



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.4.2001
KOM(2001)211 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om konfliktforebyggelse

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om konfliktforebyggelse

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	5
1. Stabile forhold for alle.....	7
A. EU og integration.....	7
Unionen og dens naboer.....	7
<u>Det regionale samarbejde i resten af verden</u>	8
<u>Øget samhandel</u>	8
B. Større hensyntagen til konfliktforebyggelse i samarbejdsprogrammerne.....	9
<u>En integreret politik</u>	10
<u>Landestrategipapirernes rolle</u>	11
<u>Makroøkonomiske forhold</u>	12
<u>Støtte til demokratiets og retsstatens principper og civilsamfundet</u>	13
<u>Reform af sikkerhedssektoren</u>	14
<u>Særlige foranstaltninger efter konflikter</u>	15
C. Tværgående problemer må løses bedre.....	16
<u>Narkotika</u>	16
<u>Håndvåben</u>	17
<u>Forvaltning og adgang til naturressourcer</u>	17
<u>Udpining af miljøet</u>	18
<u>Smitsomme sygdomme</u>	19
<u>Befolkningsbevægelser og menneskesmugling</u>	19
<u>Den private sektors rolle i ustabile områder</u>	20
2. Hurtig respons på optrækkende konflikter.....	20
A. Optimal udnyttelse af Fællesskabets ordninger.....	21
B. En hurtig EU-respons.....	22
C. Virkemidler af politisk og diplomatisk art.....	23
<u>Politisk dialog</u>	23

<u>EU's særlige repræsentanter</u>	24
D. Iværksættelse af sanktioner.....	24
E. Tilpasning af EU's kriseafhjælpningsapparat	25
3. Bedre internationalt samarbejde om konfliktforebyggelse.....	26
A. Samarbejdet med andre lande	26
B. Samarbejdet med internationale organisationer	27
<u>Samarbejdet med De Forenede Nationer</u>	27
<u>Samarbejdet med Bretton Woods institutionerne</u>	28
<u>Samarbejdet med OSCE</u>	28
<u>Samarbejdet med andre</u>	29
C. Samarbejdet med NGO'erne	29
Konklusion.....	30

RESUMÉ

Listen over årsager til konflikt bliver stadig længere, og internationalt samarbejde og nye multilaterale foranstaltninger bliver derfor stadig mere nødvendige. EU, som i sig selv repræsenterer et forsøg på at skabe fred og velstand, har en vigtig rolle at spille i den globale indsats inden for konfliktforebyggelse. EU kan i denne forbindelse benytte sig af en række langsigtede og kortfristede foranstaltninger.

EU søger at skabe stabilitet både i nabolandene og i resten af verden ved at støtte **regional integration** og opbygge **handelsforbindelser**. Dette er en opgave, som EU med sin lange erfaring på området er den rette til at løse. Som eksempel på foranstaltninger med sigte på langsigtet stabilitet kan nævnes EU's direkte støtte til regionale strukturer i Afrika og de autonome handelsindrømmelser til de vestlige Balkanlande.

Udviklingspolitiske tiltag og samarbejdsprogrammer er de mest effektive redskaber, Fællesskabet har til afhjælpning af de grundliggende årsager til konflikt. Det er nødvendigt at finde en langsigtet og helhedsorienteret løsningsmodel for samtlige aspekter af den strukturelle stabilitet i de konfliktruede lande. Kommissionen og medlemsstaterne må derfor koordinere deres aktiviteter. De strategier, der udarbejdes for de lande, der modtager EU-bistand (landestrategipapirer), kan lægges til grund ved integreringen af denne løsningsmodel i samarbejdsprogrammerne. Man vil også gøre brug af risikoindikatorer.

I konfliktruede lande kan det være nødvendigt at koncentrere bistanden til tredjelande om (gen)etablering af et velfungerende politisk miljø (f.eks. **støtte til demokratiets og retsstatens principper, civilsamfundet, uafhængige medier og ligestilling**). Fællesskabet bliver måske også nødt til at involvere sig mere i **reformen af sikkerhedssektoren**. Fællesskabet bør bidrage til at styrke fredsprocessen i lande, hvor der har været konflikter, gennem målrettede programmer såsom **genopbygningsprogrammer**.

En anden måde, hvorpå EU og det internationalt samfund kan tage større hensyn til behovet for konfliktforebyggelse, er ved at tage fat på de tværgående problemer, der ofte ligger bag spændinger og konflikter. De største tværgående problemer er narkotika, håndvåben, naturressourcer, forringelse af miljøforhold, migrationsstrømme, menneskesmugling og til en vis grad den private sektors aktiviteter i ustabile områder. Fællesskabet kan forbedre sin indsats inden for disse områder yderligere.

Sideløbende med den langsigtede forebyggelse bør EU blive bedre til **at reagere hurtigt**, hvor der er udsigt til, at situationen i et land er på vej ind i en ond cirkel. Det forudsætter, at EU har et ordentligt varslingsystem. I situationer, hvor der er optræk til konflikt, kan EU gøre brug af flere forskellige hjælpemidler, bl.a. den nye **hurtige udrykningsordning**. EU's redskaber spænder fra **politisk dialog** til udsendelse af **særlige repræsentanter**, samt - på et senere tidspunkt - civile kriseafhjælpningsordninger. Disse hjælpemidler kan alle forbedres og gøres mere systematiske og fleksible, men de forudsætter, at EU-medlemsstaterne følger samme politiske rettesnor.

Konflikttrusler går ofte på tværs af grænserne. Dette nødvendiggør et **internationalt samarbejde** om langsigtet forebyggelse og **koordinering** af responsen i tilfælde af optrækkende konflikter. EU vil derfor udbygge sit samarbejde med de internationale partnere, der spiller en aktiv rolle i konfliktforebyggelse, såsom USA, Canada, Rusland, Japan og Norge, større internationale organisationer som FN, OSCE, samt NGO'erne.

INDLEDNING

De meget store menneskelige lidelser og ressourcetab, som voldelige konflikter er årsag til, kræver, at der gøres en større indsats for at forebygge konflikter. Dette er ikke blot en moralsk og politisk forpligtelse, men giver også mening økonomisk set. Det er langt billigere at undgå konflikt gennem dialog og konstruktiv handling end at skulle bøde på konsekvenserne af en voldelig konfrontation. Når man ser på, hvor stor betydning Den Europæiske Union har i international sammenhæng, hvad dens interesser er, og hvor store ressourcer den yder til bistand og samarbejde, er der ingen tvivl om, at den bør spille en større rolle i disse bestræbelser.

Den Europæiske Union repræsenterer selv et forsøg på at bevare freden, og det er lykkedes over al forventning. EU's eksistens har understøttet forsoningsprocessen og den fredelige udvikling i Vesteuropa i sidste halvdel af 1900-tallet og således bidraget til at styrke demokratiet og sikre velstand. Nu forsøger EU at skabe stabilitet også uden for sine egne grænser ved at optage andre lande, gennem en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), udviklingspolitiske tiltag og bistandsprogrammer til tredjelande.

Der er mange årsager til konflikt, og det er meget vanskeligt at forudsige, hvad der udløser en konflikt. Der er helt klart behov for flere analyser af, hvad der ligger til grund for konflikter, og hvordan man forudser dem. Faktorer som fattigdom, økonomisk stilstand, sociale skævheder, et dårligt socialt netværk, udemokratisk regeringsførelse, systematisk diskrimination, undertrykkelse af minoriteters rettigheder, bivirkninger af flytningestrømme, etniske stridigheder, religiøs og kulturel intolerance, social uretfærdighed og spredning af masseødelæggelsesvåben og håndvåben øger alle risikoen for konflikt. Det er ikke nok at analysere signaler - man må også gribe til handling. Jo hurtigere man opdager risiciene, jo større er muligheden for at gribe ind og fjerne de dybereliggende årsager.

Det internationale miljø har ændret sig siden den kolde krigs afslutning, og det har givet nye muligheder for at imødegå vanskeligheder og fremme fredelig reform. Kombinationen af friere og mere tilgængelige markeder, vækst i den private sektor og ny teknologi har betydet velstand og nye muligheder for mange lande og mennesker. Denne omstændighed har bidraget til at udbrede den demokratiske styreform og til at lægge pres på regeringerne for at få dem til at behandle borgerne korrekt, acceptere offentlige høringer og indgå i dialog og samarbejde med deres internationale partnere.

Men globaliseringen har også en skyggeside. Den internationale handel har ikke formået at slå bro mellem den del af verden, der nyder godt af den, og de milliarder af mennesker, der kæmper en forgæves kamp mod usle kår. Narkotikahandelen er i dag en større industri end jern-, stål- og bilindustrien. Ulovlig handel med diamanter finansierer ikke blot konflikter, men er faktisk med til at starte dem. Listen over grusomheder er lang, og den bliver længere: menneskesmugling, navnlig af kvinder, dårlige miljøforhold, kriminalitet på tværs af landegrænserne, spredning af våben af alle størrelser og udbredelse af aids og andre sygdomme. Disse problemer udgør ikke bare en trussel for velstanden. De er også grunden til mange af de voldelige konflikter i verden.

Der er ingen lande, der formår at løse problemerne alene eller ved hjælp af traditionelt bilateralt diplomatisk samarbejde. Hvis de negative virkninger af globaliseringen skal bekæmpes, kræver det en ny form for internationalt samarbejde og multilaterale foranstaltninger. Den Europæiske Union har en position, der gør, at den er den rette til at løse de mange tværgående problemer, der øger risikoen for konflikter, eller direkte udløser dem.

Det har den ganske simpelt pligt til, både fordi den er fortaler for global åbenhed og samarbejde, og fordi den selv nyder godt heraf . Den har den rette position, fordi den råder over de midler og den indflydelse, der skal til for at gøre en forskel.

Listen over de virkemidler, EU råder over til direkte eller indirekte at forebygge konflikter, er lang: udviklingssamarbejde og bistand til tredjelande, økonomisk samarbejde og handelspolitiske tiltag, humanitær bistand, social- og miljøpolitiske tiltag, diplomatiske midler såsom politisk dialog og mægling, samt økonomiske og andre sanktioner og endelig de nye ordninger, der etableres som led i udviklingsplanen for Fællesskabets område (herunder indhentning af oplysninger om konfliktrisici og kontrol med internationale aftaler). EU udnytter allerede disse midler i sit konfliktforebyggelsesarbejde, men det kan gøres bedre og mere effektivt. EU må blive bedre til at gribe hurtigt ind og afpasse midlerne efter problemerne. Når alt kommer til alt, er det ikke kun et spørgsmål om at indføre strømlinede beslutnings- og forvaltningsprocedurer, men også et spørgsmål om at have en fælles politisk vilje til at handle.

I denne meddelelse beskrives EU's nuværende indsats, de virkemidler der er til rådighed, og der stilles forslag til, hvad der kan gøres fremover for at forebygge konflikter. Meddelelsen er en opfølgning på rapporten fra generalsekretæren/den højtstående repræsentant og Kommissionen om, hvordan man kan skabe *bedre sammenhæng og effektivitet i Den Europæiske Unions indsats inden for konfliktforebyggelse (14088/00)*, som blev fremlagt på Det Europæiske Råds møde i Nice. Den er også et bidrag til det handlingsprogram, der forventes godkendt på Det Europæiske Råds møde i Göteborg.

Der skelnes i meddelelsen mellem langsigtet forebyggelse (*Stabile forhold for alle*) og kortfristet forebyggelse (*Hurtigere respons på optrækkende konflikter*). Der bliver også set på, hvordan man kan forbedre koordineringen af og samarbejdet om konfliktforebyggelse på internationalt plan.

1. STABILE FORHOLD FOR ALLE

A. EU og integration

Unionen og dens naboer

For lidt over 50 år siden udkæmpede de lande, der nu udgør EU, en forfærdelig krig. I 1945 ville man næppe have forestillet sig den store stabilitet og velfærd, Unionen nyder godt af i dag. Når de lande, der dengang førte krig mod hinanden, nu er nået så langt, så skyldes det, at man den gang erkendte, at den eneste vej frem for Europa var at fjerne barriererne og fremme samarbejde mellem staterne med udgangspunkt i fælles politiske og økonomiske værdier og interesser. EU har været et enestående eksperiment, der kan tjene som forbillede i en verden, hvor landene har det største besvær med at undgå indbyrdes stridigheder og leve fredeligt sammen.

EU udvides hele tiden, hvilket i sig selv er et bevis på EU-modellens styrke. Blot ved at give de central- og østeuropæiske lande udsigt til at blive optaget, har EU hjulpet dem til at skabe demokratiske stabile forhold og etablere en velfungerende markedsøkonomi. Udsigten hertil er skyld i, at splittelse er blevet afløst af enighed. Der har været færre grænsestridigheder og nationale spændinger og en bedre integration af samfundets mindretal. Udsigten til tiltrædelse og de førtiltrædelsespartnerskabsstrategier, som Kommissionen har udarbejdet, har også været en saltvandsindsprøjtning for den økonomiske udvikling i ansøgerlandene, og dette har i sig selv haft en positiv virkning på reformen.

Med udgangspunkt i udsigten til optagelse er de 5 lande i det vestlige Balkan i færd med gradvis at omlægge deres strukturer til den europæiske model som led i den stabiliserings- og associeringsproces, der blev indledt i 1999.

Et nærmere samspil med Unionen på regionalt plan kan også fremme samarbejdet mellem EU's nabolande og være en stabiliserende faktor både i landene selv og mellem dem indbyrdes. Det er med dette formål for øje, at man gennem Euro-Middelhavspartnerskabet støtter det regionale samarbejde mellem 12 middelhavslande (Barcelona-processen), idet man opfordrer dem til i samarbejde med EF at etablere et omfattende frihandelsområde for Euro-Middelhavslande fra 2010. Dette tiltag tjener også til at forebygge konflikter, både i forbindelse med den vanskelige fredsproces i Mellemøsten og på andre områder i regionen (se rubrik).

Euro-Middelhavspartnerskabet - regional integration

Partnerskabet har tre hovedformål: at skabe et område med fred og stabilitet baseret på overholdelse af menneskerettighederne og demokrati, at oprette et frihandelsområde ledsaget af en betydelig økonomisk og finansiel bistand fra EU til dens partnere og større gensidig forståelse og tolerance mellem befolkningerne i regionen. Alle bidrager de til det overordnede mål at forhindre konflikter og fremme stabiliteten.

Den politiske og sikkerhedsmæssige side af partnerskabet involverer en regelmæssig politisk dialog og en række "bløde" sikkerhedsskabende foranstaltninger (f.eks. fælles uddannelse af diplomater, netværk af udenrigspolitiske institutter). Fredsprocessen i Mellemøsten har hæmmet fremskridt i retning af det mere ambitiøse mål med en Euro-Middelhavs-freds- og stabilitetspagt, som vil kunne omfatte "hårdere" foranstaltninger (selv af militær art).

Partnerne tilslutter sig ikke desto mindre fortsat processen, som er det eneste forum, hvor Israel, Syrien og Libanon kan mødes. Der ses nu store fremskridt på flere fronter, særlig hvad angår indgåelsen af associeringsaftaler mellem EU og dens partnere. Barcelona-processen har vist sig at være modstandsdygtig og at være et effektivt EU-instrument til at begrænse konsekvenserne af nogle særlig spændte øjeblikke i regionen.

Det regionale samarbejde i resten af verden

Regioner uden for det europæiske kontinent kan bruge også EU-modellen som forbillede, når de søger at mindske politiske spændinger, øge det økonomiske samarbejde og skabe større gensidig tillid mellem lande.

Et godt eksempel herpå er **Mercosur**, som omfatter Argentina, Brasilien, Paraguay og Uruguay, og som har modtaget EU-støtte, siden det blev oprettet i 1991. Det har bidraget væsentligt til at styrke demokratiets og retsstatens principper i alle medlemsstaterne og navnlig i Paraguay. Det var også gennem Mercosur, at landene begyndte at iværksætte tillidsskabende foranstaltninger på forsvarsområdet. I Mercosurs tilfælde som i så mange andre regionale organisationer i verden har en stor del af EF-bistanden haft til formål at styrke de fælles regionale strukturer¹.

Et af formålene med Cotonou-aftalen mellem EU og de 77 **afrikanske, vestindiske og stillehavslande** (AVS-lande) er at forbedre det økonomiske og handelsmæssige samarbejde mellem disse lande på regionalt grundlag. Fællesskabet forsøger via sine forbindelser til 6 lande i Samarbejdsrådet for Golfstaterne (GCC) at opfordre til samarbejde i form af en toldunion. Det er Kommissionens håb, at Yemen på et tidspunkt vil være i stand til at indgå i et samarbejde med GCC.

Fællesskabets bistand kan også ydes til særlige regionale organisationer, der arbejder specifikt med konfliktforebyggelse. Kommissionen har i den forbindelse ydet støtte til Den Afrikanske Enhedsorganisations (OAU) forebyggelsesordning til afhjælpning og løsning af konflikter, ECOWAS' konfliktforebyggelsesordning, Lusaka-fredsprocessen i Den Demokratiske Republik Congo (via SADC) og fredsforhandlingerne i Burundi. Kommissionen har til hensigt at afsætte flere ressourcer til formålet i fremtiden. Den er især villig til at støtte SADC's initiativer vedrørende lette våben og narkotikahandel.

Kommissionen deltager herudover aktivt i adskillige regionale initiativer, hvor stabilitet og sikkerhed kunne blive et problem, f.eks. i den **nordlige dimension** med lande i Østersøområdet og **ASEAN's Regionale Forum** (ARF).

Kommissionen vil prioritere sin støtte til regional integration højere, navnlig støtten til regionale organisationer, der arbejder med konfliktforebyggelse for øje.
--

Øget samhandel

Samhandel er en vigtig del af EU-modellen og en væsentlig forudsætning for at knytte lande sammen på internationalt plan. Fællesskabet hjælper udviklingslandene til at blive en del af verdensøkonomien ved at støtte deres handelsreform og økonomi og give dem bedre adgang til EF-markedet. EF skaber gennem sin handelspolitik økonomisk vækst og bekæmper fattigdom, og bidrager derved til at forebygge konflikter.

¹ Kommissionen støtter på nuværende tidspunkt Den Vestafrikanske Økonomiske og Monetære Union (WAEMU), Det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske Stater (ECOWAS), Fællesmarkedet for det Østlige og Sydlige Afrika (COMESA), Det Sydlige Afrikas Udviklingsfællesskab (SADC) og Cariforum og Forum for Stillehavsøerne. I år vil der blive indledt et større projekt (med et budget på ca. 15 mio. EUR) for at styrke SADC's administrative kapacitet. Kommissionen har også planer om at støtte et Centralafrikansk Økonomisk og Monetært Fællesskab (CEMAC), Toldunionen for Det Sydlige Afrika (SACU) og Den Sydasiatiske Sæmmenslutning for Regionalt Samarbejde (SAARC). Kommissionen vil ligeledes yde støtte til oprettelsen af en toldunion mellem de 6 lande i San José-gruppen i Mellemamerika.

Fællesskabet giver de fleste produkter fra udviklingslande adgang til det europæiske marked under den generelle præferenceordning (forskellige præferencetoldsatser). Samtidig iværksætter Fællesskabet foranstaltninger, der skal hjælpe landene til at udnytte denne mulighed ved at forbedre deres produktionskapacitet med henblik på samhandelen. I kraft af Cotonou-aftalen har alle produkter fra AVS-lande fri markedsadgang indtil 2008. Latinamerikanske lande, der bekæmper narkotikaproduktion og -smugling, tilbydes også yderligere præferencer.

Den 26. februar 2001 gav Rådet alle varer - med undtagelse af våben (Alt undtagen våben-initiativet) - fra de mindst udviklede lande afgiftsfri og kvotefri adgang. Der åbnes gradvis adgang for bananer, sukker og ris. EF er allerede den største aftager af varer fra disse lande. Med et så usædvanligt initiativ vil det blive deres vigtigste handelspartner.

Et godt eksempel på et langsigtet handelspolitisk tiltag, der fremmer stabile forhold i ustabile områder, er de autonome handelsindrømmelser, som EU har udvidet til også at omfatte 5 lande i det vestlige Balkan, mod at de forpligter sig til at gennemføre reformer og indlede et regionalt samarbejde. Inden for rammerne af associerings- og stabiliseringsprocessen har de 5 lande nu meget favorable autonome handelspræferencer ved eksport til Fællesskabet, og over 85% af deres varer indføres toldfrit i Unionen.

Handelspolitiske tiltag kan også bruges til det modsatte. Præferencer kan suspenderes for at forhindre, at en alarmerende situation udvikler sig til en konflikt. I 1997 besluttede Rådet at suspendere præferenceordningerne for Burma/Myanmarefter, at Kommissionen havde undersøgt rygter om tvangsarbejde. Suspensionen gælder stadig.

B. Større hensyntagen til konfliktforebyggelse i samarbejdsprogrammerne

Det er sjældent, at voldsomme konflikter udbryder pludseligt eller helt uden varsel. Folk griber som regel først til våben efter en gradvis forværring af forholdene, og de dybereliggende årsager hertil er ofte velkendte. Hele samfund er blevet ofre for kaos og lidelser, fordi der har været uoverstigelige problemer i forbindelse med ekstrem fattigdom, fordelingsskævheder, knaphed og rovdrift på naturressourcer, arbejdsløshed, mangel på uddannelse, etniske og religiøse spændinger, grænse- og regionsstridigheder, statslig opløsning og mangel på fredelige midler til bilæggelse af stridigheder. Og når så endelig konflikten er ovre, står befolkningen over for en langvarig og vanskelig genopbygning.

Der kan ikke herske tvivl om, at udviklingspolitikken og andre samarbejdsprogrammer² er de mest effektive midler, Fællesskabet har til at afhjælpe de grundliggende konfliktårsager. Hvis disse midler skal udnyttes optimalt, må man anlægge en virkelig langsigtet politik og søge at indkredse og dække behovene der, hvor de opstår. Kommissionen har for nylig forsøgt at lægge udviklingspolitikken fokus over på fattigdomsbekæmpelse, effektivisere dens gennemførelse og forbedre resultaterne³. Dette indebærer, at man gennemfører dette arbejde sammen med medlemsstaterne og andre donorer.

² Andre samarbejdsprogrammer henviser til programmer med lande, der ikke betragtes som udviklingslande i henhold til OECD/DAC-fortegnelsen.

I perioden 2000-2006 beløber bistanden til tredjelande (udgiftsområde 4 på EF-budgettet) og til de central- og østeuropæiske lande sig til henholdsvis 36 mio. EUR og 11,8 mio. EUR. Den Europæiske Udviklingsfond (for AVS-lande) udgør 13,5 mio. EUR for perioden 2000-2007.

³ Se Rådet og Kommissionens erklæring om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik af 10. november 2000.

Det er klart, at man ved at øge den eksterne bistand i overensstemmelse med internationale retningslinjer - uanset at EU allerede er verdens største støtteyder - vil kunne forbedre EU's mulighed for at imødegå konflikter på længere sigt.

En integreret politik

Hvis man vil afhjælpe de dybereliggende årsager til en konflikt, må man skabe/genskabe/konsolidere strukturstabiliteten i alle former. Begrebet strukturstabilitet blev lanceret af Kommissionen i en meddelelse om konfliktforebyggelse⁴ i 1996, og blev taget op af OECD's udviklingsstøtteudvalg i dets retningslinjer for konflikter, fred og udviklingssamarbejde i 1997. Kendetegnene for strukturstabilitet er **bæredygtig økonomisk udvikling, demokrati og overholdelse af menneskerettighederne, levedygtige politiske strukturer, gode miljø- og socialforhold, samt kapacitet til at gennemføre ændringer uden risiko for voldelig konflikt**. Alle disse elementer må tilgodeses på et integreret grundlag. Det vigtigste er, at samarbejdsprogrammer i stigende grad baseres på landenes egne strategier, da man har erkendt, at ejerskab er en forudsætning for succes, og gør det muligt at tage hensyn til landenes egen situation, historie og kultur.

Det er muligt at fremhæve enkelte strategier for konfliktforebyggelse, der har givet gode resultater, selv om det kan være vanskeligt at vurdere. Det gælder både EF og andre internationale aktører. Ser man nærmere på Fællesskabets seneste aktioner i farezoner, er der alligevel en række tilfælde, hvor det ser ud til, at Fællesskabets helhedsorienterede indsats gjorde en forskel, enten ved at fastholde eller genskabe en vis form for strukturel stabilitet.

El Salvador og Guatemala er gode eksempler på en helhedsorienteret løsning i praksis. Fredsaftalerne blev her gennemført sideløbende med samarbejdsaktiviteter inden for alle de sektorer, der er væsentlige for at genoprette den strukturelle stabilitet. EF's strategi over for Latinamerika baseres nu sædvanligvis på helhedsorienterede løsninger.

Balkan - en integreret, langsigtet strategi for konfliktforebyggelse

I 1999 stillede Kommissionen forslag til en stabiliserings- og associeringsproces som et middel til at nærmere alle landene i regionen til Unionen og dens strukturer.

Tanken bag var ganske enkel: man skønnede, at det bedste middel til at få landene på Vestbalkan til at undgå konflikter og arbejde i retning af europæiske standarder for politisk og økonomisk adfærd, var at åbne mulighed for EU-medlemskab med tiden, på stramme politiske betingelser, bl.a. et krav om regionalt samarbejde. Processen bygger på en pakke af aftaleforbindelser af samme art som dem, der er etableret med Phare-landene ved Europaaftaler, programmer til at hjælpe med økonomisk omstrukturering og opbygning af institutioner til at indføre europæiske standarder og håndtere regionalt samarbejde og frihandel.

Processen repræsenterer et langsigtet engagement i regionen og vil, hvis den skal fremstå som troværdig, kræve betydelige menneskelige og finansielle ressourcer i de kommende år. Der kan ikke være nogen tvivl om, at det højtidelige tilsagn, der ligger til grund for processen, allerede har en mærkbar indflydelse på de berørte landes politik og adfærd.

⁴ "Den Europæiske Union og spørgsmålet om konflikter i Afrika: fredsskabende indsats, konfliktforebyggelse og fremtidige initiativer" (Marts 1996/SEC(1996)332).

Den helhedsorienterede strategi Fællesskabet har forsøgt at gennemføre i Balkanlandene er et lysende eksempel på, hvordan man ved genopbygning og konsolidering forebygger på lang sigt (se rubrik). Det er muligt, at modellen vil være vanskelig at anvende på lande, der ikke har søgt om optagelse i EU. Men den overordnede strategi kunne med fordel anvendes på andre lande/regioner, fordi den er baseret på en gennemskuelig og velstruktureret fremgangsmåde, der giver landene konkrete fordele, mod at de til gengæld forpligter sig til at opretholde fred og regional stabilitet.

Kommissionen vil sikre sig, at der i dens udviklingspolitik og andre samarbejdsprogrammer i højere grad tages hensyn til de dybereliggende konfliktårsager.

Landestrategipapirernes rolle

Ved at udnytte landestrategierne, der udarbejdes for alle lande, der modtager støtte fra Fællesskabet, kan man sikre en helhedsorienteret planlægning for konfliktforebyggelse. De udarbejdes på nuværende tidspunkt for udviklingslandene i Afrika, Caribien, Stillehavsområdet, Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet. Med tiden vil der blive udarbejdet landestrategier for alle lande, der modtager bistand fra Fællesskabet.

Alle landestrategier kommer til at indeholde en analyse af mulige konfliktsituationer på grundlag af forskellige konfliktrisikoindeksorer. Disse afspejler forhold såsom balancen mellem den politiske og økonomiske magt, kontrollen med sikkerhedsstyrker, regeringens etniske sammensætning i lande med forskellige etniske grupper, antallet af kvinder i beslutningstagende organer, risikoen for at naturressourcer udpines osv. Herved vil det blive klart, om der er optræk til konflikt. Netværket for Konfliktforebyggelse (CPN)⁵ under Kommissionen udarbejder i øjeblikket en model for disse indikatorer, og den forventes færdig i slutningen af første halvår af 2001.

I de lande, hvor analysen har påvist, at der er risiko for konflikt (**konflikttruede lande**), skal der i Fællesskabets overordnede programmer indsættes konfliktforebyggende foranstaltninger. Konfliktindikatorer vil gøre det lettere at inddrage konfliktforebyggende foranstaltninger i de forskellige sektorprogrammer (såsom transport, udvikling af landdistrikter, energi, miljø, sundhed, forskning eller uddannelse). Kommissionen udgiver i slutningen af 2001 en *Vejledning i konfliktforebyggelse*, der som praktisk redskab i planlægningen tjener til at fastslå, i hvilke projekter der skal indgå konfliktforebyggende foranstaltninger, baseret på de erfaringer, man har gjort i AVS-landene. I samarbejde med medlemsstaterne kan der eventuelt også udvikles analyseværktøjer til at vurdere eftervirkningerne af konflikter.

For at gøre EU's indsats for konfliktforebyggelse mere målrettet og virkningsfuld må Kommissionen og medlemsstaterne koordinere deres arbejde bedre. Som det første skridt på vejen bør de automatisk udveksle landestrategipapirer og lignende papirer fra medlemsstaterne. Man kunne også forestille sig, at Kommissionen, policy-enheden (Enheden for Politisk Planlægning og Hurtig Varsling) og de regionsansvarlige afdelinger i medlemsstaterne regelmæssig udvekslede oplysninger (om landeanalyser, god praksis, politiske initiativer osv.). I denne udveksling kan man gøre brug af den elektroniske opslagstavle, der blev etableret i 1998 for afrikanske lande. Koordineringen kommer til at

⁵ CPN er et netværk af akademiske institutioner, NGO'er og uafhængige eksperter, der arbejder for konfliktforebyggelse. Det blev oprettet i 1997 efter Europa-Parlamentets beslutning og støttes økonomisk af Kommissionen. Det forsker i konfliktforebyggelse for Kommissionen.

følge de retningslinjer for bedre samordning af det praktiske arbejde, som Rådet (almindelige anliggender) vedtog i januar 2001.

I forbindelse med beslutningen om at forbedre Unionens indsats i tredjelande, som blev truffet i september 2000 på et uformelt udenrigsministermøde (efter mødet i Evian), har Kommissionen og medlemsstaterne arbejdet tæt sammen med Rådets sekretariat om udarbejdelsen af et resumé om forbindelserne mellem EU og visse tredjelande. Resuméerne vil også kunne benyttes til at koordinere og samordne Fællesskabets og medlemsstaternes bistand bedre i konfliktruede lande⁶.

Kommissionen vil:

- i alle landestrategipapirer anvende relevante indikatorer til at analysere risikoen for konflikt
- udvikle praktiske redskaber til planlægning af, hvordan konfliktforebyggende foranstaltninger kan inddrages i samarbejdsprogrammerne med konfliktruede lande
- udveksle landestrategipapirer med tilsvarende dokumenter fra medlemsstaterne
- etablere en forsøgsordning i tæt samarbejde med policy-enheden, hvor Kommissionen, policy-enheden og de regionsansvarlige afdelinger i medlemsstaterne regelmæssigt udveksler oplysninger om to urolige områder: Balkanlandene og Afrikas Store Sør.

Makroøkonomiske forhold

Strukturel stabilitet forudsætter solide makroøkonomiske forhold. Kommissionen yder et betydeligt bidrag til makroøkonomisk stabilitet og støtter økonomiske reformer gennem støtte til statsbudgetter og på det seneste ved et væsentligt bidrag til det multilaterale initiativ til fordel for de stærkt forgældede fattige lande (HICP-gældsinitiativet), som har til formål at mindske landenes gældsbyrde. I 1999 gav Fællesskabet AVS-landene tilsagn om 1 mia. EUR under Den Europæiske Udviklingsfond og Latinamerika og Sydøstasien om 54 mio. EUR.

EF påtænker ligeledes at yde makroøkonomisk bistand til Bulgarien, Albanien, Bosnien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kosovo, Montenegro, Moldova, Tadsjikistan og Ukraine. Støtten tjener til at gøre de økonomiske forhold i disse lande mere stabile og tilgodeser derved det overordnede sigte, dvs. konfliktforebyggelse.

Fællesskabet støtter også Verdensbankens og Den Internationale Valutafonds initiativ til at udarbejde en fattigdomsbekæmpelsesstrategi for nogle af de lande, der får bistand, og indføre nye finansielle ordninger såsom ordningen for bekæmpelse af fattigdom og fremme af vækst (*se samarbejde med Bretton Woods-institutionerne i kap. 3*).

Man er i den forbindelse også opmærksom på konfliktramte stærkt forgældede fattige lande. For at give dem mulighed for at få del i gældslempelsen, er Verdensbanken og Den Internationale Valutafond for nylig blevet enige om at forlænge den såkaldte "sunset clause" indtil udgangen af 2002. Når først landene starter på Verdensbankens og Den Internationale Valutafonds program for gennemførelsen af fattigdomsbekæmpelsesstrategierne, vil hvert gældsproblem blive behandlet særskilt inden for rammerne af HICP-gældsinitiativet.

⁶ Rådsmøde (almindelige anliggender) den 22. januar 2001.

Fattigdom må bekæmpes, hvis man vil mindske risikoen for konflikt, men det kan kun lade sig gøre, hvis der er økonomisk vækst. Derfor må foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdommen suppleres med foranstaltninger, der skaber økonomisk vækst.

Kommissionen agter at deltage i finansieringen af Verdensbankens og Den Internationale Valutafonds finansieringsordninger, hvis formål er at støtte gennemførelsen af fattigdomsbekæmpelsesstrategierne i AVS-landene.

Støtte til demokratiets og retsstatens principper og civilsamfundet

Konflikttruede lande er oftest kendetegnet ved, at den demokratiske proces ikke er særlig udviklet, hvilket gør det vanskeligt at yde bistand. Under disse omstændigheder bør EF forsøge at bane vej for mere demokratiske vilkår ved hjælp af målrettede initiativer. Kommissionen kunne trække på sin erfaring inden for området i forbindelse med bilaterale, regionale eller horisontale samarbejdsprogrammer⁷.

Kommissionen gør f.eks. en aktiv indsats for **indførelsen af demokrati og valg** gennem vælgeroplysning og uddannelse af valgobservatører. Sydafrika i 1994 og Vestbredden/Gazastrøben i 1996 er gode eksempler på, at Kommissionens bistand i form af valgobservatører og assistance under afholdelsen bidrog til at mægle konflikten. Kommissionen har ydet støtte til **parlamentsarbejdet** ved at støtte aktiviteter, der giver parlamentarikerne mulighed for at udøve deres demokratiske funktion, som f.eks. i 1998 i Etiopien. Med hensyn til **borgerlige og politiske rettigheder** har Fællesskabet ydet juridisk bistand til ofre for krænkelse af menneskerettighederne - f.eks. i Armenien i 1998, hvor EF støttede et program for juridisk bistand under den Internationale Føderation for Menneskerettigheder. Formålet med Fællesskabets støtte til **ytringsfrihed og mediernes uafhængighed** har primært været at gøre presse og tv uafhængig, og herunder at øge den faglige standard. I den Jugoslaviske Republik bidrog støtten fra Kommissionen og medlemsstaterne til at overbevise offentligheden om, at der i høj grad fandtes et alternativ til Milosevic. Hvad angår **god regeringsførelse** yder EF støtte til programmet *Partnership for Governance Reform in Indonesia* (se rubrik).

Indonesien - Ejerskab til reformprocessen

De igangværende politiske forandringer i Indonesien er kendetegnet ved en løbende eksperimentering med demokratiet. Der er sket opmuntrende fremskridt på en række områder siden parlamentsvalget i 1999, men der består stadig større udfordringer. Regeringen står derfor over for et krav om fundamentale forandringer.

På denne baggrund har Europa-Kommissionen og to medlemsstater besluttet at hjælpe med at finansiere **partnerskabet om reform af styreformen i Indonesien** (hvortil Kommissionen yder 13,2 mio. EUR). Partnerskabet, som er oprettet af UNDP, Verdensbanken og Den Asiatiske Udviklingsbank, og som finansieres via en trust-fond, sigter mod at udvikle samarbejdet mellem det internationale donorsamfund og Indonesien i følgende sektorer: domstolsreform, reform af den offentlige tjeneste, valgstyring, lovgivningskapacitering, styrkelse af medierne, regionalt selvstyre og decentralisering samt foranstaltninger til bekæmpelse af korrupsion. Partnerskabet skal i sidste ende hjælpe Indonesien til en bedre forvaltningsskik.

Desuden betyder partnerskabets institutionelle opbygning, at Indonesien fører an i programmeringen, hvorved der skabes en stærk fornemmelse af ejerskab.

⁷ Bilaterale eller regionale programmer, der finansieres under følgende forordninger: PHARE (med Central- og Østeuropæiske lande), TACIS (med nye uafhængige stater), CARDS (med Balkanlandene), MEDA (med middelhavslandene), ALA (med Asian og Latinamerikanske lande) og under EUF med AVS-landene. I forbindelse med Europæisk initiativ for demokrati og menneskerettigheder er der siden 1994 ydet støtte (100 mio. EUR i 2000) til forskellige emner og verdensdele til NGO'er og internationale organisationer, der beskæftiger sig med områderne.

Kommissionens støtte til civilsamfundet omfatter også en betydelig støtte til initiativer, der iværksættes af og/eller for **kvinder**, inden for rammerne af den proces, der fulgte i kølvandet på verdenskonferencen om kvinder i 1995 i Beijing. Som eksempel kan nævnes bedre dialog mellem europæiske og arabiske kvinder, oprettelse af et kvindeceter i Gaza, og en række aktiviteter, som kvinder har iværksat på tværs af Cyperns opdeling. Det understreges i en rådsresolution⁸, at kønsaspektet skal prioriteres højt i nødhjælpsaktioner og konfliktforebyggelse. Europa-Parlamentet opfordrer i sin rapport fra oktober sidste år⁹ indtrængende medlemsstaterne til systematisk at opfordre til, at kvinder deltager i den officielle konfliktløsningsproces. Kommissionen forbereder en meddelelse om ligestilling i udviklingssamarbejdet, som vil belyse nogle områder, der kræver særlige initiativer.

Der vil om nødvendigt blive gennemført mere målrettede aktioner for konflikttruede lande for at bane vej for mere demokratiske vilkår. Der vil især blive lagt vægt på støtte til valg, parlamentsfunktioner og retssystemet.

Herved vil Kommissionen især fremme ligestilling i civilsamfundet, erhvervslivet og det politiske liv.

Reform af sikkerhedssektoren

Traditionelt set har sikkerhedssektoren ikke været et centralt anliggende i Fællesskabets samarbejdsaktioner. I mange lande kan det dog være nødvendigt at tage sikkerhedssektoren (herunder ordensmagten, de væbnede styrker og den demokratiske kontrol med sikkerhedssektoren som sådan) op til revision, hvis der skal skabes strukturel stabilitet. I El Salvador og Guatemala i 1998, og for nylig i Algeriet, bidrog Fællesskabet til at gøre ordensmagten mere professionel og upartisk på grundlag af internationalt anerkendte standarder. Via EF-budgettet finansierede man udstyr og kurser i menneskerettigheder og etik.

I konflikttruede lande bør sikkerhedssektoren analyseres systematisk. I de tilfælde hvor støtte fra Fællesskabet kan gøre en forskel, bør Kommissionen fokusere på sektoren. Hvis medlemsstaterne kan gøre en bedre indsats (f.eks. i reform af de væbnede styrker), vil de blive opfordret til at give det høj prioritet under drøftelserne af landestrategierne. Herved kan Kommissionen sikre, at støtten til sikkerhedssektoren supplerer de øvrige parters indsats. Fællesskabet kunne f.eks. støtte anvendelsen af militære ressourcer til civile formål og andre organisatoriske ændringer af sikkerhedssektoren. Et godt eksempel er den store indsats, der er gjort gennem det internationale center for forskning og teknologi i Moskva til sikring af, at forskere i kernevåben fra det tidligere Sovjetunionen ikke videregiver deres viden til andre lande.

Kommissionen agter at spille en mere aktiv rolle på sikkerhedsområdet inden rammerne af sine beføjelser. Det kan ske i form af foranstaltninger til forbedring af ordensmagten, udnyttelse af militære ressourcer til civile formål og eliminering af masseødelæggelsesvåben og konventionelle våben. Kommissionen kan eventuelt også yde støtte til kurser i menneskerettighederne for hele sikkerhedssektoren.

⁸ Det Europæiske Råds resolution om integrering af kønsaspektet i udviklingssamarbejdet (20. december 1995).

⁹ Europa-Parlamentets rapport om kvinders deltagelse i fredelig konfliktløsning (oktober 2000).

Særlige foranstaltninger efter konflikter

Umiddelbart efter en konflikt - eller mens der er våbenstilstand som i dag i det sydlige Kaukasus er det vigtigt at koncentrere bistanden om **genopbygningsprogrammer**. I Abkhazien/Sydossetien (Georgien) findes et eksempel på Fællesskabets deltagelse i genopbygningsaktiviteter. Ved hjælp af aftaler mellem konfliktens parter er det lykkedes at yde bistand til genopbygningsprojekter i flere sektorer såsom vand-, gas- og elforsyning, bygning af nye skoler, landbrugsudvikling og jernbaner.

Minerydning efter konflikter (som f.eks. i Bosnien) har fået høj prioritet, således at man kan skabe sikre fysiske rammer for genopbygningen. Et udkast til en forordning, som er til behandling i Rådet, tager sigte på rydning af landminer og særlige genopbygningsprogrammer for de berørte mennesker og samfund. Kommissionen ser gerne, at Rådet vedtager forordningen inden udgangen af første halvår af 2001.

Demobilisering, afvæbning og reintegrering er vigtige faktorer - ikke mindst når sikkerheden skal stabiliseres. Tidligere overså det internationale samfund alt for ofte, at man må sørge for at reintegrere soldater, der er blevet demobiliseret efter en konflikt. Man troede, at de kæmpende stille og roligt ville vende hjem, når først fredsftalen var undertegnet. Heldigvis har det internationale samfund nu indset, at der må fastsættes bestemmelser for reintegrering af soldater, og at disse skal indgå i forhandlingerne om fredsftalerne og gennemførelsen heraf.

Fællesskabet har meget at bidrage med på dette område. Kommissionen vil sammen med en række andre donorer støtte demobiliseringen i Cambodja. Det vil passe godt sammen med en række foranstaltninger, der allerede er planlagt, navnlig i den nordvestlige del af landet, hvor demobiliserede soldater forventes at slå sig ned. Når fredsftalen i Burundi bliver en realitet, er Kommissionen villig til at finansiere et genopbygningsprogram. Så snart fredsprocessen i Eritrea tillader det, vil Kommissionen yde støtte til et program, man har udarbejdet i samarbejde med Verdensbanken med det formål at demobilisere og reintegrere ca. 200 000 soldater. Kommissionen forbereder også et genopbygningsprogram, som skal understøtte eventuelle fremskridt i fredsprocessen i Den Demokratiske Republik Congo.

Det er af afgørende betydning at hjælpe **børn, der er ofre for væbnede konflikter** for at forhindre konflikten i ustabile områder i at blusse op igen. Under konflikter sker det nemt, at den normale skolegang afbrydes, fordi børnene må flygte eller på grund af usikre forhold. Resultatet bliver, at børn ofte tilbringer lang tid i flygtningelejre uden adgang til undervisning eller andre stimulerende aktiviteter, og følgelig ender de ofte med at slutte sig til oprørsgrupper, eller de havner i kriminalitet. Derfor er det vigtigt hurtigst muligt at iværksætte uddannelsesprogrammer og genopbygningsforanstaltninger med sigte på børn, hvis man skal undgå, at børn og unge bliver en risikofaktor efter konflikter. Børn har derfor altid høj prioritet i EF's humanitære bistand, og Kommissionen yder støtte til uddannelse af børn, der er ofre for væbnede konflikter i lande som Den Demokratiske Republik Congo, Sudan, Sierra Leone, Kosovo, Makedonien og Montenegro. Herudover yder Kommissionen direkte støtte til internationale forsøg på at skabe bedre adgang til grundlæggende oplysninger om børn, der har været ofre for væbnede konflikter.

Man må heller ikke glemme, hvor vigtig **forsoningsprocessen** er. Det er EU's store støtte til Sandhedskommissionen i Sydafrika et godt eksempel på.

Sammenhængen mellem **katastrofebistand, genopbygning og udvikling** er kernen i konfliktforebyggelse. I den kommende meddelelse om katastrofebistand, genopbygning og udvikling fremhæves en række foranstaltninger, der kan forbedre Fællesskabet bidrag til de internationale bestræbelser, der sættes i gang, når en konflikt slutter, herunder større inddragelse af den langsigtede planlægning i katastrofebistanden, udviklingsprogrammer og ordninger, der sikre en hurtigere og mere effektiv afløsning af katastrofebistanden og en bedre koordinering af donorerens indsats.

Med hensyn til netop overståede konflikter vil EF koncentrere sin bistand om at styrke freden og forebygge fremtidige konflikter ved hjælp af særlige genopbygningsprogrammer, herunder genopbygningsprogrammer med særligt sigte på børn, samt afvæbnings-, demobiliserings- og reintegreringsprogrammer og forsoningsfremmende programmer.

C. Tværgående problemer må løses bedre

Den største udfordring i konfliktforebyggelse er at finde den bedste og mest effektive måde, hvorpå man kan behandle årsagerne til spændinger og voldelige konflikter. Der er ingen situationer eller konflikter, der er ens. Og dog er der visse faktorer, der går på tværs af alle områder, og som må håndteres derefter. Det gælder bl.a. narkotika, håndvåben, adgang til naturressourcer og forvaltning heraf, forringelse af miljøforhold, smitsomme sygdomme, massive migrationsstrømme, menneskesmugling og den private sektors interesse i ustabile områder. Listen er på ingen måder udtømmende, men den er udgangspunkt for diskussionen i Unionen og kan danne grundlag for en bredere debat på internationalt plan. Kommissionen agter at fremsætte forslag om alle disse emner i de relevante internationale organer (såsom FN, G8 og OECD).

Narkotika

Narkotika og kriminalitet hænger tæt sammen. Kriminelle organisationer, der producerer og sælger narkotika, har gjort visse områder lovløse. De mange penge, der er at hente i narkotika og hvidvaskning af penge, har også tiltrukket terroristgrupper og paramilitære organisationer, der mangler penge til at købe våben for. De søger ofte til områder, hvor den sociale struktur er ødelagt af fattigdom og/eller politiske uroligheder. Truslen om konflikt er derfor konstant langs narkotikaens to hovedveje til Europa: kokainruten fra Latinamerika og heroinruten fra Afghanistan.

EU's narkotikaforanstaltninger i tredjelande indgår i EU's handlingsplan for 2000-2004, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i Feira. Foranstaltningerne går ud på både at mindske efterspørgslen og udbuddet og at øge det internationale samarbejde (navnlig med FN).

EU har siden 1996 ydet støtte til 29 vestindiske lande og områder gennem et omfattende handlingsprogram. Det har styrket landene selv og samarbejdet med Unionen. I programmerne i Latinamerika fokuseres der hovedsageligt på støtte til udviklingsaktiviteter (alternative udviklingsprojekter, forbedring af institutioner og rehabilitering af stofmisbrugere). I Colombia skal Kommissionen finansiere et projekt, hvor man anvender satellitovervågning til at afsløre ulovlige afgrøder. Samtidig forsøger EF at etablere filtre langs heroinruten fra Afghanistan, hvilket har ført til bistandsprogrammer i Iran, Centralasien, det sydlige Kaukasus og snart i Ukraine, Moldova og Belarus. I Balkan har Phare-programmet, der snart går ind i fase 2, allerede givet bemærkelsesværdige resultater.

Kommissionen vil koncentrere sine samarbejds- og narkotikabekæmpelsesaktioner om de to hovedruter for narkotikasmugling til Europa, via Balkan og Latinamerika/Vestindien. I denne sammenhæng vil Kommissionen fortsat trække på medlemsstaternes ekspertise.

Håndvåben

Håndvåben er de fattiges masseødelæggelsesvåben. Håndvåben er ansvarlige for flere dødsfald og ulykker og har større ødelæggende effekt på politiske og sociale strukturer end nogen anden form for våben. Håndvåben finder let vej til de områder, der er mest udsat for og hårdest ramt af konflikter. Det er også i disse områder, at våbenkontrollen er dårligst. I kølvandet på voldelige konflikter eller efter statsapparatets sammenbrud (som f.eks. i Albanien i 1997, hvor 700 000 lette våben blev stjålet fra statens centrale våbenlager) kan forekomsten af håndvåben hindre, at retsstaten genetableres, og skabe situationer, der får konflikten til at blusse op igen. Det er også let at transportere håndvåben og benytte dem at starte konflikter andre steder.

Udover EU's foranstaltninger til kontrol af eksport af konventionelle våben¹⁰ har Kommissionen ydet økonomisk og faglig bistand med hjemmel i den fælles aktion fra 1998 til projekter, der går ud på at bekæmpe koncentration og spredning af håndvåben (f.eks. i Cambodja, Sydafrika, Mozambique og Georgien/Sydossetien). På Salomon-øerne overvejer man at iværksætte et projekt til indsamling af håndvåben. Indtil videre har aktioner af denne art haft begrænset rækkevidde. Ikke desto mindre er Kommissionen overbevist om, at det er et område, hvor EU har mulighed for at gøre en forskel. Kommissionen forbereder også en FN-konference om ulovligt salg af lette våben og håndvåben, der skal afholdes i sommeren 2001.

Toldsektoren har til opgave at forhindre diverse former for ulovligt salg, herunder ulovligt salg af håndvåben, og det er derfor værd at se nærmere på denne sektor i konflikttruede lande. Fællesskabet yder bistand til mange lande og især til AVS-lande. I Bosnien har et af Fællesskabets mest virkningsfulde programmer været CAFAO-programmet (told- og afgiftsmæssige anliggender).

Alle de foranstaltninger, der er undervejs i EU- eller Fællesskabsregi, såsom foranstaltninger mod spredning af atomvåben, kemiske og biologiske våben, våben med flere anvendelsesformål og konventionelle våben samt foranstaltninger til fremme af sikkerheden også i de civile sektorer, bør også betragtes som konfliktforebyggelse.

Kommissionen vil opprioritere støtten til bekæmpelse af spredning af håndvåben. Den vil sætte kraftigt ind på at få fastlagt et ambitiøst EU-standpunkt med henblik på den kommende FN-konference om ulovlig handel med lette våben og håndvåben. Kommissionen vil i forbindelse med forvaltningen af håndvåbenprogrammerne foretage en nøje undersøgelse af forholdene i toldsektoren.

Forvaltning og adgang til naturressourcer

Det er ofte udnyttelsen af naturressourcer, der skaber spændinger. Det være sig spændinger mellem flere lande, på lokalt eller nationalt niveau eller inden for et bestemt område. Årsagen til konflikt kan være alt fra vandressourcer, geologiske ressourcer (olie, gas, ædelstene og mineraler) til biologiske ressourcer (f.eks. fiskeri- og skovområder).

¹⁰ Se EU's adfærdskodeks for våbeneksport af 1998.

Konflikter på grund af geologiske ressourcer er særlig hyppige i visse dele af Afrika (Liberia, Congo-Brazzaville, Sudan etc.). Det er især indtægter fra ulovlig handel med **diamanter**, der udløser konflikter. I mange tilfælde, er det kampen om denne indtægtskilde, der fører til konflikt. Kommissionen er glad for, at de store firmaer i denne sektor nu forsøger at indføre et certificeringssystem for uslebne diamanter. Kommissionen spiller en aktiv rolle i Kimberley-arbejdsgruppen, der arbejder på at indføre et certificeringssystem i overensstemmelse med FN-resolution 55/56. Hvis man allerede nu havde haft et certificeringssystem, ville FN's sanktioner mod konfliktskabende diamanter kunne have haft større effekt.

I egne, hvor der er knaphed på vand, er **adgangen til vandressourcer** en af de mest almindelige og komplekse kilder til politiske spændinger. Dette problem gør sig i dag gældende i Afrikas Horn, Nildalen, området omkring Aralsøen herunder Ferganadalen og Mellemøsten. Nogle gange forværres konflikter om retten til fri gennemsejling og territoriale grænser. Kommissionen har ydet bistand til en række foranstaltninger mod konflikter, der skyldes vandressourcer, navnlig i området omkring Aralsøen, i Syd- og Østafrikas og Mellemøsten.

Et projekt, der har været nyttigt i forbindelse med Fredsprocessen i Mellemøsten, er EKSAKT; en regional vandforvaltningsinstitution og databank, der blev oprettet af en israelsk-palæstinensisk gruppe (med støtte fra MEDA). Projektet har ført til et teknisk samarbejde mellem Israel, Palæstina og Jordan på trods af politiske uroligheder.

På **kort sigt** må man koncentrere sig om at etablere ordninger, der sikrer, at nationale og internationale aftaler om rettigheder til vandressourcer overholdes. Hvis de ikke overholdes, vil det med stor sandsynlighed føre til civil konflikt eller konflikt mellem flere lande. På **længere sigt** må man forebygge konflikter om vand ved gennem samarbejde at nå frem til en retfærdig forvaltning af fælles vandressourcer.

- Kommissionen vil spille en aktiv rolle i Kimberley-arbejdsgruppen for indførelse af en certificeringsordning for uslebne diamanter, og vil inden årets udgang forelægge Rådet et oplæg til, hvilke politiske valgmuligheder der er med hensyn til en eventuel certificeringsordning
- Kommissionen vil, hvor der klart er givet tilsagn til regionalt samarbejde, støtte regionale foranstaltninger, der tilsigter en mere retfærdig forvaltning af fælles vandressourcer.

Udpining af miljøet

Udpining af miljøet, som ofte er forbundet med knaphed på f.eks. vand, kan både føre til og være et resultat af usikkerhed og konflikt. Dårlige jordbundsforhold og klimatiske ændringer kan have en destabiliserende virkning på mange regioner, som følge af mindre dyrkningsarealer, tab af indtægtsmuligheder og migration.

Klimaændringer er måske det største miljøproblem. Den forventede stigning i vandstanden, ekstreme vejrforhold og følgerne for produktion af afgrøder og fiskeri udgør en reel trussel for mange mennesker, især for mange østater. 60% af verdens befolkning bor i kystområder, som er de mest udsatte. Der er stor sandsynlighed for tab af menneskeliv og migration mange steder.

Skovrydning er et andet eksempel på miljøudpining, der kan føre til konflikt. Udover de globale følger – skove er væsentlige for at mindske klimaændringerne - kan rydning føre til konflikt mellem lokale befolkningsgrupper, stater og private virksomheder.

EF's miljøsamarbejdsprogrammer kan i den forbindelse spille en vigtig rolle ved at skabe tillid mellem samfundene og styrke samarbejdet på tværs af grænserne.

Kommissionen vil forsøge at løse problemerne i forbindelse med udpining af naturressourcer og miljøet ved hjælp af bilaterale og regionale programmer, og vil øge støtten til partnerlandenes gennemførelse af multilaterale miljøaftaler. Miljøforbedringsprojekter, der gennemføres som led i programmer til afhjælpning af eftervirkningerne af konflikter, vil blive opprioriteret.

Smitsomme sygdomme

Udbredelsen af alvorlige smitsomme sygdomme som HIV/AIDS, malaria og tuberkulose er et af de vanskeligste og mest vidtrækkende problemer og har alvorlige følger for den sociale og økonomiske udvikling og dermed for den politiske stabilitet. I 1999 skønnede man, at 95% af de 33 mio. mennesker, der er HIV-smittede/har AIDS, lever i udviklingslandene. Der er nye udbrud af malaria og tuberkulose i områder, hvor sygdommene tidligere var under kontrol, og efterhånden som de bliver mere resistente overfor medicin, breder de sig igen. AIDS, malaria og tuberkulose sætter samfundet årtier tilbage i udvikling, skaber fortvivelse og håbløshed, ændrer produktionsmønstrene og skaber uoverskuelige sociale og økonomiske problemer i de hårdest ramte lande.

Kommissionen har for nylig forelagt et femårigt **handlingsprogram** for bekæmpelse af disse sygdomme. Programmet er baseret på den strategi for smitsomme sygdomme, Fællesskabet udarbejdede i forbindelse med, at målet for bistanden til tredjelande igen blev fattigdomsbekæmpelse, og det understreges, hvor vigtigt det er at forbedre adgangen til sygehjælp og medicin, bl.a. ved at oprette et verdensomspændende differentieret prisfastsættelsessystem og nedsætte told og andre udgifter til lægemidler, samt styrke udviklingslandenes politiske tiltag og produktionskapacitet i lægemiddelsektoren.

Udsigten til at nå målene bliver bedre ved en samlet international indsats gennem FN, Verdensbanken, WHO, NGO'er, G8-landene og industrien. På et topmøde i december 2000 opprioriterede EU/USA indsatsen på dette område i det transatlantiske samarbejde.

Befolkningsbevægelser og menneskesmugling

Den almindelige opfattelse er, at store og pludselig befolkningsbevægelser (ind-/udvandring, asylsøgere, indenlandske og udenlandske flygtninge) som regel er en følge af konflikter. Sådanne befolkningsbevægelser kan imidlertid selv, på grund af deres destabiliserende virkninger, bidrage til, at konflikter spredes og forværres. Det er navnlig for udviklingslandene vanskeligt at klare en sådan tilstrømning og afhjælpe de virkninger, de har på den lokale befolkning og nærtboende befolkninger.

På et møde for generelle anliggender i december 1998 oprettede Rådet en arbejdsgruppe på højt niveau til at tage sig af asyl- og migrationsanliggender som et første skridt på vejen til etablering af en udenrigspolitik for asyl- og migrationsspørgsmål på basis af de foranstaltninger, som traktaten hjemler for så vidt angår udenrigspolitik, udvikling og økonomisk bistand, migration og asyl, bekæmpelse af bl.a. kønsbaseret diskrimination, samt bekæmpelse af ulovlig indvandring. For tiden er der iværksat handlingsplaner med sigte på

Sri Lanka, Somalia, Albanien, Afghanistan, Irak og Marokko. Formålet med disse planer er at søge at eliminere de grundlæggende årsager til, at folk flygter, og således begrænse de skadelige virkninger, som store befolkningsbevægelser kan have på nabolandene og EU. Hidtil har EU kun reageret, når der er opstået et specifikt behov.

Migrationsstrømme kan også skyldes kriminelle organisationer. EF's samarbejdsprogrammer omfatter også bekæmpelse af menneskesmugling, i første række smugling af kvinder og børn. Til eksempel kan nævnes den snarlige iværksættelse af et EU/USA-projekt til bekæmpelse af smugling af russiske kvinder.

Med henblik på en bedre og tidligere detektering af destabiliserende befolkningsbevægelser agter Kommissionen at indgå i en nærmere dialog med organisationer såsom Den Internationale Organisation for Ind- og Udvandring, og De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge.

Den private sektors rolle i ustabile områder

I mange lande er den samfundsøkonomiske udvikling under kraftig indflydelse fra udenlandske privatejede virksomheder. Ansvar for strukturbetingede konfliktårsagers opståen - eller vedvarende eksistens - ligger undertiden delvis hos sådanne virksomheder. Der tænkes her på tilfælde, hvor disse virksomheder udøver deres aktivitet (f.eks. udnytter naturressourcerne) på en sådan måde, at miljøet skades, og en social holdbar udvikling umuliggøres.

EF spiller sammen med medlemsstaterne en aktiv rolle i arbejdet på at gennemføre OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder (revideret udgave, juni 2000). Sigtet med disse retningslinjer er at tilskynde erhvervslivet til at optræde ansvarsbevidst, når der drives virksomhed i udlandet, og herunder navnlig i udviklingslandene. I retningslinjerne indgår også et krav om, at lokalbefolkningens menneskerettigheder skal overholdes, og et forbud mod indblanding i den politiske proces.

I samarbejde med arbejdsmarkedets parter og andre civilsamfundsorganisationer er EF aktivt engageret i bestræbelserne på at løse samhandelsproblemerne og udarbejde frivillige adfærdskodekser for virksomheder, der investerer i udlandet. I disse tilfælde har EF i hovedsagen en mæglerfunktion, idet man hjælper med til at bringe parterne sammen med henblik på drøftelser og debat. I løbet af 2001 vil Kommissionen forelægge en grøn bog om social- og miljøansvar, hvori den belyser spørgsmålet om konfliktforebyggelse, og hvilken rolle erhvervslivet kan spille i denne proces.

Kommissionen er besluttet på aktivt at fremme OECD's retningslinjer for multinationale selskaber, der har til formål at tilskynde erhvervslivet til at optræde ansvarsbevidst, når der drives virksomhed i udlandet, og herunder navnlig i udviklingslandene.

2. HURTIG RESPONS PÅ OPTRÆKKENDE KONFLIKTER

EU har ikke kun brug for en langsigtet forebyggelsespolitik, men også for hurtigt at kunne reagere i situationer, hvor forholdene i et land kommer ind i en ond cirkel. Jo hurtigere EU kan gribe ind i tilfælde af generelle krænkelse af menneskerettighederne, tilbagevendende vold, uro i forbindelse med valg, et svigtende statsapparat eller tilsidesættelse af etniske grupper, jo mere effektiv vil hjælpen være.

Spørgsmålet om, hvor god kapacitet EU har til at løse disse problemer, afhænger helt og holdent af, om der etableres en varslingsordning, således at EU's beslutningstagende og gennemførende instanser straks underrettes om truende kriser, og således at det kan undersøges, hvad der er årsag hertil, hvad følgerne kan blive, og hvordan man bedst reagerer herpå. Hvis EU skal udnytte ordningen og fremstå seriøs, må den vise politisk vilje til at forhindre direkte konflikt.

Kommissionen bakker derfor kraftigt op om den idé, at Rådet bør foretage periodiske undersøgelser i de relevante regioner til indkredsning og overvågning af konflikttruede områder. Kommissionen agter i samarbejde med generalsekretæren/den højtstående repræsentant at undersøge, hvordan man bedst gennemfører dette, og i denne forbindelse, hvordan der kan oprettes en varslingsordning (indikatorer, net, indsamling af oplysninger¹¹, inddragelse af NGO'er osv.). Kommissionens verdensomspændende net af delegationer skulle give den gode muligheder for at overvåge ustabile områder. Oplysningerne herfra videregives systematisk til Rådets policy-enhed med henblik på maksimering af EU's konfliktanalysekapacitet. Kommissionen arbejder på at forbedre sine kommunikationsmidler, således at delegationerne hurtigt kan gribe ind, ikke mindst når der er optræk til konflikt eller uroligheder.

Kommissionen agter i samarbejde med generalsekretæren/den højtstående repræsentant at foretage periodiske undersøgelser af konflikttruede områder og af mulighederne for at oprette et varslingsystem.

A. Optimal udnyttelse af Fællesskabets ordninger

EU har en vis række traditionelle (fællesskabs)ordninger, som kan bringes i anvendelse, når en situation tilspidser. Kommissionen kan for eksempel udsende valgobservatører (som det skete i Zimbabwe) eller yde økonomisk nødbistand. Det er også relevant at nævne Kosovo-krisen her, idet man i dette tilfælde med meget kort varsel stillede økonomisk bistand til rådighed for nabolande, som måtte tage imod en massiv flygtningestrøm, således at man kunne undgå en destabilisering af hele regionen (se rubrik). Montenegro et endnu et eksempel på, hvordan man med støtteprogrammer hurtigt kan bakke op om en bestemt politisk strategi (se rubrik). Da Israel i januar 2001 tilbageholdte den palæstinensiske myndigheds skatteindtægter, trådte

Flygtninge fra Kosovo - EU-støtte til nabolandene

I begyndelsen af april 1999 var man vidne til et systematisk forsøg på at deportere Kosovos ikke-serbiske befolkning til nabolande, et indgreb anstiftet af Milosevic med sigte på at destabilisere Serbiens naboer. Den 6. april var der ankommet 280 000 flygtninge i Albanien og 136 000 i FYROM, medens 60 700 var blevet fordrevet i Montenegro.

Værtslandene skulle klare en humanitær krise, som de var helt uforberede på. I FYROM f.eks. udgjorde tilstrømningen en trussel mod den etniske balance, som det politiske liv byggede på. Der var stor fare for, at hele regionen ville blive destabiliseret. Den 17. april bevilgede Kommissionen, som allerede havde afsendt en fact-finding mission, FYROMs, Montenegros og Albanien's regering 100 mio. EUR til at dække omkostninger i forbindelse med flygtningestrømmen og 150 mio. EUR i direkte humanitær bistand.

At Kommissionen var i stand til at overvinde de med de administrative procedurer forbundne begrænsninger og at reagere hurtigt på denne politisk følsomme og kritiske situation, var medvirkende til, at man undgik en større regionale krise.

¹¹ Også set i lyset af det seneste initiativ vedrørende global miljø- og sikkerhedsovervågning (GMES: Global Monitoring for Environment and Security), der udgør en del af Europas strategi for udnyttelse af rummet (KOM(2000)597).

Kommissionen til med en kontantindsprøjtning af et beløb på 30 millioner EUR, som meget hurtigt blev frigivet via kontantordningen, for på den måde at imødegå et økonomisk sammenbrud i de selvstændige territorier. Dette beløb er blevet fulgt op med yderligere støtte.

Kommissionen gennemfører de foranstaltninger, den bebudede i *meddelelsen om valgbistand og -observation*¹², således at der hurtigt kan sættes EU-uddannede valgobservatører ind.

Humanitær bistand kan hjælpe med at dæmme op for en potentielt destabiliserende flygtningestrøm og afbøde sådanne flygtningestrømmes destabiliserende virkninger på nabolande (f.eks. den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, Albanien, Kenya og Tanzania).

I udviklingssamarbejdet vil man indføre en løbende planlægning, der giver mulighed for i højere grad at tilpasse programmerne til landenes behov og ydeevne. Herigennem får Kommissionen mulighed for at iværksætte foranstaltninger af såvel befordrende som begrænsende art. I kritiske situationer kan der træffes negative foranstaltninger såsom hel eller delvis suspension af Fællesskabets samarbejdsprogrammer.

B. En hurtig EU-respons

Rådet godkendte den 26. februar en **udrykningsordning**, hvorved Kommissionen fik bemyndigelse til at iværksætte en lang række forskellige kortfristede foranstaltninger på grundlag af én enkelt juridisk og finansiell ordning, hvor der tidligere krævedes en langt tungere beslutningsprocedure. I en krisesituation vil Kommissionen således kunne iværksætte forskellige kortfristede foranstaltninger, bl.a. målrettet bistand (som f.eks. det program der blev gennemført i Serbien i 1999 under parolen energi for demokrati), udsendelse af undersøgelsesdelegationer, mægling og udsendelse af observatører. I tilfælde, hvor det er vigtigt at iværksætte en foranstaltning hurtigt, og hvor det kan blive nødvendigt at lade den løbe over en længere periode, vil man takket være nævnte udrykningsordning kunne tage et hurtigt initiativ med henblik på bevarelse af freden,

Montenegro - EU reagerer over for en destabiliseringsrisiko

Montenegro forholdt sig neutral under Kosovo-konflikten. Det til trods for NATO-bombetogterne over landet, som regeringen havde stor besvær med at retfærdiggøre. EU ydede de montenegrinske ledere **politisk opbakning** og priste præsident Djukanovics demokratiske optræden og hans modige modstand mod det politiske pres fra Milosevic. EU benyttede enhver lejlighed til at vise sin støtte. Fællesskabets stærke tilslutning til demokratisk adfærd kom navnlig til udtryk gennem kommissionsmedlemmers besøg i Montenegro og montenegrinske ledes besøg i vestlige hovedstæder.

En vigtig ting er imidlertid, at denne politiske støtte blev bakket op med bistandsprogrammer, der **omhyggeligt var rettet mod at opveje det umådelige økonomiske pres** fra den af Milosevic kontrollerede forbundsadministration (som bl.a. blokerede de administrative grænser for at lægge et jerngreb om den montenegrinske økonomi, og standsede Forbundsrepublikkens betalinger til montenegrinske pensionister). Bistandsprogrammerne var udformet til at levere omgående, håndgribelig økonomisk støtte til befolkningen. Heriblandt kan nævnes familieydelse under programmet for fødevarerikkerhed, landbrugsinputs, transportmateriel og medicinsk udstyr, støtte til indkøb af el fra nabolande og reparation af basisinfrastruktur for på en reel og let synlig måde at forbedre dagligdagen for befolkningen. Det overordnede mål var at bevare den sociale samhørighed og at underbygge den demokratiske proces i Montenegros egen og hele regionens interesse.

Kommissionen udarbejdede også støtteprogrammer for **de uafhængige medier og civilsamfundet**. De har ved transparens og en støt informationsstrøm gjort meget for at hjælpe folk med at forstå situationen.

¹² KOM(2000) 191 endelig .

genopbygning og udvikling, og samtidig skabe grundlag for senere at gøre brug af traditionelle EU-ordninger.

C. Virkemidler af politisk og diplomatisk art

EU råder over en række forskellige virkemidler af politisk og diplomatisk art, som kan bruges i situationer, hvor forholdene i et land eller en region pludselig forværres. De omfatter formelle erklæringer eller diplomatiske tiltag, politisk dialog, udsendelse af undersøgelsesdelegationer/EU-observatører og udpegelse af en særlig repræsentant. I denne forbindelse bør der gøres nøjere rede for den politiske dialog og den særlige repræsentant.

Som en helt generel betragtning skal det igen fastslås, at Den Europæiske Union, hvis den ønsker at blive taget alvorligt, må vise, at den evner at anlægge et fælles politisk standpunkt med hensyn til ømtålelige problemer. Det modsatte har alt for ofte være tilfældet.

Politisk dialog

EU fører en politisk dialog på forskelligt niveau med alle de lande, den har forbindelse med. En langsigtet dialog om politiske emner, herunder menneskerettigheder og indførelse af demokrati, kan have en forebyggende virkning, fordi man kan drøfte problemer, der i fremtiden vil kunne føre til voldelige konflikter, og bidrage til, at de løses. Det er især vigtigt i situationer, hvor der er risiko for, at spændinger udvikler sig yderligere.

Hvis der skal gøres brug af politisk dialog i sådanne situationer, må den gøres mere målrettet, tidsmæssigt fleksibel og robust, end den er i dag. Dette kan imidlertid først ske, når EU er i stand til hurtigt at nå til enighed med sit bagland om, hvilke foranstaltninger der skal træffes, og hvilket standpunkt der skal indtages på baggrund af den konkrete situation, parternes forventninger, frygt og beslutsomhed, samt - og dette er det springende punkt - på baggrund af hvor fast besluttet EU selv er på at øve indflydelse. Dette forudsætter igen, at medlemsstaterne er i stand til at nå frem til, om ikke en fælles strategi, så dog i det mindste et fælles politisk standpunkt.

Princippet bag artikel 11 i Cotonou-aftalen og den politiske dialog i samme aftales artikel 8 giver et vist spillerum med hensyn til, hvordan man vil gribe konfliktforebyggelse an i AVS-landene. Kommissionen mener, at et vigtigt mål i den politiske dialog er, at man i videst muligt omfang søger at hindre, at politiske vanskeligheder og spændinger udarter sig til væbnede konflikter. Dialogen bør derfor omfatte udveksling af synspunkter vedrørende kriser og konflikter, mægling samt forhandlinger og støtte til fredsprocessen. Hvis dialogen giver resultater, vil den politiske dialog i artikel 8 kunne mindske risikoen for, at en situation forværres i en sådan grad, at EU må tage høringsprocessen i artikel 96 i brug.

Når artikel 96 bringes i anvendelse på grund af krænkelser af de fundamentale krav (overholdelse af menneskerettigheder, og demokratiets og retsstatens principper), giver høringsprocessen EU mulighed for at sende vigtige politiske budskaber og nå frem til acceptable kriseløsninger. Dette kan illustreres med Cote d'Ivoire-sagen; proceduren blev genoptaget i februar 2001, idet der blev oprettet et udvalg, hvorigennem EU sammen med landets myndigheder kunne overvåge de vedtagne foranstaltninger; bag dette lå ønsket om at fremme en samarbejdsorienteret strategi.

Det er Kommissionens opfattelse, at man bør gøre mere systematisk brug af politisk dialog, når der er optræk til krise. Der bør føres en stærk politisk linje i forbindelse med sådanne dialoger. Den politiske dialog må gøres mere målrettet, mere tidsmæssigt fleksibel og mere robust, end den tidligere har været. Kommissionen er indstillet på at samarbejde med generalsekretæren/den højtstående repræsentant om udarbejdelse af konkrete forslag på dette felt.

EU's særlige repræsentanter

EU's særlige repræsentanter kan også gøre nytte i arbejdet på at imødegå truende konflikter. Generelt kan nævnes, at man tidligere har gjort brug af de særlige repræsentanter i forbindelse med åbne konflikter (i området omkring Afrikas store søer, Mellemøsten, og Afrikas Horn), men de kunne udmærket varetage forebyggende diplomatiske aktiviteter. Det fremgår af Rådets retningslinjer af 30. marts 2000, hvordan EU's særlige repræsentanter udnævnes og administreres. Hvis de særlige repræsentanter skal kunne spille en effektiv og seriøs rolle, må EU imidlertid give dem status af mæglere med fulde beføjelser, ligesom de må have et klart mandat fra Rådet om, hvilke politiske standpunkter de skal forsvare.

Kommissionen finder, at man i højere grad bør gøre brug af de særlige repræsentanter som mæglere, at de bør bemyndiges til at forsvare faste standpunkter vedrørende den situation, som deres mandat gælder for, og at de også bør stilles til rådighed for udsendelse på kortvarige besøg (f.eks. af et halvt års varighed). Kommissionen er indstillet på at samarbejde med generalsekretæren/den højtstående repræsentant om udarbejdelse af konkrete forslag på dette felt.

D. Iværksættelse af sanktioner

Det gælder generelt, at man pålægger sanktioner i tilfælde af konfliktudbrud for at fratage den pågældende part (land, parti, gruppe) muligheden for at optrappe volden eller trække den i langdrag. Sanktioner pålægges typisk våben og andet krigsmateriel, eksportindtægter, udenlandsk kapital, andre importvarer og anden importteknologi, samt rejsefriheden. Af andre former for sanktioner kan nævnes visumforbud og hjemsendelse af dele af den diplomatiske repræsentation, hvilket for det meste bruges, når man ønsker at sende et kraftigt politisk signal. Der er imidlertid god grund til at se nærmere på, hvordan man kan udnytte sanktioner i forebyggende øjemed, dvs. til at fratage lande, der overvejer at indlede en konflikt, mulighederne herfor. Flere eksportkontrolordninger (inden for atomenergi, missiler, kemikalieproduktion, håndvåben mv.) er i realiteten en form for forebyggende sanktioner.

Sanktioner har hidtil givet skuffende resultater bl.a. fordi de er blevet håndhævet for ringe. I de fleste tilfælde har der været tale om for lidt, for sent. De økonomiske sanktioner over for Jugoslaviens regering i 1998-2000 kunne således have været mere effektive med hensyn til at hindre dette lands indblanding i Kosovos forhold, hvis man hurtigt og utvetydigt havde rettet sanktionerne mod individuelle beslutningstagere.

Nøje forundersøgelser er en forudsætning for at kunne fastsætte målene for forebyggende sanktioner og gøre den brede befolknings lidelser så små som muligt. I den forbindelse kan man med fordel gøre brug af ovennævnte konfliktrisikoindeksorer for at finde ud af, hvem der kan forventes at starte en konflikt, og hvor stort et magtgrundlag den pågældende har eller kan skaffe sig. På denne måde vil man kunne konstatere, i hvor høj grad det internationale samfund reelt kan hindre sådanne ledere i at skaffe sig et magtgrundlag og konsolidere det, ved at forhindre dem i at få adgang til varer, kapital, teknologi og andre materielle og immaterielle produkter.

Sanktioner har ofte alvorlige økonomiske konsekvenser, og man må derfor nøje vurdere, om de politiske fordele opvejer eventuelle økonomiske problemer, inden de sættes i værk.

Forebyggende sanktioner kan være berettigede som legitime modforanstaltninger over for alvorlige krænkelser af menneskerettighederne og den humanitære folkeret. Det gælder generelt, at sanktioner skal være forenelige med internationale forpligtelser¹³, såsom Verdenshandsorganisationens regler, bestemmelserne i Cotonou-aftalen og forskellige andre bilaterale ordninger.

Kommissionen vil lancere en debat med Rådet om, hvordan man kan bemyndige EU til at udforme og iværksætte forebyggende sanktioner.

E. Tilpasning af EU's kriseafhjælpningsapparat

De nye redskaber til afhjælpning af civile og militære kriser, der er under udvikling som led i den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, kan eventuelt bringes i anvendelse i den indledende fase af optrækkende konflikter. De er i første række tænkt som et kriseafhjælpningsværktøj, men kan vise sig lige så effektive i en kriseforebyggende rolle. Hvad angår det militære område må gennemførelsen af Skt. Petersborg-opgaverne, og herunder samarbejdet med tredjelande og andre organisationer som f.eks. Nato, udbygges yderligere.

På det civile område må Kommissionen samarbejde med medlemsstaterne om at fastlægge detaljerede specifikke mål på de felter, som blev udpeget af Det Europæiske Råd på mødet i Feira, dvs. politi, retsstatens principper, civiladministrationen og beskyttelse af civilbefolkningen. Kommissionen har fremsat et forslag til beslutning om koordineringsordninger for medlemsstaternes beskyttelse af civilbefolkningen, i første række med hensyn til uddannelse og indførelse af vurderingsgrupper. Dette forslag forventes vedtaget snarest.

For så vidt angår retsstatens principper og civiladministrationen, må det nævnes, at det er et alvorligt problem for EU, at der kun er få kvalificerede personer, som er indstillet på at lade sig udsende som led i internationale missioner. Dette er ikke kun et problem for EU, men også for FN, OSCE og andre instanser, der udsender internationale fredsmisioner. Den bedste måde, hvorpå man kan forbedre EU's kapacitet på dette område, er efter Kommissionens opfattelse at etablere fælles uddannelsesprogrammer og indføre fælles ordninger for, hvordan man hurtigt råder over det nødvendige personale. Inden personalet udsendes, bør det undervises, i hvordan ligestillingsproblematikken bedst tilgodeses.

Kommissionen tilskynder medlemsstaterne til at samarbejde med hinanden og med FN samt OSCE om undervisning af personalet i retsstatens og civiladministrationens principper, inden det udsendes som led i internationale missioner. Kommissionen er indstillet på at yde støtte til sådanne undervisningsprogrammer via Fællesskabets fonde.

Én ting er dog klar: at etablere det fornødne apparat til afhjælpning af civile kriser og at udnytte dette til forebyggende formål er ikke det samme som at styrke ustabile landes/regioners evne til selv at løse deres konflikter på fredelig vis.

¹³ Hvis de pålægges af FN, har de forret frem for andre forpligtelser og derved sikres overensstemmelse.

3. BEDRE INTERNATIONALT SAMARBEJDE OM KONFLIKTFOREBYGGELSE

Det er indlysende, at der er problemer forbundet med at etablere en samlet international respons, så længe forholdene i en konflikttruet lokalitet ikke er afklarede. Uanset hvad form det internationale samarbejde får, må det sikres, at optrækkende konflikter detekteres så tidligt som muligt, og at forebyggende foranstaltninger koordineres bedst muligt. Behovet for internationalt samarbejde er lige så stort, hvad angår spørgsmålet om, hvordan man sikrer en samlet respons på optrækkende konflikter.

A. Samarbejdet med andre lande

Konfliktforebyggelse er en integrerende del af EU's politiske dialog med mange partnerlande i den industrialiserede del af verden, bl.a. USA, Canada, Japan, Rusland og Norge. Uanset hvor forskellig en angrebsvinkel disse lande anlægger, er det klart, at international sikkerhed og stabilitet er politiske mål, som de og EU har til fælles. Gennem en bedre dialog med disse partnere må der skabes en bedre informationsudveksling herunder bedre koordinering af opgaverne og af tiltag i internationale fora. Dialogen kan også danne ramme omkring indførelse af fælles konfliktindikatorer. EU kan i denne forbindelse lære af lande som Canada og Norge, der med henblik på udviklingssamarbejdet har udviklet meget avancerede konfliktindikatorer og varslingsystemer.

Den ordning til forebyggelse og løsning af konflikter (CPR), inden for hvilken USAID, CIDA (Canada), Verdensbanken og visse medlemsstater er særligt aktive, er til stor nytte i koordineringen af den internationale (og den multilaterale) bistand.

Koordinering er essentiel i tiden umiddelbart efter en konflikt. Man kan med fordel lægge venskabsprincippet til grund, når bistand, der ydes til afhjælpning af eftervirkningerne af en konflikt, skal koordineres med andre lande/internationale organisationer. Dette princip implicerer, at det størst mulige antal internationale donorer koordinerer deres hjælp til et bestemt land.

Kommissionen foreslår, at man mere systematisk inddrager den politiske dialog i drøftelserne med partnerlandene vedrørende varslingsystemet og løbende overvågning af konflikttruede områder.

I tiden efter en konflikt ønsker Kommissionen at lægge venskabsprincippet mere systematisk til grund og at fremme informationsudvekslingen mellem donorerne.

B. Samarbejdet med internationale organisationer

Samarbejdet med De Forenede Nationer

FN er i kraft af sit overordnede mandat, dvs. bevarelsen af fred og sikkerhed på internationalt plan, en af de allervigtigste partnere i konfliktforebyggelsen.

Den Europæiske Union og De Forenede Nationer arbejder ofte sammen for at hindre, at ulmende konflikter bryder frem igen; dette sker inden for rammerne af fredsbevarende foranstaltninger.

Disse to organisationer var for nylig - i forbindelse med to aktioner, hvori EU var kraftigt politisk engageret (Kosovo og Timor) - i stand til at fordele arbejdsopgaverne imellem sig på en måde, som svarede til deres respektive kompetenceområder.

For Østtimors vedkommende gav en trustfond forvaltet af Verdensbanken god mulighed for at udnytte donorbidragene (se rubrikken om Østtimor). I Kosovos tilfælde lancerede Kommissionen en foranstaltning med det formål at drage nytte af erfaringerne med den økonomiske genopbygning og udvikling, der blev varetaget af De

Forenede Nationers mission i Kosovo (UNMIK). Princippet om den indbyrdes komplementaritet mellem de deltagende instanser blev fastslået på det 4. møde på højt niveau mellem De Forenede Nationer og de regionale organisationer, der blev afholdt i New York i februar 2001 med henblik på drøftelse af samarbejdet omkring fredsbevarende foranstaltninger.

Kommissionen følger nøje med i, hvordan gennemførelsen af Brahimi-rapporten¹⁴ forløber, og bakker helt op den fredsbevarende metode, der beskrives heri. Kommissionens forslag om udrykningsordningen (se ovenfor) tog udgangspunkt i de forslag, som De Forenede Nationers generalsekretær havde fremsat om gennemførelse af hurtigtvirkende projekter i lande, som kæmper med eftervirkningerne af en konflikt.

Der er dog stadig klart behov for en mere struktureret dialog mellem parterne om det fælles sigte, dvs. konfliktforebyggelse på såvel praktisk som politisk niveau.

Østtimor - Internationalt samarbejde

Østtimor giver et godt indblik i EU-indsatsen efter en post-konfliktsituation.

Efter udbruddet af voldelighederne i september 1999 leverede EU ikke blot omgående humanitær bistand men konstaterede også et hastende behov for senere rehabilitering. Der blev indkredset to centrale behov: at få skabt og iværksat et administrativt system (dvs. FN-administrationen) og at udarbejde en alsidig handlingsplan. Det var fra starten klart, at alle tiltag skulle koordineres godt, hvis de skulle lykkes, og at FN's overgangsadministration for Østtimor (UNTAET) var det bedste middel til at varetage koordinationen. Trust-fonden for Østtimor (TFET), som er en åben international fond, der forvaltes af Verdensbanken, blev det redskab i rehabiliteringen efter konflikten.

Fra begyndelsen af har Kommissionen og medlemsstaterne formidlet betydelige finansielle bidrag til både UNTAET og TFET. Resultaterne taler for sig selv: Østtimor har været en af de mest effektive rehabiliteringsoperationer nogensinde. Der kan have været mindre problemer med koordinationen af genopbygningsindsatsen mellem donorer, organisationer og UNTAET eller tempoet i arbejdet, men på grund af de vanskelige omstændigheder - at hjælpe med at opbygge en ny nation praktisk taget fra bunden af på lidt over to år - må disse post-konflikt-operationer betragtes som en succes.

Og der er ingen tvivl om, at det i fællesskab vedtagne politiske mål, nemlig en gnidningsløs overgang til uafhængighed med bæredygtige politiske og økonomiske strukturer, har spillet sin rolle i succesen.

¹⁴ Rapport af 21. august 2001 udgivet af panelet vedrørende De Forenede Nationers fredsaktioner.

Der blev indgået en rammeaftale mellem EF og De Forenede Nationer i 1999, og Kommissionen er således nu bedre i stand til at samarbejde med De Forenede Nationer om samfinansiering af opgaverne. I Kommissionen forslag om en ny EF-finansforordning åbnes der mulighed for en mere fleksibel finansiering af FN-opgaver, bl.a. via programstøtte og ikke-øremærkede bidrag. Kommissionen ser for tiden på mulighederne for at yde økonomisk bistand til trustfonden for forebyggende aktioner. Denne fond blev oprettet i 1996 for at give De Forenede Nationers generalsekretær bedre muligheder for at forebygge og varsle konflikter.

FN-systemet spiller en yderst vigtig rolle i det multilaterale samarbejde om løsning af **miljøproblemer** i forbindelse med konflikter. Der er vedtaget en lang række multilaterale aftaler, der danner ramme omkring samarbejdet og bestræbelserne på at forbedre kapaciteten til at løse miljøproblemer af global, regional og fælles art.

Konfliktforebyggelse bør indgå som et grundelement i en bedre struktureret dialog svarende til den dialog, man er i færd med at etablere mellem Den Europæiske Union og De Forenede Nationers generalsekretær. Kommissionen har allerede etableret en planlægningsdialog med De Forenede Nationers Højkommissariat for flygtninge og Verdensfødevareprogrammet og foreslår, at man gør det samme med andre organisationer og fonde.

Med hensyn til den praktiske gennemførelse er Kommissionen indstillet på at udveksle sine landestrategidokumenter med De Forenede Nationer fælles landevurderinger. Kommissionen agter at iværksætte en dialog med De Forenede Nationers instanser om dette emne.

Fællesskabet agter at bringe forbindelsen mellem udpining af naturressourcerne og sikkerhed på bane på verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg i 2002, hvor der skal gøres status over tiåret efter Rio-konferencen.

Samarbejdet med Bretton Woods institutionerne

Der forventes væsentlige fremskridt i samarbejdet med **Verdensbanken og Den Internationale Valutafond** for så vidt angår fattigdomsbekæmpelsesstrategierne, der udarbejdes af de forskellige lande, der modtager støtte fra disse institutioner¹⁵. Hvor der allerede findes en fattigdomsbekæmpelsesstrategi, kommer den til at danne hjørnesteinen for støtten fra Verdensbanken og Den Internationale Valutafond samt Kommissionens landestrategi. EF drøfter derfor de planlagte strategier både med de berørte lande og med Bretton Woods institutionerne.

De specifikke behov for budgetstøtte, der kan opstå efter en konflikt, bør ikke overses. Her må man vurdere de enkelte behov hver for sig, i nært samarbejde med Bretton Woods institutionerne.

Samarbejdet med OSCE

Kommissionen fører en permanent dialog med OSCE, dvs. såvel det land, som for tiden har formandskabet, for øjeblikket Rumænien), og organisationens sekretariat. Kommissionen deltager også i fælles programmer og projekter (menneskerettigheder, indsamling af håndvåben mv.). Man er i gang med detaljerede drøftelser med OSCE's

¹⁵ Lande, der er berettiget til bistand fra IDA (International Development Agency) eller støtte fra Fattigdomsbekæmpelses- og vækstfacilitetsfonden. Der er allerede udarbejdet fattigdomsbekæmpelsesstrategier for bl.a. Albanien, Bosnien, Mauritanien og Tanzania.

konfliktforebyggelsescenter om udveksling af oplysninger vedrørende forløbet af konfliktforebyggende aktiviteter som led i OSCE's ordning for hurtig ekspertbistand og samarbejdsgrupper (Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams - REACT) samt uddannelse.

Kommissionen og **Europarådet** har tidligere samarbejdet om fælles programmer med det formål at skabe opmærksomhed om emner såsom anvendelsen af dødsstraf i Rusland, Tyrkiet, Albanien og Ukraine. Fællesskabet udvidede sidste år sit samarbejde til også at omfatte spørgsmålet vedrørende roma-befolkningen i Sydøsteuropa, demokratiets stabilitet i det nordlige Kaukasus, samt støtte til reform af domstolene i Moldova.

Kommissionen agter at fortsætte samarbejdet med OSCE og Europarådet på konfliktforebyggelsesområdet, bl.a. med tilrettelæggelse af fælles uddannelsesmoduler/-programmer for personale, der skal udsendes i felten (jf. OSCE's REACT-system).

Samarbejdet med andre

Inden for **OECD** er Kommissionen medlem af arbejdsgruppen for konflikt-, freds- og udviklingsamarbejde under udviklingsbistandsudvalget, hvori den agter at spille en mere aktiv rolle fremover. Udvalget er et nyttigt forum til at forbedre donor- og modtagerlandenes evne til at forebygge konflikter.

Under Japans **G8**-formandskab blev der tilrettelagt et møde vedrørende konfliktforebyggelse på embedsmandsniveau. Med udgangspunkt i konklusionerne fra det møde, som G8-landenes udenrigsministre afholdt i Miyazaki, fokuserede man i første række på håndvåben, lette våben, konflikt og udvikling, diamantsmugling, børn i væbnede konflikter og den internationale civile ordensmagt. Denne liste blev under Italiens G8-formandskab i år udvidet med to punkter: kvindernes rolle og virksomhedernes sociale ansvar.

Kommissionen planlægger til supplerung af sine øvrige humanitære bistandsforanstaltninger at udbygge dialogen med **Den Internationale Røde Kors Komite** på højeste niveau, og at fortsætte den igangværende informationsudveksling på arbejdsniveau. Kommissionen vil også i højere grad fokusere på at støtte nævnte komité i sit beskyttelsesmandat som international garant for Geneve-konventionen.

Kommissionen agter at benytte G8-landenes møde vedrørende konfliktforebyggelse på embedsmandsniveau til at slå til lyd for Den Europæiske Union standpunkt vedrørende disse emner og til at skabe bedre overensstemmelse mellem dette forum og andre internationale fora, hvor disse emner debatteres.

C. Samarbejdet med NGO'erne

NGO'erne udgør takket være deres støtte til fremme af civilsamfundets og demokratiets principper meget vigtige elementer i konfliktforebyggelsen på længere sigt. De er ofte fysisk tilstede, og det selv på steder, hvor statsapparatet ikke længere fungerer. De kan også fungere som græsrodsrådgivere og som pålidelige og neutrale observatører i situationer, hvor det internationale samfund ikke er repræsenteret. Det mæglingsarbejde, der gennemføres af specialiserede NGO'er, har ofte vist sig at have afgørende betydning i krisesituationer.

Kommissionen agter at fremhæve konfliktforebyggelsens betydning i sine kontakter med forskellige NGO'er (såvel dem, der kæmper for menneskerettighederne, som andre), for på denne måde at finde frem til, hvem der kan spille en rolle i denne forbindelse.

Kommissionen agter via det europæiske initiativ til støtte for demokrati og menneskerettigheder at opprioritere det arbejde, der bidrager til forebyggelse af konflikter, og at hjælpe med til at afbøde eftervirkningerne af konflikter.

KONKLUSION

Det turde ikke længere være nødvendigt at argumentere for fordelene ved en langfristet forebyggende aktion. Hertil kommer, at forebyggende aktioner i alt væsentligt implicerer en samarbejdsbaseret og afmålt respons, hvilket klart gør dem mere acceptable for modtagerlandet end fredsbevarende aktioner, der meget vel kan involvere magtudøvelse. Forebyggende aktioner iværksættes i form af indbyrdes kompletterende foranstaltninger på basis af internationalt samarbejde og international samordning.

Kommissionen er fast besluttet på at mobilisere Fællesskabets virkemidler hurtigere og på en koordineret måde for at støtte den indsats, der gøres for at forebygge konflikter på alle stadierne forud for en konfrontation. Den vil:

- sørge for at fred, demokrati og politisk og social stabilitet inddrages som målsætning i bistandsprogrammerne. Dette skal fremgå af EU's generelle standpunkt, ved at man for eksempel lægger større vægt på etablering af stabile institutioner og overholdelse af retsstatens principper (også i ordensmagtens og domstolenes arbejde)
- sikre, at der i EU's bistandsprogrammer indgår indikatorer, der registrerer fratagelse af retten til at deltage i det politiske liv, etnisk, social eller regional marginalisering, forringelse af miljøforhold eller andre forhold, som kan føre til civile uroligheder eller voldelig konfrontation, hvis der ikke gribes ind
- sikre, at EU bidrager positivt til de internationale foranstaltninger for afhjælpning af tværgående problemer, som kan skabe spændinger og konflikter, såsom international kriminalitet, spredning af håndvåben, ulovlig handel med diamanter og narkotika, samt rekruttering af børn som soldater
- udnytte andre muligheder, som f.eks. handelspolitiske tiltag, handels- og samarbejdsaftaler, samt andre midler, der er hjemlet inden for områder såsom indre og retlige anliggender, migration, social- og miljøpolitik
- søge nye løsninger og redskaber til at afhjælpe konflikter og krisesituationer, som f.eks. den hurtige udrykningsordning. Andre muligheder vil fremgå af en kommende meddelelse om sammenhængen mellem katastrofebistand, genopbygning og udvikling .

Af EF's virkemidler er bistanden til tredjelande er uden tvivl det mest effektive. Bistanden blev brugt med nogen succes i f.eks. Salvador og Guatemala til at genindføre en vis form for strukturel stabilitet. Den indgår nu som en integrerende del af arbejdet på at genopbygge og stabilisere det vestlige Balkan. De specifikke forslag, der fremsættes i denne meddelelse bidrager til, at konfliktforebyggelse i højere grad integreres i bistanden til tredjelande.

Det langsigtede forebyggende arbejde må vige for hurtig udrykning på basis af en klar og samlet politik i tilfælde, hvor der indtræder en pludselig forværring i forholdene i et land. Det fremgår af denne meddelelse, at der er mange måder, hvorpå EU kan forbedre sin respons og udnytte Fællesskabets ordninger eller den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bedre. Der er også fremsat nyttige anbefalinger i den rapport fra generalsekretæren/den højtstående

repræsentant og Kommissionen om konfliktforebyggelse, der fremlagt på Det Europæiske Råds møde i Nice. Kommissionen vil indgå i et tæt samarbejde med de relevante afdelinger i Rådet, og navnlig med generalsekretæren/den højtstående repræsentant, Rådets sekretariat og policy-enheden, når anbefalingerne skal gennemføres.

EU's mulighed for at gribe ind over for konflikter afhænger til syvende og sidst af tre ting: at EU definerer sine mål klart, at EU formår at handle og vigtigst af alt, at den politiske vilje til at handle er til stede. Spørgsmålet om, hvor effektiv EU's indsats bliver, afgøres først og fremmest af, hvor godt det lykkes EU's medlemsstater at finde frem til et fælles politisk standpunkt. Som forholdene er for øjeblikket, sker det alt for hyppigt, at interessekonflikter hindrer en hurtig beslutningstagning. EU's evne til at forebygge konflikter afhænger fremfor alt af, hvorvidt man er i stand til at omsætte fælles værdier og interesser til fælles prioriteter og målsætninger.

Bilag

Anbefalinger

Kommissionen:

Forebyggelse på længere sigt

- vil opprioritere støtten til regional integration, og herunder i første række regionale organisationer med et klart konfliktforebyggelsesmandat
- vil sørge for, at der i udviklingspolitikken og andre samarbejdsprogrammer fokuseres kraftigere på at finde integrerede løsninger i arbejdet på at fjerne grundlæggende konfliktårsager
- vil i landestrategierne gøre brug af passende indikatorer ved undersøgelse af, om der er optræk til konflikt
- vil udvikle redskaber til brug i den praktiske planlægning med det formål at sørge for, at konfliktforebyggelsesforanstaltninger indgår som en integrerende del i de samarbejdsprogrammer, der indgås med konfliktruede lande
- vil udveksle landestrategier med medlemsstaterne
- vil i nært samarbejde med policy-enheden oprette en forsøgsordning med henblik på regelmæssig udveksling af information mellem Kommissionen, policy-enheden og de afdelinger, der i medlemsstaterne er ansvarlige for bestemte områder, vedrørende to ustabile områder, dvs. Balkan og området om Afrikas store søer
- overvejer at deltage i finansieringen af Verdensbankens og Den Internationale Valutafonds finansieringsordninger, der tjener til at støtte gennemførelsen af fattigdomsbekæmpelsesstrategierne i AVS-landene
- vil iværksætte mere målrettede foranstaltninger i konfliktruede lande, i givet fald med henblik på at bane vej for mere demokratiske forhold. Der vil især blive lagt vægt på støtte til afholdelse af valg, parlamentets arbejde og retsvæsenet. I denne forbindelse vil Kommissionen søge at skabe forhold, der giver mænd og kvinder mulighed for at deltage i civilsamfundet, erhvervslivet og det politiske liv på lige fod
- agter inden for de grænser, der sættes af dens beføjelser, at spille en stadig mere aktiv rolle på sikkerhedsområdet. Det kan ske i form af foranstaltninger til forbedring af ordensmagten, udnyttelse af militære ressourcer til civile formål og eliminering af masseødelæggelsesvåben og konventionelle våben. Kommissionen kan eventuelt også yde støtte til kurser i menneskerettighederne for hele sikkerhedssektoren
- vil, for så vidt angår netop overståede konfliktsituationer, koncentrere EF's bistand til styrkelse af freden og forebyggelse af fremtidige konflikter om særlige genopbygningsprogrammer, og herunder genopbygningsprogrammer med særligt sigte på børn, samt afvæbnings-, demobiliserings- og reintegreringsprogrammer og forsoningsfremmende programmer

- vil koncentrere sine samarbejds- og narkotikabekæmpelsesaktioner om de to hovedruter for smugling af narkotika til Europa, dvs. via Balkan og Latinamerika/Vestindien. I denne sammenhæng vil Kommissionen fortsætte trække på medlemsstaternes ekspertise
- vil opprioritere støtten til bekæmpelse af spredning af håndvåben. EU vil sætte kraftigt ind på at få fastlagt et ambitiøst EU-standpunkt med henblik på den kommende FN-konference om ulovlig handel med lette våben og håndvåben. Kommissionen vil i forbindelse med forvaltningen af håndvåbenprogrammerne foretage en nøje undersøgelse af forholdene i toldsektoren
- vil spille en aktiv rolle i Kimberley-gruppens arbejde på at få indført en certificeringsordning for uslebne diamanter, og vil inden årets udgang forelægge Rådet et oplæg til forskellige løsningsmodeller
- vil, hvor der klart er givet tilsagn om regionalt samarbejde, støtte regionale foranstaltninger, der tilsigter en mere retfærdig forvaltning af vandressourcer
- vil søge at løse problemerne i forbindelse med udpining af naturressourcer og miljøet ved hjælp af bilaterale og regionale programmer, og vil øge støtten til partnerlandenes gennemførelse af multilaterale miljøaftaler. Miljøforbedringsprojekter, der gennemføres som led i programmer til afhjælpning af eftervirkningerne af konflikter, vil blive opprioriteret
- vil udbygge dialogen med specialiserede organisationer såsom Den Internationale Organisation for Migration og De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge for at kunne detektere destabiliserende befolkningsbevægelser så tidligt som muligt
- er besluttet på aktivt at fremme OECD's retningslinjer for multinationale selskaber, der har til formål at tilskynde erhvervslivet til at optræde ansvarsbevidst, når der drives forretning i udlandet, og herunder navnlig i udviklingslandene

Forebyggelse på kort sigt

- vil i samarbejde med generalsekretæren/den højtstående repræsentant foretage periodiske undersøgelser af konflikttruede områder og af mulighederne for at oprette et varslingsystem
- vil indlede en debat med Rådet om, hvordan man kan bemyndige EU til at udforme og iværksætte forebyggende sanktioner
- mener, at man bør gøre mere systematisk brug af politisk dialog, når der er optræk til krise. Der bør føres en stærk politisk linje i forbindelse med sådanne dialoger. Den politiske dialog må gøres mere målrettet, mere tidsmæssigt fleksibel og mere robust, end den tidligere har været. Kommissionen er indstillet på at samarbejde med generalsekretæren/den højtstående repræsentant om udarbejdelse af konkrete forslag på dette felt
- finder, at man i højere grad bør gøre brug af de særlige repræsentanter som mæglere, at de bør bemyndiges til at forsvare faste standpunkter i forbindelse med den situation, som deres mandat gælder for, og at de også bør stilles til rådighed for udsendelse på kortvarige besøg (f.eks. af et halvt års varighed). Kommissionen er indstillet på at samarbejde med

generalsekretæren/den højtstående repræsentant om udarbejdelse af konkrete forslag på dette felt

- tilskynder medlemsstaterne til at samarbejde med hinanden og med FN samt OSCE for så vidt angår undervisning af personalet i retsstatens og civiladministrationens principper, inden det udsendes som led i internationale missioner. Kommissionen er indstillet på at yde støtte til sådanne undervisningsprogrammer via Fællesskabets fonde

Det internationale samarbejde

- foreslår, at man mere systematisk integrerer den politiske dialog i drøftelserne med partnerlandene vedrørende varslingsystemet og regelmæssig overvågning af konfliktruede områder. Kommissionen agter at lægge venskabsprincippet mere systematisk til grund efter konflikter og at fremme informationsudvekslingen mellem donorerne
- mener, at konfliktforebyggelse bør indgå som et grundelement i en bedre struktureret dialog svarende til den dialog, man er i færd med at etablere mellem Den Europæiske Union og De Forenede Nationers generalsekretær. Kommissionen har allerede etableret en planlægningsdialog med De Forenede Nationers Højkommissariat for flygtninge og Verdensfødevareprogrammet, og foreslår, at man gør det samme med andre organisationer og fonde
- er med indstillet på at udveksle sine landestrategier med De Forenede Nationer fælles landevurderinger af hensyn til den praktiske gennemførelse. Kommissionen agter at iværksætte en dialog med De Forenede Nationers agenturer om dette emne. Den ser for tiden også på mulighederne for at yde økonomisk bistand til trustfonden for forebyggende aktioner
- agter at bringe forbindelsen mellem udpining af naturressourcerne og sikkerhed på bane på verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg i 2002, hvor der skal gøres status over tiåret efter Rio-konferencen
- vil fortsætte samarbejdet med OSCE og Europarådet på konfliktforebyggelsesområdet, bl.a. med tilrettelæggelse af fælles uddannelsesmoduler/-programmer for personale, der skal udsendes i felten (jf. OSCE's REACT-system)
- agter at benytte G8-landenes møde vedrørende konfliktforebyggelse på embedsmandsniveau til at slå til lyd for Den Europæiske Unions standpunkt vedrørende håndvåben og lette våben, konflikt og udvikling, diamantsmugling, børn i væbnede konflikter, internationalt civilt politi, kvindernes rolle og virksomhedernes sociale ansvar, og til at skabe bedre overensstemmelse mellem dette forum og andre internationale fora, hvor disse emner debatteres
- agter via det europæiske initiativ til støtte for demokrati og menneskerettigheder at opprioritere det arbejde, der bidrager til forebyggelse af konflikter, og at hjælpe med til at afbøde eftervirkningerne af konflikter.