



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.4.2001
COM(2001)211 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

inzake conflictpreventie

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

inzake conflictpreventie

INHOUD

Inleiding.....	6
1. Projecteren van stabiliteit.....	8
A. De EU en de bevordering van integratie.....	8
<u>De EU en haar buurlanden</u>	8
<u>Versterking van de regionale samenwerking in een bredere context</u>	9
<u>Opbouwen van handelscontacten</u>	10
B. Integreren van conflictpreventie in samenwerkingsprogramma's	10
<u>Geïntegreerde aanpak</u>	11
<u>Rol van de nationale strategische documenten</u>	12
<u>Macro-economisch klimaat</u>	14
<u>Steun voor democratie, rechtsstaat en civiele samenleving</u>	14
<u>Hervorming van de veiligheidssector</u>	16
<u>Specifieke postconflictmaatregelen</u>	16
C. Efficiëntere aanpak van transversale vraagstukken.....	18
<u>Drugs</u> 18	
<u>Kleine wapens</u>	19
<u>Beheer en toegang tot natuurlijke hulpbronnen</u>	20
<u>Aantasting van het milieu</u>	20
<u>Verspreiding van besmettelijke ziekten</u>	21
<u>Bevolkingsverplaatsingen en mensenhandel</u>	22
<u>Rol van de particuliere sector in onstabiele gebieden</u>	22
2. Snel reageren op beginnende conflicten.....	23
A. Grotere efficiëntie van de Gemeenschapsinstrumenten	24
B. Snelle reactie van de Gemeenschap waarborgen	25
C. Politieke en diplomatieke instrumenten.....	25
<u>Politieke dialoog</u>	25

<u>Speciale vertegenwoordigers van de EU</u>	26
D. Gebruik van sancties.....	27
E. Aanpassing van de EU-structuren voor crisisbeheer.....	27
3. Verbetering van de internationale samenwerking inzake conflictpreventie.....	28
A. Samenwerking met andere landen.....	28
B. Samenwerking met internationale organisaties.....	29
<u>Samenwerking met de Verenigde Naties</u>	29
<u>Samenwerking met de instellingen van Bretton Woods</u>	30
<u>Samenwerking met de OVSE en de Raad van Europa</u>	31
<u>Samenwerking met andere organisaties</u>	31
C. Samenwerking met NGO's.....	32
Conclusie	32

SAMENVATTING

De voortdurend groeiende lijst van conflicten maakt internationale samenwerking en multilaterale actie van een nieuwe orde steeds wenselijker. De EU, zelf een voorbeeld van een zich voortzettend streven naar vrede en welvaart, kan een grote rol spelen bij globale inspanningen op het vlak van conflictpreventie. Daartoe beschikt zij over een breed scala van instrumenten voor lange- of kortetermijnactie.

De EU streeft ernaar, zowel in haar onmiddellijke buurlanden, als in de rest van de wereld, stabiliteit te projecteren door steun te verlenen voor **regionale integratie** en **handelscontacten** op te bouwen. Met haar brede ervaring op deze gebieden is de EU de aangewezen instantie om dit te doen. Directe steun voor regionale structuren in Afrika en autonome handelsconcessies aan de westelijke Balkan zijn voorbeelden van instrumenten met een perspectief van langetermijnstabilisatie.

Wil de Gemeenschap iets doen aan de diepere oorzaken van conflicten, dan zijn **ontwikkelings- en andere samenwerkingsprogramma's** de meest geschikte instrumenten. Er is behoefte aan een echte, geïntegreerde langetermijnaanpak, waarbij alle aspecten van structurele stabiliteit in de landen waar het risico bestaat van een conflict, aan bod komen. Daarbij moet worden gestreefd naar coördinatie van de activiteiten van de Commissie en de lidstaten. In de praktijk vormen de nationale strategische documenten, die worden opgesteld voor elk land dat EG-bijstand ontvangt, het voornaamste hulpmiddel bij de integratie van deze aanpak in de samenwerkingsprogramma's. Ook moeten adequate indicatoren worden gebruikt.

In landen waar het risico van een conflict bestaat, is er wellicht behoefte om de externe steun te richten op het (opnieuw) tot stand komen van een gunstig politiek klimaat (**steun voor democratie, rechtsstaat, civiele samenleving, onafhankelijke media, gendergelijkheid, enz.**). Ook kan de behoefte bestaan om de Gemeenschap nauwer te betrekken bij de **hervorming van de veiligheidssector**. Wanneer een land net een conflict achter de rug heeft, zou de Gemeenschap door middel van specifieke programma's, bijvoorbeeld op het gebied van **herstel en wederopbouw**, een bijdrage moeten leveren aan de consolidering van de vrede.

Voor de integratie van conflictpreventie kunnen ook efficiëntere methoden en wegen worden gevonden, zowel binnen de Unie, als in de bredere internationale context, om **transversale vraagstukken** aan te pakken die ook kunnen bijdragen tot spanningen en conflicten. De voornaamste problemen zijn drugs, kleine wapens, natuurlijke rijkdommen, aantasting van het milieu, bevolkingsverplaatsingen, mensenhandel en, tot op zekere hoogte, de belangen van de particuliere sector in onstabiele gebieden. Communautaire instrumenten op deze gebieden kunnen eventueel verder worden ontwikkeld.

Parallel met de preventieve acties voor de lange termijn, dient de EU haar **vermogen om snel te reageren** te verbeteren in situaties waarin een land zich aan het begin van een neerwaartse spiraal lijkt te bevinden. Daartoe is een efficiënt systeem voor vroegtijdige waarschuwing vereist. In precrisisituaties kan gebruik worden gemaakt van tal van communautaire instrumenten, ook nieuwe instrumenten, zoals het **snellereactiemechanisme**. De EU beschikt over diverse opties, variërend van **politieke dialoog** tot **speciale vertegenwoordigers** en, in de toekomst, civiele mechanismen voor crisisbeheer. Dit alles is voor verbetering vatbaar, kan systematischer en flexibeler. Maar zij moeten in elk geval gebaseerd zijn op een gemeenschappelijk politiek standpunt van de EU-lidstaten.

Potentiële conflicten zijn vaak grensoverschrijdend. Derhalve is bij activiteiten op het gebied van langetermijnpreventie niet alleen **internationale samenwerking** belangrijk, maar ook **coördinatie** van de reacties op precrisisituaties. Derhalve dient de EU haar samenwerking met internationale partners die actief zijn op het gebied van conflictpreventie, te versterken, bijvoorbeeld met de Verenigde Staten, Canada, Rusland, Japan, Noorwegen en belangrijke internationale organisaties, zoals de VN en de OVSE, maar ook met de NGO's.

INLEIDING

Gezien de enorme kosten die gewelddadige conflicten veroorzaken qua hulpbronnen en menselijk lijden, moeten alle mogelijke inspanningen worden geleverd om conflicten te voorkomen. Dit is in de eerste plaats een morele en politieke taak, maar ook economisch is er iets voor te zeggen. Het is veel goedkoper om een conflict op te lossen door dialoog en constructieve actie dan iets te doen aan de gevolgen wanneer een conflict eenmaal is uitgelopen op een gewelddadige confrontatie. Gezien de internationale positie van de EU, haar belangen en ambities en de aanzienlijke middelen die zij besteedt aan bijstand en samenwerking, kan er geen twijfel over bestaan dat voor de EU in dit verband een taak is weggelegd.

De EU is zelf een, overigens buitengewoon succesvol, project voor vrede. Zij vormde de afgelopen vijftig jaar de grondslag voor verzoening en vreedzame ontwikkeling in West-Europa en droeg bij tot de consolidering van de democratie en de welvaart. Nu wil de EU, in het kader van het uitbreidingsproces, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de ontwikkelingssamenwerking en de programma's voor externe bijstand, ook buiten haar eigen grenzen stabiliteit projecteren.

De redenen voor conflicten variëren, en hun verdere ontwikkeling voorspellen is een gecompliceerde taak. Er bestaat een duidelijke behoefte aan een verbeterde gemeenschappelijke analyse van de diepere oorzaken van conflicten en signalen van beginnende conflicten. Armoede, stagnatie van de economie, ongelijke verdeling van hulpbronnen, zwakke sociale structuren, ondemocratisch beheer, systematische discriminatie, onderdrukking van rechten van minderheden, destabiliserende effecten van vluchtelingenstromen, etnische tegenstellingen, religieuze en culturele intolerantie, sociale onrechtvaardigheid en de proliferatie van massavernietigingswapens en kleine wapens zijn factoren die conflicten kunnen verscherpen. Deze signalen moeten niet alleen worden geanalyseerd; er moeten ook passende maatregelen worden genomen. De vroegtijdige identificatie van risicofactoren verhoogt de kans op tijdige en efficiënte acties om de onderliggende oorzaken van conflicten aan te pakken.

De veranderende internationale omstandigheden sinds het einde van de Koude Oorlog bieden nieuwe kansen om aan dergelijke problemen een eind te maken en vreedzame veranderingen te bevorderen. De combinatie van steeds vrijere en open markten, bedrijfsleven en technologie heeft een grote meerderheid van landen en personen rijkdom en nieuwe mogelijkheden gebracht. Het heeft bijgedragen tot de verspreiding van democratisch bestuur. Het plaatst een nieuwe druk op regeringen om burgers rechtvaardig te behandelen, controle van de buitenwereld te accepteren en open te staan voor dialoog en samenwerking met hun internationale partners.

Maar globalisering heeft ook een schaduwzijde. De internationale handel slaagt er niet in het verschil te overbruggen tussen degenen die er voordeel van ondervinden en de miljoenen mensen die in ellende leven. De drugshandel is heden ten dage omvangrijker dan de handel in ijzer en staal of auto's. De illegale handel in diamanten financiert niet alleen, maar wakkert ook conflicten aan. De lijst van verschrikkingen is lang en wordt langer: mensenhandel, en dan vooral vrouwenhandel; aantasting van het milieu; grensoverschrijdende criminaliteit; proliferatie van grote en kleine wapens; verspreiding van AIDS en andere ziekten. Deze problemen vormen niet alleen een bedreiging voor de welvaart. Zij liggen ook ten grondslag aan vele gewelddadige conflicten die de wereld teisteren.

Landen kunnen deze problemen niet alleen oplossen of met het klassieke instrument van de bilaterale diplomatie. Voor het aanpakken van de schaduwzijde van de globalisering is internationale samenwerking en multilaterale actie van een nieuwe orde noodzakelijk. De Europese Unie heeft de plicht de vele transversale vraagstukken aan te pakken die conflicten veroorzaken of daartoe bijdragen. Zij is ook de aangewezen instantie om dit te doen. Deze verplichting rust op haar, omdat zij een van de voornaamste promotors en begunstigden is van globale openheid en samenwerking. Zij is de aangewezen instantie, omdat zij over de middelen en autoriteit beschikt om een reële impact te garanderen.

De lijst van EU-instrumenten die direct dan wel indirect relevant zijn met betrekking tot conflictpreventie is lang: ontwikkelingssamenwerking en externe bijstand, economische samenwerking en instrumenten van het handelsbeleid, humanitaire hulp, sociaal en milieubeleid, diplomatieke instrumenten, zoals politieke dialoog en bemiddeling, economische en andere sancties, maar ook nieuwe instrumenten in het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (inclusief gegevensverzameling met het oog op de anticipatie van potentiële conflictsituaties en de uitoefening van toezicht op internationale overeenkomsten). Via al deze instrumenten is de EU reeds sterk betrokken bij conflictpreventie. Maar zij kan en moet de concentratie en efficiency van haar acties op dit gebied verbeteren. Zij moet in staat zijn tijdig en zorgvuldig afgestemd, met een passende mix van instrumenten, te reageren op specifieke situaties wanneer die zich voordoen. Want uiteindelijk is het niet een kwestie van rationele besluitvormings- en beheerprocedures, maar veeleer van de veel belangrijkere gemeenschappelijke politieke wil om te reageren.

Deze mededeling is een samenvatting van wat de EU nu reeds doet en over welke instrumenten zij daartoe beschikt; verder worden suggesties gedaan voor wat zij verder nog kan doen op het gebied van conflictpreventie. Deze mededeling volgt op het rapport van de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie met praktische aanbevelingen voor een coherenter en effectiever optreden van de Europese Unie op het gebied van conflictpreventie (14088/00), dat is voorgelegd aan de Europese Raad van Nice. Het vormt ook een bijdrage aan het actieprogramma dat wordt voorgelegd aan de Europese Raad van Göteborg.

Omwille van de duidelijkheid wordt in de structuur van de mededeling een onderscheid gemaakt tussen langetermijnpreventie (“Projecteren van stabiliteit”) en kortetermijnpreventie (“Snel reageren op beginnende conflicten”). Voorts wordt aandacht besteed aan coördinatie en samenwerking inzake conflictpreventie op internationaal niveau.

1. PROJECTEREN VAN STABILITEIT

A. De EU en de bevordering van integratie

De EU en haar buurlanden

Iets meer dan vijftig jaar geleden waren de landen die nu lid zijn van de EU, verwickeld in een verwoestend conflict. In 1945 waren de stabiliteit en welvaart die de EU nu kent, slechts met grote moeite voorstelbaar. Dat de vroegere oorlogvoerende partijen in Europa zo ver zijn gekomen, is voor een groot deel te danken aan de visie van leiders die hebben ingezien dat de enige weg vooruit voor Europa gelegen was in het slechten van barrières en de bevordering van samenwerking tussen de verschillende landen, gebaseerd op gezamenlijke waarden en belangen, zowel politiek, als economisch. Het betreft een uniek experiment waaruit belangrijke lessen kunnen worden getrokken in een wereld die geschillen tussen staten onderling tracht te bedwingen en hun onderlinge betrekkingen vreedzaam wil doen verlopen.

Het uitbreidingsproces is een bewijs van de kracht en aantrekkingskracht van het EU-model. Door de landen in Midden- en Oost-Europa uitzicht te bieden op de Europese integratie heeft de EU hen reeds geholpen stabiele democratieën en functionerende markteconomieën te worden. Dit vormt een drijvende kracht achter de beweging van scheiding naar eenheid. Het heeft geleid tot een drastische vermindering van grensgeschillen en nationalistische spanningen en aanzienlijke vorderingen bij de integratie van minderheden in de samenleving. Het vooruitzicht op toetreding en de door de Commissie ontwikkelde strategieën in het kader van het pretoetredingspartnerschap vormden eveneens een grote stimulans voor de economische ontwikkeling van de kandidaatlidstaten; dit draagt op zijn beurt bij tot de consolidering van het algemene hervormingsproces.

Geleid door het vooruitzicht op toetreding tot de EU nemen ook de vijf landen in de westelijke Balkan geleidelijk het Europese model over in hun structuren, in het kader van het in 1999 gestarte stabilisatie- en associatieproces.

Interactie met de EU op regionale basis kan ook de samenwerking tussen landen aan de buitengrenzen van de EU stimuleren en fungeren als stabiliserende factor in en tussen landen. In deze geest streven twaalf mediterrane landen naar regionale samenwerking in het kader van het Europees-mediterraan partnerschap (proces van Barcelona); zij gaan samen met de EG vóór 2010 een grote Europees-mediterrane vrijhandelszone

Europees-mediterraan partnerschap - Regionale integratie

Het partnerschap heeft drie belangrijke doelstellingen: de totstandbrenging van een zone van vrede en stabiliteit, gebaseerd op de eerbiediging van mensenrechten en democratie; de instelling van een vrijhandelszone en levering van substantiële economische en financiële bijstand van de EU aan de partners; en het creëren van wederzijds begrip en tolerantie tussen de volkeren in deze regio. Al deze zaken dragen bij tot de algemene doelstelling van conflictpreventie en bevordering van stabiliteit.

Het partnerschap omvat in politiek en veiligheidsopzicht een regelmatige politieke dialoog en een reeks “zachte” veiligheidsopbouwende maatregelen (zoals gezamenlijke opleiding van diplomaten, een netwerk van instituten voor buitenlands beleid). Vorderingen in de richting van het ambitieuzere doel van een Europees-mediterraan handvest voor vrede en stabiliteit, dat “hardere” maatregelen kan omvatten (zelfs maatregelen met een militair karakter), worden gehinderd door de stand van zaken van het vredesproces in het Midden-Oosten.

De partners blijven echter evengoed gehecht aan dit proces, dat het enige forum is waarop vertegenwoordigers van Israël, Syrië en Libanon elkaar kunnen ontmoeten. Aanzienlijke vooruitgang is er op verschillende fronten, met name de sluiting van associatieovereenkomsten tussen de EU en haar partners. Het proces van Barcelona heeft zich bewezen als veerkrachtig en als een doeltreffend instrument van de EU om de gevolgen van enkele bijzonder moeilijke momenten in deze regio te beperken.

vormen. Dit draagt in hoge mate bij aan de doelstelling van conflictpreventie, zowel in de moeilijke context van het vredesproces in het Midden-Oosten, als elders in de regio (zie kader).

Versterking van de regionale samenwerking in een bredere context

Buiten het Europese continent kan het EU-model een voorbeeld zijn voor andere regio's en landen ertoe aanzetten politieke spanning te verminderen, de economische interdependentie te verhogen en een groter wederzijds vertrouwen op te bouwen.

Mercosur, het samenwerkingsverband van Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay, dat al sinds de oprichting in 1991 EU-steun ontvangt, is hiervan een opvallend voorbeeld. Mercosur speelde een belangrijke rol bij de consolidering van democratie en rechtsstaat in haar lidstaten, vooral in Paraguay. Ook zijn de betrokken landen in Mercosur-verband begonnen met vertrouwenwekkende maatregelen op defensiegebied. Zowel wat Mercosur, als andere regionale organisaties in de wereld betreft, is een groot deel van de EG-bijstand gericht op de versterking van de gemeenschappelijke regionale structuren¹.

Een belangrijke doelstelling van de Overeenkomst van Cotonou tussen de EU en de 77 ACS-staten in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan is het verbeteren van de economische en handelssamenwerking op regionale basis tussen deze landen. In het kader van de betrekkingen met de zes landen van de **Samenwerkingsraad van Golfstaten** tracht de Gemeenschap de integratie van deze landen door een douane-unie te bevorderen. In dit verband hoopt zij dat te zijner tijd ook Jemen betrokken kan worden bij de samenwerkingsactiviteiten van de Golfstaten.

De communautaire bijstand kan ook specifiek worden gericht op regionale structuren met een specifieke taak op het gebied van conflictpreventie. In deze geest verleende de Commissie steun voor het OAE-mechanisme voor preventie, beheer en oplossing van conflicten, het ECOWAS-mechanisme voor conflictpreventie, het vredesproces van Lusaka voor de Democratische Republiek Congo (via SADC) en het vredesoverleg van Burundi. De Commissie wil in de toekomst meer middelen besteden aan deze initiatieven. Zij is met name bereid steun te verlenen voor de initiatieven van de SADC betreffende lichte wapens en drugshandel.

Verder wil de Commissie een actieve rol spelen bij diverse regionale initiatieven waarbij stabiliteit en veiligheid belangrijke punten zijn. Hierbij moet worden gedacht aan de **Noordelijke Dimensie** met de landen in het Oostzeegebied en het **Regionaal Forum van ASEAN (ARF)**.

De Commissie wil een hogere prioriteit geven aan de steun voor regionale integratie, met name voor regionale organisaties met een duidelijke taak op het gebied van conflictpreventie.

¹ De Commissie steunt momenteel de West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie (UEMAO), de Economische Gemeenschap van de landen van West-Afrika (ECOWAS), de Gemeenschappelijke Markt van Oostelijk en Zuidelijk Afrika (COMESA), de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika (SADC), Cariforum en het Forum van de eilanden in de Stille Oceaan. Dit jaar wordt een grootschalig project gestart (met een budget van circa 15 miljoen EUR) voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit van de SADC. Voorts heeft de Commissie op dit moment plannen voor steun aan de Economische en Monetaire Gemeenschap van Centraal-Afrika (CEMAC), de Douane-Unie van Zuidelijk Afrika (SACU) en de Zuid-Aziatische Associatie voor Regionale Samenwerking (SAARC). De totstandbrenging van een douane-unie tussen de zes landen van de Groep van San José in Centraal-Amerika zal ook door de Commissie worden gesteund.

Opbouwen van handelscontacten

Handelsintegratie is onderdeel van het EU-model en een essentieel element bij de ontwikkeling van interdependentie op internationaal niveau. Door hun economische en handelshervormingen te steunen en hen een betere toegang te verlenen tot de EG-markt, helpt de Gemeenschap ontwikkelingslanden bij hun integratie in de wereldeconomie. Als motor van economische groei en armoedebestrijding levert het EG-handelsbeleid een bijdrage aan conflictpreventie.

De meeste producten uit ontwikkelingslanden hebben preferentiële toegang tot de Europese markt in het kader van het algemeen stelsel van preferenties (variabele tariefpreferentie). Dit gaat over het algemeen samen met handelsgerelateerde maatregelen voor capaciteitsopbouw om de landen te helpen gebruik te maken van deze mogelijkheden. Dankzij de Overeenkomst van Cotonou genieten alle ACS-staten tot 2008 vrije toegang voor de meeste van hun producten. Extra preferenties gelden voorts voor landen in Latijns-Amerika die zich inzetten voor de bestrijding van de productie van en handel in drugs.

Op 26 februari 2001 besloot de Raad dat alle producten uit de minst ontwikkelde landen vrij van rechten en zonder kwantitatieve beperking de Gemeenschap binnen mogen, met uitzondering van wapens ("Everything But Arms"-initiatief). Voor bananen, suiker en rijst wordt een overgangperiode ingesteld. De EG is al de belangrijkste exportmarkt voor de minst ontwikkelde landen. Door bovengenoemd initiatief, dat zijn weerga niet kent, wordt de EG verreweg de belangrijkste handelspartner van deze landen.

Een goed voorbeeld van handelsbeleid dat in dienst staat van langetermijnstabilisatie in onstabiele regio's zijn de autonome handelsconcessies die de EU geleidelijk heeft ingesteld voor de vijf landen in de westelijke Balkan, in ruil voor hun verbintenis tot hervorming en regionale samenwerking. In het kader van het stabilisatie- en associatieproces genieten de vijf landen nu zeer gunstige autonome handelspreferenties bij uitvoer naar de Gemeenschap. Ruim 85% van hun goederen mag nu vrij van rechten in de EU worden ingevoerd.

Het handelsbeleid kan ook omgekeerd werken. Preferenties kunnen bijvoorbeeld worden geschorst in een poging te voorkomen dat een alarmerende situatie verder verslechtert. Zo schorste de Raad in 1997, na een onderzoek van de Commissie naar berichten over het algemeen voorkomen van dwangarbeid in Birma/Myanmar, de SAP-rechten voor dit land. De schorsing is nog steeds van kracht.

B. Integreeren van conflictpreventie in samenwerkingsprogramma's

Gewelddadige conflicten ontstaan zelden spontaan of binnen korte tijd. Wanneer mensen een beroep doen op wapens, is dat over het algemeen het resultaat van een proces van geleidelijke verslechtering waarvan de oorzaken diepgeworteld en vaak algemeen bekend zijn. Moeilijkheden bij de succesvolle aanpak van problemen als extreme armoede, ongelijke verdeling van rijkdom, schaarste en verslechtering van natuurlijke hulpbronnen, werkloosheid, gebrek aan onderwijs, etnische en religieuze spanningen, regionale en grensgeschillen, desintegratie van de staat en ontbreken van vreedzame middelen om geschillen op te lossen, kunnen hele samenlevingen in chaos en ellende storten. Wanneer landen die lijdensweg eindelijk achter de rug hebben, wacht een lang en moeilijk proces van wederopbouw.

Het ontwikkelingsbeleid en andere samenwerkingsprogramma's² zijn zonder twijfel de meest invloedrijke instrumenten waarover de Gemeenschap beschikt om iets te doen aan de diepere oorzaken van conflicten. Maar om optimaal gebruik te maken van deze instrumenten, is een echte langetermijnaanpak noodzakelijk, waarbij in een zo vroeg mogelijk stadium de behoeften geïdentificeerd worden en de maatregelen op die behoeften worden gericht. De Commissie heeft onlangs het nodige gedaan om het ontwikkelingsbeleid te heroriënteren op de doelstelling van armoedebestrijding en om de impact en efficiency bij de uitvoering te verhogen³. Deze aanpak omvat ook het streven naar complementariteit met de activiteiten van de lidstaten en andere donors.

Al is de EU nu al de grootste donor van hulp ter wereld, verdere versterking van de inspanningen op het gebied van externe bijstand, in overeenstemming met de internationale richtlijnen, zou tegelijkertijd de EU-capaciteit van conflictpreventie met een langetermijnperspectief vergroten.

Geïntegreerde aanpak

De diepere oorzaken van conflicten te consolideren van structurele stabiliteit in al zijn aspecten. Het begrip structurele stabiliteit werd door de Commissie genoemd in haar mededeling van 1996 over conflictpreventie⁴, en in 1997 overgenomen door de Commissie Ontwikkelingshulp van de OESO in de richtlijnen voor conflict, vrede en ontwikkeling. Kenmerken van structurele stabiliteit zijn **duurzame economische ontwikkeling, democratie en eerbiediging van de mensenrechten, levensvatbare politieke structuren en gezonde ecologische en sociale omstandigheden, met de capaciteit veranderingen te beheren zonder een beroep te doen op geweld**. Al deze elementen moeten geïntegreerd worden aangepakt. Nog belangrijker is dat de samenwerkingsprogramma's in toenemende mate worden gebaseerd op de eigen strategieën van de betrokken landen. Eigen inbreng is immers een belangrijke voorwaarde voor succes, en schept ruimte

lijf gaan betekent het creëren, herstellen of

Balkan - Geïntegreerde langetermijnaanpak van preventie

In 1999 kwam de Commissie met het voorstel voor het stabilisatie- en associatieproces om de landen in deze regio dichter bij Europa en haar structuren te brengen.

De achterliggende gedachte was tamelijk eenvoudig: willen wij de landen van de westelijke Balkan ertoe bewegen conflicten te voorkomen en te streven naar Europese normen inzake politiek en economisch gedrag, dan moet het EU-lidmaatschap in het vooruitzicht worden gesteld, onder strenge politieke voorwaarden, waaronder de eis van regionale samenwerking. Het proces is gebaseerd op een beleidsmix van contractuele betrekkingen, volgens hetzelfde patroon als voor de Pharelanden waarmee Europa-Overeenkomsten zijn gesloten, programma's voor de verlening van bijstand bij de herstructurering van de economie en institutionele opbouw, nodig om aan de Europese normen te voldoen, regionale samenwerking en vrijhandel.

Het betreft een langetermijnverbintenis tot verlening van steun aan deze regio; wil dit proces geloofwaardig zijn, dan moeten gedurende meerdere jaren substantiële menselijke en financiële middelen worden vrijgemaakt. Er bestaat weinig twijfel over dat de plechtige verbintenis waarop dit proces is gebaseerd, reeds een aanzienlijk effect heeft op beleid en optreden van de betrokken landen.

² Andere samenwerkingsprogramma's verwijst naar programma's met landen die volgens de OESO/DAC-lijst niet worden gerekend tot de ontwikkelingslanden.

P.M.: In de periode 2000-2006 vertegenwoordigden de externe maatregelen (categorie 4 van de EG-begroting) en de maatregelen voor landen in Midden- en Oost-Europa € 36 resp. € 11,8 miljard. Het EOF (voor ACS-staten) omvat in de periode 2000-2007 een bedrag van € 13,5 miljard.

³ Zie verklaring van de Raad en de Commissie over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap van 10 november 2000.

⁴ "De Europese Unie en de conflictsituaties in Afrika: vredesstichting, conflictpreventie en daarmee verband houdende maatregelen", maart 1996 (SEC(1996)332).

om rekening te houden met de eigen situatie, geschiedenis en cultuur.

Hoewel dit moeilijk valt te evalueren, kunnen enkele conflictpreventiestrategieën worden genoemd die succes hebben opgeleverd. Dit geldt voor de EG, maar ook voor andere internationale instanties. Wanneer wij de recente maatregelen van de Gemeenschap op kwetsbare gebieden en gebieden van wederopbouw de revue laten passeren, vallen enkele gevallen op waarin de EG er, dankzij een geïntegreerde aanpak, in is geslaagd een zekere mate van structurele stabiliteit te handhaven dan wel opnieuw tot stand te brengen.

El Salvador en Guatemala zijn goede voorbeelden van deze geïntegreerde aanpak. De tenuitvoerlegging van vredesakkoorden in deze landen ging hand in hand met samenwerkingsactiviteiten in alle sectoren die van vitaal belang zijn voor het opnieuw tot stand brengen van structurele stabiliteit. In het algemeen is de gehele EG-strategie voor Latijns-Amerika nu gebaseerd op een geïntegreerde aanpak.

Een treffend voorbeeld van langetermijnpreventie, door wederopbouw en consolidering, is de geïntegreerde strategie die de Gemeenschap opzet voor de Balkan (zie kader). Dit model is waarschijnlijk moeilijk toepasbaar op landen die geen kandidaat zijn voor toetreding tot de EU. Maar de algemene aanpak, die is gebaseerd op een transparant en duidelijk gestructureerd proces waarbij concrete voordelen worden geboden in ruil voor verbintenissen ten aanzien van vrede en regionale stabiliteit, kan ongetwijfeld worden uitgebreid tot andere landen/regio's.

De Commissie ziet erop toe dat ontwikkelings- en andere samenwerkingsprogramma's nadrukkelijker worden gericht op de geïntegreerde aanpak van de diepere oorzaken van conflicten.

Rol van de nationale strategische documenten

Op praktisch niveau zijn de strategische documenten die voor elk land dat EG-bijstand ontvangt worden opgesteld (nationale strategische documenten), het voornaamste hulpmiddel bij het streven naar een geïntegreerde aanpak van conflictpreventie. Dergelijke documenten worden momenteel opgesteld voor alle ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbisch gebied, de Stille Oceaan, Azië, Latijns-Amerika en het Middellandse-Zeegebied. Tezamen wordt voor alle landen die EG-bijstand ontvangen een nationaal strategisch document opgesteld.

Een beoordeling van potentiële conflictsituaties vindt plaats in het kader van **alle nationale strategische documenten**. Daarbij wordt gebruik gemaakt van passende indicatoren voor potentiële conflicten. In dit verband wordt rekening gehouden met vraagstukken als het evenwicht tussen politieke en economische macht, de controle over de veiligheidstroepen, de etnische samenstelling van de regering in het geval van etnisch verdeelde landen, de vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen, de potentiële degradatie van milieurijkdommen, enz. Zo kunnen potentiële conflicten in een vroeg stadium worden geïdentificeerd. Een model voor deze indicatoren wordt momenteel in opdracht van de Commissie opgesteld door het Conflict Prevention Network (CPN)⁵, en is naar verwachting medio 2001 gereed.

⁵ CPN is een netwerk van academische instellingen, NGO's en onafhankelijke deskundigen die actief zijn op het gebied van conflictpreventie. Het is in 1997 opgericht na een resolutie van het Europees Parlement en wordt financieel gesteund door de Commissie. CPN verricht voor de Commissie onderzoek op het gebied van conflictpreventie.

Blijkt bij deze analyse dat in een bepaald land conflicttrisicofactoren aanwezig zijn (**landen met een conflictrisico**), dan **worden de conflictpreventiemaatregelen een integrerend onderdeel** van de algemene programma's van de Gemeenschap. Dankzij de conflictindicatoren kunnen op conflictpreventie gerichte maatregelen gemakkelijker worden geïntegreerd in de verschillende sectorale programma's (op gebieden als vervoer, plattelandontwikkeling, energie, milieu, gezondheid, onderzoek of onderwijs). De Commissie publiceert eind 2001 het "Handboek conflictpreventie", dat gebaseerd is op de werkzaamheden in ACS-context. Dit is bedoeld als praktisch programmeringsinstrument bij het helpen identificeren van projecten met conflictpreventiemaatregelen. Voorts kunnen in overleg met de lidstaten instrumenten voor de beoordeling van het effect van conflicten worden ontwikkeld.

Om de algemene coherentie en doeltreffendheid van de inspanningen van de EU op het gebied van conflictpreventie te verbeteren, moet ten slotte de coördinatie tussen Commissie en lidstaten worden versterkt. Als eerste, kleine stap moeten de nationale strategische documenten en de daarmee corresponderende documenten van de lidstaten systematisch worden uitgewisseld. Ook is er ruimte voor regelmatigere uitwisselen van informatie (over landenanalyses, beste praktijk, beleidsinitiatieven, enz.) tussen de Commissie, de betrokken beleidseenheid van de Raad en de desk officers van de lidstaten. Een en ander kan eventueel worden gebaseerd op het Electronic Bulletin Board-netwerk, dat in 1998 is opgezet voor landen in Afrika. In het veld volgt de coördinatie de richtsnoeren voor de versterking van de operationele coördinatie, als goedgekeurd door de Raad Algemene Zaken in januari 2001.

In de context van het tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken in september 2000 genomen initiatief om de doeltreffendheid van de externe acties van de EU te verbeteren ("post-Evian proces"), werken de Commissie en de lidstaten nauw samen met het secretariaat van de Raad bij de opstelling van "samenvattende overzichten" van de betrekkingen van de EU met bepaalde derde landen. Deze overzichten kunnen een basis vormen voor verdere coördinatie en complementariteit van de hulp van de Gemeenschap en die van de lidstaten in het geval van landen met een conflictrisico⁶.

De Commissie stelt zich het volgende ten doel:

- in alle nationale strategische documenten gebruik maken van passende indicatoren voor de analyse van potentiële conflictsituaties;
- praktische programmeringshulpmiddelen ontwikkelen voor de integratie van conflictpreventiemaatregelen in samenwerkingsprogramma's met landen met een verhoogd risico;
- uitwisselen van nationale strategische documenten en corresponderende documenten van de lidstaten;
- in nauwe samenwerking met de beleidseenheid van de Raad een proefsysteem opzetten voor regelmatige uitwisseling van informatie tussen de Commissie, de betrokken beleidseenheid van de Raad en de desk officers van de lidstaten, voor twee onstabiele gebieden: de Balkan en de Grote Meren.

⁶ Raad Algemene Zaken van 22 januari 2001.

Macro-economisch klimaat

Een goed macro-economisch klimaat is onderdeel van structurele stabiliteit. De Commissie levert een aanzienlijke bijdrage aan macro-economische stabilisatie en steun voor economische hervormingen door het verlenen van begrotingssteun en, recentelijk, door een forse bijdrage te leveren aan het multilaterale HIPC-initiatief, dat erop is gericht arme landen te helpen met hun zware schuldenlast. In 1999 heeft de Gemeenschap uit de EOF-middelen 1 miljard EUR vastgelegd voor de ACS-staten en 54 miljoen EUR voor de landen van Latijns-Amerika en Zuidoost-Azië.

De EG implementeert of voorziet momenteel ook maatregelen op het gebied van macro-economische bijstand aan Bulgarije, Albanië, Bosnië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kosovo, Montenegro, Moldavië, Tadzjikistan en Oekraïne. Deze steun draagt uiteraard bij tot de algemene doelstelling van conflictpreventie, doordat het economisch klimaat in deze landen stabiel wordt.

De Gemeenschap steunt ook actief het initiatief van de Wereldbank en het IMF om beleidsdocumenten voor armoedebestrijding (PRSP) op te stellen voor bepaalde landen die hulp ontvangen en om nieuwe financiële instrumenten in het leven te roepen, zoals de faciliteit voor armoedebestrijding en groei (PRGF) (*zie samenwerking met de instellingen van Bretton Woods in hoofdstuk 3*).

In die context is ook speciale aandacht besteed aan door een conflict getroffen arme landen met een zware schuldenlast. Om deze landen een kans te geven mee te doen aan het proces van HIPC-schuldverlichting, kwamen de Wereldbank en het IMF onlangs overeen de uitdovingsclausule te verlengen tot eind 2002. Zodra deze landen beginnen aan de door de Wereldbank en het IMF ondersteunde programma's in de context van hun beleidsdocumenten voor armoedebestrijding, worden hun schuldproblemen per geval behandeld in het kader van het uitgebreide HIPC-kader.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat armoedebestrijding weliswaar een kritieke factor is bij de vermindering van het risico dat een conflict uitbreekt, maar dat armoedebestrijding alleen mogelijk is als de economie groeit. Bijgevolg moeten de maatregelen die gericht zijn op armoedebestrijding gepaard gaan met maatregelen die gericht zijn op de groei van de economie.

De Commissie beraadt zich momenteel op cofinanciering van de financieringsinstrumenten van de Wereldbank en het IMF die de implementatie van beleidsdocumenten voor armoedebestrijding in de ACS-staten moeten ondersteunen.

Steun voor democratie, rechtsstaat en civiele samenleving

Landen waar het risico van een conflict bestaat, zijn gewoonlijk landen waar het democratisch proces het minst is gevorderd en waar externe steun, om voor de hand liggende redenen, het moeilijkst te implementeren is. In deze omstandigheden moet de EG-steun, door middel van gerichte acties, geconcentreerd worden op het effenen van het pad voor een gunstiger democratisch klimaat. Bij deze acties kan worden teruggegrepen op de ruime ervaring van de Commissie op dit gebied, die zij vooral in bilaterale, regionale en horizontale samenwerkingsprogramma's heeft opgedaan⁷.

⁷ Bilaterale of regionale programma's zijn gefinancierd in het kader van de volgende verordeningen: PHARE (met landen in Midden- en Oost-Europa), TACIS (met Nieuwe Onafhankelijke Staten),

Zo is de Commissie bijzonder actief op het gebied van **democratische overgang en verkiezingen**, bijvoorbeeld door voorlichtingscursussen voor kiezers en cursussen voor verkiezingswaarnemers te organiseren. Zuid-Afrika in 1994 en de Westelijke Jordaanoever/Gazastrook in 1996 zijn twee goede voorbeelden van situaties waarin Commissiesteun, zowel wat verkiezingswaarneming, als verkiezingsbijstand betreft, ertoe heeft bijgedragen om een conflict tot bedaren te brengen. Op het gebied van **parlementaire activiteiten** steunde de Commissie maatregelen om parlementsleden in staat te stellen hun democratische taken uit te oefenen, bijvoorbeeld in 1998 in Ethiopië. Op het gebied van **burgerlijke en politieke rechten** is met de hulp van de Gemeenschap juridische bijstand verleend aan slachtoffers van schendingen van de mensenrechten - bijvoorbeeld in Armenië, waar in 1998 steun is verleend voor een programma voor juridische bijstand van de Internationale Federatie voor de Mensenrechten. Op het gebied van **vrijheid van meningsuiting en onafhankelijke media** was de steun van de Gemeenschap bestemd voor de ondersteuning van de ontwikkeling van onafhankelijke pers- en omroeporganisaties, bijvoorbeeld door verhoging van de beroepsnormen. In de Federale Republiek Joegoslavië kon de publieke opinie er dankzij steun van de Commissie en de lidstaten van worden overtuigd dat er een levensvatbaar alternatief was voor Milošević. Op het gebied van **goed bestuur** verleent de EG steun voor het programma "Partnerschap voor bestuurlijke hervorming in Indonesië" (zie kader).

Indonesië - Lokale inbreng in het hervormingsproces

De politieke veranderingen in Indonesië worden gekenmerkt door een experiment met de democratie. Bemoedigend was na de parlementsverkiezingen van 1999 de vooruitgang op diverse gebieden, maar de voornaamste uitdagingen zijn onveranderd. De regering moet fundamentele veranderingen doorvoeren.

In deze situatie hebben de Europese Commissie en twee lidstaten besloten tot financiering van het Partnerschap voor bestuurlijke hervorming in Indonesië (de Commissie maakt € 13,2 miljoen vrij). Dit partnerschap is ingesteld op initiatief van de Ontwikkelingsorganisatie van de VN, de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank, wordt gefinancierd door een trustfonds en is gericht op de ontwikkeling van de samenwerking tussen de internationale donorgemeenschap en Indonesië in volgende sectoren: gerechtelijke hervorming, hervorming van het overheidsapparaat, verkiezingsbeheer, versterking van de wetgevende macht, versterking van de media, regionale autonomie en decentralisatie, en anticorruptiemaatregelen. Het partnerschap moet uiteindelijk leiden tot een beter bestuur in Indonesië.

Het partnerschap is bovendien institutioneel zo opgezet dat Indonesië het initiatief neemt bij de programmering, waardoor de lokale inbreng sterk wordt gestimuleerd.

Als onderdeel van haar steun voor de civiele samenleving verleent de Commissie ook aanzienlijke steun voor initiatieven van en/of voor **vrouwen** in het kader van het proces van Peking, volgend op de Wereldvrouwenconferentie van 1995. Voorbeelden hiervan zijn de bevordering van de Europees-Arabische dialoog tussen vrouwen, de oprichting van een vrouwen centrum in Gaza en diverse, door vrouwen opgezette, intercommunautaire initiatieven op Cyprus. Overeenkomstig een resolutie van de Raad⁸ moet een genderperspectief overheersen bij noodhulpacties en crisispreventie. In oktober drong het Europees Parlement er in een verslag⁹ bij de lidstaten op aan de betrokkenheid van vrouwen

CARDS (met landen op de Balkan), MEDA (met mediterrane landen), ALA (met landen in Azië en Latijns-Amerika) en in het kader van het EOF met de ACS-staten. Sinds 1994 wordt ook in het kader van het Europees initiatief voor democratie en de bescherming van de mensenrechten (EIDHR), op thematische en wereldwijde basis, steun verleend (100 miljoen euro in 2000) aan NGO's en internationale organisaties op deze gebieden.

⁸ Resolutie van de Raad betreffende de integratie van gendervraagstukken in de ontwikkelingssamenwerking (20 december 1995)

⁹ Verslag van het Europees Parlement over de betrokkenheid van vrouwen bij de oplossing van conflicten (oktober 2000).

bij officiële oplossingen voor conflicten systematisch te bevorderen. De Commissie werkt aan een mededeling over gendergelijkheid in de context van ontwikkelingssamenwerking. Daarin worden gebieden geïdentificeerd waarop specifieke acties nodig zijn.

Voor landen waar het risico van een conflict bestaat, worden, voor zover passend, gerichtere acties geïmplementeerd om het pad te effenen voor een gunstiger democratisch klimaat. De nadruk zal met name meer liggen op steun voor het verkiezingsproces, parlementaire activiteiten en rechtsbedeling.

Daarmee wil de Commissie met name de gelijkheid van vrouwen en mannen in samenleving, economie en politiek bevorderen.

Hervorming van de veiligheidssector

De samenwerkingsactiviteiten van de Gemeenschap concentreren zich van oudsher eigenlijk niet op de veiligheidssector. In talloze landen is echter een fundamentele hervorming van de veiligheidssector nodig, wil daar structurele stabiliteit tot stand worden gebracht (politie, strijdkrachten en democratische controle van de veiligheidstroepen als geheel). Dankzij steun van de Gemeenschap in El Salvador en Guatemala in 1998 is de politiemacht in deze landen professioneler en onpartijdiger geworden, rekening houdende met de erkende internationale normen. In deze gevallen zijn apparatuur en opleidingsprogramma's met betrekking tot de mensenrechten en ethische vraagstukken gefinancierd uit de EG-begroting.

De veiligheidssector van landen waar het risico van een conflict bestaat, moet systematisch worden doorgelicht. Wanneer steun van de Gemeenschap een toegevoegde waarde kan bieden, dient de Commissie zich op deze sector te richten. Verkeren de lidstaten in een betere positie om bijstand te verlenen (bij een hervorming van de strijdkrachten bijvoorbeeld), dan worden zij er, bij de bespreking van de nationale strategische documenten, toe aangespoord bij wijze van prioriteit actie te ondernemen in de veiligheidssector. Zo kan de Commissie erop toezien dat de Gemeenschapssteun voor de veiligheidssector de activiteiten van andere partners aanvult. De Gemeenschap kan bijvoorbeeld steun verlenen voor de conversie van militaire bronnen voor civiel gebruik en andere structurele hervormingen van de veiligheidssector. In dit verband kunnen de significante inspanningen worden genoemd die in de context van het Internationaal Centrum voor Wetenschap en Technologie in Moskou worden geleverd om te voorkomen dat wetenschappers uit de voormalige Sovjet-Unie hun kennis doorgeven aan andere landen.

Binnen de grenzen van haar bevoegdheden streeft de Commissie ernaar een steeds actievere rol te spelen op het gebied van de veiligheidssector. Dit kan zij bijvoorbeeld in de vorm van activiteiten die gericht zijn op verbetering van de politiediensten, bevordering van conversie en ontmanteling van massavernietigingswapens en conventionele wapens. De Commissie kan ook steun verlenen voor opleiding op het gebied van de mensenrechten ten behoeve van de veiligheidssector als geheel.

Specifieke postconflictmaatregelen

In postconflictsituaties - of in situaties waarin een conflict "in de koelkast" is gezet, zoals op dit moment in de zuidelijke Kaukasus - bestaat over het algemeen behoefte aan doelgerichte bijstand bij **programma's voor herstel en wederopbouw**. Abchazië/Zuid-Ossetië (Georgië) is een voorbeeld van de betrokkenheid van de Gemeenschap bij dergelijke activiteiten. Hier heeft de Commissie, in overleg met de bij het conflict betrokken partijen, in diverse sectoren projecten voor herstel en wederopbouw gefinancierd. Deze hadden bijvoorbeeld betrekking

op de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, nieuwe schoolgebouwen, landbouwontwikkeling en spoorwegverbindingen.

Om een veilig fysiek milieu te bieden voor de wederopbouw, wordt in postconflictsituaties (bijvoorbeeld in Bosnië) ook voorrang gegeven aan **ontmijningsoperaties**. De ontwerpverordening over antipersoonsmijnen, die nog bij de Raad in behandeling is, voorziet in vernietiging van landmijnen en specifieke rehabilitatieprogramma's voor personen en gemeenschappen. De Commissie hoopt dat de Raad de verordening medio 2001 zal hebben goedgekeurd.

Een ander belangrijk gebied - niet in het minst vanwege het verband met de stabilisatie van de veiligheidssituatie - is dat van **demobilisatie, ontwapening en reïntegratie**. In het verleden zag de internationale gemeenschap te vaak de specifieke belangen over het hoofd van voormalige strijdenden in landen die een conflictsituatie achter de rug hebben. Vaak werd er zonder slag of stoot van uitgegaan dat de strijders van de betrokken partijen na de ondertekening van een vredesakkoord rustig huiswaarts keren. Gelukkig is de internationale gemeenschap tot het inzicht gekomen dat het van groot belang is adequate voorzieningen te treffen voor de reïntegratie van voormalige strijdenden en die aan de orde te stellen bij overleg over en uitvoering van vredesakkoorden.

De Gemeenschap kan op dit gebied een aanzienlijke bijdrage leveren. Evenals diverse andere donors is de Commissie voornemens steun te verlenen voor het demobilisatieproces in Cambodja. Dit gaat gepaard met enkele reeds geplande activiteiten, meer bepaald in Noordwest-Cambodja, waar veel gedemobiliseerde soldaten zich vestigen. Wanneer het vredesakkoord in Burundi eenmaal ten uitvoer is gelegd, is de Commissie bereid aldaar een programma voor herstel en wederopbouw te financieren. Zodra het lopende vredesproces in Eritrea dat toelaat, zal de Commissie klaar staan om steun te verlenen voor een in samenwerking met de Wereldbank opgesteld programma voor demobilisatie en reïntegratie van circa 200 000 soldaten. De Commissie werkt verder aan een programma voor herstel en wederopbouw in de Democratische Republiek Congo (DRC) om vorderingen in het kader van het vredesproces te ondersteunen.

Ook op het gebied van **door gewapende conflicten getroffen kinderen** is actie vereist om te voorkomen dat een conflict opnieuw opvlamt in een kwetsbare postconflictsituatie. Tijdens conflicten kunnen ontheemding en de algemene situatie van onveiligheid de normale leeromgeving van kinderen onderbreken. Een direct resultaat van crises is dan ook dat kinderen vaak geruime tijd in vluchtelingenkampen verblijven, waar zij geen toegang hebben tot onderwijs of andere waardecreërende activiteiten. Hierdoor rest hen vaak niets anders dan lid te worden van een rebellengroep of deel te nemen aan criminele activiteiten na beëindiging van een conflict. Noodonderwijsprogramma's en kindgerelateerde maatregelen voor herstel en wederopbouw zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat kinderen en jonge volwassenen geen destabiliserende elementen worden in postcrisisituaties. Kinderen zijn derhalve een transversale prioriteit voor de humanitaire bijstand van de EG. De Commissie financiert noodonderwijs voor kinderen die zijn getroffen door gewapende conflicten in landen als DRC, Soedan, Sierra Leone, Kosovo, Macedonië en Montenegro. Verder verleent zij directe steun bij internationale inspanningen om de beschikbaarheid te verbeteren van harde gegevens over door gewapende conflicten getroffen kinderen.

Het belang van **verzoeningsprocessen** mag ook niet worden vergeten. De algemeen erkende EU-steun voor de Waarheids- en Verzoeningscommissie in Zuid-Afrika is een goed voorbeeld.

Het verband tussen **noodhulp, herstel en ontwikkeling** (LRRD) staat centraal bij de algemene doelstelling van conflictpreventie. In de [komende] mededeling over het verband tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD) worden diverse maatregelen genoemd ter verbetering van de communautaire bijdrage aan internationale inspanningen in postcrisisituaties. Voorbeelden van deze maatregelen zijn betere integratie van het langetermijnperspectief in hulpoperaties, aanpassing van de ontwikkelingsinstrumenten met het oog op snellere en efficiëntere hulpoperaties en verbetering van de coördinatie tussen donors.

In postconflictsituaties zal de EG-bijstand zich richten op consolidering van de vrede en conflictpreventie, voornamelijk door programma's voor herstel en wederopbouw, kindgerelateerde maatregelen voor herstel en wederopbouw, programma's voor demobilisatie, ontwapening en reïntegratie, en programma's ter ondersteuning van verzoeningsprocessen.

C. Efficiëntere aanpak van transversale vraagstukken

De voornaamste uitdaging inzake conflictpreventie is het vinden van efficiënte en passende manieren om de oorzaken van spanningen en gewelddadige conflicten aan te pakken. Iedere situatie, en ieder conflict, is uniek. Toch zijn bepaalde factoren transversaal van karakter, en deze moeten dan ook als zodanig worden onderzocht. Dit geldt met name voor drugs, kleine wapens, toegang tot en beheer van natuurlijke hulpbronnen, aantasting van het milieu, besmettelijke ziekten, massale bevolkingsverplaatsingen, mensenhandel en de belangen van de particuliere sector in onstabiele gebieden. Deze lijst is allesbehalve volledig, maar vormt een beginpunt om de discussie binnen de EU te bevorderen, wat op zijn beurt de basis kan zijn voor een breder internationaal debat. In al deze gevallen hoopt de Commissie concrete voorstellen te kunnen voorleggen ter overweging binnen de passende internationale instanties (zoals VN, G8 en OESO).

Drugs

Er bestaat een nauw verband tussen drugs en criminaliteit. Criminele organisaties die betrokken zijn bij de productie van en handel in drugs, hebben van bepaalde delen van de wereld ontoegankelijk gebied gemaakt. Het vele geld dat in de drugshandel en witwasoperaties omgaat, trekt tot op zekere hoogte ook terroristische bewegingen en paramilitaire organisaties aan, die geld nodig hebben om wapens te kopen. Zij richten zich over het algemeen op gebieden waar de sociale structuren reeds zijn aangetast door armoede en/of politieke instabiliteit. Gewelddadige conflicten vormen hierdoor een constante bedreiging aan de twee voornaamste drugsroutes naar Europa: de Latijns-Amerikaanse cocaïneroute en de heroïneroute, die in Afghanistan begint.

De externe activiteiten van de EU op het gebied van drugs staan in het door de Europese Raad van Feira goedgekeurde EU-actieplan 2000-2004, waarin vermindering van vraag en aanbod en internationale samenwerking (vooral met de VN) met elkaar worden gecombineerd.

Sinds 1996 steunt de EU 29 landen en entiteiten in het Caraïbisch gebied met een omvattend actieprogramma. Dankzij dit initiatief is de eigen capaciteit van de betrokken landen en de samenwerking met de EU versterkt. In Latijns-Amerika geïmplementeerde programma's richten zich voornamelijk op steun voor ontwikkelingsactiviteiten (zoals alternatieve ontwikkelingsprojecten, institutionele opbouw en rehabilitatie van drugsgebruikers). In Colombia gaat de Commissie een project financieren voor het detecteren van illegale gewassen met satellietbeelden. Tegelijkertijd tracht de EG "filters" op te zetten langs de Afghaanse heroïneroute, in het kader waarvan programma's worden gesteund in Iran,

Centraal-Azië, de zuidelijke Kaukasus en, binnenkort, in Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland. Op de Balkan heeft het Phareprogramma, dat binnenkort zijn tweede fase ingaat, al de nodige resultaten opgeleverd.

De Commissie gaat haar samenwerkings-/antidrugsmaatregelen richten op de twee hoofdroutes waarlangs drugs Europa bereiken, via de Balkan, en tussen Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied. Daarbij zal opnieuw worden teruggegrepen op de ervaring van de lidstaten.

Kleine wapens

Kleine wapens zijn de massavernietigingswapens van de armen. Zij maken meer dodelijke slachtoffers en gewonden en hebben een grotere vernietigende invloed op de politieke en sociale structuren dan welke andere categorie wapens ook. Kleine wapens vinden gemakkelijk hun weg naar de gebieden waar conflicten zich vaak afspelen en die het kwetsbaarst zijn voor hun impact. Ook is in deze gebieden de kans op wettelijke controle het geringst. Na gewelddadige conflicten of het ineensstorten van het staatsbestel kan de omnipresentie van kleine wapens het herstel van de rechtsstaat in de weg staan, waardoor de voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor het opnieuw ontbranden van een gewelddadig conflict (een voorbeeld is Albanië waar in 1997 700 000 lichte wapens werden gestolen uit de centrale munitieopslagplaats). Kleine wapens zijn gemakkelijk te vervoeren en elders te gebruiken in een conflict.

Behalve EU-acties gericht op het controleren van de uitvoer van conventionele wapens¹⁰, heeft de Commissie, op basis van een gemeenschappelijk optreden uit 1998, financiële en technische bijstand verleend voor projecten ter bestrijding van de accumulatie en verspreiding van kleine wapens (bijvoorbeeld in Cambodja, Zuid-Afrika, Mozambique en Georgië/Zuid-Ossetië). Momenteel wordt gedacht aan een inzamelingsproject voor kleine wapens op de Salomonseilanden. Tot dusver waren deze acties beperkt in omvang. De Commissie is echter van mening dat op dit gebied veel mogelijkheden bestaan voor maatregelen van de EU. De Commissie werkt actief aan de voorbereiding van de VN-conferentie inzake de illegale handel in lichte wapens en kleine wapens, die medio 2001 plaatsvindt.

In landen waar het risico van een conflict bestaat, verdient de douanesector, vanwege zijn rol bij de preventie van allerlei soorten illegale handel, onder meer die in kleine wapens, bijzondere aandacht. De communautaire steun is op een groot aantal landen gericht, vooral in de ACS-regio. Een van de meest efficiënte programma's van de Gemeenschap in Bosnië was het CAFAO-programma (Bureau voor douane- en belastingadministratie).

Ten slotte moet erop worden gewezen dat alle maatregelen die nu in EU- of Gemeenschapsverband worden geïmplementeerd en gericht zijn op de voorkoming van de verspreiding van nucleaire, chemische, biologische wapens, wapens voor tweërlei gebruik en conventionele wapens, of op de bevordering van de veiligheid in de daarmee verwante civiele sectoren, ook moeten worden gezien als bijdrage aan conflictpreventie.

De Commissie zal een hogere prioriteit verlenen aan haar steun voor de controle op de verspreiding van kleine wapens. Zij zal streven naar een ambitieus EU-standpunt met het oog op de komende VN-conferentie inzake de illegale handel in lichte wapens en kleine wapens. Bij het beheren van programma's voor kleine wapens zal de Commissie een nauwgezet onderzoek instellen naar de situatie van de douanesector.

¹⁰ Zie de EU-gedragcode voor de export van wapens uit 1998.

Beheer en toegang tot natuurlijke hulpbronnen

Een concurrentiestrijd om natuurlijke hulpbronnen is vaak de diepere oorzaak van spanning. Dit kan het geval zijn op binnenlands niveau, lokaal of nationaal, maar ook in een regionale context. De oorzaak van conflicten kan variëren van water en geologische hulpbronnen (olie, gas, edelstenen, mineralen) tot biologische hulpbronnen (bijvoorbeeld visbestanden, bos).

Conflicten met geologische hulpbronnen als inzet zijn bijzonder evident in talloze delen van Afrika (Liberia, Congo-Brazzaville, Soedan, enz.). Bijzonder belangrijk is de illegale handel in **diamanten**, waarvan de opbrengst gebruikt wordt om conflicten aan te wakkeren. Vaak veroorzaakt de controle over deze bron van rijkdom een conflict. De Commissie verheugt zich erover dat de grootste bedrijven in deze sector een certificeringssysteem voor ruwe diamanten willen invoeren. De Commissie is actief betrokken bij het Kimberleyproces, in het kader waarvan een dergelijk systeem wordt opgezet overeenkomstig VN-resolutie 55/56. Als een dergelijk certificeringssysteem eerder had bestaan, zouden de VN-sancties tegen “conflictdiamanten” meer effect hebben gesorteerd.

Het **gezamenlijk gebruik van watervoorraden** in waterarme gebieden is een van de meest voorkomende en complexe oorzaken van politieke spanning. Dergelijke situaties doen zich momenteel voor in de Hoorn van Afrika, de Nijlvallei, de Aralzee, de Ferganavallei en het Midden-Oosten. Soms verscherpt een conflict om water zich door geschillen over scheepvaartrechten en territoriale grenzen. De Commissie heeft enkele initiatieven gesteund in verband met watergerelateerde conflicten, bijvoorbeeld in het gebied van de Aralzee, zuidelijk en oostelijk Afrika en het Midden-Oosten.

Een bijzonder verdienstelijk project in verband met het vredesproces in het Midden-Oosten is de totstandkoming van EXACT, een regionale institutionele structuur en gegevensbank voor waterbeheer, een Israëliisch-Jordaans-Palestijns initiatief waarvoor Meda steun verleent. Dit project heeft geleid tot verdere technische samenwerking tussen Israël, de Palestijnse Autoriteit en Jordanië, ondanks de roerige politieke situatie.

Op de **korte termijn** moeten de maatregelen worden opgebouwd rond mechanismen die naleving garanderen van de nationale en internationale overeenkomsten waarop de rechten betreffende het gezamenlijk gebruik van watervoorraden gewoonlijk zijn gebaseerd. Niet-naleving van deze overeenkomsten is een recept voor civiele conflicten en/of conflicten tussen staten onderling. Op de **langere termijn** moet de preventie van conflicten omtrent water gebaseerd worden op samenwerking die gericht is op een eerlijk beheer van de betrokken watervoorraden.

- De Commissie wil een actieve rol spelen in de Task Force inzake een certificeringssysteem voor ruwe diamanten (Kimberleyproces) en vóór het eind van het jaar een beleidsstuk voorleggen aan de Raad met een overzicht van opties in deze context.

- Waar een duidelijke verbintenis tot regionale samenwerking bestaat, zal de Commissie regionale acties steunen die gericht zijn op een eerlijk beheer van gezamenlijk gebruikte watervoorraden.

Aantasting van het milieu

De aantasting van het milieu, een fenomeen dat vaak nauw gerelateerd is aan problemen met hulpbronnen, zoals de toegang tot water, kan een factor zijn die bijdraagt tot onveiligheid en conflict, maar ook een gevolg daarvan. Bodemaantasting en klimaatverandering kunnen

bijvoorbeeld een destabiliserend effect hebben op vele regio's, doordat er minder landbouwgrond beschikbaar is, inkomstenbronnen verloren gaan, maar ook door migratie.

Klimaatverandering is misschien wel het grootste probleem op milieugebied. De verwachte stijging van de zeespiegel, de toename van extreme weersomstandigheden en het effect ervan op de productiviteit van mariene en bodemhulpbronnen vormen een grote bedreiging voor talloze mensen, met name in de vele kleine insulaire ontwikkelingslanden. 60% van de wereldbevolking leeft in kustgebieden, en die zijn hiervoor juist het gevoeligst. Een daling van de levensstandaard en migratie zullen waarschijnlijk in vele regio's het gevolg zijn.

Een ander voorbeeld van veiligheidsrisico's die verband houden met de aantasting van het milieu is de vermindering van de bosoppervlakte. Behalve globale implicaties – bossen zijn belangrijk om de gevolgen van klimaatverandering te verzachten –, kan de vermindering van de bosoppervlakte leiden tot conflicten tussen lokale groeperingen, regeringen en de particuliere industriële sector.

In deze context spelen de samenwerkingsprogramma's van de EG op milieugebied een grote rol bij de opbouw van vertrouwen tussen gemeenschappen en de versterking van de grensoverschrijdende samenwerking.

De Commissie wil in het kader van haar bilaterale en regionale programma's het nodige doen aan vraagstukken op het gebied van de natuurlijke hulpbronnen en de aantasting van het milieu. Zij is van plan meer steun te verlenen voor de implementatie van multilaterale milieuovereenkomsten door de partnerlanden. Verder zal in het kader van postconflictprogramma's hoge prioriteit worden verleend aan projecten voor het herstel van het milieu.

Verspreiding van besmettelijke ziekten

Weinig uitdagingen zijn zorgwekkender of verreikender in hun implicaties voor de sociale en economische ontwikkeling, en uiteindelijk voor de politieke stabiliteit, dan de verspreiding van de voornaamste besmettelijke ziekten, met name HIV/AIDS, malaria en tuberculose. In 1999 hadden op de hele wereld naar schatting 33 miljoen mensen HIV/AIDS, waarvan 95% in ontwikkelingslanden. Malaria en tuberculose duiken opnieuw op in gebieden waar deze ziekten eerder onder controle waren. Doordat de resistentie tegen de medicijnen toeneemt, winnen deze ziekten in de hele wereld opnieuw terrein. De rampzalige gevolgen van AIDS, malaria en tuberculose doen tientallen jaren van ontwikkelingsactiviteiten teniet. De levensverwachting daalt schrikbarend en er ontstaan veranderingen in de productiepatronen en grote sociale en economische problemen in de zwaarst getroffen landen.

De Commissie kwam onlangs met een **actieprogramma** voor de bestrijding van de verspreiding van deze ziekten in de komende vijf jaar. Het programma is gebaseerd op de Gemeenschapsstrategie voor besmettelijke ziekten. Die strategie is ontwikkeld in de context van de armoedebestrijdingsdoelstelling van de externe bijstand. Het programma legt het accent op verbetering van de toegang tot gezondheidszorg en medicijnen, met name door de totstandkoming van een globaal gedifferentieerd (of differentieel) prijsbepalingssysteem, de vermindering van de tarieven en andere kosten voor farmaceutische producten en de versterking van het beleid en de productiecapaciteit van ontwikkelingslanden in de farmaceutische sector.

Of deze doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt, is sterk afhankelijk van de mate van coördinatie van de internationale actie, bijvoorbeeld in het kader van de VN, Wereldbank,

Wereldgezondheidsorganisatie, NGO's, G8-partners en bedrijfsleven. Tijdens de EU/VS-top van december 2000 is de samenwerking op dit gebied een prioriteit genoemd van de transatlantische coöperatie.

Bevolkingsverplaatsingen en mensenhandel

Alhoewel grote bevolkingsverplaatsingen (migranten, asielzoekers, vluchtelingen en ontheemden) gewoonlijk eerder worden gezien als een gevolg in plaats van de oorzaak van een conflict, kunnen zij ook een destabiliserend effect hebben op de verspreiding en verscherping van een conflict. Omgaan met de massale toestroom van mensen en de neveneffecten daarvan voor de lokale of naburige bevolking is vooral voor ontwikkelingslanden een bijzonder moeilijke opgave.

Het werk van de in december 1998 door de Raad Algemene Zaken opgerichte werkgroep op hoog niveau voor asiel en migratie is een eerste poging om op EU-niveau een asiel- en migratiebeleid te ontwikkelen dat gebruik maakt van de verschillende, door het Verdrag geboden mogelijkheden: buitenlands beleid, ontwikkeling en economische bijstand, migratie en asiel, bestrijding van discriminatie op grond van geslacht en bestrijding van illegale migratie. Actieprogramma's worden momenteel geïmplementeerd in Sri Lanka, Somalië, Albanië, Afghanistan, Irak en Marokko. Deze zijn alle gericht op de omvattende aanpak van de diepere oorzaken van ontheemding in het land van herkomst. Zo worden de mogelijk schadelijke gevolgen van massale bevolkingsverplaatsingen voor de buurlanden en de EU tot een minimum beperkt. Tot dusver is de EU echter vooral reagerend opgetreden.

Migratie kan ook worden aangedreven door criminele organisaties. De bestrijding van de handel in mensen, vooral vrouwen en kinderen, maakt deel uit van de samenwerkingsprogramma's van de EG. Binnenkort gaat een EU/VS-project van start ter bestrijding van vrouwenhandel in Rusland.

De Commissie streeft ernaar de dialoog met gespecialiseerde organisaties te verdiepen om destabiliserende bevolkingsverplaatsingen in een vroeg stadium te detecteren. Dergelijke organisaties zijn bijvoorbeeld de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR).

Rol van de particuliere sector in onstabiele gebieden

Buitenlandse particuliere ondernemingen spelen een belangrijke rol in de sociaal-economische ontwikkeling van een groot aantal landen. Zij kunnen echter ook gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor het handhaven, of zelfs creëren, van de structurele oorzaken van conflicten. Een voorbeeld hiervan is wanneer bedrijven hun activiteiten (bijvoorbeeld op het gebied van natuurlijke hulpbronnen) uitvoeren ten koste van een vanuit ecologisch en sociaal oogpunt duurzame ontwikkeling.

De EG speelt met de lidstaten in OESO-verband een actieve rol bij de implementatie van de richtsnoeren voor multinationale ondernemingen (herziene versie, juni 2000). Doel van deze richtsnoeren is ondernemingen aan te sporen bij activiteiten in het buitenland, met name in ontwikkelingslanden, verantwoordelijk op te treden. Dit omvat eerbiediging van de mensenrechten van de lokale bevolking en geen inmenging in de politiek.

Samen met de sociale partners en andere organisaties in de civiele samenleving is de EG ook actief betrokken bij initiatieven voor de aanpak van vraagstukken als vrijhandel en vrijwillige

gedragscodes voor bedrijven die in het buitenland investeren. In dergelijke gevallen is onze rol voornamelijk die van een bemiddelaar, die de betrokken partijen bij elkaar brengt voor overleg en debat. In de loop van 2001 wil de Commissie een groenboek presenteren over de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven (Corporate Social Responsibility, CSR); daarin worden conflictpreventie en de rol van het bedrijfsleven op dit vlak behandeld.

De Commissie verbindt zich tot actieve bevordering van de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen, die erop gericht zijn het bedrijfsleven aan te sporen bij activiteiten in het buitenland, met name in ontwikkelingslanden, verantwoordelijk op te treden.

2. SNEL REAGEREN OP BEGINNENDE CONFLICTEN

De EU heeft niet alleen behoefte aan een langetermijnstrategie van preventie, maar moet ook sneller kunnen reageren wanneer de situatie in een land een neerwaartse spiraal beschrijft. Hoe eerder de EU actie onderneemt bij grootschalige schendingen van mensenrechten, alsmaar terugkerende uitbarstingen van geweld, verkiezingsonrust, ineenstorting van het staatsbestel of etnische uitsluiting, hoe meer effect die actie sorteert.

Het vermogen om problemen op te lossen is in essentie afhankelijk van het bestaan van een adequaat EU-systeem voor vroegtijdige waarschuwing, niet alleen om de besluitvormings- en operationele centra van de EU te waarschuwen wanneer ergens een crisis dreigt, maar ook om oorzaken en mogelijke gevolgen te bestuderen en uitsluitel te krijgen over de meest geschikte reactie daarop. Wil de EU echter ten volle gebruik maken van deze mechanismen en geloofwaardig zijn, dan moet zij de politieke wil tonen om open conflicten te voorkomen.

De Commissie is derhalve een fervent voorstandster van de gedachte dat de Raad een en ander regelmatig regionaal moet doorlichten om potentiële conflictzones te identificeren en in het oog te houden. De Commissie werkt samen met de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger om te onderzoeken op welke wijze hieraan optimaal uitvoering kan worden gegeven. Daarbij wordt ook gedacht aan de totstandbrenging van mechanismen voor vroegtijdige waarschuwing (indicatoren, netwerken, informatieverzameling¹¹, betrokkenheid van NGO's, enz.). Haar eigen wereldwijde netwerk van delegaties biedt de Commissie aanzienlijke mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op onstabiele gebieden. Deze informatie wordt systematisch gedeeld met de betrokken beleidseenheid van de Raad. Zo kan de EU-capaciteit op het gebied van conflictanalyse verder worden verbeterd. De Commissie werkt aan de verbetering van haar communicatiehulpmiddelen. De delegaties moeten tijdig substantiële input kunnen bieden, vooral in situaties van instabiliteit of crisissituaties.

De Commissie verricht in samenwerking met de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger regelmatige analyses van potentiële conflictzones. Voorts zal worden gewerkt aan de totstandkoming van mechanismen voor vroegtijdige waarschuwing.

¹¹ ook in de context van het recente initiatief inzake wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid (Global Monitoring for Environment and Security - GMES), onderdeel van de Europese strategie voor de ruimtevaart (COM(2000)597)

A. Grotere efficiëntie van de Gemeenschapsinstrumenten

Wanneer de situatie in een bepaald gebied zich verslechtert, beschikt de EU over diverse traditionele (communautaire) instrumenten. Zo kan de Commissie verkiezingswaarnemers sturen (zoals in Zimbabwe) of economische noodhulp verlenen. De Kosovocrisis is een voorbeeld van een situatie waarin binnen een kort tijdsbestek financiële steun is vrijgemaakt voor buurlanden die werden geconfronteerd met een massale toestroom van vluchtelingen en ontheemden, ten einde aldus destabilisatie op regionale schaal te voorkomen (zie kader). Montenegro is een ander voorbeeld van de manier waarop hulpprogramma's snel ondersteuning kunnen bieden voor een vooraf bepaalde politieke strategie (zie kader). Toen Israël in januari 2001 de Palestijnse Autoriteit belastinginkomsten onthield, schoot de Commissie in een zeer kort tijdsbestek te hulp met een cashinjectie van € 30 miljoen uit de cashfaciliteit om een economische malaise in de autonome gebieden te voorkomen. Dit werd gevolgd door verdere steun.

Vluchtelingen uit Kosovo - EU-steun voor buurlanden

Begin april 1999 werden systematisch pogingen ondernomen om niet-Servische inwoners van Kosovo te deporteren naar de buurlanden, een poging van Milošević om de buurlanden van Servië te destabiliseren. Op 6 april waren al 280 000 vluchtelingen in Albanië gearriveerd en 136 000 in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, en waren er binnen de grenzen van Montenegro 60 700 ontheemden.

De gastlanden werden ineens geconfronteerd met een humanitaire crisis waar zij hoegenaamd niet op waren voorbereid. In de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië bestond zelfs het risico dat de toevloed van vluchtelingen het etnisch evenwicht, een belangrijke basis voor de politiek in dit land, uit balans werd gebracht. Er bestond een levensgroot risico dat de hele regio werd gedestabiliseerd. Op 17 april schonk de Commissie, die al een missie had gestuurd om de feiten te onderzoeken, de regeringen van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Albanië € 100 miljoen voor onkosten in verband met de vluchtelingen en € 150 miljoen aan directe humanitaire hulp.

Dat de Commissie de gebruikelijke beperkingen van de administratieve procedures uit de weg kon ruimen en erin slaagde daadkrachtig te reageren op deze politiek gevoelige en kritieke situatie, vormde een belangrijke factor bij het voorkomen van een grootschalige regionale crisis.

De Commissie continueert de in haar *mededeling over verkiezingsondersteuning en verkiezingswaarneming door de EU*¹² genoemde maatregelen, ten einde de spoedige uitzending van opgeleide EU-verkiezingswaarnemers mogelijk te maken.

Verder kan humanitaire bijstand een waardevolle, zij het indirecte, bijdrage leveren aan conflictpreventie door de mogelijk destabiliserende vluchtelingenstromen te stremmen of door de destabiliserende effecten daarvan voor de buurlanden te verzachten (zie bijvoorbeeld de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Albanië, Kenia, Tanzania).

In de ontwikkelingssamenwerking worden in het kader van de hervorming van de programmering systemen voor roulerende programmering doorgevoerd; deze moeten voorzien in meer flexibiliteit bij het reageren op de behoeften en prestatieniveaus van de partnerlanden. Dit kan worden gebruikt als positieve aanmoediging, maar ook om de samenwerking te beperken. In kritieke situaties kan druk worden uitgeoefend door gebruik te maken van negatieve maatregelen als gehele of gedeeltelijke schorsing van de samenwerkingsprogramma's van de Gemeenschap.

¹² COM(2000)191 def.

B. Snelle reactie van de Gemeenschap waarborgen

Dankzij het **snellereactiemechanisme**, dat op 26 februari door de Raad is goedgekeurd, kan de Commissie, in één enkel juridisch en financieel kader, verschillende kortetermijnacties implementeren waarvoor anders complexere procedures zouden moeten worden doorlopen. Zo kan zij in een crisissituatie kortetermijnmaatregelen implementeren, zoals gerichte bijstand (zie “energie voor democratie”-programma in Servië in 1999), onderzoeksmissies, bemiddeling of het sturen van waarnemers. Wanneer in de beginfase spoed is geboden, maar maatregelen over een langere periode moeten worden gecontinueerd, kan het snellereactiemechanisme worden gebruikt voor spoedeisende initiatieven op het vlak van vredesopbouw en wederopbouw en ontwikkeling. Zo kan de grondslag worden gelegd voor langetermijnmaatregelen in het kader van de traditionele Gemeenschapsinstrumenten.

C. Politieke en diplomatieke instrumenten

De EU beschikt over verschillende politieke en diplomatieke opties wanneer de situatie in een bepaald land of een bepaalde regio fors verslechtert. Dit zijn bijvoorbeeld formele verklaringen of diplomatieke demarches, de politieke dialoog, het sturen van een onderzoeksmissie of een team van EU-waarnemers en de benoeming van een speciale vertegenwoordiger. In deze context verdienen de politieke dialoog en de rol van speciale vertegenwoordigers bijzondere aandacht.

Als algemene overweging moet opnieuw worden bevestigd dat, wil de EU een geloofwaardige rol spelen, zij moet laten zien dat zij in staat is een gemeenschappelijke politieke lijn te kiezen in gevoelige kwesties. Dit is helaas vaak niet het geval.

Politieke dialoog

De EU voert een politieke dialoog die in verschillende mate is geformaliseerd met alle landen waarmee zij betrekkingen onderhoudt. Een langetermijndialoog over politieke vraagstukken als mensenrechten en democratisering kan fungeren als vroegtijdige waarschuwing door de aandacht te vestigen op problemen die kunnen leiden tot een gewelddadig conflict, maar ook door bij te dragen tot de tijdige oplossing ervan. De dialoog speelt ook een bijzondere rol wanneer een gespannen situatie uit de hand dreigt te lopen.

Montenegro - EU reageert op risico van destabilisatie

Montenegro was tijdens de Kosovocrisis neutraal. Toch voerde de NAVO ook bombardementen uit op Montenegro. Hiervoor kon de Montenegrijnse regering slechts met grote moeite begrip wekken bij de eigen bevolking. De EU bood de regering van Montenegro politieke steun door president Djukanović te prijzen voor zijn democratisch optreden en zijn dappere houding ten overstaan van de politieke druk van Milošević. Zij greep elke gelegenheid aan om haar steun te betuigen. De gehechtheid van de Gemeenschap aan democratisch optreden bleek met name uit de bezoeken op hoog niveau van een lid van de Commissie aan Montenegro en de ontvangst van Montenegrijnse leiders in diverse westerse hoofdsteden.

Belangrijk is dat deze politieke steun gepaard ging met doelgerichte bijstandsprogramma's ter compensatie van de economische druk die werd uitgeoefend door de onder controle van Milošević staande federale regering (sluiten van de administratieve grenzen, waardoor de Montenegrijnse economie in feite werd gegijzeld, en stopzetten van federale betalingen aan Montenegrijnse pensioengerechtigden). Hulpprogramma's zijn opgezet om directe, tastbare economische steun te verlenen aan de bevolking. Dit omvatte de betaling van toelagen voor gezinnen in het kader van het programma voor voedselzekerheid, de verstrekking van landbouwinput, vervoer en medische apparatuur, de verlening van steun voor de aankoop van elektriciteit in de buurlanden en het herstel van basisinfrastructuur, om aldus reëel en uiterst zichtbaar verbetering te brengen in het dagelijkse leven van de bevolking. De algemene doelstelling was handhaving van de sociale cohesie en de fundamentele verstevigen van het stabiele democratische proces, in het belang van Montenegro en de regio als geheel.

De Commissie stelde voorts hulpprogramma's op voor de onafhankelijke media en de civiele samenleving. Door de transparantie en de regelmatige informatiestroom te bevorderen hebben deze aanzienlijk bijgedragen tot een beter begrip van de belangrijkste vraagstukken.

Wil de politieke dialoog in dergelijke situaties enig nut hebben, dan moet deze gericht zijn, flexibeler wat het tijdstip betreft en meer solide dan nu vaak het geval is. Daartoe moet de EU tijdig overeenstemming kunnen bereiken over haar beleid en positie in een vroeg stadium, rekening houdende met de situatie ter plaatse, verwachtingen, gevoelens van vrees en eventuele voornemens van elk der partijen, alsmede, nog belangrijker, hoe vastbesloten zij zelf is om haar invloed te doen gelden. Dit betekent op zijn beurt dat de lidstaten een gemeenschappelijke strategie moeten uitwerken of in ieder geval een gemeenschappelijke politieke lijn.

De beginselen van artikel 11 van de Overeenkomst van Cotonou en de in artikel 8 bedoelde politieke dialoog scheppen ruimte voor de aanpak van conflictpreventie in ACS-staten. De Commissie acht het een belangrijke doelstelling van de politieke dialoog, in de mate van het mogelijke, te voorkomen dat politieke problemen of spanningen ontaarden in een gewapend conflict. Daartoe moet de dialoog gedachtewisselingen omvatten over crises en conflictsituaties, activiteiten op het vlak van bemiddeling en onderhandeling en steun voor vredesprocessen. Indien succesvol, reduceert deze politieke dialoog in het kader van artikel 8 de kans dat de situatie dusdanig degenereert dat de EU een beroep moet doen op overleg volgens artikel 96.

Indien artikel 96 wordt toegepast omwille van een schending van de essentiële onderdelen (eerbiediging van de mensenrechten, democratische beginselen, rechtsstaat), biedt het proces van overleg de EU de mogelijkheid een krachtige politieke boodschap af te geven en te proberen aanvaardbare oplossingen te vinden. Ivoorkust is een goed voorbeeld hiervan; de procedure werd in februari 2001 uitgesteld, en er werd een comité ingesteld om de EU in staat te stellen samen met de Ivoiriaanse autoriteiten toezicht uit te oefenen op de te nemen maatregelen. Ten grondslag hieraan ligt het streven naar een coöperatieve aanpak.

De Commissie is van mening dat systematischer gebruik moet worden gemaakt van de politieke dialoog wanneer een crisis dreigt uit te breken. Deze dialoog moet gebaseerd zijn op een duidelijke politieke lijn. De politieke dialoog moet gericht zijn, flexibeler wat het tijdstip betreft en meer solide dan nu vaak het geval is. De Commissie is bereid met de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger samen te werken bij de ontwikkeling van concrete voorstellen op dit gebied.

Speciale vertegenwoordigers van de EU

De speciale vertegenwoordigers kunnen een belangrijke rol spelen bij het bezweren van potentiële crises. Tot dusver traden zij vooral op in open conflicten (in het gebied van de Grote Meren, het Midden-Oosten of de Hoorn van Afrika), maar zij kunnen ook preventieve diplomatie beoefenen. De richtlijnen van de Raad van 30 maart 2000 scheppen meer duidelijkheid in benoeming en omgang met speciale EU-vertegenwoordigers. Willen zij echter efficiënter kunnen optreden en geloofwaardiger zijn, dan moeten de speciale vertegenwoordigers de rol krijgen van volwaardig EU-bemiddelaar en een duidelijke opdracht ontvangen van de Raad inzake de in te nemen beleidsstandpunten.

De Commissie is van mening dat vaker een beroep moet worden gedaan op de speciale vertegenwoordigers als bemiddelaar, dat zij de bevoegdheid moeten krijgen een ferm standpunt in te nemen ten aanzien van de in hun mandaat genoemde situatie, en dat zij ook beschikbaar moeten zijn voor kortetermijnmissies (bijvoorbeeld zes maanden). De Commissie is bereid met de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger samen te werken bij de ontwikkeling van concrete voorstellen op dit gebied.

D. Gebruik van sancties

Sancties worden over het algemeen opgelegd na het uitbreken van een conflict. Zij zijn erop gericht het “doelwit” (bijvoorbeeld een land, partij of entiteit) de middelen te onttrekken om geweld te continueren of te doen escaleren. Daarbij gaat het in de regel om wapens en ander oorlogsmateriaal, exportopbrengsten, buitenlands kapitaal, andere ingevoerde goederen en technologie, of reisfaciliteiten. Van andere sancties, zoals een visumverbod of een vermindering van de diplomatieke vertegenwoordiging, moet vooral een sterk politiek signaal uitgaan. Er bestaan echter goede gronden om na te gaan op welke manier sancties preventief kunnen worden gebruikt om te voorkomen dat een mogelijk oorlogszuchtig regime over de middelen beschikt om een conflict te beginnen. Talloze exportcontroleregelingen (voor atoomenergie, raketten, chemische productie, kleine wapens, enz.) zijn in feite een vorm van preventieve sancties.

Tot dusver is het effect van sancties enigszins teleurstellend te noemen. Door problemen bij de naleving is het over het algemeen een kwestie van te weinig, te laat. Hadden de financiële sancties tegen de regering van de Federale Republiek Joegoslavië van 1998-2000, bijvoorbeeld, daadwerkelijk effect willen sorteren en inmenging van de FRJ in Kosovo moeten voorkomen, dan hadden de maatregelen snel en ondubbelzinnig moeten worden gericht op de individuele besluitvormers.

Preventieve sancties op een bepaald doel richten (“smart sanctions”) en het effect ervan voor gewone mensen tot een minimum beperken vereist een grondige preliminaire analyse. In deze context bewijzen de indicatoren van potentiële conflicten (zie hierboven) hun nut; aan de hand van deze indicatoren kan namelijk worden nagegaan of de kans aanwezig is dat bepaalde partijen een conflict beginnen. Ook kan hun bestaande of potentiële machtsbasis worden geanalyseerd. Dan moet blijken of en in hoeverre de internationale gemeenschap bereid is het opbouwen of consolideren van die machtsbasis te voorkomen door de toegang tot de markt te weigeren voor goederen, kapitaal, technologie en andere materiële of immateriële producten. Aangezien sancties vaak leiden tot ernstige verstoringen van de economie, moeten bij het gebruik ervan de eventuele politieke voordelen zorgvuldig worden afgewogen tegen de feitelijke economische schade die zij toebrengen.

Preventieve sancties kunnen gegrond zijn als legitieme tegenmaatregel bij ernstige schendingen van de mensenrechten of het humanitair recht. Zij dienen echter over het algemeen verenigbaar te zijn met de internationale verplichtingen¹³ (zoals bijvoorbeeld de WTO-regels, bepalingen van de Overeenkomst van Cotonou en diverse bilaterale overeenkomsten).

De Commissie wil in de Raad een debat initiëren over vormgeving en implementatie van preventieve sancties door de EU.

E. Aanpassing van de EU-structuren voor crisisbeheer

De nieuwe civiele en militaire instrumenten voor crisisbeheer die momenteel worden ontwikkeld in de context van het Europees veiligheids- en defensiebeleid, kunnen in de vroegste fases van een beginnend conflict worden ingezet. Al zijn zij dan oorspronkelijk bedoeld voor crisisbeheer, toch kunnen zij evenveel effect hebben als zij preventief worden gebruikt in een precrisiscontext. Wat de militaire kant betreft, moeten de voorwaarden voor de

¹³ Worden zij in eerste instantie opgelegd door de VN, dan treedt dit in de plaats van andere verplichtingen, waardoor verenigbaarheid wordt gegarandeerd.

implementatie van de Petersberg-taken, met inbegrip van de samenwerking met derde landen en organisaties als de NAVO, verder worden uitgewerkt in het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid.

Wat de civiele kant betreft, werkt de Commissie op diverse door de Europese Raad van Feira genoemde gebieden – politie, rechtsstaat, civiele administratie en civiele bescherming – samen met de lidstaten aan de vaststelling van gedetailleerde specifieke doelstellingen. De Commissie heeft inmiddels een voorstel ingediend voor een ontwerpbesluit betreffende voorzieningen voor de coördinatie van de activiteiten van de lidstaten op het gebied van civiele bescherming, waarbij specifiek wordt verwezen naar opleiding en uitzending van evaluatieteams. Dit voorstel wordt naar verwachting binnenkort goedgekeurd.

Een groot probleem van de EU met betrekking tot rechtsstaat en civiele administratie is het tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel voor uitzending in het kader van internationale missies. Dit is niet alleen een probleem van de EU; ook VN, OVSE en andere instanties die internationale vredesmissies verrichten, kampen hiermee. Volgens de Commissie is de beste manier om de capaciteit van de EU op dit gebied op te bouwen de ontwikkeling van gemeenschappelijke opleidingsprogramma's en overeenstemming over mechanismen om personeel op korte termijn beschikbaar te stellen. Uit te zenden personeel dient speciale opleidingsacties te volgen over gendervraagstukken.

Wat opleidingsacties betreft op gebieden als rechtsstaat en civiele administratie voor personeel dat deelneemt aan internationale missies, moedigt de Commissie de lidstaten aan samen te werken met de VN en de OVSE. De Commissie is bereid dergelijke opleidingsprogramma's te steunen met communautaire middelen.

Duidelijk is dat de totstandbrenging van een civiel mechanisme voor crisisbeheer en het gebruik daarvan voor preventieve doeleinden geen substituut mag vormen voor de versterking van de capaciteit van onstabiele landen of regio's om hun eigen conflicten vreedzaam op te lossen.

3. VERBETERING VAN DE INTERNATIONALE SAMENWERKING INZAKE CONFLICTPREVENTIE

Er bestaan onmiskenbaar problemen om tot een coherente internationale reactie te komen zolang er onduidelijkheid blijft bestaan over de situatie in een potentiële haard van onrust. Welke vorm de internationale samenwerking dan ook aanneemt, zij dient zich te richten op de noodzaak het uitbreken van een conflict in een zo vroeg mogelijk stadium te onderkennen, waarbij tevens moet worden voorzien in coördinatie van eventuele preventieve maatregelen. De behoefte aan internationale samenwerking is net zo belangrijk wanneer een coherente reactie moet worden geformuleerd op beginnende conflicten.

A. Samenwerking met andere landen

Conflictpreventie is een integrerend onderdeel van de politieke dialoog van de EU met talloze geïndustrialiseerde partnerlanden als de VS, Canada, Japan, Rusland en Noorwegen. Hoe verschillend hun aanpak ook is, het is duidelijk dat de EU en deze landen dezelfde politieke doelstelling hebben van internationale veiligheid en stabiliteit. De dialoog met deze partners moet worden gebruikt om de uitwisseling van informatie en coördinatie van activiteiten, waaronder demarches in internationale fora, te verbeteren. Ook kunnen gemeenschappelijke conflictindicatoren worden ontwikkeld. In dit verband kan de EU het nodige leren van landen

als Canada en Noorwegen, die vrij geavanceerde conflictindicatoren en systemen voor vroegtijdige waarschuwing gebruiken in de context van de ontwikkelingsamenwerking.

Een nuttig netwerk voor de coördinatie van internationale (en multinationale) donors blijft het *Conflict Prevention and Resolution-netwerk (CPR)*, waarin USAID, CIDA (Canada), de Wereldbank en bepaalde lidstaten bijzonder actief zijn.

Ook in postconflictsituaties is coördinatie fundamenteel. Een veelbelovend initiatief voor de coördinatie van postconflictbijstand met andere landen (en internationale organisaties) is het “Friends of”-initiatief. Dit bestaat eruit zo veel mogelijk internationale donors ertoe aan te zetten hun acties in een bepaald land te coördineren.

De Commissie stelt voor de besprekingen over systemen voor vroegtijdige waarschuwing en regelmatige uitoefening van toezicht op potentiële conflictzones systematischer te integreren in de politieke dialoog met de partnerlanden.

In postconflictsituaties wil de Commissie een actievere rol spelen in het kader van het “Friends of”-initiatief en de uitwisseling van informatie tussen donors onderling bevorderen.

B. Samenwerking met internationale organisaties

Samenwerking met de Verenigde Naties

De **Verenigde Naties** hebben een algemene taak waar het gaat om het handhaven van de internationale vrede en veiligheid; zij zijn dan ook een belangrijke partner op het gebied van conflictpreventie. De EU en de VN werken in de context van vredeshandhavingsoperaties regelmatig samen bij het voorkomen van het opnieuw ontbranden van conflicten. In twee recente operaties, Kosovo en Timor, die voor de EU een vergaande politieke verbintenis inhielden, kwamen beide organisaties tot een taakverdeling die met hun bevoegdheden overeenstemde. In het geval van Oost-Timor vormde het door de Wereldbank beheerde trustfonds een doeltreffend middel om de donorbijdragen te centraliseren (zie kader over Oost-Timor). In het geval van Kosovo tracht de Commissie zo veel mogelijk lering te trekken uit de ervaring die is opgedaan in het kader van de UNMIK-pijler voor economische wederopbouw en ontwikkeling. Het beginsel van complementariteit van de

Oost-Timor - Internationale samenwerking

Oost-Timor vormt in verschillende opzichten een goed voorbeeld van EU-optreden in een postconflictsituatie.

Na de uitbraak van geweld in september 1999 bood de EU onmiddellijk humanitaire hulp, maar zij zag ook in dat er aansluitend nood zou zijn aan wederopbouwactiviteiten. Er werden twee belangrijke behoeften geïdentificeerd: de totstandbrenging van een goed functionerend bestuursstelsel (in dit geval het VN-bestuur) en de opstelling van een samenhangende blauwdruk voor de wederopbouw. Van meet af aan was duidelijk dat de te kiezen aanpak, wilde deze succesvol zijn, goed moest worden gecoördineerd, en dat het overgangsgezag van de VN in Oost-Timor (UNTAET) het meest geschikt was om deze coördinerende rol te vervullen. Het trustfonds voor Oost-Timor (TFET), een door de Wereldbank beheerd open internationaal fonds, werd de voornaamste vector voor de wederopbouw na het conflict.

Vanaf het begin hebben de Commissie en de lidstaten aanzienlijke financiële middelen en personeel ter beschikking gesteld van UNTAET en TFET. De resultaten spreken voor zich: Oost-Timor is een van de meest efficiënte wederopbouwoperaties in de geschiedenis. Er hebben zich dan wel kleine problemen voorgedaan met de coördinatie van de wederopbouwactiviteiten tussen de donors, andere betrokken instanties en UNTAET en het tempo van de werkzaamheden, maar gezien de moeilijke omstandigheden – waarin in minder dan twee jaar tijd vrijwel uit het niets een nieuwe natie is opgebouwd – kan worden gezegd dat deze postconflictoperaties een succes zijn geweest.

Het lijkt geen twijfel dat het bestaan van overeenstemming over het politieke doel, namelijk een soepele overgang naar de onafhankelijkheid, met duurzame politieke en economische structuren, tot dit succes heeft bijgedragen.

maatregelen van de relevante actoren werd onlangs opnieuw bevestigd tijdens het overleg over samenwerking inzake vredesopbouw op de vierde bijeenkomst op hoog niveau van de VN en regionale organisaties in New York in februari 2001.

De Commissie volgt de implementatie van het rapport-Brahimi nauwgezet¹⁴ en steunt de in dit rapport beschreven aanpak voor vredesopbouw. Voor haar voorstel voor het snellereactiemechanisme (zie hierboven) liet de Commissie zich inspireren door de voorstellen van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties betreffende de uitvoering van projecten met een snelle impact voor landen die een crisissituatie achter de rug hebben.

Toch is er duidelijk ruimte voor een meer gestructureerde dialoog tussen beide partijen over het gezamenlijke doel van conflictpreventie, zowel op operationeel als op politiek niveau.

Sinds de EG/VN-kaderovereenkomst van 1999 verkeert de Commissie in een betere positie om met de VN samen te werken bij medefinanciering van activiteiten. Het voorstel van de Commissie voor een nieuw financieel reglement van de EG voorziet in meer flexibiliteit bij de financiering van VN-activiteiten, met name door financiering van programma's en niet-gereserveerde middelen. De Commissie onderzoekt momenteel de mogelijkheid om steun te verlenen voor het trustfonds voor preventieve maatregelen. Dit fonds is in 1996 opgericht ter versterking van de preventieve capaciteit van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties en zijn taak op het gebied van vroegtijdige waarschuwing in crisissituaties.

Wanneer **milieuvraagstukken** meespelen bij conflictsituaties, speelt het VN-systeem een cruciale rol op het vlak van de multilaterale samenwerking. Talloze multilaterale milieuoovereenkomsten bieden een juridisch kader voor samenwerking en capaciteitsopbouw om globale, regionale of gezamenlijke milieuproblemen te verzachten.

Conflictpreventie moet een belangrijk onderdeel zijn van de verbeterde structurele dialoog die tot stand wordt gebracht tussen de EU en de secretaris-generaal van de VN. De Commissie heeft al een programmeringsdialoog ontwikkeld met het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN en het Wereldvoedselprogramma, en doet nu het voorstel een soortgelijke dialoog te ontwikkelen met andere VN-bureaus, -fondsen en -programma's.

Op operationeel vlak is de Commissie bereid te komen tot een uitwisseling van haar nationale strategische documenten en de Common Country Assessments van de VN. Zij is voornemens hierover een dialoog te starten met VN-bureaus. Ook onderzoekt de Commissie momenteel de mogelijkheid om financiële steun te verlenen voor het trustfonds voor preventieve maatregelen.

Op milieugebied is de Commissie voornemens het verband tussen de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen en veiligheid aan de orde te stellen tijdens de voorbereidingen voor de tienjarige herziening van Rio, de Wereldtop inzake duurzame ontwikkeling van 2002 in Johannesburg.

Samenwerking met de instellingen van Bretton Woods

Op het vlak van de coördinatie met de **Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF)** kunnen aanzienlijke vorderingen worden verwacht dankzij de beleidsdocumenten voor armoedebestrijding die door verschillende landen die van deze instellingen steun ontvangen

¹⁴ Rapport van 21 augustus 2000 van het panel inzake VN-vredesoperaties

worden opgesteld¹⁵. Wanneer een beleidsdocument voor armoedebestrijding voorhanden is, vormt dit de hoeksteen van de steun van de Wereldbank en het IMF en van het nationale strategische document van de Commissie. De Commissie overlegt derhalve met de betrokken landen over de komende beleidsdocumenten, maar ook met de instellingen van Bretton Woods.

Ook mag niet worden voorbijgegaan aan specifieke behoeften op het vlak van begrotingssteun in postconflictsituaties. Een en ander dient per geval en in nauw overleg met de instellingen van Bretton Woods te worden bekeken.

Samenwerking met de OVSE en de Raad van Europa

De Commissie onderhoudt een voortdurende en permanente dialoog met het voorzitterschap van de **OVSE** (momenteel Roemenië) en het OVSE-secretariaat. Ook neemt zij deel aan gezamenlijke programma's en projecten (mensenrechten, verzameling van kleine wapens, enz.). Gedetailleerd overleg heeft plaats met het conflictpreventiecentrum van de OVSE; zo wordt informatie uitgewisseld over vorderingen in het kader van conflictpreventieactiviteiten, het REACT-systeem van de OVSE (Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams) en opleiding.

De Commissie en de **Raad van Europa** hebben gezamenlijke voorlichtingsprogramma's opgezet om meer bekendheid te geven aan vraagstukken in verband met de doodstraf in Rusland, Turkije, Albanië en Oekraïne. Afgelopen jaar heeft de Commissie haar samenwerkingsactiviteiten uitgebreid tot de kwestie van de Roma in Zuidoost-Europa, democratische stabiliteit in de zuidelijke Kaukasus en steun voor de justitiële hervormingen in Moldavië.

De Commissie streeft naar voortzetting van de samenwerking met de OVSE en de Raad van Europa op het gebied van conflictpreventie, met name door de ontwikkeling van gezamenlijke modules/programma's voor de opleiding van personeel dat wordt uitgezonden (bijvoorbeeld REACT-systeem van de OVSE).

Samenwerking met andere organisaties

In de **OESO**-context is de Commissie lid van de DAC-Task Force inzake conflict, vrede en ontwikkelingssamenwerking, waarin zij een actievere rol wil gaan spelen. Dit is een geschikt forum voor de opbouw van de capaciteiten van donor en begunstigd land op het gebied van conflictpreventie.

Tijdens het Japanse voorzitterschap van de G8 is afgelopen jaar de **G8 CPOM** (Conflict Prevention Official-Level Meeting) opgezet. Volgend op de conclusies van de bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken in Miyazaki lag het accent aanvankelijk op kleine wapens en lichte wapens, conflict en ontwikkeling, illegale handel in diamanten, kinderen in gewapende conflicten en internationale civiele handhaving van de openbare orde. Tijdens het Italiaanse voorzitterschap zal de lijst van onderwerpen dit jaar worden uitgebreid tot de rol van de vrouw en de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven.

Behalve verschillende maatregelen op het gebied van humanitaire bijstand, is de Commissie van plan haar dialoog met het **ICRK** te versterken op het hoogste niveau, en wil zij de

¹⁵ Landen die in aanmerking komen voor bijstand van de IDA of steun van de Faciliteit voor Armoedebestrijding en Groei van het IMF. Enkele beleidsdocumenten voor armoedebestrijding zijn al opgesteld, bijvoorbeeld die van Albanië, Bosnië, Mauritanië, Tanzania.

lopende uitwisseling van informatie op werkniveau handhaven. De Commissie wil ook meer aandacht besteden aan de ondersteuning van het beschermingsmandaat van het ICRK, als internationale borg van de Verdragen van Genève.

In het kader van de G8 wil de Commissie de G8 CPOM gebruiken voor de bevordering van de EU-standpunten met betrekking tot deze onderwerpen; ook wil zij de samenhang tussen dit forum en andere internationale fora waar deze kwesties aan de orde komen, stimuleren.

C. Samenwerking met NGO's

Door hun steun voor de ontwikkeling van de civiele samenleving en de democratie zijn NGO's belangrijke actoren op het vlak van conflictpreventie. Zij zijn vaak ter plaatse aanwezig in situaties waar officiële overheidsstructuren verstek laten gaan. Zij kunnen ook fungeren als bemiddelaars aan de basis en als betrouwbare en neutrale waarnemers in een situatie waar de internationale presentie nihil is. De bemiddelingsactiviteiten van gespecialiseerde NGO's waren in een crisissituatie meer dan eens doorslaggevend.

De Commissie wil in de contacten met NGO's (mensenrechtenorganisaties, maar ook andere) meer de nadruk leggen op conflictpreventie, ten einde mogelijk te bepalen welke organisaties een significante rol kunnen spelen op het gebied van conflictpreventie.

De Commissie gaat, via het Europees initiatief voor democratie en de bescherming van de mensenrechten, een hogere prioriteit geven aan activiteiten die bijdragen tot de preventie van conflicten en meehelpen om het nodige te doen aan de gevolgen van conflicten.

CONCLUSIE

Het moet niet langer noodzakelijk zijn de voordelen te bepleiten van een aanpak die gebaseerd is op preventieve langetermijnmaatregelen. Wellicht zijn preventieve maatregelen, die in essentie gematigd en coöperatief van karakter zijn, voor de begunstigde ook acceptabeler dan een vredeshandavingsoperatie waarvoor vaak een beroep moet worden gedaan op geweld. Internationale samenwerking en coördinatie moeten mogelijk maken dat preventieve operaties op complementaire grondslag plaatsvinden.

De Commissie is vastbesloten de communautaire instrumenten efficiënter te gebruiken en te coördineren ter ondersteuning van de inspanningen op het vlak van conflictpreventie, van de beginfase tot de laatste fases van een conflict, wanneer dat uitmondt in een confrontatie en een crisis. De Commissie streeft er in dit verband naar:

- de doelstellingen van vrede, democratie en politieke en sociale stabiliteit duidelijker in te bouwen in haar bijstandsprogramma's. Dit moet zijn weerslag krijgen in onze algemene aanpak, maar bijvoorbeeld ook door het accent sterker te plaatsen op de steun voor de opbouw van stabiele instellingen en de rechtsstaat (met inbegrip van controle en rechtsbedeling);
- ervoor te zorgen dat in onze bijstandsprogramma's rekening wordt gehouden met indicatoren op het gebied van politieke uitsluiting, etnische, sociale of regionale marginalisering, aantasting van het milieu en andere factoren die, als zij niet in het oog gehouden worden, kunnen leiden tot civiele onrust of gewelddadige confrontaties;

- een toegevoegde waarde te leveren bij internationale initiatieven betreffende transversale vraagstukken die kunnen bijdragen tot spanning en conflict, zoals internationale misdaad, verspreiding van kleine wapens, handel in diamanten, handel in drugs, kindsoldaten;
- een beroep te doen op andere middelen, bijvoorbeeld handelsinstrumenten en handels- en samenwerkingsovereenkomsten of hulpmiddelen die zijn afgeleid van gebieden als justitie en binnenlandse zaken, migratie, sociaal of milieubeleid;
- nieuwe benaderingen en instrumenten te ontwikkelen voor de aanpak van conflicten en crisissituaties. Het snellereactiemechanisme, dat een snellere mobilisatie van communautaire instrumenten mogelijk maakt, is een voorbeeld hiervan. In de op handen zijnde mededeling over het verband tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling worden nog andere middelen uiteengezet waarop een beroep kan worden gedaan.

Van de beschikbare instrumenten is de externe bijstand van de Commissie ongetwijfeld het meest invloedrijke instrument. Dit instrument is bijvoorbeeld met succes toegepast in Salvador en Guatemala om opnieuw een bepaalde mate van structurele stabiliteit tot stand te brengen. Er wordt momenteel geïntegreerd gebruik van gemaakt in het kader van het proces van wederopbouw en consolidering in de westelijke Balkan. De praktische voorstellen in deze mededeling moeten ertoe bijdragen conflictpreventie verder te integreren in de externe bijstand.

Wanneer de situatie in een bepaald land plotseling verslechtert, moet de langetermijnpreventie plaats maken voor een snelle reactie die tot stand komt op basis van een duidelijk en coherent beleid. Er bestaan talloze manieren om de kwaliteit van onze respons te verbeteren en beter gebruik te maken van communautaire of GBVB-instrumenten, als besproken in deze mededeling. Belangrijke aanbevelingen zijn ook gedaan in het gezamenlijk verslag van de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie aan de Europese Raad van Nice betreffende conflictpreventie. De Commissie zal bij de implementatie ervan nauw samenwerken met de relevante instanties van de Raad, met name de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger en secretariaat/betrokken beleidseenheid van de Raad.

Uiteindelijk is onze reactiecapaciteit ingeval van een conflict afhankelijk van drie factoren: een duidelijke definitie van de doelstellingen van de EU, de capaciteit om op te treden en, nog belangrijker, de politieke bereidheid om op te treden. De efficiency van het optreden van de EU is hoofdzakelijk afhankelijk van de mate waarin dat een uitdrukking is van een gemeenschappelijke politieke aanpak van de EU-lidstaten. Momenteel is het vaak zo dat belangenconflicten snelle besluitvorming onmogelijk maken. Het smeden van gemeenschappelijke waarden en belangen tot een pakket duidelijke gemeenschappelijke prioriteiten en doelstellingen betreffende gevoelige vraagstukken is de eigenlijke test waar het gaat om ons vermogen een bijdrage te leveren aan conflictpreventie.

Bijlage

Aanbevelingen

De Commissie stelt zich het volgende ten doel:

Langetermijnpreventie

- meer prioriteit verlenen aan de steun voor regionale integratie, met name voor regionale organisaties met een duidelijke taak op het gebied van conflictpreventie;
- ervoor zorgen dat ontwikkelings- en andere samenwerkingsprogramma's nadrukkelijker worden gericht op de geïntegreerde aanpak van de diepere oorzaken van conflicten;
- in alle nationale strategische documenten gebruik maken van passende indicatoren voor de analyse van potentiële conflictsituaties;
- praktische programmeringshulpmiddelen ontwikkelen voor de integratie van conflictpreventiemaatregelen in samenwerkingsprogramma's met landen waar een conflict kan uitbreken;
- systematisch uitwisselen van nationale strategische documenten en corresponderende documenten van de lidstaten;
- in nauwe samenwerking met de betrokken beleidseenheid van de Raad een proefsysteem opzetten voor regelmatige uitwisseling van informatie tussen de Commissie, de betrokken beleidseenheid van de Raad en de desk officers van de lidstaten over twee onstabiele gebieden: de Balkan en de Grote Meren;
- medefinanciering in overweging nemen van financieringsinstrumenten van de Wereldbank en het IMF die de implementatie van beleidsdocumenten voor armoedebestrijding in de ACS-staten moeten ondersteunen;
- voor landen waar het risico van een conflict bestaat, voor zover passend, gerichtere acties implementeren om het pad te effenen voor een gunstiger democratisch klimaat. De nadruk zal met name sterker liggen op steun voor het verkiezingsproces, parlementaire activiteiten en rechtsbedeling. Daarmee wil de Commissie met name de gelijkheid van vrouwen en mannen in samenleving, economie en politiek bevorderen;
- binnen de grenzen van haar bevoegdheden, streven naar een steeds actievere rol op het gebied van de veiligheidssector. Dit kan zij bijvoorbeeld in de vorm van activiteiten gericht op verbetering van de politiediensten, bevordering van conversie en ontmanteling van massavernietigingswapens en conventionele wapens. De Commissie kan ook steun verlenen voor opleiding op het gebied van de mensenrechten ten behoeve van de gehele veiligheidssector;
- in postconflictsituaties: EG-bijstand concentreren op consolidering van de vrede en conflictpreventie, voornamelijk door programma's voor herstel en wederopbouw, kindgerelateerde maatregelen voor herstel en wederopbouw, programma's voor demobilisatie, ontwapening en reïntegratie, en programma's ter ondersteuning van verzoeningsprocessen;

- samenwerkings-/antidrugsmaatregelen richten op de twee hoofdroutes waarlangs drugs Europa bereiken: via de Balkan en tussen Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied. Daarbij zal opnieuw een beroep worden gedaan op de ervaring van de lidstaten;
- meer prioriteit verlenen aan de steun voor de controle op de verspreiding van kleine wapens. Streven naar een ambitieus EU-standpunt met het oog op de komende VN-conferentie inzake de illegale handel in lichte wapens en kleine wapens. Bij het beheren van programma's voor kleine wapens zal de Commissie een nauwgezet onderzoek instellen naar de situatie van de douanesector;
- een actieve rol spelen in de Task Force betreffende een certificeringssysteem voor ruwe diamanten, ingesteld in het kader van het Kimberleyproces, en vóór het eind van het jaar de Raad een beleidsstuk voorleggen met een overzicht van opties in deze context;
- waar een duidelijke verbintenis tot regionale samenwerking bestaat, regionale acties steunen die gericht zijn op een eerlijk beheer van gezamenlijk gebruikte watervoorraden;
- in het kader van bilaterale en regionale programma's het nodige doen aan vraagstukken op het gebied van natuurlijke hulpbronnen en aantasting van het milieu, en meer steun verlenen voor de implementatie van multilaterale milieuovereenkomsten door de partnerlanden. In het kader van postconflictprogramma's meer prioriteit verlenen aan projecten voor het herstel van het milieu;
- streven naar verdieping van de dialoog met gespecialiseerde organisaties, ten einde destabiliserende bevolkingsverplaatsingen in een vroeg stadium te detecteren. Deze organisaties zijn bijvoorbeeld de IOM en het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN;
- actieve bevordering van de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen, die erop gericht zijn het bedrijfsleven aan te sporen bij activiteiten in het buitenland, met name in ontwikkelingslanden, verantwoordelijk op te treden.

Kortetermijnpreventie

- in samenwerking met de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger regelmatig analyses verrichten van potentiële conflictzones. Voorts zal worden gewerkt aan de totstandkoming van mechanismen voor vroegtijdige waarschuwing;
- in de Raad de aanzet geven tot een debat over vormgeving en implementatie van preventieve sancties door de EU;
- systematischer gebruik maken van de politieke dialoog wanneer een crisis dreigt uit te breken. Deze dialoog moet gebaseerd zijn op een strakke politieke lijn. De politieke dialoog moet gericht zijn, flexibeler wat het tijdstip betreft en meer solide dan nu vaak het geval is. De Commissie is bereid met de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger samen te werken bij de ontwikkeling van concrete voorstellen op dit gebied;
- vaker een beroep doen op de speciale vertegenwoordigers als bemiddelaar. Zij moeten de bevoegdheid krijgen een ferm standpunt in te nemen ten aanzien van de in hun mandaat genoemde situatie, en beschikbaar zijn voor kortetermijnmissies (bijvoorbeeld zes maanden). De Commissie is bereid met de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger samen te werken bij de ontwikkeling van concrete voorstellen op dit gebied;

- de lidstaten aanmoedigen samen te werken met de VN en de OVSE betreffende opleidingsacties op gebieden als rechtsstaat en civiele administratie ten behoeve van personeel dat deelneemt aan internationale missies. De Commissie is bereid dergelijke opleidingsprogramma's te steunen met communautaire middelen;

Internationale samenwerking

- besprekingen over systemen voor vroegtijdige waarschuwing en regelmatige uitoefening van toezicht op potentiële conflictzones systematischer integreren in de politieke dialoog met de partnerlanden. In postconflictsituaties wil de Commissie een actievere rol spelen in het kader van het "Friends of"-initiatief en de uitwisseling van informatie tussen donors onderling bevorderen;
- conflictpreventie moet een belangrijk onderdeel zijn van de verbeterde structurele dialoog die tot stand wordt gebracht tussen de EU en de secretaris-generaal van de VN. De Commissie heeft al een programmeringsdialoog ontwikkeld met het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN en het Wereldvoedselprogramma, en doet nu het voorstel met andere VN-bureaus, -fondsen en -programma's een soortgelijke dialoog te ontwikkelen;
- op operationeel vlak is de Commissie bereid te komen tot een uitwisseling van haar nationale strategische documenten en de Common Country Assessments van de VN. Zij is voornemens hierover een dialoog te starten met VN-organisaties. Ook onderzoekt de Commissie momenteel de mogelijkheid om financiële steun te verlenen voor het trustfonds voor preventieve maatregelen;
- verband tussen de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen en veiligheid aan de orde stellen tijdens de voorbereidingen voor de tienjarenevaluatie van Rio, de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in 2002 in Johannesburg;
- streven naar voortzetting van de samenwerking met de OVSE en de Raad van Europa op het gebied van conflictpreventie, met name door de ontwikkeling van gezamenlijke modules/programma's voor de opleiding van personeel dat wordt uitgezonden (bijvoorbeeld REACT-systeem van de OVSE);
- G8 CPOM gebruiken voor de bevordering van de EU-standpunten inzake kleine wapens en lichte wapens, conflict en ontwikkeling, illegale handel in diamanten, kinderen in gewapende conflicten en internationale civiele handhaving van de openbare orde, de rol van de vrouw en de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen. Ook wil zij de samenhang tussen dit forum en andere internationale fora waar deze kwesties aan de orde komen, stimuleren;
- via het Europees initiatief voor democratie en de bescherming van de mensenrechten meer prioriteit verlenen aan activiteiten die bijdragen tot de preventie van conflicten en het nodige doen aan de gevolgen van conflicten.