



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.10.2003
COM(2003) 615 definitief

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

BESTUUR EN ONTWIKKELING

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Dialogo over bestuur: voornaamste onderwerpen en basisprincipes	5
2.1.	Armoedebestrijding	5
2.2.	Eigen inbreng van de partnerlanden.....	6
2.3.	Beleidsdialoog.....	7
2.4.	Veiligheid	8
2.5.	Clausules inzake mensenrechten en goed bestuur: raadplegingsprocedures.....	9
2.6.	Corruptie.....	11
2.7.	Migratie	13
2.8.	Sectorale benaderingen en horizontale integratie.....	13
2.9.	Begrotingssteun	13
2.10.	Handel	15
2.11.	Bedrijfsleven	16
3.	Huidige praktijken en benaderingen	17
4.	Naar een dynamischere en proactievere benadering.....	19
4.1.	Een beleidsagenda voor bestuur	19
4.2.	Moeilijke partnerschappen	22
4.3.	Post-conflictsituaties	26
4.4.	Doeltreffende partnerschappen	30
5.	Conclusie.....	34

1. INLEIDING

- (1) De structuur en kwaliteit van bestuur (governance) zijn bepalend voor sociale cohesie of sociaal conflict, welslagen of falen van economische ontwikkeling, behoud of aantasting van het natuurlijk milieu en eerbiediging of schending van de mensenrechten en fundamentele vrijheden. Deze verbanden worden door de internationale gemeenschap in brede kring erkend en maken duidelijk dat bestuur van groot belang is voor ontwikkeling.
- (2) Volgens de Millennium Verklaring van de Verenigde Naties is de totstandkoming van een milieu dat bevorderlijk is voor ontwikkeling en dat armoede uitbant, onder andere, afhankelijk van goed bestuur in een land, goed bestuur op internationaal niveau en transparantie van het financiële, monetaire en handelsstelsel. In het kader van de Consensus van Monterrey zijn diverse staatshoofden en regeringsleiders overeengekomen dat goed bestuur op alle niveaus essentieel is voor duurzame ontwikkeling, verdere economische groei en de uitbanning van armoede. Bestuur, democratisering en ontwikkeling worden eveneens met elkaar in verband gebracht in de algemene doelstellingen van de EU, als gedefinieerd in de verdragen, het door de Commissie gepubliceerde “Witboek inzake governance”¹ en de conclusies van de Raad van mei 2002. Voorts heeft de Commissie de afgelopen jaren een aantal mededelingen en beleidsnota’s uitgebracht die van belang zijn vanuit het oogpunt van bestuur (governance)².
- (3) Bestuur is een belangrijk bestanddeel van beleid en hervormingen gericht op armoedevermindering, democratisering en wereldwijde veiligheid. Dit is de reden dat institutionele capaciteitsopbouw, met name op het gebied van goed bestuur en rechtsstaat, één van de prioritaire gebieden is van het EG-ontwikkelingsbeleid en een onderdeel van EG-programma’s in ontwikkelingslanden.
- (4) Er is nog geen internationaal aanvaarde definitie van bestuur (governance), maar dit begrip wordt al hoe belangrijker en de afgelopen tien jaar hebben alle ontwikkelingspartners hun werkzaamheden op dit terrein geïntensiveerd. Ook heeft de Gemeenschap de afgelopen jaren heel pragmatisch enkele programma’s op dit brede werkterrein gefinancierd. Bestuur betreft het vermogen van een staat om zich ten dienste te stellen van zijn burgers. Deze brede benadering biedt conceptueel de mogelijkheid bestuur en andere thema’s als mensenrechten, democratie of corruptie van elkaar te scheiden. Bestuur heeft betrekking op de regels, procedures en het gedrag aan de hand waarvan in een samenleving belangen geformuleerd en hulpbronnen beheerd worden en macht uitgeoefend wordt. De wijze waarop overheidstaken worden uitgevoerd, overheidsmiddelen worden beheerd en publieke regelgevende bevoegdheden worden uitgeoefend is het centrale thema dat in die context aan de orde moet worden gesteld. De

¹ COM (2001) 428 def. van 25.07.2001; Verslag van de Commissie over Europese governance, COM (2002) 705 def. van 11.12.2002

² Voorbeelden hiervan zijn de mededeling over het EU-beleid ten aanzien van de buurlanden (“Grotere Europese nabuurschap” (COM (2003)104 def. van 11 maart 2003) en de mededeling over de mensenrechten in het Middellandse-Zeegebied (COM (2003)294 def. van 21 mei 2003).

werkelijke waarde van het begrip bestuur is dat een terminologie wordt aangereikt die pragmatischer is dan democratie, mensenrechten enz. Ondanks zijn open en brede karakter is bestuur een zinvol en praktisch begrip dat betrekking heeft op de basisvoorwaarden, wil een samenleving of politiek/sociaal systeem kunnen functioneren. Het kan worden omschreven als het basis- of minimale gehalte aan stabiliteit en prestatievermogen van een samenleving. Wanneer de begrippen mensenrechten, democratisering en democratie, rechtsstaat, maatschappelijke organisaties, gedecentraliseerde uitoefening van bevoegdheden en een gedegen overheidsadministratie aan betekenis en relevantie winnen als die samenleving zich ontwikkelt tot een meer geavanceerd politiek systeem, wordt bestuur goed bestuur. Nu wordt bestuur meestal geïnterpreteerd als het basisgehalte aan kwaliteit en prestatievermogen van een politiek/administratief systeem.

- (5) Artikel 9, lid 3, van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst (Overeenkomst van Cotonou) biedt een interessante benadering, waarover in onderling overleg overeenstemming is bereikt door de ondertekenende ACS-landen en de EU. “In het kader van een politiek en institutioneel klimaat dat de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat beschermt, wordt onder goed bestuur verstaan het transparante en verantwoordelijke beheer van menselijke en natuurlijke hulpbronnen en economische en financiële middelen ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling. Goed bestuur houdt het bestaan in van duidelijke besluitvormingsprocedures bij de overheid, transparante en verantwoording verschuldigde instellingen, de voorrang van de wet bij het beheer en de verdeling van middelen en de opbouw van capaciteiten ten behoeve van het uitwerken en uitvoeren van maatregelen teneinde met name corruptie te voorkomen en te bestrijden.”
- (6) Goed bestuur is in de eerste plaats een binnenlands vraagstuk. Slecht binnenlands beleid heeft in talloze landen, niet alleen ontwikkelingslanden, een belangrijke rol gespeeld, met name bij de vergroting van de kloof tussen arm en rijk, zowel in als tussen landen en regio's onderling. Goed bestuur op alle niveaus van het internationale stelsel - nationaal, regionaal, multilateraal – is dan ook cruciaal voor een legitiem, doeltreffend en samenhangend wereldwijd bestuursstelsel. Het tekort aan wereldwijd bestuur (governance) is de afgelopen jaren voortdurend aan de orde gesteld via initiatieven en dialoog op multilateraal niveau, onder andere in VN-verband, bijvoorbeeld door de Commissie voor wereldwijd bestuur, of, recenter, op de Conferentie over ontwikkelingsfinanciering in Monterrey en de Wereldtop inzake duurzame ontwikkeling in Johannesburg. De EU heeft actief deelgenomen aan deze dialoog. Vraagstukken van wereldwijd bestuur zijn ook onderwerp van de dialoog tussen de EG en enkele derde landen die belangrijke partners zijn, zoals China, Rusland, India en Brazilië. Vanuit EU-perspectief houdt goed bestuur ook in dat de samenhang van het beleid op alle belangrijke gebieden, zoals milieu, handel en landbouw, verder moet worden verbeterd.
- (7) Goed bestuur is de sleutel tot de doeltreffendheid van ontwikkelingsbijstand, en tot de verwezenlijking van onze doelstellingen. De totstandbrenging van goed bestuur is echter een proces. Zolang er nog geen sprake is van goed bestuur, zijn pragmatische benaderingen nodig ter ondersteuning van verdere vooruitgang. Indicatoren mogen in deze context niet worden beschouwd als een simpele opsomming van thema's die in een scorebord worden opgenomen, met behulp waarvan een zuiver op bestuurscriteria gebaseerde selectie plaatsvindt, maar

veeleer als een hulpmiddel om bestuur te integreren in alle door de EG gefinancierde maatregelen en strategieën.

- (8) Deze mededeling richt zich op capaciteitsopbouw en de dialoog over bestuur in verschillende soorten situaties. Gevallen van doeltreffend partnerschap worden onder de loep genomen, maar ook moeilijke partnerschappen en post-conflictsituaties.
- (9) Op basis van eerdere ervaringen van de EG en andere donors met de aanpak van bestuur, de gezichtspunten en eigen ervaring van de partnerlanden, tracht deze mededeling praktische methoden te definiëren om
 - capaciteit voor bestuur op te bouwen en de eigen inbreng van de partnerlanden bij de formulering van hervormingsprogramma's te stimuleren;
 - synergieën en samenhang tussen EG- en EU-beleid en -instrumenten te waarborgen;
 - de partnerschappen voor ontwikkeling per land of regio te versterken, met het oog op coördinatie tussen donorprioriteiten en agenda's van partnerlanden door beleidsdialoog en complementariteit tussen donors onderling;
 - bij te dragen tot de bescherming van de mensenrechten en de verspreiding van democratie, goed bestuur en de rechtsstaat.

Zo is de mededeling een leidraad voor de EU-benadering op het gebied van bestuur en ontwikkeling, identificeert zij welk soort maatregel in verschillende situaties wordt ondersteund en draagt zij bij tot het internationale debat over deze vraagstukken. Een handboek moet de toepassing van deze beleidsbenadering op de praktijk ondersteunen.

2. DIALOOG OVER BESTUUR: VOORNAAMSTE ONDERWERPEN EN BASISPRINCIPES

2.1. Armoedebestrijding

- (10) Bestuur is reeds een belangrijk ingrediënt van ontwikkelingssamenwerking en onderdeel van de procedures inzake de strategieën voor armoedevermindering.
- (11) Het gaat hierbij zowel om de effectieve inzet, vertegenwoordiging en bemachtiging (empowerment) van maatschappelijke organisaties, met name ten behoeve van arme bevolkingsgroepen, als om de effectieve capaciteit van de overheid om het vereiste beleid vast te stellen en uit te voeren. In talloze ontwikkelingslanden is armoedevermindering sterk afhankelijk van de vraag of de overheid de volgende taken efficiënt en op verantwoorde wijze kan uitvoeren:
 - arme bevolkingsgroepen de kans bieden hun levensstandaard te verhogen en hun capaciteit tot verhoging van inkomen en vermogen te versterken,
 - de toegang van arme bevolkingsgroepen tot overheidsdiensten waarborgen,

- de veiligheid van arme bevolkingsgroepen waarborgen, alsmede hun toegang tot rechtsmiddelen, en hun rechten beschermen en bevorderen.
- (12) Marginalisering is een aspect van armoede, bemachtiging (empowerment) draagt bij tot armoedevermindering. Belangrijke onderwerpen die moeten worden aangepakt, zijn de bevordering van de macht en invloed van arme mensen in de samenleving door een politiek proces dat dit mogelijk maakt, de stimulering van de participatie van mannen en vrouwen, door de aandacht te richten op institutionele regels, normen en praktijken waarvan rechten en privileges zijn afgeleid, meer bepaald op de ongelijkheid van mannen en vrouwen die daarmee gepaard kan gaan. Bestuur met aandacht voor arme bevolkingsgroepen houdt in dat een inclusieve benadering wordt nagestreefd en sociale uitsluiting wordt bestreden, teneinde de minderheden een stem te geven en in het beleidsvormingsproces ruimte te creëren voor de gezichtspunten van minderheden, uitgesloten groepen en de allerarmste segmenten van de samenleving.
- (13) Participatieve benaderingen zorgen ook voor meer gelijkheid tussen de verschillende generaties op basis van duurzame ontwikkeling, waarbij milieu samen met de sociale en economische pijlers een belangrijk aspect is. De deelname van niet-overheidsactoren en maatschappelijke organisaties aan alle fases van het ontwikkelingsproces en hun betrokkenheid bij beleidsdebatten op nationaal niveau dragen ertoe bij deze onderwerpen in discussies aan de orde te stellen³. Dit is ook relevant voor sociale beleidsvraagstukken. Sociaal beleid is een belangrijke factor en draagt bij tot duurzame ontwikkeling. Sociale dialoog en de betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties bij de opstelling en implementatie van sociaal en werkgelegenheidsbeleid en de werking van de arbeidsmarktinstellingen kunnen een drijvende kracht zijn achter succesvolle hervormingen die een doeltreffende impact hebben op het dagelijkse leven van de burger. Een belangrijke factor voor de effectieve implementatie van een dergelijke agenda zijn inspanningen op onderwijsgebied in de context van de opkomende kenniseconomie, waaronder toegang tot ICT om digitale scheidslijnen te verminderen en te voorkomen. In deze context kan een geconcentreerde en specifieke internationale wetenschappelijke en technologische samenwerkingsinspanning helpen dat doel te verwezenlijken. Het zesde EU-kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling voorziet daarin.

2.2. Eigen inbreng van de partnerlanden

- (14) De binnenlandse dialoog over bestuur is van wezenlijk belang om de door elk land op gang gebrachte hervormingsprogramma's in een context van legitimiteit en verantwoordelijkheid te kunnen formuleren.
- (15) Niet alleen het parlement en andere, niet tot de centrale overheidsdiensten behorende instellingen, maar ook andere binnenlandse partijen (vertegenwoordigers van politieke, sociale en economische belangen, of gemeentelijke en andere gedecentraliseerde overheidsinstellingen) spelen een

³ Participatie van niet-overheidsactoren in het EG-ontwikkelingsbeleid (COM (2002)598 def. van 7 november 2002)

belangrijke rol in deze dialoog. Elk van hen kan waardevolle input leveren en bijdragen aan brede, door het betrokken land geleide evaluaties van bestuurshervormingsprogramma's ten behoeve van arme bevolkingsgroepen met duidelijk geïdentificeerde behoeften, prioriteiten en doelstellingen.

- (16) De betrokkenheid van supranationale of regionale instellingen en evaluaties op regionaal niveau kunnen op al die gebieden nuttig zijn waarvoor sprake is van een werkelijke regionale toegevoegde waarde (economische integratie, conflictpreventie, veiligheid), of wanneer het grensoverschrijdende vraagstukken betreft, hetgeen vaak het geval is voor milieugerelateerde vraagstukken, met name bij het gezamenlijk beheer van grensoverschrijdende natuurlijke hulpbronnen.

2.3. Beleidsdialoog

- (17) In het kader van de beleidsdialoog dient regelmatig contact plaats te vinden tussen de partners, waarbij mede gesproken wordt over alle met bestuur verband houdende vraagstukken van gemeenschappelijk en wederzijds belang.
- (18) Vaak wordt de dialoog op ad hoc-basis gevoerd, als zich in een land een crisis of een probleem voordoet of als reactie op bijzondere gebeurtenissen. Dit kan tot gevolg hebben dat de politieke dialoog vanuit het gezichtspunt van de partnerlanden een negatieve connotatie heeft. Een regelmatigere beleidsdialoog moet de flexibele opstelling van gezamenlijke agenda's mogelijk maken en leiden tot het gezamenlijk vaststellen van prioritaire samenwerkingsterreinen, onder andere voor bestuursvraagstukken, en op basis van de behoeften van elk partnerland.
- (19) Een juiste koppeling van beleidsdialoog en EU-samenwerkingsprogramma's en -prioriteiten kan bijdragen tot een stabiel en democratischer politiek klimaat, vredesopbouw en veiligheid. Dit omvat tevens middelen en methoden om die doelstellingen op te nemen in EU-bijstandsprogramma's en regeringen van partnerlanden aan te moedigen deze middels hun algemene ontwikkelingsstrategieën te realiseren. De beleidsdialoog, gecombineerd met passende bijstand, wordt door de EU gebruikt in een aantal moeilijke partnerschappen.
- (20) Indicatoren zijn belangrijke hulpmiddelen voor controle en evaluatie en voor de verbetering van de kwaliteit van programma's en maatregelen. Indicatoren op het gebied van bestuur zijn slechts relevant als zij op participatieve wijze worden geformuleerd en geëvalueerd, samen met alle betrokkenen en in een transparant, door het partnerland op gang gebracht proces. Zij hebben betrekking op alle aspecten van bestuur en beperken zich niet tot gebieden die direct verband houden met een bepaald hervormingsprogramma. Zij dienen ter illustratie van beleidsconcepten, resultaten van dienstverlening, transparantie bij het financieel beheer van de overheid, gelijke behandeling van mannen en vrouwen, eerbiediging en bevordering van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat. Elke indicator dient tegelijkertijd voldoende specifiek te zijn om een passende institutionele oplossing te bieden. Indicatoren die zich ertoe beperken aan te tonen dat in een bepaalde sector een probleem bestaat, dat gelijktijdig betrekking kan hebben op meerdere instellingen en beleidslijnen, zonder daarvoor een oplossing aan te dragen, zijn minder nuttig.

- (21) Het blijft echter een uitdaging passende methoden te ontwikkelen om bestuursgerelateerde indicatoren te formuleren en daarover overeenstemming te bereiken. Op dit moment wordt in het kader van het netwerk voor bestuur (GOVNET) van de OESO/DAC door de gezamenlijke donors het nodige werk verricht inzake indicatoren op het gebied van bestuur. Alle belangrijke donors zijn daarbij vertegenwoordigd. De EG neemt ook deel aan GOVNET en cofinanciert een door de OESO geleid project voor bestuursindicatoren.

2.4. Veiligheid

- (22) Veiligheid houdt direct verband met ontwikkeling: ontwikkeling is niet mogelijk in een chronisch onveilige omgeving. Omgekeerd vormt bestuurlijke nalatigheid die is terug te voeren op armoede, een belangrijke factor die bijdraagt tot de uitbraak van gewelddadige conflicten. Veiligheid is sleutel tot regionale stabiliteit, armoedevermindering en conflictpreventie. Een van de voornaamste verwachtingen van de burger is dat de staat zijn veiligheid, eigendomsrechten en politieke, economische en sociale rechten waarborgt.
- (23) Veiligheid is steeds meer een begrip dat niet alleen de veiligheid van het land betreft, maar in bredere zin ook de menselijke veiligheid, dat wil zeggen het vermogen om in vrede, veiligheid en vrijheid te leven. Veiligheid moet worden gezien als een nationaal belang en als deel van de individuele rechten. Hervorming van de veiligheidssystemen is een integrerend deel van goed bestuur. Doeltreffend beheer, transparantie en verantwoording van het veiligheidssysteem zijn noodzakelijke voorwaarden voor de totstandbrenging van een veilige omgeving waarin de democratische beginselen en de mensenrechten worden geëerbiedigd. Actie met het oog op goed bestuur en duurzame vrede vereist derhalve een succesvol hervormingsproces van het veiligheidssysteem, met name in post-conflictsituaties.
- (24) Het “veiligheidssysteem” wordt door de OESO gedefinieerd als omvattende: a) de staatsinstellingen die een formeel mandaat hebben om te zorgen voor de beveiliging van staat en burger tegen gewelddaden en repressie (van bijvoorbeeld leger, politie, paramilitaire krachten, geheime dienst e.d.); en b) de gekozen en/of benoemde civiele autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de controle en het toezicht op deze instellingen (bijvoorbeeld parlement, uitvoerende macht, ministerie van defensie, en justitie en strafrechtstelsel). De hervorming van de belangrijkste veiligheidsactoren, zoals leger, paramilitaire sector en politie, en hun civiele structuren voor toezicht, zijn van fundamenteel belang voor het creëren van een veilige omgeving en om de veiligheidssector continu te toetsen aan dezelfde bestuursnormen als andere delen van de overheidssector en het leger, die onderworpen zijn aan de politieke controle van een civiele autoriteit. Deze instellingen zijn onderdeel van een breder veiligheidsbeeld en afhankelijk van het bestaan van doeltreffende justitiële en rechtshandavingsinstellingen. De hervorming van het veiligheidssysteem dient derhalve te worden gerelateerd aan de inspanningen die worden ondernomen ter versterking van de nationale en lokale rechtsorde. Maatregelen in de volgende categorieën kunnen van invloed zijn op de hervorming van het veiligheidssysteem: leger en geheime dienst, justitie en intern veiligheidsapparaat, veiligheidsinstanties die geen overheid zijn, civiele toezichtsmechanismen, civiele beheersorganen, civiele capaciteitsopbouw, regionale initiatieven, initiatieven voor de demilitarisering van de samenleving.

- (25) De wereldwijde veiligheid en het internationaal terrorisme hebben ook een impact op ontwikkeling. Parallel met de verlening van steun aan partnerlanden in de context van resolutie 1373 (2001) van de VN-Veiligheidsraad kan ontwikkelingsbijstand een bijdrage leveren aan de bestrijding van het internationaal terrorisme door de aandacht te richten op vermindering van armoede en ongelijkheid.

2.5. Clausules inzake mensenrechten en goed bestuur: raadplegingsprocedures

- (26) Sinds begin jaren '90 is in EG-overeenkomsten met derde landen, waaronder handels- en samenwerkingsovereenkomsten en associatieovereenkomsten, systematisch een mensenrechtenclausule of "essentieel element" opgenomen. Die clausules bepalen dat de eerbiediging van de fundamentele mensenrechten en de democratische beginselen ten grondslag ligt aan het binnenlands en buitenlands beleid van de partijen, en een "essentieel element" is van de overeenkomst. Ingeval van schending kunnen diverse maatregelen worden overwogen, waarbij proportionaliteit tussen schending en reactie als principe geldt. Deze maatregelen omvatten: inhoudelijke wijziging van de samenwerkingsprogramma's of gehanteerde kanalen; inkrimping van culturele, wetenschappelijke en technische samenwerkingsprogramma's; uitstel van een bijeenkomst van de Gemengde Commissie; opschorten van bilaterale contacten op hoog niveau; uitstel van nieuwe projecten; follow-up van initiatieven van het partnerland weigeren; handelsembargo's; opschorten van de verkoop van wapens, opschorten van militaire samenwerking en opschorten van samenwerking. De opname van essentiële elementen is niet bedoeld als negatieve of bestraffende benadering. Het dient ter bevordering van dialoog en positieve maatregelen, zoals de gezamenlijke ondersteuning van democratie en mensenrechten, de aansluiting bij, ratificatie en implementatie van internationale mensenrechteninstrumenten, voor zover dit onvoldoende gebeurt, alsmede de voorkoming van crisissituaties door de totstandbrenging van een consequente en langetermijnrelatie.
- (27) In het geval van de Overeenkomst van Cotonou⁴ zijn de ACS-landen en de EU overeengekomen een overlegprocedure in te stellen die betrekking heeft op de naleving van de voornaamste elementen van het partnerschap. Artikel 9 van de Overeenkomst van Cotonou bepaalt dat de eerbiediging van de rechten van de mens, de democratische beginselen en de rechtsstaat essentiële elementen zijn, en goed bestuur een fundamenteel element is. Artikel 96 bepaalt dat in geval van schending van een van de essentiële elementen de ene partij de andere kan verzoeken om overleg te plegen (een soortgelijke procedure werd in 1995 voor het eerst opgenomen in artikel 366 bis van de herziene Overeenkomst van Lomé IV). Het overleg overeenkomstig artikel 96 is gericht op een onderzoek van de situatie, teneinde tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te komen. Indien er geen oplossing wordt gevonden, in dringende gevallen of indien overleg wordt geweigerd, kunnen passende maatregelen worden genomen. In deze context wordt slechts in laatste instantie tot opschorting van de samenwerking overgegaan. De passende maatregelen, die in verhouding dienen te staan tot de schending van een essentieel/fundamenteel element, zijn bedoeld om een duidelijk signaal af te geven aan de regering om artikel 9 te eerbiedigen.

⁴ PB L 317 van 15.12.2000.

- (28) Voor de invoering in 1995 van de overlegprocedure werd de samenwerking de facto volledig of gedeeltelijk opgeschort voor verschillende landen. Sinds 1995 is de overlegprocedure tot dusver in twaalf gevallen gebruikt, waaronder 10 ACS-landen⁵. Een recent voorbeeld betreft Zimbabwe, waarvoor overleg plaatshad overeenkomstig artikel 96 van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst. Daarna werden gerichte sancties toegepast, zoals het bevriezen van tegoeden en financiële activa van individuele leden van de regering, een reis-/doorreisverbod, en een verbod op de uitvoer van uitrusting voor repressie en op training in verband met militaire activiteiten⁶.
- (29) Op basis van de opgedane ervaring kunnen enkele belangrijke elementen worden genoemd om het overleg succesvol af te ronden, d.w.z. om een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden en/of de maatregelen te implementeren die nodig zijn om de situatie te verhelpen. Dit vereist tenminste: (a) de verbintenis van de autoriteiten om terug te keren tot de normale situatie, met name na een staatsgreep, en (b) samenhang van het EU-standpunt en coördinatie tussen de donors. Om een ordelijke controle van het proces te waarborgen, dienen de concrete schendingen van de essentiële elementen geïdentificeerd te worden, dienen de sectoren gedefinieerd te worden waarvoor corrigerende maatregelen van de autoriteiten vereist zijn, en dient tijdens en na de formele bijeenkomst in het kader van het overleg een nauwe politieke dialoog te worden gevoerd. Tot slot is de goedkeuring van positieve maatregelen nodig, zoals de sterke en actieve EU-betrokkenheid bij de oplossing van de crisissituatie of het conflict.
- (30) De Commissie bestudeert methoden om de mensenrechtenclausule doeltreffender te gebruiken. Met het gebruik van die clausule om specifieke werkgroepen voor de mensenrechten met derde landen op te richten, wordt op dit moment geëxperimenteerd. In 2003 is voor het eerst een subgroep voor bestuur en mensenrechten opgericht in het kader van de samenwerkingsovereenkomst met Bangladesh. De groep biedt EU-ambtenaren en Bengalese ambtenaren de gelegenheid uitvoerig van gedachten te wisselen over mensenrechtenvraagstukken. De eerste bijeenkomst had plaats op 19 mei 2003 in Dhaka en ging over een breed scala van vraagstukken, waaronder de doodstraf, justitie, steun voor verkiezingsprocessen en de oprichting van een mensenrechtencommissie. De mogelijkheid om verdere steun te verlenen voor mensenrechtenprojecten wordt eveneens onderzocht. Daarnaast bouwt de mededeling over een nieuwe impuls voor EU-maatregelen inzake mensenrechten en democratisering met mediterrane partners⁷ ook voort op de clausule, teneinde te experimenteren met een verder ontwikkelde benadering van mensenrechten en democratisering in de regio. De mededeling identificeert tien gebieden voor verbeteringen, waaronder de ontwikkeling van nationale en regionale actieplannen voor de mensenrechten, een meer operationele focus op de mensenrechten in de politieke dialoog en meer aandacht voor mensenrechten- en

⁵ Niger, Guinee-Bissau, Togo, Haïti, Comoren, Ivoorkust, Fiji, Liberia, Zimbabwe en Centraal-Afrikaanse Republiek

⁶ Gemeenschappelijk standpunt van de Raad en Verordening (EG) nr. 310/2002 van de Raad van 18 februari 2002

⁷ Mededeling over de mensenrechten in de mediterrane regio (COM (2003)294 def. van 21 mei 2003)

democratiseringsvraagstukken in nationale strategiedocumenten en nationale indicatieve programma's.

2.6. Corruptie

- (31) De bestrijding van corruptie is steeds vaker onderdeel van de internationale en EU-agenda voor armoedevermindering. Volgens het door de VN geleide Wereldprogramma ter bestrijding van corruptie is corruptie misbruik van macht ten eigen voordele en komt het voor in de overheidssector en de particuliere sector (*“corruptie: elke transactie tussen actoren van de overheidssector en de particuliere sector die tot gevolg heeft dat collectieve goederen onrechtmatig worden gebruikt ten eigen voordele”*). Corruptie ondermijnt de geloofwaardigheid van de regering en de legitimiteit van democratie. Vaak is het een belasting voor de arme bevolkingsgroepen. Omdat de formele procedures worden geschonden of daaraan wordt voorbijgegaan, wordt het normale bestuur ondermijnd. Corruptie bij algemene of plaatselijke verkiezingen of in het parlement vormt een aantasting van de verantwoording en vertegenwoordiging, corruptie binnen justitie is een negatie van de rechtsstaat, en corruptie in de overheidssector leidt tot oneerlijke distributie van sociale dienstverlening. Een kenmerk van goed bestuur is dat instellingen en procedures corruptie en corrupt gedrag bestrijden.
- (32) De internationale ervaring met specifiek op corruptiebestrijding gerichte ontwikkelingssamenwerking heeft aangetoond dat corruptiebestrijding, wil die effect sorteren, dient te worden ingepast in de bredere steun ter versterking van goed bestuur en democratisering. Maatschappelijke organisaties, media, openbaar ministerie, justitie en financiën (auditing en controle) dienen te worden versterkt, terwijl de transparantie van procedures voor officiële aanbestedingen en benoeming van personen in overheidsdienst dient te worden gegarandeerd, en verder moet worden voorzien in effectieve parlementaire verantwoording.
- (33) Een tolerante houding tegenover corruptie staat haaks op samenwerkingspartnerschap. Maar corruptie is moeilijk te meten en te evalueren. Het lijkt beter dit thema aan te pakken in de context van de regelmatige politieke dialoog tussen de partnerlanden, teneinde de inspanningen van elk land bij de bestrijding van corruptie te evalueren door de veranderingen, de continuïteit van de geboekte vooruitgang en de kwaliteit en vastberadenheid van de inspanningen van de overheid om passende maatregelen en hervormingen te implementeren, te volgen. De door maatschappelijke organisaties naar buiten gebrachte standpunten dragen bij tot dit proces, en daarmee dient dan ook in alle fasen expliciet rekening te worden gehouden.
- (34) In dit opzicht is met de Overeenkomst van Cotonou een belangrijke stap gezet. Deze kan als voorbeeld dienen voor toekomstige overeenkomsten met andere derde landen of regio's. De onderhandelingen over het bredere concept van goed bestuur resulteerden in een tweeledige aanpak: enerzijds de verbintenis tot goed bestuur als fundamenteel en positief element van het partnerschap, thema van de regelmatige dialoog en gebied waarop de Gemeenschap actieve steun verleent, en anderzijds de afspraak dat ernstige corruptiegevallen, waaronder omkoping die tot deze corruptie leidt, dat element schenden en derhalve moeten leiden tot passende maatregelen om de situatie te verhelpen. De in artikel 97 gedefinieerde overlegprocedure moet niet alleen worden toegepast op gevallen van corruptie

waarbij communautaire middelen betrokken zijn, maar ook in bredere zin in elk land dat financiële steun ontvangt van de Gemeenschap en waar corruptie een obstakel vormt voor resultaatgeoriënteerde ontwikkelingsstrategieën. De procedure beperkt zich derhalve niet tot gevallen van corruptie die direct verband houden met financiële samenwerkingsactiviteiten van de EG. Dit is met name van belang bij de beoordeling van de fungibiliteit van de overheidsfinanciën. Met deze bepalingen geven de partijen aan dat zij passende maatregelen willen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie. Zij laten zien dat corruptie een gezamenlijk en niet slechts een unilateraal probleem is.

- (35) Een ander voorbeeld ter adstructie is Latijns-Amerika. De bestrijding van corruptie is een regelmatig onderwerp van de dialoog en speciale samenwerking op dit gebied, waarover momenteel wordt onderhandeld met Centraal-Amerika en de landen van het Andespact. De politieke verklaring van Madrid (top EU-Latijns-Amerika/Caribisch gebied, Madrid, 16-17 mei 2002) bevat de verbintenis tot versterking van de democratische instellingen, rechtsstaat, justitie, bevordering en bescherming van de mensenrechten, alsmede de bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit. Verder zal de nieuwe generatie bilaterale overeenkomsten van de EU met landen in Latijns-Amerika de vaste verbintenis omvatten tot beginselen van goed bestuur.
- (36) Volgens de nationale strategiedocumenten en nationale indicatieve programma's houdt corruptiebestrijding in dat de institutionele oorzaken van corruptie of een milieu dat corruptie tolereert, worden aangepakt. Daarbij wordt de capaciteit van instellingen en niet-overheidsactoren versterkt en bijstand verleend bij de verbetering van het regelgevingskader. Dit punt krijgt vooral aandacht in landen waar corruptie een belangrijk ontwikkelingsprobleem is (volgens bronnen als Transparency International) en corruptiebestrijding deel uitmaakt van de regeringsagenda. De Commissie heeft de afgelopen drie jaar samen met TI vijf projecten gefinancierd om op regionaal en nationaal niveau anticorruptiestrategieën te ontwikkelen.
- (37) In de recente mededeling van de Commissie over een algemeen EU-beleid ter bestrijding van corruptie⁸ worden de EU-instellingen en -lidstaten opgeroepen meer te doen om deze vorm van criminaliteit te bestrijden. Wat de EU-betrekkingen met derde landen betreft, stelt de Commissie voor tien algemene beginselen op te nemen in de nationale anticorruptiestrategieën van de toetredende landen, de kandidaat-lidstaten en andere partnerlanden van de EU. Dit omvat zowel preventieve als repressieve maatregelen, alsmede gedragscodes en prikkels voor de particuliere sector en de opstelling van "witte lijsten". Op wereldwijd multilateraal niveau wordt verdere vooruitgang verwacht dankzij het toekomstige VN-Verdrag ter bestrijding van corruptie. Dit omvat een brede en multidisciplinaire benadering, waarbij de behoefte aan de totstandkoming van een functioneel mechanisme voor de recuperatie van financiële activa in evenwicht is gebracht met de behoefte aan institutionalisering van doeltreffende preventieve maatregelen.

⁸ COM(2003)317 def. van 28.05.2003

2.7. Migratie

- (38) Goed beheer van migratie is ook een factor die zorgt voor een algemeen goed bestuur. Zorgvuldig beheerd kan dit een positieve factor zijn voor groei en succes van de ontwikkelingslanden. Een van de basisbeginselen voor de verbetering van het beheer van migratie is dat een gezamenlijke inspanning noodzakelijk is. De dialoog tussen het land van oorsprong en de landen van bestemming dient te worden versterkt en de samenwerking moet worden ontwikkeld in een sfeer van partnerschap. De beginselen die zijn uiteengezet in de mededeling van 3 december 2002 over migratie en ontwikkeling bieden een kader voor de versterking van de dialoog over migratie met de ontwikkelingslanden. Door goed bestuur te bevorderen pakt de EU een van de voornaamste diepere oorzaken van migratie aan.

2.8. Sectorale benaderingen en horizontale integratie

- (39) De sterkere aanpak van goed bestuur op basis van sectorale benaderingen, met inbegrip van begrotingssteun of andere financiële mechanismen, zoals basketfunding, kan bevorderlijk zijn voor de eigen inbreng, en de coördinatie en efficiency verbeteren.
- (40) Voor sectorale programma's is een erkend sectoraal beleidsdocument nodig, dat is geïntegreerd in een algemeen strategisch kader (zoals het PRSP), een sectoraal uitgavenkader voor de middellange termijn en een jaarlijkse begroting, en in een door de regering geleid coördinatieproces van donors. Een analyse van goed bestuur kan in alle fases worden toegepast.
- (41) Bestuursgerelateerde maatregelen kunnen ook gebaseerd zijn op een sectorale benadering, en zijn bijzonder belangrijk bij bestuurlijke hervormingen (hervormingsprogramma's voor de overheidssector, decentralisatie, hervorming van de veiligheidssector, justitie enz.). Dit kan eventueel samenwerking met niet-overheidsactoren omvatten.
- (42) De horizontale integratie van institutionele capaciteitsopbouw in sectorale programma's draagt bij tot goed bestuur. Horizontale integratie op gebieden als vervoer, gezondheid of onderwijs, geschiedt door middel van steun voor de bevoegde instellingen bij de formulering, controle en implementatie van beleid en bij de programmering en het beheer van de begroting.

2.9. Begrotingssteun

- (43) De EG is ongeveer vijftien jaar geleden gestart met de verlening van begrotingssteun voor economische-hervormingsprogramma's aan ACS-landen. Dit geschiedde in de context van de structurele-aanpassingsprogramma's waarover de betrokken landen een akkoord hadden bereikt met de instellingen van Bretton Woods. Begrotingssteun wordt de laatste tijd steeds meer gebruikt in niet-ACS-landen.

- (44) Een van de basisvoorwaarden voor doeltreffende begrotingssteun is een adequaat, of zich verbeterend, beheer van de overheidsfinanciën. Begrotingssteun zorgt voor extra prikkels tot hervorming, doordat er financiële middelen worden verstrekt in combinatie met bepaalde overeengekomen resultaten (gebaseerd op voortgangsindicatoren). Door financiële middelen te verstrekken via de nationale begrotingen, geeft dit de Commissie ook recht van spreken bij de dialoog over de begrotingssystemen. Verder draagt de jaarlijkse rapportage over de resultaten bij tot de versterking van de binnenlandse verantwoording. EG-maatregelen voor begrotingssteun grijpen steeds vaker terug op de eigen rapportage van de landen aan hun parlementen, met het doel de kwaliteit en inhoud van die rapporten te verbeteren en de regering daardoor in sterkere mate ter verantwoording te roepen voor het parlement. Ook helpt dit gedeeltelijk de extreme druk weg te nemen op de nationale begrotingen, die op zich vaak een bron van zorg is voor het beheer van de overheidsfinanciën.
- (45) De benadering van begrotingssteun door de Commissie, waarbij de omvang van de steun gekoppeld wordt aan het bereiken van bepaalde afgesproken resultaten op het gebied van armoedevermindering en beheer van de overheidsfinanciën, biedt een extra pakket van prikkels voor verbetering van de interne dialoog tussen financiële instanties en de betrokken ministeries, aangezien de financiële instanties een nieuw belang hebben, zowel bij de resultaten die de betrokken ministeries boeken als bij de zorg voor volledige financiering. Door begeleidende steun voor capaciteitsopbouw te verlenen helpen maatregelen op het gebied van begrotingssteun verder bij de verbetering van het vermogen om overeengekomen verbeteringen te implementeren.
- (46) Daarnaast kan begrotingssteun helpen die gebieden aan te pakken van het beheer van de overheidsfinanciën waar het hulpverleningsproces als zodanig voor de regeringen problemen creëert. Off-budget projecthulp is zelden opgenomen in de nationale planningssystemen, en vrijwel nooit in de boekhoudingssystemen. Begrotingssteun voorziet in financiering via die systemen. Dit biedt de garantie dat resource planning geschiedt op basis van een compleet beeld, in plaats van het gedeeltelijke beeld dat ter beschikking staat wanneer de meeste investeringsuitgaven off-budget gefinancierd worden door donors en de implicaties van hun lopende kosten onzichtbaar zijn voor planners. Ook zorgt dit ervoor dat het beeld dat de nationale parlementen ontvangen compleet is, zonder weglatingen en vertekeningen die het gevolg zijn van off-budget geldstromen van donors. Dit verbetert tevens de binnenlandse verantwoording.
- (47) Tot de belangrijke resultaten van deze hervormingen behoren in vele landen de duurzame vermindering van de begrotingstekorten, de afschaffing van willekeurige belasting- en tariefvrijstellingen, die niet verenigbaar waren met het creëren van gelijke kansen voor de actoren van de particuliere sector, en de vergroting van de stabiliteit van het bankwezen door afschaffing van de politieke leningen. Tegelijkertijd werd echter steeds duidelijker dat hervormingen niet gekocht kunnen worden, de voordelen ervan onvoldoende ten goede komen van de arme bevolkingsgroepen en ze op voldoende steun moeten kunnen rekenen in het betrokken land (inbreng). Sinds 1999 zijn de structurele-aanpassingsprogramma's vervangen door steun ten behoeve van de nationale strategieën voor armoedevermindering.

- (48) In de context van de strategiedocumenten voor armoedevermindering is de erkende praktijk van de donors dat donorhulp de door elk land opgezette hervormingsprogramma's en de vertaling daarvan in de begroting dient te ondersteunen en daarop dient te worden afgestemd. In vele landen met een strategiedocument voor armoedevermindering maken donors afspraken over een gemeenschappelijk kader waarin de beginselen van de begrotingssteun worden genoemd en in matrixformaat wordt beschreven op welke hervormingsterreinen en resultaten de dialoog met de overheid gericht is. Verbetering van het economisch bestuur door vergroting van de doeltreffendheid, efficiency en transparantie van de overheidsuitgaven, en verbetering van de sociale dienstverlening aan de arme bevolkingsgroepen zijn belangrijke elementen van die dialoog tussen donors en overheid. De meeste PRSP-landen zijn begonnen de duurzaamheid van de overheidsuitgaven te verbeteren door invoering van een middellangetermijn-zwaartepunt met middellangetermijnguitgaven of begrotingskaders. Om de uitgaven in de sociale sector te kunnen volgen wordt ook steeds meer gebruik gemaakt van enquêtes om na te gaan in welke mate de overheidsuitgaven de eindbegunstigden bereiken.

2.10. Handel

- (49) Bestuur op alle niveaus is cruciaal voor de integratie van ontwikkelingslanden in het multilaterale handelstelsel, en voor de totstandkoming van een aantrekkelijk bedrijfsklimaat, waarin investeringen en handel kunnen gedijen. Het is derhalve van vitaal belang voor economische ontwikkeling, die nodig is om armoede en de daaraan gerelateerde problemen aan te pakken.
- (50) De integratie van ontwikkelingslanden in het multilaterale handelstelsel is niet alleen afhankelijk van nuttige markttoegang en meer binnenlandse productie van goederen en diensten die verhandeld en geëxporteerd kunnen worden. De binnenlandse bestuurscontext is de sleutel tot het delen in de voordelen die de mondialisering kan brengen. Alleen als ontwikkelingslanden over adequate institutionele capaciteit beschikken en bereid zijn te voorzien in een transparant, voorspelbaar en doeltreffend wettelijk, regelgevend, justitieel en institutioneel klimaat, en zij regels en verordeningen kunnen doen naleven, zullen zij voldoende binnenlandse, regionale en internationale investeringen kunnen aantrekken. Zich hiervan bewust heeft de Commissie een specifiek beleidskader goedgekeurd voor handelsgerelateerde technische bijstand, dat de basis vormt voor de samenwerking op dit gebied⁹.
- (51) In het kader van haar eigen handelsbeleid biedt de EU ontwikkelingslanden preferentiële toegang tot de EU-markt op basis van het stelsel van algemene preferenties (SAP). Dit systeem is gericht op de ondersteuning van ontwikkeling door lagere tarieven in rekening te brengen voor goederen uit ontwikkelingslanden dan voor die uit industrielanden. Een enkele keer moeten deze preferenties worden ingetrokken¹⁰ (bijvoorbeeld voor Birma) wanneer het bestuur duidelijk tekortschiet, zoals in het geval van gevangenisarbeid, slavernij of als het recht van vereniging wordt geschonden. Verder biedt het SAP ook

⁹ COM(2002) 513 def. van 18.09.2002

¹⁰ Op basis van artikel 26 van het SAP

positieve prikkels door middel van extra preferenties voor landen die bepaalde ILO-verdragen in de nationale wetgeving hebben omgezet en/of die zorgen voor een duurzaam beheer van hun bossen. Zo tracht de EU door middel van positieve en negatieve prikkels goed bestuur te stimuleren op handelsgerelateerde gebieden.

2.11. Bedrijfsleven

- (52) De bevordering van sociale ontwikkeling in ontwikkelingslanden kan over het algemeen niet door de overheidssector alleen duurzaam worden gerealiseerd. Ook voor particuliere ondernemingen is in dit opzicht een belangrijke rol weggelegd.
- (53) In ontwikkelingslanden is zwak bestuur (inefficiënte administratie, gebrek aan verantwoording en financiële transparantie, corruptie, inefficiënte financiële systemen en andere zaken waarbij de overheid tekortschiet) een belangrijke afschrikkende factor voor investeringen, sparen en de inzet van hulpbronnen zowel op binnenlands als internationaal niveau. Wanneer het bestuur in hoog tempo verslechtert kan dit een plotse uitstroom van kapitaal en kapitaalvlucht tot gevolg hebben. Aangezien de belastinggrondslag over het algemeen erg gering is, zijn de belastingopbrengsten vaak niet voldoende om de gezondheidszorg en andere sociale diensten te betalen. Alleen een sterke duurzame economische groei kan de welvaart creëren die nodig is om armoede succesvol te bestrijden en voldoende belastingopbrengsten genereren om de basisvoorzieningen van de overheidssector overeind te houden. Een dynamisch bedrijfsleven is de sleutel tot economische groei. Buitenlandse directe investeringen kunnen een cruciale rol vervullen in ontwikkelingslanden. Landen dienen een gunstig klimaat te creëren om buitenlandse directe investeringen aan te trekken. Dat omvat mede voorspelbaarheid, verantwoording en transparantie van alle overheidsoptreden. Het omvat ook de consequente doorvoering van solide economisch beleid en de bevordering van een stabiel macro-economisch kader met daarbij een strak juridisch en regelgevend kader ter bescherming tegen staatsrepressie, arbitraire maatregelen en corruptie. Zowel binnen- als buitenlandse investeerders moeten erop kunnen vertrouwen dat hun vermogen veilig is en contractuele verplichtingen worden nagekomen.
- (54) Een doeltreffende dialoog en partnerschap tussen overheid en particuliere sector is belangrijk voor de bevordering van duurzame ontwikkeling en dient onderwerpen te omvatten als mensenrechten en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen¹¹ houdt in dat ondernemingen bij hun bedrijfsactiviteiten en interactie met belanghebbenden op vrijwillige basis sociale en milieuoverwegingen mee laten spelen. Optreden van bedrijven op sociaal en milieugebied dat verdergaat dan hun bestaande wettelijke verplichtingen, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de innovatieve overbrugging van het tekort aan bestuur. Maatschappelijk verantwoord ondernemen treedt niet in de plaats, maar vormt een aanvulling op de wet en de sociale dialoog. Als zodanig mag het de overheid niet hinderen bij de uitvoering van haar taak om op binnenlands en/of internationaal niveau bindende regels op te stellen voor de naleving van bepaalde sociale, milieu- of rapportagenormen.

¹¹ COM(2002) 347 def. van 2.7.2002: De *sociale verantwoordelijkheid van bedrijven*: een bijdrage van het bedrijfsleven aan duurzame ontwikkeling.

Vraagstukken als fundamentele arbeidsnormen, ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en fatsoenlijk werk, financiële transparantie en milieubescherming zijn stuk voor stuk gebaat bij verantwoord optreden van de particuliere sector.

- (55) De goedkeuring in augustus 2003 van VN-ontwerpnormen met betrekking tot de verantwoordelijkheid van transnationale bedrijven en andere ondernemingen inzake mensenrechten¹² laat zien dat er steeds meer aandacht is voor de verantwoordelijkheid van bedrijven ten aanzien van de directe belanghebbenden. De normen zijn een pakket ethische richtlijnen, waarin diverse wettelijke verplichtingen van bedrijven worden samengebracht, gebaseerd op de mensenrechten, arbeids- en milieunormen, en die verder richtlijnen omvat voor bedrijven die in conflictgebieden opereren.
- (56) Met de goedkeuring van de resolutie over *EU-normen voor in ontwikkelingslanden werkende Europese bedrijven: naar een Europese gedragscode*¹³, erkende het Europees Parlement de invloed van de Europese particuliere sector op ontwikkelingsprocessen, hun milieueffect en de mensenrechten in de ontwikkelingslanden waar Europese bedrijven actief zijn.
- (57) De OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen vormen een omvangrijk en gewaardeerd instrument op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarin vrijwillige beginselen en normen zijn vervat voor verantwoord optreden van ondernemingen op gebieden als mensenrechten, fundamentele arbeidsnormen en anticorruptiemaatregelen. De richtlijnen hebben een wereldwijd bereik, aangezien zij door de regeringen van 37 aangesloten landen¹⁴ worden aanbevolen aan de multinationale ondernemingen die in die landen zijn gevestigd, waar ter wereld zij ook opereren. De Commissie speelt een actieve rol bij de bevordering van deze richtlijnen.

3. HUIDIGE PRAKTIJKEN EN BENADERINGEN

- (58) Dankzij de oprichting van de Afrikaanse Unie (AU) en NEPAD (New Partnership for Africa's Development) is er een nieuw pan-Afrikaans bestuursniveau. De Afrikaanse leiders zijn overeengekomen dat vrede en veiligheid, democratie, goed bestuur, mensenrechten en zorgvuldig beheer tot de basisvoorwaarden behoren voor duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding, en voor de beëindiging van gewapende conflicten op hun continent.

¹² Ontwerpnormen m.b.t. de verantwoordelijkheid van transnationale bedrijven en andere ondernemingen inzake mensenrechten. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1

¹³ Verslag over EU-normen voor in ontwikkelingslanden werkende Europese bedrijven: naar een Europese gedragscode. A4-0508/98

¹⁴ Aangesloten zijn de 30 leden van de OESO en Argentinië, Brazilië, Chili, Estland, Israël, Litouwen en Slovenië. Letland heeft zich inmiddels ook aangesloten en de aanvraag van Singapore is in behandeling.

- (59) De NEPAD-benadering van bestuur is vervat in de verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders over democratie, politiek en economisch bestuur en ondernemingsbestuur¹⁵.
- (60) Een van de kenmerken van het initiatief is het Afrikaanse Peer Review-mechanisme (APRM). Dit is een instrument waar lidstaten van de Afrikaanse Unie zich op vrijwillige basis bij kunnen aansluiten en dat fungeert als een Afrikaans mechanisme voor onderling toezicht. Tot dusver hebben vijftien Afrikaanse landen een memorandum van overeenstemming over toetreding tot het APRM-proces ondertekend. Dit proces dient te waarborgen dat beleid en praktijken van de lidstaten in overeenstemming zijn met de overeengekomen waarden, codes en normen van politiek en economisch bestuur en ondernemingsbestuur, als vervat in de NEPAD-verklaring. Om deel te nemen aan het Peer Review-proces dient elk land een actieplan, inclusief tijdschema, op te stellen voor implementatie van de verklaring over bestuur, en verder periodieke ijkpunten vast te stellen. Het APRM-mechanisme kan landen ertoe aansporen serieus na te gaan welke impact nationaal beleid heeft, niet alleen op de interne politieke stabiliteit en de economische groei, maar ook op buurlanden. Verder kan het wederzijds afleggen van verantwoording erdoor worden bevorderd.
- (61) In andere regio's is er een breed scala van regionale en subregionale groepen, fora en regelingen voor samenwerking, waarbij bestuursvraagstukken aan bod komen. Bestuur staat prominent op de agenda van de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) (waaronder algemene verslagen ten behoeve van de Algemene Vergadering). Op het gebied van corruptiebestrijding heeft de OAS bijvoorbeeld een omvangrijk mechanisme opgezet voor de follow-up van de inter-Amerikaanse conventie ter bestrijding van corruptie, met inbegrip van een specifiek mechanisme om de maatschappelijke organisaties daarbij te betrekken. Democratisch bestuur is tevens een van de vijf prioriteiten voor actie die op de top in Cuzco (mei 2003) zijn geïdentificeerd door de Groep van Rio. De landen bevestigden hun gehechtheid aan de consolidering van de democratie, de rechtsstaat, en de behoefte efficiëntere politieke systemen tot stand te brengen. Hetzelfde kan worden gezegd in Azië waar bestuursvraagstukken hoog op de agenda staan van de Aziatische landen en hun groepen, met name sinds de financiële crisis in Azië. Het debat in dat deel van de wereld richt zich op een minder alomtegenwoordige en directe rol van de staat in de economie, de implementatie van marktgerichte economische beginselen, de stimulering van regionale handelsintegratie, de versterking van de binnenlandse financiële markten en de verbetering van de mogelijkheden voor een collectieve reactie op in potentie destabiliserende bedreigingen enz. De regionale ontwikkelingsbanken, bijvoorbeeld de Aziatische Ontwikkelingsbank (ADB) en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB), die voor het grootste deel in het bezit zijn van de partnerlanden, hebben brede ontwikkelingsmandaten en houden zich in het kader van hun beleid en maatregelen ook prioritair bezig met bestuursvraagstukken (bijvoorbeeld in de context van de modernisering van de staat en de hervorming van de overheidssector). Verder heeft de Bank, in het specifieke geval van de IDB, onlangs onder de noemer "modernisering van de staat", een strategisch

¹⁵ Vergadering van staatshoofden en regeringsleiders, 38e gewone zitting van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid, 8 juli 2002, Durban (Zuid-Afrika)

kader ontwikkeld voor de hervorming van de staat en de consolidering van het democratisch bestuur.

4. NAAR EEN DYNAMISCHERE EN PROACTIEVERE BENADERING

4.1. Een beleidsagenda voor bestuur

(62) Bestuur kan vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd in per land verschillende situaties. Beleidsvoorschriften verschillen afhankelijk van of er sprake is van moeilijk partnerschap, een post-conflictsituatie of doeltreffend partnerschap. Goed bestuur dient te worden geanalyseerd en bevorderd op basis van de specifieke situatie waarin een land verkeert. Het kan niet zomaar worden gebaseerd op een algemeen, in alle situaties geldend model, maar vergt veeleer een aanpak die is afgestemd op specifieke situaties. Dit vereist een proces van geleidelijke consolidatie van verantwoording afleggende, doeltreffende en democratische instellingen en een open dialoog met niet-overheidsactoren, waaronder economische en sociale partners en andere maatschappelijke organisaties. Institutionele duurzaamheid en capaciteitsopbouw zijn de centrale elementen van een agenda voor bestuur.

(63) De EG heeft – door haar aanwezigheid in bijna alle ontwikkelingslanden en landen in overgang, en door haar beleid en breed scala van instrumenten – een lange ervaring bij de verlening van bijstand aan en het onderhouden van een dialoog met regeringen van landen die in verschillende situaties verkeren. In al die gevallen is de EG-beleidslijn en -steun voor bestuur geïntegreerd in haar normale samenwerkingsinstrumenten. Afhankelijk van de specifieke situatie per land, omvat dit:

- dialoog,
- humanitaire bijstand,
- het volledige pakket ontwikkelingsbijstand, waaronder:
 - steun voor institutionele capaciteitsopbouw,
 - steun voor administratieve decentralisering, verkiezingssteun, niet-overheidsactoren,
 - steun voor activiteiten op het gebied van de mensenrechten.

