

Vergaderjaar 2004–2005

**29 237**

**Afrika-beleid**

**29 478**

**Regionale Benadering Westelijke Balkan**

**Nr. 21**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2005

In het overleg dat de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van uw Kamer op 10 maart 2004 (29 237, nr. 9) heeft gevoerd met ondergetekenden, alsmede in het vervolgoverleg van 18 maart 2004 (29 237, nr. 10), is aandacht besteed aan de brieven van 13 februari 2004 houdende notities over respectievelijk de Grote Meren en de Hoorn van Afrika. Bij die gelegenheden heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking toegezegd een nadere visie te geven op het regionale beleid en die per regio te operationaliseren. Hierbij zou ook aandacht worden gegeven aan de uitvoering van beleid in de niet-partnerlanden die van de betreffende regio's deel uitmaken. Vanwege de overeenkomsten zal het beleid ten aanzien van alle drie de prioritaire regio's Grote Meren, Hoorn en Westelijke Balkan<sup>1</sup> in deze brief worden behandeld. Wij zenden u deze brief mede namens de minister van Defensie.

Deze brief beschrijft de hoofdkenmerken van de «regionale benadering» (RB), waarbij aspecten aan de orde komen als het grensoverschrijdende karakter van de problematiek, de beleidsdoelen en de Nederlandse aanpak.

Vervolgens geeft de brief een operationele uitwerking van de benadering per regio. Tenslotte gaat de brief in op de *lessons learned*, die een belangrijke rol spelen bij de verdere uitwerking van de regionale benadering.

## **1. Hoofdkenmerken van de Regionale Benadering**

### *Grensoverschrijdende karakter van de problemen*

Het RB-beleid wordt bij uitstek ingezet in instabiele regio's waar de problemen – en dus ook de Nederlandse benadering – grensoverschrijdend zijn. Landen interveniëren in buurlanden en veroorzaken daarmee instabiliteit in de regio. Soms gaat het niet om landen of regeringen maar om individuen en netwerken die betrokken zijn bij grensoverschrijdende activiteiten zoals wapenhandel en smokkel van edelstenen. Ook burgeroorlogen dragen bij aan grensoverschrijdende

<sup>1</sup> In dit verband zij verwezen naar de op 11 maart 2004 door de ministers van Buitenlandse Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurde «Notitie Regionale Benadering Westelijke Balkan» (29 478, nr. 1).

conflicten en vormen een aanvullende bron van conflicten. Voorbeelden van grensoverschrijdende activiteiten zijn die van Rwanda en Oeganda in Oost-Congo, Soedan in Noord-Oeganda, Eritrea in Soedan en Soedan in Eritrea, het grensconflict tussen Eritrea en Ethiopië en de inmenging van buurlanden in Somalië. Onenigheid over de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen speelt hierbij dikwijls een belangrijke rol.

De regionale benadering is zowel gericht op bevordering van vrede en stabiliteit als op duurzame ontwikkeling. Vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio vormen een fundamentele voorwaarde voor armoedebestrijding en economische ontwikkeling. Juist in conflictgebieden is daarom een regionale benadering essentieel.

Vanuit de regionale thematiek wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de OS-partnerlanden biedt. Zo wordt voor de Westelijke Balkan een regionaal Balkanprogramma uitgevoerd. De regionale middelen worden zoveel mogelijk gebruikt ter aanvulling op, en versterking van, fondsen van de EU en andere donoren. Deze programma's dienen coherent te zijn met de regionale benadering, zo mogelijk hebben ze een katalyserende werking.

#### *Beleidsdoelen*

Het Nederlandse RB-beleid in de Hoorn van Afrika en Grote Meren concentreert zich op duurzame beëindiging van conflicten, waarbij wordt gezocht naar structurele regionale samenwerking. In overeenstemming met de notitie «Wederopbouw na gewapend conflict», zal het accent, met name in de Grote Meren, in de eerste fase liggen op stabilisatie en het afdwingen van een vredesregeling, terwijl een begin wordt gemaakt met DDR (*disarmament, demobilisation and reintegration*) en SSR (*Security Sector Reform*).

Illegale exploitatie van (hulp)bronnen t.b.v. oorlogvoering en aanschaf van wapens en de verkoop van wapens door derde landen dienen reeds in een vroeg stadium aangepakt te worden. Ook dient prioriteit uit te gaan naar toereikende opvang en waar mogelijk terugkeer van vluchtelingen. In de post-conflictfase zal het accent verschuiven van SSR en DDR naar het tot stand brengen van blijvende regionale samenwerking op politiek en economisch terrein. Ook krijgen duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en economische ontwikkeling meer nadruk, teneinde vrede en stabiliteit te consolideren.

Meer dan in de Afrikaanse regio's bevindt de Westelijke Balkan zich in een fase van post-conflict naar duurzame stabiliteit. De Nederlandse inzet richt zich dan ook op die aspecten met speciale aandacht voor Euro-Atlantische toenadering. Richtsnoer is hierbij de expliciete vraag uit de regio zelf, niet alleen van de overheden, maar ook van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Kosovo krijgt bijzondere aandacht. Onzekerheid over een regeling van de toekomstige status en de zorgwekkende economische situatie kunnen consequenties hebben voor de regionale stabiliteit.

#### *De aanpak*

De Nederlandse aanpak is erop gericht een katalyserende rol te spelen. De aanpak is geïntegreerd, dat wil zeggen dat zoveel mogelijk wordt gezocht naar een combinatie van politieke, economische en ontwikkelingssamenwerkingsinstrumenten en waar nodig ook militaire instrumenten. Bovendien wordt deze geïntegreerde aanpak gekenmerkt door afstemming met andere internationale actoren en, voor zover van toepassing, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Richtsnoer is om zoveel mogelijk voorrang te geven aan expliciete vragen uit de regio zelf. Met de partnerlanden in deze regio's voert Nederland bovendien een intensieve en kritische dialoog over regionaal beleid en regionale samenwerking.

Verder wordt gezocht naar niches voor Nederlandse steun, teneinde meerwaarde te creëren naast de interventies van (grotere) donoren als de EU, de Wereldbank en de EBRD.

De regionale benadering wordt gestalte gegeven in samenwerking met:

- (1) de partnerlanden, regeringen, non-gouvernementele organisaties en bedrijfsleven;
- (2) geselecteerde niet-partnerlanden die de regionale problematiek mede kunnen aanpakken;
- (3) regionale organisaties dan wel regionaal opererende organisaties zoals de *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD), het *Private Enterprise Partnership Southeast Europe* (PEP SE) (voorheen IFC/SEED) en het *Regional Environmental Centre* (REC); en tot slot
- (4) de internationale gemeenschap, in het bijzonder de Verenigde Naties, de Europese Unie, de NAVO, de Afrikaanse Unie en de OVSE.

Met de partnerlanden en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven worden activiteiten uitgevoerd die bijdragen aan een oplossing van regionale problemen. Daarnaast worden door Nederland activiteiten ontplooid in niet-partnerlanden indien deze essentieel zijn voor het succes van het regionale beleid. Deze activiteiten zijn steeds gericht op het positief beïnvloeden van de situatie in de regio als geheel. Voorbeelden hiervan zijn het programma in Soedan, het programma in Burundi en het programma in Servië en Montenegro, met inbegrip van Kosovo. Daarnaast zijn er activiteiten met partnerlanden gericht op niet-partnerlanden, bijvoorbeeld met Tanzania en Oeganda ten aanzien van Burundi.

Met het oog op duurzame regionale samenwerking worden voorts regionale organisaties ondersteund. In de regio Hoorn van Afrika gaat het om de Afrikaanse Unie (AU) en de IGAD. In de regio Grote Meren betreft het de AU, het Regionaal Initiatief, de AU/VN Grote Meren Conferentie, het door de VS geïnitieerde tripartiete overleg tussen Rwanda, Oeganda en de DRC, de *East African Community* (EAC) en de mede door België gestimuleerde *Communauté Economique des Pays des Grands Lacs* (CEPGL). In de regio Westelijke Balkan steunt Nederland programma's van onder andere het REC en de *International Commission for Migration Policy and Development* (ICMPD).

Nederland bevordert ook in EU- en voor wat betreft de Balkan en Soedan in NAVO-verband de regionale benadering. De EU werkt in Soedan samen met de AU en de VN. Sinds kort zijn ook contacten gelegd tussen de AU en de NAVO met betrekking tot Soedan. Voorts werkt de EU samen met de VN, de AU en de VS in het geval van Ethiopië en Eritrea. In de Grote Merenregio werkt de EU samen met de AU. In de Westelijke Balkan wordt het transitieproces in positieve zin beïnvloed door de wens tot aansluiting bij de EU en de NAVO. Dit proces wordt door de EU en de NAVO actief ondersteund, met inachtneming van de voorwaarden die gesteld zijn voor verdere aansluiting bij deze structuren. Daarnaast vervult de VN een belangrijke rol onder meer met betrekking tot Kosovo.

## **2. Operationele uitwerking per regio**

### *a) Regionale benadering in de Hoorn van Afrika*

#### *Ontwikkelingen in de regio*

Het jaar 2004 levert een gemengd beeld op. In Soedan werd na jarenlang onderhandelen tussen de regering en de SPLM op 9 januari 2005 een alomvattend vredesakkoord gesloten dat het pad effent naar een fase van politieke transformatie en wederopbouw. De humanitaire crisis in Darfur

duurt echter onverminderd voort en een politieke oplossing voor het conflict lijkt nog ver weg. Daarnaast voelen oppositiegroeperingen in het noorden en zuiden van het land zich buitengesloten, hetgeen potentieel een destabiliserend effect op de uitvoering van het vredesakkoord heeft.

De impasse in het grensconflict tussen *Ethiopië en Eritrea* duurt voort en een hervatting van het conflict kan niet worden uitgesloten. Ethiopië blijft weigeren de uitspraak van de grenscommissie uit te voeren en Eritrea blijft een dialoog met Ethiopië afhouden zolang Ethiopië niet volledig de uitspraak van de grenscommissie accepteert. Ethiopië zette voorzichtige eerste schreden op het pad van democratische hervormingen, maar kampt nu met een crisis rond de verkiezingen. In Eritrea neemt de repressie toe en verslechtert de binnenlandse economische situatie zinderogen.

Voorzichtig positieve ontwikkelingen vonden plaats in *Somalië*. In Nairobi werd een president en een parlement gekozen en een kabinet geformeerd. Thans zal de overgang van de regering naar Somalië zelf gestalte moeten krijgen en een begin moeten worden gemaakt met het creëren van condities voor vergrote veiligheid en stabiliteit. De aandacht zal daarbij vooral uitgaan naar verdergaande verzoening, ontwapening van militieën, naleving van het VN wapenembargo, de relocatie van de in Nairobi zetelende regering, terugkeer van vluchtelingen uit de regio en de inzet van een eventuele *AU/IGAD Peace Support Mission*.

#### *Inzet Nederland, «lessons learned» en perspectieven voor toekomstige actie*

Nederland wordt in de landen van de Hoorn als een waardevolle partner gezien. Het heeft een goede reputatie op het terrein van humanitaire hulp en ontwikkelingsamenwerking, is een belangrijke donor en onderhoudt een intensieve politieke dialoog met de regeringen in Soedan, Ethiopië en Eritrea. Nederland wordt beschouwd als een neutrale en betrouwbare bondgenoot die in conflictsituaties een *even-handed approach* volgt.

De Nederlandse bilaterale inspanningen richten zich met name op Soedan en op de partnerlanden Ethiopië en Eritrea. De ontwikkelingen in Somalië en Djibouti worden vooral in Europees verband gevolgd.

Nederland heeft actief bijgedragen aan conflictbeheersing in de regio, zowel als EU-voorzitter als bilateraal. Nederland heeft sterk aangedrongen op normalisatie van de betrekkingen tussen Ethiopië en Eritrea en speelde ook in de eerste helft van 2005 als lokaal EU-voorzitter een vooraanstaande rol als *broker* tussen de verschillende partijen in de nasleep van de verkiezingen in Ethiopië. Daarnaast is het actief betrokken bij de vredesonderhandelingen over Darfur in Abuja. Tevens ondersteunt Nederland internationale waarnemingsmissies die het staakt-het-vuren monitoren in de Nuba Mountains, Zuid-Soedan en Darfur. Ook overweegt Nederland een bijdrage te leveren aan UNMIS. Voorts is Nederland actief betrokken bij de opzet van een regionaal vrouwen netwerk voor vredesbevordering in de Hoorn.

In 2004 heeft Nederland gerichte steun geboden aan capaciteitsversterking van de AU. De crisis in Darfur heeft de relatie tussen de AU en de EU op een hoger plan getild. Nederland en de EU ondersteunen de eerste waarnemingsoperatie in de geschiedenis van de AU. Nederland heeft adviseurs toegevoegd aan de AU-missie in Darfur; tevens wordt logistieke en omvangrijke financiële hulp verleend.

Ook de twee belangrijkste regionale initiatieven, de IGAD en *het Nile Basin Initiative* worden door Nederland ondersteund. IGAD heeft een

sleutelrol gespeeld in de vredesonderhandelingen met betrekking tot Soedan en Somalië. Nederland heeft het IGAD-vredessecretariaat voor Soedan en Somalië ondersteund en verder financiële steun verleend aan het IGAD-*verification monitoring team* in Soedan. Voorts zal worden bezien of Nederland een rol zal kunnen spelen bij het vergroten van de effectiviteit van de IGAD op het gebied van politieke en economische integratie. Nederland zal verder ondersteuning geven aan het *Project on Counter Terrorism*. Dit project onderzoekt mogelijkheden tot samenwerking tussen IGAD-lidstaten betreffende anti-terrorisemaatregelen in de regio.

Het *Nile Basin Initiative* creëert reële perspectieven voor regionale samenwerking. Nederland levert in multilateraal verband een belangrijke bijdrage aan dit initiatief dat niet alleen gericht is op samenwerking op water- en milieugebied maar ook belangrijke implicaties heeft voor conflictbeheersing en politieke samenwerking tussen de betrokken Nijlstaten. In 2005 zullen mogelijkheden worden onderzocht om de Nederlandse steun te verbreden via bilaterale kanalen en door aansluiting te zoeken bij zogenaamde *Fast Track* programma's in Soedan en Ethiopië. Nederland overweegt verdere ondersteuning van de samenwerking tussen Ethiopië, Soedan en Egypte ter preventie van overstromingen.

De voorziene uitgaven voor de Hoorn van Afrika bedragen voor Ethiopie € 31,3 mln (2005) en € 23,7 (2006), voor Eritrea € 6,5 mln (2005) en € 6 mln (2006), en voor Somalie € 4,0 mln humanitaire hulp (2005 en 2006). De uitgaven met betrekking tot Soedan worden geraamd op € 105 mln in 2005 en voorlopig op € 60 mln voor 2006.

#### *b) Regionale benadering in de Grote Meren*

##### *Ontwikkelingen in de regio*

In het gebied van de Grote Meren bestaat perspectief op vrede en veiligheid, ondanks voortgaand menselijk lijden en bloedvergieten in met name Oost-Congo, Noord-Oeganda en Burundi. In de DRC is in 2003 een transitieproces op gang gekomen, dat uiterlijk medio 2006 moet eindigen met vrije verkiezingen. Stabiliteit in de DRC is een voorwaarde voor vrede en ontwikkeling in het hele Grote-Merengebied. De VN-vredesmacht in de DRC MONUC en Rwanda zijn klaar voor de opvang van FDLR-rebellen die vrijwillig willen terugkeren. De kritische houding van de internationale gemeenschap met betrekking tot het optreden van MONUC is de laatste maanden omgeslagen in respect. Nadat eind vorig jaar bekend werd dat MONUC-militairen zich schuldig maakten aan seksueel misbruik, is daar door de VN met passende maatregelen op gereageerd. Daarnaast treedt MONUC de laatste maanden veel krachtadiger dan voorheen op tegen gewapende groepen in het Ituri-district. De uitbreiding met 6000 goed opgeleide troepen uit vooral India en Pakistan, waartoe in september vorig jaar werd besloten, alsmede de sterk verbeterde commando-structuur onder leiding van de Nederlandse generaal Cammaert heeft hier ongetwijfeld een belangrijke rol bij gespeeld.

Het democratiseringsproces in Oeganda heeft vertraging opgelopen en de situatie met betrekking tot goed bestuur is dermate zorgelijk dat diverse donoren kritisch kijken naar de relatie met de overheid, waarbij o.a. de verlening van macro-steun ter discussie staat. Daarnaast dient een blijvende oplossing te worden gevonden voor het stagnerende vredesproces in het noorden. Vier landen hebben het initiatief genomen (VN, VS, Noorwegen en Nederland) om naast de inzet van diplomatieke en politieke instrumenten ook te werken aan een bredere aanpak met betrekking tot humanitaire hulp, verzoening, rechtspraak, economische ontwikkeling en wederopbouw in het noorden.

In Burundi is gestart met het proces van demobilisatie, ontwapening en reïntegratie, met de hervorming van de veiligheidssector en met de voorbereidingen op de verkiezingen. Het vredesproces bevindt zich in een cruciale fase. Op 15 mei jl. werd in Dar es Salaam een gemeenschappelijk communiqué ondertekend door de regering van Burundi en de laatst nog strijdende rebellenbeweging *Forces National de Libération* (FNL). In dat communiqué kwamen de regering en de FNL overeen een einde te maken aan de vijandelijkheden en spraken ze af onderhandelingen over een permanent staakt het vuren te zullen voeren. In een later stadium zullen politieke onderhandelingen worden gevoerd. Recente gevechten laten evenwel zien dat met name het leger zich niet schaart achter het bereikte akkoord.

Rwanda heeft in de tien jaar na de genocide op economisch, sociaal en juridisch vlak een positieve trend laten zien. Het gezonde macro-economische beleid werd door de Wereldbank en het IMF beloond met de schuldkwijtschelding van USD 1,4 miljard. Hiermee kan Rwanda fondsen vrijmaken voor verbetering van basisonderwijs en gezondheidszorg. De situatie met betrekking tot democratisering en mensenrechten blijft daarentegen zorgelijk en vereist een pro-actieve rol en betrokkenheid van de internationale gemeenschap.

