



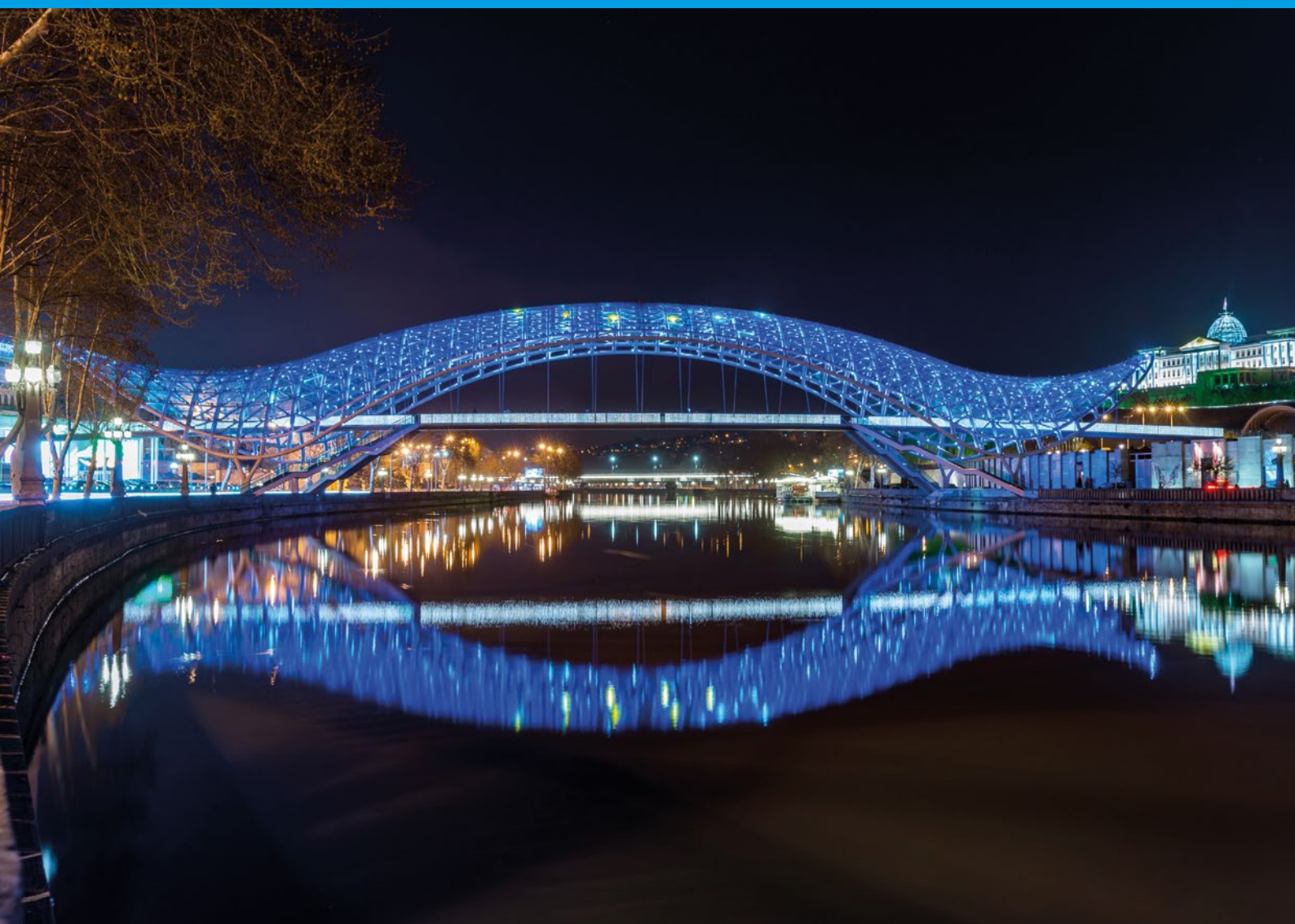
Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Bulletin

Nederland en het Europees Nabuurschapsbeleid

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) 2011-2017

ees Nabuurschapsbeleid | IOB bulletin | Nederland en het Europees Nabuurschapsbeleid | IOB bulletin | Nederland en het Europees Nabuurschapsbeleid



Conclusies

- Nederland droeg constructief bij aan het ENB, maar was soms te dogmatisch.
- Nederland bleef voorstander van het koppelen van EU-steun aan democratische hervormingen in de buurlanden, ondanks de beperkte effectiviteit van deze conditionaliteit.
- Hoewel het ENB leed aan een gebrek aan samenhang, droeg Nederland overwegend positief bij aan de samenhang.
- Het eigenaarschap van het ENB in de partnerlanden was zwak. De Nederlandse steun hiervoor was inconsistent. Wel stimuleerde Nederland betrokkenheid van lokale civil society organisaties.
- De EU-instellingen en de lidstaten, inclusief Nederland, hebben de aanzienlijke invloed van externe actoren in de nabuurschapsregio, zoals Rusland en de Golfstaten, te lang over het hoofd gezien.

Aanbevelingen

- De effectiviteit van conditionaliteit kan worden verhoogd als deze op een meer strategische en context-specifieke manier wordt toegepast.
- Breng de omvang van de Nederlandse hulpprogramma's en de ambassades in overeenstemming met de ambitie om de uitvoering van het EU-beleid te beïnvloeden.
- Stimuleer meer samenwerking tussen EU-delegaties en ambassades van lidstaten in de vorm van gezamenlijke analyses en rapportages en experimenteer met speciale EU-vertegenwoordigers vanuit de lidstaten.
- Geef de EDEO en de Commissie meer ruimte in hun relaties met de nabuurschapslanden.
- Vraag de EU om regelmatige strategische updates over de buurlanden, met aandacht voor de geopolitieke invloed van externe actoren.

Achtergrond

Het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) is het belangrijkste beleidskader voor de betrekkingen van de Europese Unie (EU) met zestien van haar buurlanden in Oost-Europa, de Zuidelijke Kaukasus en het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA).¹ Het ENB beoogt een ring van stabiliteit, vrede en welvaart te bevorderen. Van de partnerlanden wordt verwacht dat zij hervormingen doorvoeren op gebieden als democratie, mensenrechten en economie in ruil voor financiële en technische ondersteuning en een betere toegang voor goederen, diensten en mensen tot de EU.

Nederland heeft, net als andere lidstaten, verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het bepalen van de beleidsagenda, het formuleren van beleid en het uitvoeren en evalueren daarvan.

Het ENB werd tijdens de onderzochte periode tweemaal herzien. De eerste herziening, in 2011, kwam tot stand tijdens de 'Arabische lente' en ademde een geest van optimisme over de kansen voor democratisering, goed bestuur en economische groei in de ENB-landen en de positieve rol die de EU daarbij zou kunnen spelen. Bij de tweede herziening, in 2015, koos de EU een meer pragmatische lijn in reactie op het mislukken van de Arabische lente, de assertievere rol van Rusland in de oostelijke buurlanden, de oorlog in Syrië, de opkomst van Islamitische Staat (IS) en de migratiecrisis. De EU legde meer nadruk op het (eigen)belang van het bevorderen van stabiliteit en veiligheid in de buurlanden. De doelen van democratisering en het respecteren van mensenrechten werden niet opgegeven, maar kregen in de praktijk vaak een ondergeschikte rol. Economische en sociale ontwikkeling, veiligheid, migratie en mobiliteit werden kernprioriteiten.

Bevindingen en aanbevelingen

De Nederlandse bijdrage aan het ENB was in het algemeen constructief, maar ook dogmatisch.

Nederland vond het ENB een waardevol element van het bredere buitenlands beleid van de EU en steunde daarom de instrumenten en uitvoeringsprogramma's van het ENB. De bijdragen van Nederland aan discussies over de inrichting en uitvoering ervan bewogen in grote lijnen mee met de voorkeuren van de Europese Commissie, de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en de grote lidstaten. Nederland was echter strenger als het ging om het toepassen van conditionaliteit (het stellen van voorwaarden in termen van hervormingen in ruil voor beloningen als financiële ondersteuning of visumvrijstelling, volgens de principes 'meer voor meer' en 'minder voor minder'). Het legde voortdurend nadruk op de rol van de EU bij het bevorderen van democratie, mensenrechten en markthervormingen. Ook bepleitte Nederland verantwoorde EU-uitgaven en drong er op aan dat de landen van het Oostelijk Partnerschap geen lidmaatschapspectief werd geboden.

Hoewel de effectiviteit van EU-conditionaliteit beperkt bleek, met name bij het bevorderen van democratie en mensenrechten, bleef Nederland voorstander van het gebruik van zowel negatieve als positieve conditionaliteit.

Een belangrijke verklaring voor deze beperkte effectiviteit van conditionaliteit is dat in de ogen van de politieke en economische elite in veel buurlanden de geboden EU-stimulansen niet opwogen tegen de nadelen van door de EU gesteunde democratische hervormingen. Ook begonnen na 2011 de politieke en economische instabiliteit en veiligheidsdreigingen aan de Europese grenzen de politieke agenda in de EU en de lidstaten te domineren. Ondanks toenemende aanwijzingen dat conditionaliteit niet erg effectief was bij het bevorderen van democratische hervormingen, bleef conditionaliteit leidend in het Nederlandse beleidsdenken. In aanloop naar de ENB-herziening van 2015 schoof de Nederlandse positie op naar een meer pragmatische en realistische benadering, die erkende dat conditionaliteit moest worden afgewogen tegen

¹ Het betreft de landen Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Moldavië en Oekraïne in het oosten en Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Marokko, Libanon, Libië, de Palestijnse gebieden, Syrië en Tunesië in het zuiden.

andere belangen. De regering maakte echter niet duidelijk hoe zo'n benadering concreet vorm moest krijgen. In de praktijk bleef zij in de hele periode 2011-2017 pleiten voor conditionaliteit, daartoe ook geregeld aangespoord vanuit het parlement.

Aanbevelingen

Om de 'op prikkels gebaseerde benadering' van het ENB effectiever te laten werken, moet deze op een meer strategische en context-specifieke manier worden toegepast. Dit vereist het gebruik van grondige, gedetailleerde en regelmatig bijgewerkte beoordelingen van: 1) de (potentiële) invloed van de EU op lange termijn binnen de nabuurregio's; 2) belangrijke binnenlandspolitieke, sociale en economische ontwikkelingen en potentiële veranderaars; en 3) huidige en toekomstige kansen en risico's in individuele partnerlanden en in de bredere nabuurregio's van de EU. Nederland kan hieraan o.a. bijdragen door steun te zoeken voor meer objectieve rapportages over vooruitgang en het in kaart brengen van ontwikkelingstrends, belangrijke spelers en kansen en risico's binnen de partnerlanden. Zo nodig kan het overwegen om zelf seminars en discussies over vooruitgang, trends en beleidsopties in de buurlanden te organiseren. Deze kunnen worden gehouden op basis van bestaande expertrapporten, bijvoorbeeld de tweejaarlijkse landenrapporten van de Bertelsmann Stiftung, en aanvullende hoorzittingen met experts, onder wie experts uit de ENB-landen.

Het ENB leed aan een gebrek aan samenhang. Waar mogelijk droeg Nederland wel op een positieve manier bij aan de samenhang.

Hoewel de instrumenten van het ENB elkaar aanvulden, vormde het ENB geen integrale, overkoepelende benadering van alle uitdagingen waar de buurlanden mee kampten. Bovendien leefden de lidstaten in hun bilaterale betrekkingen met de ENB-partners niet altijd de vastgestelde EU-beleidsprincipes na. Zo lieten zij het overbrengen van moeilijke boodschappen inzake mensenrechtenschendingen of gebrek aan democratische voortgang geregeld over aan vertegenwoordigers van de EU-instellingen. Nederland droeg overwegend op een positieve manier bij aan meer samenhang. Ten eerste pleitte het voor een samenhangende inzet van het ENB en het bredere Europees buitenlands-, veiligheids-, en defensiebeleid. Ten tweede handelde het in zijn bilaterale betrekkingen met de ENB-landen over het algemeen in overeenstemming met het EU-beleid. In vergelijking met andere ambassades spraken Nederlandse ambassades zich duidelijk uit over democratisering en mensenrechten. De Nederlandse hulpprogramma's Matra en Shiraka waren erop gericht het ENB aan te vullen en te ondersteunen. Door een beperkt budget en gefragmenteerde uitvoering was de effectiviteit van deze programma's echter suboptimaal. De beperkte capaciteit bij ambassades vormde ook een belemmering voor een meer proactieve Nederlandse rol in de gezamenlijke programmering van de hulp van de EU en de lidstaten, terwijl Nederland zelf in Brussel met succes voor meer gezamenlijke programmering had gepleit.

Aanbevelingen

Wil Nederland meer invloed uitoefenen op de uitvoering van het ENB ter plaatse dan moet het zich inspannen om de EU te helpen bij het identificeren van concrete kansen voor (sectorale) hervormingen. Dit vraagt onder andere dat de omvang van de Nederlandse assistentie en de capaciteit op de ambassades met deze ambitie in overeenstemming wordt gebracht. Bevorder verder

de samenhang tussen het optreden van de EU en de lidstaten door het stimuleren van gezamenlijke analyse en rapportage door EU-delegaties en ambassades, het delen van informatie en het experimenteren met het benoemen van speciaal vertegenwoordigers vanuit de lidstaten.

Het eigenaarschap van het ENB in de partnerlanden was zwak. De Nederlandse steun hiervoor was inconsistent. Wel bevorderde Nederland de betrokkenheid van lokale civil society organisaties.

Het ENB was onvoldoende toegesneden op de verschillende ambities, capaciteiten en belangen van de buurlanden. Het 'EU-model' van liberale democratie en mensenrechten stuitte vaak op weerstand van regeringen, vooral in de zuidelijke buurlanden. Bovendien werd het ENB teveel van bovenaf opgelegd en bouwde de EU geen echte partnerschappen, mede doordat conditionaliteit een sleutelbegrip bleef. Hoewel Nederland de doelstelling van het vergroten van eigenaarschap in de ENB-landen onderschreef, was het Nederlandse aandringen op het bevorderen van democratische waarden soms ongevoelig voor lokale sentimenten. Ook het Nederlandse pleidooi om de lidstaten meer controle te geven over het ENB ging in tegen de ambitie om de ENB-landen meer ruimte voor inbreng te geven. Nederland droeg wel bij aan lokaal eigenaarschap door de samenwerking met het lokale maatschappelijk middenveld, met name via Nederlandse ambassades.

Aanbevelingen

Geef de EDEO en de Commissie meer flexibiliteit en vrijheid in de relaties met de nabuurschapslanden door ruimere onderhandelingsmandaten te gunnen, die rekening houden met de lokale context, de lokale vraag en de noodzaak van adaptief programmeren. Zoek naar mogelijkheden voor zowel de EU als Nederland om maatschappelijke organisaties, bedrijven en (lokale) overheden meer bij het ENB te betrekken.

De EU en de lidstaten, waaronder Nederland, hebben te lang de rol van externe actoren in de nabuurschapsregio over het hoofd gezien.

De assertievere houding van de Russische Federatie en de migratiecrisis fungeerden als 'wake-up calls'. Tijdens de ENB-herziening van 2015 steunde Nederland de grotere aandacht voor de rol van externe actoren en voor de betrekkingen van de oostelijke nabuurlanden met Rusland. Het betoogde ook dat de 'buren van de burens' in Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Centraal-Azië, evenals andere strategische actoren zoals de VS, nauwer bij het ENB moesten worden betrokken. Het gaf echter niet aan hoe de samenwerking met deze 'buren van de burens' binnen het ENB moest worden vormgegeven.

Aanbevelingen

Nodig de EU uit regelmatig strategische updates over de buurlanden op te stellen, waarin ook aandacht wordt besteed aan de rol van externe actoren en factoren. Deze analyses helpen zowel de EU als de lidstaten bij het periodiek beoordelen van hun potentiële invloed ten opzichte van andere (externe) spelers in de regio, bij het onderzoeken van hun toegevoegde waarde en bij het benutten van kansen voor samenwerking.

