



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 14 november 2011 (16.11)
(OR. en)**

16858/11

**COAFR 315
ACP 225
PESC 1450
DEVGEN 311
COSDP 1071
COTER 93
CONUN 112
COPS 441
COPOL 56
POLMIL 53**

RESULTAAT BESPREKINGEN

van: de Raad

d.d.: 14 november 2011

nr. vorig doc.: 16558/11 COAFR 305 ACP 215 PESC 1420 DEVGEN 302 COSDP 1046
COTER 91 CONUN 110 COPS 430 COPOL 53 POLMIL 50

Betreft: Hoorn van Afrika
- Conclusies van de Raad

Voor de delegaties gaan hierbij de conclusies van de Raad over de Hoorn van Afrika, zoals die door de Raad op 14 november 2011 zijn goedgekeurd.

Conclusies van de Raad over de Hoorn van Afrika

1. De Raad heeft, onder verwijzing naar het belang dat de EU hecht aan haar betrekkingen met de Hoorn van Afrika, vandaag een strategisch kader ter sturing van het engagement van de EU in de regio aangenomen. De Raad is ingenomen met het voorstel van de hoge vertegenwoordiger om een speciale vertegenwoordiger van de EU (SVEU) voor de Hoorn van Afrika te benoemen, die zich eerst en vooral zal bezighouden met Somalië, de regionale dimensie van het conflict en piraterij, en ziet uit naar de ontwikkeling van actieplannen ter ondersteuning van de uitvoering van het strategisch kader.
2. De jarenlange betrokkenheid van de EU bij de Hoorn van Afrika is ingegeven door het geostrategische belang van de regio, de wens van de EU om de welvaart van de volkeren van de Hoorn te steunen, hen een uitweg uit armoede te bieden en op weg te helpen naar duurzame economische groei. De instabiliteit in de regio vormt een groeiende bedreiging, niet alleen voor de veiligheid van de lokale volkeren maar ook voor de rest van de wereld. De EU zal steun blijven verlenen zowel aan regionale inspanningen, onder meer via de Intergouvernementele Ontwikkelingsautoriteit (IGAD) en de Afrikaanse Unie (AU), als aan nationale inspanningen die gericht zijn op de totstandbrenging van duurzame vrede, veiligheid en recht, alsook goed bestuur, gebaseerd op de democratische beginselen inzake insluiting, rechtsstatelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten. In het strategisch kader wordt ook onderkend dat de Europese burgers beschermd moeten worden tegen dreigingen die uitgaan van sommige delen van de regio, onder meer terrorisme, piraterij en de proliferatie van wapens. In het kader wordt tevens een aantal gemeenschappelijke uitdagingen vermeld, zoals klimaatverandering en migratie.
3. De EU blijft diep bezorgd over de humanitaire crisis waardoor verscheidene landen in de Hoorn van Afrika worden getroffen. De EU zal, voortbouwend op de tot dusver verleende steun (meer dan 760 miljoen euro), neutrale, onpartijdige en onafhankelijke humanitaire hulp blijven verlenen aan kwetsbare bevolkingsgroepen en roept alle donoren op meer bijstand te verlenen en hun optreden beter te coördineren. De Raad roept alle partijen op te zorgen voor de veilige en vrije toegang van humanitaire actoren, overeenkomstig de internationale humanitaire beginselen.

4. De Raad wijst erop dat de onderliggende oorzaken van de huidige humanitaire crisis moeten worden aangepakt, met name de structurele voedselonzekeerheid, terugkerende droogte en conflicten. De EU zal de landen van de regio steun blijven verlenen bij het versterken van hun nationale capaciteit door middel van strategieën inzake rampenrisicovermindering en langetermijnprogramma's voor ontwikkelingssamenwerking op het gebied van paraatheid ten aanzien van droogten, landbouw, plattelandsontwikkeling en voedselzekerheid. De doeltreffendheid van die steun hangt evenwel af van de lokale inbreng en van de politieke wil van de landen van de regio om een structureel beleid te voeren ter ondersteuning van duurzame landbouw en veeteelt, met inbegrip van grensoverschrijdende bewegingen, van het beheer van de natuurlijke hulpbronnen, met name watervoorraden, alsook van de handel en de regionale integratie.
5. De piraterij voor de kust van Somalië blijft een negatief effect hebben op de internationale maritieme veiligheid en op de regionale en internationale economische activiteiten. De Raad steunt onverminderd het verdienstelijke werk in het kader van de EU-operatie op zee tegen piraterij, Eunavfor Atalanta, die bescherming verleent aan de scheepvaart ten behoeve van het Wereldvoedselprogramma en de Amisom, en die bijdraagt tot de afschrikking van piraterij en de bescherming van de kwetsbare scheepvaart. De EU zal voortgang maken met de werkzaamheden ter versterking van de capaciteit van Somalië en de bredere regio van de Hoorn van Afrika op het gebied van de bestrijding van piraterij, mede door middel van een verdere versterking van zowel de maritieme capaciteit als de berechtings- en detentiecapaciteit. De EU blijft werken aan het opsporen van geldstromen die voortvloeien uit piraterij. De SVEU voor de Hoorn van Afrika zal bijdragen aan de ontwikkeling en uitvoering van een samenhangend, doeltreffend en evenwichtig EU-beleid ten aanzien van piraterij, dat alle aspecten van het EU-optreden omvat.
6. In het bijgaande strategisch kader wordt uiteengezet hoe de EU haar strategische aanpak vorm zal geven, in partnerschap met de regio zelf en met belangrijke internationale partners.

