



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.10.2007
COM(2007) 643 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Aanzet tot een antwoord van de EU op onstabiele situaties

**Engagement voor duurzame ontwikkeling, stabiliteit en vrede onder moeilijke
omstandigheden**

{SEC(2007) 1417}

INHOUD

1.	Lijst van acroniemen	3
2.	Inleiding	4
3.	Achtergrond.....	4
4.	Naar een antwoord van de EU op onstabiele situaties	5
4.1.	Omschrijving van het begrip onstabiele situaties: uitlokkende factoren en kenmerken	5
4.2.	Engagement in onstabiele situaties: uitdagingen	6
4.3.	Onstabiele situaties voorkomen: dialoog en analyse om uitlokkende factoren te identificeren en aan te pakken.....	7
4.4.	Aanpak van onstabiele situaties: strategieën en prioriteiten	7
4.5.	Postcrisisituaties: samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD)	8
4.6.	Veiligheid en onstabiele situaties	9
4.7.	Democratisch bestuur en mensenrechten in onstabiele situaties.....	9
5.	Verbetering van de instrumenten	11
5.1.	Financiële instrumenten en procedures.....	11
5.1.1.	Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)	11
5.1.2.	Instrument voor ontwikkelingssamenwerking en Europees Nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI).....	11
5.1.3.	Stabiliteitsinstrument.....	12
5.1.4.	Humanitaire hulp.....	12
5.1.5.	Europees Instrument voor Democratie en Mensenrechten (EIDHR) en thematisch programma "Niet-overheidsactoren en plaatselijke overheden in het ontwikkelingsproces"	12
5.2.	Begrotingssteun.....	12
6.	Verdere maatregelen: prioriteiten en verwachte resultaten.....	13

1. LIJST VAN ACRONIEMEN

ACS: Afrika, Caribisch gebied en de Stille Oceaan

AfDB: Afrikaanse Ontwikkelingsbank

GBVB: Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

LSD: Landenstrategiedocument

ENB: Europees nabuurschapsbeleid

ENPI: Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument

EOF: Europees Ontwikkelingsfonds

EVDB: Europees veiligheids- en defensiebeleid

IMF: Internationaal Monetair Fonds

LRRD: Samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling (Linking Relief, Rehabilitation and Development)

OESO/DAC: Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling/Commissie voor ontwikkelingsbijstand

VN: Verenigde Naties

2. INLEIDING

Onstabiele situaties vormen een bijzondere uitdaging omdat ze een hinderpaal zijn voor duurzame ontwikkeling, eerlijke groei en vrede, en leiden tot regionale onstabiele, wereldwijde veiligheidsrisico's en ongecontroleerde migratiestromen. De EU moet in staat zijn om de brede waaier aan instrumenten die op het niveau van de lidstaten en de Gemeenschap beschikbaar zijn, in te zetten in het kader van een overeengekomen en gecoördineerde strategie die een antwoord op die situaties moet bieden. Deze mededeling heeft tot doel de grondslag te leggen van die reactiestrategie van de EU, die samen met de Raad en de EU-lidstaten moet worden ontwikkeld.

Het beleidskader en de instrumenten waarover de EU beschikt, het lopende internationale debat en de comparatieve voordelen en ervaring van de EU vormen het uitgangspunt van deze mededeling. In een technische bijlage worden conclusies getrokken in verband met het engagement in onstabiele situaties. Bovendien hebben de diensten van de Commissie en het secretariaat van de Raad een gezamenlijk werkdocument opgesteld om een debat over veiligheid en ontwikkeling te lanceren, waarin bijzondere aandacht wordt besteed aan punten die voor deze mededeling van belang zijn.

In deze mededeling worden de resultaten van een open debat met belangrijke maatschappelijke organisaties en een informele bijeenkomst van de EU-ministers van Ontwikkeling in september 2007 samengevoegd. De mededeling wordt naar de andere EU-instellingen gezonden teneinde een discussie op gang te brengen om een alomvattende EU-strategie voor het wegwerken van onstabiele situaties te consolideren en zodoende bij te dragen tot het creëren van de nodige voorwaarden voor duurzame ontwikkeling, stabiliteit, vrede en democratisch bestuur.

3. ACHTERGROND

De internationale gemeenschap is ernstig bezorgd over de gevolgen van onstabiele situaties, die het bereiken van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling belemmeren, het welzijn en de vrijheden van de mensen in gevaar brengen en mondiale veiligheidsrisico's kunnen inhouden. De VN, de donoren en regionale en continentale organisaties kennen grote voorrang toe aan een geïntegreerde aanpak van maatregelen in onstabiele situaties. De verklaring van Parijs over doeltreffendheid van de steun herinnert eraan dat de beginselen van harmonisatie, onderlinge afstemming en resultaatgericht beheer moeten worden aangepast aan zwak bestuur en geringe capaciteit. De OESO/DAC heeft haar goedkeuring gehecht aan een politieke toezegging en een reeks beginselen voor goed internationaal engagement in onstabiele landen en situaties. Daarin wordt de nadruk gelegd op deelname van alle regeringsdiensten, wat een nauwe samenwerking vereist tussen de actoren op economisch, ontwikkelings-, diplomatiek en veiligheidsgebied.

De Gemeenschap en de EU-lidstaten vormen samen de grootste donor van ontwikkelingssteun en humanitaire hulp in de wereld. De EU heeft zich ontwikkeld tot een belangrijke actor op politiek en veiligheidsgebied. Ze heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om de uitdagingen van onstabiele situaties aan te pakken maar beschikt ook over comparatieve voordelen zoals het wereldwijde netwerk van delegaties van de Commissie.

Er bestaat al een beleidskader om de verschillende dimensies van onstabiele situaties aan te pakken. De Europese ontwikkelingsconsensus verstrekt richtsnoeren voor een alomvattend optreden in onstabiele situaties. De consensus maakt deel uit van een breder extern actiekader dat in zijn geheel moet worden geactiveerd en aan de hand waarvan de Unie onstabiele situaties tijdig en coherent kan aanpakken. Dit kader omvat de Europese veiligheidsstrategie, het EU-programma voor de preventie van gewelddadige conflicten, het Europees nabuurschapsbeleid, het strategisch kader voor de samenhang tussen noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling, de consensus over humanitaire hulp en de EU-aanpak van bestuur en ontwikkeling. Het uitbreidingsproces omvat instrumenten die nuttig kunnen zijn in deze context. De EU-verbintenissen inzake beleidscoherentie voor ontwikkeling en de EU-gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid maken deel uit van dit kader.

4. NAAR EEN ANTWOORD VAN DE EU OP ONSTABIELE SITUATIES

4.1. Omschrijving van het begrip onstabiele situaties: uitlokkende factoren en kenmerken

Onstabiele situaties verwijst naar zwakke of tekortschietende structuren en situaties waarin het sociaal contract is verbroken als gevolg van het onvermogen of de onwil van de staat om zijn basistaken uit te voeren en te voldoen aan zijn verplichtingen en verantwoordelijkheid inzake dienstverlening, beheer van hulpbronnen, de rechtsstaat, eerlijke deelname aan de macht, veiligheid van de bevolking en bescherming en bevordering van de rechten en vrijheden van de burger.

Overheidsinstellingen, politieke processen en sociale mechanismen die het ontbreken aan doeltreffendheid, een participatieve opzet of legitimiteit, leiden tot onstabiele situaties, doordat de voorwaarden ontbreken om een minimale institutionele en financiële ontwikkeling tot stand te brengen, langetermijnstrategieën op te starten en de bestuursnormen geleidelijk te verhogen. In deze context vormen schrijnende armoede en een ongelijke verdeling van de rijkdom de oorzaken van onstabiele situaties.

In de meest extreme gevallen kan de staat ineens instorten of zich uit bepaalde delen van het grondgebied terugtrekken, wat kan leiden tot permanente onveiligheid, chronische gewelddadige conflicten en humanitaire crisissituaties. Deze situaties kunnen ook leiden tot een reeks transnationale bedreigingen voor de veiligheid en de stabiliteit, die de strategische doeltellingen en belangen van de EU kunnen ondermijnen.

Onstabiele situaties zijn een kenmerk van talrijke landen met een laag of middeninkomen en een structureel zwakke economie, die in een precaire situatie verkeren en vaak worden getroffen door crises, externe schokken, epidemieën, drugshandel, natuurrampen, milieubederf en bedreigingen voor hun cultuurgoederen en diversiteit. Onstabiele situaties kunnen ook een neveneffect zijn van mondialisering op gemarginaliseerde terreinen van de wereldeconomie of van een te sterke afhankelijkheid van de invoer van conventionele energiebronnen, wat stabilisatie en ontwikkeling kan belemmeren. Verwacht wordt dat de onstabiele situaties nog zal worden verergerd door de klimaatverandering, die nieuwe en uiteenlopende effecten op landen met een gebrekkige capaciteit met zich zal meebrengen.

Vanuit een oogpunt van menselijke veiligheid worden de arme en achtergestelde bevolkingsgroepen het sterkst getroffen in onstabiele situaties, wat ertoe kan leiden dat deze

mensen via vrijwillige of gedwongen migratie het land verlaten, waardoor de onstabiele situatie nog wordt versterkt.

4.2. Engagement in onstabiele situaties: uitdagingen

Een doeltreffende aanpak van onstabiele situaties vereist het nemen van weloverwogen en berekende risico's die moeten worden afgewogen tegen de inherente risico's van passiviteit. Steun voor de inspanningen van de partnerlanden om het ontstaan van onstabiele situaties te voorkomen, de onderliggende oorzaken van onstabiele situaties aan te pakken en de gevolgen ervan weg te werken is geïntegreerd in de EU-partnerschappen. Zelfs wanneer de toepassing van samenwerkingsovereenkomsten gedeeltelijk wordt geschorst, zet de EU om redenen van solidariteit, veiligheid en doeltreffendheid van de steun haar engagement voort aan de hand van een mix van communautaire instrumenten en EU-maatregelen.