#### *Inzet Nederland, «lessons learned» en perspectieven voor toekomstige actie*

Concentratie op vreedzame beëindiging van de conflicten in de regio en herstel van de rechtstaat is essentieel gebleken. Het voorkomen van nieuwe conflicten en het creëren van een omgeving waarbinnen verzoening mogelijk is, vereist flexibiliteit en grote en langdurige inspanningen. De pre-conflict-, conflict- en post-conflictstadia overlappen elkaar. De conclusie is dat het accent nadrukkelijker dient te liggen op het thema vrede en veiligheid en dat de inzet binnen de thema's goed bestuur, *pro poor growth* en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen vooralsnog in dienst hiervan dient te staan. Dit betekent dat het merendeel van de ingezette middelen dient te worden aangewend voor het zo direct mogelijk bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit. In de Grote Meren dient daarbij het accent te liggen op demobilisatie, ontwapening en reïntegratie van ex-strijders, hervorming van de veiligheidssector en herstel van de rechtstaat.

Mede vanwege de complexiteit en grootschaligheid van de problematiek is een sterker accent op uitvoering van activiteiten in multilateraal en EU-verband wenselijk. Verdere versterking van de rol van de *Group of Friends* van de Grote-Merenregio, met name in de Conferentie over de Grote Meren waarvan Nederland en Canada co-voorzitter zijn biedt voor Nederland goede mogelijkheden om in multilateraal verband een constructieve rol te vervullen. Daarnaast zijn de instrumenten van belang die toenadering en een gemeenschappelijke oplossing van conflicten bevorderen, zoals het *Joint Verification Mechanism* en het zogenaamde Tripartiete overleg. Tenslotte blijft ondersteuning van MONUC en de VN-vredesmissie in Burundi, ONUB, alsmede de bevordering van samenwerking tussen deze vredesmissies van belang.

Gerichte bilaterale inzet kan de multilaterale inspanningen en EU-actie aanvullen. Het Nederlandse initiatief om de FNL bij het vredesproces in Burundi te betrekken, is een voorbeeld. Tevens ondersteunt Nederland met de VS, het VK en Noorwegen de totstandkoming van een vreedzame oplossing van het conflict tussen het LRA en de overheid van Oeganda.

Dat geïntegreerd beleid op het gebied van vrede en veiligheid zijn vruchten afwerpt, is heel duidelijk in Burundi en de DRC waar het proces

van demobilisatie, ontwapening en reïntegratie tot enkele maanden geleden nog in een impasse verkeerde. Nederland heeft door politieke druk in multilateraal verband en gerichte steun aan integratie van rebellen in het leger deze impasse weten te doorbreken, wat in beide landen een belangrijke impuls heeft gegeven aan het demobilisatieproces. Hierbij wordt samengewerkt met het Zuid-Afrikaanse ministerie van Defensie.

In de DRC geeft Nederland uit het Stabiliteitsfonds steun aan de verkiezingen, DDR en SSR. Thans worden mogelijkheden onderzocht om bij te dragen aan herstel van de rechtsstaat. Ook in Burundi ondersteunt Nederland de verkiezingen, DDR en SSR en worden voorbereidingen getroffen voor het opstellen van een nationale strategie voor hervorming van de veiligheidssector.

Ook activiteiten die een bijzondere bijdrage kunnen leveren aan herstel van de rechtstaat zijn een belangrijk element van het geïntegreerde beleid. Daaronder zijn begrepen activiteiten gericht op het opbouwen van juridische capaciteit, zoals in het oosten van de DRC. Nederland overweegt hiervoor een bijdrage te leveren aan een project van de Europese Commissie, gericht op wederopbouw van de justitiële keten, waaronder rehabilitatie en uitbreiding van gevangenissen. Ook wordt een media-programma opgestart, gericht op het tegengaan van straffeloosheid van plegers van misdaden tegen de menselijkheid.

Nederland heeft zich als belangrijkste bilaterale donor ingezet voor vergroting van de effectiviteit van het *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme* (MDRP) van de Wereldbank. Daarnaast zijn activiteiten gesteund complementair aan het MDRP gericht op de bevordering van DDR en SSR. Ook in 2005 krijgt het MDRP ruime aandacht, met het oog op verbetering van de uitvoering van het DDR-programma.

Tenslotte schenkt Nederland aandacht aan de illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in de regio. Dit is een belangrijk thema in het kader van de Grote Merenconferentie. Tevens wordt deze problematiek opgebracht bij de autoriteiten in de vier betrokken landen in EU- en multi-donorverband.

De bestedingen over 2005 kunnen als volgt worden onderverdeeld:  
Oeganda: € 40 mln, waarvan € 6 mln voor noodhulp, € 22 mln algemene begrotingssteun, € 5 mln. voor decentralisatie en € 3,5 voor onderwijs.  
Rwanda: € 17,4 mln, waarvan € 5,5 mln voor Justitie en goed bestuur, 5 mln voor decentralisatie en 4,7 mln ten behoeve van rurale economische transformatie. DRC: € 11 mln voor vrede, veiligheid en stabiliteit. Tevens levert Nederland een bijdrage aan het *Multi Donor Trustfund* van de Wereldbank voor DDR van € 103 mln (2004–2006), waarvan een substantieel gedeelte voor de DRC. Voor goed bestuur en humanitaire hulp zal respectievelijk € 10 mln en € 8,5 mln worden bijgedragen.  
Burundi: € 4,9 mln aan het lopende politieproject en 6 mln aan humanitaire hulp.

