

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007

Nr. 101

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2007

Graag bied ik u hierbij aan het oordeel van de regering over de in voorbereiding zijnde EU-Strategie voor Centraal-Azië, naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van uw Kamer van 24 mei 2007 (kenmerk 07-BuZa-B-029).

Inleiding

Centraal-Azië, dat van oudsher een knooppunt vormt tussen Rusland, China en de islamitische wereld, is sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie opnieuw op de kaart verschenen als een strategisch belangrijke regio. Naast de centrale ligging in Eurazië wordt dit strategisch belang ontleend aan de aanzienlijke energiereserves in het gebied en sinds 2001 is ook de geografische nabijheid tot Afghanistan een factor van belang.

De vijf Centraal-Aziatische staten – Kazachstan, Kirgizstan, Oezbekistan, Tadzjikistan en Turkmenistan – delen geografische, historische en vooral culturele karakteristieken, maar de onderlinge verschillen nemen de laatste jaren sterk toe. Sinds het verkrijgen van de onafhankelijkheid hebben zich nieuwe politieke en economische structuren in elk van de landen ontwikkeld. Hierbij zij aangetekend dat de fase van ontwikkeling waarin de vijf landen verkeren onderling verschilt, maar in geen van de landen is er momenteel sprake van een volledig geconsolideerde democratische rechtsstaat met een vrije markteconomie. Wel kan worden geconstateerd dat er een geleidelijke ontwikkeling in die richting plaatsvindt in de gehele regio, zij het (bijvoorbeeld) in sterkere mate in Kazachstan en in mindere mate in Oezbekistan.

De betrekkingen tussen de EU en de Centraal-Aziatische landen zijn sinds begin jaren negentig aanzienlijk geïntensiveerd, evenals de relaties tussen Centraal-Azië en de afzonderlijke EU-Lidstaten. Niettemin is in de EU de laatste jaren in toenemende mate het besef gegroeid dat de ontwikkeling van een gemeenschappelijk en coherent beleid, gericht op de Centraal-Aziatische regio als geheel, gewenst is. Hieraan ligt een drietal overwe-

gingen ten grondslag. Ten eerste hebben de uitbreiding van de Unie in de afgelopen jaren en het opnemen van de Zuidelijke Kaukasus in het raamwerk van het Europees Nabuurschapbeleid ertoe geleid dat de EU en Centraal-Azië dichterbij elkaar zijn gekomen. Daarnaast raken strategische politieke en economische ontwikkelingen en regio-overstijgende problemen in Centraal-Azië direct de Europese belangen. In de energievoorzieningszekerheid van de EU speelt Centraal-Azië een steeds belangrijker rol.

Met de strategie wil de EU een voorzichtige, maar duidelijke stap zetten om haar zichtbaarheid en invloed te vergroten in deze regio. Hierbij wordt niet uit het oog verloren dat ook andere internationale spelers, zoals Rusland, China, en de VS, zich inspinnen hun invloedssfeer te vergroten dan wel te behouden. Zo worden bijvoorbeeld de ontwikkelingen omtrent de Shanghai Cooperation Organisation nauwgezet gevolgd.

Het Duitse EU-voorzitterschap heeft in samenwerking met de Commissie en de Speciale Vertegenwoordiger van de EU voor Centraal-Azië, Pierre Morel, het initiatief genomen om een EU Strategie voor Centraal-Azië te ontwikkelen. Het Duitse EU-voorzitterschap heeft in maart jl. in Astana een consultatieronde op ministersniveau gehouden met de Centraal-Aziatische staten. Naar verwachting zal de Europese Raad van 21 juni a.s. de strategie vaststellen. Deze zal in juni 2008 voor het eerst geëvalueerd worden en daarna tweemaal per jaar worden geëvalueerd.

Een stabiel en veilig Centraal-Azië is van groot belang voor de EU en Nederland, niet in de laatste plaats omdat ontwikkelingen in Centraal-Azië ook van invloed zijn op het nabijgelegen Afghanistan, waar belangrijke Tadzjiekse en Oezbeekse minderheden wonen. Met de strategie handelt de EU naar de overtuiging dat het bevorderen van democratisering, mensenrechten en liberale markteconomie in Centraal-Azië zal bijdragen aan regionale stabiliteit, evenals aan een grotere betrokkenheid van Centraal-Azië bij effectief multilateralisme en een versterkte internationale rechtsorde.

Met de strategie beoogt de EU op voet van gelijkheid met de Centraal-Aziatische staten tot samenwerking te komen, en een open dialoog over een breed scala aan onderwerpen aan te gaan. Daarbij dient niet uit het oog verloren te worden dat de onderlinge verscheidenheid in de regio groot is en alleen maar toeneemt. De vijf landen zijn zelf niet altijd geneigd om regionale oplossingen te zoeken voor grensoverschrijdende problemen; de flexibele vormgeving van de strategie houdt hier rekening mee.

De strategie

De EU Strategie voor Centraal-Azië dient als een overkoepelend raamwerk om de komende jaren het EU beleid in de regio te stroomlijnen en de zichtbaarheid te vergroten. Ter bevordering van de flexibiliteit van de strategie is gekozen voor een gebalanceerde bilaterale en regionale benadering. Afhankelijk van de verschillende situatie en behoeften van de Centraal-Aziatische landen kunnen samenwerkingsverbanden en programma's worden geïnitieerd – zowel bilateraal als in regionaal verband. De bilaterale programma's bieden daarbij de mogelijkheid om in te spelen op de mogelijkheden voor samenwerking met de vijf staten afzonderlijk en de relaties te intensiveren naar gelang de wederzijdse behoefte en mate van transitie – op terreinen als democratisering, marktliberalisering, onderwijs en energie. Met de regionale component in de strategie wordt de ruimte gecreëerd om gezamenlijke regionale uitdagingen onder handen te nemen, zoals illegale handel (m.n. verdovende middelen en mensenhandel), terrorisme, migratie, infectieziekten en voor

de regio specifieke problemen op het gebied van watermanagement, energie en milieu.

Voor de implementatie van de strategie zal onder meer gebruik worden gemaakt van de bestaande Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten (PSO), die met vier van de vijf staten in werking zijn getreden¹. Daarnaast heeft de Commissie aparte programma's en samenwerkingsverbanden, zoals het Bakoe Initiatief voor energiesamenwerking en een Memorandum of Understanding met Kazachstan op energiegebied. Tevens zal gekeken worden naar mogelijkheden van twinning en initiatieven op het terrein van publiek-private samenwerking. De Commissieprogramma's en bilaterale en/of regionale samenwerkingsprogramma's van afzonderlijke EU-Lidstaten zullen op elkaar worden afgestemd. Waar mogelijk en afhankelijk van toegevoegde waarde, zal ook samenwerking gezocht worden met de OVSE, VN, NAVO, de Venetië Commissie van de Raad van Europa, en de Internationale Financiële Instellingen, inclusief de EBRD.

Met het houden van reguliere politieke dialoog wordt daarnaast op politiek niveau draagvlak gezocht voor een uitgebreide samenwerking op alle voor de EU relevante terreinen, inclusief bilateraal op te zetten mensenrechtendialogen met alle vijf de Centraal-Aziatische staten.

Om tot een meer intensieve EU benadering van Centraal-Azië te komen is in de strategie gekozen voor het identificeren van zeven hoofdterreinen voor samenwerking, te weten: mensenrechten en democratisering; jeugd en onderwijs; economische ontwikkeling, handel en investeringen; energie en transportverbindingen; milieu, duurzaamheid en water; bestrijding gemeenschappelijke bedreigingen; en, interculturele dialoog. Ieder thema heeft zijn eigen uitgangspunten met daarin opgenomen een lijst van (eerste) concrete actiepunten.

Nederlands oordeel over de EU-strategie voor Centraal-Azië

Met de strategie heeft de EU een nieuwe stap gezet in het formuleren van een gezamenlijk beleid voor de Centraal-Aziatische regio, dat tegelijkertijd voldoende ruimte biedt om op bilaterale basis de relaties uit te diepen. Te meer omdat China, Rusland en de VS reeds actieve spelers in de Centraal-Aziatische regio zijn, verheugt het de regering dat de EU een actievere rol zal gaan spelen in dit energierelevante en geopolitiek belangrijke gebied. De regering ziet in het complementaire en flexibele karakter van de strategie de basis van een bruikbaar beleidsinstrument voor de Unie.

Het is evenwel verstandig de verwachtingen ten aanzien van de strategie enigszins te temperen. De EU slaat met de strategie niet een geheel nieuwe richting in ten aanzien van haar relaties met Centraal-Azië. Bestaande programma's en initiatieven vormen de basis van de strategie. Niettemin biedt de strategie wel degelijk een raamwerk voor meer gestructureerde en elkaar aanvullende initiatieven in de regio, waaronder een betere interactie met de programma's van internationale goevernementele organisaties waarbij Nederland is aangesloten (VN, OVSE). Het biedt een duidelijke prioriteitstelling van de EU door de identificatie van zeven hoofdterreinen. Bovendien geeft de EU een signaal af de relaties met de regio verder uit te willen bouwen en is er voldoende kader geschetst om in de toekomst onder de paraplu van de strategie de relaties te verdiepen. Aan een belangrijke wens, namelijk om de zichtbaarheid van de EU in de regio te vergroten, komt de strategie op een aantal punten tegemoet (openen van Commissiekantoren in alle vijf staten, reguliere dialoog). Realisme is echter geboden ten aanzien van de mogelijke impact van de strategie op korte termijn.

¹ Met Kazachstan, Kirgizstan, Oezbekistan en Tadzjikistan zijn PSO's gesloten en in werking getreden. De Europese Commissie heeft in 1998 een PSO met Turkmenistan uitonderhandeld, maar deze is tot dusver niet in werking getreden.

De regering is van mening dat in de huidige opzet de strategie een goede basis biedt voor zowel behartiging van de strategische belangen van de EU als aandacht voor universele waarden als democratisering en respect voor de mensenrechten. In de visie van de regering sluiten de inspanningen van de EU op deze twee terreinen elkaar niet uit, integendeel zij versterken elkaar juist. Enerzijds zijn de veiligheid en energievoorzieningszekerheid van de EU gebaat bij de ontwikkeling van democratische rechtsstaten in Centraal-Azië, en anderzijds zijn democratiseringsprocessen en respect voor de mensenrechten gebaat bij een actief engagement van de EU in de regio.

De basis voor de strategie is samenwerking op basis van reciprociteit en kritische dialoog. Successen op verschillende terreinen zijn in die zin afhankelijk van de bereidheid van de Centraal-Aziatische staten te werken aan de transitie op economisch, maatschappelijk en politiek terrein. De boodschap van de EU in dialoog met de vijf staten zal, zoals ook uit de strategie kan worden opgemaakt, er één zijn met aandacht voor al deze gebieden tezamen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen