

Helling PROEF

Ontwikkelingssamenwerking in fragiele staten (08-12-2012)

Inleiding door Nora:

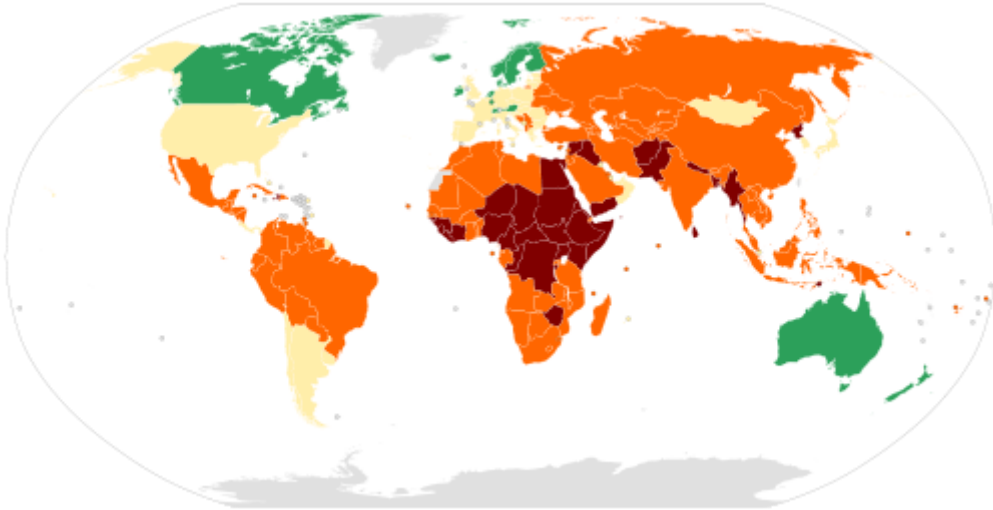
Fragiliteit is een 'hot topic', zowel in de media als in de beleidssector. Er heeft op het vlak van ontwikkelingssamenwerking (OS) een verschuiving plaatsgevonden van traditionele hulp in de vorm van geldstromen naar een veelomvattend systeem van hervormingen, waarbij bijvoorbeeld aandacht wordt besteedt aan de stabiliteit van (overheids)instellingen. Ook is OS gekoppeld aan veiligheid: niet alleen de veiligheid van burgers in de hulpontvangende staten, maar ook onze veiligheid – denk aan de dreiging van terrorisme. Een andere nieuwe stap in de OS-sector is de zogenaamde “new deal”. Dit is een initiatief van een groep fragiele staten waarin ze zélf aangeven aan wat voor hulp ze behoefte hebben. Tegelijkertijd is ontwikkelingshulp geen heilige graal meer in het westen. Onvrede over inefficiëntie, gebrek aan transparantie maar ook de economische crisis en bijhorende bezuinigingen in de donorlanden dragen daaraan bij.

Fragiele staten vormen een extra uitdaging binnen dit perspectief. Hoe moet met dergelijke staten worden omgegaan? Volgens Nora is fragiliteit een normatief begrip. Zo wordt uitgegaan van het principe van de staat, terwijl het proces van staatsvorming in Europa vele eeuwen heeft geduurd wat onvergelijkbaar is met het ontwikkelingsproces van de fragiele staten. Het begrip impliceert daarnaast dat fragiele staten met elkaar vergelijkbaar zijn, terwijl de onderlinge verschillen groot kunnen zijn.

De algemene beschrijving van een fragiele staat is als volgt:

'[Fragile states] lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations' (OECD, 2007).

De centrale vraag die hieruit voortvloeit: moet je in tijden van bezuinigingen het ontwikkelingsbudget nog wel in fragiele staten investeren? Aan de ene kant kun je zeggen: ja, dit om te voorkomen dat de situatie in fragiele staten nóg verder verslechterd met alle gevolgen van dien. Volgens ontwikkelingseconomen als Paul Collier verdienen deze investeringen zich op termijn daardoor ook terug. Aan de andere kant kun je stellen dat ontwikkelingsgeld in dergelijke staten niet voldoende kan worden verantwoord vanwege de fragiele aard.



Landen ingedeeld volgens de Failed State-index van de Amerikaanse denktank Fund for Peace. Van rood naar groen: kritiek, in gevaar, stabiel, meest stabiel.

Bron afbeelding: [Wikipedia](#)

Bram van Ojik:

Begripsbepaling van fragiliteit

Van Ojik gaat eerst nader in op het begrip fragiliteit. Dit is namelijk geen statisch gegeven: een land kan relatief snel van een “stabiele” een “fragiele” staat worden. Gedacht kan worden aan de ontwikkelingen in het Midden-Oosten. Maar het kan ook omgekeerd: een goed voorbeeld daarvan is Rwanda. Waar eerst iedere vorm van veiligheid en rechtszekerheid was weggevallen, heeft het land zich ontwikkeld tot één van de sterkste staten in Afrika. Zo’n sterke staat boekt een gigantische vooruitgang op het gebied van sociale voorzieningen, wat echter gepaard gaat met politieke rechten en mensenrechtenschendingen. Kortom, er moet niet al te statisch worden gedacht over de fragiliteit van landen: landen kunnen eraan ontsnappen of erin (terug)vallen.

In dit verband wijst Van Ojik op de Sovjet-Unie. Dat werd gezien als een zeer sterke en stabiele staat, die haar macht tot in de uiterste gebieden van het imperium kon doen gelden; totdat het plotseling in elkaar klapte. Van Ojik heeft zelf in Benin gewoond toen hij voor het ministerie van Buitenlandse Zaken werkte. Benin is een partnerland van Nederland op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Door het relatief stabiel bestuur komt klassieke ontwikkelingssamenwerking daar tot haar recht. Maar volgens Van Ojik kan het op sommige vlakken juist als uiterst fragiele staat worden gekenmerkt. Datzelfde geldt voor een land als Mali, waar orthodox islamitische groeperingen praktisch de macht in handen hebben. Dit terwijl Nederland al veertig jaar hulp geeft aan Mali omdat het zogenaamd stabiel zou zijn en er dus vooruitgang geboekt zou kunnen worden op het terrein van de millenniumdoelstellingen.

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid richt zich op drie groepen landen:

1. Stabiele landen, die het meest geschikt zouden zijn voor klassieke ontwikkelingshulp.
2. Fragiele staten, waarin wordt gewerkt (onder meer Afghanistan, Somalië en Soedan).
3. Opkomende landen die nu nog ontwikkelingshulp ontvangen, maar later niet meer (onder meer Vietnam en Ghana)

Dit onderscheid is volgens Van Ojik te archaïsch. Factoren als stabiliteit en fragiliteit zijn te betrekkelijk.

De afgelopen jaren is het Nederlands buitenlands beleid wat betreft fragiele staten verschoven. Er wordt nu uitgegaan van de 3D-benadering: *defense*, *diplomacy* en *development*. Het idee is een veelfacettig beleid waarin niet enkel het “traditionele” hulpinstrument wordt gebruikt, maar ook een diplomatiek of zelfs – indien noodzakelijk – militair instrument.

Ondanks de toegenomen discussie omtrent ontwikkelingssamenwerking is er in de praktijk weinig van de beleidswijzigingen merkbaar, hoewel er wel veel wordt bezuinigd. Nederland loopt daardoor niet meer voorop op het terrein van *development*. Het trekt zich uit steeds meer landen terug en sluit landen, zeker ook in Afrika en Latijns-Amerika.

Diplomacy blijkt in de praktijk een farce. De Nederlandse diplomatieke dienst wordt feitelijk zeer zelden ingezet in fragiele staten. Er zijn wel enkele uitzonderingen, zoals Afghanistan. Maar dat is enkel het geval vanwege de grote Nederlandse betrokkenheid daar via de Verenigde Staten.

Ook *defense* wordt in de praktijk weinig benut. Wederom op een uitzondering als Afghanistan na hebben we een aantal mensen in fragiele staten als Congo, maar dat heeft geen enkele substantie. Daar worden vooral blauwhelmen uit andere landen uit de regio. Het westen geeft namelijk geld aan die andere landen om blauwhelmen in te zetten. Serieus werk wordt er door het westen niet van gemaakt. Het niveau van de VN-operaties wordt door Van Ojik daarom als bedroevend beschreven. Onder de ogen van de VN vinden ernstige mensenrechtenschendingen plaats.

Kortweg, het 3D-beleid klinkt op papier aardig, maar in de praktijk is het een ander verhaal. Dit terwijl als je echt verschil wil maken, je alle dimensies vol moet benutten.

Een tweede punt dat Van Ojik maakt over het Nederlands beleid, is dat Nederland (en andere stabiele landen) deels verantwoordelijk zijn voor wat er gebeurt in fragiele staten. Als voorbeeld noemt hij corruptie. In fragiele staten is sprake van structurele corruptie door het ontbreken of gebrekkig functioneren van het openbaar bestuur. Nederland heeft programma's om corruptie in dergelijke landen te bestrijden. Tegelijkertijd is bij corruptie vrijwel altijd een tweede partij betrokken, en dat zijn vaak Nederlandse instellingen zoals bedrijven of banken. Op papier zijn die bedrijven in overtreding, moeten ze worden aangegeven in Den Haag en worden ze daarna vervolgd.

Een probleem is dat iedereen in het (corrupte) systeem is betrokken, waaraan niemand zichzelf kan onttrekken. Zo moeten bedrijven wel steekpenningen betalen, omdat ladingen anders nooit afgeleverd kunnen worden. Hierdoor is sprake van een grote kloof tussen papier en praktijk. Die situatie is overigens niet voorbehouden aan fragiele of arme ontwikkelingslanden. Van Ojik wijst bijvoorbeeld op de corruptie in Griekenland.

Wat ook meespeelt is de aanwezigheid van natuurlijke rijkdommen in de vorm van grondstoffen. Dat lijkt een zegen, maar het tegenovergestelde is waar: de grondstoffen zijn namelijk een bron van conflict. Er bestaat strijd om tussen landen, tussen groeperingen binnen een land, met de overheid en zo verder. Deze strijd om grondstoffen vindt volledig plaats buiten de economie. Uiteindelijk worden ze opgekocht door westerse bedrijven die de grondstoffen gebruiken. Hiervoor is volgens Van Ojik sprake van een collectieve verantwoordelijkheid voor de instandhouding van corruptie en de strijd om grondstoffen. Dat geldt ook voor de kapitaalvlucht uit de fragiele landen, kapitaal dat uiteindelijk altijd in het westen terechtkomt. De discussie dient dus te worden gevoerd rondom allerlei elementen van fragiliteit, niet enkel op het bestuur en de (klassieke) ontwikkelingssamenwerking. Het is niet gemakkelijk om al die ingewikkelde kruisverbindingen (veiligheid en economie, ontwikkeling en zwak bestuur, etc.) in een overzichtelijk verband te zien en op basis daarvan beleidsbeslissingen te maken; zeker niet in tijden waarin bezuinigd wordt op ontwikkelingssamenwerking. Om die reden heeft Van Ojik geen "GroenLinks-antwoord" op de problematiek paraat.

Potentiële beleidsverbeteringen

Van Ojik geeft vervolgens desondanks drie punten waarop het beleid verbeterd kan worden:

1. De 3D-benadering moet in de praktijk worden gebracht
2. We moeten ons niet enkel op de buitenlandse politiek richten, maar ook andere aspecten meenemen
3. We moeten goed nadenken over nieuwe veiligheidsconcepten om een antwoord te geven op de terroristische dreiging

Belangrijk is dat we deze discussie niet overlaten aan "rechts". Dan weten we immers wel wat de antwoorden worden: repressie, schending van privacy enzovoort. Het probleem is eigenlijk dat we het rechtse antwoord allemaal kunnen schetsen, maar het linkse alternatief kan zelfs Van Ojik niet uiteenzetten. Daarover wil Van Ojik dan ook graag discussiëren met de zaal.

Dik Bol:

Bol werkt als raadslid in Haarlem en is coördinator van de stedenband Haarlem-Mutare. Hij zet vooral een lokaal beeld uiteen. Hij spreekt over Zimbabwe, de stedenband Haarlem-Mutare (een particulier initiatief) en de kansen en bedreigingen die ze tegenkomen tijdens hun werkzaamheden.

Inleiding over Zimbabwe

Zimbabwe is sinds 1980 onafhankelijk en volgens de eerdergenoemde definitie een fragiele staat. Tussen 1980 en 2000 was Zimbabwe nog een hoopvol voorbeeld. Er was geen rassenscheiding meer, waardoor er een frontlijn met Zuid-Afrika was waar de apartheid immers nog bestond. De anti-apartheidsstrijd werd vanuit Zimbabwe gesteund.

Rond 2000 veranderde dit beeld. De economische macht bleef liggen bij de blanken, de politieke macht bij de zwarten. Blanke boeren werden verdreven, Operation Murambatsvina vond plaats (zogenaamd illegaal gebouwde wijken werden gesloopt om mensen af te voeren naar het platteland, waar ze beter te onderdrukken zijn), onderdrukking en corruptie nam toe, er ontstond hyperinflatie, een HIV-Aids crisis, hongersnood, droogte en verkiezingsfraude.

Sinds 2009 is er een coalitieregering tussen MDC en ZANU-PF. De Amerikaanse dollar en de Zuid-Afrikaanse Rand zijn toegestaan als betaalmiddelen, waardoor de winkelschappen weer gevuld zijn. De situatie is hierdoor weer hoopvoller. Ondertussen is Mugabe erg ziek en heeft hij veel steun verloren, waaronder die van de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuid-Afrika (Engels: Southern African Development Community, SADC).

De stedenband Haarlem-Mutare

Het motto van de stedenband Haarlem-Mutare is: *in moeilijke tijden laat je vrienden niet in de steek*. Sinds 2002 is Bol coördinator van deze stedenband. De stedenband houdt zich bezig met huisvesting, gezondheidszorg, duurzame ontwikkeling, cultuur en sport. Het is gestart in 1992, toen Elisabeth Schmitz (PvdA) burgemeester van Haarlem was. Ontwikkelingssamenwerking was destijds 'hot': zo ontstonden in deze periode de Wereldwinkels.

In Haarlem werd het Derde Wereld Platform gevormd. Haarlemse organisaties wilden een band met een stad in een derdewereldland. Het is dus een particulier initiatief. Na een enquête is gekozen voor Mutare. Hoewel Zimbabwe toen relatief stabiel was, werd er toch voor gekozen vanuit een idee van *wederzijdse* kracht. De stedenband werd daarom zoveel mogelijk ingericht op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid, waarbij het actieplan Agenda 21 voor *sustainable development* van de Verenigde Naties als uitgangspunt werd genomen. Er werd voornamelijk gefocust op het opzetten van basisorganisaties in Mutare.

De stedenband heeft veel resultaten geboekt, zowel in Haarlem als in Mutare. In Mutare veel organisaties opgezet, zoals een woning-, sport-, wijk- en diverse culturele verenigingen. Ook is er een bibliotheek opgericht en de Manicaland Community Development Link om andere (internationale) donoren te trekken. Daarnaast vinden er sport-, onderwijs en culturele uitwisselingen plaats. Tot slot worden gezondheidstrainingen en leiderschapstrainingen voor wijkraadsleden gegeven.

Ook in Haarlem is de stedenband zichtbaar. Er is een beeldentuin met beelden van Zimbabwaanse kunstenaars, een brugschildering ontworpen door een

Zimbabweaanse schilder, er zijn onderwijsprojecten op zowel basis- als middelbare scholen en er worden met enige regelmaat tentoonstellingen georganiseerd.

Kansen en bedreigingen voor ontwikkelingssamenwerking

Vanuit zijn praktijkervaring benoemt Bol enkele succesfactoren en bedreigingen. Als succesfactoren onderscheidt hij:

- Het hebben van een vaste medewerker en later een vast team in Mutare, zodat men wist waar vraag naar was en daarop ingespeeld kon worden
- De kleinschaligheid van het project, zodat er niet veel geld in omgaat
- Ervoor zorgen dat successen niet geclaimd konden worden door lokale politieke partijen

Als bedreigingen ziet Bol:

- Veranderende financieringsbronnen: vroeger financiering bij gemeenten/VNG, nu bij NGO's en steeds vaker particulieren of bedrijven.
- Wisselende speerpunten van het Nederlandse beleid: het ene moment klimaat, daarna mensenrechten, vervolgens bestrijding HIV...
- Veranderende publieke opinie in Nederland
- Bezuinigingen

Specifieke bedreigingen voor Zimbabwe:

- Onduidelijkheid over de situatie na het overlijden van Mugabe: potentiële machtsstrijd binnen zijn partij ZANU-PF
- Invloed van rechtervleugel ZANU-PF
- Terugtrekking van Nederlandse ambassade, die de activiteiten van de stedenband steunde alsmede de ontwikkeling van *good governance* in Zimbabwe
- Invloed van de mondiale crisis
- Landhonger van andere landen, ook vanwege de nabijheid van grondstoffen vlak over de grens

In 2013 zijn er diverse mogelijkheden om stage te lopen bij de stedenband Haarlem-Mutare. Interesse? Neem contact op met de stedenband via <http://www.haarlem-mutare.nl/>.

Discussie:

Nora leidt de discussie in door te vragen naar alternatieven voor het huidige OS-beleid. De stelling die wordt opgeworpen is: moet je in tijden van bezuiniging juist wel of juist niet in fragiele staten investeren? Zo ja, hoe? Zo nee, wat is het alternatief?

Iemand vraagt aan Bram van Ojik hoe er bij het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt omgegaan met bedrijven die bijdragen aan corruptie of andere negatieve zaken in ontwikkelingslanden. Als voorbeeld worden de praktijken van Shell in Nigeria genoemd.

Van Ojik zegt dat er net vragen over zijn gesteld aan de minister van Buitenlandse Zaken. Ambtenaren werken volgens hem geregeld samen met Shell om diens belangen te beschermen tegenover mensenrechtenorganisaties of milieugroeperingen. Dit vanwege het grote financieel-economische belang van Shell voor Nederland. Daarnaast ontbreekt een goed internationaal instrumentarium om bedrijven aan te kunnen spreken. Er zijn wel normen afgesproken, bijvoorbeeld binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze zijn echter niet bindend; er zijn dus ook geen sancties voor bedrijven die de normen niet naleven. Corruptie kan officieel wel bestraft worden, maar zoals eerder gezegd zijn corruptie en zakendoen dusdanig sterk verweven dat er nauwelijks iets aan te doen is. Sancties zijn hierdoor moeilijk te effectueren.

Een voormalig BuZa-ambtenaar in de zaal reageert ook op de vraag. Hij werkte mee aan een klimaatprogramma in ontwikkelingslanden. Daarbij kwam hij in aanraking met de Nederlandse industrie die daar immers ook actief is, waaronder Shell. Volgens hem zette Shell de Nederlandse overheid onder druk om haar belangen na te streven, door te dreigen met het afbranden van gas als er geen geld werd geïnvesteerd. Hierdoor bestaat er volgens hem een dubbelzinnig beeld.

Iemand stelt een vraag over het creëren van draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking. Hoe kun je dat verbeteren? Volgens Bol is draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking heel belangrijk. Daarvoor bestond een succesvol *Explore*-programma. Nederlandse jongeren die eraan deelnamen reisden naar ontwikkelingslanden en communiceerden er na thuiskomt met minimaal 150 leeftijdsgenoten over. Dat programma is destijds door minister Koenders stopgezet. Een ander programma dat ongeveer drie jaar later werd opgezet, is ook stopgezet. Wel is er heel veel particulier initiatief, waar circa vier miljard per jaar in omgaat.

Van Ojik reageert door erop te wijzen dat internationale samenwerking steeds minder als publieke taak wordt gezien. De subsidieafhankelijkheid moet minder worden, beleid dat vorige kabinetten al in de praktijk hebben gebracht. Voorbeeld: het geval van *Serious Request*. Het kabinet verdubbelt de opbrengst daarvan niet meer. Het idee is dat mensen zelf geld geven aan wat zij belangrijk vinden, niet de overheid. Particuliere initiatieven worden hierdoor steeds belangrijker.

Het gevaar van deze denkwijze is dat de overheid de particuliere initiatieven gaat gebruiken als excuus om er zelf niet op actief te zijn. Van Ojik vindt dat ontwikkelingssamenwerking ook een publieke taak is. De bezuinigen op het ontwikkelingsbudget zijn volgens hem niet inzichtelijk, in de zin van dat onmogelijk is te bepalen wat de concrete gevolgen ervan zijn. Dat staat in schril contrast met de doorberekeningen van het CPB/PBL zoals we die in Nederland kennen. Daarnaast bestaat het gevaar dat NGO's ingezet worden als onderaannemers, wat ten koste gaat van de middenklasse.

De toegenomen afhankelijkheid van particuliere initiatieven kent ook enkele gevaren, aldus Van Ojik. Die richten zich voornamelijk op herstel van schade (geldinzamelingen *nadat* een humanitaire ramp heeft plaatsgevonden), terwijl preventie

ook heel belangrijk is. Omdat preventie abstract is, trekt dat echter minder aandacht. Daarnaast komt de continuïteit van ontwikkelingsprojecten in het geding, terwijl continuïteit juist belangrijk is. Wel bieden particuliere initiatieven een kans om draagvlak te vergroten, vanwege de kleinschaligheid.

De andere aanwezigen springen hierop in. Zo zegt een deelnemer dat alleen “zichtbare” resultaten belangrijk lijken te zijn, zoals de hoeveelheid gebouwde waterpompen en scholen. Dit terwijl andere zaken wellicht veel efficiënter zijn. Bol gelooft vooral in het ondersteunen van basisbewegingen in het ontwikkelingslanden. Daarmee krijgt de bevolking zelf de kans om voor ontwikkeling te zorgen. Hij verwijst naar de opbouw van zelfstandige organisaties in Mutare.

De BuZa-ambtenaar wijst naar een onderzoek van het Zweedse parlement naar de effectiviteit van OS-gelden op het gebied van democratisering en *human rights*. Continuïteit in het beleid heeft een veel groter effect dan een *hit-and-run*-beleid. Blijf dus vooral investeren in democratiserings- en *human rights*-bewegingen. Zodra er zich een situatie voordoet om deze begrippen te institutionaliseren, moet die kans worden gegrepen.