

Rådsmøde udenrigsanliggender den 10. februar 2014 – Supplerende samlenotat

6. Zimbabwe

KOM – dokument foreligger ikke

Nyt notat

1. Resumé

Rådet ventes at vedtage en lempelse af EU's sanktionsregime over for Zimbabwe. Rådsbeslutningen vil omfatte en reduktion i listen af personer og virksomheder, som er omfattet af de målrettede restriktioner (indrejseforbud, indefrysning af aktiver). Endvidere vil sanktionerne på bistanden blive løftet per 1.11.2014. Lempelsen sker i anerkendelse af, at sanktionerne ikke har været tilstrækkeligt effektive i forhold til at fremme den demokratiske reformproces i Zimbabwe, og at der er behov for over tid at erstatte sanktionerne med alternative instrumenter som politisk dialog og målrettet støtte til reformprocessen.

2. Baggrund

EU's sanktionsregime over for Zimbabwe blev indført i 2002 som en reaktion på den negative udvikling på menneskerettighedsområdet samt den zimbabwiske regerings afvisning af internationale valgobservatører. Sanktionsregimet fra 2002 omfatter dels restriktive foranstaltninger mod en række navngivne zimbabwiske enkeltpersoner og virksomheder med tæt tilknytning til præsident Mugabe (indrejseforbud, indefrysning af aktiver samt forbud mod våbeneksport), dels ledsagende foranstaltninger vedr. fællesskabsbistanden under EU's partnerskabsaftale med AVS-landene (Cotonou-aftalen). Sidstnævnte indebærer bl.a. begrænsninger på EU's støtte til projekter, der ikke har humanitær karakter eller kommer befolkningen direkte til gode.

Ved parlaments- og præsidentvalgene i Zimbabwe i juli 2013 sikrede Mugabe og ZANU-PF sig regeringsmagten for de næste fem år. Mens valgene var fredelige og relativt frie, blev der fra flere sider udtrykt kritik af omfattende uregelmæssigheder. Den Afrikanske Union og sammenlutningen for lande i det sydlige Afrika, SADC, anerkendte valgene. Siden indsættelsen har Mugabe og hans regering været imødekommende overfor det internationale samfund, og selv mere hardliner-ministre har søgt en konstruktiv dialog med partnere, herunder civilsamfundet. Regeringens charmeoffensiv kan være tegn på en erkendelse af, at en normalisering af forholdet til det internationale samfund vil være nødvendig for at sikre en positiv udvikling og dermed indfri valglofterne. Dette skal ses i relation til den vanskelige økonomiske situation, som Zimbabwe befinder sig i med betydelig fattigdom, høj arbejdsløshed og en underudviklet landbrugsbaseret økonomi. Det står dog fortsat hen i det uvisse, om charmeoffensiven reelt vil blive fulgt op af konkrete initiativer og reformer, eller om ZANU-PF vil falde tilbage til tidligere tiders uhensigtsmæssige politik, der førte til et sammenbrud af økonomien.

Siden 2011 har EU gradvist taget skridt til at lempe sanktionsregimet. Det er sket i erkendelse af to væsentlige overordnede vurderinger. Dels at sanktionerne ikke har bidraget efter hensigten til en demokratisk transitionsproces i Zimbabwe. Sanktionerne har i stedet fungeret som et effektivt redskab for ZANU-PF til at skyde skylden for økonomisk nedgang og forringede levevilkår på de vestlige lande. Og dels at der er sket positive – men fortsat utilstrækkelige – frem-

skridt i reformprocessen, herunder i relation til: (i) vedtagelse af en ny forfatning, (ii) skridt til stabilisering og genopretning af økonomien siden sammenbruddet i 2008 med bl.a. indførelsen af USD som valuta, (iii) forbedring af basale sociale ydelser, (iv) oprettelse og styrkelse af en række demokratiske institutioner, og (v) det relativt begrænsede – om end uacceptable – omfang af politisk motiverede overgreb på bl.a. menneskerettighedsaktivister og politiske modstandere.

Senest den 20. februar 2014 skal EU tage stilling til det fremtidige sanktionsregime. Der vil på den ene side skulle tages stilling til de ledsagende foranstaltninger (fællesskabsbistanden under Artikel 96), som blev suspenderet i 2012. Suspenderingen betyder, at EU kan genoptage bistanden fuldt ud til Zimbabwe under den Europæiske Udviklingsfond. På den anden side skal der tages stilling til de restriktive foranstaltninger (indefrysning af aktiver, indrejseforbud samt forbud mod våbeneksport) rettet mod en række personer og virksomheder, som i dag alene omfatter 10 personer, herunder Mugabe, samt en enkelt virksomhed, Zimbabwe Defense Industries (ZDI). Der tegner sig i EU-kredsen et kompromis henimod en opblødning af sanktionsregimet mod i stedet at sætte andre instrumenter ind, der kan fremme reformprocessen som eksempelvis en struktureret gensidig politisk dialog med fokus på bl.a. god regeringsførelse, økonomiske reformer og menneskerettigheder. Kompromisforslaget omfatter:

- en fastholdelse af våbenembargoen,
- fastholde suspension af sanktionerne på EU-bistanden (Artikel 96), hvorefter Rådet beslutter at løfte dem den 1. november 2014,
- suspendere yderligere 8 personer fra listen som er omfattet af de restriktive foranstaltninger for 12 måneder, således at de restriktive foranstaltninger alene er rettet mod Mugabe og hans hustru samt våbenvirksomheden ZDI.

3. Formål og indhold

På et kommende rådsmøde ventes vedtaget beslutning om lempelse af EU's sanktionsregime over for Zimbabwe i form af en suspendering af personer og virksomheder, som er omfattet af EU's målrettede restriktioner, således at den alene omfatter Mugabe og hustru samt våbenvirksomheden ZDI samt beslutning om at løfte sanktionerne på EU-bistanden den 1.11.2014.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Vedtagelse af forslaget vil medføre behov for opdatering af det eksisterende regelsæt som fastlagt i rådsbeslutning 2002/148/EC.

Sagen ventes ikke umiddelbart at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Sagen har ingen konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen skal ikke i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ventes enighed i EU-kredsen om forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt en mere strategisk anvendelse af sanktionsregimet over for Zimbabwe og ønsker at arbejde hen imod en normalisering af EU's forhold til Zimbabwe, hvor de tilbageværende sanktioner over tid erstattes af andre tiltag til at fremme en demokratisk reformproces i landet og respekt for menneskerettighederne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering i januar 2013.