Afzien van engagement in situaties waar geen belangrijke politieke knelpunten bestaan, kan leiden tot situaties waarin een heel land, een regio of een sector "uit de steunboot vallen" en geen toegang tot financiële middelen krijgen. Omgekeerd kan de internationale focus op een bepaalde crisis leiden tot massale en ongecoördineerde financieringsstromen met als gevolg overlapping en een gebrek aan doeltreffendheid.

De lopende inspanningen voor complementariteit via de EU-gedragscode zullen ertoe bijdragen dat het probleem dat sommige landen buiten de steun vallen, wordt aangepakt. Opdat de EU-lidstaten de aanvullende middelen daadwerkelijk doen toekomen aan landen die het risico lopen buiten de steun te vallen, moeten concrete mogelijkheden worden besproken.

In het kader van de humanitaire hulp pakt de Gemeenschap deze kwestie aan met haar methodiek voor de evaluatie van vergeten crises, die de steunverlening beoogt aan slachtoffers die weinig of geen aandacht van media of donoren krijgen.

Een alomvattende en gecoördineerde inzet in onstabiele situaties via de gezamenlijke aanpak van de hele regering is noodzakelijk. Er moet worden gezorgd voor open communicatie van data en andere gegevens, synergie en een goede samenwerking tussen de institutionele, overheids- en niet-overheidsactoren (op de gebieden humanitaire hulp, ontwikkeling, diplomatie, wetshandhaving, veiligheid), de multilaterale en andere donoren. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt maar er blijven nog belangrijke knelpunten bestaan.

Binnen de EU is verdere coördinatie noodzakelijk. Er moet systematischer worden gezorgd voor gezamenlijke opleiding, planning en evaluatie met deelname van ambtenaren van de Commissie, het secretariaat van de Raad en de lidstaten, niet alleen in crisis- en postconflictsituaties, maar ook wanneer uit een gezamenlijke analyse blijkt dat de omstandigheden verslechteren, waardoor de situatie nog meer kan destabiliseren.

De Commissie, het secretariaat van de Raad en de EU-lidstaten moeten intercollegiale contacten over geografische en thematische aspecten van onstabiele situaties stimuleren en wederzijdse informatie en coördinatie tussen de EU-missiehoofden in een bepaald land of regio bevorderen. Ook de VN, andere multilaterale partners, donoren, maatschappelijke organisaties en niet-overheidsinstellingen (parlementen, plaatselijke en gedecentraliseerde instanties, regionale en continentale organisaties) moeten waar passend bij dit coördinatieproces worden betrokken. Het voorkomen en aanpakken van onstabiele situaties vormt een onderdeel van de gezamenlijke strategie EU/Afrika. De dialoog over dit onderwerp

zal worden voortgezet met China en andere niet-OESO-partners met een sterke aanwezigheid in de betrokken landen.

4.3. Onstabiliteit voorkomen: dialoog en analyse om uitlokkende factoren te identificeren en aan te pakken

Donoren, partnerlanden, regio's, organisaties, internationale instellingen, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties hebben instrumenten ontwikkeld voor vroegtijdige waarschuwing, analyse, monitoring en evaluatie, die van toepassing zijn in onstabiele situaties. Vaak moeten deze instrumenten worden aangevuld met passende methoden voor tijdige tenuitvoerlegging van de analyseresultaten.

De politieke dialoog met partnerlanden, regio's en continentale organisaties staat centraal in alle partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten van de EU. Het aanpakken van de oorzaken en gevolgen van onstabiliteit in het kader van deze dialoog kan bijdragen tot het opbouwen van door de landen zelf geïnitieerde strategieën die leiden tot duurzame oplossingen voor onstabiele situaties.

Het potentieel van landenstrategiedocumenten voor de preventie van onstabiliteit moet worden versterkt: de dieperliggende oorzaken van conflicten, uitingen van gewelddadigheid, onveiligheid en het risico op onstabiele situaties moeten systematischer worden aangepakt aan de hand van ontwikkelingsprogramma's, waarbij conflictbewuste benaderingen worden toegepast. In dezelfde gedachtegang moeten crisisbeheersing, risicobeperking en paraatheid worden gekoppeld aan ontwikkelingsoverwegingen en aan de nationale strategiedocumenten als algemeen EU-referentiekader.

4.4. Aanpak van onstabiele situaties: strategieën en prioriteiten

In onstabiele situaties worden landen, regio's of specifieke gemeenschappen geconfronteerd met ernstige problemen en bedreigingen. Ieder geval afzonderlijk vereist een gedifferentieerde, gecoördineerde en holistische respons, waarbij diplomatiek optreden, humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en veiligheid hand in hand gaan.

De nationale strategiedocumenten die samen met de partnerregeringen worden opgesteld, vormen het bevoorrechte kader om onstabiele situaties aan te pakken. Om alle aspecten van het EU-optreden te omvatten, moeten ze ook verwijzen naar maatregelen in GBVB-verband en het stabiliteitsinstrument. De nationale strategiedocumenten kunnen de EU-coördinatie in onstabiele situaties waarborgen, met name via gemeenschappelijke programmering, waardoor de voorspelbaarheid wordt verbeterd en de synergie wordt bevorderd, zodat op de behoeften en prioriteiten van de partners kan worden ingespeeld. Engagement via communautaire instrumenten kan een toegevoegde waarde hebben, omdat het onder bepaalde omstandigheden als neutraler dan de bilaterale samenwerking kan worden beschouwd.

