

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de uitvoering van de ENB-actieplannen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid in de zuidelijke Kaukasus (Armenië, Azerbeidzjan en Georgië)

(2009/C 277/07)

Rapporteur: **de heer ADAMCZYK**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 15-16 februari 2007 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema:

De deelname van het maatschappelijk middenveld aan de uitvoering van de ENB-actieplannen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid in de zuidelijke Kaukasus (Armenië, Azerbeidzjan en Georgië)

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 april 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Adamczyk.

Het Comité heeft tijdens zijn op 13 en 14 mei 2009 gehouden 453^e zitting (vergadering van 14 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1. De zuidelijke Kaukasus is zowel op etnisch, talig, historisch, religieus als politiek vlak uiterst heterogeen. In combinatie met de onopgeloste territoriale conflicten en eeuwen van vreemde overheersing draagt dit feit ertoe bij dat de opbouw van een eigen staat, de ontwikkeling van een nationale identiteit en de bescherming van de onafhankelijkheid heel wat energie opeisen, niet in het minst voor de maatschappelijke organisaties.

1.2. Sinds de aanvang van de onderhandelingen over de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten, die in 1999 tot stand kwamen, en over de actieplannen voor de periode 2007-2011 in het kader van het Europese nabuurschapsbeleid, zijn zowel de sociale partners als andere maatschappelijke organisaties onvoldoende betrokken geweest bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging.

1.3. De uitvoering van het actieplan, de geplande onderhandelingen over associatieovereenkomsten als bilaterale instrumenten, alsook het multilaterale Oostelijk Partnerschap vormen een kans om het maatschappelijk middenveld bij de desbetreffende acties te betrekken. Met het oog hierop is de betrokkenheid van de Europese instellingen nodig.

1.4. De Europese Commissie moet de regeringen van de Zuid-Kaukasische landen aanzetten tot actieve samenwerking met de sociale partners en maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van de actieplannen en partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten.

1.5. Tijdens de gesprekken over de actieplannen dienen de Europese instellingen ook te hameren op het belang van respect voor mensenrechten, democratische waarden en de beginselen van de sociale dialoog en de civiele dialoog. Een evaluatie van deze aspecten dient aan bod te komen in de jaarrapporten over de tenuitvoerlegging van de actieplannen. Dit kan niet alleen de rol van het maatschappelijk middenveld en de onafhankelijkheid van maatschappelijke organisaties versterken, maar ook ertoe bijdragen dat de grondrechten van werknemers worden gerespecteerd en vrouwen gelijk worden behandeld.

1.6. De oprichting van een forum van het maatschappelijk middenveld, zoals voorzien in het initiatief voor het Oostelijk Partnerschap, kan zowel de dialoog tussen organisaties van de verschillende partnerlanden als hun dialoog met de overheden bevorderen. Er moet echter goed worden nagegaan of de organisaties die aan dit forum deelnemen, werkelijk representatief en onafhankelijk zijn. Het EESC kan een belangrijke rol vervullen door erop toe te zien dat deze criteria worden gerespecteerd en door de organisatie van het forum in goede banen te leiden.

1.7. Veelzijdige contacten tussen mensen en organisaties uit de zuidelijke Kaukasus en EU-landen dienen o.a. op bilaterale wijze te worden gestimuleerd. Met het oog hierop moet de uitreiking van visa aan burgers uit de zuidelijke Kaukasus worden versoepeld.

1.8. De Europese instellingen kunnen een rol vervullen bij de pogingen om de conflicten tussen de Zuid-Kaukasische landen op te lossen; zij moeten maatschappelijke organisaties die het verzoeningsproces kunnen bevorderen, bij het vredesproces proberen te betrekken.

2. Inleiding

2.1. De zuidelijke Kaukasus omvat drie landen: Armenië, Azerbeidzjan en Georgië. Hoewel dit gebied geen groot oppervlak beslaat, is het zowel op etnisch, talig, historisch, religieus als politiek vlak uiterst heterogeen.