#### *c) Regionale benadering in de Westelijke Balkan*

##### *Ontwikkelingen in de regio*

In de Westelijke Balkan groeit het besef dat regionale samenwerking concrete kansen biedt voor verdere ontwikkeling. Vooral op het gebied van infrastructuur wordt nu beter samengewerkt, zoals blijkt uit de sterke uitbreiding van de vliegverbindingen tussen de landen in de regio (bijvoorbeeld Belgrado-Sarajevo) en de uitbreiding van het wegennet. Ook gaan steeds meer stemmen op voor het creëren van één economische zone in de Westelijke Balkan, vanuit het besef dat regionale samenwerking

op economisch gebied ook voor de individuele landen grotere kansen biedt voor handel en investeringen. Eind 2004 werden vrijhandelsovereenkomsten tussen Servië en Montenegro en de overige landen in de regio in werking gesteld. De uitbreiding van de politieke dialoog tussen de landen in de regio resulteerde in een aantal regionale afspraken op terreinen als terugkeer van vluchtelingen, reisverkeer en strijd tegen georganiseerde misdaad en criminaliteit.

Daarnaast maakten de landen in de Westelijke Balkan vooruitgang op het pad naar aansluiting bij de EU en de NAVO. Kroatië kreeg de status van kandidaat-lid van de EU en verwierf daarmee uitzicht op opening van toetredingsonderhandelingen, op voorwaarde dat Zagreb volledig samenwerkt met het ICTY. Servië en Montenegro zal naar verwachting later dit jaar met de EU onderhandelingen openen over het afsluiten van een «Stabilisatie en Associatie Overeenkomst» (SAO). Ook Bosnië en Herzegovina boekte belangrijke vooruitgang met de hervormingsagenda. Voor wat betreft Macedonië zal de Commissie later dit jaar haar oordeel geven over de aanvraag tot het EU-lidmaatschap. Met Albanië werd verder onderhandeld over het afsluiten van een SAO. Kosovo organiseerde voor de eerste maal zelf algemene verkiezingen en boekte vooruitgang bij de implementatie van de «Kosovo standards».

Minder positief was het vaak nog trage tempo waarmee essentiële politieke en economische hervormingen werden doorgevoerd. In Bosnië-Herzegovina werd geen overeenstemming bereikt over de cruciale hervorming van de politie, vooral door tegenwerking vanuit de Republika Srpska. In Macedonië verliepen de lokale verkiezingen met onregelmatigheden. In Kosovo bleef de bescherming en positie van minderheden een belangrijk punt van aandacht na de geweldsuitbarsting in 2004.

#### *Inzet Nederland, «lessons learned» en perspectieven voor toekomstige actie*

De regionale benadering Westelijke Balkan is erop gericht de landen in de regio zo goed mogelijk te ondersteunen bij de uitvoering van hun politieke en economische hervormingen. Ook is er een actieve bijdrage in de veiligheidssector, zowel met de inzet van militaire eenheden en politie in Bosnië, Macedonië en Kosovo, als met financiële ondersteuning. De milieusector krijgt eveneens bijzondere aandacht. Binnenkort zal een regionale milieu-themadeskundige worden toegevoegd aan de Nederlandse ambassade in Tirana. Deze zal verder invulling geven aan het regionale milieubeleid. Tenslotte wordt vooral de nadruk gelegd op ontwikkeling van de private sector. In oktober van dit jaar zal de minister van Ontwikkelingssamenwerking een reis maken door de Westelijke Balkan, ter bevordering van verdere regionale samenwerking op het gebied van handel en investeringen.

De komende maanden zullen de landen in de Westelijke Balkan opnieuw worden getoetst op hun bereidheid de hervormingsagenda's verder uit te voeren. Belangrijke toetsingsmomenten zullen hierbij zijn de algemene verkiezingen in Albanië (in juli van dit jaar), de voorziene toetsing van de *Kosovo standards*, en het oordeel van de EU-Commissie over de Macedonische aanvraag tot EU-lidmaatschap. Ten aanzien van Bosnië-Herzegovina wordt de opvolging van de Hoge Vertegenwoordiger actueel. Voorts zal in november worden stilgestaan bij de ondertekening van de Dayton-akkoorden tien jaar geleden. Daarnaast werpt het referendum over onafhankelijkheid van Montenegro, dat mogelijk in de eerste helft van 2006 zal worden gehouden, zijn schaduwen vooruit.

De verschuiving op de Westelijke Balkan van «stabilisatie» naar «associatie» heeft ook consequenties voor de internationale presentie in de regio.



Waar mogelijk zal de internationale gemeenschap moeten terugtreden en de verantwoordelijkheid voor de hervormingsprocessen bij de landen in de regio zélf leggen. Voorwaarde hierbij is wel dat de hervormingen voldoende zijn ingebed. Nederland zal hieraan, binnen het kader van de regionale benadering Westelijke Balkan, concrete bijdragen blijven leveren.

In het kader van de regionale benadering worden activiteiten ontplooid binnen de volgende vijf thema's:

- 1) Op het gebied van terugkeer en integratie van vluchtelingen en ontheemden en illegale migratieproblematiek worden, samen met IOM en ICMPD, activiteiten ontplooid gericht op preventie van mensenhandel. Daarnaast wordt samen met de OVSE gewerkt aan voorlichting en preventie. Dit jaar zal tevens aandacht worden gegeven aan herintegratie van slachtoffers. Terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, met name in Kosovo, wordt eveneens ondersteund. Dergelijke projecten beogen tevens bij te dragen aan verzoening en conflictpreventie.
- 2) Op milieugebied wordt nauw samengewerkt met het *Regional Environmental Centre (REC)* in Hongarije. Nederland ondersteunt hierbij activiteiten ter vergroting van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld (follow-up Aarhus-conferentie), en gericht op aanpak van grensoverschrijdende vervuiling. Een voorbeeld hiervan is het ruimen van zwaar vergiftigd industrieel afval in Kosovo.
- 3) Private-sectorontwikkeling is een belangrijk thema binnen de regionale beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan. Op 25 oktober 2004 vond in Rotterdam de conferentie *Doing Business in the Western Balkans* plaats. Deze conferentie, waarbij de meeste landen uit de regio op ministerieel niveau waren vertegenwoordigd, had tot doel het Nederlandse bedrijfsleven opmerkzaam te maken op de kansen die de regio biedt. Tegelijkertijd werden de vertegenwoordigers uit de regio geconfronteerd met de obstakels die de private sector hierbij aantreft. Aanpassing van de economische wetgeving werd hierbij geïdentificeerd als een belangrijke prioriteit. Andere activiteiten betreffen samenwerking met lokale overheden, Kamers van Koophandel en universiteiten, versterking van het midden- en kleinbedrijf (het *Business Advisory Services* programma van de EBRD), en het koppelen van de universitaire wereld in de regio aan het bedrijfsleven en de overheid. Voorts zal het CBI actief worden in de Westelijke Balkan.
- 4) Een belangrijke bijdrage aan de bescherming van de rechtsstaat en de openbare en militaire veiligheid vormt de Nederlandse deelname aan internationale missies van de EU, te weten de operatie ALTHEA en de politiemissie EUPM in Bosnië-Herzegovina alsmede de politiemissie PROXIMA in Macedonië. Tevens worden uit het Stabiliteitsfonds activiteiten gefinancierd op het gebied van *Security Sector Reform*. Het gaat hierbij o.a. om gedeeltelijke demobilisatie en institutionele versterking van de civiele *Kosovo Protection Corps* (KPC), alsmede steun aan de *Kosovo Police Service* (KPS).
- 5) Conflictpreventie en verzoening zijn nauw gerelateerd. In dit kader heeft Nederland het verzoeningsproject *Videoletters* gefinancierd, een vorm van videonieuwsbrieven. Het betreft hier de *spin-off* van een serie documentaires over burens, vrienden en collega's met verschillende etnische achtergrond die uit elkaar zijn gedreven tijdens de oorlog. Voorts wordt een activiteit van «Sense» gefinancierd, een

organisatie die lopende rechtszaken van het ICTY in de landen van het voormalig Joegoslavië op publiekstoegankelijke wijze ontsluit.

In 2004 zijn activiteiten opgestart onder het nieuwe regionale Balkan-programma voor een totaal van € 8,8 miljoen. Voor 2005 is wederom ruim € 8 miljoen beschikbaar, dat deels zal opgaan aan lopende activiteiten en deels aangewend zal worden voor nieuwe activiteiten op de thema's van de regionale benadering. Daarbij zal worden ingezet op evenredige aandacht voor de bestrijding illegale migratie en ondersteuning van vluchtelingen- en ontheemdentereugkeer, de bestrijding regionale milieu-problematiek, private sector ontwikkeling, de bevordering van de rechtstaat en openbare/militaire veiligheid, alsmede ondersteuning van grensoverschrijdende initiatieven van gemeenten in de regio. Daarnaast is voor 2005 € 51 miljoen beschikbaar voor de partnerlanden Albanië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië, waarbij de programma's zijn gericht op goed bestuur, milieu, private sector ontwikkeling en onderwijs.

