



HOGVE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN EN
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

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

**DUURZAME VERANDERING ONDERSTEUNEN IN SAMENLEVINGEN IN EEN
OVERGANGSSITUATIE**

{SWD(2012) 282 final}

INHOUDSOPGAVE

1.	HOE KAN DE EU HELPEN DE VOORWAARDEN TE CREËREN VOOR GESLAAGDE OVERGANGSPROCESSEN?.....	6
1.1.	Steun voor een inclusief politiek proces en inclusief bestuur	6
1.2.	Steun voor institutionele opbouw en versterking van de rechtsstaat	7
1.3.	Steun voor economische en sociale ontwikkeling	8
1.4.	Steun voor conflictpreventie, vredesopbouw en veiligheid	10
2.	HOE KAN DE EU HAAR INSTRUMENTARIUM EN AANPAK VERBETEREN?.....	11
2.1.	Beantwoorden aan de behoeften van partnersamenlevingen	11
2.2.	Het proces gewicht geven door snel successen tot stand te brengen	12
2.3.	Toepassen van stimulansen, beperkingen en voorwaarden.....	13
2.4.	Het betrekken van alle relevante belanghebbenden	15
2.5.	Verbetering van kennisuitwisseling en capaciteitsontwikkeling	16
2.6.	Samenwerken met lidstaten, andere donoren en organisaties	17

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

DUURZAME VERANDERING ONDERSTEUNEN IN SAMENLEVINGEN IN EEN OVERGANGSSITUATIE

Doel en context

Mensen streven in heel de wereld naar politieke vrijheid, veiligheid voor zichzelf en voor hun gezin, een verantwoordingsplichtige overheid, economische kansen en rechtvaardigheid. Tal van landen, ook in de EU-nabuurship, zijn bijgevolg recentelijk gestart (of doen dat nu) met ingrijpende hervormingen – hervormingen die bedoeld zijn om hun samenlevingen om te vormen tot inclusieve democratieën die bereid en in staat zijn om in te spelen op de behoeften en wensen van de bevolking en, in sommige gevallen, om hun betrekkingen met de internationale gemeenschap en hun buurlanden te normaliseren.

De EU heeft heel wat ervaring met dergelijke overgangprocessen, zowel binnen de EU als doordat zij de inspanningen van andere landen in de nabuurship en de rest van de wereld ondersteunt. Met name het uitbreidingsbeleid van de EU is een krachtig instrument voor het begeleiden van een omvorming van de samenleving gebleken. De landen die reeds tot de Unie zijn toetreden, met name in 2004 en 2007, en de landen die naar de toetreding toewerken, hebben indrukwekkende veranderingen ondergaan als gevolg van op de toetreding gerichte democratische en economische hervormingen.¹ De nauwe wisselwerking tussen vrede, stabiliteit, democratie en welvaart is ook uit andere kaders naar voren gekomen, zoals het Europees nabuurshipsbeleid (ENB), de ontwikkelingssamenwerking en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) van de EU.

Deze mededeling is bedoeld om na te gaan wat de EU, voortbouwend op de eigen ervaring, te bieden heeft om landen in een overgangssituatie te helpen bij het verwezenlijken van succesvolle en duurzame hervormingen. In de mededeling wordt een aantal concrete maatregelen uiteengezet om de EU-steun aan deze landen beter te laten verlopen met het oog op de verwezenlijking van duurzame hervormingen die niet weer teniet worden gedaan.

De mededeling is meer bepaald gericht op die situaties waar bij een hervormingsproces verdere steun nodig is om werkbare en duurzame veranderingen te verkrijgen. De term “overgang” moet in brede zin worden opgevat en omvat stabilisatie, omvorming van de samenleving, institutionele opbouw en consolidatie van hervormingen. Zij is niet specifiek gericht op zwakke staten en conflictsituaties, want deze brengen een aantal contextspecifieke uitdagingen mee waarvoor een ander geheel van ondersteunende maatregelen van de EU nodig zijn. Desalniettemin kunnen sommige hierin vermelde ervaringen ook voor die staten en situaties relevant zijn.

De overgang zorgt voor uitdagingen die sterk verschillen van land tot land, zoals beschreven in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie. Het proces kan vreedzaam zijn of gedreven door een crisis. Het gaat gepaard met onzekerheid, risico en soms

¹ Zie het zgn. “European Transition Compendium”.

bedreiging van de binnenlandse of regionale stabiliteit. De ervaring leert ons dat overgangprocessen kunnen mislukken. Dit kan zware politieke, sociale en economische gevolgen hebben voor een samenleving. Voor een succesvol overgangsproces moeten hervormingen geconsolideerd worden en op lange termijn houdbaar zijn, zulks in een klimaat van vertrouwen en stabiliteit. In sommige gevallen is er ook behoefte aan conflictpreventie, terwijl men vreedzame veranderingen bevordert en beheert. Om dit te bereiken moet het proces van binnenuit worden gestuurd, inclusief zijn en de relevante politieke, sociale en economische probleempunten omvattend aanpakken.

Om bij te dragen tot duurzame verandering in samenlevingen in overgang, moet de EU:

- alle instrumenten inzetten voor een alomvattende, gerichte en langetermijnrespons die rekening houdt met de behoeften van het partnerland en de motieven die aan het streven van het volk naar maatschappelijke veranderingen ten grondslag liggen;
- democratisch goed bestuur, de mensenrechten en de rechtsstaat, economisch en sociaal welzijn op nationaal en regionaal niveau, alsook vrede en stabiliteit op een wijze bevorderen die bijdraagt tot duurzame sociale, economische, politieke en milieumatige hervormingen en regionale integratie;
- zo handelen dat de eigen verantwoordelijkheid van de partnerlanden voor het hervormingsproces wordt gestimuleerd en de uitwisseling van ervaringen wordt aangemoedigd zonder dat specifieke modellen worden opgelegd.

Om dit te bereiken, moet de EU:

- haar respons baseren op een degelijke **behoefteanalyse**, rekening houdende met de belangrijkste uitdagingen waarmee de partnerlanden worden geconfronteerd;
- nagaan of in de eerste overgangsfase **snelle resultaten** inzake fundamentele vrijheden, inkomstenwerving en openbare diensten kunnen worden geleverd, zulks om voortdurende steun van de bevolking voor hervormingen aan te moedigen;
- op een meer coherente en doeltreffende wijze gebruik maken van **stimulansen en voorwaarden**;
- **alle relevante belanghebbenden** – zoals sociale en economische partners, de particuliere sector en andere maatschappelijke organisaties, alsook regionale organisaties – betrekken bij de hervormingsprocessen en beleidsdialogen;
- meer investeren in de opbouw van onpartijdige instellingen die gebonden zijn door de rechtsstaat om te verzekeren dat de ondernomen hervormingen ook **in de praktijk worden uitgevoerd en gehandhaafd**; de ontwikkeling van capaciteit ook **buiten de instellingen** uitbreiden om de toegang van de burgers tot openbare diensten, zoals veiligheid en justitie, te verbeteren;
- doeltreffend gebruik maken van methoden inzake **kennisuitwisseling** en **capaciteitsontwikkeling**, inclusief het gebruik van ervaring met overgangsprocessen in EU-lidstaten;
- **doeltreffende samenwerking en coördinatie** aangaan met de EU-lidstaten, met inbegrip van mogelijk gezamenlijk programmeren, en met andere donoren en actoren.

1. HOE KAN DE EU HELPEN DE VOORWAARDEN TE CREËREN VOOR GESLAAGDE OVERGANGSPROCESSEN?

Elk partnerland moet zelf bepalen hoe het zijn overgangs- en omvormingsproces gestalte wil geven. De EU van haar kant kan van haar steunmethoden gebruik maken om lokaal ontwikkelde overgangsprocessen te steunen en gunstige voorwaarden voor dergelijke processen te helpen creëren. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van het partnerland voor het proces. Ook dient het beginsel van beleidscoherentie voor ontwikkeling te worden geëerbiedigd voor beleidsterreinen die van invloed zijn op ontwikkelingslanden, alsook het beginsel van sectorale concentratie met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. Voorts moet bij EU-steun rekening worden gehouden met de lange duur van een democratisch en economisch overgangsproces. Een alomvattende en duurzame aanpak zal de EU in staat stellen een vaak wankelend of stagnerend overgangsproces te steunen en nieuw leven in te blazen.

Natuurlijk kunnen de graad en het tempo waarin de verandering plaatsvindt, sterk variëren van partnerland tot partnerland. Tegelijkertijd moeten de hervormingen bestaande tekortkomingen op een alomvattende manier aanpakken. Politieke hervormingen zijn onvoldoende indien er geen onafhankelijk en controleerbaar gerechtelijk apparaat, geen mededingingsautoriteit en geen effectief anticorruptiebeleid zijn. Dit is immers een voorwaarde opdat investeringen de economische groei kunnen stimuleren. Voorts is ook een goede coördinatie belangrijk tussen de verschillende autoriteiten die bij de hervormingsinspanningen betrokken zijn. Zo heeft bijvoorbeeld het feit dat overheden van uitbreidingslanden ministeries of bureaus voor Europese integratie met coördinatietaken hebben opgericht en een duidelijke beleidsagenda van aanpassing aan Europese normen en de wettelijke verworvenheden van de EU hebben gevolgd, deze regeringen geholpen om zich te concentreren op een uitgebreide hervormingsagenda.

De volgorde van de hervormingen is sterk afhankelijk van de context en er moet ook een evenwicht worden gezocht tussen hervormingen die dienen om met snelle resultaten de politieke en sociale dynamiek in stand te houden en om de steun onder de bevolking voor het hele proces en voor hervormingen op lange termijn te behouden. De beleidsmix zal variëren volgens de behoeften en wensen van het betrokken land en de motieven die aan het streven van het volk naar maatschappelijke veranderingen ten grondslag liggen.

1.1. Steun voor een inclusief politiek proces en inclusief bestuur

Het uitbreidingsbeleid van de EU is de meest omvattende aanpak voor steun aan inclusieve politieke processen en inclusief bestuur. Democratische instellingen, de rechtsstaat en respect voor de mensenrechten staan centraal in de toetredingscriteria. De belangrijke overgangsprocessen van communistische regimes tot ware democratieën in de oostelijke en centraal-Europese lidstaten zijn mogelijk geworden door het uitgesproken verlangen van de burgers en de politieke wil van de verkozen autoriteiten. Deze processen hebben steun gekregen van de EU, inclusief financiële steun, deskundigenadvies en de toetredingsonderhandelingen.

In overeenstemming met de conclusies van de Raad van 2009 die streven naar een alomvattende aanpak op EU-niveau, blijft de EU de democratie in de hele wereld steunen.² Tunesië en Bolivia zijn een voorbeeld van gebruikmaking van alle relevante EU-instrumenten.³

De steun van de EU is vooral op vier terreinen gericht: de vaststelling van constitutionele en electorale processen, de versterking van democratische instellingen, de versterking van politieke en maatschappelijke organisaties, de geleidelijke ontwikkeling van een democratische politieke cultuur. De traditionele nadruk op **geloofwaardige verkiezingen** en **veiligheid**, en op de versterking van de **uitvoerende macht**, verschuift steeds meer naar de versterking van constituantenvergaderingen en de **wetgevende macht** en het opzetten van doeltreffende systemen voor controle en evenwicht⁴. Voorts intensiveert de EU haar banden met **politieke partijen** (bijvoorbeeld in Tunesië) op een onpartijdige manier via capaciteitsopbouw en de bevordering van multilaterale dialogen.

Daarnaast heeft het ontwikkelingsbeleid van de EU een verschuiving doorgemaakt naar meer nadruk op de mensenrechten, democratie, de rechtsstaat en andere aspecten van goed bestuur, door een groter aandeel van samenwerkingsprogramma's van de EU op dit gebied voor te stellen.⁵

De EU en haar lidstaten versterken tevens de doeltreffendheid en samenhang van hun steun voor de mensenrechten in de partnerlanden. Daartoe worden alomvattende **landenstrategieën inzake mensenrechten** ontwikkeld. Deze strategieën stellen prioritaire terreinen voor EU-beleid vast, informeren over mensenrechten en politieke dialogen op alle niveaus en er wordt rekening mee gehouden bij de beleidsvorming en bij het programmeren en uitvoeren van financiële bijstand, waaronder begrotingssteun. Met deze strategieën wordt ook rekening gehouden bij de ENB-voortgangsverslagen, om ervoor te zorgen dat het "meer voor meer"-beginsel op consistente wijze in de hele ENB-regio wordt toegepast.

Eveneens verbetert de EU momenteel via democratieprofielen in proefprojecten haar analyse-instrumenten voor **strategieën inzake democratisering**, die de politieke structuren en processen in kaart brengen en informeren over zowel EU-programmering als politieke dialoog. Deze strategieën zorgen met name voor informatie over de juridische structuur, de verdeling van de bevoegdheden (zowel horizontaal als verticaal) en het constitutionele en electorale systeem. Zij letten op de efficiëntie en doeltreffendheid van de rechtsstaat en van de publieke sector en op de bekwaamheid om bij te dragen aan duurzame ontwikkeling en/of deze te sturen.

1.2. Steun voor institutionele opbouw en versterking van de rechtsstaat

Het opzetten en consolideren van onafhankelijke, transparante en doeltreffende instellingen is van het grootste belang voor het creëren van vertrouwen in het land in overgang en als basis voor toekomstige ontwikkelingen, voor het bestrijden van corruptie en georganiseerde misdaad vanaf het begin van het hervormingsproces. Dit is een belangrijke les die is

² Conclusies van de Raad van de EU over de ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU (Brussel, 17 november 2009) en de begeleidende actie-agenda.

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 2.1.1.

⁴ Ibidem, punt 2.1.1; zie ook het referentiedocument "Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: EC strategies and methodologies for action to support parliaments".

⁵ Mededeling "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering" (de "agenda voor verandering"), punt 2; en de conclusies van de Raad van 14 mei 2012.

getrokken uit de hervormingen in de context van de recente uitbreidingsronden van de EU. De macro-economische stabiliteit kan alleen toenemen indien er een investeringsvriendelijk klimaat heerst waardoor het bedrijfsleven tot bloei kan komen. Hiervoor zijn een onafhankelijk rechtssysteem nodig om geschillen te beslechten, duidelijk geregelde eigendomsrechten en respect voor de rechtsstaat. Bovendien zijn geloofwaardige instellingen nodig om discrepanties te vermijden tussen de regelgeving en het vermogen om deze toe te passen en te handhaven, hetgeen in de praktijk echte veranderingen kan tegengaan of vertragen en corruptie in de hand werken.

Een onafhankelijk gerechtelijk apparaat moet de eerbiediging van de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten garanderen. Dit kan een bijzonder probleem zijn, omdat rechters en procureurs die onder een vroeger, niet-democratisch regime zijn benoemd, de hervormingsinspanningen kunnen ondermijnen. Tegelijkertijd brengen zuiveringsprocedures (d.w.z. ontslag van betrokkenen bij misbruik onder een vorig regime) of doorlichtingsprocedures het risico met zich mee van verdere politisering op de lange termijn. Er dient daarom een evenwichtige aanpak te worden voorgestaan, onder meer ook door de mogelijkheid om rechters en procureurs verantwoordelijk te stellen via disciplinaire of strafrechtelijke procedures. Tegelijkertijd moet de capaciteitsontwikkeling leiden tot een betere toegang voor burgers tot veiligheidsdiensten en gerechtelijke diensten (bijvoorbeeld door grotere bewustmaking). Dit is van essentieel belang om een duurzaam en legitiem overgangsproces te hebben.

Overheidsinstellingen moeten worden hervormd om hen in het belang van de burgers te laten werken. Onafhankelijke toezichthoudende organen, zoals ombudspersonen, corruptiebestrijdingsinstanties of toezichthouders voor gegevensbescherming, zijn nodig om de werkzaamheden van de andere staatsinstellingen te controleren en de rechten van burgers te beschermen. Indien deze nieuwe instellingen reëel onafhankelijk zijn en voldoende middelen krijgen om hun taken doeltreffend uit te voeren, kunnen zij concrete en zichtbare vooruitgang inzake de rechtsstaat en de mensenrechten verzekeren en het vertrouwen van de burger vergroten.

De EU kan op diverse wijzen bijdragen tot institutionele opbouw, zoals door financiële steun, beleidsdialoog en technische samenwerking. Het instrument voor pretoetredingssteun van het uitbreidingsbeleid heeft bijvoorbeeld de landen van de Westelijke Balkan aanzienlijk geholpen bij hun hervormingsinspanningen. Bovendien zal een alomvattend institutioneel kader de duurzaamheid van de gemaakte hervormingen garanderen. Een dergelijk kader moet echter goed uitgebalanceerd zijn en over controlemechanismen beschikken. Wanneer één of enkele instellingen te veel macht hebben, bestaat het risico dat deze macht wordt misbruikt of dat het hervormingsproces door sluiting van deze instellingen teniet wordt gedaan.

1.3. Steun voor economische en sociale ontwikkeling

Een landenspecifieke hervormingsagenda

Als gevolg van economische en politieke onzekerheid leidt de overgang vaak op korte termijn tot een verslechtering van groei en werkgelegenheid, alsook van de interne en externe rekeningen. Met name wanneer dit tot een stijging van de werkloosheid en van de armoede leidt, kan dit de legitimiteit van het democratiseringsproces uithollen en in gevaar brengen, en leiden tot grotere emigratie en hersenvlucht. Op de lange termijn moeten de hervormingen tegemoet komen aan de verwachtingen van de burgers inzake fatsoenlijk werk, economische kansen en sociale rechtvaardigheid.

De ervaring van landen die met succes bestuurlijke hervormingen hebben uitgevoerd, zoals de lidstaten die de afgelopen tien jaar tot de EU zijn toegetreden⁶, toont dat deze hervormingen vaak met economische en sociale ontwikkelingsprocessen te maken hebben. In deze landen werd de agenda voor economische hervormingen volgens vier prioriteiten vastgesteld: macro-economische stabilisering, privatisering en herstructurering van bedrijven, een beter bedrijfsklimaat, betere prestaties van de arbeidsmarkten. Deze prioriteiten waren de basis voor de overkoepelende doelstelling om de productiviteitsgroei te doen toenemen met het oog op een hogere levensstandaard en betere economische en sociale samenhang en welvaart op een duurzame manier. De hervorming en de ontwikkeling van de overheidsfinanciën waren van even groot belang om middelen te reserveren voor andere economische hervormingen en om een degelijk niveau van de overheidsdiensten te handhaven en verder te ontwikkelen.

Ook al waren over het algemeen de doelstellingen op de lange termijn van de nieuwe leiders van deze landen gelijklopend, toch waren er grote verschillen in de prioriteiten, de volgorde en het ritme van de hervormingen. Sommige landen, zoals Polen, Tsjechië, Estland, voerden snel radicale hervormingen in om de mogelijkheden voor een economische heropleving te creëren (de zogenaamde shocktherapie), ondanks negatieve effecten op korte termijn, zoals terugval van de productie, werkloosheid en recessie. Andere landen, zoals Hongarije en Slovenië, pasten een meer geleidelijke aanpak toe, door stap voor stap macro-economische, structurele en institutionele hervormingen door te voeren, en daarbij abrupte veranderingen voor de economische productie, werkgelegenheid en welvaart te vermijden. Hierdoor konden de nationale bedrijven en economische operatoren zich geleidelijk aanpassen aan de nieuwe voorwaarden van een openmarkteconomie.

De EU beschikt over een breed spectrum van steunmogelijkheden. Begrotingssteun, waaronder ook contracten voor staatsopbouw, kan worden ingezet om landen te helpen bij de consolidatie van het overgangsproces en bij de stabilisatie van de werkgelegenheid en van de vooruitzichten inzake economische groei, in de initiële, nog onzekere fase, ervoor zorgend dat een onhoudbare ontwikkeling van hun externe en/of overheidsschuld wordt vermeden. Andere vormen van ontwikkelingssteun, met inbegrip van bijstand aan specifieke projecten (zie het voorbeeld van Ivoorkust) en technische steun, kunnen ook worden gebruikt om aan de specifieke overgangsbehoeften te voldoen.