2.2. De situatie wordt bovendien bemoeilijkt door het feit dat twee landen uit dit gebied, nl. Armenië en Azerbeidzjan, al 20 jaar lang verwickeld zijn in een conflict over Nagorno-Karabach, terwijl Georgië reeds lang geen controle meer uitoefent over twee van zijn provincies, Abchazië en Zuid-Ossetië, waar de recente oorlog met Rusland een en ander nog ingewikkelder heeft gemaakt.

2.3. Ondanks de verschillen in tradities, geschiedenis en beschavingsontwikkeling delen de Zuid-Kaukasische als voormalige Sovjetrepublieken een gemeenschappelijk verleden. Op verschillende terreinen, en in het bijzonder op economisch en maatschappelijk vlak, heeft dit duidelijke sporen nagelaten.

2.4. Door de multi-etnische samenstelling van de zuidelijke Kaukasus en de aanhoudende gewapende conflicten blijft de ontwikkeling van een nationale identiteit, de opbouw van een staat en de bijbehorende instellingen, en de bescherming van de onafhankelijkheid in deze drie landen een zaak van prioritair belang, niet in het minst voor de maatschappelijke organisaties.

2.5. De politieke situatie in de regio wordt gekenmerkt door een ernstig democratisch tekort. De huidige periode van onafhankelijkheid, die nog maar amper twintig jaar duurt, wordt gekenmerkt door veelal geslaagde staatsgrepen, burgeroorlogen en revoluties. Opeenvolgende regeringen hebben geprobeerd de activiteiten van de politieke oppositie aan banden te leggen, de media te controleren en maatschappelijke organisaties, met name de sociale partners, te beïnvloeden. Pas sinds de roze revolutie is er in Georgië sprake van democratische hervormingen, hoewel ook nu nog onafhankelijke organisaties en externe waarnemers wijzen op talrijke tekortkomingen in de Georgische democratie.

2.6. De economische situatie blijft problematisch. Het gebrek aan moderne infrastructuur, de verouderde technologie, het ontoereikende binnenlandse investeringskapitaal, de financiering van wapens en militaire installaties en de ineenstorting van de markt in de voormalige Sovjetrepublieken vormen de belangrijkste oorzaken van het slechte economische klimaat. Voor Azerbeidzjan is de situatie anders, omdat het over olie- en gasreserves beschikt. Toch kent ook dit land grote economische problemen door de economische afhankelijkheid van één sector en door het verlies van omringende regio's en van Nagorno-Karabach.

2.7. Ook de sociale situatie is uiterst moeilijk. Een belangrijk deel van de bevolking leeft nog altijd onder de armoedegrens, de inkomenskloof tussen arm en rijk groeit spectaculair, en vooral ouderen en zieken kampen met enorme sociale problemen. De hoge werkloosheidsgraad en het grote aantal oorlogsvluchtelingen (met name in Georgië en Azerbeidzjan) maken het alleen maar erger. Volgens verschillende schattingen komt 60 % van het inkomen in de zuidelijke Kaukasus uit de informele sector, met alle sociale problemen van dien. Deze sombere situatie wordt nog verergerd door de economische crisis die de wereld in zijn greep blijft houden. En alsof dat nog niet genoeg is, tiert de corruptie welig.

2.8. De geopolitieke situatie van de Zuid-Kaukasische landen is uiterst complex vanwege hun moeilijke betrekkingen met elkaar en met de buurlanden. Duidelijk is dat hun geografische isolatie van de rest van de wereld moeilijk doorbroken kan worden zonder actieve betrokkenheid van grote burens als Turkije of Rusland. Daarom is het in hun belang om de betrekkingen met deze landen te normaliseren en te verbeteren. In dit verband is het waarschijnlijk een goede zaak dat de drie Zuid-Kaukasische landen samen met Rusland en Turkije deelnemen aan de *Synergie voor het Zwarte Zeegebied*, een nieuw multilateraal regionaal samenwerkingsinitiatief.

2.9. Landbouw is een van de troeven die de Zuid-Kaukasische landen zouden kunnen uitspelen. Op dit moment is deze sector echter verouderd en verwoest door het irrationele beleid uit het verleden en door het huidige gebrek aan investeringen. Een volledig herstel van de handelsbetrekkingen tussen de drie landen en hun traditionele handelspartner Rusland zou de landbouw weer tot ontwikkeling kunnen brengen.

3. Het Europese Nabuurschapsbeleid (ENB) in de zuidelijke Kaukasus

3.1. Aanvankelijk maakte de zuidelijke Kaukasus geen deel uit van het Europese Nabuurschapsbeleid (ENB). Samenwerking werd pas overwogen nadat de regio zelf had aangegeven nauwere betrekkingen te willen aanknopen met Europa en vooral nadat in Georgië de roze revolutie was uitgebroken.

3.2. De actieplannen voor de drie landen werden na twee jaar onderhandelen in november 2006 goedgekeurd en vormen de basis voor de samenwerking in de periode van 2007 tot 2011. De actieplannen van Armenië, Azerbeidzjan en Georgië lijken sterk op elkaar en bevatten onder meer de volgende doelstellingen:

- de rechtstaat consolideren, met name door het rechtstelsel te hervormen in overeenstemming met de richtlijnen van de Raad van Europa;
- de democratie versterken en respect voor mensenrechten bevorderen door o.a. meer aandacht voor lokaal bestuur;
- de voorwaarden scheppen voor onafhankelijke media;
- de economie aanzwengelen door verbetering van het investeringsklimaat, hervorming van het belastingstelsel en aanpak van corruptie;
- stabiliteit bevorderen door steun aan duurzame economische ontwikkeling en sociale samenhang, bestrijding van armoede, en milieubescherming;
- regionale samenwerking in de zuidelijke Kaukasus bevorderen;
- maatregelen nemen voor een vreedzame oplossing van territoriale conflicten.

3.3. Het ENB impliceert op geen enkele wijze een eventuele toetreding van de Zuid-Kaukasische landen tot de EU. Wel brengt het aan het licht op welke terreinen nauwer kan worden samengewerkt, zodat deze landen kunnen evolueren in de richting van de normen van het *acquis communautaire*. Voor de landen die dit wensen, is het een optie om op termijn toe te treden tot de Europese Economische Ruimte.

3.4. Noch de sociale partners, noch andere maatschappelijke organisaties hebben tot nu toe een belangrijke rol kunnen spelen bij de onderhandelingen over de beginselen van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en actieplannen of over de tenuitvoerlegging hiervan, al verschilt de situatie van land tot land en afhankelijk van de dynamiek van de afzonderlijke organisaties. Organisaties die op eigen houtje geprobeerd hebben aan dit proces deel te nemen, zijn soms in hun opzet geslaagd, zelfs als de overheden hier niet bepaald op uit waren.

3.5. Niet alleen de tenuitvoerlegging van de actieplannen, die een belangrijk instrument zijn van de bilaterale aanpak, maar ook het nieuwe multilaterale Oostelijk Partnerschap vormt een gelegenheid voor de maatschappelijke organisaties om deel te nemen aan de huidige werkzaamheden en bijbehorende maatregelen. Voor een echte deelname van deze organisaties is er behoefte aan een specifiek initiatief, monitoring door de Europese instellingen en hulp van partnerorganisaties in de Europese lidstaten.

4. Werkgevers

4.1. De werkgeversorganisaties in de Zuid-Kaukasische landen worden sterk beïnvloed door de overheid, o.a. omdat de staatssector verantwoordelijk is voor een groot deel van de economische activiteiten. Toch zijn de oorzaken en mechanismen van deze beïnvloeding niet in elk land identiek.

4.2. Een gemeenschappelijk kenmerk van ondernemersorganisaties is het belang van de kamers van koophandel en industrie. Deze kamers zijn weliswaar geen werkgeversorganisaties en treden niet alleen op als sociale partners die de ondernemers vertegenwoordigen, maar door hun nauwe banden met de overheid en hun bijna publieke status hebben ze veel invloed, hoewel ze niet bepaald onafhankelijk zijn.

4.3. Door hun zwakke positie, hun gebrek aan representativiteit en hun banden met de overheid en de daaruit voortvloeiende afhankelijkheid, zijn de werkgeversorganisaties niet goed in staat om als echte sociale partners op te treden bij onderhandelingen met werknemersorganisaties, die daardoor over verschillende onderwerpen rechtstreeks met de overheid moeten onderhandelen. De specifieke kenmerken van de werkgeversorganisaties verschillen echter van land tot land.

4.3.1. Hoewel de marktgeoriënteerde overheid in Georgië aanstuurt op privatisering, wordt een aanzienlijk deel van de industriële sector door de staat gecontroleerd, terwijl de meeste geprivatiseerde ondernemingen in handen zijn van investeerders uit Rusland of Kazachstan. Dit versterkt nog de wens en de mogelijkheden van de overheid om zich met werkgevers-aangelegenheden bezig te houden.

4.3.2. De belangrijkste sectoren van de Armeense economie zijn in handen van veteranen uit de oorlog in Nagorno-Karabach, die

een geprivilegieerde groep ondernemers zijn gaan vormen. Tegelijkertijd is er geen verandering gekomen in de onderlinge financiële, economische en politieke afhankelijkheid van zakenlui, parlementsleden en regeringspolitici. Nu de veteranen van de oorlog in Nagorno-Karabach uit het beeld verdwijnen en er wordt samengewerkt met zusterorganisaties uit Europa, zou het kunnen dat de ondernemersorganisaties in Armenië meer als traditionele sociale partners gaan functioneren.

4.3.3. In Azerbeidzjan wordt 90 % van de economie gedomineerd door de energiesector, die onder rechtstreeks toezicht staat van de president. Daar komt bij dat de elite in andere economische sectoren uit meestal jonge managers bestaat die zich loyaal opstellen ten opzichte van de overheidsinstellingen en die hun scholing en opleiding in West-Europa en de VS hebben genoten, wat tot gevolg heeft dat werkgeversorganisaties beginnen op te treden als sociale partners.

5. Werknemersorganisaties

5.1. De werknemersorganisaties van de drie Zuid-Kaukasische landen zijn onderling erg verschillend. Dit komt vooral omdat zij in een verschillende economische, sociale en politieke context functioneren. Wat zij wel delen is de jarenlange terugloop van het aantal leden en de min of meer geslaagde pogingen om verouderde structuren en organisatievormen te hervormen. Desondanks is het niet gelukt om een echt alternatief voor de werknemersorganisaties op te richten, zodat de organisaties die reeds bestonden toen de landen onafhankelijk werden, nog altijd de enige zijn die de werknemers vertegenwoordigen.

5.2. De mate waarin ze afhankelijk zijn van de overheid en waarin ze samenwerken met werkgeversorganisaties verschilt per organisatie.

5.2.1. De Georgische werknemersorganisaties zijn relatief onafhankelijk van de overheid en de presidentiële administratie, waarmee ze op gespannen voet leven. Beschuldigingen van onvaderlandslievend gedrag en zelfs sabotage in een oorlogssituatie maken de situatie niet gemakkelijk, maar de spanningen zijn onvermijdelijk gezien de arrogantie van de overheid en haar onvermogen om rekening te houden met de standpunten van de sociale partners. De vakbonds- en werknemersrechten worden regelmatig geschonden en de nieuwe arbeidswetgeving is zonder enig overleg ingevoerd.

5.2.2. De Armeense werknemersorganisaties, die zich als laatste van de drie landen hebben hervormd, stellen zich maar zelden kritisch of onafhankelijk op ten aanzien van de overheidsinstellingen en hebben na hun afsplitsing van de Sovjetstructuren lange tijd geen hervormingen ondergaan. Dit was het gevolg van de oorlogssituatie en de dwang om zich politiek correct te gedragen, wat inhield dat men zich loyaal opstelde ten opzichte van de overheid als teken van vaderlandsliefde. In 2007 heeft de confederatie van werknemersorganisaties echter een nieuw bestuur gekregen. Hierdoor zal deze dynamischer en onafhankelijker kunnen optreden.

5.2.3. Sinds de huidige regeringsploeg is aangetreden, heeft de overheid in Azerbeidzjan veel aandacht besteed aan de sociale dialoog en sociale harmonie. De werknemersorganisaties steunen dit beleid en willen zo veel mogelijk bereiken voor de werknemers zonder ernstige conflicten te ontketenen of de nationale eenheid in gevaar te brengen. Hierdoor is er een specifiek corporatief model ontstaan van werknemersorganisaties die vooral in de rijkste industriële sector (energie) en in de door de overheid gecontroleerde dienstensector vertegenwoordigd zijn. De erg onafhankelijke werknemersorganisaties ijveren voor de sociale rechten en het welzijn van hun leden zonder openlijke confrontaties met de overheid aan te gaan. Dit lijkt momenteel de enig mogelijke strategie.

6. Niet-gouvernementele organisaties die andere belangen vertegenwoordigen

6.1. De Zuid-Kaukasische ngo's kunnen op basis van hun inkomstenbronnen in drie groepen worden verdeeld:

- onafhankelijke ngo's die hun activiteiten financieren met ledenbijdragen, externe dienstverlening of op basis van vergaard of geërfd bezit;
- door de overheid opgerichte, gefinancierde en gecontroleerde ngo's;
- ngo's die afhankelijk zijn van externe, meestal buitenlandse, donors.

6.2. Kenmerkend voor ngo's in de zuidelijke Kaukasus is de variëteit aan doelstellingen en opdrachten en hun vaak tijdelijke bestaan. Ngo's worden opgericht en vervolgens weer opgedoekt nadat ze één specifieke opdracht hebben vervuld of als er geen financiering meer is.

6.3. Het ontbreken van een traditie van maatschappelijke organisaties, de gewapende conflicten en de problemen met het financieren van activiteiten bemoeilijken de oprichting van geheel onafhankelijke organisaties.

6.4. Door de economische ineenstorting en de sociale catastrofe na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie concentreerde een groot deel van de maatschappelijke organisaties zich op armoedebestrijding en de verbetering van de levensstandaard.

6.4.1. Het maatschappelijk middenveld lijkt zich het best te ontwikkelen in Georgië. Er zijn ongeveer 100 ngo's die door onafhankelijke waarnemers worden erkend en actief zijn op terreinen als corruptiebestrijding en bevordering van de rechtsstaat, mensenrechten en minderheidsrechten, mediavrijheid, milieubescherming en energiezekerheid.

6.4.2. In Armenië zijn de belangrijkste ngo's organisaties die in opdracht van de overheid of van internationale organisaties politieke analyses uitvoeren of strategische documenten opstellen, of die projecten uitvoeren op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg of sociale zekerheid. Een interessant fenomeen is dat ngo's zich soms na afloop van een project omvormen tot kleine commerciële ondernemingen in de dienstensector.

6.4.3. In 1999 is in Azerbeidzjan met steun van het UNDP het Nationale forum van ngo's opgericht, waarvan meer dan 400 uiteenlopende ngo's deel uitmaken. Een deel hiervan is afhankelijk van de overheid, buitenlandse donors of oppositiepartijen. De weinige andere organisaties verdienen geld door diensten te verkopen. Toch is er ook een klein aantal organisaties dat politiek neutraal blijft en in de toekomst een belangrijke rol kan gaan spelen in de opinievorming.

7. Vooruitzichten

7.1. De tenuitvoerlegging van de actieplannen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid biedt een tot nu toe onbenutte mogelijkheid om de sociale en maatschappelijke dialoog te versterken op het punt van de Europese samenwerking met de landen van de zuidelijke Kaukasus.

7.1.1. De Europese Commissie zou de overheden van de Zuid-Kaukasische landen moeten aanmoedigen om de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties te raadplegen over de actieplannen en te betrekken bij de tenuitvoerlegging, monitoring en evaluatie daarvan. Zelfs met de beste rechtstreekse contacten tussen EU-vertegenwoordigers en specifieke organisaties zou niet zo veel kunnen worden bereikt als met deze aanpak, die niet alleen van belang is voor de tenuitvoerlegging van de actieplannen, maar ook voor de vergroting van de rol van het maatschappelijk middenveld.