### **3. Conclusies en «lessons learned» in 2004**

In 2004 is voor het eerst ervaring opgedaan met het RB-beleid. Uit de ervaringen tot nu toe kunnen de hiernavolgende lessen worden getrokken. Deze spelen uiteraard een belangrijke rol bij de verdere uitwerking en operationalisering van het RB-beleid.

- 1) In de Grote Meren dient het accent vooral te liggen op het bevorderen van vrede en veiligheid en daarbinnen op DDR (*disarmament, demobilisation and reintegration*) en SSR (*Security Sector Reform*).
- 2) Het is wenselijk dat Nederland zich in de Hoorn vooral concentreert op het verbeteren van de veiligheid van de lokale bevolking en het bevorderen van processen van democratisering, wederopbouw en ontwikkeling.
- 3) De hervorming van de veiligheidssector verdient in een vroeg stadium aandacht, in feite al in de aanloop naar DDR, waar het in zekere zin een voorwaarde voor is. Andere thematieken zijn hieraan complementair, zoals economische groei en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen.
- 4) Reeds vroeg in de post-conflictfase moet aandacht uitgaan naar de opbouw van lokale structuren en legitieme en effectieve instituties. Het gaat daarbij zowel om het verzorgdragen van essentiële publieke diensten zoals de levering van water en energie, als om handhaving van de orde en politiek leiderschap.
- 5) Het stimuleren van een politieke dialoog is een belangrijk instrument tot verzoening, zowel in niet-partnerlanden als in de partnerlanden en uiteraard tussen betreffende landen op allerlei niveaus.
- 6) Het Nederlandse hulpinstrumentarium kan in de partnerlanden aanknopingspunten bieden bij activiteiten in niet-partnerlanden. In dit verband kan worden verwezen naar activiteiten in Tanzania en Oeganda met betrekking tot Burundi, terwijl met Zuid-Afrika in de DRC nauw samen zal worden gewerkt op SSR-gebied.
- 7) Het is van belang om aandacht te schenken aan het versterken van regionale samenwerking binnen institutionele kaders. Zowel in IGAD als in de Grote Meren conferentie is duidelijk zichtbaar geworden dat de landen in de regio aanvankelijk niet gewend waren met elkaar oplossingen te zoeken voor grensoverschrijdende politieke problemen. Gaandeweg raken zij echter steeds beter op elkaar ingespeeld.
- 8) De Nederlandse inspanningen dienen in overeenstemming te zijn met inzet van de EU en andere internationale organisaties en fora zoals de VN, AU, gelijkgezinde donoren en contactgroepen. Het is immers van belang dat de internationale gemeenschap een krachtige, homogene en gecoördineerde boodschap afgeeft.

- 9) In de Westelijke Balkan blijkt de «regionale benadering» een flexibel instrument, dat mogelijkheden biedt snel in te spelen op «niches». De verschillende overgangsfasen waarin de landen in de Westelijke Balkan zich bevinden, te weten van crisisbeheersing naar post-conflict en wederopbouw, vraagt om inzet vanuit verschillende ministeries zoals BZ/OS, EZ en Defensie, waarbij diverse instrumenten dienen te worden ingezet.
- 10) De mate waarin de respectieve landen voortgang maken in hun streven naar aansluiting bij de EU en de NAVO bepaalt mede de modaliteiten van de Nederlandse inzet.
- 11) Tegelijkertijd blijkt de wens tot aansluiting bij EU en NAVO een belangrijke *pull factor* bij het doorvoeren van hervormingen. Regionale samenwerking is één van de voorwaarden die de EU heeft gesteld voor verdere aansluiting in het kader van het Stabilisatie- en Associatieproces.
- 12) Het blijkt dat in de landen van de regio zelf het besef groeit dat problemen als terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, bestrijding van georganiseerde misdaad en aanpak van milieuproblematiek het beste via regionale samenwerking kunnen worden aangepakt.
- 13) Wel dient de institutionele capaciteit in de Westelijke Balkan nog verder ontwikkeld te worden. Identificatie van initiatieven en organisaties op het gebied van regionale samenwerking die daadwerkelijk voortkomen uit de regio zelf, blijft hierbij van belang.

#### **4. Slot**

Instabiele regio's waar de problemen grensoverschrijdend zijn, vragen om een grensoverschrijdende aanpak. Een beleid dat deze regionale benadering als uitgangspunt heeft, versterkt in aanzienlijke mate de doelmatigheid van instrumenten van buitenlands beleid. Het beleid dient aan te sluiten bij de fase (fase conflict, post-conflict) waarin de betreffende regio zich bevindt.

In het licht van de lessen uit het verleden, is het wenselijk dat Nederland zijn beleid van regionale benadering voor de regio's Hoorn van Afrika, Grote Meren en de Westelijke Balkan voortzet. Afstemming met de Europese Unie is hierbij prioritair.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot