

## Verslag – Thema: fragiele staten

### Aanwezig:

Maarten van den Bosch (DAF, Ministerie van Buitenlandse Zaken) - MB  
Willemijn Verkoren (CICAM, Radboud Universiteit) - WV  
Ton de Klerk (Nedworc, consultant) - TK  
Marcel Haagens (verzekeraar actief in crisisgebieden) - MH  
Ellen Tijkotte (facilitator MDF) - TI  
Hanneke Wolferink (rapporteur MDF)  
Frans Bieckmann – FB

---

### Agenda

1. Toelichting van het beleid (BuZa-DGIS)
2. Hoe geldig zijn de huidige grondslagen en veronderstellingen binnen OS ?
3. Op weg naar IS, welke grondslagen en veronderstellingen moeten worden aangepast en hoe ?
4. Aanvullingen van het beleid per thema bepalen

De verwachte inleider van DGIS is afwezig, waardoor een uiteenzetting van het beleid van de directie Fragiele Staten niet plaats kan vinden. Op basis van de uiteenzetting en grondslagen geformuleerd op 10 september jl. zouden we vandaag verder werken aan de veronderstellingen onder het OS beleid t.a.v. Fragiele Staten. Deze basis zou later getoetst worden aan de bredere Internationale Samenwerkingsagenda.

TI vraagt of MB van den Bosch als medewerker van Buza een inleiding zou kunnen houden. Aangezien hij niet betrokken is bij beleidsvorming en pas sinds kort terug is uit Soedan, waar hij op de Ambassade werkte, ziet hij hier geen mogelijkheid toe. Hij kan wel putten uit praktijkervaring, maar is niet op de hoogte van het theoretisch kader. Er wordt besloten eerst terug te blikken op 10 september, om vanuit daar te kijken naar de relevante ervaringen met Fragiele Staten onder de aanwezigen.

TI geeft een hele korte schets van bijeenkomst 10 september. Uitgebreide samenvatting kan op de website worden teruggevonden. De doelstelling van IS werd op 10 september als volgt gepresenteerd:

Transformatie naar een rechtvaardige en duurzame politieke, economische en sociaal culturele mondiale structuren ten behoeve van een bevordering van het welzijn van individuen in de hele wereld.

De eerste analyse is dat uit deze doelstelling blijkt dat transformatie naar nu de hoofddoelstelling is niet langer armoedebestrijding. In het transformatieproces is samenwerking nodig, maar het blijkt ontzettend lastig een gelijke relatie op te bouwen. De samenwerking betreft idealiter de lokale bevolking/leiders en is context specifiek en op de langere termijn gericht. Bij opbouw/transformatie moeten economische en sociale ontwikkeling hand in hand gaan. Law&order zijn nodig om deze transformatie mogelijk te maken. Vaak werken daarbij westerse modellen niet (direct), zoals het neoliberale model, directe verkiezingen en de niet-contextspecifieke aanpakken ('blauwdrukken'). Liberale modellen leiden in veel gevallen tot meer conflict.

Als voorbeeld van vrije verkiezingen in een fragiele staat vertelt MB over Soedan: Er zijn partijen in Soedan die geen voorstander zijn van het zelfbeschikkingsrecht. Verkiezingen zijn dan ook vaak geen oplossing, maar worden doorgevoerd onder druk van het Westen, gezien vanuit een westers oogpunt.

WV: Armoedebestrijding is symptoombestrijding. Onderwerpen als klimaat en handel zijn een duidelijke illustratie van de (noodzakelijke) wisselwerking tussen Noord en Zuid.

TK: in werkgroep van vorige dag kwam bijna iedereen in de groep uit op een verschuiving van de doelstellingen, waar ik het zelf overigens niet mee eens was. Er zouden subdoelstellingen geformuleerd moeten worden. Uitgangspunt is dat transformatie zou leiden tot armoedebestrijding. Het is echter noodzakelijk dat er een duidelijke profilering van OS binnen IS is, anders raakt het ondergesneeuwd.

MB heeft moeite met feit dat gesproken wordt van verschuiving OS naar IS. Het gaat om gelijkwaardige partijen.

Als voorbeeld/case geeft hij schets van Soedan.

Er zijn twee regeringen:

- één in Karthoum van heel Soedan m.u.v. het Zuiden; een in de praktijk functionerende staat die echter niet de politieke bereidheid heeft om met westen samen te werken.
- Een regering in Zuid Soedan die bezig is het land met vallen en opstaan op te bouwen, maar nog niet klaar is om zelf te regeren en veel hulp nodig heeft. Er heerst daar veel corruptie.

Het is heel belangrijk om binnen de fragiele staten de doelstellingen te vertalen naar de lokale context. In de praktijk worden de lokale mensen nog te weinig betrokken bij het 'goede werk' van westerse organisaties en wordt er teveel gewerkt vanuit kantoor / laptop. Autoriteiten en lokale NGO's moeten veel meer betrokken worden bij OS/IS.

TI zet de uitgangspunten van de bijeenkomst van 10 september op een rijtje:

- Bijdrage aan legitieme overheid met voldoende capaciteit
- Verbeteren veiligheid burgers
- Creëren van vredesdividend
- Sociale contracten

MB legt uit dat dit in Soedan wordt gedaan door het politieapparaat te versterken en er voor te zorgen dat leger het politieapparaat niet overneemt.

TK: zou als algemene doelstelling willen formuleren dat de eerste doelstelling (wat overigens een goede doelstelling is) vertaald wordt naar de lokale context.

MB: Vraagt zich af op een ontwapeningsprogramma zinvol is in Soedan. Waarschijnlijk beter eerst het referendum van 2011 afwachten. Daarbij is natuurlijk de vraag wie je gaat ontwapenen. Burgers/legers/stammen?? Hij heeft aan dat dit vaak leidt tot nieuw conflict, doordat een van de groepen niet meer in staat is zich te verweren en daardoor slachtoffer wordt van andere, nog wel gewapende, groepen.

WV legt uit wat "Social contracts" zijn: Staten versterken van bovenaf, democratiserende factor van onderaf versterken. Het is volgens haar echter nog steeds een heel groot vraagteken hoe je de civil society opbouwt.

MB: Lokale gemeenschappen moeten bewust gemaakt worden van hun rechten, burgers moeten geïnformeerd. Daarnaast moeten ze de mogelijkheid krijgen om zich verder (economisch) te ontwikkelen. Er moet op die manier een soort middenklasse gecreëerd worden. Dit duidt op de noodzaak voor veel verschillende interventies op verschillende

niveaus. Dit moet door het land zelf ter hand genomen worden, kan niet (alleen) vanuit de internationale gemeenschap komen.

TK: Zuid-Soedan is niet echt een goed voorbeeld ten opzichte van de andere fragiele staten. In bijvoorbeeld Rwanda, Burundi en Congo leveren de projecten met vredesdividend wel degelijk resultaat op. Groot probleem is dat na de inzet van noodhulporganisaties de opvolging door ontwikkelingsorganisaties moeizaam verloopt. Het klikt vaak niet, waardoor het wel eens 3 tot 5 jaar kan duren voordat een project resultaten oplevert.

TI: vraagt zich af of dit ligt aan de aansluiting of aan de bron/opzet van het noodhulp project.

MB: De onveilige situatie in de fragiele staat beperkt vaak de uitvoering van het werk van de organisaties. Als blanke loop je in Darfur meer risico dan de Soedanezen die voor OS werken. (Niet iedereen is het hier mee eens).

TK: Lokale organisaties gaan heel anders met de veiligheid(s-aspecten) om dan de internationale organisaties. De veiligheid tast wel de effectiviteit van de hulpverlening aan.

TI vraagt wat voor invloed veiligheid heeft op transformatie? Men is het er over eens dat het een beperkende factor is, maar dat het moeilijk is om uit een onveilige situatie te ontsnappen.

WV: Er is sprake van een samenhang. De staat moet voor veiligheid zorgen. Als dat niet gebeurt (zwakke staat) dan komen er oorlogen tussen de Warlords. Vaak wordt er een afhankelijke situatie gecreëerd door gebrek aan samenwerking met lokale organisaties.

TK: We moeten nadenken over hoe we veiligheid kunnen creëren. Welke aanpak? Enkel maar via militaire macht? Er zijn slimme methodes nodig.

MH: Het is naïef om te denken dat je Warlords in Afghanistan buiten spel kunt zetten en de benadering heeft vaak veel met onwetendheid van de situatie te maken. WV geeft als voorbeeld dat wat wij (westerlingen) corruptie noemen is in het betreffende land vaak gewoon 'systeem'. Moeten we meer respecteren. MH vindt het belangrijk dat we lokale mensen en structuren niet kleineren en in een hoekje zetten; we moeten gebruik maken van hun inzet indien en waar mogelijk. TK: we hebben meer kennis nodig van de beweegredenen van de lokale mensen (kweekt meer begrip). MB: als er geen werkgelegenheid is/zijn heeft beroepstraining van de bevolking weinig zin. De Warlords zullen blijven omdat er geen alternatief is.

(Frans Bieckmann schuift aan)

TI: Kun je ook stellen dat je transformatie niet kunt bereiken als je de macht overneemt?

MB: In Soedan hanteert de ambassade 3D benadering op alle niveaus.

FB: Het is noodzakelijk dat we kijken hoe de mondiale processen inwerken op de lokale/nationale ontwikkeling. Dit moeten we meenemen in de analyse.

WV: Globalisering heeft een negatief effect op zwakke staten. TK geeft als voorbeeld de ontdekking van olie in Soedan. Het conflict brak uit toen er olie ontdekt werd. Neemt de Nederlandse overheid de rol van de olie mee in hun beleid? MB antwoordt dat dit inderdaad het geval is, maar dat met name de Noren en Amerikanen specifiek met de olieproblematiek bezig zijn. Het ligt niet echt op het terrein van de Nederlandse overheid. Nederland richt zich vooral op 3 betwiste gebieden (zijn wel olierijke regio's) en rol van Nederland is met name een politieke rol. DDR initiatieven in Soedan worden ondersteund.

FB: In Soedan wordt dus al IS beleid gevoerd? MB bevestigt dit. TI vraagt wat is de houding t.a.v. Nederlandse partijen is die investeren in Chinese oliemaatschappijen?

(TK: te vergelijken met discussie rond bloeddiamanten in Zuid Afrika)

MB: er is natuurlijk altijd sprake van veel eigenbelangen. Dat hoeft niet per definitie verkeerd te zijn, zolang het maar de juiste resultaten oplevert. De rol van de Chinezen in Soedan wordt zeker in internationale fora besproken.

MH geeft een voorbeeld van een Chinees mijnbouwbedrijf in Afghanistan. In tegenstelling tot negatieve geluiden, kwamen de Chinezen daar bij zijn bedrijf met een vraag omtrent de ziektekostenverzekering voor lokale staf; een positieve ontwikkeling.

MB voegt nog aan de grondstoffenkwestie toe dat er binnen het ministerie mensen bezig zijn op gebied van grondstoffen en de relatie met het milieu (uitputting, sociale ecosysteem etc.). Hier wordt in het Nederlandse beleid dus wel degelijk rekening mee gehouden. Ten aanzien van de olie bouwt de Nederlandse Ambassade in Soedan op de expertise van de Noorse Ambassade, die beschikt over een olieconsulent met 25 jaar ervaring in olie. Hij benadrukt nogmaals dat het belangrijk is dat we veel meer kijken naar de lokale bevolking en uitgaan van traditionele structuren. Ook moeten we meer oog hebben voor niet zo voor de hand liggende partners (China, Egypte, etc.); met hen praten leidt tot nieuwe inzichten.

FB: Moeten we de problemen nationaal of regionaal benaderen?

MB: Regionaal, als daar noodzaak toe is en dat doet Nederland dan ook.

TI: zijn de mondiale problemen opgenomen in het nationaal/regionaal beleid?

MB: in praktijk is het vaak moeilijk lokaal te verkopen.

WV vindt dat vooral moet worden gekeken naar wat Nederland kan bijdragen aan het oplossen van mondiale problemen. We moeten deze vraag niet bij bijvoorbeeld Ghana neerleggen. FB: Nederland dient zich af te vragen wat de gevolgen van klimaatverandering zijn voor bijvoorbeeld Ghana. We moeten niet alleen denken aan onze eigen dijkverhoging. Ook MB vindt dat het westen hierin als veroorzaker een zwaardere verantwoordelijkheid dan de ontwikkelingslanden, dus hulp vanuit het westen lijkt logisch.

TI: Komt met voorbeeld van het opkopen van bossen door in Suriname door Chinese bedrijven als compensatie voor hun uitstoot. Risico daarbij is dat de Surinamers te zijner tijd – als hun industrie groeit - zelf hun bossen niet meer kunnen gebruiken als compensatie voor eigen uitstoot. Ze vraagt zich af of de waakhondfunctie van de internationale gemeenschap hier misschien noodzakelijk is?

TK denkt dat er ook manieren zijn om het op lokaal niveau te regelen. TI stelt daarbij de vraag of men op lokaal niveau het mondiale niveau kan overzien?

MB heeft als voorbeeld dat in Zuid-Soedan 98% van de inkomsten wordt gegenereerd uit olie. (Het Noorden int en geeft de helft aan het zuiden.) Dit is niet erg transparant. En de Chinezen geven vervolgens andere cijfers dan de regering in Karthoum (10% verschil), waardoor de waarheid nog onduidelijk blijft en het lokale niveau het inderdaad niet kan overzien.

WV voegt toe dat landen die afhankelijk zijn van grondstoffen nooit stabiel zijn, doordat er geen is middenklasse of ontstaat.

TI: Je gaat niet bereiken dat de lokale bevolking in lange termijn perspectieven gaan denken? MB denkt van wel. FB: Waarschijnlijk zijn ze blij met de mogelijkheid om boer te worden i.p.v. afhankelijk te zijn van de olie voor hun inkomsten.

De discussie komt op de economische groei versus ecologische rekbaarheid.

WV: Wij groeien zij groeien, iedereen groeit. Is dat haalbaar? Is het niet beter om te gaan herindelen? TK denkt dat eigenbelang in de westerse wereld een belangrijke rol speelt.

MH: Landbouw is belangrijk gezien het probleem van de voedselvoorziening. In Afghanistan is geen mechanisme daarvoor. Wel nodig (bijvoorbeeld de prijs van het graan hoog houden om de graanboeren van een stabiel inkomen te voorzien).

MH: interveniëren in marktmechanismes mag volgens het westen niet, maar hierdoor wordt bijvoorbeeld de oploopt van Afghanistan verkocht aan buurlanden, om ze vervolgens weer terug te kopen. Dit is niet gunstig voor Afghanen en de opbouw van hun land. Bovendien bevordert dit wederom de corruptie. Hij zegt dat verbazingwekkend is dat we als Nederland miljoenen investeren in een land, maar kleinere bedragen om problemen te voorkomen niet willen opbrengen.

Met het voorbeeld van Marcel Haagens wordt de discussie afgesloten. Hoofdanalyse van deze discussie is dat het belang van internationale samenwerking groot is, maar dat ook werken vanuit de lokale context zeker niet vergeten mag worden. Er moet op alle niveau tegelijk worden gewerkt.