EEN STRATEGISCH KADER VOOR DE HOORN VAN AFRIKA¹

Samenvatting

De Hoorn van Afrika heeft de laatste vijftig jaar ongewoon turbulente politieke ontwikkelingen doorgemaakt. De Europese Unie stelt zich derhalve tot doel de volkeren van de regio te helpen bij de totstandbrenging van meer vrede, stabiliteit, veiligheid, voorspoed en verantwoordingsplichtig bestuur.

De inzet van de EU in de Hoorn zal gericht zijn op de ondersteuning van een klimaat, zowel op regionaal als op nationaal niveau, dat bevorderlijk is voor vrede, veiligheid en recht; van goed bestuur, gebaseerd op de democratische beginselen inzake insluiting, rechtsstatelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten; en van sociaaleconomische ontwikkeling, gebaseerd op het bereiken van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met aspecten als billijkheid, klimaatverandering en duurzaam levensonderhoud.

De belangen van de EU in de Hoorn van Afrika vloeien voort uit het geostrategische belang van de regio, de historische betrokkenheid van de EU bij de landen van de regio, haar wens om de welvaart van zijn volkeren te steunen en hen een uitweg uit armoede te bieden en op weg te helpen naar duurzame economische groei, alsook uit de noodzaak voor de EU om haar burgers te beschermen tegen de dreigingen die uitgaan van sommige delen van de regio en om gemeenschappelijke problemen aan te pakken.

Om deze doelstelling van vrede, stabiliteit, veiligheid, voorspoed en verantwoordingsplichtig bestuur te verwezenlijken, zal de EU:

- 1) alle landen in de regio bijstaan bij het opbouwen van robuuste en verantwoordingsplichtige politieke structuren, met inbegrip van civiele en overheidsinstellingen, teneinde de volkeren van de Hoorn de mogelijkheid te bieden uitdrukking te geven aan hun legitieme politieke verlangens en ervoor te zorgen dat hun fundamentele mensenrechten en vrijheden worden geëerbiedigd;

¹ In het kader van deze nota wordt de Hoorn van Afrika omschreven als de landen die behoren tot de Intergouvernementele Ontwikkelingsautoriteit (IGAD) – Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Somalië, Sudan, Zuid-Sudan en Uganda.

- 2) samenwerken met de landen van de regio en met internationale organisaties (in het bijzonder de Verenigde Naties en de Afrikaanse Unie) om de huidige conflicten, met name in Somalië en Sudan, op te lossen en mogelijke toekomstige conflicten tussen of in landen te voorkomen;
- 3) zolang dat doel niet is bereikt, ervoor zorgen dat de onveiligheid in de regio, bijvoorbeeld door piraterij, terrorisme of illegale migratie¹, geen bedreiging vormt voor de veiligheid van anderen buiten de regio;
- 4) steun verlenen aan de inspanningen ter bevordering van de economische groei van alle landen en volkeren in de regio, teneinde hen in staat te stellen de armoede terug te dringen, de welvaart te verhogen en te genieten van - en niet te lijden onder - de voordelen die de mondialisering met zich kan brengen;
- 5) de politieke en economische regionale samenwerking steunen en de rol van de regionale economische gemeenschappen versterken opdat beter gebruik kan worden gemaakt van positieve trends en ontwikkelingen over de landsgrenzen heen.

Teneinde de samenhang, de kwaliteit, het effect en de zichtbaarheid van het veelzijdige optreden van de EU in de regio te vergroten, zal een speciale vertegenwoordiger van de EU (SVEU), in nauw overleg met de SVEU voor Sudan en Zuid-Sudan, bijdragen aan de regionale EU-aanpak van de onderling verbonden problemen waarmee de Hoorn wordt geconfronteerd.

In het strategisch kader wordt een aantal voorstellen gedaan met betrekking tot de wijze waarop de EU haar strategische aanpak ten uitvoer zou kunnen leggen in partnerschap met de regio zelf en met belangrijke partners. Er worden gebieden voor mogelijke maatregelen aangewezen, maar specifiek optreden, in de vorm van substrategieën en actieplannen, is onderworpen aan latere besluiten van de Commissie, de Raad en de lidstaten.

De hoge vertegenwoordiger en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), de SVEU, de delegaties van de EU in de regio, de Europese Commissie en de lidstaten zullen samenwerken bij de uitvoering van dit kader.

¹ Gezien zijn nabijheid tot de Hoorn moet bijzondere aandacht worden besteed aan Jemen.

1. Context en uitdagingen

De Hoorn van Afrika is een gebied met grote diversiteit. Veel van zijn landen hebben perioden van gewelddadige burgerconflicten doorgemaakt of maken die momenteel nog door, en de nasleep daarvan is rechtsreeks van invloed op de politiek en de samenleving. Ondanks deze diversiteit zijn de problemen van de regio onlosmakelijk met elkaar verstrengeld - wat in het ene land gebeurt, kan diepe gevolgen hebben in de andere landen, en de problemen van een land kunnen dikwijls alleen worden opgelost door de andere daarbij te betrekken. Het heeft derhalve zin de regio als geheel te benaderen.