7.1.2. Bij de onderhandelingen over de actieplannen en de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten moet de Europese Commissie meer hameren op het belang van respect voor mensenrechten, democratische waarden en de beginselen van de sociale dialoog en de civiele dialoog, met inbegrip van het recht op vereniging en op collectieve onderhandelingen. In de jaar-rapporten zouden deze thema's grondig moeten worden geëvalueerd.

7.1.3. De overheden van de verschillende landen moeten tijdens hun samenwerking met Europese instellingen en met maatschappelijke organisaties een uitgebreide informatiecampagne voeren over de EU, haar instellingen en het *acquis communautaire*, het nabuurschapsbeleid en de tenuitvoerlegging van de actieplannen. Met het oog hierop moeten gepaste instrumenten en fondsen worden gecreëerd. Een van deze instrumenten kan bijvoorbeeld bestaan uit kleine Europese subsidies voor maatschappelijke organisaties, die speciaal hiervoor ontwikkeld zijn.

7.2. Het nieuwe Oostelijk Partnerschap zal de gelegenheid bieden om de contacten tussen de maatschappelijke organisaties van de zuidelijke Kaukasus en de Europese Unie te versterken en vooral ook om de civiele dialoog ter plaatse te stimuleren.

7.3. Het voorstel om in het kader van het Oostelijk Partnerschap een forum voor het maatschappelijk middenveld op te richten en zo de samenwerking tussen organisaties te bevorderen en de dialoog met de overheid te ondersteunen is zeer waardevol, maar moet door de Europese instellingen worden gemonitord. Alleen op die manier kan er een werkelijke dialoog ontstaan.

7.3.1. Er moeten inspanningen worden geleverd om te garanderen dat de vertegenwoordigers die deel uitmaken van het forum, op een democratische manier zijn gekozen en dat de meest representatieve, democratische en onafhankelijke organisaties deel uitmaken van het forum. Het EESC kan bij dit proces een belangrijke rol vervullen door erop toe te zien dat deze criteria worden gerespecteerd en door in te staan voor het goede verloop van het forum.

7.3.2. Als het forum als orgaan ook leden uit de andere landen van het Oostelijk Partnerschap zou opnemen, zou het maatschappelijk middenveld zijn multilaterale samenwerking kunnen uitbreiden tot landen buiten de zuidelijke Kaukasus.

7.4. Het Oostelijk Partnerschap moet contacten bevorderen tussen personen en organisaties die zich bezighouden met onderwijs, wetenschap, cultuur, bestrijding van discriminatie en onverdraagzaamheid en de bevordering van wederzijds respect. Met het oog hierop moet het voor burgers uit de Zuid-Kaukasische landen gemakkelijker worden gemaakt om visa te krijgen.

7.5. Zowel het Europese nabuurschapsbeleid als het Oostelijk Partnerschap helpt het maatschappelijk middenveld van de Zuid-Kaukasische landen om contacten op te bouwen met de Europese instellingen en om deel te nemen aan bilaterale samenwerking met de eigen partnerorganisaties. Het zou zeer nuttig zijn om een mechanisme te ontwikkelen ter ondersteuning van samenwerking met de Europese evenknieën.

7.6. Een van de problemen die de Zuid-Kaukasische landen teisteren, zijn de aanhoudende gewapende conflicten. De Europese instellingen kunnen natuurlijk meewerken aan het zoeken naar oplossingen voor deze conflicten, maar ook de maatschappelijke organisaties zelf kunnen het vredesproces ondersteunen, met name door de bevolking ervoor te winnen. Gemeenschappelijke regionale initiatieven kunnen in dit verband zeer belangrijk zijn, omdat de contacten tussen partnerorganisaties uit de landen die bij het conflict betrokken zijn, het uitgangspunt kunnen vormen voor het moeilijke verzoeningsproces.

Brussel, 14 mei 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI
