkiske organisering af flere produktionsmåder, hvis position er determineret af den mest dynamiske (eksternt orienterede) kapitalistiske sektor. For en uddybning af begrebet strukturel afhængighed, se min speciale-opgave: Lomé-konventionen og den internationale arbejdsdeling - med særligt henblik på eksportstabiliseringsordningen og dens udviklingseffekter i de associerede lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, Institut for Statskundskab, Århus, juni 1979, afsnit 2.3.; jvf. også D. Senghaas, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik - Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt am Main 1977, Kap. 1.

råvarer fra u-landene. Råvareprisstigningerne efter den såkaldte oliekrise afledte en frygt i EF-landene for at komme til at mangle råvarer i en økonomisk krisesituation. Herudover kan også den stigende internationale konkurrence mellem EF, USA og Japan have bidraget til at gøre Lomé-konventionen til et samarbejdsinstrument, der kan binde det ressourcerige Afrika tættere til Europa for at sikre stabile råvareforsyninger og markeder for EF's industriproduktion. Prisen for dette tættere samarbejde kunne udmærket tænkes at være indrømmelser til ACP-landene - indrømmelser, der vil medvirke til at svække deres strukturelle afhængighed på længere sigt. Politisk udviste de associerede u-lande - i lighed med udviklingen i andre internationale fora - et bemærkelsesværdigt sammenhold forud for undertegnelsen af Lomé-konventionen om gennemførelsen af en række krav, der ikke umiddelbart kan reduceres til at være delelementer af den traditionelle internationale arbejdsdeling mellem i- og u-lande. Det nye sammenhold mellem 46 ACP-lande kunne altså tænkes at medvirke til at afpresse EF reelle indrømmelser, der på længere sigt kunne modificere deres strukturelle afhængighed.

I Lomé-konventionen kan vi således ikke blot vente at finde elementer af en liberal handelsteori, der i vidt omfang bygger på og viderefører den traditionelle arbejdsdeling mellem i- og u-lande og samtidig viderefører u-landenes strukturelle afhængighed.³ Vi kan også - under hensyntagen til de økonomiske og politiske forhold i begyndelsen af 1970'erne - vente at finde elementer af en alternativ udviklingsmodel, der ikke er karakteriseret af strukturel afhængighed. For at få et nuanceret billede af det komplekse samarbejdsinstrument, som Lomé-konventionen udgør, og på denne måde vurdere ordningens udviklingseffekter i ACP-landene, vil det derfor være hensigtsmæssigt at opstille to idealtypiske udviklingsmodeller: en eksportorienteret, der i hovedsagen bygger på liberal

3) Med den liberale handelsteori tænker vi på den klassiske handelsteori (udformet af blandt andet Ricardo) og dennes videreudvikling i den neo-klassiske handelsteori (udformet af Hecksher og Ohlin). Ifølge den sidste teori består u-landenes 'komparative handelsfordel' i, at de udnytter de rigelige og billige produktionsfaktorer, arbejdskraft og land til at producere og i vidt omfang eksportere arbejdsintensive produkter og råvarer til i-landene, mod fra disse at importere kapital- og teknologiintensive produkter. En uddybning af den liberale handelsteori og dennes ideologiske antagelser til fordel for i-landene findes i min specialeopgave, afsnit 2.1.

handelsteori og en autocentreret, der forsøger at bryde den strukturelle afhængighed ved løsrivelse fra verdensmarkedsintegrationen. Formålet med artiklen er at belyse Lomé-konventionens udviklingseffekter i ACP-landene ud fra en undersøgelse af, hvilke del-elementer i aftalen der er hentet fra en eksportorienteret udviklingsmodel og hvilke, der er hentet fra en autocentreret udviklingsmodel. Derimod vil vi kun tangere det i øvrigt interessante spørgsmål om EF-landenes interesser i Lomé-konventionen.

I det følgende vil vi efter at have skitseret de to nævnte udviklingsmodeller give en ganske kort beskrivelse af Lomé-konventionens konkrete historiske baggrund. Herefter vil vi undersøge nogle af konventionens vigtigste udviklingseffekter i ACP-landene på kort og på langt sigt. Endelig vil vi kort se på indholdet af og perspektiverne for den netop indgåede forlængelse af Lomé-konventionen.

Der vil gennem hele artiklen blive lagt særlig vægt på Lomé-konventionens måske væsentligste og mest lovpriste nyskabelse, eksportstabiliseringsordningen eller Stabex, der samtidig illustrerer en række af konventionens generelle udviklingseffekter.

2. To Udviklingsmodeller

De to idealtypiske udviklingsmodeller, vi her skal skitsere i meget grove træk, er til en vis grad tillempede, så de har relevans for Lomé-konventionens 'klienter', ACP-landene, hvilket i hovedsagen vil sige afrikanske lande.

2.1. En eksportorienteret udviklingsmodel

Beslutningstagerne i de små afrikanske ACP-lande har i stigende grad erkendt, at disse lande ikke kan basere deres industriudvikling alene på imports substitution.⁴ Denne type industrialisering

4) Imports substitutionspolitikken havde for de fleste nyligt selvstændige afrikanske lande til formål at fremskynde en hurtig industrialisering af disse lande og at nedbringe importafhængigheden af forbrugsgoder fra i-landene. Det lykkedes i vidt omfang at substituere importen af især lettere forbrugsgoder, hvorved importafhængigheden imidlertid blev hævet op på et højere niveau: Man måtte nu importere kostbart produktionsudstyr og teknologi fra i-landene til de nye substitutionsindustrier. I de senere år har flere afrikanske beslutningstagere gradvist åbnet øjnene for denne strategis mest iøjnefaldende svagheder: indenrigsmarkedets begrænsninger (især i de mange
(forts. næste side)

havde i 1950'erne og 1960'erne ikke bidraget til en strukturel omformning af de afrikanske samfund.⁵ Muligheden for at accelerere industriudviklingen afhænger - ifølge en eksportorienteret model - i høj grad af mulighederne for at afsætte industriprodukterne i i-landene (især EF-landene), hvor efterspørgslen er (og i mindre grad af udviklingen i det regionale samarbejde).

Den eksportindustrialiseringstype, der i dag er dominerende i blandt andet Sydøstasien, kan karakteriseres ved produktionsforlægninger fra i-landene (industriudflytning til u-landene og internationale underleverancer af delkomponenter fra u-landene).⁶ I de afrikanske ACP-lande har industrieksporten dog stort set kun antaget et temmelig beskedent omfang,⁷ og den fremherskende eksportindustrialiseringstype er her kendetegnet ved den mere traditionelle eksport af let forarbejdede lokale råvarer.⁸ Denne eksportindustrialiseringstype hævdes ofte at være i overensstemmelse med 'Afrikas komparative fordele'.⁹ Ud fra dette synspunkt er Afrika særligt udrustet med rige naturressourcer (både med henblik på landbrugsproduktion og udvinding af mineraler).

(forts.)

små lande); den alt for kapitalintensive produktion med ringe beskæftigelsesvirkning; suboptimal produktion bag høje toldmure; kun få industrielle koblingseffekter, fordi halvfabrikata og kapitalgoder måtte importeres; endelig hæmmede det forhøjede omkostningsniveau til en vis grad eksportudviklingen for primærvarer.

- 5) Jvf. J. Carlsen, "Lomé-konventionens betydning for industriudviklingen i Afrika", Økonomi og Politik, nr. 3, 1978 (a), p. 227.
- 6) Jvf. Jacob Simonsens artikel i dette nummer af Politica; se også L.S. Lauridsen, "Fagbevægelsen og den globale arbejdspladskonkurrence", Politica, nr. 3, 1978.
- 7) Når de afrikanske ACP-lande ikke i større udstrækning har været i stand til at eksportere industriprodukter, skyldes det især tre faktorer: (1) I de afrikanske ACP-lande er lønnen generelt højere (især for faglærte arbejdere) og produktiviteten generelt lavere end i Sydøstasien. (2) ACP-landenes vigtigste handelspartner, EF, importerer generelt langt færre industrivarer fra u-landene end USA og Japan; og multinationale selskaber hjemmehørende i EF-landene har ikke vist nær samme interesse for produktionsforlægninger til u-landene som amerikanske og japanske virksomheder. (3) De protektionistiske strømninger i i-landene og især EF har virket som en bremse for industrieksporten i ACP-landene (for eksempel på tekstilområdet). Jvf. Carlsen, 1978 (a), op.cit., pp. 242f.
- 8) Jvf. min specialeopgave, afsnit 2.2.c.
- 9) Jvf. Senghaas, op.cit., p. 30f.; og R. Güsten, "Prerequisites for Import Substitution and Export Diversification as Development Strategies in Africa", i H. Giersch, The International Division of Labour: Problems and Perspectives, Tübingen 1974, p. 327 et passim.

Imidlertid er en eksportorienteret industriproduktion, baseret på forarbejdning af egne råvarer, ofte temmelig kapitalintensiv og kræver store investeringer i teknologi og fabriksanlæg. Midlerne til disse investeringer kan tilvejebringes ved at effektivisere primærvarerproduktionen, ikke mindst det ofte ret uproduktive landbrug. Landbrugets produktivitet kan øges ved at tilskynde til flere salgsafgrøder, stordrift, øget mekanisering m.m. Landbrugets øgede produktivitet skulle nu bidrage til at finansiere den industrielle udvikling på fire måder: (a) gennem de øgede eksportindtægter fra landbruget; (b) gennem arbejdskraftvandring fra land til by holdes lønningerne i industrien nede; (c) ved statslig prispolitik på landbrugsvarer, der sikrer en ressourceoverførsel fra landbrug til industri; (d) gennem en rigelig og billig forsyning med fødevarer (holder lønningerne nede) og industrielle råmaterialer - begge dele holder industriens omkostninger nede.¹⁰ Når industrieksporten kommer i gang for alvor, vil indtægterne herfra også bidrage til at finansiere den videre industriudvikling. Denne udviklingsmodel forudsætter aktive økonomiske indgreb fra den perifere stat, der, hvis de lokale midler ikke slår til, kan invitere udenlandske virksomheder til at foretage direkte investeringer i forarbejdningsanlæg eller indgå i 'joint ventures' med sådanne selskaber.

Skal vi kort kritisere denne udviklingsmodels vigtigste implikationer, kan vi for det første pege på, at u-lande med rige råvarerressourcer, der efterspørges i i-landene i forarbejdet og/eller uforarbejdet form, vil have de største udviklingsmuligheder. For det andet fremmer modellen kun undtagelsesvist basisindustri, der leverer industrielle inputs og skaber sammenhæng i de heterogene økonomiske strukturer i u-landene. For det tredje vil modellen give anledning til en stærkere afhængighed af importeret produktionsudstyr og teknologi, leveret af multinationale selskaber; og teknologien vil ofte være kapitalintensiv med få beskæftigelseffekter. Endelig vil strukturændringerne i landbruget i vid udstrækning føre til stigende arbejdsløshed, enklavemæssige og monokulturelle dyrkningsformer og muligvis omfattende fødevarerimport.

Den eksportorienterede model er således ikke i stand til at

10) Jvf. J. Friedmann, "The Crisis of Transition: A Critique of Strategies of Management", Development and Change, Vol. 10, No. 1, January 1979, pp. 136f.

afskaffe u-landenes strukturelle afhængighed: Den perifere samfundsudvikling er fortsat eksternt orienteret og determineret, og strategien fremmer i høj grad strukturel heterogenitet, såvel i et givet u-land som mellem disse (hierarkisering).

2.2. En autocentreret udviklingsmodel

Den autocentrerede model bygger på den strategiske konsekvens af teorien om u-landenes strukturelle afhængighed, nemlig at en løsriivelse fra verdensmarkedet vil være nødvendig, hvis u-landene vil opnå en autonom og sammenhængende udvikling samt en udligning af interne skævheder. I modsætning til situationen i u-landene i dag - hvor størstedelen af befolkningen lever på subsistensniveau - er det med den autocentrerede udvikling meningen at udnytte det enorme udviklingspotential, der ligger i en gradvis sammenkædning af og vekselvirkning mellem landbrug og industri og dermed gradvist udvide det interne marked. Skal en sådan proces have social breddevirkning - og ikke føre til produktion for de højere indkomslag - er det nødvendigt, at basisproduktion bliver sammenkoblet med produktion af alment tilgængeligt produktionsudstyr samt med produktion af forbrugsvarer til en tilfredsstillende af den brede befolkningens elementære behov (mad, klæder, bolig etc.).¹¹ Modellen bygger altså på den organiske sammenhæng inden for trekanten moderne basisindustri - lokal letindustri - landbrug.¹²

Skal lokalindustrien benytte lokale ressourcer og forsyne det lokale marked, indebærer dette, at organiseringen af lokaløkonomien i vidt omfang må bygge på lokale initiativer og beslutninger. Modellen forudsætter med andre ord en form for politisk massemobilisering. Men forbindelserne til den moderne basisindustri forudsætter en vis form for centralisering og gensidig afstemning af lokalt initiativ og central planlægning. Udenrigshandel er ikke udelukket, men er principielt kun en supplerende og fortsættelse af den indre udvikling og dennes dynamik. Handel bør være karakteriseret af horisontale og ikke vertikale udvekslinger.

11) Jvf. Senghaas, op.cit., pp. 266-271.

12) Jvf. Jan Sigurdsons trefasede udviklingsmodel bygget på kinesiske erfaringer i bogen Rural Industrialization in China, Harvard 1977, specielt ch. 1.

Hvis denne ideale model gennemføres i et givet u-land, kan vi ikke længere tale om strukturel afhængighed. Men problemet består i at implementere modellen konkret. Flere af modellens centrale forudsætninger kan hæmme dens realisering i de afrikanske ACP-lande. For det første er modellens politiske forudsætninger svære at opfylde: mobilisering af masserne og en afbalanceret central dirigeret af økonomien, hvilket er vanskeligt at forestille sig uden én eller anden form for socialistisk revolution, hvor den private ejendomsret (ikke mindst den udenlandske) beskæres kraftigt eller helt overtages af staten. Det kan på forhånd ventes, at såvel i-landene, deres multinationale selskaber samt overklassen i et givet u-land vil modsætte sig en sådan strategi i sin rene form. For det andet er afbalanceringen af den nødvendige udenrigshandel vanskelig at foretage i overgangsfasen til den autocentredede udviklingsstrategi og i særlig grad i de mange små afrikanske ACP-lande: Dels vil en autocentreret udvikling forudsætte forsyning af flere naturressourcer, end der er til rådighed inden for et lille u-lands egne grænser; dels vil finansieringen af en basisindustri ofte være uoverkommelig for de enkelte små u-lande; og selv hvis det skulle lykkes de bedst stillede små u-lande at påbegynde opbygningen af basisindustri, vil de i betragtning af deres uudviklede økonomiske strukturer være særligt afhængige af dyr teknologi-import fra i-landene.

Ud fra disse overvejelser synes den mest realistiske mulighed for at gennemføre en autocentreret udviklingsmodel i små u-lande at være et regionalt samarbejde, især om den tungere industri og om udveksling af de råvarer, der ikke forekommer lokalt. En sådan form for regional arbejdsdeling og koordination af enkeltlandes udviklingsstrategier skærper imidlertid de politiske forudsætninger for modellen betydeligt, da der nu er flere stater involveret i strategien. Den autocentredede models politiske og økonomiske forudsætninger vil således gøre det særligt vanskeligt at realisere modellen i små og fattige u-lande, som der er mange af blandt de afrikanske ACP-lande.

De to modeller er ikke at genfinde i noget afrikansk lands udviklingsstrategi. Konkrete udviklingsstrategier indeholder altid elementer af begge modeller, men i forskellige portioner. Således

ligger Tanzania på flere måder nærmest den autocentrerede model og Elfenbenskysten nærmest den eksportorienterede model. mens Kenya (med sine sværindustrielle investeringer) kan hævdes at indtage en midterposition. Hvad der interesserer os her er, hvilken af de to udviklingsmodeller en konkret international 'udviklingsstrategi' som Lomé-konventionen vil fremme, og hvilke elementer der hentes fra hver model. Som baggrund herfor vil vi imidlertid først opridse konventionens konkrete historiske forudsætninger og dens virkninger på kort sigt.

3. Kort om Lomé-konventionens konkrete historiske baggrund

I tiden op til underskrivelsen af Lomé-konventionen i begyndelsen af 1975 var man i EF-landene blevet stedse mere opsat på at løse problemerne i forbindelse med sikre forsyninger af råvarer. Det var problemer, der i særlig grad var blevet aktualiseret af den såkaldte oliekrise, råvareprisstigningerne og den almindelige økonomiske krise i Vesteuropa.

Samtidig havde det i årene før undertegnelsen af Lomé-konventionen vist sig vanskeligere for EF at opretholde de nære bånd til de tidligere kolonier i Afrika. EF's bistand i de handels- og bistandsaftaler, der gik forud for Lomé-konventionen (Yaoundé- og Arusha-konventionerne) var blevet kritiseret af de associerede u-lande, der opfattede de temmeligt ensidige infrastrukturelle projekter som en indirekte støtte til vesteuropæiske (især franske) interesser. Desuden var de relative handelspræferencer - som de Seks' EF havde ydet de associerede u-lande efter tabet af diverse bilaterale særordninger under og lige efter kolonitiden - blevet eroderet af EF's generelle toldnedsættelser over for omverdenen.¹³ Skulle EF kompensere for manglerne i den hidtidige politik over for de associerede u-lande - og dermed fastholde de særlige forbindelser til disse lande - måtte EF altså tilbyde én eller anden ny form for bistand.

13) Med EF's generelle toldnedsættelser over for omverdenen tænker vi især på de bilaterale, præferentielle handelsaftaler med Middelhavslandene; EF's generelle toldpræferencer; GATT-forhandlingerne; udvidelsen af EF og gensidige tolfpræferencer med de resterende EFTA-lande.

Storbritanniens medlemskab af EF fra 1973 betød endvidere, at de Ni måtte tilbyde en række afrikanske og vestindiske Commonwealth-lande (britiske ekskolonier) fordele, der ikke var ringere end de fordele, der gjaldt for u-landene i Commonwealth og de fordele, der gjaldt for de oprindelige associerede (hvoraf hovedparten var franske ekskolonier i Afrika). Men for u-landene som helhed måtte konventionen blive selektiv og diskriminerende i sit væsen.

Af hensyn til de sukkereksporterende u-lande i Commonwealth havde Storbritannien ved sin tiltrædelsestraktat til EF aftvunget de otte andre medlemslande et løfte om, at fremtidige associeringsordninger skulle beskytte eksportører af primærprodukter, især sukker. Desuden lovede ACP-landene under forhandlinerne om Lomé-konventionen, at man ville være villig til at garantere Vesteuropas råvareforsyninger, hvis EF til gengæld forpligtede sig til at holde ACP-landenes råvareindtjening på et acceptabelt niveau.¹⁴

I lyset af frygten for at mange industrielle råvarer i en økonomisk krisesituation anså EF det således for betimeligt at udvide de særlige relationer med et udpluk af tidligere kolonier med rige råvareressourcer. Det nye samarbejde i Lomé-konventionen skulle omfatte nye bistandsprincipper og beskytte primærvareeksportører.

Disse baggrundsaspekter slog da også klart igennem i konventionens indhold. I lighed med tidligere samarbejdsaftaler omfattede Lomé-konventionen et afsnit om handel og et afsnit om bistand, men for begges vedkommende var principperne ændret i forhold til tidligere aftaler i overensstemmelse med nogle af ACP-landenes krav. I handelssamarbejdet blev de hidtidige gensidige handelspræferencer afløst af énsidige præferencer, hvor det kun var EF, som forpligtedes til at nedsætte sine toldsatser over for ACP-landene. I bistandsprogrammet i Den fjerde europæiske Udviklingsfond (EDF 4) blev der lagt mindre vægt på de infrastrukturelle projekter, som havde præget hele EF-samarbejdets historie. Som et helt nyt element indebar industrialiseringssamarbejdet nye bistands-

14) Jvf. Commonwealth Secretariat, The Export Earnings Stabilisation Scheme of the Lomé Convention, London, Oct. 1975, pp. 5f.

principper med hensyn til teknisk og finansiel støtte til industriprojekter i ACP-landene. Den mest iøjnefaldende nyskabelse var imidlertid den særlige form for bistand, der blev ydet de associerede lande gennem eksportstabiliseringsordningen, Stabex, hvis formål det var at beskytte eksportører af primærvarer.

Lomé-konventionen fremtræder som et kompromis mellem EF og ACP-landene, men ordningen er ikke desto mindre i fuld overensstemmelse med EF-landenes interesser. De forskellige EF-lande har dog ikke identiske interesser i konventionen. Frankrig og Storbritannien kan blandt andet takket være Lomé-konventionen sikre opretholdelsen af de særlige bånd med deres forhenværende kolonier i ACP-landene. Et land som Vesttyskland, der havde tabt de fleste af sine tidligere kolonier til Storbritannien og Frankrig, har traditionelt ikke været videre engageret i u-landsbistand, hvilket på mange måder har påvirket konventionens begrænsninger. Imidlertid er Vesttyskland og ligesindede lande i EF i høj grad bekymrede for deres råvareforsyninger. Ved at fremlægge associerings-spørgsmålene som betingelser for deres respektive indtræden i EF (i henholdsvis 1956 og 1972), lykkedes det vil en vis grad Frankrig og Storbritannien at tvinge de andre EF-lande til at acceptere deres syn på en fortsættelse af de særlige relationer til de tidligere kolonier, men nu på EF-niveau. I det hele taget har de enkelte EF-landes specifikke råvareafhængighed betydning for deres interesse i Lomé-konventionen, men det fører for vidt at komme nærmere ind på en analyse heraf.

Udover EF's generelle interesse i at sikre medlemslandenes råvareforsyninger synes EF i forbindelse med Lomé-konventionen også at have stillet visse negative betingelser: Aftalen måtte ikke blive for finansielt omfattende; der måtte ikke blive tale om direkte indgreb i verdensmarkedsmekanismerne; og endelig måtte samarbejdet ikke gå ud over særligt truede erhverv og regioner i EF-landene. Vi skal i det følgende uddybe, hvordan alle tre betingelser stort set er blevet opfyldt i konventionen.

4. Lomé-konventionens udviklingseffekter

4.1. Kort sigt

For at få indblik i Lomé-konventionens udviklingseffekter må vi

først søge at afgrænse omfanget af den hjælp, der ydes de associerede lande på kort sigt, hvor handels- og produktionsstrukturer antages at være konstante. På langt sigt vil vi nedenfor betragte disse størrelser som variable.

På handelsområdet betød den énsidige præferenceordning i Lomé-konventionen, at ACP-landene i princippet kunne eksportere frit til EF-markedet på de fleste områder, men at de samtidig fik lejlighed til at rejse toldbarrierer for EF's eksport til ACP-landene. På kort sigt skulle dette betyde et større toldprovenu til de associerede, der før havde måttet nøjes med gensidighed i toldlettelserne. En række associerede havde dog reelt ikke fulgt gensidighedsprincippet i de tidligere associeringsaftaler, hvorfor det kun var et fåtal af lande, som for eksempel Elfenbenskysten, der kunne mærke forøgelsen i toldprovenuet.¹⁵

I 1975 og 1976 modtog ACP-landene cirka 48 procent af deres samlede bistand fra EF-landene, men langt hovedparten af denne bistand gives bilateralt. Således kanaliseres kun cirka 11 procent af EF-landenes samlede bistand gennem EF's institutioner. Gennem EDF 4 formidler Lomé-konventionen en teknisk og finansiel bistand på 3.150 millioner europæiske regningsenheder (1 ERE = cirka 7 kr.). Dette beløb blev af EF-folk udbasuneret som en forøgelse af EF's bistand på mere end 250 procent i forhold til tidligere associeringsaftaler. Tager man imidlertid hensyn til den associerede landegrupes udvidelse (og dermed mere end tredoblingen af gruppens indbyggertal) og til den inflationære udvikling, repræsenterer EDF 4 snarere et regulært fald i forhold til tidligere associeringsaftaler.¹⁶ Det er desuden interessant at se, hvor pengene

15) Jvf. H.S. Markussen og J.E. Torp, "Lomé-samarbejdet og den internationale arbejdsdeling", Forum for Udviklingsstudier, nr. 3-4, 1977. I Elfenbenskysten introducerede man umiddelbart efter Lomé-konventionens ikrafttræden en 20 procents toldbarriere for importen fra EF-landene. Virkningen har i dette land været den usædvanlige, at det årlige provenu fra den nye told er større end Lomé-konventionens samlede bistand inden for en femårs periode. Jvf. H.S. Markussen og J.E. Torp, "The Ivory Coast - Towards Self-centered Development?", i K. Worm (ed.), Industrialization, Development and the Demands for a New International Economic Order, København 1978, p. 160.

16) Jvf. D. Wall, "The European Community's Lomé Convention: Stabex and the Third World's Aspirations", Trade Policy Research Centre, Guest Paper, London 1976, pp. 13f. Wall beregner dette fald til cirka 25 procent.

egentligt kommer fra. De midler, der kanaliseres gennem EDF, vil ofte være beløb, der fradrages de enkelte EF-landes bistandsbudgetter - herunder den bilaterale bistand til ACP-landene.¹⁷ Og da EF efter Lomé-konventionens ikrafttræden forpligtede sig til de relativt omfattende nye bistandsprogrammer til ACP-landene, faldt besparelserne på EF's bistandsbudget for 1976 udelukkende på ikke-ACP-lande.¹⁸

Omfanget af Lomé-konventionens tekniske og finansielle bistand rummer således ikke væsentlige forbedringer for de enkelte ACP-lande i forhold til tidligere associeringsaftaler; og bistandsprogrammet bortkanaliserer i et vist omfang midler fra EF-landenes bilaterale støtte til ACP-landene og forskellige former for hjælp til ikke-ACP-landene. Til gengæld har man søgt at ændre fordelingen af bistandsmidler på lande i konventionen, så der i modsætning til tidligere tages særligt hensyn til de mindst udviklede ACP-lande.¹⁹ Endvidere får ACP-landene på forhånd at vide, hvor stor en beløbsramme de vil få stillet til rådighed i teknisk og finansiell bistand som hjælp i deres interne økonomiske planlægning, og de har en vis indflydelse på hvilke konkrete projekter, der rent faktisk skal gennemføres.

Imidlertid har u-landene rejst en kraftig kritik mod EDF's beslutningsproces for at være bureaukratisk og ineffektiv. ACP-landene er alvorligt bekymrede over den langsommelige procedure, der er forbundet med administrationen af Lomé-bistanden, fordi den - som megen anden bistand - ikke er sikret mod inflation. Forsinkelser af projekters ikrafttræden betyder med den nuværende høje inflation - især prisstigningerne på maskiner og kapitaludstyr - at bistandens realværdi forringes væsentligt.²⁰

17) Jvf. ibid., pp. 13f. Wall bruger som eksempel Storbritanniens nedskæringer i de bilaterale bistandsprogrammer som følge af Lomé-konventionen.

18) H. Coppens et al., "European Community's Security of Supply with Raw Materials and the Interests of Developing Countries: The Need for a Cooperative Strategy", i F.A.M. Alting von Geusau (ed.), The Lomé Convention and a New International Economic Order, Leyden 1977, p. 185.

19) I en status over udbetalingerne for EDF 4 pr. 31. marts 1978 (efter halvdelen af konventionens løbetid) havde de 24 mindst udviklede ACP-lande modtaget 65 procent af midlerne. Jvf. The Courier, No. 50, July-Aug. 1978, pp. 32-37.

20) Jvf. Carlsen, 1978 (a), op.cit., p. 238.

I forhold til tidligere associeringsaftaler lægges der i Lomé-konventionen en del mere vægt på u-landenes industrialisering, som er blevet genstand for behandling i et selvstændigt afsnit.²¹ For at fremme industrialiseringsmålsætningerne blev der afsat et samlet beløb på 600 millioner ERE svarende til cirka 14 procent af den samlede Lomé-bistand og en klar stigning i forhold til tidligere. Industrialiseringssamarbejdet administreres af tre forskellige organer: Den finansielle støtte til industriudvikling administreres i almindelighed af Den europæiske Investeringsbank, EIB, der også fungerede under tidligere associeringsaftaler. EIB har dog ikke ændret sin ret konservative udlånspraksis i takt med 'ånden' i Lomé-konventionen. Det betyder, at specielt de fattigste ACP-lande med betalingsbalancevanskeligheder, manglende 'kreditværdighed' og problemer med at identificere og udvikle privatøkonomisk rentable industriprojekter har svært ved at opnå lån af bankens almindelige midler (390 millioner ERE).²² Disse lande vil derfor ofte være henvist til at søge finansiering ud af de mere begrænsede midler, som er til rådighed som risikokapital (95 millioner ERE) og som gavebistand og lån på særlige vilkår til industriformål (tilsammen 40 millioner ERE).²³ De to sidstnævnte poster er i almindelighed reserveret som støtte til ACP-landenes småindustri og administreres af EDF. Som ved EDF i almindelighed har ACP-landene også vedrørende industriprojekterne klaget over store forsinkelser for projekternes ikrafttræden og EF's formalisme med hensyn til præcision ved projektbeskrivelser.²⁴ Varetagelsen af de mere vagt definerede opgaver under industrisamarbejdet i konventionen er overladt til det helt nye Center for Industriel Udvikling, CID. Det drejer sig om identifikation og fremme af industri-

21) Det var specielt Nigeria, der under forhandlingerne om Lomé-konventionen pressede på for, at industrisamarbejdet skulle få en fremtrædende plads.

22) 'Kreditværdighed' er i bankens sprogbrug en noget udefinerbar størrelse, men med relativt klare konservative undertoner. Således betragter banken Kenya, men ikke det socialistiske Tanzania, som kreditværdigt, på trods af at de to landes betalingsbalancesituation og gældsbyrde antog næsten samme størrelsesorden i 1975, hvor vurderingen blev foretaget. Jvf. Carlsen, 1978 (a), op.cit., p. 235.

23) Jvf. ibid., p. 234 et passim. Udover de nævnte beløb er der i Lomé-konventionen afsat et beløb på 75 millioner ERE til infrastrukturinvesteringer af betydning for industrialiseringen som for eksempel energi.

24) Jvf. ibid., pp. 238f.

projekter, overførsel og tilpasning af teknologi på for ACP-landene fordelagtige vilkår samt støtte til disses forsøg på at få adgang til patenter og licenser. ACP-landene havde fra starten store forventninger til CID og ønskede, at det skulle spille en aktiv og fremtrædende rolle - en holdning, som EF-landene ikke synes at dele. Men CID's aktivitet er stærkt begrænset af de usædvanligt snævre budgetmæssige rammer for dets virke. Da CID i det væsentlige er begrænset til at støtte projektideer med interesse for private virksomheder i EF-landene - det vil sige projekter i lande med købekraftige markeder og stabil økonomisk vækst - har CID fortrinsvis støttet relativt rige ACP-lande.²⁵

Også for så vidt angår den banebrydende nyhed i Lomé-konventionen, Stabex, er der tale om en række begrænsninger i ordningen på kort sigt, der gør det problematisk, om ordningen virkelig kan beskytte ACP-landene mod alvorlige svingninger i deres eksportindtægter. Under forhandlingerne om Lomé-konventionen lykkedes det EF at sikre sig, at ordningen ikke måtte gribe forstyrrende ind i markedsmekanismen, og at den ikke blev for finansielt omfattende; i begge spørgsmål gik ACP-landene ud af forhandlingerne som tabere. I overensstemmelse hermed blev formålet med den endelige Stabex at kompensere ACP-landene for fald i eksportindtægterne for visse grupper af primærvarer, når indtægterne faldt under et beregnet referenceniveau. De tolv varegrupper, ordningen kom til at omfatte, skulle være de primærvarer, hvis eksport ACP-landene var særligt afhængige af og/eller de primærvarer, der i særlig grad gav anledning til eksportindtægtssvingninger (prisfluktuationer eller eksportsvigt på grund af tørke, plantesygdomme eller lignende).²⁶ ACP-landenes vigtigste eksportvarer fra landbruget er da også dækket af Stabex, men flere produkter uden for systemet, særligt mineralerne, kan fortsat give anledning til stærkt svingende eksportindtægter for en række ACP-lande. En anden begrænsning består i, at referenceniveauerne, som danner grundlag for beregningen af Stabex-overførsler, udregnes som et gennemsnit af de foregående fire års

25) For eksempel Nigeria, Elfenbenskysten, Kenya og Senegal. Jvf. ibid., p. 240.

26) De tolv produkter og produktgrupper i Stabex er varer af jordnødder, kakao, kaffe, bomuld, kokos, palmer, skind og huder, træ samt friske bananer, te, rå sisal og jernmalm.

nominelle eksportindtægter fra den pågældende vare. Herved negliger ordningen altså helt den ofte kraftige infaltion i dette tidsrum. I praksis betyder dette, at Stabex-overførslerne kun udløses ved store og pludselige fald i eksportindtægterne, og at ordningen ikke tager hensyn til fald i ACP-landenes 'terms of trade'. ACP-landene har højlydt gjort opmærksom på begge disse mangler ved Stabex og slået til lyd for, at flere produkter især mineraler omfattes, og at hele systemet indekseres, så der tages hensyn til faldende 'terms of trade' for deres eksportvarer. EF har afvist en eventuel indeksering af priserne i Stabex med den begrundelse, at et sådant skridt vil puste til verdensinflationen og gribe forstyrrende ind i markedsmekanismen. Når talen kommer på at udvide produktlisten, har EF ofte henvist til de begrænsede midler, der er til rådighed for ordningen, og som der kun med møje og besvær blev opnået enighed om under forhandlingerne.²⁷ Indtil videre har Stabex dog kun lagt beslag på en del af de tilgængelige midler på 375 millioner ERE, der synes at være rigelige til den eksisterende ordning.

På trods af Stabex' begrænsninger har omfanget af overførslerne dog haft en vis betydning for enkelte ACP-lande, hvor de overførte midler har udgjort over 5 procent af de samlede eksportindtægter i de pågældende år.²⁸ Med hensyn til anvendelsen af midlerne er ACP-regeringerne frit stillet. I systemets første år (1975) blev hovedparten af Stabex-midler ikke anvendt i de sektorer, der gav anledning til overførslerne, men til en mangfoldighed af konti og projekter vedrørende andre dele af økonomien.²⁹

Skal vi kort vurdere omfanget af de midler, der i Lomé-konventionen overføres fra EF til ACP-landene, må vi sige, at konventionens oprindelige ry for at være 'enestående i historien', 're-

27) Jvf. Annual Report of the ACP-BEC Council of Ministers, 1977, p. 32.

28) Det gælder således Niger, Tanzania og Guinea Bissau i 1975 samt Niger, Guinea Bissau, Vest-Samoa og Tonga i 1976. Jvf. Tabel 9 i min specialeopgave.

29) At der ikke foreligger nogle garantier for at pengene anvendes til egentlige udviklingsmæssige formål kan illustreres af Øvre Voltas anvendelse af Stabex-midler til at købe luksus-betonede køretøjer til indenrigsministeriet. Jvf. EF-Kommissionens rapport, COM(77) 502 final, Oct. 1977.

volutionerende' og 'en model for samarbejdet mellem i- og u-lande' forekommer vildt overdrevet.³⁰ En række af de mere eller mindre håndgribelige begrænsninger, vi har været inde på, bevirker, at Lomé-konventionens kortsigtede fordele for ACP-landene snarere må betegnes som relativt beskedne. Men selv relativt beskedne kortfristede fordele kan dog 'lede' ACP-landene ind i visse udviklingsbaner på længere sigt, der kan have betydning for de enkelte ACP-landes valg af udviklingsstrategi.

4.2. Langt sigt

På langt sigt betragter vi som sagt ikke længere ACP-landenes handels- og produktionsstrukturer som konstante. Vi skal tværtimod se, hvordan Lomé-konventionen påvirker disse størrelser. Og samtidig vil vi se, hvilke elementer konventionen har hentet fra henholdsvis vor eksportorienterede og autocentrerede udviklingsmodel.

(1) For det første virker Lomé-konventionen i flere henseender som et incitament for ACP-landene til at forøge deres samhandel med EF. Således fik ACP-landene med Lomé-konventionen i princippet fri adgang til EF for langt de fleste varers vedkommende.³¹ Der er imidlertid to skjulte begrænsninger i ACP-landenes eksportmuligheder til EF, der særligt rammer den lille industrieksport. De såkaldte oprindelsesregler stiller i de fleste tilfælde som betingelse, at 50-60 procent af det færdige produkts værdi skal stamme fra ACP- eller EF-området. Reglerne blev oprindeligt til på EF's foranledning - i lyset af den stigende internationale konkurrence - for at forhindre amerikanske og japanske virksomheder i at etablere sig i et ACP-land og derved opnå fri adgang til EF-markedet 'ad bagvejen'. I forbindelse med genforhandlingerne af Lomé-konventionen har ACP-landenes repræsentanter hævdet, at de komplicerede oprindelsesklausuler sammen med ikke-toldmæssige handelsbarrierer reelt har dæmpet deres muligheder for at opbygge hjemlige forarbejdende industrier. Nok så alvorligt er den beskyttelsesklausul i Lomé-konventionen, der tillader EF énsidigt at be-

30) Disse og lignende svulstige kommentarer til konventionen blev efter underskrivelsen givet af såvel repræsentanter for ACP-gruppen som for EF og de enkelte EF-lande. Jvf. The Courier, No. 31, March 1975.

31) Som en mindre undtagelse gælder toldfriheden dog ikke varer, der er omfattet af EF's fælles landbrugspolitik.

grænse importen af varer, som konkurrencemæssigt truer tilsvarende virksomheder i EF. De protektionistiske strømninger i i-landene i de sidste år har givet sig udtryk i, at EF har advaret ACP-landene om at tage klausulen i brug og indføre kvoter, såfremt ACP-landenes eksport til EF stiger for stærkt. Dette har især berørt ACP-landenes tekstilproduktion, for eksempel i Elfenbensky- sten.³²

Også EDF har afsat visse midler til handelsfremmende foranstaltninger (for eksempel handelsmesser), men Lomé-konventionens vigtigste handelsincitament er nok Stabex. Knap halvdelen af ACP-EF-handelen vedrører handel med Stabex produkter. På grund af de gavnlige effekter, Stabex har på kort sigt for i hvert fald visse ACP-landes vedkommende, kan det forventes, at ordningen vil virke som en opmuntring for ACP-landene til at handle med EF. Selv om ordningen, som vi har set, sjældent kompenserer faldende eksportindtægter fuldt ud, giver den dog i reglen ACP-landene en vis sikkerhed.

Ifølge de nyeste handelstal fra EF-Kommissionen synes Lomé-konventionen rent faktisk at have tilskyndet ACP-landene til at øge samhandelen med EF, og dette gælder i særlig grad handelen med Stabex-produkter. For industrieksportens vedkommende er dette incitament imidlertid ikke slået afgørende igennem.³³

I denne henseende forekommer Lomé-konventionen med andre ord til at favorisere en eksportorienteret udviklingsmodel, som skit-

32) Jvf. Carlsen, 1978 (a), op.cit., pp. 242f. Det nylige sammenbrud i GATT mellem EF og u-landene (også ikke-ACP-lande) om en ny sikkerhedsklausul i handelsaftalerne varsler ligeledes om en generel protektionisme i 1980'erne. Den af EF foreslåede selektive sikkerhedsklausul, der tillader importbegrænsninger fra udvalgte lande, anses af u-landene som et våben mod deres eksport til i-landene. Jvf. Information, 24. juli 1979.

33) Hvis vi sammenligner gennemsnittet af perioden 1974-76 med 1977, har EF øget sin totale import fra ACP-landene med 26 procent og sin totale import fra u-landene som helhed med 21 procent. Stabex-produkternes andel af EF's totale import fra ACP-landene er steget fra et gennemsnit på 31 procent i perioden 1974-76 til et niveau på 43 procent i 1977. For u-landene som helhed er disse tal henholdsvis 11 og 15 procent. Mellem perioden 1974-76 og 1977 steg EF's import af Stabex-produkter fra u-landene hurtigere (+74 procent) end importen af de samme produkter fra u-landene som helhed (+ 61 procent). Ud af hver ekstra 1000 ERE, som ACP-landene tjente på eksporten mellem 1974-76 og 1977 kom de 885 fra Stabex-produkter. Dette tal var kun 316 ERE for u-landene som helhed. For industrivarernes vedkommende er ACP-landenes andel af EF's import kun steget fra omkring 3 procent i 1974 til 3,6 procent i 1977. Jvf. The Courier, No. 52, Nov.-Dec. 1978, pp. 70-73 og Carlsen, 1978 (a), op.cit., p. 241.

seret ovenfor: ACP-landene tilskyndes til at eksportere til EF, særligt primærvarer og herunder især Stabex-produkter, som rent faktisk tilfredsstillende den europæiske efterspørgsel i stigende omfang. Eksportindtægterne fra disse produkter vil på længere sigt kunne finansiere overgangen til mere lokal forarbejdning som forudsat i den eksportorienterede model. Produktion for hjemmemarkedet eller regionale markeder - der jo er uhyre vigtige elementer i den autocentrerede model - spiller, ikke mindst i startfasen, en mindre rolle i den eksportorienterede model. Ligesom den eksportorienterede model medvirker Lomé-konventionen således til at knytte et tættere handelssamkvem mellem EF og ACP-landene.

(2) Ligeledes i overensstemmelse med den eksportorienterede models generelle konsekvenser vil Lomé-konventionen i et vist omfang favorisere de ACP-lande, der i særlig grad er involveret i international handel. Samtidig er de ACP-lande, der er mest integreret i handelen med EF, oftest de rigeste ACP-lande.³⁴ I Lomé-konventionens handelssamarbejde vil det således i særlig grad være de relativt velhavende ACP-lande, der kan få glæde af den principielt næsten uhindrede adgang til det vesteuropæiske marked.³⁵ Selv om Stabex-ordningen har indbygget særligt lempelige vilkår for overførsel til de mindst udviklede ACP-lande, vil den overordnede tendens dog også her være en begunstigelse af de relativt rige ACP-lande: Jo mere et ACP-land eksporterer til EF pr. indbygger, jo vigtigere vil den garanti, som Stabex udgør, være for dette land. Som vi har set betyder også industrialiseringssamarbejdet, at de relativt velhavende lande har lettest ved at drage nytte af tilbudene. Dels er de rigeste ACP-lande som regel mest 'kreditværdige', og dels har de bedre muligheder for at tilvejebringe den

34) Således er de ACP-lande, der har en lav eksportværdi pr. indbygger, oftest de meget fattige lande med lavt bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger. Selv hvis vi opstiller et relativt mål for ACP-landenes engagement i handelen med EF og tager hensyn til, at de fattigste lande har ringere produktionskapacitet (BNP pr. indbygger), opnår vi et lignende resultat: Jo mere lukket en ACP-økonomi er (eksportværdi/BNP), jo fattigere er dette land (lavt BNP pr. indbygger). Jvf. min specialeopgave Tabel 11 og 12 og The Courier, No. 52, No.-Dec., 1978, p. 54.

35) For eksempel har det relativt velhavende Elfenbenskysten haft stor glæde af den fri adgang til EF-markedet for sine eksportprodukter, hvilket har givet landet en konkurrencefordel frem for ikke-ACP-lande (for eksempel for tekstiler over for eksportører i Sydøstasien). Jvf. Markussen og Torp, i Worm (ed.), op.cit., pp. 159f.

nødvendige forberedelse af industriprojekter, hvortil der ønskes støtte.

Den traditionelle bistandspolitik før Lomé-konventionen betød ligeledes, at de rigeste afrikanske lande drog størst nytte af bistanden fra EF.³⁶ Dette forhold gav anledning til stærk kritik fra ACP-landenes side under Lomé-forhandlingerne, og i den nye konvention blev bistandspolitikken da også ændret, så hovedvægten kom til at ligge på de fattigste ACP-lande. Fordelingen af bistanden mellem ACP-landene i Lomé-konventionen foretages under hensyn til en lang række kriterier såsom nationalindkomst pr. indbygger, folketal etc. Det er endnu vanskeligt at vurdere, hvorvidt dette princip vil blive realiseret, da det for mange ACP-landes vedkommende har vist sig vanskeligt at omsætte de midler, der på forhånd er tildelt landet i bistand, til konkrete projekter.³⁷ Her spiller den langsomme procedure, der er forbundet med administrationen af EF-bistanden, en rolle, ikke mindst i relation til EF's store krav til detaljerede og præcise projektbeskrivelser.³⁸

Selv om EDF i et vist omfang skulle være i stand til at omfordele bistanden i de fattigste ACP-landes favør, vil dette dog næppe ændre konventionens overordnede tendens til at begunstige de mest eksportrettede og rigeste ACP-lande.

Under gennemgangen af den eksportorienterede model ovenfor så vi, at denne model på samme måde indebar en hierarkisering af u-landene. U-lande med rige råvarerressourcer, der efterspørges i i-landene i uforarbejdet og/eller forarbejdet form, har de største udviklingsmuligheder inden for denne model. Enhver hierarkisering af ACP-landene vil være i direkte modstrid med en autocentreret udvikling, hvor handelen med i-landene skal nedtrappes, og hvor et eventuelt regionalt samarbejde skal bygge på afbalancerede og symmetriske relationer. I forbindelse med Lomé-konventionen er der til stor begejstring for ACP-landene blevet talt en del om øget vægt

36) De fem relativt rige lande, Cameroun, Elfenbenskysten, Madagascar, Senegal og Zaire har modtaget 53 procent af midlerne. Jvf. Markussen og Torp, op.cit., p. 16.

37) Jvf. The Courier, No. 50, May-June 1979, p. 31.

38) EDF's langsomme arbejdsform fremgår blandt andet af John Carlsens case study af visse industriprojekter i Kenya og Tanzania. Jvf. J. Carlsen, "Industrial Cooperation in the Lomé Convention - The Case of Kenya and Tanzania", CDR Project Papers, D. 78.3, København 1978 (b), pp. 30-46.

på regionalt samarbejde mellem ACP-landene, og der er indført visse bestemmelser i selve konventionen herom.³⁹ De håndgribelige resultater af denne snak synes imidlertid stort set at begrænse sig til EF-støtte til nogle få større (og for det meste infrastrukturelle) projekter.⁴⁰ Målsætningen om regionalt samarbejde har ikke betydet en væsentlig ændring af det forhold, at kontrakterne i forbindelse med EDF's projektleverancer kun i meget ringe omfang tilfalder ACP-gruppen, men snarere europæiske firmaer.⁴¹

(3) Den handel, Stabex fremmer, er eksport af råvarer og visse let forarbejdede produkter. Derfor kan Stabex hævdes at medvirke til en fastfrysning af den eksisterende internationale arbejdsdeling mellem de råvareeksporterende ACP-lande og de industrivareeksporterende EF-lande. En sådan fastfrysning ville ramme ACP-landene særligt hårdt, da Stabex ikke kompenserer for deres faldende 'terms of trade'.

I overgangen til en autocentreret udvikling ville man for at undgå en fastlåsning af produktionsstrukturerne søge at diversificere produktionen mod varer bestemt for hjemmemarkedet, herunder forarbejdede varer, og eventuelt mod varer til det regionale marked. Stabex indeholder dog en undtagelsesklausul, der til en vis grad synes at modvirke en sådan diversifikationspolitik. Hvis et ACP-land således har diversificeret sin eksportproduktion, og denne politik i "særlig grad påvirker udførsler til Fællesskabet i ugunstig retning", bortfalder eventuelle Stabex-overførsler til det

39) Om den tekniske og finansielle bistand hedder det således, at "Fællesskabet giver sin effektive støtte til virkeliggørelsen af de mål, som ACP-staterne sætter sig med hensyn til regionalt og interregionalt samarbejde". Jvf. konventionens art. 47, stk. 1.

40) Som eksempler på EDF's regionale projekter kan vi nævne veje, jernbaner og broer, som forbinde ACP-landene (men samtidig lettes også transporten af eksporten til EF) og kraftværker. Jvf. The Courier, No. 44, July-Aug. 1977, pp. 59-60; No. 50, July-Aug. 1978, p. 48; No. 54, March-April 1979, pp. 76-81; No. 56, July-Aug. 1979, pp. 112-113.

41) Praksis omkring udlicitering af kontrakter i forbindelse med projektleverancer under Yaoundé-aftalerne gav anledning til stærk kritik fra ACP-landene. I Lomé-konventionen har man derfor søgt at skabe "lighed i betingelserne for deltagelse i licitationer ..." (art. 18, stk. 1, Protokol 2), men ligheden er reelt stærkt begrænset. I Lomé-konventionen regner man således med, at 25 procent af leverancerne vil gå til ACP-virksomheder (mod 20 procent under tidligere aftaler), men af disse virksomheder er en del uden tvivl europæiske datterselskaber. Jvf. The Courier, No. 50, July-Aug. 1978, pp. 40-43.

pågældende land.⁴² Bestemmelsens største betydning ligger nok i dens præventive virkning i tilfælde af, at en ACP-stat påtænker en radikal diversifikationspolitik, der væsentligt vil reducere råvareforsyningerne til EF.

Den eksportorienterede model bygger ikke på en direkte fastfrysning af den internationale arbejdsdeling, men snarere på en gradvis modifikation af den nuværende arbejdsdeling, således at u-landene får adgang til mere forarbejdningsindustri, især med henblik på eksport. I Stabex synes der at være flere elementer af en sådan lettere modificeret arbejdsdeling: Stabex medvirker til at fremme råvareeksporten og i et vist omfang til at garantere indtægterne herfra. I den eksportorienterede model er det netop disse eksportindtægter, der danner grundlaget for finansieringen af forædlingsindustriens opbygning. Og samtidig indeholder Stabex selv nogle få forarbejdede varer, hvilket kan bidrage til at stabilisere såvel nuværende som fremtidig forarbejdningsindustri.

Målsætningen for det industrielle samarbejde sigter specielt mod et brud med den traditionelle importsstitutionspolitik, som har præget ACP-landenes industriudvikling i 1950'erne og 1960'erne. I konventionen fremhæver man derfor specielt basisindustri og småindustri samt den tilhørende uddannelse, optræning og overførsel af teknologi.⁴³ Reelt er der i industrialiseringsarbejdet da også lagt stor vægt på at fremme industrialisering i ACP-landene gennem en yderligere forarbejdning af deres egne råvarer. Men det, der i særlig grad fremhæves i industrialiseringssamarbejdet, er eksportrettet industriproduktion. Herom vidner den betragtelige støtte, som EIB og EDF har ydet til forskellige former for agro-industrielle projekter, der oftest koncentrerer om eksportafgrøder.⁴⁴ Inden for minesektoren er den eksportorienterede industriproduktion blevet yderligere understreget på det seneste på grund af visse EF-topfolks

42) Jvf. konventionens art. 19, stk. 4a.

43) Jvf. Carlsen, 1978 (a), op.cit., p. 244; og konventionens art. 29-34. Imports substitutionen havde kun i meget ringe omfang formået at etablere sammenhængende økonomiske strukturer med inter-industrielle koblinger. En øget satsning på basis- og småindustri skulle altså rette op på dette misforhold.

44) Jvf. Carlsen, 1978 (a), op.cit., pp. 232-240. Mere end 40 procent af midlerne til landbrugssektoren går således til 47 relativt store agro-industrielle projekter, hvis produktion er koncentreret om eksportafgrøder. Jvf. Wangel i Information, 1. maj 1979.

bekymring over EF-landenes faldende investeringer i ACP-landenes mineindustri. De europæiske virksomheder har ikke i samme grad som multinationale selskaber hjemmehørende i USA og Japan foretaget investeringer i efterforskning og minedrift i u-landene. EF's investeringer i ACP-landene på disse områder er faktisk gået helt i stå i de senere år.⁴⁵ Som modtræk mod de faldende investeringer har EF under genforhandlingerne af Lomé-konventionen blandt andet foreslået øget sikkerhed for europæiske investeringer, der kan eliminere politiske og kommercielle risici. Til gengæld synes EF at ville støtte yderligere forarbejdning af ACP-landenes egne råvarer (især mineraler, men også landbrugsvarer).⁴⁶ I den ny konvention kan vi altså forvente en yderligere vægt på ACP-landenes forarbejdning af egne råvarer.

Vi kan nu konkludere, at Lomé-konventionen i ganske særlig grad fremhæver ens eksportorienteret industrialisering, baseret på forarbejdning af egne råvarer. De førømtalte protektionistiske strømninger i EF betyder dog, at konklusionen straks må afsvækkes: EF-landene har vigtige pressionsgrupper at tage hensyn til i særligt truede erhverv og regioner.⁴⁷

Denne lettere modificerede arbejdsdeling tillægges i sig selv kun ringe udviklingseffekter i den autocentrerede model, da strategien kun giver anledning til begrænsede industrielle koblinger, og da den teknologiske afhængighed af importeret forarbejdningsudstyr stadig vil være usvækket.⁴⁸

45) Jvf. The Courier, No. 49, May-June 1978, pp. 59-62; Carlsen, 1978 (a), op.cit., p. 244.

46) Den øgede EF-støtte til forarbejdning af ACP-landenes egne råvarer kan for eksempel spores i den ny mineralordning (jvf. nedenfor) og i imødekommelsen af ACP-landenes ønske om at iværksætte flere mikro-projekter. Jvf. Wangel i Information, 5.-6. maj 1979.

47) Her kan vi som eksempler nævne pressionsgrupper inden for de kriseramte tekstil- og stålindustrier.

48) Den autocentrerede models forudsigelser kan illustreres af udviklingen i Elfenbenskysten. Den ivorianske stat har gennem en årrække fremmet eksport-industrialiseringen baseret på egne råvarer. Gennem en massiv opbygning af diverse agro-industrielle virksomheder, der i vidt omfang er eksportrettede, er det lykkedes at etablere økonomiske koblinger mellem landbruget og disse industrier, men ikke inter-industrielle koblinger. For at undgå, at de manglende inter-industrielle koblinger skal blive en hindring for den videre industriudvikling, vil det være nødvendigt at foretage omfattende investeringer i basisindustri. Men dette vil samtidig gøre den ivorianske stats afhængighed af international kapital og vestlig teknologi mere markant. Jvf. Markussen og Torp, i Worm (ed.), op.cit.

(4) I den autocentrerede model søger man bevidst at omlægge landbruget til øget produktion for det lokale marked, herunder ikke mindst øget fødevarerproduktion. Som vi netop har set, synes visse bestemmelser i Stabex at advare ACP-landene mod en radikal diversifikation i landbruget, som bevirker kraftige reduktioner i råvareleverancerne til EF-landene. I stedet for at fremme den lokale fødevarerproduktion vil Stabex oftest opmuntre eksporten af de ganske få Stabex-produkter, der lokalt kan produceres effektivt og billigt. Stabex vil således dels fremme monokulturel dyrkning af enkelte eksportafgrøder og dels fremme stordrift, (importafhængige) mekaniseringer og andre moderniseringer i de dele af landbrugssektoren, der er rettet mod eksport til EF-landene. Denne udvikling, som genfindes i den eksportorienterede model, kan i værste fald nødvendiggøre omfattende fødevarerimport, og kan desuden medvirke til øget arbejdsløshed, subsistensøkonomi og efterfølgende urbaniseringsproblemer.

I EDF's landbrugsprogram er det ganske vist hensigten at øge fødevarerproduktionen i ACP-landene gennem hjælp til flere salgsafgrøder og 'integreret landbrugsudvikling', der omfatter moderne dyrkningsmetoder, bedre lokale afsætningsstrukturer, forarbejdning og socio-økonomisk infrastruktur i landsektoren. Men reelt lægges der stadig stor vægt på dyrkning og let forarbejdning af eksportafgrøder.⁴⁹

Også i landbrugssektoren må vi altså konkludere, at Lomé-konventionen er biased i retning af en eksportorienteret udviklingsmodel.

(5) En vigtig forudsætning for enhver udviklingsstrategi er investeringsstyring og -planlægning. Enhver form for offentlig planlægning og økonomisk omstrukturering vil blive alvorligt svækket, ja ofte være helt umuligt, hvis de helt nødvendige eksportindtægter og valutabeholdninger er stærkt svingende.⁵⁰⁾ Det var hen-

49) Jvf. note 44.

50) Fordelene ved stigende eksportindtægter synes kun i ringe grad at kunne kompensere for ulemperne ved faldende eksportindtægter. For mange ACP-lande og u-lande i øvrigt vil de stive økonomiske strukturer gøre det vanskeligt at drage fuld nytte af fordelene ved en uventet stigning i eksportindtægterne. Hvis eksportindtægterne pludseligt falder, kan det blive nødvendigt at forlade løbende investeringsprojekter. Det er sjældent muligt at erstatte de løbende projekter med alternative projekter, der bygger på et mindre importindhold. Jvf. The Courier, No. 31, March 1975, p. 24.

sigten, at Stabex skulle råde bod på disse problemer. I det omfang Stabex virkelig kan stabilisere ACP-landenes eksportindtægter, vil ordningen sandsynligvis have betydning for den offentlige planlægning i disse lande. Planlægningselementet i Stabex-ordningen kan ikke alene begunstige den eksportorienterede udviklingsmodel, men også den autocentrerede model. Relativt stabile og forudsigelige eksportindtægter vil ifølge den sidste model muliggøre en investeringsplanlægning i overgangen til en autocentreret udvikling. Dette drejer sig ikke blot om umiddelbart rentable forarbejdningsanlæg eller deres infrastrukturelle forudsætninger - som i den eksportorienterede model - men snarere om langsigtede investeringer i basisindustrielle anlæg med koblingseffekter til såvel letindustrien som landbruget. Da det er staten og ikke producenterne, der får overført Stabex-midler, åbnes der mulighed for en større grad af bevidst styring af økonomien fra ACP-statens side. Det er ligeledes hensigtsmæssigt, at Stabex-overførslerne kan finde sted allerede et halvt år efter et eventuelt fald i eksportindtægterne for en given vare.

Også i forvaltningen af Stabex-midlerne er der taget hensyn til ACP-landenes planlægningsbehov. Fastsættelsen af de enkelte ACP-landes bistandsrammer i landprogrammeringen og den nærmere udfyldelse af indikativprogrammerne giver ACP-landene bedre mulighed for på forhånd at indordne bistandsprojekterne i den samlede samfundsplanlægning.

Sammenfattende må man sige, at det nok er planlægningsaspektet i Lomé-konventionen, der åbner de største muligheder for en autocentreret udvikling.

(6) Den sidste af Lomé-konventionens betydningsfulde langsigtede konsekvenser er betinget af, at konventionen kun dækker de 57 ACP-lande (oprindeligt 46 ACP-lande). Man kunne måske hævde, at ACP-landene generelt befinder sig på et relativt lavt udviklingsniveau: de har udiversificerede økonomier, og de er relativt stærkt afhængige af råvareeksporten, især til EF, sammenlignet med andre u-lande. Dette synspunkt munder ud i, at ACP-landene er de u-lande, der har hårdest brug for en samarbejdsaftale med EF.⁵¹ Ikke desto mindre kan udvælgelsen af ekskolonierne (for de flestes vedkommende)

51) Jvf. Commonwealth Secretariat, op.cit., pp. 46f.

i ACP-landene have alvorlige politiske og økonomiske konsekvenser. Lomé-konventionens selektive natur kan bevirke, at ACP-landene med deres store afhængighed af EF-markedet vil blive mindre begejstrede for en udvidelse af konventionen til også at dække andre u-lande. Hvis for eksempel Stabex og handelssamarbejdet blev udvidet til at omfatte ikke-ACP-lande, ville disse lande blive stimuleret til at øge eksporten til EF-markedet, hvorved ikke-ACP-landene, i højere grad end tilfældet er nu, ville blive konkurrenter til ACP-landene. At ACP-landene virkelig har gjort sig sådanne tanker, fremgår blandt andet af en udtalelse, som ACP-talsmanden, Seck (senegalesisk finansminister) kom med under genforhandlingerne af Lomé-konventionen. Han understregede, at ACP-landene ikke ønsker at "drukne ACP-Stabex i en global Stabex", men snarere ønsker at bevare de relative fordele, som ACP-landene allerede har opnået.⁵²

Før og under forhandlingerne om Lomé-konventionen var Yaoundé-landene ikke særligt glade for tanken om at skulle dele deres hidtidige begunstigelser på EF-markedet med Commonwealth-u-landene. Den gensidige mistro mellem disse to grupper af tidligere franske og britiske kolonier blev ikke mindst overvundet på grund af Den afrikanske Enhedsorganisations mellemkomst.⁵³ Disse særlige omstændigheder vil nok ikke være til stede i fremtidige forsøg på at bygge bro mellem ACP-landenes og ikke-ACP-landenes interesser vedrørende en global Lomé-konvention. Vi har således grund til at tro, at konventionen, i hvert fald når det gælder et mere globalt samarbejde mellem EF og u-landene, vil tendere mod at splitte u-landenes interesser.

På længere sigt kan en sådan splittelse have alvorlige konsekvenser for samarbejdet i den tredje verden - et samarbejde, der kan have særlig betydning for opfyldelsen af en autocentreret udviklingsmodel. Udover regionalt samarbejde om for eksempel den svære industri og udveksling af de råvarer, der ikke forekommer lokalt, kan også bredere samarbejdsformer i den tredje verden støtte en autocentreret udvikling i de enkelte u-lande. Kontrollerede handelsstrømme, der er baseret på symmetriske relationer mellem u-landene, kan således forøge mange af de små ACP-landes chancer for at

52) Jvf. Telex Africa, No. 120, March 1979, p. 2.

53) Jvf. C. Dodoo og R. Kuster, "The Road to Lomé", i Geusau (ed.), op.cit., pp. 29f.

realisere overgangen til en autocentreret udvikling.⁵⁴ I den eksportorienterede model har Lomé-konventionens splitningstendenser mindre betydning, da u-landene ifølge denne model bør koncentrere sig om relationerne til i-landene (in casu EF-landene), hvor de største markeder findes.

Om Lomé-konventionens langsigtede virkninger for ACP-landene som helhed, kan vi konkludere, at konventionen har hentet flere elementer fra den eksportorienterede udviklingsmodel og dennes konsekvenser for udviklingen i ACP-landene: Lomé-konventionen opmuntrer ACP-landene til et øget handelssamkvem med EF-landene; den favoriserer de relativt velhavende, ekspansive og eksportrettede ACP-lande med rige naturressourcer; konventionen begunstiger 'Afrikas komparative fordele', hvilket ikke blot vil sige produktion og eksport af råvarer, men også i et vist omfang af lettere forarbejdede råvarer; i landbrugssektoren synes konventionen ikke afgørende at være i stand til at diversificere produktionen, men snarere at bidrage til en fortsættelse af monokulturelle og eksportrettede dyrkningsformer; endelig kan konventionen siges at splitte ACP- og ikke-ACP-landenes interesser.

Det er noget vanskeligere i Lomé-konventionen at finde elementer af en autocentreret udviklingsmodel. Det er i hovedsagen kun på ét punkt, at konventionen kan siges at fremme overgangen til en autocentreret udvikling, nemlig for så vidt angår de forbedrede muligheder for offentlig planlægning - ikke mindst investeringsplanlægning. Dette planlægningselement kan dog med næsten samme vægt siges at støtte en eksportorienteret udvikling.

På grundlag af visse omend relativt beskedne, økonomiske fordele på kort sigt synes Lomé-konventionen på længere sigt at begunstige en eksportorienteret udviklingsmodel i disse lande. Den eksportorienterede model kan, som vi har antydnet, bidrage til at binde Afrika med sine rige naturressourcer tættere til det relativt ressourcefattige Vesteuropa. Og det er ikke mindst de forholdsvis velhavende og ekspansivt eksportrettede ACP-lande (som for eksempel Elfenbenskysten, Nigeria og Gabon), der får glæde af denne udvikling. På

54) Dette stiller samtidig spørgsmålet om realiserbarheden af den autocentrerede udviklingsmodel inden for den eksisterende magtstruktur i u-landene. Jvf. forudsætningerne for den autocentrerede model ovenfor.

meget langt sigt er det dog tvivlsomt, om disse relativt rige u-lande gennem en eksportorienteret udviklingsmodel vil kunne fortsætte deres industrialiseringsstrategi, og om nye former for afhængighed ikke vil bremse en egentlig sammenkobling af økonomien.⁵⁵

5. Ny konvention: kosmetik eller perspektiver?

Den åbning over for ACP-landene, som Lomé-konventionen trods alt var udtryk for - om ikke andet så på kort sigt - synes at være nøje tilknyttet de særlige økonomiske og politiske forhold lige efter oliekrisen. I mellemtiden er flere råvarer faldet tilbage til et lavere prisniveau, og den næsten panikagtige frygt i Vesteuropa for at komme til at mangle industrielle råvarer i en økonomisk krisesituation er gradvist forstummet. I lyset af denne udvikling kan vi altså forvente en styrkelse af EF's forhandlingsposition over for ACP-landene i forhandlingerne om en ny Lomé-konvention. Dette forekommer da også rent faktisk at være tilfældet.⁵⁶

'Lomé-II-konventionen' vil tilsyneladende kun rumme få forbedringer for ACP-landene. Alle elementer i den nuværende konvention vil kunne genfindes i Lomé-II, men herudover vil den omfatte tre nydannelser: Den første består i et landbrugscenter, der af EF-kilder beskrives som en slags højskole, hvor u-landene skal lære modernisering og rationalisering af landbruget. Baggrunden for den anden nydannelse er dels EF's bekymring over de faldende investeringer i ACP-landenes minesektorer, og dels ACP-landenes gamle krav om, at Stabex-ordningen også skal omfatte mineraler. Resultatet er blevet, at mineralerne nu helt udelukkes fra Stabex, og for syv mineralers vedkommende oprettes en mineralordning, der helt misvisende er blevet kaldt for 'ineralernes Stabex'.⁵⁷ Ordningen gælder kun for ACP-lande, der opnår mindst 15 procent af deres eksportindtægter fra eksport af ét af de syv mineraler. Den fungerer som en art forsikring og træder til for at hindre produktionsfald i til-

55) Jvf. Elfenbenskystens fremtidsperspektiver i note 48.

56) Vi må i omtalen af Lomé-II-konventionen tage forbehold for, at der endnu ikke (medio august) er opnået enighed om den ny konventions endelige udformning, men de følgende hovedlinier tegner sig relativt klart.

57) De syv mineraler er det nuværende Stabex-produkt jernmalm samt kobber, bauxit, aluminium, fosfat, mangan og kobolt.

fælde af naturkatastrofer, politiske uroligheder, eller hvis fald i eksportindtægterne truer med at øgelægge produktionsapparatet (manglende vedligeholdelse af miner etc.). I sådanne tilfælde skal man fra sag til sag vurdere, hvilken støtte der konkret skal gives den pågældende mineralsektor for at holde den i gang. Ordningen adskiller sig altså klart fra den nuværende Stabex, ved at der ikke er nogen automatik, som sætter støtten i forhold til faldende eksportindtægter for det pågældende mineral. Dette system vil sandsynligvis betyde, at EF får det afgørende ord ved tildelingen af støtten. Da mineralordningen samtidig er begrænset i omkostninger, kan ordningen siges at være mindst lige så gavnlig for EF som for ACP-landene.⁵⁸ Under forhandlingerne om Lomé-II-konventionen er mineralordningen - blandt andet på dansk foranledning - blevet kædet sammen med, at ACP-landene giver udvidede garantier for EF-landenes investeringer i ACP-landene.⁵⁹ Investeringsgarantiordningen, der gik igennem trods en vis ACP-modstand, skal sikre, at europæiske investeringer ikke går tabt på grund af uroligheder, omvæltninger eller nationaliseringer. Ingen af nydannelserne synes således at indebære væsentlige forbedringer for ACP-landene.

Vedrørende de traditionelle elementer i Lomé-konventionen har det største sværdslag under forhandlingerne tilsyneladende stået om omfanget af den samlede bistand i den nye konvention. Ganske vist er den samlede bistand øget med mere end 60 procent i forhold til den nuværende Lomé-konvention, men tages inflationen i den mellemliggende periode (1976-80) i betragtning, bliver der ikke

58) Et konkret grundlag for vurderingerne, der førte til mineralordningen, har været, at Zambias og Zaires kobberminer var truet med lukning og forfald på grund af eksportvanskeligheder. Da de langsigtede kobberudsigter er fortræffelige, ville en lukning af produktionsapparatet være en katastrofe, også og ikke mindst for EF. Jvf. Information, 22. maj 1979.

59) Det er blandt andet Ghanas nationalisering af ØK-selskabet J.J. Briscoe (uden erstatninger) for nogle år siden, der har fået Danmark til at stå stærkt på dette synspunkt. Også andre små EF-lande har bakket investeringsgarantiordningen op for derved at opnå den samme sikkerhed som de store EF-lande, der i flere tilfælde har bilaterale investeringsgarantiordninger med u-landene. Jvf. Information, 25. maj 1979; 28. juni 1979.

tale om nogen større stigning.⁶⁰ Den beskedne stigning i bistanden må foruden det tekniske og finansielle samarbejde også ventes at begrænse industrialiseringssamarbejdet, der allerede under Lomé-I lider stærkt under mangel på midler. ACP-landene, der havde krævet næsten det dobbelte af det tilbudte beløb, forlod således den sidste forhandlingsrunde i Bruxelles dybt skuffede over "EF's negative holdning over for livsvigtige problemer".⁶¹

Et andet punkt, der har vakt en del harme blandt ACP-landenes forhandlere, er EF-landenes stive holdning på handelsområdet. EF har næsten ikke rokket ved sit principielle synspunkt, der går på, at man i en økonomisk krisesituation i Vesteuropa ikke kan gøre væsentlige indrømmelser på handelsområdet. Således synes der i ACP-landene at være stor utilfredshed med de tilbud, EF har givet u-landene om afgiftsfri import af deres varer - ikke mindst varer, der er omfattet af EF's fælles landbrugspolitik. Også vedrørende sikkerhedsklausulen i handelsaftalerne, som ACP-landene har betragtet som et potentielt protektionistisk våben, har EF vist sig at være ubøjelig. Klausulen skal bevares.⁶²

Heller ikke den nye Stabex-ordning - som der stort set er opnået enighed om - synes at ville rumme virkelige forbedringer for ACP-landene. Mineralerne er tilsyneladende udelukket fra Stabex for tid og evighed. Listen over landbrugsprodukter vil kun blive ud-

60) Den samlede bistand i Lomé-I og Lomé-II fordeler sig således:

	. Millioner ERE (1 ERE = ca. 7 kr.)	
	Lomé-I	Lomé-II
EDF i alt	3.000	4.800
hvoraf:		
- Stabex	375	520
- mineralordning	-	280
EIB	390	660
Total	3.390	5.460

Kilder: Lomé-I: The Courier, No. 31, March 1975.

Lomé-II: Financial Times, June 28, 1979 (beløbene i pund sterling er her omregnet til den omtrentlige ERE-værdi)

61) Dette citat stammer fra en udtalelse, som ACP-landenes nuværende formand, Gabons handelsminister Michel Anchouey, kom med efter forhandlingerne. Jvf. Information, 28. juni 1979.

62) Jvf. Telex Africa, No. 120, March 1979; og Information, 27. juni 1979.

videt under streng hensyntagen til de beregnede økonomiske omkostninger ved at inkludere hvert enkelt produkt.⁶³ Foruden produkt-dækningen vil Stabex-II heller ikke rumme forbedringer angående ACP-landenes andet hovedkrav til ordningen, hensynet til den inflationære udvikling og ACP-landenes 'terms of trade'. Herudover har ACP-landene opnået små og spredte indrømmelser, der ikke væsentligt vil ændre den nuværende Stabex-ordning.⁶⁴

Den ny Lomé-konvention vil således begrænse sig til at videreføre og delvist ajourføre den nuværende konventions kortsigtede fordele, mens de langsigtede virkninger, der i hovedsagen går i retning af en eksportorienteret udviklingsmodel baseret på let forarbejdning af egne råvarer, vil være uændrede. Det var sikkert frygten for et sådant resultat, der lå bag den jamaikanske udenrigsministers udtalelser på ACP-landenes vegne ved Lomé-II-forhandlingernes åbning i sommeren 1978:⁶⁵

"In our view, these negotiations cannot be regarded as a mere holding operation limited to the mere rearrangement, adaption or adjustment of the Lomé Convention. The ACP are not interested in a partly cosmetic exercise. We, of the ACP, have come to seek to negotiate for the eighties, a new convention which must represent a significant step forward as Lomé did in 1975".

63) Der er under de tekniske forhandlinger om Stabex sat en øvre marginal omkostningsgrænse på 50 millioner ERE for hvert nyt Stabex-produkt. Desuden vil man nok ikke eller kun i meget begrænset omfang inkludere produkter i Stabex, der er omfattet af EF's fælles landbrugspolitik. Jvf. Telex Africa, No. 120, March 1979.

64) Blandt de mindre ændringer kan vi nævne, at handelen mellem ACP-landene med Stabex-produkter nu også omfattes af ordningen; nedsættelse af tærskelniveauerne for eksportindtjeningsfald; en mere fleksibel tilbagebetalingsordning; en ændring i negativ retning for ACP-landene kan måske spores i skærpelsen af Stabex' formål med hensyn til brugen af overførslerne. Jvf. Telex Africa, No. 120, March 1979.

65) Citeret fra Telex Africa, No. 106, Aug. 1978, p. 8, min understregning.