De EU beseft dat zij, om haar inbreng in de toekomst doeltreffender te maken, een totaalaanpak zal moeten volgen voor de hieronder geschetste, onderling verbonden problemen van de regio. Met een dergelijke aanpak zal de EU bijzondere aandacht schenken aan de diepere oorzaken en aanstichtende factoren van conflicten, en aan de achterblijvende ontwikkeling.

Een niet-verantwoordingsplichtig bestuur en/of corruptie vermengd met maatschappelijke spanningen of grieven hebben in sommige delen van de Hoorn geweldsuitbarstingen teweeggebracht. In andere heeft het ontbreken van een rechtsstaat of het bestaan van een bestuurlijk vacuüm kunnen leiden tot, bijvoorbeeld, de opbloei van piraterij en terrorisme in Somalië, en het voortbestaan van gewapende groeperingen als het Verzetleger van de Heer (Lord's Resistance Army - LRA) in afgelegen grensgebieden. Dat laatste treft de lokale bevolking, maar piraterij en terrorisme hebben inmiddels een zodanige omvang aangenomen dat zij een bedreiging zijn gaan vormen voor de internationale veiligheid en rechtstreeks voor de belangen van de lidstaten van de EU.

Ook de rivaliteit tussen staten, die dikwijls gaat over betwiste grenzen, gebruik van waterbronnen of het gevolg is van gedwongen verplaatsingen van mensen, kan maken dat er conflicten uitbreken tussen of binnen staten. Het bevroren grensgeschil tussen Ethiopië en Eritrea heeft bijzondere betekenis aangezien het de regionale politiek heeft beïnvloed door bijvoorbeeld interventies bij volmacht in het Somalische conflict.

¹ In het kader van deze nota wordt de Hoorn van Afrika omschreven als de landen die behoren tot de Intergouvernementele Ontwikkelingsautoriteit (IGAD) – Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Somalië, Sudan, Zuid-Sudan en Uganda.

Aanhoudende armoede, die vaak het gevolg is van een conflict, vernietigt de stabiliteit waarvan economische groei en investeringen afhangen, en heeft veel volkeren van de regio de hoop ontnomen op de betere toekomst die zij verdienen.

De klimaatverandering vormt voor alle landen in de regio een bijkomend probleem. De druk op de schaarse bronnen, die reeds op de proef worden gesteld door de bevolkingsgroei, wordt erdoor verhoogd, en de landen van de Hoorn hebben daarover weinig rechtstreekse controle. De leefomstandigheden van veel bevolkingsgroepen in de Hoorn die te kampen hebben met extreme armoede en voedselonzekeerheid, worden verergerd door onregelmatige regenval en gewasopbrengsten, een combinatie van de gevolgen van klimaatverandering en inadequaat beleidsingrepen.

Migratie, die voortvloeit uit de afnemende beschikbaarheid van bronnen, de toenemende populatiedruk als gevolg van hoge geboortecijfers, de vluchtelingenstromen in reactie op politieke onrust, alsook traditioneel nomadisme over de moderne grenzen heen, is een probleem dat in de regio en daarbuiten sterk wordt gevoeld.

De proliferatie van handvuurwapens, die het gevolg is van conflicten binnen de regio en daarbuiten, leidt ertoe dat eerdere geschillen over hulpbronnen (waaronder vee) gewelddadiger worden en dat het moeilijker wordt om met vreedzame middelen te trachten tot een oplossing te komen.

In de regio is geen enkele regionale organisatie efficiënt genoeg om te bemiddelen in geschillen en samenwerking te bevorderen. Als bouwsteen van de Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur heeft de Intergouvernementele Ontwikkelingsautoriteit (IGAD) gestaag haar capaciteit opgebouwd, maar zij moet de capaciteit van haar secretariaat voor het oplossen van politieke problemen en regionale conflicten verder ontwikkelen.

Deze problemen hebben geresulteerd in een chronische instabiliteit in sommige delen van de regio – met name Somalië, maar ook Sudan, Zuid-Sudan en delen van andere staten. Net als elders in Afrika wordt dit weerspiegeld in zwakke of inefficiënte staatsinstellingen, en in een zwakke rechtsstaat of een volledig gebrek daaraan, waardoor het moeilijk wordt georganiseerde criminaliteit, terrorisme en gewapende groepen te bestrijden. Het gebrek aan werkgelegenheid voor jongeren als gevolg van de aanhoudende conflicten en armoede kan aanzetten tot radicalisering of rekrutering door politieke krachten die gemakshalve externe doelwitten de schuld geven van de binnenlandse ellende. Of het kan gewoonweg leiden tot criminele activiteiten, zoals piraterij, op een schaal die een bedreiging vormt voor de economische activiteit, niet alleen in de regio maar wereldwijd.

De treffende ervaringen van de buurlanden in Noord-Afrika en het Arabische schiereiland onderstrepen de behoefte aan een gezonde oppositie als onontbeerlijke uitingsmogelijkheid van de diverse politieke standpunten, alsook met het oog op de beslechting van meningsverschillen. Deze gebeurtenissen zouden politieke gevolgen kunnen hebben voor de Hoorn zelf of voor de regionale samenwerking. De EU zal vreedzame en voorspoedige betrekkingen ondersteunen, tot wederzijds voordeel van de landen in de bredere regio van de Hoorn. Zoals deze analyse aantoont, houden de problemen op het gebied van ontwikkeling nauw verband met veiligheidsproblemen en met de moeilijkheid om een robuuste en representatieve politieke structuur tot stand te brengen. Er moet rekening worden gehouden met de omstandigheden. Gezien de omvang van haar inzet in de regio in termen van ontwikkelingshulp, handel en banden tussen onze volkeren, zal de EU door een doeltreffender engagement zorgen voor continuïteit en samenhang in de verschillende aspecten van haar beleid. De instabiele situatie op het terrein vereist flexibiliteit en het vermogen om de aanpak en de instrumenten van de EU snel aan te passen.

2. Betrokkenheid van de EU

De EU is sterk betrokken bij de regio, voornamelijk wat de volgende vijf belangrijke gebieden betreft: het ontwikkelingspartnerschap, de politieke dialoog, de crisisrespons, crisisbeheersing en handelsbetrekkingen.

De **Overeenkomst van Cotonou** vormt de institutionele grondslag van de betrekkingen van de EU met de meeste landen van de regio. Deze overeenkomst voorziet in:

- a) een ontwikkelingspartnerschap met financiële steun via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor de individuele landen in de vorm van nationale en regionale financiële toewijzingen. Het tiende EOF, dat thans wordt uitgevoerd, voorziet in totaal in 2 miljard euro aan bilaterale steun voor de landen van de Hoorn¹ en in 645 miljoen euro voor vier regionale organisaties, waaronder de IGAD², voor regionale projecten. Via onderhandelingen worden met ieder individueel land nationale indicatieve programma's opgesteld, die voorzien in steun voor plattelandsontwikkeling en landbouw, infrastructuur en bestuur, onderwijs, niet-overheidsactoren, handel, de ontwikkeling van de particuliere sector, alsook in macro-economische steun. De problemen in verband met de uitvoering hebben onder meer betrekking op bestuurskwesties (bijv. corruptie), de beperkingen van de absorptiecapaciteit gerelateerd aan het gezamenlijk beheer van de middelen, een zwak staatsbestel en de beperkte werking van het maatschappelijk middenveld;
- b) een politieke dialoog, niet alleen met de landen van de Hoorn maar ook met de regio (IGAD).

De ontwikkelingshulp van de EU is sterk verbonden met de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling en wordt verleend overeenkomstig de bepalingen inzake de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp, die zijn aangenomen in de Verklaring van Parijs van 2005 en in de Actieagenda van Accra van 2008.

De handelsbetrekkingen tussen de IGAD-landen en de EU worden hoofdzakelijk beheerst door de bepalingen van het algemeen preferentiestelsel (APS) in het kader van de "alles behalve wapens"-regeling, die voorziet in rechtenvrije toegang tot de EU-markten voor bijna alle producten uit de minst ontwikkelde landen (behalve Kenia). De EU onderhandelt over economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's) met de IGAD-landen³ via de Oost-Afrikaanse Gemeenschap⁴ en Oost- en Zuidelijk Afrika (ESA).

¹ Sudan komt niet in aanmerking voor financiering uit het tiende EOF maar ontvangt 150 miljoen euro aan geannuleerde middelen van het negende EOF (Besluit 2010/406/EU van de Raad van 12 juli 2010). Hoewel Somalië de Overeenkomst van Cotonou niet heeft ondertekend, komt het in aanmerking voor financiering uit het tiende EOF, waarbij de Europese Commissie de rol speelt van nationale ordonnateur van het land.

² De andere zijn de Gemeenschappelijke Markt van Oostelijk en Zuidelijk Afrika (Comesa), de Oost-Afrikaanse Gemeenschap (EAC) en de IOC.

³ Behalve wat Somalië betreft.

⁴ Kenia en Uganda zijn lid.

Artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou voorziet in **politieke dialoog**, maar de politieke betrokkenheid van de EU bij de landen van de Hoorn gaat verder dan een formele dialoog, zoals die elders in de overeenkomst wordt vastgesteld. In Somalië heeft de EU de regio Somaliland met krachtige hand geleid naar een solider democratisch proces, terwijl zij in het zuiden en het centrum van Somalië een sleutelrol heeft gespeeld bij het vinden van een weg naar constitutionele orde. De EU heeft regelmatig steun verleend aan verkiezingsprocessen in landen van de Hoorn, via bijstand aan kiescommissies en verkiezingswaarnemingsmissies, en heeft ook technische en opleidingssteun verleend aan het institutionele kader van de staat – rechtbanken, justitie, bestuur, financieel beheer en governance. De noodzaak van versterking van de rechtsstaat, een langetermijndoelstelling van de gemeenschappelijke strategie Afrika-EU, is een belangrijk element van de politieke dialoog met de regio, waardoor tevens de erkenning, in de Overeenkomst van Cotonou, van het Internationaal Strafhof (ICC) als integrerend deel van het internationale kader voor de totstandbrenging van vrede en gerechtigheid wordt bevestigd. De EU is er vast van overtuigd dat het ICC een volwaardige rol te spelen heeft bij het bevorderen van internationale gedragsnormen in conflictsituaties, en een sleutelrol vervult in het voorkomen van conflicten.

Wat de humanitaire respons betreft, verleent de EU op behoeften gerichte humanitaire hulp aan de volkeren die lijden onder droogte en conflicten, waaronder intern ontheemden en vluchtelingen, zulks volledig in overeenstemming met de humanitaire beginselen inzake neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. De humanitaire hulp bedraagt op dit ogenblik meer dan 760 miljoen euro voor de gehele regio.

Crisisrespons en -beheersing zijn de terreinen waarop de betrokkenheid van de EU het meest is toegenomen. Deze inzet wordt gerealiseerd door gebruikmaking van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) en van het stabiliteitsinstrument, voor bijvoorbeeld onderhandelingen, bemiddeling, versterking van de rechtsstaat, rechtstreekse steun voor referenda, de uitkering van vredesdividenden, alsook ter ondersteuning van de capaciteit van de regionale economische gemeenschappen inzake crisisrespons en -beheersing, een en ander met het oog op een efficiënte Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur.

Dat is nu het geval in Somalië. Naast humanitaire hulp van het directoraat-generaal Humanitaire hulp en civiele bescherming, voorziet de EU in de financiering van de federale overgangsinstellingen door middel van door de VN en het maatschappelijk middenveld beheerde samenwerkingsactiviteiten in de bestuurssector, en van de missie van de Afrikaanse Unie, Amisom, door middel van de Vredesfaciliteit voor Afrika, en voert zij in het kader van het GVDB twee militaire operaties uit, de operatie op zee Atalanta, die bijdraagt aan de bestrijding van piraterij in het westelijk deel van de Indische Oceaan, en de opleidingsmissie Somalië van de EU (EUTM Somalia) in Uganda, die in partnerschap met Uganda en de VS steun verleent aan de opleiding van de Somalische nationale veiligheidstroepen.

Ook in Sudan en Zuid-Sudan heeft de EU noodhulp verleend, en heeft zij het politieke proces begeleid dat heeft geleid tot het alomvattende vredesakkoord. Met name de speciale vertegenwoordiger van de EU (SVEU) voor Sudan en Zuid-Sudan heeft een bijdrage geleverd aan de uitvoering van het alomvattende vredesakkoord en aan een vreedzame oplossing van het conflict in Darfur. De EU heeft via de Vredesfaciliteit voor Afrika financiële steun verleend aan de militaire missie van de Afrikaanse Unie in Sudan (AMIS) en heeft met haar GVDB-operatie EUFOR Tchad/RCA ook bijgedragen aan de veiligheid en de stabilisatie in Darfur¹. In Zuid-Sudan, dat onafhankelijk is geworden, bundelt de EU haar middelen en werkt zij daarbij samen met andere belangrijke donoren, zulks met het oog op een zo coherent en efficiënt mogelijke internationale steun voor de nieuwe staat.

Ter aanvulling en ondersteuning van de operaties **ter bestrijding van piraterij** is de EU met derde landen (Kenia, de Seychellen en sedert 16 juli 2011 Mauritius) overeengekomen de in het kader van operatie Atalanta gevangen genomen, van piraterij verdachte personen over te dragen. De EU verleent via haar stabiliteitsinstrument steun aan de vervolgingsinstanties, gerechten, politie en gevangenisdiensten in deze drie landen. De hoge vertegenwoordiger heeft getracht ownership en billijke lastenverdeling in de regio te bevorderen en speelde een belangrijke bemiddelende rol bij de totstandkoming van de regionale strategie voor Oost- en Zuidelijk Afrika en de Indische Oceaan inzake maritieme veiligheid en bestrijding van piraterij, die in oktober 2010 in Mauritius is overeengekomen. Voor maritieme veiligheid wordt ook steun verleend via het EOF.

In het kader van de bestrijding van **terrorisme** voert de EU een actieve dialoog met belangrijke partners en is zij betrokken bij het opzetten van een multilateraal mondiaal forum inzake terrorismebestrijding, waarvan een werkgroep Hoorn van Afrika deel uitmaakt².

¹ De operatie liep van januari 2008 tot en met maart 2009 in het oosten van Tsjaad en het noordoosten van de Centraal-Afrikaanse Republiek.

² De EU is medevoorzitter van deze groep.

Samenwerking met de landen van de Hoorn ter bestrijding van de negatieve gevolgen van **klimaatverandering** heeft plaatsgevonden in het kader van de gemeenschappelijke strategie Afrika-EU (partnerschap 6) via een voortgezette politieke dialoog en gedachtewisseling over concrete adaptatie- en mitigatiemaatregelen.

Op het gebied van **migratie** verleent de EU steun aan het *Regional Protection Programme* (RPP) van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen in Kenia, Djibouti en Jemen. Met het RPP wordt beoogd de bescherming van en de hulpverlening aan vluchtelingen en asielzoekers op te voeren en daarnaast te voorzien in grensbeveiliging en bescherming tegen mensenhandel. Daarnaast wordt er aanzienlijke EU-hulp geboden aan Dadaab in Kenia, het grootste vluchtelingenkamp ter wereld¹. Ook voert de EU een dialoog met de regio om de samenwerking inzake migratie in het kader van artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou te intensiveren.

In 2007 heeft de EU het Hoorn van Afrika-initiatief (HoAI) gelanceerd ter bevordering van **regionale samenwerking** door de landen van de Hoorn te helpen met elkaar samen te werken om hun gemeenschappelijke uitdagingen op ontwikkelingsgebied, die aan veel conflicten ten grondslag liggen, gezamenlijk aan te gaan. De eerste fase van het HoAI bestaat uit interconnectiviteits-infrastructuurprogramma's op het gebied van energie, vervoer en watervoorradenbeheer.

Op basis van deze inzet en gebruik makend van de kansen die worden geboden door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, de benoeming van een hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, en de oprichting van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) streeft de EU ernaar zowel zichtbaarder als doeltreffender te worden door een totaalaanpak ten aanzien van de Hoorn te volgen die een bundeling van alle beleidslijnen van de EU vormt.

¹ Herbergt thans 440.000 vluchtelingen.

3. Koers voor de toekomst

De EU zal trachten haar engagement in de Hoorn effectiever te maken door haar instrumenten consequent, coherent en complementair aan te wenden, haar beleid zorgvuldig te coördineren en de onderliggende problemen van de regio scherper in beeld te krijgen. De EU zal zich in haar respons laten leiden door de overkoepelende doelstellingen van de Europese veiligheidsstrategie van 2003 en het desbetreffende uitvoeringsverslag, de acht partnerschappen van de gemeenschappelijke strategie Afrika-EU en het EU-beleid voor de Hoorn van Afrika van 2009, en daarbij de eigen inbreng van de regio, wederzijdse verantwoordelijkheid en de meerwaarde van regionale samenwerking voor vreedzame co-existentie, conflictpreventie en conflictoplossing en van economische integratie voor de groei van de afzonderlijke landen als dragende beginselen hanteren.

Voor haar toekomstige acties zal de EU putten uit de vele middelen die haar ter beschikking staan: ontwikkelingssamenwerking middels het Europees Ontwikkelingsfonds en de bilaterale programma's van de lidstaten (in voorkomend geval middels gezamenlijke programmering in de landen van de Hoorn), de toepasselijke posten van de EU-begroting, de handelsinstrumenten, conflictpreventie en crisisrespons (onder meer uit hoofde van het GVDB), diplomatie, de speciale vertegenwoordigers van de EU, samenwerking en dialoog uit hoofde van de Overeenkomst van Cotonou. Om bij te dragen tot de gewenste coherentie, kwaliteit, impact en zichtbaarheid van de acties die de EU in de regio onderneemt, zal een speciale vertegenwoordiger van de EU voor de Hoorn van Afrika worden aangesteld, die te werk zal gaan in nauw overleg met de speciale vertegenwoordiger van de EU voor Sudan en Zuid-Sudan, alsook, in aangelegenheden met bredere regionale implicaties, met regionale en internationale partners.

De EU zal voortgaan met het verlenen van humanitaire bijstand aan de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, onder eerbiediging van de humanitaire beginselen.

Aangezien een grote uit de Hoorn afkomstige diaspora in Europa woonachtig is, die een aanzienlijke economische rol speelt in de kapitaalstromen naar de regio en tevens sociaalpolitieke banden met de regio heeft, zal de EU trachten die diaspora als potentieel positieve factor bij het verwezenlijken van haar doelstellingen te betrekken.

De EU heeft oog voor de potentiële risico's die haar toekomstige acties kunnen beïnvloeden en zelfs de verwezenlijking van haar doelstellingen kunnen beletten, zoals oploeiende conflicten, droogte en humanitaire rampspoed alsook bestuurlijke ontreding.

Teneinde de onderling verbonden problemen aan te pakken en de beoogde vrede, veiligheid, ontwikkeling en bestuurlijke verantwoordingsplicht in de Hoorn te bewerkstelligen, zal de EU op de volgende terreinen actie ondernemen:

1) Een democratisch en verantwoordingsplichtig staatsbestel

Ondersteuning van democratische procedures en instellingen die bijdragen tot menselijke veiligheid en weerbaarheid middels het volgende:

- in de samenwerking en de dialoog met de partners in de Hoorn eerbied voor grondwettelijke normen, rechtsstatelijkheid, mensenrechten en gendergelijkheid propageren;
- in de landen van de Hoorn hervormingen in de veiligheidssector en uitoefening van civiele controle op verantwoordingsplichtige veiligheidsorganen ondersteunen;
- in de regio het EU-mensenrechtenbeleid implementeren;
- het aan de aanbevelingen van de verkiezingswaarnemingsmissie gegeven gevolg monitoren en, in voorkomend geval, de uitvoering van die aanbevelingen ondersteunen;
- als onderdeel van de landenstrategieën actieplannen voor bestuur opstellen die de hoofdbestanddelen van de Partnerschapsovereenkomst van Cotonou ondersteunen, en die actieplannen regelmatig toetsen;
- corruptie bestrijden door hervormingen in het beheer van de openbare financiën te ondersteunen;
- de politieke dialoog op het niveau van de landen en op het niveau van de regio aanzwengelen en mensenrechtenkwesties blijven aankaarten, inclusief in voorkomend geval buitengerechtelijke executies, willekeurige arrestatie en detentie en bestrijding van straffeloosheid;
- ondersteuning bieden aan een onafhankelijk maatschappelijk middenveld dat de wensen van de samenleving kan vertolken.

2) Vrede, veiligheid, conflictpreventie en conflictoplossing

Bestrijding van onveiligheid in de regio en vredesdreigingen welke voortvloeien uit de gewelddadige conflicten in Somalië, de conflicten in delen van Sudan (inclusief Darfur) en in Zuid-Sudan, en de latente conflicten tussen landen als Ethiopië en Eritrea, of zelfs binnen landen, vaak als gevolg van een cultuur van straffeloosheid of van grieven en/of machtsambities van bepaalde bevolkingsgroepen, clans of regio's, middels het volgende:

- binnen de regio zelf en met de internationale partners werken om de onderliggende oorzaken van het conflict aan te pakken;
- lokale, regionale en internationale bemiddelingspogingen steunen om met name in Somalië en Sudan aanslepende conflicten op te lossen;

- in Somalië en Zuid-Sudan helpen bij het tot stand brengen van veiligheid;
- de uitvoering van het vredesakkoord van Djibouti en de bijbehorende regeling voor de post-overgangsfase blijven steunen, inclusief de door vooraanstaande Somalische leiders in september 2011 te Mogadishu overeengekomen Roadmap, zodat Somalië legitieme, representatieve en geloofwaardige instellingen kan opbouwen;
- met partners werken aan de totstandbrenging van goede, vreedzame nabuurschapsbetrekkingen ter ondersteuning van het *Border Programme* van de Afrikaanse Unie;
- Ethiopië en Eritrea tot samenwerking aanmoedigen en de volledige uitvoering van het akkoord van Algiers ondersteunen;
- een waakzaam oog houden op de wapensmokkel in de regio, met name op de smokkel naar Somalië, Sudan en Zuid-Sudan, en ondersteuning bieden aan de Arms embargo monitoring group on Eritrea and Somalia van de Verenigde Naties, conform Resolutie 2002 van de VN-Veiligheidsraad;
- de verspreiding van handvuurwapens tegengaan door ondersteuning te bieden aan het regionaal handvuurwapencentrum in Nairobi, en op nomadenstammen in grensgebieden gerichte programma's voor het coördineren van wapenbeheersing en wapenbeheer propageren;
- begrip en/of verzoening tussen bevolkingsgroepen propageren;
- straffeloosheid bestrijden door ondersteuning te bieden aan justitiële overgangsinstellingen en organisaties van het maatschappelijk middenveld;
- de participatie van vrouwen in het vredesproces en in bemiddelingspogingen propageren als bijdrage tot de uitvoering van Resoluties 1325 en 1820 van de VN-Veiligheidsraad over vrouwen, vrede en veiligheid, in het kader van het aanpakken van conflict-gerelateerd seksueel geweld.

3) *De gevolgen van onveiligheid in de regio lenigen*

De nadelige gevolgen van piraterij, van andere vormen van georganiseerde criminaliteit (mensenhandel, wapenhandel, drugshandel) en van terrorisme, maar ook de gevolgen van illegale migratie, stuk voor stuk fenomenen die zijn toe te schrijven aan de armoede en onveiligheid in de regio, met de diverse daartoe beschikbare instrumenten ondervangen, middels het volgende:

- de uitvoering van de Gedragscode van Djibouti ondersteunen;
- de capaciteitsontwikkeling in de maritieme en de justitiële sector in de regio actief ondersteunen;
- regionaal engagement en coördinatie met de Internationale Maritieme Organisatie bewerkstelligen om uitvoering te geven aan de strategie en het actieplan ter bestrijding van de piraterij in het gebied Oostelijk en Zuidelijk Afrika en de Indische Oceaan (ESA-IO);
- met derde landen die bereid zijn bij operatie Atalanta gevangen genomen piraterijverdachten over te nemen overnameovereenkomsten sluiten;
- bijdragen tot de uitvoering van Resolutie 1976 van de VN-Veiligheidsraad, vooral teneinde een permanente oplossing te vinden voor de justitiële behandeling van piraterijverdachten en de financiële stromen van de met piraterij gemaakte winsten in kaart te brengen en zo de identiteit van de krachten achter de piraterij vast te stellen;
- via het mondiaal terrorismebestrijdingsforum (Global Counter-Terrorism Forum) de coördinatie regelen met het oog op capaciteitsontwikkeling en bestrijding van radicalisering in Somalië en Jemen en met het oog op regionale terreurbestrijdingsmaatregelen (rechtshandhaving, rechtsstatelijkheid, strafrechtspleging, bestrijding van radicalisering en terrorismefinanciering) in Kenia en Uganda; de koppeling leggen tussen de externe en interne aspecten van de interneveiligheidsstrategie voor de Europese Unie, en aldus bijdragen tot de mondiale veiligheid en tot de mondiale strategie voor terrorismebestrijding van de Verenigde Naties.

4) *Armoedereductie, economische groei en welvaart*

Betere, door transparantie en verantwoording gekenmerkte instellingen en de ontwikkeling en toepassing van passend beleid ten bate van de bevolking in de Hoorn ondersteunen, middels het volgende:

- de door de lidstaten opgezette en door de Commissie beheerde programmering van ontwikkelingshulp op landniveau stroomlijnen;
- door het aanbieden van werk en onderwijs, ook aan mensen die langdurig in vluchtelingenkampen verblijven, tot alternatieve middelen van bestaan bijdragen;
- door koppeling van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling zorgen dat mensen op termijn beter tegen rampen opgewassen zijn;
- klimaatverandering ten behoeve van adaptatie integreren in sectorale ontwikkelingsstrategieën (bijstand en technische samenwerking inzake voedselzekerheid, droogteparaatheid, waterbeheer, propageren van activiteiten om herders in de aride gebieden van middelen van bestaan te voorzien, onderzoek tot ontwikkeling van droogteresistente, hoogproductieve gewassen en vee, ondersteuning van passende bronnen van hernieuwbare energie);

- nieuwe bronnen van financiering en inkomsten (zoals belastingstelsels) en publiek-private partnerschappen helpen vinden;
- telecommunicatie/informatietechnologie ondersteunen; handelcapaciteiten verbeteren en zorgen dat handel bijdraagt tot de ontwikkelingsdoelstellingen in het algemeen.

5) *Regionale samenwerking*

Een klimaat waarin samenwerking gedijt dankzij bestaand informeel grensverkeer en vergelijkbare etnische en culturele achtergronden is een belangrijke troef voor preventieve diplomatie op het niveau van de regio. De EU zal streven naar integratie binnen de regio en naar integratie van de regio in de wereldeconomie, alsook naar regionale samenwerking om gemeenschappelijke problemen die de ontwikkeling van de regio belemmeren, te ondervangen, middels het volgende:

- de dialoog tussen de landen van de Hoorn op bilateraal en op regionaal niveau coördineren, zodat er een positieve wisselwerking tussen beide niveaus ontstaat;
- met de Intergouvernementele Ontwikkelingsautoriteit (IGAD), de Gemeenschappelijke Markt van Oostelijk en Zuidelijk Afrika (Community for Eastern and Southern Africa - Comesa)¹ en de Oost-Afrikaanse Gemeenschap werken aan het propageren van hun initiatief voor een tripartiet proces van politieke en commerciële integratie met de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika, en regionale integratie en groei met economische partnerschapsovereenkomsten ondersteunen;
- de institutionele band van de regionale economische gemeenschappen met de Afrikaanse Unie en het coördinerend secretariaat van het onderdeel Oost-Afrika van de Afrikaanse Stand-bytroepenmacht voor samenwerking inzake vrede en veiligheid versterken;
- als medeorganisator een conferentie van donoren en investeerders beleggen met het oog op de uitvoering van de interconnectiviteitsprogramma's van het Initiatief voor de Hoorn van Afrika, zoals de Berbera-corridor;
- het Initiatief voor de Hoorn van Afrika trachten uit te breiden naar andere terreinen van grensoverschrijdende samenwerking (bijv. het IGAD-mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, behalve voor het detecteren van conflicten tussen herdersvolken in grensgebieden, ook inzetten tegen terroristen en smokkelaars);
- het regionaal waterplatform van het Initiatief voor de Hoorn van Afrika aanwenden om samenwerking bij het beheer van het stroomgebied van de Nijl te propageren, en samenwerking propageren bij het investeren in waterkracht en irrigatie in oeverlanden;
- bijstand blijven verlenen opdat het IGAD-secretariaat zijn rol bij het bevorderen van regionale integratie en ontwikkeling kan blijven spelen.

¹ Op Somalië na zijn alle landen van de Hoorn lid van Comesa.

4. Partnerschappen

De EU zal haar doelstellingen in de regio nastreven door het versterken van een reeks bestaande partnerschappen en door het opzetten van nieuwe partnerschappen

- met de landen van de regio en het maatschappelijk middenveld, via de Overeenkomst van Cotonou, handel, het GVDB en bemiddeling, met het oog op eigen inbreng, een betere verstandhouding en duurzame processen en ontwikkelingen in de regio, en daarnaast met de landen van het Arabisch Schiereiland, en dan vooral met Jemen, waarvan de naburige ligging en de historische banden met de Hoorn van Afrika betekenen dat ontwikkelingen en uitdagingen zich aan weerszijden van de straat van Bab el-Mandeb manifesteren;
- met derde landen met het oog op regionale capaciteitsontwikkeling (rechtsstatelijkheid, strafrechtspleging, bestrijding van radicalisering en terrorismefinanciering) en met het oog op conflictoplossing;
- met regionale en internationale organisaties, in het bijzonder de Afrikaanse Unie en de Verenigde Naties, maar ook met de Comesa, de Oost-Afrikaanse Gemeenschap en de IGAD, met het oog op regionale samenwerking op terreinen als handel, conflict-preventie en andere gebieden van wederzijds belang, het secretariaat van het Initiatief voor het Nijlbekken, met het oog op hulpbronnenbeheer, en met de Liga van Arabische Staten (LAS)¹, met de Wereldbank en met het IMF plus de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en niet-gouvernementele organisaties, in ontwikkelings- en vredesopbouw-aangelegenheden, met de IMO, het VN-Bureau voor drugs- en misdadbestrijding, Interpol, Europol, de VN-Contactgroep piraterij voor de kust van Somalië en, in voorkomend geval, de NAVO, met het oog op samenwerking bij het bestrijden van piraterij en het bevorderen van rechtsstatelijkheid.

5. Monitoring en follow-up

De uitvoering van dit strategisch kader moet regelmatig door de betrokken Raadsinstanties worden getoetst. De eerste toetsing zal plaatsvinden middels een verslag aan het Politiek en Veiligheidscomité, één jaar na de goedkeuring van het strategisch kader.

¹ Djibouti, Somalië en Sudan zijn lid van de LAS.