Wanneer de situatie zodanig is verslechterd dat ontwikkelingssamenwerking op lange termijn niet meer mogelijk of wenselijk is, past de EU meestal een mengeling van politiek en diplomatiek optreden toe, gecombineerd met een zekere mate van ontwikkelingssamenwerking en instrumenten voor crisisbeheersing. Humanitaire hulp is mogelijk maar niet noodzakelijk in een onstabiele situatie, tenzij de toestand afglijdt naar een crisis met humanitaire implicaties. Humanitaire hulp is de uiting van de solidariteit van de EU met de slachtoffers van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen en is als zodanig

neutraal, onpartijdig en onafhankelijk: ze impliceert geen politiek engagement en kan niet worden beschouwd als een instrument voor crisisbeheersing.

Wat crisisbeheersing betreft, heeft de Unie haar vermogen versterkt om sneller en flexibeler op te treden in geval van crises en onstabiele situaties. De politieke dialoog en politieke maatregelen zoals sancties maken eveneens deel uit van het EU-instrumentarium voor gebruik in onstabiele situaties. Engagement in onstabiele situaties moet openstaan voor een groot aantal actoren, zoals VN-organisaties, het Rode Kruis of nationale spelers. Parlementen, gedecentraliseerde instanties en het maatschappelijk middenveld hebben een groot potentieel om veranderingen aan te zwengelen, dat nog kan worden uitgebreid door hun de toegang tot financiering te vergemakkelijken.

De initiële actiestrategieën moeten gericht zijn op de onmiddellijke behoeften van de bevolking, maar het strategische optreden moet op lange termijn worden gepland. Daartoe is het van cruciaal belang een inzicht te verwerven in de uiteenlopende wijzen waarop onstabiele de verschillende groepen in de samenleving treft, in het bijzonder vrouwen en specifieke groepen zoals kinderen, jongeren, gehandicapten en minderheden, zodat doeltreffend op hun diverse behoeften kan worden ingespeeld.

Deze groepen kunnen ook optreden als bezielers van verandering. Vooral vrouwen mogen niet worden bekeken als alleen maar passieve slachtoffers, zelfs al staan ze – vooral in conflictsituaties – heel vaak bloot aan seksuele misdrijven en uitbuiting. Vrouwen en minderheden hebben een belangrijke rol te spelen bij de bevordering van duurzame vrede en veiligheid, maar ze hebben meestal geen toegang tot mechanismen, macht en middelen, en worden geconfronteerd met discriminerende wetgeving. Overgangperiodes bieden de mogelijkheid om door toetsing van de grondwet of de wetgeving, hervorming van het gerechtelijk apparaat en deelname aan de prioritering van het wederopbouwprogramma te zorgen voor gelijkberechtiging en de rechten van minderheden.

4.5. Postcrisissituaties: samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD)

Samenhang van de maatregelen in hun geheel, de beschikbaarheid van degelijke, ervaren en goed gecoördineerde menskracht en doorlopende financiering zijn van fundamenteel belang. Noodhulp, crisisbeheersing, bijstand voor wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking op lange termijn moeten terdege onderling worden gekoppeld in het kader van een geïntegreerde aanpak gericht op duurzame ontwikkeling. In deze context streeft de Commissie er sinds het eind van de jaren negentig naar het strategische LRRD-kader toe te passen. Dit is een lang en ingewikkeld proces, dat talrijke actoren en financiële instrumenten omvat.

De belangrijkste klemtoon van de LRRD-aanpak ligt op de uitwerking van langetermijnstrategieën voor sectoren en actoren die traditioneel van essentieel belang zijn voor de noodhulp, teneinde te zorgen voor continuïteit en synergie. Governance, institutionele ontwikkeling en veiligheid moeten echter beter in het strategische kader worden geïntegreerd. Bovendien kunnen financieringsmechanismen zoals trustfondsen onder internationaal beheer, waarvan in deze context vaak gebruik wordt gemaakt, de uitvoering van herstel- en wederopbouwprogramma's niet altijd zo snel als verwacht ondersteunen; hoewel deze mechanismen in beginsel zouden kunnen bijdragen tot de coördinatie en coherentie tussen de donoren, mogen ze niet worden gebruikt ter vervanging van de eigen verantwoordelijkheid van het land en de aanwezigheid van de EU.

Er zijn nog inspanningen nodig om de wijze van uitvoering van het strategisch LRRD-kader te actualiseren, rekening houdend met de aspecten governance en veiligheid, en de procedures en financiële mechanismen aan te passen aan situaties waarin flexibiliteit cruciaal is. Het doel blijft een betere harmonisatie van analyses en beleidslijnen, de integratie van strategieën (met inbegrip van coördinatie, coherentie en complementariteit) en de synergie van de werkzaamheden op langere termijn, waarbij zowel humanitaire hulp als ontwikkelingssamenwerking aan bod komen.

4.6. Veiligheid en onstabiele situaties

De samenhang tussen vrede, veiligheid en ontwikkeling binnen een land en over de grenzen heen is van groot belang in onstabiele situaties. Ontwikkelingssamenwerking levert een essentiële bijdrage tot de bevordering van vrede en stabiliteit door uitingen van geweld en de onderliggende oorzaken van onveiligheid en gewelddadige conflicten aan te pakken.

De EU heeft de capaciteit voor conflictpreventie en crisisbeheersing versterkt. Ze kan sneller en flexibeler optreden in geval van crises en onstabiele situaties. Het gecombineerd gebruik van communautaire instrumenten zoals de vredesfaciliteit voor Afrika, het stabiliteitsinstrument en de GBVB/EVDB-instrumenten versterkt de nationale, regionale en continentale aanpak van onstabiele situaties.

Een brede, op de ontwikkeling gerichte aanpak van de veiligheid, waarbij aspecten van de persoonlijke veiligheid worden opgenomen in beleidsprogramma's zoals de hervorming van de veiligheidssector en ontwapening, demobilisatie en reïntegratie, kan ervoor zorgen dat de klemtoon valt op de veiligheid van personen en hun fundamentele behoeften en rechten. Een geïntegreerde aanpak van de hervorming van de veiligheidssector, waarbij de regering in haar geheel wordt betrokken, vormt de grondslag van strategieën voor de opbouw van de staat en politieke legitimiteit onder postconflictomstandigheden.

4.7. Democratisch bestuur en mensenrechten in onstabiele situaties

Onstabiele situaties zijn meestal het gevolg van tekortkomingen en mislukkingen van het bestuur, die zich manifesteren in een gebrek aan politieke legitimiteit dat nog wordt verergerd door een zeer geringe institutionele capaciteit gekoppeld aan armoede. Het optreden van de EU moet gericht zijn op steun voor democratisch bestuur, staatsopbouw, verzoening, eerbiediging van de mensenrechten en bevordering van de politieke wil tot hervorming door dialoog en stimulansen, en niet door het opleggen van voorwaarden en sancties.

Het is cruciaal dat alle lagen van de bevolking, ook de meest kwetsbare, verantwoordelijkheid voor de hervormingen dragen, ook in onstabiele situaties. Dankzij de programmeringsdialoog hebben de ACS-landen toegang tot aanvullende middelen, naargelang van de relevantie, ambitie en geloofwaardigheid van hun actieplannen voor bestuur, die worden geëvalueerd rekening houdend met postcrisisituaties en onstabiele situaties. Deze aanpak kan worden uitgebreid tot andere regio's en door de EU-lidstaten worden gehanteerd bij hun bilaterale samenwerking. De Gemeenschap heeft ook een bestuursfaciliteit in het kader van het ENB ontwikkeld.

In onstabiele situaties worden de mensenrechten vaak geschonden. Afgezien van directe steun voor maatschappelijke organisaties, mensenrechtenactivisten en nationale instellingen zoals mensenrechtencommissies of de ombudsman, en samenwerking met de parlementen en

gedecentraliseerde instanties is de dialoog van cruciaal belang om problemen te identificeren en aan te pakken.

Het bevorderen van democratisering vereist prioritering van de behoeften. Verkiezingen zijn noodzakelijk maar niet voldoende om tot een democratie te komen. In de aanvangsfase van het proces zijn werkzaamheden nodig om een politieke samenleving zonder uitsluiting en functionerende meerpartijstelsels te bevorderen, met de klemtoon op institutionele ontwikkeling, en in de latere fasen moet de doeltreffende werking van de verkozen instellingen worden bevorderd. Bovendien kan een exclusieve focus op het verkiezingsproces contraproductief zijn indien de donoren zich als gevolg daarvan vroegtijdig terugtrekken.

In de extreemste gevallen engageert de centrale regering zich niet voor een democratisch bestuur. In dat geval is een engagement samen met andere actoren zoals het maatschappelijk middenveld, de plaatselijke autoriteiten of de parlementen noodzakelijk. Aanvullend moet de dialoog met de centrale regering over minder controversiële kwesties zoals dienstverlening of het scheppen van werkgelegenheid worden voortgezet teneinde geleidelijk de politieke wil tot hervormingen op te bouwen. Het herstel van de essentiële dienstverlening en het scheppen van banen zijn prioriteiten in onstabiele situaties, waar vaak spanningen bestaan tussen de doelstellingen van de opbouw van institutionele capaciteit en het garanderen van dienstverlening, en waar de steunverlening onvermijdelijk de plaats van de nationale overheid inneemt.

Duurzame vrede vereist een legitieme en doeltreffende justitiële sector, maar in onstabiele situaties is die vaak bijzonder zwak. In postconflictsituaties is een overgangsstelsel voor justitie en de rechtsstaat, dat de medewerking van overheids- en niet-overheidsinstellingen krijgt, van fundamenteel belang. De gelijktijdige bevordering van initiatieven voor justitie en verzoening heeft bijgedragen tot het stabiliseren van door conflicten verscheurde samenlevingen. Tegelijk moeten de EU en de partnerlanden er samen voor zorgen dat de misdaden die voor de internationale gemeenschap het zwaarst wegen, leiden tot vervolging en bestraffing.

Milieubederf en toegang tot of controle over natuurlijke hulpbronnen spelen een cruciale rol in sommige conflicten en hebben gevolgen voor het vredesproces en het herstel na een conflict. De positieve of negatieve effecten van een grote rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen zijn met name afhankelijk van de capaciteit en de ontwikkelingsprioriteiten van de beheerders van die hulpbronnen. Hoewel de financiële en politieke zeggenschap van de donoren over deze aspecten beperkt is, moet er bij de actiestrategieën wel degelijk rekening mee worden gehouden om te voorkomen dat nieuwe conflicten ontstaan. Ook actoren uit de particuliere sector kunnen een cruciale rol spelen. De EU zal de samenwerking in het kader van internationale initiatieven tegen de illegale handel in natuurlijke hulpbronnen en het transparant en eerlijk beheer van de hulpbronnen blijven bevorderen.

De beschikbaarheid van essentiële statistische informatie is vaak fundamenteel voor het nemen van maatregelen inzake bestuur, het democratisch proces, basisdienstverlening en toegang tot natuurlijke hulpbronnen. Doeltreffende statistieken zijn onmisbaar voor armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling en rechtvaardig verdeelde groei.

5. VERBETERING VAN DE INSTRUMENTEN

5.1. Financiële instrumenten en procedures

Een doeltreffende aanpak van onstabiele situaties houdt in dat risico's moeten worden genomen en vereist snelheid en flexibiliteit bij het nemen en op het terrein uitvoeren van politieke beslissingen, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de problemen van de partnerlanden, die zich vaak uiten in een beperkte capaciteit. In deze context zijn flexibelere en versnelde procedures noodzakelijk om kortetermijnmechanismen te creëren die transparantie en verantwoordingsplicht waarborgen en bijdragen tot een resultaatgerichte beheersaanpak.

De EU moet de toepassing van haar instrumentengamma verbeteren teneinde haar beleid in de praktijk om te zetten, de mogelijkheid te scheppen tot een alomvattende reactie op onstabiele situaties en de "implementatiekloof" te dichten. Er zijn nog aanzienlijke inspanningen nodig voor een betere onderlinge koppeling en gezamenlijke inzet van de mogelijkheden die worden geboden door het volledige gamma van communautaire instrumenten (geografische, stabilisatie-, humanitaire en thematische instrumenten), door de GBVB/EVDB-mechanismen, de bilaterale hulp van de EU-lidstaten en de instrumenten van andere donoren.

Deze mededeling houdt niet in dat nieuwe financiële middelen afgezien van het bestaande financiële kader 2007-2013 worden aangeboord. Zij beoogt echter wel een betere synergie tussen de bestaande financiële instrumenten te stimuleren en te komen tot een passende en evenwichtige verdeling van de financiering met het EOF waar dat van toepassing is.

5.1.1. Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)

De bepalingen van de Overeenkomst van Cotonou betreffende humanitaire hulp en noodhulp voorzien in flexibele mechanismen voor maatregelen na de noodhulp en overgang naar de ontwikkeling. Die mechanismen zijn in een aantal gevallen met succes toegepast. De Commissie werkt thans aan een reeks flexibelere uitvoeringsprocedures voor toepassing in onstabiele situaties. Deze nieuwe bepalingen betreffende het gebruik van nationale toewijzingen voor onvoorziene behoeften bieden aanvullende mogelijkheden voor verdere flexibiliteit. Bovendien heeft de (nog goed te keuren) ACS-rampenfaciliteit tot doel de onstabiele van vaak door rampen getroffen landen in overeenstemming met het actiekader van Hyogo 2005-2015 te verminderen.

5.1.2. Instrument voor ontwikkelingssamenwerking en Europees Nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI)

"Postcrisisituaties en zwakke staten" worden uitdrukkelijk vermeld bij de geografische programma's voor de tenuitvoerlegging van de communautaire bijstand door het instrument voor ontwikkelingssamenwerking. Onder omstandigheden zoals crisissituaties, postconflictsituaties of bedreigingen van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten of de fundamentele vrijheden, voorziet een speciale noodprocedure in de toetsing van de geografische strategiedocumenten en de meerjarige indicatieve programma's teneinde voor de overgang naar samenwerking en ontwikkeling op lange termijn te zorgen. Bovendien kunnen in geval van natuurrampen, interne conflicten of crisissituaties, wanneer noch het stabiliteitsinstrument, noch de humanitaire hulp kunnen worden ingezet, speciale maatregelen worden getroffen die niet in deze strategieën of programma's zijn opgenomen. Het ENPI omvat soortgelijke bepalingen.

5.1.3. *Stabiliteitsinstrument*

De kortetermijncomponent van het stabiliteitsinstrument verleent de Commissie de mogelijkheid om strategische steun in verband met potentiële of reële crisissituaties te verstrekken en snel bijstand te bieden die wordt opgevolgd door langlopende steun uit hoofde van andere communautaire instrumenten. De component kan worden gebruikt in bestaande of opkomende crisissituaties, bij de aanvankelijke politieke stabilisatie na een crisis en bij noodhulp na natuurrampen, waarbij hij de steun uit de belangrijke externe instrumenten van de Gemeenschap aanvult of op gang trekt. De langetermijncomponent is bestemd voor maatregelen tegen transregionale bedreigingen met inbegrip van proliferatie en georganiseerde misdaad.

5.1.4. *Humanitaire hulp*

Humanitaire hulp heeft tot doel levens te redden en onmiddellijke hulp aan crisisslachtoffers te bieden ongeacht de ernst van de situatie en de oorzaken van de crisis. De bestaande procedures voor het mobiliseren van humanitaire hulp zijn aan deze aanpak aangepast.

5.1.5. *Europees Instrument voor Democratie en Mensenrechten (EIDHR) en thematisch programma "Niet-overheidsactoren en plaatselijke overheden in het ontwikkelingsproces"*

In de moeilijkste situaties schakelen de donoren over van directe samenwerking met de regering naar steun voor andere actoren die verandering op gang kunnen brengen. De gevestigde procedures in het kader van het thematische programma "Niet-overheidsactoren en plaatselijke overheden in het ontwikkelingsproces" en het EIDHR zijn goed aangepast aan onstabiele situaties en ondersteunen alternatieve actoren in situaties waarin participatieve ontwikkeling of eerbiediging van de mensenrechten niet effectief zijn. Er is ook voorzien in steun voor mensenrechtenverdedigers en voor het desbetreffende internationale kader.

Het EIDHR is bijzonder relevant voor onstabiele situaties, doordat een bijzondere klemtoon ligt op omstandigheden waarin de fundamentele vrijheden en de menselijke veiligheid ernstig in het gedrang komen, het maatschappelijk middenveld en vooral de mensenrechtenverdedigers sterk onder druk staan en het politieke pluralisme beperkt is. Het EIDHR zal tot doel hebben de democratische politieke participatie en vertegenwoordiging te ondersteunen en bij te dragen tot de vreedzame verzoening van groepsbelangen. Transnationale en regionale steun zullen worden toegespitst op dialoog en praktische samenwerking om de oorzaken van diepgewortelde conflicten of potentiële gewelddadige conflicten aan te pakken. Een van de specifieke kenmerken van het EIDHR is dat het steun kan verlenen zonder de goedkeuring van de regering van het partnerland. Dit kan in bepaalde onstabiele situaties een bijkomend voordeel vormen. Het EIDHR kan evenwel alleen worden ingezet in aanvulling op de desbetreffende geografische programma's.

5.2. **Begrotingssteun**

Ter aanvulling van projecten en naargelang van de oorzaken van de onstabiele situatie kan begrotingssteun ook worden gebruikt om te voorzien in dringende financiële behoeften, belangrijke taken van de staat te consolideren (beheer van de overheidsfinanciën) en de sociale stabiliteit te handhaven (betaling van salarissen of invoerfinanciering). Begrotingssteun kan ook een reële invloed uitoefenen op de politieke dialoog over de hervorming van de veiligheidssector, ontwapening, demobilisatie en reïntegratie of de

hervorming van de openbare diensten, wanneer die een effect op de macro-economische stabiliteit hebben.

De Commissie heeft in verschillende landen die een periode na een conflict doormaakten, gebruikgemaakt van begrotingssteun om het herstelproces te ondersteunen. In alle onstabiele situaties doen zich grote risico's voor op beleids-, ontwikkelings-, fiduciair of imago gebied, maar ze moeten worden afgewogen tegen de verwachte voordelen en de kosten van nieuwe crisissituaties. Begrotingssteun is toegespitst op het beheer van die risico's (door gerichte maatregelen betreffende kritische uitgaven, gecontroleerde achterstallen, enz.) en is gebaseerd op een doorlopende evaluatie van de macro-economische situatie, hervormingen van het beheer van de overheidsfinanciën en resultaten van de ontwikkelingsstrategieën.

6. VERDERE MAATREGELEN: PRIORITEITEN EN VERWACHTE RESULTATEN

Wanneer de partnerlanden inspanningen leveren om de oorzaken en gevolgen van onstabiele situaties aan te pakken, moet de EU ervoor zorgen dat de Gemeenschap, de EU-instellingen en de lidstaten gerichtere, snellere en flexibelere steun voor de werkzaamheden van de partnerlanden verstrekken. De Commissie stelt voor een debat met het maatschappelijk middenveld en andere actoren op gang te brengen en de hierna vermelde maatregelen uit te voeren om een EU-actiestrategie in onstabiele situaties voor te bereiden:

- De EU moet haar formele goedkeuring hechten aan de OESO/DAC-beginselen inzake goed internationaal engagement in onstabiele landen en situaties en zich ertoe verbinden die beginselen in alle onstabiele situaties toe te passen.
- Aspecten van onstabiele situaties zullen systematischer worden opgenomen in de regelmatige politieke dialoog met partnerlanden die tekenen van onstabiele situaties vertonen.
- Met het oog op de medewerking van regeringen in hun geheel moeten regelmatige uitwisselingen van risicoanalyses en de desbetreffende EU-maatregelen plaatsvinden op het terrein via bijeenkomsten van EU-missiehoofden en in de zetel via intercollegiale dialoog tussen de instellingen en de lidstaten en door overleg tussen de verschillende werkgroepen van de Raad.
- De EU-steun voor landen die met onstabiele situaties worden geconfronteerd, moet consequent gendergelijkheid, mensenrechten met inbegrip van de rechten van kinderen en sociale integratie bevorderen.
- De Commissie zal de oprichting bevorderen van ad hoc-landenteams en -thematische teams, met medewerking van het secretariaat van de Raad en de lidstaten, teneinde specifieke onstabiele situaties aan te pakken, met de volgende doelstellingen:
 - verdere ontwikkeling van conceptuele en analytische onstabieleituatie- en conflictmodellen, onder meer in verband met de hervorming van de veiligheidssector, de uitbreiding van het strategisch LRRD-kader tot geïntegreerde maatregelen in geval van postcrisissituaties en methoden voor de tenuitvoerlegging van bestuurs- en veiligheidsmaatregelen;
 - versterking van de comparatieve voordelen van de EU in onstabiele situaties, mede in het vooruitzicht van de toekomstige externe dienst van de EU;

- voortzetting van de werkzaamheden voor een coherenter en beter gecoördineerd optreden op nationaal niveau, in het bijzonder door gebruik te maken van alle mogelijkheden voor een eenvormige gezamenlijke analyse en gezamenlijke programmering als vastgesteld in het gemeenschappelijk kader voor landenstrategiedocumenten, en toetsing naargelang van de ontwikkeling van de situatie.
- De bilaterale en EU-steunprocedures uit hoofde van de verschillende pijlers zullen in kaart worden gebracht om na te gaan wat hun vermogen is om adequaat op onstabiele situaties te reageren en hun impact en interactie op het terrein te evalueren. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de complementariteit tussen instrumenten voor crisisbeheersing zoals het gemeenschappelijk GBVB/EVDB-optreden, het stabiliteitsinstrument, de Afrikaanse vredesfaciliteit en de instrumenten voor langetermijnsamenwerking.
- De Commissie zal een balans opmaken van de EU-bijstand om bedreigingen van de veiligheid af te zwakken en te voorkomen, voorstellen formuleren om de externe EU-bijstand in onveilige situaties doeltreffender en coherenter te maken en methoden voorstellen om de nationale en regionale maatregelen aan te vullen met een specifiek kader voor maatregelen in geval van uitdagingen op mondiaal of transregionaal niveau.
- Overeenkomstig de EU-gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling zal de EU belangrijke overlappingsen of lacunes op nationaal niveau identificeren en vervolgens de bestaande en aanvullende middelen complementair toewijzen. Er moet worden gestreefd naar complementariteit op nationaal of internationaal niveau, door te bepalen wie zich in welk land inzet. De Commissie stelt voor dat de EU-lidstaten de volgende mogelijkheden onderzoeken om extra financiering aan onstabiele landen te verstrekken, met bijzondere aandacht voor landen die buiten de steunverlening vallen:
 - wanneer er een strategisch bilateraal samenwerkingskader bestaat, verhoging van de nationale toewijzingen;
 - wanneer er geen bilateraal samenwerkingskader bestaat of het poolen van de financiële middelen een sterker effect heeft, verhoging van de middelen van de LSD die door de Commissie en de partnerlanden zijn ondertekend en die zich situeren in het kader van de door de Commissie beheerde nationale indicatieve programma's.
- Er zal een alomvattende toetsing van de evaluatie- en analyse-instrumenten inzake bestuur, conflicten en rampencontrole worden uitgevoerd.
- Het aspect onstabiele zal worden opgenomen in het proces voor de toetsing van het governance-initiatief voor ACS-landen, dat regelmatige samenwerking tussen deskundigen en een verslag van de Commissie in 2008 zal omvatten.
- De Commissie zal haar vermogen voor het verstrekken van begrotingssteun verhogen, rekening houdend met de specifieke risico's en de verwachte voordelen in onstabiele situaties. De coördinatie met de Wereldbank, het IMF en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank zal worden versterkt.
- De Commissie zal richtsnoeren uitwerken waarin de voorwaarden voor de toepassing van flexibele procedures uit hoofde van geografische langetermijninstrumenten worden verduidelijkt.

- De EU zal ernaar streven het partnerschap met de VN en andere multilaterale actoren in verband met maatregelen in onstabiele situaties verder te versterken. De verdere consolidatie van de commissie voor vredesopbouw en de blijvende actieve steun van de EU voor een hervorming van de VN die de VN in staat moet stellen onstabiele situaties doeltreffend aan te pakken, zijn in dit verband van fundamenteel belang.