Het scheppen van fatsoenlijk werk en een veilig klimaat voor ondernemingen

Op langere termijn kan de EU de partnerlanden helpen bij het opzetten van een **meer solide beleids- en regelgevingskader**, waarmee particuliere investeringen worden aangetrokken, het ondernemerschap wordt bevorderd, kleine en middelgrote ondernemingen worden gestimuleerd, het efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen wordt verzekerd, de capaciteit om de belastingen te innen wordt versterkt, de landbouw wordt verbeterd en de economische samenwerking en integratie met andere landen wordt versterkt.⁷ Handelsovereenkomsten en instrumenten, naast steun voor handel, kunnen verder bijdragen tot een gunstig klimaat voor economische ontwikkeling en regionale integratie. Eveneens blijft het cruciaal steun te verlenen voor een **stabiel, voorspelbaar en veilig klimaat voor ondernemingen**. Vaak moeten eigendomsrechten, grondeigendom en de rol van de particuliere sector worden ge(her)definieerd. In de Midden- en Oost-Europese lidstaten werd het investeringsklimaat bijvoorbeeld verbeterd door het opzetten van wet- en regelgevingsinstanties die toezicht moeten houden over het bedrijfsbeheer, door gegarandeerde eigendoms- en contractrechten,

⁶ Zie het zgn. "European Transition Compendium".

⁷ De agenda voor verandering, deel 3. Dit omvat ook capaciteitsopbouw inzake duurzame lage emissie en klimaatbestendige ontwikkeling, met inbegrip van toegang tot duurzame energiebronnen.

vereenvoudigde regelgevings- en vergunningsprocedures, en een adequaat bankstelsel. Ook de voorwaarden voor de landbouw werden verbeterd door een hervorming van de grondmarkt, met inbegrip van eigendomsrechten, belastingaspecten, kadaster en registrering.

De EU kan relevante hervormingen ondersteunen via **contracten voor sectorale hervormingen**, samen met een geïntensiveerde beleidsdialoog. De EU kan eveneens de ontwikkeling van de capaciteit van **lokale bedrijven** ondersteunen en vergemakkelijken, met name micro-, kleine en middelgrote (zie het voorbeeld van SANAD in de MENA-regio⁸). Door **samenwerking met de particuliere sector** kunnen ook investeringen op een doeltreffende manier worden aangetrokken, de banden tussen buitenlandse directe investeringen en lokale ondernemingen worden versterkt, alsook de werkgelegenheid worden gestimuleerd. De regionale gecombineerde faciliteiten hebben bewezen te kunnen zorgen voor een substantiële hoeveelheid extra financiële middelen door EU-subsidies te combineren met andere middelen, zoals leningen van Europese financiële instellingen, waaronder de Europese Investeringsbank.⁹

Het opbouwen van inclusieve economieën en samenlevingen

De EU vindt het evenzeer belangrijk de inspanningen van haar partnerlanden te steunen en in te gaan op de wensen van hun onderdanen inzake **kansgelijkheid, sociale inclusie en sociale bescherming** (een specifieke mededeling over sociale bescherming is gepland in de tweede helft van 2012). Er is met name steun nodig voor acties waarmee de verstrekking van sociale en openbare diensten aan alle bevolkingsgroepen wordt bevorderd. Maatschappelijke organisaties kunnen in dit verband een belangrijke rol spelen bij de bevordering van ethische, inclusieve en eerlijke bedrijfsmodellen. De betrokkenheid van jongeren, de toekomstige leiders, moet in het bijzonder worden bevorderd.

De overgangperiode is ook cruciaal om de **gelijkheid van mannen en vrouwen** te bevorderen en de **rol van vrouwen** als dynamische deelnemers bij het overgangsproces te **versterken** en om hun veiligheid en deelname te verhogen via sectorale begrotingssteun en acties in het kader van het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR) (zie de voorbeelden van Marokko en Afghanistan)¹⁰.

1.4. Steun voor conflictpreventie, vredesopbouw en veiligheid

Soms staat een overgang naar de democratie voor een dubbele uitdaging: ervoor zorgen dat veiligheid en vrede bijdragen tot duurzame ontwikkeling en dat deze ontwikkeling bijdraagt tot vrede en stabiliteit.

Evenementen zoals verkiezingen, veranderingen in de regering of de (re)allocatie van middelen kan tot een uitbarsting van geweld en/of gewapende conflicten en tot tegenslagen in de vaak fragiele overgangsprocessen leiden, met name in samenlevingen die nog niet over doeltreffende en legitieme institutionele kaders beschikken om conflicten op vreedzame wijze op te lossen.

In zulke gevallen moet de EU-steun op een conflictbewuste en contextspecifieke manier worden verleend. Bij de aanpak van de dieperliggende oorzaken van het conflict moet vermeden worden dat de afhankelijkheid, de macht en de invloed van bepaalde groepen

⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 2.1.5.

⁹ Ibidem, punt 1.4.

¹⁰ Ibidem, resp. punten 2.1.2 en 2.1.3.

toeneemt en dat de negatieve impact op aanpassingsmechanismen groter wordt. De exacte aanpak en overwegingen bij situaties die landspecifiek zijn, moeten via een specifieke conflictanalyse worden vastgesteld. In veel gevallen zal uit deze analyse een aantal kwesties blijken die te maken hebben met de doelstellingen voor vredesopbouw, zoals deze zijn ontwikkeld bij de internationale dialoog over vredesopbouw en zijn onderschreven door de internationale gemeenschap, waaronder de EU.¹¹ Deze doelstellingen houden verband met de noodzaak van een inclusief politiek proces en verzoening, interculturele dialoog, toegang tot veiligheid, justitie en werkgelegenheid en een verantwoord en efficiënt beheer van middelen.

In ieder geval moet steun van de EU in het kader van een bredere aanpak ten uitvoer worden gelegd, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante aspecten, waaronder verzoening en steun voor ontheemden, crisispreventie, hervorming van de veiligheidssector, weerbaarheid en klimaatverandering, duurzaam en verantwoordelijk beheer van hulpbronnen, de rechtsstaat, democratisering, het maatschappelijk middenveld, de mensenrechten, de hervorming van het openbaar bestuur en verlening van overheidsdiensten. Zo heeft de EU bijvoorbeeld bijgedragen tot verzoening in de landen van het voormalige Joegoslavië en was de vervolging van oorlogsmisdaden en de samenwerking met het Internationaal Strafhof voor het voormalige Joegoslavië een duidelijke voorwaarde van het toetredingsproces.

De hervorming van de veiligheidssector is een bijzonder probleem om veiligheid en stabiliteit te garanderen. Een beter civiel toezicht op veiligheidsdiensten is in het algemeen een prioriteit, alsook het verbeteren van de doeltreffendheid, de controleerbaarheid en het gedrag van de grote verscheidenheid aan veiligheidsactoren. De inbreng van gemeenschappen en maatschappelijke organisaties kan veiligheidsverlening doeltreffender en verantwoordelijker maken. Bijzondere aandacht is geboden voor de rol en de rechten van kwetsbare groepen. Als onderdeel van een brede EU-aanpak kan het GVDB ook een grote rol spelen bij het aanpakken van belangrijke overgangsuitdagingen. Sinds 2003 geeft de Europese Unie onder meer opleidingen en adviezen, houdt zij toezicht op de hervorming van de veiligheidssector en op vredesplannen en verleent zij veiligheidsondersteuning, vaak in het kader van een VN-mandaat. Dit gebeurt via civiele en/of militaire steunmaatregelen.

2. HOE KAN DE EU HAAR INSTRUMENTARIUM EN AANPAK VERBETEREN?

2.1. Beantwoorden aan de behoeften van partnersamenlevingen

Om een vreedzame en succesvolle overgang te garanderen, moet het hervormingsproces van elk land beantwoorden aan de behoeften van de bevolking, **te bepalen door het land zelf**. Hoewel de belangrijkste behoeften en uitdagingen in overgangslanden sterk uiteenlopen, komen de volgende vaak voor:

- nationale verzoening en het opbouwen van een nationale consensus over fundamentele kwesties;
- oprichting van goed functionerende democratische instellingen en processen;
- een onhoudbare daling van inkomens en werkgelegenheid voorkomen en de macro-economische stabiliteit herstellen of handhaven;

¹¹ Het forum op hoog niveau over de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp in 2011 in Busan.

- de sociaal-economische ontwikkeling en integratie op lange termijn bevorderen, met fatsoenlijke banen, economische kansen en sociale basisvoorzieningen, waaronder degelijke gezondheidszorg, kwaliteitsonderwijs en sociale rechtvaardigheid;
- een ondernemersvriendelijk klimaat creëren, eigendomsrechten en de rol van de particuliere sector (her)definiëren en de werking van de markt herzien; en
- waar nodig, veiligheid, justitie en de rechtsstaat herstellen.

Aangezien de situatie erg kan verschillen, is er **geen algemene regel** voor een succesvol overgangsproces of voor EU-respons. Een kwetsbare staat binnen de groep van minst ontwikkelde landen, zoals bijvoorbeeld Birma/Myanmar, heeft waarschijnlijk een verschillende aanpak nodig dan meer geavanceerde middeninkomenslanden zoals Tunesië of Egypte.

De EU-steun moet worden aangepast aan de specifieke situatie en behoeften van elk land, tezamen met de toegevoegde waarde die de EU-steun kan aanbrengen, en een evaluatie van de specifieke belangen en mogelijke risico's voor de EU. Als beginpunt moet over het algemeen de eigen evaluatie van elk land worden genomen van zijn behoeften en de wijze waarop daaraan tegemoet kan worden gekomen. Tijdens de beginfase van het overgangsproces is het essentieel dat onmiddellijk een **gezamenlijke missie van de diensten van de EU** wordt opgezet, waarbij iedereen wordt betrokken die verantwoordelijk is voor de verschillende beschikbare instrumenten, om tijdig een alomvattende, geïntegreerde en langetermijnrespons uit te tekenen. In het kader van het uitbreidingsbeleid is bijvoorbeeld gebleken dat evaluatiemissies met deelname van deskundigen uit de lidstaten en breed overleg met andere donoren, internationale organisaties en de maatschappelijke organisaties goede resultaten opleveren voor de voorbereiding van EU-steun. In de context van steunverlening voor de handel heeft de EU ook steun verleend aan de evaluatie van de handelsbehoeften, diagnosen en de uitwerking van handelsstrategieën via specifieke programma's in de landen van Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS).

2.2. Het proces gewicht geven door snel successen tot stand te brengen

Gezien de onzekerheid en de instabiliteit die met overgangsprocessen gepaard gaan, is het van cruciaal belang zo snel mogelijk wat tastbare verbeteringen te verwezenlijken om vertrouwen te wekken en politieke stabiliteit en sociale samenhang te bevorderen. Terwijl langetermijnstrategieën worden ingevoerd, kunnen mogelijk snelle resultaten worden geboekt op het gebied van fundamentele democratische rechten en vrijheden, met inbegrip van culturele rechten, het scheppen van werkgelegenheid en het wegnemen van belemmeringen voor de groei en de verlening van openbare diensten (inclusief sociale basisvoorzieningen) en kunnen verloren bezittingen worden gerecupereerd en middelen van bestaan worden hersteld, met name na conflicten.

Op het gebied van **democratisch bestuur** zijn typische voorbeelden van gebieden waarop snel resultaten kunnen worden geboekt bv. de vrijheid van meningsuiting en geloofwaardige verkiezingen (bv. Tunesië¹²), een representatieve en legitieme grondwetgevende vergadering en de goedkeuring van een nieuwe grondwet via participatieve processen. Zoals de ervaring met de lopende en afgelopen uitbreidingsprocessen van de EU heeft geleerd, kan het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten worden versterkt door concrete steunverlening aan de relevante instellingen en het opzetten van

¹² Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 1.2.1.

organen voor toezicht, alsook door betere toegang tot informatie en gegevens over essentiële economische en sociale kwesties.

Op korte termijn kan de democratische overgang de economische activiteit, de werkgelegenheidscijfers en de macro-economische stabiliteit verzwakken. Het is cruciaal dat er maatregelen worden genomen en projecten ten uitvoer worden gelegd die tot snelle verbeteringen op het gebied van **inkomstenwerving, sociale vangnetten en essentiële dienstverlening** leiden en die beschermen tegen een onhoudbare toename van de armoede. Dit is vaak noodzakelijk om steun te verkrijgen voor economische hervormingen met een impact op langere termijn of op zijn minst verzet tegen verandering te overwinnen. Fondsen en projecten ter bevordering van het scheppen van werkgelegenheid via de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen en microkredietregelingen¹³ kunnen bijvoorbeeld in deze context worden gebruikt. Hervormingen kunnen ook op bedrijfsniveau worden vergemakkelijkt, met name wanneer ondernemingen in het begin een snelle ontwikkeling kunnen doormaken en tastbare resultaten kunnen behalen in termen van inkomen en werkgelegenheid.

Programma's voor het scheppen van banen met snelle resultaten en werkgelegenheid op korte termijn dienen echter ook rekening te houden met een follow-up op lange termijn, bijvoorbeeld via beroepsopleiding en arbeidsbemiddelingsdiensten die deelnemers aan de programma's helpen bij het vinden van stabiel werk. De behoefte aan snelle resultaten dient te worden ingebouwd in langetermijnstrategieën voor het creëren van werkgelegenheid en mag geen aanleiding geven tot nieuwe gevestigde belangen en onhoudbare situaties.

Op het gebied van **veiligheid** zijn vaak onmiddellijk stappen vereist om te helpen een land na een mogelijk conflict te stabiliseren en te voorkomen dat de situatie verslechtert en het overgangsproces achteruitgaat. Voorbeelden van succesvolle, zij het geheel anderssoortige, EU-steun zijn onder meer: onderhandelingen over en toezicht op maatregelen voor vrede (uitbreidingslanden, Georgië, Atjeh (Indonesië)); steun voor grensbeheer (uitbreidingslanden, Libië); de opleiding van politieagenten (uitbreidingslanden, Afghanistan); tijdelijk zorgen voor internationaal civiel bestuur of politie- en justitiediensten (EULEX, Kosovo¹⁴); en het ondersteunen van de VN, bijvoorbeeld bij een overbruggingsoperatie (Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek) of bij een VN-waarnemingsmissie (zoals in Syrië).

2.3. Toepassen van stimulansen, beperkingen en voorwaarden

Hoewel stimulansen, beperkingen en voorwaarden niet de belangrijkste motor achter hervormingen kunnen zijn, kunnen zij wel bijdragen aan het proces. Verschillende externe beleidskaders van de EU, waaronder het uitbreidingsbeleid, het Europees nabuurschapsbeleid en de Overeenkomst van Cotonou met landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, bevatten dergelijke maatregelen. Deze maatregelen kunnen financieel zijn (bijvoorbeeld in de vorm van steun), economisch (zoals de integratie in Europese netwerken en beleidsdialogen) of politiek (inclusief politieke dialoog). Ze zijn positief of negatief (zo kunnen bijvoorbeeld sancties worden opgelegd of opgeheven). In het kader van het uitbreidingsbeleid worden toetredingsonderhandelingen bijvoorbeeld alleen dan geopend als aan een reeks voorwaarden, zoals democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect en de bescherming van minderheden, is voldaan. In het handelsbeleid bevat het stelsel van

¹³ Ibidem, zie punt 2.1.5.

¹⁴ Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

algemene preferenties voorts stimulansen die, hoewel dit niet de doelstelling van het beleid is, indirect hervormingen kunnen ondersteunen, onder meer het feit dat handelsinstrumenten in overeenstemming moeten zijn met de regels van de WTO.

Sancties en beperkende maatregelen

Sancties kunnen, als onderdeel van een bredere reeks politieke initiatieven in het kader van het GVDB van de EU, belangrijk zijn om de politieke dynamiek voor verandering en overgang te handhaven in situaties die anders mogelijk snel kunnen degenereren. Deze sancties dienen waar mogelijk op VN-niveau te worden opgelegd, teneinde goedkeuring en tenuitvoerlegging van vergelijkbare maatregelen door het grootst mogelijke aantal landen te verzekeren. Autonome maatregelen van de EU kunnen een doelgerichte en tijdige aanvulling vormen tot de VN-maatregelen. Is een overeenkomst op VN-niveau niet mogelijk, dan kunnen autonome maatregelen van de EU worden gebruikt om druk uit te oefenen op de betrokken landen of situaties.

Bij positieve veranderingen kunnen de maatregelen van de EU snel worden opgeheven of gewijzigd en kunnen ze gelijke tred houden met het overgangsproces. Een aantal beperkte maatregelen kan echter in stand worden gehouden om bedreigingen voor of negatieve effecten op het overgangsproces te voorkomen; maatregelen kunnen ook worden opgeschort om verwezenlijkte positieve ontwikkelingen aan te moedigen, terwijl verder druk kan worden uitgeoefend in afwachting van verdere verbeteringen.

Op stimulansen gebaseerde aanpak

Een op stimulansen gebaseerde aanpak heeft in het kader van het EU-uitbreidingsbeleid tot positieve resultaten geleid, bijvoorbeeld in de Westelijke Balkan. Om vorderingen te maken op weg naar toetreding tot de EU, moeten concrete stappen in het hervormingsproces worden gezet. Zo moest Montenegro bijvoorbeeld tegemoetkomen aan een aantal prioriteiten die de Commissie in haar advies inzake het verzoek om toetreding tot de EU had aangegeven, waaronder belangrijke aspecten inzake de rechtsstaat en de mensenrechten, voordat de toetredingsonderhandelingen konden worden geopend. Ook de dialoog over de liberalisering van de visumregelingen met vijf landen van de Westelijke Balkan was op gedetailleerde tijdsschema's met specifieke toetsingscriteria gebaseerd en heeft tot concrete verbeteringen op het gebied van bijvoorbeeld documentenbeveiliging en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad geleid, alsook van grenscontroles, het migratiebeleid en de documentveiligheid.

Het ENB volgt ook het zogenaamde “meer voor meer”-beginsel. Landen die verder gaan en sneller vorderingen maken met specifieke, meetbare democratische hervormingen, ontvangen meer steun van de EU. In het kader van deze nieuwe, op stimulansen gebaseerde aanpak werden twee koepelorganisaties opgezet om extra “meer voor meer”-middelen te verstrekken: het Spring-programma (Support for Partnership Reform and Inclusive Growth) in de zuidelijke nabuurschap (zie bv. Tunesië¹⁵) en het EaPIC-programma (Eastern Partnership Integration and Cooperation programme) voor de oostelijke nabuurschap. Deze programma's zullen steun verlenen aan initiatieven voor de aanpak van nieuwe problemen in verband met democratische hervormingen en inclusieve sociaal-economische ontwikkeling in het bijzonder.

¹⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie, punt 2.1.4.

Een soortgelijke werkwijze kan buiten de EU-nabuurship worden toegepast, op voorwaarde dat maatregelen tegen crises en ter ondersteuning van maatschappelijke organisaties, samenwerking tussen lokale overheden en interpersoonlijke contacten, buiten de “meer voor meer”-aanpak vallen.

De op stimulansen gebaseerde aanpak van het bestuursinitiatief in het kader van het tiende Europees Ontwikkelingsfonds voor de ACS-landen heeft slechts een beperkt succes gehad, mede omdat de oorspronkelijke toewijzing voor bestuur niet voldoende onderscheid maakte tussen de partnerlanden en omdat er niet voldoende controle was op de verbintenissen inzake toekomstige hervormingen, waardoor de impact op goed bestuur kleiner was.

Uit ervaring in deze verschillende contexten is inderdaad gebleken dat effectieve controle en open informatie over de voortgang van de regering belangrijk zijn om het hervormingsproces te ondersteunen en een sleutelrol kunnen spelen in het motiveren van partnerlanden om hervormingen te bespoedigen. De impact kan nog groter worden indien verschillende belanghebbenden bij dit proces worden betrokken en het publiek wordt geïnformeerd over de resultaten van de regering (zie het voorbeeld van Benin¹⁶).

Wat het stimuleren van hervormingen betreft, moet dus gelet worden op het volgende:

- beloningen moeten vanaf het begin ondubbelzinnig zijn gedefinieerd, verleend worden voor concrete resultaten en effectieve prestaties;
- de voorkeur moet uitgaan naar werkschema's die de nadruk leggen op eigen verantwoordelijkheid en dus op het bereiken van resultaten en het verhogen van de impact;
- resultaten moeten regelmatig worden gecontroleerd en tekorten aangepakt aan de hand van een passende follow-up;
- de voortgang van de regering moet openbaar worden gemaakt voor een ruim publiek in open overleg; en
- dialoog dient plaats te vinden met alle relevante belanghebbenden.

2.4. Het betrekken van alle relevante belanghebbenden

Uit de ervaring van de lidstaten die in de afgelopen tien jaar tot de EU zijn toegetreden en de lopende uitbreidingsprocedures blijkt dat een succesvolle overgang over een breed draagvlak moet beschikken. Maatschappelijke organisaties, lokale autoriteiten en een grote verscheidenheid aan niet-overheidsactoren (waaronder sociale en economische partners, consumentenorganisaties en de particuliere sector) spelen een belangrijke rol bij binnenlandse hervormingen, aangezien zij de vinger kunnen leggen op bestaande tekortkomingen, concrete oplossingen kunnen voorstellen en druk kunnen uitoefenen op de autoriteiten om het overgangproces voort te zetten.

De ondersteunende rol van de EU is niet tot acties van de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden en lidstaten beperkt gebleven; ook voor andere EU-instellingen, zoals

¹⁶ Ibidem, punt 2.1.4.

het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's is een belangrijke rol weggelegd.¹⁷

Specifieke steun voor het maatschappelijk middenveld

De EU beschikt over verschillende instrumenten ter ondersteuning van maatschappelijke organisaties, waaronder het pretoetredingsinstrument (IPA), de Faciliteit voor het maatschappelijk middenveld voor de uitbreiding en de nabuurschap, het Europees Instrument voor Democratie en Mensenrechten, het Europees Fonds voor Democratie, het thematische programma met betrekking tot niet-overheidsactoren en plaatselijke autoriteiten in het kader van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking en programma's voor capaciteitsopbouw in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds en het instrument voor ontwikkelingssamenwerking. Uit de ervaringen met het EU-uitbreidingsbeleid is gebleken dat het van belang is een omgeving te creëren (wettelijk kader en regels voor financiering, betrokkenheid bij politieke overlegprocedures) die de maatschappelijke organisaties in het land in staat stelt zich op een duurzame manier te ontwikkelen. Daarom zijn alle EU-instrumenten op dit gebied bedoeld om de rol van actoren te versterken op basis van hun capaciteiten en sterke punten op hun eigen gebieden en bijgevolg cruciaal voor het aanpakken van bijvoorbeeld sociaal-economische kwesties, politieke meningsverschillen of belangenconflicten.

Platforms en netwerken van maatschappelijke organisaties zijn belangrijk gebleken bij het versterken van de reikwijdte van de maatschappelijke organisaties. Hiermee moet bij de politieke dialoog met de partnerregeringen rekening worden gehouden, om ervoor te zorgen dat maatschappelijke organisaties voldoende ruimte hebben om te handelen. Waar dit niet mogelijk is, blijkt het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten geschikt om het maatschappelijk middenveld te ondersteunen, omdat het, indien nodig, zonder de toestemming van de regering kan worden gebruikt.

Een mededeling over het betrekken van het maatschappelijk middenveld is voor de tweede helft van 2012 gepland.

Inclusieve dialogen en overleg

Beleidsdialogen spelen een belangrijke rol bij het helpen van de partnerlanden met het oog op succesvolle politieke, sociale en economische hervormingen. Regelmatige vergaderingen met vertegenwoordigers van de uitbreidingslanden spelen een essentiële rol in het stabilisatie- en associatieproces en worden verder versterkt via landspecifieke dialogen, zoals de gestructureerde dialoog inzake justitie met Bosnië en Herzegovina. Dialogen kunnen wanneer nodig door de EU-delegaties worden bevorderd en via deelname van de lidstaten worden versterkt.

In het verleden heeft de EU haar beleidsdialogen voornamelijk met regeringspartners gevoerd. Zij heeft echter ook enkele positieve ervaringen gehad met dialogen met verschillende belanghebbenden. De gestructureerde dialoog voor het betrekken van organisaties uit het maatschappelijk middenveld en plaatselijke overheden bij de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie is een inspirerend voorbeeld. Een ander voorbeeld is de "Speak Up!"-conferentie die door de Commissie in de context van het uitbreidingsproces in 2011 werd georganiseerd, waarbij journalisten en mediamensen betrokken waren om te praten over problemen met de vrijheid van meningsuiting en de media in de Westelijke Balkan en Turkije.

¹⁷ Ibidem, punt 2.1.3.

De maatschappelijke organisaties in de uitbreidingslanden bieden ook waardevolle bijdragen tot de jaarlijkse voortgangsverslagen van de Europese Commissie en tot de voorbereiding van projecten via IPA.

De EU dient inclusievere beleidsdialogen actief te bevorderen en de betrokkenheid van een grote verscheidenheid aan belanghebbenden bij de hervormingsprocessen te steunen (zie het voorbeeld van Benin in het kader van het bestuursinitiatief van het Europees Ontwikkelingsfonds¹⁸). Het proces dat in de uitbreidingslanden is gevolgd, is een goed voorbeeld. De EU moet ten volle gebruik maken van de beschikbare instrumenten om politieke en maatschappelijke organisaties in dit verband te steunen, rekening houdende met gevoelige kwesties inzake legitimiteit, verantwoordingsplicht en representativiteit.

De EU moet overgangslanden helpen om ook overleg te hebben met (opkomende) politieke actoren, lokale overheden en de grote verscheidenheid aan niet-overheidsactoren die hierboven zijn vermeld. Het is eveneens belangrijk specifieke groepen uit de samenleving te betrekken, zoals jongeren, vrouwen en gemarginaliseerde groepen (minderheden, armen, ontheemden). Voorts is bij economische hervorming en ontwikkeling van de particuliere sector een actieve dialoog tussen de overheid en de particuliere sector essentieel.

2.5. Verbetering van kennisuitwisseling en capaciteitsontwikkeling

Platforms voor kennisuitwisseling

Het **European Transition Compendium**, bedoeld om informatie over de overgangperiode te verspreiden, is via een online interactieve databank beschikbaar gemaakt en kan nu door verschillende belanghebbenden overal ter wereld worden geraadpleegd.

De Commissie dient een **breder platform** of netwerk op te zetten voor het uitwisselen van kennis over democratische hervorming met ontwikkelingslanden, andere donoren, economieën in opkomst, het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector en andere relevante belanghebbenden. Dit platform kan via het bestaande “capacity4dev”-platform beschikbaar worden gemaakt.

Twinning en capaciteitsopbouw

Het forum op hoog niveau over de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp in november 2011 in Busan, Zuid-Korea, betekende een verschuiving naar een modernere opvatting over capaciteitsopbouw. Capaciteitsopbouw had nu niet meer alleen met technische steun en opleiding te maken, maar ook met steun voor veranderingen en hervormingen, waaronder een betere toegang tot kennis.

Wanneer de EU overgangprocessen steunt, dient zij capaciteitsopbouw en technische samenwerking met haar partners te bevorderen. Innovatieve instrumenten die in het kader van het EU-uitbreidingsbeleid zijn ontwikkeld en reeds tot het nabuurschapsbeleid zijn uitgebreid, en die als inspiratie kunnen dienen, zijn met name:

- **TAIEX** (Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand) verleent steun via de expertise van de overheidssector van de EU op het gebied van de aanpassing aan en de toepassing en handhaving van EU-wetgeving.

¹⁸ Ibidem, punt 2.1.4.

- **Twinning** draagt bij tot institutionele opbouw via partnerschappen tussen overheidsinstellingen in de begunstigde landen en hun tegenhangers in lidstaten van de EU. Samen met **SIGMA** (Support for Improvement in Governance and Management) steunt Twinning hervormingen van overheidsadministraties en helpt bij de ontwikkeling van moderne en efficiënte administraties in de begunstigde landen.
- In het oostelijke partnerschap richt zich het **alomvattende programma voor institutionele opbouw** (CIB) speciaal op institutionele hervormingen op gebieden die verband houden met de nieuwe bilaterale overeenkomsten met de EU¹⁹. Elk land stelde zijn eigen belangrijkste hervormingsknelpunten vast in het kader van het CIB en stelde vervolgens omvattende plannen voor institutionele hervormingen op.

Behalve de nabuurschap werden ook ad-hocoplossingen opgezet om expertise in het kader van diverse externe instrumenten in te zetten, zoals in het kader van het stabiliteitsinstrument of van MIEUX (Migration EU Expertise) in het kader van het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking, waarmee de overdracht van expertise en kennis tussen experts van de begunstigde landen wordt aangemoedigd.

2.6. Samenwerken met lidstaten, andere donoren en organisaties

De EU en haar lidstaten moeten steeds meer met één stem spreken om de samenlevingen in overgang te steunen. Hiermee worden duplicatie van acties, omissies of contradicties vermeden en wordt de EU-actie trefzekerder en doeltreffender. De EU en haar lidstaten moeten naar meer interne samenhang en synergie blijven streven bij hun dialoog, programma's en maatregelen en, zo nodig, gebruik maken van gezamenlijke programmering. Onder de positieve resultaten op het gebied van steun aan de democratie, naast de succesvolle hervormingen in het kader van het uitbreidingsproces, kunnen we noemen:

- de EU-actieagenda voor de ondersteuning van de democratie, die een kader biedt voor een gezamenlijke opvatting, aanpak en programmering op EU-niveau (bijvoorbeeld in Bolivia en Tunesië);
- de landenstrategieën inzake mensenrechten, die gezamenlijk door de Commissie, de EDEO en de lidstaten worden voorbereid; en
- de beoogde gezamenlijke kaderdocumenten die een gezamenlijke strategische aanpak ten aanzien van een partnerland vaststellen op alle beleidsterreinen. Deze kunnen van belang zijn bij de coördinatie van de EU-beleidsrespons op overgangprocessen.

De EU dient, bij het steunen van overgangprocessen, de mogelijkheid van **driehoekssamenwerking** te verkennen, alsook andere opties voor samenwerking met ontwikkelingslanden die nu ook ontwikkelingssamenwerking verlenen en over recente ervaring met de democratische overgang beschikken.

Ook moet zij de samenwerking met **regionale organisaties** en **regionale netwerken** versterken, want deze kunnen een hefboomeffect uitoefenen en als belangrijke katalysator voor de consolidatie van hervormingen en voor regionale integratie in de respectieve regio's

¹⁹ Associatieovereenkomsten, diepgaande en uitgebreide vrijhandelszones, visumfacilitering/-liberalisering, overnameovereenkomsten.

fungeren. Hierbij valt te denken aan regionale parlementaire vergaderingen of regionale kiescommissies; deze kunnen helpen bij constitutionele en electorale processen en processen van capaciteitsopbouw in hun respectieve regio's, en daarbij gebruikmaken van regionale beste praktijken. Dit zou de legitimiteit van externe steun verhogen. Deze organisaties kunnen ook een belangrijke rol spelen bij het toezicht op de vorderingen in de richting van democratisering.

De meeste grote regionale organisaties hebben een handvest voor democratie of vergelijkbare instrumenten en maken de weg vrij voor meer systematisch interregionaal werk. Op grond van haar eigen ervaring en die van haar lidstaten, is de EU een natuurlijke partner voor deze organisaties.

De EU steunt initiatieven van **internationale organisaties** (waaronder de VN en de Raad van Europa) die gericht zijn op het begeleiden van politieke processen, het versterken van de democratie en het bevorderen van sociaal-economische ontwikkeling in overgangslanden. Op het gebied van veiligheid werkt de EU bijvoorbeeld nauw samen met internationale en regionale actoren, zoals de VN, de Arabische Liga, de Afrikaanse Unie en de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten (ASEAN). Veel partnerlanden dragen ook bij aan missies en operaties van het GVDB. Het opbouwen van langetermijnbetrekkingen op het gebied van veiligheid en defensie met de partners van de EU, met inbegrip van de zuidelijke en oostelijke buurlanden, kan ook bijdragen tot de consolidatie van hun interne hervormings- en democratiseringsprocessen en zo hun regionale veiligheid en stabiliteit versterken.

Conclusie

De EU beschikt reeds over een reeks beleidslijnen en instrumenten die overgangslanden in de hele wereld kunnen ondersteunen op hun weg naar de democratie en die zij met succes heeft ontwikkeld en ingezet, vooral (maar niet alleen) bij haar onmiddellijke burens. Dit behelst een spectrum van stimulansen voor initiële en verdergaande hervormingen tot steun voor het opzetten van de hervormingen, de uitvoering ervan en steun voor de duurzaamheid ervan. De EU kan hierbij een sleutelrol vervullen, meer bepaald door te helpen een gunstig klimaat te creëren voor een aantal cruciale elementen voor succesvolle democratische en economische omvormingen, zoals voor democratische actoren, bedrijven, investeringen, handel en sociale bescherming.

Deze instrumenten en methoden moeten een coherent onderdeel van het algemene EU-kader van steun aan partnerlanden vormen, vooral als deze zich in een overgangssituatie bevinden. Hoewel de ervaring leert dat het overgangsproces in de eerste plaats in handen van de staat en de burgers moet zijn, blijkt ook dat de EU waardevolle knowhow te bieden heeft die, aangepast aan de behoeften en wensen van partnerlanden overal ter wereld, deel uitmaakt van een breder pakket politieke, economische of andere EU-steun. Tot dit doel is de EU bereid alle beschikbare instrumenten in te zetten en de uitvoeringshulpmiddelen en methoden te verbeteren om de impact van de steun verder te vergroten.