Technische en financiële instrumenten omvatten projecten, sectorale programma's en begrotingssteun, de financiering van lopende kosten en technische bijstand. Bij alle maatregelen streeft de EG naar meer samenhang, complementariteit en coördinatie met het beleid van de EG en de lidstaten en met andere donors, ter verhoging van de efficiency en teneinde consequente signalen af te geven aan de regeringen en de bevolking van de partnerlanden.

- (64) In dit kader moet de dialoog gebruikt worden om regelmatig contact tot stand te brengen met de partnerlanden, en verder gaan dan dreigende/lopende crisissituaties. Dit omvat regelmatige en, voor zover mogelijk, gezamenlijke evaluatie van de ontwikkelingen inzake eerbiediging van de mensenrechten, democratische beginselen, rechtsstaat en goed bestuur. Nauwer overleg tussen de EU, de lidstaten en andere donors kan bijdragen tot de efficiency van de dialoog.
- (65) De omgang met moeilijke partnerschappen is een vraagstuk waarover de internationale gemeenschap zich dient te blijven buigen. De ontwikkelingssamenwerking met dergelijke landen vereist een specifieke benadering, waarbij aandacht wordt besteed aan de diepere oorzaken van de problemen, die vaak verband houden met bestuur, en waarbij een aan de specifieke context in het betrokken land aangepast pakket van maatregelen wordt ontwikkeld.
- (66) Voor bestuursgerelateerde maatregelen dient de EU te onderzoeken of een accentverschuiving van “projectaanpak” naar een benadering op basis van een sectoraal programma mogelijk is. Zo moet de opstelling van samenhangende strategieën en actieplannen door de partnerregeringen, waarbij ook donors en andere partijen betrokken zijn, vergemakkelijkt worden binnen een geharmoniseerd proces en kader. Een brede sectorale benadering biedt ook mogelijkheden voor harmonisatie van de praktijken en procedures van donors, en de gecoördineerde oplossing van vraagstukken als de lopende kosten van het overheidsbestuur.
- (67) Om de doeltreffendheid en impact van EU-maatregelen op bestuursgebied, en andere ontwikkelingsgebieden, te verbeteren is vooruitgang in de richting van gezamenlijke EU-beleidslijnen en -benaderingen, nationale/regionale strategieën en harmonisatie van procedures nodig. De benadering van bestuur door de EU-lidstaten is in het algemeen aan het verschuiven van de oorspronkelijke sterke concentratie op economische processen en bestuurlijke efficiency naar meer aandacht voor vraagstukken als democratie, recht en participatie. Andere bilaterale en multilaterale donors delen die ervaring. In het algemeen lijkt zich een verschuiving voor te doen naar meer brede, per land opgezette bilaterale samenwerkingsprogramma’s. Versterking van het institutionele en juridische kader, ondersteuning van institutionele duurzaamheid, democratisering en rechtsstaat en eerbiediging en bescherming van de mensenrechten en individuele vrijheden zijn gemeenschappelijke kenmerken van alle EG-maatregelen. Deze verschillende gebieden worden in het kader van de nationale/regionale strategiedocumenten zowel in sectorale maatregelen als in transversaal verband aan de orde gesteld. De EG blijft streven naar complementariteit en samenhang met andere bilaterale donors en multilaterale partners.
- (68) Het gebruik van indicatoren voor bestuur is van wederzijds belang voor de partners. Deze kunnen de binnenlandse dialoog en de door het betrokken land geleide hervormingsprocessen van bestuurssystemen (kiesstelsel, justitie) faciliteren en de kwaliteit van ontwikkelingsmaatregelen verhogen.

- (69) De huidige EG-benaderingen van bestuur in verschillende situaties, zoals moeilijk partnerschap, post-conflictsituatie en doeltreffend partnerschap, worden hieronder toegelicht. Ter illustratie van deze benaderingen en om het beleid op de verschillende gebieden en in de verschillende situaties te sturen op basis van lessen uit het verleden, zijn gevalstudies geselecteerd.
- (70) Deze mededeling concentreert zich op ontwikkelingslanden, overeenkomstig de gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie over het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap¹⁶. De ervaring met andere landen en regio's kan echter een interessante benadering en nuttige praktijk opleveren die mogelijk kan worden gedeeld door verschillende regio's.
- (71) De Westelijke Balkan kan als illustratie dienen voor het EU-beleid in een post-conflictsituatie.

WESTELIJKE BALKAN

VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGSPROBLEMEN: De post-conflictsituatie en de erfenis van de opdeling van de Joegoslavische Federatie zijn de belangrijkste kenmerken. Daarnaast hebben de vredesovereenkomsten gezorgd voor specifieke institutionele complicaties (bijvoorbeeld tripartiete Bosnië en Herzegovina, nieuwe grondwet Servië en Montenegro, VN-bestuur Kosovo, Overeenkomst van Ohrid FYROM). De internationale gemeenschap is nauw betrokken, middels het volledig of gedeeltelijk bestuur van grote entiteiten (bijvoorbeeld VN-mandaten voor Bosnië en Herzegovina en Kosovo). Andere problemen hebben te maken met de opzet van volledige bestuursstructuren in de nieuw ontstane staten (bijvoorbeeld voor grensbeheer), de markering van de landsgrenzen en controles, alsmede met het risico van geschillen in verband met eigendomsrechten/kadaster. De regio wordt verder ook geconfronteerd met klassiekere vraagstukken in verband met de overgang van een socialistisch stelsel naar een effectief democratisch systeem en een functionerende markteconomie. De EU wil deze landen via het Stabilisatie- en Associatieproces (SAP) helpen deze institutionele uitdagingen op te pakken, een partnerschapsverband aan te gaan en opnieuw zelf verantwoordelijkheid te nemen en vooruitgang te boeken op de weg naar Europese integratie.

VOORNAAMSTE BELEIDSRESPONS/MAATREGELEN: Centraal in het EU-beleid voor de regio – het Stabilisatie- en Associatieproces (SAP) - staat dat de landen van de westelijke Balkan potentiële kandidaten zijn voor het EU-lidmaatschap (Europese Raad van Feira, juni 2000, herhaald in Kopenhagen, december 2002, en Thessaloniki, juni 2003) en dat de criteria van Kopenhagen uit 1993¹⁷ van toepassing blijven. De steun voor bestuur en institutionele hervorming wordt dus bepaald door dit bredere perspectief: de landen van de westelijke Balkan richten zich op de overname van Europese normen op politiek, economisch en juridisch gebied. Meer bepaald streeft de EU ernaar de zeer waardevolle ervaring toe te passen die zij heeft verworven tijdens het uitbreidingsproces

¹⁶ Gezamenlijke verklaring van 10.11.2000; Mededeling over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap (COM(2000) 212 def. van 26.4.2000)

¹⁷ Overeengekomen op de Europese Raad van Kopenhagen in 1993; criteria voor het EU-lidmaatschap voor toetredende landen gebaseerd op stabiele democratie, eerbiediging van de mensenrechten, rechtsstaat, bescherming van minderheden, functionerende markteconomie, goedkeuring van de regels, normen en beleidslijnen die samen de essentie van de EU-wetgeving vormen.

(omschakeling na val van het communisme, ervaring met de overname van de EU-wetgeving in Midden- en Oost-Europa). De gevolgde benadering is breed van opzet en beslaat de democratische stabilisatie (waaronder de bescherming van minderheden, de terugkeer van vluchtelingen enz.), mogelijke grondwetswijziging, rechtsstaat (waaronder de hervorming van politie en justitie, corruptiebestrijding), hervorming van de overheidsadministratie, bestuur op economisch gebied (beheer van overheidsuitgaven, privatiseringsproces, eerbiediging van eigendomsrechten) en capaciteitsopbouw, teneinde te voldoen aan de verplichtingen in het kader van het SAP (onder andere handelsfacilitering en statistische samenwerking). In het kader van de Gemeenschapshijstand onder Cards wordt momenteel 40% van de middelen besteed aan de aanpak van institutionele uitdagingen en de behoeften op het gebied van institutionele opbouw. Bij wijze van uitzondering wordt door de EG macro-financiële bijstand verstrekt ter ondersteuning van de economieën van de westelijke Balkan. Ook speelt de EG een belangrijke rol bij de verbetering van het bestuur op economisch gebied in deze landen. Verder ontwikkelt de EG haar strategieën op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, door de verlening van steun aan de landen van de westelijke Balkan om hun capaciteit op het gebied van de misdaadbestrijding te versterken. Grote inspanningen worden geleverd met betrekking tot de ontwikkeling van geïntegreerd grensbeheer. Migratie en asiel vormen een ander voornaam thema.

4.2. Moeilijke partnerschappen

- (72) Moeilijke partnerschappen worden gekenmerkt door een ontoereikende verbintenis tot goed bestuur. Zij zijn niet hetzelfde als gevallen van zwak bestuur, waar de regering inspanningen levert en zich verbonden heeft, maar de capaciteit zwak is en de resultaten beperkt.
- (73) Donors kunnen zich niet veroorloven zwak presterende landen of moeilijke partnerschappen in de steek te laten, met name om drie redenen: (1) solidariteit: de bevolking mag niet de prijs betalen voor een ontoereikende verbintenis van de regering; (2) veiligheid, gecombineerd met het risico dat verbonden is aan het isoleren van een land en het laten opkomen van extremisme en terrorisme in verzwakte staten ("failed states"); (3) effectiviteit van de hulp op de langere termijn, rekening houdende met de in potentie hoge risico's en kosten die gepaard gaan met het verlaten van een land voor een langere periode (toename van de armoede, ineenstorten van instellingen, verlamming van de particuliere sector voor zover aanwezig enz.). Er is ook het risico van "spillover"-effecten, met name dat een conflict zich verspreidt naar een buurland of naar de bredere internationale gemeenschap.
- (74) In plaats van zich volledig terug te trekken uit een bepaald land dienen de EU en andere donors alternatieve vertrekpunten en benaderingen te vinden voor de samenwerking met het betrokken land.
- (75) Moeilijke partnerschappen variëren van landen waar de EG-benadering van bestuur dialoog en verlening van steun via verschillende financiële instrumenten omvat, tot buitengewoon moeilijke partnerschappen waar de samenwerking is opgeschort.

(76) Vertrekpunten zijn bijzonder moeilijk te vinden in de meest extreme gevallen, waarin ‘passende maatregelen’ of sancties moeten worden genomen of door de internationale gemeenschap worden geëist. Maar zelfs in deze situaties, kunnen de volgende activiteiten nog altijd worden uitgevoerd:

- humanitaire bijstand of voedselhulp, mits de oorspronkelijke grondslag daarvoor nog steeds wordt gerespecteerd (toegang voor alle getroffen, ongeacht hun politieke overtuiging, gender enz.)
- steun voor activiteiten van maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de mensenrechten of om te voorzien in de basisbehoeften van de bevolking.
- politieke initiatieven op internationaal of regionaal niveau om een duurzame oplossing te vinden voor de crisis.
- Indien artikel 96 of 97 van de Overeenkomst van Cotonou of andere relevante overlegprocedures worden geïmplementeerd, bestaat de rol van de EG erin toezicht uit te oefenen op de agenda van corrigerende maatregelen waartoe is besloten, onder andere die welke het partnerland uit eigen beweging heeft aangenomen. Na het overleg moeten de vereiste aanpassingen van deze maatregelen - voor zover mogelijk gezamenlijk - geïdentificeerd en geëvalueerd worden. Indien het overleg vruchten afwerpt en de relevante maatregelen door de regering effectief worden geïmplementeerd, kunnen deze gevallen zich geleidelijk ontwikkelen tot een doeltreffender partnerschap.

(77) NOORD-KOREA

VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGSPROBLEMEN - De economische en sociale situatie in de Democratische Volksrepubliek Korea is zeer slecht. De internationale humanitaire bijstand heeft de ergste gevolgen van de hongersnood en economische malaise helpen afwenden, maar is niet voldoende om de economie nieuw leven in te blazen en de sociale situatie van de Noord-Koreaanse bevolking te verbeteren. Ondanks enkele economische hervormingen in juli 2002 (vrije prijzen en salarissen, geen voedseldistributiesysteem van de staat, akkoord landbouwmarkten), zijn de grondslagen voor een duurzaam economisch herstel niet aanwezig: de Democratische Volksrepubliek Korea beschikt eenvoudig niet over de middelen om haar agrarische, industriële, infrastructurele en sociale basis opnieuw op te bouwen. Deze situatie kan niet worden omgekeerd zonder i) een verbintenis tot beleids- en institutionele hervormingen om de economie op weg te helpen naar duurzame groei (invoering van bestuursbeginselen en rechtsstaat, transparantie en sociale samenleving, die op dit moment niet voorhanden zijn); en ii) het aanknopen van economische betrekkingen met de internationale gemeenschap om de handel te bevorderen en investeringen en economische bijstand aan te trekken die nodig zijn om te komen tot economische ontwikkeling op de middellange en lange termijn. De huidige nucleaire crisis in Noord-Korea is niet bevorderlijk in deze situatie en tot het moment dat er een oplossing wordt gevonden, zal dit een negatief effect hebben op de mogelijkheden om te voorzien in de nodige internationale economische steun.

VOORNAAMSTE BELEIDSRESPONS/MAATREGELEN - Sinds het begin van de nucleaire crisis in oktober 2002 verleent de EU humanitaire en voedselhulp. De EU heeft sinds 1995 een bijdrage geleverd van 283 miljoen euro voor voedselhulp en humanitaire hulp aan de Democratische Volksrepubliek Korea. Ondanks de huidige politieke situatie heeft de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen op 18 november 2002 besloten dat de EU humanitaire bijstand en voedselhulp blijft verlenen aan Noord-Korea.

Het nationale strategiedocument voor Noord-Korea voor de periode 2001-2004 voorzag in een bedrag van 15 miljoen euro voor technische-bijstandsprojecten om Noord-Korea te helpen de nodige hervormingen door te voeren op economisch gebied, via een breed programma voor opleiding en institutionele opbouw. De implementatie van deze bijstand voor economische samenwerking (waaronder twee proefprojecten, elk ter waarde van 1 miljoen euro, op het gebied van opleiding met betrekking tot de beginselen van de markteconomie en energie-efficiëntie, en een bedrag van 15 miljoen euro voor follow-upactiviteiten), is voorlopig opgeschort vanwege de huidige politieke situatie. Maar de EU is bereid om de economische samenwerking met Noord-Korea te intensiveren, zodra de huidige crisis op een bevredigende manier kan worden opgelost.

De EU heeft haar bezorgdheid uitgesproken over de mensenrechtensituatie in de Democratische Volksrepubliek Korea. Zij deed dat tijdens de politieke ontmoetingen met Noord-Korea, laatstelijk in juni 2002 in Pyongyang. Er is enige vooruitgang geboekt tijdens de besprekingen en de Democratische Volksrepubliek Korea heeft zich constructiever opgesteld tijdens de besprekingen over de mensenrechten, positief gereageerd op de rol van de NGO's en toegezegd de resterende problemen met betrekking tot hun arbeidsomstandigheden op te lossen. De EU heeft verzocht om een humane behandeling van terugkerende vluchtelingen uit China, nadat China zijn positie had verscherpt naar aanleiding van enkele incidenten waarbij Noord-Koreaanse vluchtelingen asiel hadden aangevraagd in buitenlandse ambassades in Peking. De EU heeft op de zitting van de VN-mensenrechtencommissie in Genève een mensenrechtenresolutie op tafel gebracht over Noord-Korea. Die werd op 16 april aangenomen.

(78) In minder dramatische, maar toch moeilijke partnerschappen kan de EG-beleidslijn en -steun worden geïntegreerd in haar normale samenwerkingsinstrumenten. De voornaamste prioriteiten zijn doorgaans:

- instandhouding van een regelmatige dialoog met de autoriteiten van partnerlanden
- steun voor institutionele capaciteitsopbouw
- steun voor de mensenrechten en andere bestuursgerelateerde activiteiten
- projecten of programma's die erop gericht zijn te voorzien in de basisbehoeften van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, waaronder verbetering van de dienstverlening aan arme bevolkingsgroepen en stimulering van maatschappelijke organisaties, met name door steun te verlenen aan en samen te werken met niet-overheidactoren.

VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGSPROBLEMEN - 28 jaar burgeroorlog heeft de ontwikkeling van stabiele en verantwoording verschuldigde democratische instellingen in Angola verhinderd. Het land heeft een groot tekort aan menselijke hulpbronnen en beschikt in de post-conflictsituatie over geringe institutionele capaciteit. De basis voor de reorganisatie van een onafhankelijk rechtsstelsel is zeer broos. Er zijn bijzondere problemen met betrekking tot de transparantie van de overheidsfinanciën, zoals het feit dat een groot deel van de olieopbrengsten niet in de begroting is opgenomen. Dit betekent dat de inkomsten uit de omvangrijke natuurlijke hulpbronnen van Angola beter moeten worden beheerd, zodat ook de eigen bevolking daarvan kan profiteren. De maatschappelijke organisaties zijn nog steeds niet erg sterk en de staat van dienst op het gebied van de mensenrechten is zwak. Corruptie is wijdverbreid. De regering en de EG verschillen van mening over de huidige prioriteiten. Vanuit het gezichtspunt van de regering komen institutionele hervormingen op de tweede plaats na materiële rehabilitatie. De EG spreekt haar ernstige zorg uit over de implementatie van de belangrijkste programma's voor institutionele hervorming, met name van justitie en overheid.

VOORNAAMSTE BELEIDSRESPONS/MAATREGELEN - Voor de aanpak van bestuursvraagstukken in Angola zijn drie verschillende aspecten relevant. De eerste prioriteit in de post-conflictsituatie is de aanpak van alle met de noodsituatie verband houdende vraagstukken, i.e. vooral humanitaire bijstand. Andere vraagstukken zijn in dit stadium minder dringend. Ten tweede dient rekening te worden gehouden met de nieuwe context waarin de samenwerking plaatsvindt, i.e. de Overeenkomst van Cotonou en de met bestuur verband houdende internationale verbintenissen. Derhalve is er behoefte aan een benadering die gericht is op samenhang tussen beleids-, ontwikkelings- en humanitaire aspecten. In deze context speelt de politieke dialoog een rol, en in het geval van Angola is sprake geweest van nauwe interactie tussen het instrument "gemeenschappelijk standpunt" en de samenwerkingsstrategie. Rekening houdende met deze aspecten en met het LRRD-principe (koppeling noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling), dat de basis vormt van de samenwerkingsstrategie EG-Angola, is geopteerd voor een stapsgewijze/geleidelijke benadering, gebaseerd op de zich verder ontwikkelende (post-conflict) situatie in het land en de overgang van noodhulpsituatie naar rehabilitatiefase. Deze algemene benadering heeft geleid tot de selectie van passende vertrekpunten en instrumenten. Het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 25 juni 2002¹⁸ legt sterk de nadruk op goed bestuur als instrument voor de koppeling van de politieke en armoedeverminderingaspecten van de samenwerking. Het biedt een kader voor de politieke dialoog. De tekortschietende transparantie van de olieopbrengsten is een van de belangrijkste elementen van de besprekingen tussen regering en donors. De regering heeft aangegeven dat zij gehecht is aan een volledig transparant beheer van de begroting. De positieve verklaring van de regering is een potentieel vertrekpunt voor de dialoog over bestuursgerelateerde hervormingen. Met betrekking tot de transparantie van de olieopbrengsten kan een met het Kimberleyproces¹⁹ vergelijkbaar initiatief worden overwogen. De discussies en ontwikkelingen in dit verband kunnen plaatshebben buiten

¹⁸ PB L 167 van 26.6.2002.

¹⁹ Het Kimberleyproces is een wereldwijd initiatief dat een einde beoogt te maken aan de handel in zogeheten "conflictdiamanten". Daarbij wordt onderzocht of diamanten afkomstig zijn uit conflictzones.

de klassieke samenwerkingsterreinen in het kader van een donorstrategie die geen hulp omvat. Ook het “Publish What You Pay”-initiatief kan in deze context een nuttig instrument zijn. Dit initiatief heeft tot doel de transparantie van de olieopbrengsten te garanderen door oliemaatschappijen die in de EU of de VS op de beurs genoteerd zijn, te verplichten hun betalingen te publiceren ten behoeve van regeringen in derde landen. Hetzelfde geldt voor het in juni 2003 door het Verenigd Koninkrijk opgezette “Extractive Industries Transparency”-initiatief (EITI), dat is gebaseerd op het “Publish What You Pay”-initiatief. Angola heeft voorlopig besloten slechts waarnemer te zijn bij dit proces.

(80) BANGLADESH

VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGSPROBLEMEN - Goed bestuur is geïdentificeerd als de voornaamste ontwikkelingsuitdaging van Bangladesh, gezien de omvang van de bestuursproblemen en de negatieve effecten op armoede en ontwikkeling. De situatie is bijzonder kritiek op het gebied van het politiek bestuur, met als meest urgente onderwerpen die moeten worden aangepakt: (1) brede strategie voor corruptiebestrijding en oprichting van een onafhankelijke en doeltreffende Commissie corruptiebestrijding; (2) hervorming van de strafrechtsector, inclusief een omvangrijke hervorming van de politie en scheiding van rechterlijke en uitvoerende macht; (3) decentralisatie en verbetering van de efficiency van lokale overheidsdiensten; (4) institutionalisering en bevordering van de mensenrechten, oprichting van een onafhankelijke mensenrechtencommissie en aanstelling van een ombudsman.

VOORNAAMSTE BELEIDSRESPONS/MAATREGELEN - De EG hanteert een tweeledige aanpak, waarbij zij optreedt als lid van de internationale donorgemeenschap en als bilaterale partner. Als deel van de internationale donorgemeenschap heeft de EG de overheid betrokken bij een beleidsdialoog door steun te verlenen voor sectorale programma's. Op bilateraal niveau is het belang van bestuur in de betrekkingen EG-Bangladesh toegenomen dankzij de samenwerkingsovereenkomst uit 2001. Hoewel de financiering van bestuurs specifieke maatregelen in het nationaal indicatief programma beperkt is in verhouding tot de omvang van het probleem, is goed bestuur een transversaal onderwerp in het nationaal indicatief programma. De EG is onlangs met de overheid een politieke dialoog aangegaan die constructief is en vruchten afwerpt. Sinds de dramatische operatie ‘Clean Heart’ staat de slechte situatie met betrekking tot bestuur hoog op de politieke agenda van de EU-instellingen. Hoewel Bangladesh zich onbehaaglijk voelt bij de publieke terechtwijzingen, blijkt uit de recente contacten toch dat de bestuursboodschap van de EU steeds meer serieus wordt genomen.

4.3. Post-conflictsituaties

(81) In talloze gevallen zijn de overheidsinstellingen in een post-conflictsituatie niet in werking of zelfs helemaal niet aanwezig. Zij zijn slechts in zeer beperkte mate in staat overheidsdiensten te verlenen. Een staakt-het-vuren of vredesakkoord, dat het kader vormt voor de rehabilitatie van het land, heeft betrekking op democratisering, nationale processen voor verzoening en een economische ontwikkelingsstrategie. Een mechanisme voor de dialoog tussen de vertegenwoordigers van het land en de donorgemeenschap is gewoonlijk aanwezig. De bedoeling is de besprekingen te vergemakkelijken tussen partners over steun aan het land tijdens de overgangsfase naar de langetermijnontwikkeling.

- (82) De voornaamste prioriteiten die in een post-conflictomgeving moeten worden aangepakt, zijn gewoonlijk:
- vaststelling van de diepere oorzaken van het conflict
 - het vermogen en de bereidheid van de verschillende actoren (regering, parlementaire en justitiële autoriteiten, politieke partijen, maatschappelijke organisaties) om de diepere oorzaken van het conflict aan te pakken
 - de stappen die moeten worden gezet in het verzoeningsproces
 - de bereidheid van de autoriteiten om bestuursvraagstukken aan te pakken, die vaak aanleiding hebben gegeven tot het conflict, en die in het nieuwe klimaat na de oorlog zijn blijven bestaan
 - koppeling noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling
- (83) Om bestuursagenda's ten behoeve van de arme bevolkingsgroepen te bevorderen en de politieke bereidheid tot verandering door de regering te vergemakkelijken, combineren donors dialoog en verschillende financiële instrumenten. Zij bieden daarnaast humanitaire hulp, die neutraal is en zich richt op de aanpak van de behoeften van de bevolking. Coördinatie tussen donors is essentieel voor een doeltreffende, resultaatgerichte dialoog met het partnerland.
- (84) GUATEMALA

VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGSPROBLEMEN - De voornaamste problemen zijn de trage implementatie van de in 1996 ondertekende vredesakkoorden en het gebrek aan vooruitgang in de richting van democratisering en economische ontwikkeling. De meeste structurele oorzaken die hebben geleid tot het conflict, zijn nog steeds niet opgelost. Er is een gebrek aan zowel institutionele capaciteit als politieke bereidheid om het in de vredesakkoorden vereiste hervormingsproces te implementeren. Andere grote problemen betreffen de uitsluiting en discriminatie van inheemse bevolkingsgroepen, die de meerderheid van de bevolking vormen, de geringe betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, met name in plattelandsgebieden, de bedreigingen van mensenrechtenactivisten en het optreden van justitie, corruptie, drugshandel, witwassen van geld. Het zwakke justitiestelsel en de zwakte van de nationale politie staan in scherp contrast met de toenemende onveiligheid en het vermeende bestaan van parallelle machtsstructuren. Wat de economie betreft, dienen de scheve inkomensverdeling, de zwakke belastinggrondslag en de slechte verhouding tussen belasting en BBP te worden aangepakt, onder meer door hervorming van het belastingstelsel.

VOORNAAMSTE BELEIDSRESPONS/MAATREGELEN - Een belangrijk deel van de EG-bijstand is gericht op bestuursgerelateerde gebieden (demobilisatie en rehabilitatie van de voormalige guerrillagroepen en strijdkrachten, verbetering van de veiligheid van de burger door een burgerpolitie op te zetten en te zorgen voor het functioneren daarvan, versterking van justitie, eigendom juridisch beschermen door het opzetten van een grondregister, ondersteuning van de nationale ombudsman voor de mensenrechten). De voornaamste doelstelling van het nationaal strategiedocument voor 2002-2006 is de oprichting en versterking van de vereiste voorwaarden voor de implementatie van het vredesakkoord. De samenwerkingsagenda richt zich voornamelijk op de follow-up van

de bijeenkomst van de Raadgevende Groep - die vooral de versnelde implementatie van het vredesakkoord ten doel heeft - en de volgende algemene en presidentsverkiezingen, die in november 2003 worden gehouden, met inbegrip van de opzet van een EU-verkiezingswaarnemingsmissie. Guatemala is ook een van de landen die centraal staan in het kader van het Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten (EIDHR). De “Mesodiálogo” is een permanent forum over de EG-samenwerking met Guatemala, dat is samengesteld uit de EG, EU-lidstaten, de regering, en maatschappelijke organisaties uit Guatemala en de EU. Een en ander wordt ondersteund door de EG, maar moet verder worden geconsolideerd. In het kader van het nationaal strategiedocument 2002-2006 heeft de Mesodiálogo bijgedragen aan de voorbereiding van belangrijke maatregelen, die onder meer gericht waren op de versterking van de betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties en de consolidering van het decentraliseringsproces in het land. De EG-benadering op bilateraal niveau wordt aangevuld door de beginselen en doelstellingen die zijn geformuleerd in het kader van de zogenaamde “Dialogo van San José” tussen de EU en zes Centraal-Amerikaanse landen, die erin is geslaagd een bijdrage te leveren aan het vredesproces en de democratisering van de regio, en voortdurend opnieuw is georiënteerd op nieuwe uitdagingen in verband met duurzame en rechtvaardige economische en sociale ontwikkeling, en de verdieping van de economische contacten tussen beide regio’s.

(85) RWANDA

VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGSPROBLEMEN - In de periode 1959-1994 werden op etnische leest geschoeide wetten ingevoerd, en vonden diverse tegen Tutsi- en Twa-minderheden gerichte slachtingen plaats, met grote stromen vluchtelingen als gevolg. De burgeroorlog brak uit in 1990 met een invasie van Rwandese militieën, onder de vlag van het door de Tutsi-minderheid gedomineerde Rwandan Patriotic Army (RPA). De in 1993 in Arusha getekende overeenkomsten hebben betrekking op de vorming van een brede coalitieregering, de inkrimping van het leger en de opstelling van een omschakelingsprogramma. Maar de genocide van de Tutsi-minderheid en gematigde Hutu’s in april 1994 maakte implementatie van de overeenkomsten onmogelijk. De genocide leidde tot het massale verlies van menselijke hulpbronnen en de vernietiging van institutionele capaciteit en sociale en economische infrastructuurvoorzieningen: circa 800.000 personen werden omgebracht, 2 miljoen personen vluchtten naar het buitenland en er waren anderhalf miljoen ontheemden. De gevolgen van de oorlog en de genocide zijn de voornaamste reden voor de sociale, politieke en economische problemen van Rwanda nu. De bevolkingslagen met een opleiding werden uitgedund - vermoord, gevangengenomen of verdwenen naar het buitenland. De beveiliging van de landsgrenzen vormt een zware last voor de begroting, evenals de hoge schulden. De kosten van de gevangenzetting van verdachten van de genocide en van het strafproces en de schadevergoedingen voor de slachtoffers drukken eveneens zwaar op de begroting. Ook de kosten van het Rwandese programma voor demobilisatie en herintegratie zijn aanzienlijk. Rwanda heeft altijd een klein grondgebied gehad en een hoge bevolkingsdruk: de integratie van duizenden ex-strijders zal dan ook niet zonder problemen verlopen. Rwanda is een nieuwe identiteit aan het opbouwen die niet op etnische verschillen is gebaseerd. Het voornaamste vraagstuk is de uitvoering van het verzoeningsproces door de overgang naar de democratie, door de personen te berechten die worden beschuldigd van deelname aan de genocide en door de mensenrechtensituatie te verbeteren.

VOORNAAMSTE BELEIDSRESPONS/MAATREGELEN - De EU en haar lidstaten behoorden tot de eerste internationale actoren die het regime dat na de genocide aan de macht kwam, erkenden. In de periode na de genocide was de EG-samenwerking gericht op humanitaire hulp en rehabilitatie. Eind 1999 waren er geen dwingende humanitaire behoeften meer in Rwanda en trok ECHO zich uit het land terug. Het regeringsprogramma voor economische hervorming is door donoren gesteund en enkele van hen, waaronder de EG, zijn begonnen met de verlening van begrotingssteun aan Rwanda. Rwanda heeft het “decision point” bereikt om in aanmerking te komen voor steun in het kader van het HIPC-initiatief.

De huidige maatregelen richten zich op institutionele steun met technische/logistieke steun voor het ministerie van Financiën, de algemene bevolkingstelling en steun voor goed bestuur en justitie. De infrastructuur-component is gericht op de watervoorzieningssystemen en het beheer van het wegennet. Verder zijn de macro-economische steun en de financiering van microprojecten op het platteland en de arbeidsintensieve werkzaamheden in de steden voortgezet. Het nationale indicatieve programma van het 9e EOF werd in maart 2003 ondertekend, met als aandachtsgebied plattelandsontwikkeling, waaronder plattelandseconomie, vervoer en watervoorziening in plattelandsgebieden. De steun voor het regeringsprogramma voor economische hervorming wordt voortgezet. Het belang van institutionele capaciteitsopbouw, de overgang naar democratie en recht, en de versterking van de gedecentraliseerde structuren en de maatschappelijke organisaties zijn eveneens gepland.

Het kader voor de politieke dialoog is het gemeenschappelijk standpunt van de EU²⁰, dat elk jaar opnieuw wordt gezien. Het heeft betrekking op aspecten van de interne situatie (justitie in verband met de genocide, mensenrechten, democratiseringsproces, ...) en het buitenlands beleid van Rwanda (betrokkenheid bij het conflict in de Democratische Republiek Congo, illegale exploitatie van de natuurlijke rijkdommen in dat land). In 1996 werd een speciale EU-vertegenwoordiger benoemd voor het gebied van de Grote Meren. De hoofden van de delegaties brengen regelmatig verslag uit over de mensenrechtensituatie en politieke vraagstukken. Bij referendum werd op 4 juni 2003 een nieuwe grondwet aangenomen, die het einde markeert van de overgangsperiode. In augustus 2003 werden bij het toezicht door de EU op de presidentsverkiezingen enkele onregelmatigheden geconstateerd, maar de verkiezingen kunnen desondanks worden beschouwd als een zeer belangrijke stap in de richting van consolidering van het democratiseringsproces. Ter voltooiing van het proces van omschakeling naar de democratie hadden eind september/begin oktober 2003 parlementsverkiezingen plaats, waarop eveneens door de EU toezicht werd uitgeoefend. Het eindverslag van de EU-missie van verkiezingswaarnemers, dat betrekking zal hebben op het volledige verkiezingsproces, wordt medio oktober 2003 verwacht.

²⁰

PB L 285 van 23.10.2002.

4.4. Doeltreffende partnerschappen

(86) In een doeltreffend samenwerkingspartnerschap committeert de regering zich aan ontwikkelingsdoelstellingen en internationaal overeengekomen doelstellingen. Nationale instellingen, maatschappelijke organisaties en donors nemen deel aan de besprekingen die moeten uitmonden in een nationale ontwikkelingsstrategie (of armoedeverminderingsstrategie), die met de steun van de donors geleidelijk door de regering wordt geïmplementeerd. De verwachte resultaten zijn grotendeels afhankelijk van zowel de comittering en de politieke wil van het partnerland, de technische en financiële steun van de donors, als van de capaciteit van het partnerland en de mate van institutionele duurzaamheid. In het kader van de normale dialoog met het partnerland worden alle thema's en vraagstukken die verband houden met de samenwerking openlijk besproken.

(87) De prioriteiten voor actie in doeltreffende partnerschappen dienen zo te worden geformuleerd dat er passend beleid en adequate hervormingsprogramma's ten behoeve van arme bevolkingsgroepen worden vastgesteld en geïmplementeerd op het gebied van bestuur. De voornaamste prioriteiten zijn doorgaans:

- zorgen voor een continue en doeltreffende dialoog met partnerlanden
- bieden van steun als bijdrage tot de versterking van bestuur op democratisch gebied, de deelname van de burger en de toegang tot justitie
- bieden van steun voor activiteiten op het gebied van de mensenrechten
- versterking van de transparantie, verantwoording en doeltreffendheid van overheidsinstellingen door steun voor institutionele capaciteitsopbouw op alle niveaus met betrekking tot goed bestuur en rechtsstaat, inclusief hervorming van de overheid op alle gebieden, hervorming van het veiligheidssysteem, belastinghervorming en -administratie, begrotingsvoering en auditingprocedures, statistiek enz.
- integratie van institutionele steun in andere sectoren van de samenwerkingsprogramma's
- steun voor de stimulering van de capaciteit van maatschappelijke organisaties om deel te nemen aan beleidsvormingsprocessen en -debatten

(88) MIDDELLANDSE-ZEEGEBIED

VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGSPROBLEMEN - Alle MEDA-landen kampen met aanzienlijke politieke en economische problemen. Op politiek gebied combineren de meeste van hen duistere bestuurspraktijken met een zwak ontwikkeld maatschappelijk middenveld. Op economisch gebied zijn grote structurele hervormingen nodig in de regio, zowel om de groeiprestaties van de MEDA-partners te verbeteren, als om werkgelegenheid te creëren voor het steeds grotere aantal werkzoekenden. Om de werkgelegenheid op het huidige hoge niveau te stabiliseren is namelijk een groeipercentage vereist van circa 7%, vele malen hoger dan nu het geval is. Gebeurt dit niet, dan zullen armoede en sociale spanningen toenemen, en de gevolgen daarvan zullen ook buiten de grenzen van deze landen voelbaar zijn. De markttransparantie en de

bestrijding van corruptie zijn ook grote uitdagingen. Migratie is een belangrijk thema, waarover de EU zich steeds grotere zorgen maakt gezien de stromen van illegale migranten, zowel uit als via de mediterrane landen. Verder klagen de partnerlanden over de behandeling van legaal in de EU gevestigde migranten. Het vinden van een algemene, evenwichtige benadering van migratie is onze gezamenlijke uitdaging. Vraagstukken in verband met de bestrijding van terrorisme, georganiseerde criminaliteit en drugshandel zijn eveneens prioritair. De situatie met betrekking tot de eerbiediging van de mensenrechten en de democratie in de regio blijft aanleiding geven tot bezorgdheid. Autocratische regimes en een zwak ontwikkeld maatschappelijk middenveld maken dat de eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen te wensen overlaat.

VOORNAAMSTE BELEIDSRESPONS/MAATREGELLEN - Institutionele hervorming is een belangrijk element van het Europees-mediterraan partnerschap, op zowel het multilaterale als bilaterale samenwerkingsniveau. Het proces van Barcelona wordt in verschillende fora geïmplementeerd, waaronder de Europees-mediterrane ministervergaderingen, het Europees-mediterraan comité en verschillende technische groepen en comités, waar diverse punten in verband met bestuur aan de orde worden gesteld (institutionele hervorming, transparantie en open markt, eerlijk bestuur van justitie enz.). Wat de bilaterale betrekkingen betreft, wordt de institutionele hervorming ontwikkeld door middel van associatieovereenkomsten, die (op één uitzondering na, Syrië) met alle mediterrane partners zijn gesloten. Deze overeenkomsten voorzien in een politieke dialoog, geleidelijke totstandbrenging van vrijhandel met de EU en samenwerking op enkele economische, sociale en culturele gebieden.

In haar mededeling over het grotere Europa (nieuw nabuurschapsinstrument) heeft de Commissie haar ambitieuze visie gepresenteerd: de totstandbrenging van een grote ruimte van vrede, stabiliteit en welvaart, die zich uitstrekt ten oosten en ten zuiden (mediterrane landen) van de EU en gebaseerd is op gezamenlijke waarden en verreikende integratie. In ruil voor vooruitgang bij het doorvoeren van politieke, economische en institutionele hervormingen profiteren de buurlanden van de EU van het vooruitzicht op nauwere economische en politieke banden met die EU. Deze doelstelling zal worden geïmplementeerd door middel van actieplannen die, onder andere, betrekking zullen hebben op hervorming ter versterking van de democratie en de eerbiediging van de mensenrechten, goed bestuur en de rechtsstaat.

Steun voor beleidshervorming en economisch management is een zeer belangrijk aandachtspunt van de betrekkingen tussen de EU en haar mediterrane partners, en verloopt via de reguliere zittingen van de economische dialoog die op zowel bilateraal als regionaal niveau plaatsvindt. De dialoog over het economisch beleid en het wettelijk en regelgevingskader wordt gecombineerd met beleidsbijstand, die betrekking heeft op de modernisering van het begrotingsproces, teneinde de transparantie en het controlemechanisme op het gebied van overheidsfinanciën en -instellingen te verbeteren. Verder wordt passende technische bijstand verleend om het hervormingsproces te faciliteren.

De samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in het Middellandse-Zeegebied is een recent fenomeen. Op de bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken in Valencia in april 2002 werd derhalve een kaderdocument vastgesteld voor een Europees-mediterraan programma op het gebied van gerechtelijke samenwerking, bestrijding van terrorisme, drugshandel en georganiseerde criminaliteit, en voor samenwerking met betrekking tot vraagstukken als de sociale integratie van migranten, migratie en personenverkeer. Op de bijeenkomst van ministers in Valencia werd overeenstemming bereikt over een regionaal actieplan voor JBZ-vraagstukken. Na enkele bijeenkomsten en een vijfdaagse workshop (juni 2003) met MEDA-partners, werden prioriteiten gedefinieerd. Experts en personen met praktijkervaring uit de lidstaten en de mediterrane landen gaan samenwerken bij de opstelling van gezamenlijke hulpmiddelen/programma's voor de opleiding van rechters, openbare aanklagers en politie op de voornaamste prioritaire terreinen van terrorisme, georganiseerde criminaliteit en witwassen van geld. JBZ-programma's zijn verder opgenomen in diverse nationale indicatieve programma's.

Het thema mensenrechten en democratie wordt met de MEDA-partners uitgewerkt in de context van de associatieovereenkomsten, het EIDHR-initiatief en in het kader van het MEDA-programma. Onlangs heeft de Commissie een mededeling over *een nieuwe impuls voor EU-maatregelen inzake mensenrechten en democratisering met mediterrane partners* goedgekeurd. Daarin wordt een aantal strategische richtlijnen genoemd voor de ontwikkeling van een brede benadering van dit belangrijke onderwerp.

(89) BURKINA FASO

VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGSPROBLEMEN - Er is grote behoefte aan versterking van de institutionele capaciteit en het maatschappelijk middenveld. De noodzakelijke hervorming van het rechtsstelsel is gaande. Het tekort aan natuurlijke rijkdommen, de aantasting van het milieu, de droogte (Sahel-klimaat), alsmede de sterke afhankelijkheid van de landbouw (waarin 80% van de beroepsbevolking werkzaam is en die 40% van het BBP voor zijn rekening neemt) en de geringe diversificatie van de export zijn allemaal grote obstakels voor de ontwikkeling op de lange termijn. Een andere bron van zorg is het sociale conflict, dat af en toe en in beperkte mate optreedt. Tenslotte kan de situatie in de regio gevolgen hebben in economische en sociale zin, aangezien een groot aantal Burkinen in buurlanden woont.

VOORNAAMSTE BELEIDSRESPONS/MAATREGELLEN - Armoedebestrijding is een centraal streven bij alle EG-activiteiten, die gebaseerd zijn op het onder leiding van de regering staande PRSP-proces. Er is sprake van een hoge graad van consistentie en convergentie van de verschillende soorten EG-steun met de EU-lidstaten en maatregelen van andere partners. Terwijl de steun voor de consolidering van het macro-economisch en sectoraal beleid wordt gehandhaafd, richt de partnerschapsstrategie tussen Burkina Faso en de EU zich op de versterking van de steun voor het hervormingsproces door consolidering van de rechtsstaat en deconcentratie, met een grotere participatie van de begunstigden. De voornaamste door de EG gefinancierde programma's, die zich richten op begrotingssteun, vervoer en institutionele opbouw, omvatten de consolidering van het gerechtelijk systeem, de verbetering van het leefmilieu van de bevolking door verbetering van de watervoorziening, en een programma voor gedecentraliseerde samenwerking. Burkina Faso ontving ook hulp via de begroting, omvattende onder andere medefinanciering met NGO's, mensenrechten, democratie enz.

Burkina Faso stond verder als land centraal in een proef voor een nieuwe benadering van begrotingssteun. Door via de begroting middelen te verstrekken komt er geld vrij voor de lopende kosten (salarissen van onderwijzend personeel, schoolboeken, medicijnen enz.) die nodig zijn willen de investeringen effect sorteren op het gebied van armoedevermindering. Door gebruik te maken van de nationale begrotingssystemen wordt het acute tekort aan middelen, dat een goed beheer praktisch onmogelijk maakt, verminderd. Door de financiering te verbinden met vooruitgang bij het beheer van de overheidsfinanciën, worden prikkels geboden voor verbetering, terwijl de begeleidende steun voor capaciteitsopbouw verbeteringen mogelijk maakt. Door andere financiële steun te verbinden met resultaten, krijgt de regering een prikkel om de aandacht te verschuiven van input – wat wordt waar uitgegeven? – naar uitkomst – wat wordt er met die uitgaven bereikt op het gebied van aantal inschrijvingen, aantal geslaagden, aantal vaccinaties enz. Dit helpt bij het verbeteren van het administratief bestuur door passende prikkels en verantwoording van de resultaten. Toen de eerste missies voor begrotingssteun in Burkina Faso de toegang tot de gezondheidszorg als indicator gingen gebruiken, bleek dat er weliswaar meer medische centra werden gebouwd, maar dat het aantal patiënten afnam door een tekort aan andere input. Deze ontdekking leidde ertoe dat de inspanningen in de gezondheidszorg dienden te worden geheroriënteerd, en de beschikbaarheid van extra budgetten voor lopende kosten ondersteunde deze heroriëntering. Door de overige donors in een gezamenlijk proces met elkaar te verbinden, is de druk op de overheid van Burkina Faso als gevolg van de vele donormissies verminderd – een aanzienlijke besparing in dit land met een zeer beperkte administratieve capaciteit – en door de middelen te verstrekken via de nationale begrotingssystemen is een geharmoniseerd plannings- en verantwoordingskader mogelijk.

(90) OOST-EUROPA en CENTRAAL-AZIË

VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGSPROBLEMEN - In talloze landen van Oost-Europa en Centraal-Azië zijn de instellingen en dus ook het bestuur nog steeds zwak. De verschillende maatstaven voor corruptie - waaronder Corruptie Perceptie Index van Transparency International - laten zien dat corruptie een probleem is in talloze NOS. Dit blijkt ook uit de enquête naar het ondernemingsklimaat en de prestaties van ondernemingen in de regio, die is verricht door de EBRD en de Wereldbank. Het ambtenarenapparaat in de NOS heeft te lijden onder een groot aantal tekortkomingen, zoals (a) het voortbestaan van instellingen waarvan de functionele en organisatorische structuur niet is hervormd; (b) de noodzaak om volledig nieuwe organen en instellingen op te richten, die de nieuw gedefinieerde overheidstaken kunnen uitvoeren; (c) de opheffing van overbodige taken; (d) onvolledige en niet-gewijzigde wetgeving betreffende de rechten en plichten van overheidsperoneel; (d) het bestaan van wijdverbreide corruptie binnen de overheidsadministratie als gevolg van het tekort aan transparantie, verantwoording en de lage salarissen; (e) de overheidsadministratie beschikt slechts over beperkte capaciteiten voor het beheer van het personeel en/of benut die capaciteiten onvoldoende; (f) verder ontbreekt het de overheidsadministratie op bepaalde belangrijke punten aan professionalisme, zoals te lage salarissen, te weinig prikkels en het ontbreken van mogelijkheden om de beroeps capaciteiten te verbeteren.

VOORNAAMSTE BELEIDSRESPONS/MAATREGELLEN - De EU-doelstellingen voor samenwerking zijn de totstandkoming van partnerschap met de NOS, in het kader waarvan de eerbiediging van de democratische beginselen en mensenrechten en de overgang naar een markteconomie bevorderd en ondersteund worden. Die doelen zijn gebaseerd op de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met de meeste van deze landen en de gezamenlijke strategieën met Rusland en Oekraïne, maken deel uit van het nabuurschapsbeleid en zijn de reflectie van het politieke en strategische belang van de regio voor de EU. Het strategisch belang van dit partnerschap neemt toe naarmate de EU uitbreidt naar het oosten. Voor Rusland en de westelijke NOS wordt bijzondere aandacht besteed aan initiatieven die betrekking hebben op de grote grensoverschrijdende problemen, waaronder georganiseerde criminaliteit en corruptie. Bestuurlijke hervorming is een belangrijke factor voor de verbetering van bestuur en de bestrijding van corruptie, omdat die de diepere oorzaak van het probleem aanpakt, namelijk de overdreven bureaucratische regulering van de economische activiteit, die mogelijkheden opent voor corruptie. Een belangrijke prioriteit van het Tacisprogramma voor de lange termijn is de steun voor de hervorming van de overheid, gerechtelijke en wettelijke hervorming. Tacis biedt beleidsadvies op gebieden als de hervorming van de overheidsbegroting, de hervorming van de regionale financiën, de hervorming van overheidsopdrachten, regels ter voorkoming van belangenverstrengeling binnen de overheid, toegang van het publiek tot informatie, wettelijke status van ambtenaren en opleiding en beheer van menselijke hulpbronnen door de overheid. Het Europees Initiatief voor de democratie en de mensenrechten steunt in de NOS de bevordering en versterking van de rechtsstaat, de onafhankelijkheid van justitie en gevangeniswezen, de bevordering van goed bestuur en de bestrijding van corruptie. De EU werkt op het gebied van bestuur, witwassen van geld en bestrijding van georganiseerde criminaliteit nauw samen met de betreffende Europese en internationale organisaties, met name de Raad van Europa, de OVSE en de VN. In het kader van het OESO-netwerk ter bestrijding van corruptie in economieën die zich in een overgangsfase bevinden, hebben zes NOS (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Russische Federatie, Tadzjikistan en Oekraïne) onlangs een regionaal plan aangenomen voor de bestrijding van corruptie. Het plan verbindt deze landen tot specifieke maatregelen om de integriteit en transparantie binnen de overheid te stimuleren, maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen, en voorzieningen te treffen voor actieve publieke participatie bij het doorvoeren van hervormingen.

5. CONCLUSIE

- (91) Bestuur is uitgegroeid tot een belangrijk terrein voor donorsteun in de context van programma's voor ontwikkelingssamenwerking die gebaseerd zijn op strategieën van de betrokken landen die recht doen aan de primaire verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten en de rol van het binnenlands beleid. Het heeft betrekking op de regels, procedures en het gedrag aan de hand waarvan in een samenleving belangen geformuleerd en hulpbronnen beheerd worden en macht uitgeoefend wordt. Het is een belangrijk onderdeel van de strategieën voor armoedevermindering. De aandacht richten op bestuur betekent samenwerken met regeringen, bijdragen tot de opbouw van hun capaciteit in alle samenwerkingssectoren, zoals gezondheidszorg, onderwijs, vervoer, plattelandsontwikkeling enz. Het houdt ook in dat er specifieke steun wordt verleend voor bestuurlijke hervormingen, verbeteringen in het beheer van de overheidsfinanciën, veiligheidssystemen enz. Tenslotte betekent het dat het

maatschappelijk middenveld wordt gestimuleerd en een participatieve benadering van het overheidsbeleid wordt aangemoedigd. De analyse van bestuur op landenniveau biedt een basismaatstaf voor kwaliteit en prestatievermogen van een politiek/administratief systeem.

- (92) De Overeenkomst van Cotonou weerspiegelt deze algemene benadering en vormt een nuttige referentie voor andere EU-overeenkomsten met derde landen. Zij omvat een verbintenis tot goed bestuur als fundamenteel element van het ACS-EG-partnerschap, thema van de regelmatige dialoog en gebied waarop de Gemeenschap steun verleent. De deelname van niet-overheidsactoren is onderdeel van het proces. Zij bevat ook specifieke bepalingen met betrekking tot de aanpak van ernstige gevallen van corruptie, die afhankelijk van de uitkomst van een eventuele overlegprocedure kunnen leiden tot het nemen van passende maatregelen.
- (93) Bestuur is overeenkomstig de beleidsverklaring van november 2000 één van de prioritaire gebieden voor EG-ontwikkelingssamenwerking, en maakt als zodanig in het kader van het extern beleid van de EU deel uit van een brede reeks van programma's en instrumenten. De impact daarvan op armoedevermindering, duurzame ontwikkeling en institutionele duurzaamheid is voor een groot deel afhankelijk van de kwaliteit van de beleidsdialoog en de betrokkenheid van alle partijen bij de hervormingsprocessen. De EG beheert op dit moment een groot aantal programma's en voert een beleidsdialoog met de meeste ontwikkelingslanden en regio's (Middellandse-Zeegebied, Azië, Latijns-Amerika, Afrika enz.). Deze illustreren de inspanningen van de EU om het administratieve, economische en politieke bestuur in de partnerlanden te verbeteren. De dialoog wordt ook op multilateraal niveau gevoerd.
- (94) Wat bestuur betreft, werkt de EG geleidelijk aan een beleidskader dat uitgaat van de ervaringen en beste praktijken van de lidstaten en andere donoren. De beleidsagenda en de specifieke voorbeelden van maatregelen die in hoofdstuk 4 van deze mededeling worden toegelicht vormen het uitgangspunt voor de verdere besprekingen met de Raad, het Europees Parlement en de partners. Deze vormen een schematische benadering waarvan de belangrijkste leidende beginselen per land moeten worden geïmplementeerd. Deze mededeling bevat ook een voorstel voor een pragmatische benadering van bestuur en methoden voor de toepassing van indicatoren. Verder wordt erop gewezen dat de verschillende politieke en financiële instrumenten consequent moeten worden toegepast.
- (95) Coördinatie en complementariteit van de EG en de EU-lidstaten moeten worden bevorderd door op dit specifieke gebied gezamenlijke beleidsbeginselen vast te stellen. De mate van overeenstemming tussen de verschillende manieren waarop de EU-lidstaten goed bestuur benaderen, lijkt in dit verband een goede basis te bieden.

- (96) Op basis van de resultaten van de besprekingen met de Raad en het Parlement zal de Commissie de bovengenoemde beleidsbeginselen vastleggen in richtsnoeren en een handboek om de delegaties te helpen EG-samenwerkingsprogramma's met betrekking tot bestuur samenhangend te beheren. De nationale en regionale strategiedocumenten en de periodieke toetsing daarvan vormen een passend kader om de prioriteiten van het extern beleid van de EU, de instrumenten en toewijzingen samenhangend te integreren op land- of regionaal niveau.

BIJLAGE

Afkortingen

ACS	Afrika, het Caribisch gebied en het Stille-Oceaan gebied
ADB	Aziatische Ontwikkelingsbank
AU	Afrikaanse Unie
APRM	Afrikaanse Peer Review-mechanisme
CARDS	Steunprogramma van de EG voor de westelijk Balkan
CSP	Nationaal strategiedocument
CSR	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
DAC	Commissie voor ontwikkelingsbijstand
DPRK	Democratische Volksrepubliek Korea
DRC	Democratische Republiek Congo
EG	Europese Gemeenschap
ECHO	Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EIDHR	Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten
EU	Europese Unie
FYROM	Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië
GOVNET	Netwerk van de OESO/DAC voor bestuur
BDI	Buitenlandse directe investeringen
HIPC	Arme landen met een zware schuldenlast
IDB	Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank
LRRD	Samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling
MEDA	Bijstandsprogramma van de EG voor Marokko, Algerije, Tunesië (Maghreb), Egypte, Israël, Jordanië, de Palestijnse Autoriteit, Libanon, Syrië (Mashrek), Turkije, Cyprus, Malta, Libië (dat momenteel waarnemer is)
NEPAD	Nieuw Partnerschap voor de ontwikkeling van Afrika
NOS	Nieuwe Onafhankelijke Staten
NGO	Niet-gouvernementele organisatie

OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OAS	Organisatie van Amerikaanse Staten
RSP	Regionaal strategiedocument
Groep van San José	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama
SAP	Stabilisatie- en associatieproces (westelijke Balkan)
TACIS	Bijstandsprogramma van de EG voor Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Kazachstan, Kirgizië, Moldova, Mongolië, Rusland, Tadzjikistan, Turkmenistan, Oekraïne, Oezbekistan
VN	Verenigde Naties
UNSC	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
WSSD	Wereldtop voor duurzame ontwikkeling
WTO	Wereldhandelsorganisatie