
Vergaderjaar 2003–2004

29 237

Afrika-beleid

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2003

In navolging van de toezegging van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer op 24 april 2003 (kamerstuk 22 831, nr. 45) doen wij u toekomen de Afrika-notitie «Sterke Mensen, Zwakke Staten».

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

STERKE MENSEN, ZWAKKE STATEN

Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief

Inhoudsopgave

1. HOOFDLIJNEN VAN HET NEDERLANDSE AFRIKA-BELEID	3
1.1 HET NEDERLANDSE AFRIKA-BELEID: DE KERN	3
1.2 UITWERKING EN CONCRETE ACTIE	4
1.2.1 <i>Bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit</i>	4
1.2.2 <i>Bevorderen van goed bestuur en goed beleid</i>	5
1.2.3 <i>Investeren in mensen, vooral m.b.t. reproductieve gezondheid, onderwijs en HIV/AIDS</i>	5
1.2.4 <i>Het bevorderen van «pro poor» economische groei door ondersteuning van het Afrikaanse bedrijfsleven</i>	5
1.2.5 <i>Duurzame ontwikkeling, met name beheer van natuurlijke hulpbronnen, milieu en water</i>	6
1.2.6 <i>Meer dan continuïteit</i>	6
2. INLEIDING	7
2.1 STAGNERENDE ONTWIKKELING	7
2.2 POSITIEVE TRENDS: AANGRIJPINGSPUNTEN VOOR INTERNATIONALE STEUN	8
3. OORZAKEN VAN STAGNERENDE ONTWIKKELING	9
3.1 CONFLICTEN	9
3.2 GEBREKKIG FUNCTIONERENDE STATEN	9
3.3 AANTASTING VAN DE MENSELIJKE CAPACITEIT	10
3.4 ECONOMISCHE NEERGANG	11
3.5 UITPUTTING VAN NATUURLIJKE HULPBRONNEN, WAARONDER WATER	12
3.6 TEKORTSCHietenDE INTERNATIONALE SAMENWERKING	13
4. KADER VOOR HET NEDERLANDS BELEID	14
4.1 ALGEMEEN	14
4.2 HET EUROPESE KADER	15
5. PRIORITEITEN VOOR NEDERLANDS BELEID	16
5.1 CONFLICTPREVENTIE EN -BEHEERSING	17
5.2 GOED BESTUUR EN GOED BELEID	19
5.3 INVESTEREN IN MENSEN	21
5.3.1 <i>Wegvallen van capaciteit: HIV/AIDS</i>	21
5.3.2 <i>Wegtrekken van capaciteit: migratie</i>	22
5.3.3 <i>Opbouw van capaciteit: onderwijs</i>	23
5.4 PRO POOR GROWTH	24
5.5 DUURZAAM BEHEER VAN NATUURLIJKE HULPBRONNEN	26
6. EEN GEDIFFERENTIEERD LANDEN- EN REGIOBELEID	28
6.1 DE SAMENWERKING MET STABIELE LANDEN	28
6.2 BETROKKENHEID BIJ LANDEN IN CONFLICT EN FALENDE STATEN	29
6.3 REGIONALE SAMENWERKING	29
6.4 DE REGIONALE BENADERING: GROTE MEREN EN DE HOORN	30
<i>BOX 1. GROTE MEREN REGIO</i>	30
<i>BOX 2. DE HOORN VAN AFRIKA</i>	31
<i>BOX 3. LANDENLIJSTEN</i>	33
LIJST VAN AFKORTINGEN:	34

1. Hoofdpijnen van het Nederlandse Afrika-beleid

1.1 Het Nederlandse Afrika-beleid: de kern

Sub-Sahara Afrika is het enige werelddeel dat sinds decennia over het algemeen een dalende levensstandaard kent. De armoede is er dieper en breder dan in andere continenten. De omvang van de problemen is groot zoals blijkt uit de vele gewapende conflicten, zwak en corrupt bestuur, gebrek aan economische ontwikkeling, tekortschietende sociale infrastructuur, milieudegradatie en de HIV/AIDS epidemie. Bovendien zijn deze zaken ook nauw met elkaar verweven. Ondanks aanzienlijke inspanningen en een aantal successen, zoals de terugdringing van ziektes, meer scholing en bestuurlijke hervormingen, stemt het algemene beeld in Afrika tot somberheid.

De inspanningen om tot een effectief antwoord te komen op de grote uitdagingen waar Afrika voor staat blijven onverminderd van groot belang. Op de eerste plaats om de voortdurende humanitaire tragedie in Afrika een halt toe te roepen en nieuwe generaties perspectief te bieden. Op de tweede plaats kan de internationale gemeenschap, en dus ook Nederland, het zich niet veroorloven om de ogen te sluiten voor de gevolgen van de Afrikaanse crisis op het gebied van toenemende instabiliteit en onveiligheid, groeiende criminaliteit, verspreiding van ziektes, milieudegradatie en migratiestromen. In een steeds kleiner wordend «*global village*» zijn er geen ontsnappingsmogelijkheden meer en vloeien Afrika's belangen met die van de rest van de wereld waaronder Europa in één.

Het is om deze redenen dat Afrika een centrale plaats zal innemen in het geïntegreerde buitenlandse beleid van Nederland, dat ook ontwikkelings-samenwerking omvat. Gezien de enorme uitdaging waar Nederland en de internationale gemeenschap voor staan, rechtvaardigt dit een verhoging van de inspanning tot 50% van de middelen die de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking ter beschikking heeft en een blijvende aanwezigheid in vrijwel alle Afrikaanse partnerlanden waar Nederland reeds actief is.

Ontwikkelingssamenwerking kan deze uitdaging echter niet geïsoleerd aangaan. De problemen kunnen niet alleen via hulp worden aangepakt, maar vereisen een integrale benadering, waarin per kwestie kan worden gebruik gemaakt middelen van ontwikkelingssamenwerking alsmede van politieke-, economische-, diplomatieke- of veiligheidsinstrumenten. Ook zal worden gedifferentieerd wat betreft het niveau en de partners waarmee Nederland zal samenwerken. Zo zal steeds worden gezien of en welke interventies op lokaal, nationaal of regionaal niveau moeten plaats vinden. Aangezien in een aantal Afrikaanse landen de staat op vele terreinen sterke beperkingen kent en weinig legitimiteit geniet, verdient partnerschap met anderen de voorkeur. Hierbij wordt erkend dat naast de overheid, andere actoren zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en internationale partners een belangrijke rol spelen in het Afrikaanse ontwikkelingsproces.

Naast het niveau en de partners zal de gedifferentieerde benadering ook tot uitdrukking komen in de verschillende combinaties van de prioritaire thema's per land of regio. In de meer stabiele partnerlanden, en gelukkig vormen die nog steeds de meerderheid, zal de structurele samenwerking gericht op duurzame armoedebestrijding, zoals die reeds plaatsvindt, in grote lijnen worden voortgezet. De inspanningen in zogenaamde «falende staten» en conflictgebieden zullen zich daarentegen meer gaan richten op conflictpreventie en -beheersing, wederopbouw en bevordering van stabiliteit.

In eerste instantie zal Nederland aansluiting zoeken bij initiatieven in Afrika zelf. Daarnaast zal actief worden bijgedragen aan de realisatie van de internationale agenda voor Afrika. De initiatieven van de EU hebben hierbij een duidelijke meerwaarde. Europa heeft altijd een speciale betrokkenheid bij Afrika getoond en de Europese agenda komt overeen met de Nederlandse inzet. In aansluiting hierop zal de Nederlandse inspanning zich in de komende periode richten op vijf hoofdthema's:

- 1) het bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit door conflict-beheersing en preventie;
- 2) het bevorderen van goed bestuur en -beleid;
- 3) het investeren in mensen, vooral m.b.t. reproductieve gezondheid, onderwijs en HIV/AIDS;
- 4) het bevorderen van «*pro poor growth*» door ondersteuning van het Afrikaanse bedrijfsleven;
- 5) duurzame ontwikkeling, met name beheer van natuurlijke hulpbronnen, milieu en water.

Speciale aandacht zal uitgaan naar de regio's van de Grote Meren en de Hoorn van Afrika waar de politieke-, humanitaire- en veiligheidsproblemen thans tot de grootste in Afrika behoren, onder meer door dreigende «spill-over effecten» naar de buurlanden. Nederland zal in de komende periode dan ook de inspanningen in deze regio's opvoeren, in termen van ontwikkelingssamenwerking maar vooral door de gecombineerde inzet van politieke, financiële en indien nodig en mogelijk ook militaire middelen. Ook in West-Afrika is toenemende internationale steun nodig voor het handhaven van vrede, veiligheid en stabiliteit. Toch zullen de Nederlandse inspanningen ten aanzien van West-Afrika minder breed en intensief zijn, aangezien het omwille van de effectiviteit noodzakelijk is prioriteiten te stellen. De Nederlandse meerwaarde komt vooral tot stand op de terreinen waar kan worden voortgebouwd op bestaande contacten en waar Nederland gevraagd is om een bemiddelende rol te spelen en over instrumenten beschikt om effectief te kunnen opereren.

1.1 Uitwerking en concrete actie

1.2.1 Bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit

Vrede, veiligheid en stabiliteit zijn de meest fundamentele voorwaarden voor het functioneren van een samenleving en daarmee voor ontwikkeling. Gewapende conflicten hebben niet alleen een kwalijke invloed op de situatie binnen een land, maar vaak ook een negatieve uitstraling naar de regio.

Vroege signalering van mogelijke destabilisering is van belang. In het kader van conflictpreventie zal de uitbouw van «early warning systemen» worden gestimuleerd, zodat, indien nodig, tijdig verhoogde politieke en diplomatieke inspanningen kunnen worden gepleegd.

Tijdens en direct na een conflict dienen de inspanningen van de internationale gemeenschap zich te richten op conflictbeheersing, zodat de stabiliteit wordt hersteld en duurzame ontwikkeling weer mogelijk wordt. Hierbij wordt nauwe aansluiting gezocht bij de lokaal voorhanden capaciteit. Het nieuwe Stabiliteitsfonds zal de regering een middel geven om de lokale vredeshandhavingcapaciteit te vergroten en bij te dragen aan de opbouw van een adequate, civiel gecontroleerde veiligheidssector in post-conflictlanden. Waar nodig dient, veelal in multilateraal kader, snel en effectief een financiële, materiële en personele bijdrage te kunnen worden geleverd aan programma's op het vlak van ontwapening, demobilisatie, reïntegratie en ontminning. Ook hieraan kan het fonds een bijdrage leveren.

Tijdens de wederopbouwfase dient de steun zich meer te richten op

herstel van infrastructuur, participatie- en besluitvormingsprocessen, versterking van het bestuur en garantie van de veiligheid.

Aangezien het in vele gevallen gaat om gebieden met «falende staten», dient intensief te worden samengewerkt met niet-statelijke actoren zoals maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Voorts is afstemming noodzakelijk op internationaal niveau, met name de VN, de EU of coalities van bereidwillige landen.

1.2.2 Bevorderen van goed bestuur en goed beleid

Zonder een effectief en democratisch bestuur zijn inspanningen gericht op ontwikkeling en armoedebestrijding uiteindelijk tot mislukken gedoemd. Een overheid die de orde bewaart en investeert in de opbouw van de samenleving is een cruciale actor bij het op gang brengen van een duurzaam ontwikkelingsproces.

Nederland zal zich op nationaal niveau richten op versterking van de regulerende capaciteit van de staat bij het vaststellen en handhaven van regels, ondersteuning van de administratieve en technische capaciteit om *accountability*, transparantie, efficiëntie en effectiviteit te bereiken in de dienstverlening evenals versterking van de inkomensbasis van de staat. Daarnaast zal Nederland op nationaal en internationaal niveau, in het bijzonder ook via NEPAD, democratiseringsprocessen en het aanbrengen van institutionele «*checks and balances*» ondersteunen. Het beleid concentreert zich op landen waar politieke wil en uitvoerbaar beleid aanwezig zijn, alsmede de bereidheid om hierover met de nationale en internationale gesprekspartners een dialoog aan te gaan. Concreet betekent dit dat in de Afrikaanse partnerlanden het sectorbeleid direct gekoppeld wordt aan interventies gericht op de bevordering van goed bestuur.

1.2.3 Investeren in mensen, vooral m.b.t. reproductieve gezondheid, onderwijs, HIV/AIDS en migratie

Het wegvallen van menselijke capaciteit door de snel om zich heen grijpende HIV/AIDS epidemie en de massale migratie vraagt om een grote inspanning om de schadelijke effecten voor Afrika's ontwikkeling te beperken. Afrika is een steeds belangrijker bron van immigratie in Nederland en Europa.

Om het wegvallen van capaciteit het hoofd te bieden zal Nederland zich richten op versterking van «*basic education*» en (reproductieve) gezondheidszorg, maar ook op de opbouw van lokale, bestuurlijke capaciteit. De toename van veiligheid en stabiliteit in Afrika en verbetering van de levensstandaard vormen de belangrijkste middelen om de migratiedruk te verminderen. Voor de korte termijn zal het wegtrekken van capaciteit door migratie tegengegaan worden door versterking van de lokale overheid van de herkomstlanden, een effectief terugkeerbeleid en bestrijding van de mensensmokkel en -handel in de ontvangende landen, met name in EU-verband. Dit betekent onder meer dat in de Afrikaanse partnerlanden capaciteitsversterking in relatie tot HIV/AIDS een integraal onderdeel wordt van de sectorsteun.

1.2.4 Het bevorderen van «pro-poor» economische groei door ondersteuning van het Afrikaanse bedrijfsleven

Duurzame, economische groei is een cruciale voorwaarde voor armoedebestrijding, direct door werk en inkomen, indirect doordat zij de economische en fiscale basis vormt waaruit investeringen in sociale infrastructuur kunnen worden bekostigd. Groei is echter op zichzelf niet voldoende. Zij dient zoveel mogelijk ten goede te komen aan de positie van de armen en het ondersteunende overheidsbeleid dient daarop gericht te zijn. Veel zal afhangen van de verdere ontwikkeling van de Afrikaanse particu-

liere sector die de basis zal moeten bieden voor een groeiende markt-economie. Nederland zal dit proces op drie niveaus ondersteunen:

- 1) bevordering van de toegang tot de wereldmarkt en coherentie van beleid in de rijke landen o.a. in WTO- en EU-verband,
- 2) totstandkoming van een goed ondernemersklimaat, waaronder versterking van overheidsinstellingen die van belang zijn voor de opbouw van de economie, zoals zekerheid over eigendom, tegengaan van corruptie en ontwikkeling van de financiële sector en
- 3) gerichte versterking van het Afrikaanse bedrijfsleven, vooral in de landbouwsector, door bilaterale en multilaterale programma's, met name op het gebied van kennisopbouw, institutionele- en capaciteitsopbouw.

1.2.5 Duurzame ontwikkeling, met name beheer van natuurlijke hulpbronnen, milieu en water

De Afrikaanse bevolking en de opbouw van de Afrikaanse economie zijn sterk afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen, waaronder water. Door het ongelimiteerd exploiteren van bossen, waterbronnen, vruchtbare grond en bodemschatten neemt de erosie en bodemdegradatie sterk toe en worden de bestaansmogelijkheden van de bevolking aangetast. De ontstane schaarste is mede oorzaak van de veelvuldige conflicten in Afrika. Plundering van natuurlijke hulpbronnen zoals hout en mineralen biedt vervolgens de inkomensbron waarmee conflicten kunnen worden bestendigd.

In het Afrika-beleid en in het bijzonder het beleid ten aanzien van de conflictgebieden zoals de Hoorn en de Grote Meren zal het duurzaam beheer en eerlijke verdeling van natuurlijke hulpbronnen onderdeel uitmaken van de aandacht voor goed bestuur en de opbouw van de civil society. Daarnaast zal dit thema ook worden beschouwd als onderdeel van het beleid gericht op conflictpreventie.

Op dit terrein zal nauw worden samengewerkt met organisaties als UNDP, UNEP, CBD, Habitat, FAO en de Wereldbank en instrumenten als de Global Environmental Facility (GEF). Cruciaal hierbij is het bevorderen van de effectiviteit van het multilaterale kanaal door middel van donorcoördinatie en het bundelen van kennis en middelen alsmede een themagerichte en regionale benadering.

1.2.6 Meer dan continuïteit

De hierboven geschetste elementen zouden niet alleen de kern van het beleid van Afrikaanse overheden moeten vormen, maar ook aangrijpingspunten voor internationale ondersteuning in Afrika. De huidige aanpak, zowel van de Afrikaanse regeringen als van de internationale gemeenschap, schiet in zijn uitvoering nog ernstig tekort. Afrikaanse leiders en de internationale gemeenschap kunnen niet lijdzaam blijven toezien hoe Afrika steeds verder afglijdt in marginalisering en verpaupering. De humanitaire tragedie die zich thans in veel Afrikaanse landen afspeelt, bedreigt zowel de mondiale veiligheid als de internationale rechtsorde. De urgentie van een gemeenschappelijke, Afrikaanse en internationale aanpak is hoog. Kansen dienen nu te worden benut: uitstel zal Afrika en de internationale gemeenschap duur komen te staan.

In deze notitie worden de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid jegens Afrika geschetst. In dit beleid is er continuïteit, maar de aard van de problemen en de ernst van de situatie in Afrika vragen om een meer samenhangende inzet van politieke instrumenten en middelen van ontwikkelingsamenwerking. Het gaat daarbij niet om een uitputtende beschrijving van de gehele Nederlandse betrokkenheid bij Afrika maar om

het aangeven van nieuwe accenten in het kader van deze samenhangende inzet. Veel beleid dat wordt gecontinueerd en voldoende is verwoord in bestaande beleidskaders wordt daarom in deze notitie slechts kort vermeld.

De hier gepresenteerde hoofdlijnen zullen in interne regiobeleidsdocumenten worden verwerkt die als basis dienen voor de jaarplannen die door de ambassades van Nederland worden opgesteld voor de afzonderlijke landen. Immers, pas op het regionale en nationale niveau kan de vertaling van algemene uitgangspunten naar concrete actie worden gemaakt, kan de beste afstemming van instrumenten worden bereikt en kunnen gewenste resultaten en inzet van middelen worden vastgelegd. De regionale benadering zal met name worden uitgewerkt in het Nederlandse beleid ten aanzien van de Hoorn en de Grote Meren. De genoemde continuïteit alsmede verlegging van accenten zullen het uitgangspunt zijn van de betrekkingen met Oostelijk en Zuidelijk Afrika.

2. Inleiding

2.1 Stagnerende ontwikkeling

De politieke, economische en sociale situatie in veel landen in Afrika ¹ aan het begin van de 21ste eeuw is kritiek; de dringend noodzakelijke verbetering vereist vastberaden en deskundig Afrikaans leiderschap alsmede de bereidheid van de internationale gemeenschap Afrika met kracht te blijven steunen. Nederland speelt in de internationale inspanningen die worden geleverd om de situatie in Afrika ten goede te keren een actieve rol en de regering is voornemens deze rol, bilateraal en multilateraal, onverminderd te blijven vervullen. In het licht van de huidige situatie in Afrika is een kritische blik op de eigen inspanningen daarbij van groot belang.

Afrika is, veertig jaar na de totstandkoming van politieke onafhankelijkheid in een groot aantal landen, het armste continent met de laagste *human development indicatoren*, zoals dit jaar werd bevestigd in het *Human Development Report 2003* van de Verenigde Naties. In Sub-Sahara Afrika leeft bijna de helft van de bevolking onder de internationale armoedegrens van USD 1 per dag. Halvering van de armoede in 2015, het belangrijkste *Millennium Development Goal* (MDG), zal niet kunnen worden gerealiseerd: Sub-Sahara Afrika kent al enige decennia geen economische groei van betekenis. Door een groeiende bevolkingsdruk en slecht beheer van natuurlijke hulpbronnen is er sprake van een toeneemende degradatie van het milieu.

De neerwaartse spiraal waarin delen van het continent terecht zijn gekomen wordt versterkt door crises die onbeheersbaar dreigen te worden, waaronder langdurige gewapende conflicten en de zich snel uitbreidende HIV/AIDS epidemie. Eén op de vijf Afrikanen is blootgesteld aan gewelddadige conflicten, miljoenen vluchtelingen hebben de oorlogsgebieden verlaten. In deze oorlogsgebieden zijn vaak de gehele infrastructuur en de bestaansmiddelen vernield of geroofd. Daarnaast dunt HIV/AIDS een belangrijk deel van de dragende krachten in de samenleving uit en worden reeds bereikte ontwikkelingsresultaten tenietgedaan. De snelle verstedelijking stelt inefficiënte overheden voor omvangrijke problemen van veiligheid, werkgelegenheid, scholing, gezondheid en sociale stabiliteit.

Maar ook in die landen die niet door oorlogsgeweld zijn getroffen, is er in veel gevallen sprake van een nauwe relatie tussen politieke en economische elites die via patronage systemen de schaarse middelen van rijkdom en macht over hun achterban verdelen. Deze elites behoren vaak tot

¹ Waar in deze notitie wordt gesproken van Afrika wordt bedoeld op de landen in Sub-Sahara Afrika.

dezelfde familie, groep of clan hetgeen tot uitsluiting van andere bevolkingsgroepen leidt. Deze uitsluiting speelt een grote rol bij het ontstaan van binnenlandse tegenstellingen en politieke instabiliteit, repressie, economische crises en hongersnoden.

Armoedebestrijding komt in dat klimaat onvoldoende van de grond, mede door het uitblijven van significante economische groei die ook aan de talrijke armen ten goede komt. De overheden scheppen onvoldoende voorwaarden voor de ontwikkeling van een formele particuliere sector die als motor van groei en werkgelegenheid zou kunnen functioneren. Corruptie vormt daarbij een rem op ontwikkeling. Afrika kan onvoldoende profiteren van het globaliseringsproces en blijft in het internationale handelsverkeer structureel kwetsbaar. Ondanks de HIV/AIDS epidemie blijft de bevolkingstoename de hoogste ter wereld. Het resultaat is een in meerderheid jonge bevolking die door gebrek aan werkgelegenheid in een positie van uitzichtloosheid terecht dreigt te komen.

Om te overleven zoeken velen hun toevlucht in criminele activiteiten. Daarnaast neemt ook de migratie sterk toe, niet alleen binnen Afrika, maar ook naar het Noorden. Relatieve welvaartsverschillen, politieke instabiliteit en onveiligheid en vooral het ontbreken van een perspectief voor de toekomst maken dat steeds meer mensen elders een betere toekomst zoeken. Dit fenomeen kent zowel positieve «*remittances*» als negatieve «*brain drain*» effecten. In sommige delen van Afrika heeft de migratie een dermate hoge vlucht genomen, dat van een cultuur van migratie sprake is met als gevolg dat steeds grotere aantallen mensen hun toekomst niet meer in het eigen land zien. Mensenhandel en -smokkel nemen toe.

2.2 Positieve trends: aangrijpingspunten voor internationale steun

Naast de hardnekkige armoede en veelvuldige crises zijn er positieve ontwikkelingen. Afrika is er in geslaagd om meer kinderen onderwijs te bieden en een aantal ziektes terug te dringen. De voedselzekerheid is in sommige regio's toegenomen. De meeste Afrikaanse landen zijn er in geslaagd de macro-economische situatie te stabiliseren. Sommige landen herstellen zich, na jaren van conflict. In Angola zijn er perspectieven ontstaan voor wederopbouw, Zuid-Afrika heeft interne stabiliteit weten te bewaren en heeft zich bereid getoond verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen elders in Afrika te nemen. Het aantal democratisch gekozen leiders is toegenomen. Dit is een teken dat zich binnen de Afrikaanse maatschappij ontwikkelingen voordoen die kunnen leiden tot brede participatie. In verschillende landen leiden politieke en economische hervormingen bovendien wel degelijk tot stabiliteit, groei en afname van de armoede. Het NEPAD-initiatief, dat inmiddels door de AU werd geaccepteerd als actieprogramma, is de manifestatie van een nieuwe tijdgeest in Afrika, waaruit blijkt dat Afrikaanse leiders in toenemende mate bereid zijn hun verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het continent te nemen en samen te werken. Deze politieke wil tot samenwerking en het nemen van verantwoordelijkheid manifesteert zich onder andere in de bereidheid om Afrikaanse vredesmachtsen in te zetten in conflictgebieden. Tegelijk is de belangstelling van donoren voor Afrika gegroeid en zijn zij bereid hun inspanningen beter te coördineren. Het is zaak nu voort te bouwen op deze positieve ontwikkelingen om zo de negatieve spiraal in Afrika te doorbreken.

3. Oorzaken van stagnerende ontwikkeling

Het toekomstige Nederlandse beleid jegens Afrika zal mede uit dienen te gaan van de achterliggende oorzaken van de per saldo teleurstellende ontwikkeling in de afgelopen decennia. Het kader van deze korte beleidsnotitie laat niet toe diepgaand in te gaan op de vele analyses die er van de Afrikaanse problematiek zijn gemaakt. In deze paragraaf worden slechts de belangrijkste factoren genoemd die ten grondslag liggen aan de huidige kritieke situatie en die vervolgens in de voorgestelde beleidsaanpak een hoofdrol spelen.

3.1 *Conflicten*

Het ontstaan van onafhankelijke Afrikaanse landen in de tweede helft van de vorige eeuw leverde staten op met grenzen die waren bepaald door koloniale machten en niet door een geleidelijk proces van natievorming. De kiem voor toekomstige conflicten, zo bleek in de afgelopen decennia, was daarmee in een aantal gevallen reeds gelegd. In sommige landen, zoals Angola, ging de bevrijdingsstrijd direct over in een burgeroorlog. Landen als Ivoorkust en Zimbabwe kenden relatief lange perioden van rust voordat conflicten het ontwikkelingsproces tot staan brachten. In andere gevallen, zoals in Kenia en Zambia, hebben decennialang een relatieve teruggang en steeds duidelijker wanbeheer plaats gevonden, zonder dat interne conflicten zich tot burgeroorlog ontwikkelden. De talrijke conflicten dragen sterk bij aan de ontwijking van de Afrikaanse samenleving en brengen massale vluchtelingenstromen op gang die onvoldoende bescherming genieten. Dikwijls ontbreekt het deze mensen aan perspectief op een duurzame oplossing zoals terugkeer naar het gebied van herkomst dan wel integratie met de lokale gemeenschap waar men zich bevindt of hergevestigd wordt.

Er is sprake van bevolkingsdruk en economische neergang enerzijds en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen anderzijds. Deze factoren vormen een explosief mengsel, dat tot ontbranding kan worden gebracht door politieke aspiraties van lokale krijgsheren, door de aanwezigheid van natuurlijke rijkdommen en daaruit voortvloeiende, vaak illegale, economische activiteiten, door etnische tegenstellingen en religieuze twisten. Eenmaal ontbrand, werken die conflicten veelal door in andere landen in een regio.

Aan etniciteit en religie wordt vaak een grote rol toebedeeld bij de verklaring van Afrika's problemen en conflicten. Etniciteit en religie zijn echter niet per definitie conflictueus, maar wel snel te mobiliseren in onzekere situaties. In hun strijd om macht gebruiken leiders etnische en religieuze banden. Religie kan tot conflicten leiden maar juist ook een grote bijdrage leveren aan verdraagzaamheid en aan het oplossen van conflicten. In Afrika vormen christendom en islam belangrijke, ook sociale, krachten. Beide godsdiensten groeien snel en in een aantal gebieden in Afrika bestaat het gevaar van toenemende religieuze tegenstellingen.

3.2 *Gebrekkig functionerende staten*

Een van de hoofdoorzaken van de teleurstellende ontwikkeling in Afrika is het gebrekkig functioneren van de Afrikaanse staten. De landen in Sub-Sahara Afrika zijn niet het product van een langdurig proces van natievorming, maar het resultaat van een koloniale erfenis waarin Afrika door kunstmatige grenzen werd opgedeeld. Bevolkingsgroepen met uiteenlopende culturen zijn in staten bijeengebracht, waardoor de vorming van een natiestaat tot op heden niet is afgerond. Vertegenwoordigers van de Afrikaanse staat opereren veelal langs lijnen van patroon-

cliënt relaties en staatsmiddelen worden ingezet om deze relaties te bestendigen. Het gevolg is een grote mate van bestuurlijke inefficiëntie en het ontbreken van een duidelijke scheiding tussen formele en informele macht. Overheden zijn een middel tot zelfverrijking geworden en een instrument ter bevoordeling van specifieke bevolkingsgroepen bij de distributie van privileges, overheidsmiddelen en banen. Niet gerichtheid op dynamiek, groei en ontwikkeling maar het behouden van posities en privileges zijn karakteristiek voor veel Afrikaanse overheden. In dat klimaat heeft het te vaak ontbroken aan de noodzakelijke politieke wil bij overheden voor een werkelijke aanpak van de problemen waar het continent zich voor geplaatst ziet.

In een groot aantal landen zijn processen van democratisering en verbetering van bestuur in gang gezet. Maar die processen zijn vooralsnog broos en ondiep geworteld. Het systeem van patroon-cliënt relaties werkt nog steeds tot op het hoogste politieke niveau. Ook democratische verkiezingen verlopen niet zelden volgens deze systematiek. Maatschappelijke actoren, zoals achtergestelde (etnische) groepen, vakbonden en bedrijfsleven zijn vaak onvoldoende vertegenwoordigd in de staat en democratische instituties. Dit ligt niet alleen aan een autoritaire, soms centralistische attitude van het bestuur, maar ook aan de geringe organisatiegraad van deze maatschappelijke bewegingen.

Afrika beschikt over onvoldoende *checks en balances* in het openbare leven: de democratische instellingen zijn nog jong, de trias politica wordt veelal niet gerespecteerd, de pers staat bloot aan zware druk van de overheid – al levert zij toch vaak opvallende prestaties – en respect voor mensenrechten blijkt in veel gevallen een lange termijn doel. Corruptie en criminaliteit zijn wijdverspreid. In een dergelijke context kunnen falende staten vrijhavens worden voor banditisme en eventueel terrorisme, met grensoverschrijdende gevolgen.

Naast de heersende patronage-cultuur vormt het ontbreken van voldoende capaciteit een belangrijke oorzaak van Afrika's bestuurlijke problemen. Die institutionele en menselijke capaciteit is op nagenoeg elk vlak onvoldoende, zowel in de publieke als in de private sector en ook in het maatschappelijk middenveld.

3.3 Aantasting van de menselijke capaciteit

Het frequent voorkomen van ziekten en onderontwikkelde sociale voorzieningen dragen in belangrijke mate bij aan het grote gebrek aan menskracht om het ontwikkelingsproces in Afrika te dragen. De onderwijssector kampt met omvangrijke tekorten aan mensen en materiaal en de curricula zijn veelal onvoldoende toegespitst op de behoeften die het proces van nationale ontwikkeling stelt. Slechte gezondheidszorgvoorzieningen, het ontbreken van basisgezondheidszorg, de vele ziektes en ondervoeding en slechte reproductieve gezondheidszorg zijn er mede oorzaak van dat de menselijke capaciteit niet ten volle kan worden ontwikkeld. Daarbovenop is HIV/AIDS gekomen. Deze ziekte is inmiddels tot een enorme bedreiging voor de Afrikaanse ontwikkeling geworden. De snelle verspreiding vond aanvankelijk vooral in zuidelijk Afrika plaats, maar is inmiddels ook in andere delen van het continent alarmerend. Een situatie van onwetendheid en grote macht van mannen over vrouwen heeft effectieve bestrijding verhinderd. Ontworteling, afnemende kwaliteit van leven en grote mobiliteit leiden tot risicovol gedrag en tot een snelle verspreiding van het HIV-virus. Dit geldt in conflictgebieden met name voor de periode direct na het herstel van de vrede als vluchtelingen en ex-militairen – vaak besmet – terugkeren. Inspanningen door de landen zelf en internationale steun hebben tot nu toe slechts op beperkte schaal de groei van de

verspreiding kunnen keren. Deze ontwikkeling heeft een toenemende verwoestende werking op de schaarse capaciteit met gevolgen op elk terrein van de samenleving: bestuur, veiligheid en stabiliteit, sociale structuren, productie en economische groei, levensverwachting, onderwijs en toekomstige generaties van grote groepen wezen zonder begeleiding. Zelfs landen die nu nog over een economische voorsprong beschikken of waar stabiliteit en goed bestuur de basis hebben gelegd voor een ontwikkelingsproces dreigen af te glijden naar verpaupering en instabiliteit. De werkelijke gevolgen voor de bestaande ontwikkelingsstrategieën van zowel de Afrikaanse overheden als van de internationale gemeenschap zijn nog onvoldoende bekend en dienen met voorrang in kaart te worden gebracht zodat de consequenties van de teruglopende beschikbaarheid van Afrikaans gekwalificeerd personeel voor de inrichting en werking van Afrikaanse overheden, sociale structuren en instituties in de komende decennia duidelijk worden.

3.4 Economische neergang

Het toekomstperspectief van Afrika wordt niet alleen ondermijnd door de HIV/AIDS epidemie, slecht bestuur of gewelddadige conflicten, maar evenzeer door het gebrek aan voldoende, langdurige duurzame economische groei. Duurzame economische groei is een cruciale voorwaarde voor armoedebestrijding door het verschaffen van werk en inkomen en investeringen in sociale infrastructuur maar ook voor het doorbreken van de conflictspiraal. Een uitzichtloze economische situatie met gebrek aan werk en een dalende levensstandaard creëert een voedingsbodem voor rebellenbewegingen en gewapende conflicten. Zowel de MDG's als NEPAD hebben tot doel vermindering van de armoede in Afrika met de helft in 2015. Om dit doel te bereiken is een jaarlijkse groei van het BBP nodig van minimaal 7%, hetgeen maar weinig Afrikaanse landen ooit hebben gerealiseerd. Robuuste economische groei is essentieel om de nodige investeringen in de sociale sectoren en infrastructuur op te kunnen brengen. Gezien de gemiddeld lage arbeidsproductiviteit van Afrikaanse werknemers, de lage spaar- en investeringsquote, de hoge transactiekosten en het ongunstige ondernemingsklimaat is het van belang reëel te blijven over verwachte groeipercentages. Bovendien is economische groei op zich niet voldoende. Groei dient zodanig te worden gestimuleerd dat het ontwikkelingsrelevant is en ten goede komt aan de armen: *pro poor growth*.

De positie van Afrika in de wereldeconomie is marginaal. Door de geringe diversificatie zijn de Afrikaanse landen voor hun export nog altijd sterk afhankelijk van de grondstoffenmarkten. Structureel ruilvoetverlies en ernstige economische instabiliteit zijn het gevolg. Door bodemdegradatie, ontbossing, erosie en verwoestijning verdwijnt de bestaansbasis van de lokale bevolking. Andere dan de traditionele exporten ontbreken grotendeels waardoor de participatie van Afrika in het globaliseringsproces gering is. Het aandeel in de wereldhandel stukt rond de 2%. De eigen economieën zijn in het algemeen klein en de noodzaak zich te richten op buitenlandse markten en de binnenlandse economie open te stellen is dan ook evident. Regionale integratie kan op termijn een belangrijke uitweg bieden maar is onderontwikkeld. Een structurele belemmering voor handel vormen de hoge transportkosten. Ook externe factoren spelen een belangrijke rol: Afrika heeft in een aantal markten relatief veel te lijden van de marktbescherming van de rijkere landen (maar ook van andere ontwikkelingslanden). Door marktverstoringen in sectoren als landbouw, visserij en textiel wordt de Afrikaanse export belemmerd. Het globaliseringsproces versnelt en Afrika dreigt verder te marginaliseren maar wordt hoe dan ook beïnvloed, al was het maar omdat negatieve aspecten rond illegale migratie, terrorisme en criminaliteit Afrika wel bereiken.

Door gebrek aan bestuur en capaciteit, gekoppeld aan een in alle opzichten tekortschietende *enabling environment* worden de schaarse handelskansen en mogelijkheden voor investeringen onvoldoende benut. Falend economisch beleid heeft de structurele achterstand verergerd. Het patronage-systeem heeft een verstikkende werking op de ontplooiing van een functionerende markteconomie. Staatsbedrijven hebben lang geparaseerd op de overheid. Belastinginkomsten blijven laag door beperkte capaciteit en ontduiking. Privatisering is in dat klimaat een beperkt succes geworden. Het investeringsniveau komt gemiddeld niet boven de 20% van het BNP, zeker niet genoeg voor de economische groei van tenminste 7% die nodig zou zijn voor een halvering van de armoede in 2015. Buitenlandse investeringen (buiten de olie en de telecommunicatie) komen nauwelijks tot stand door de hoge risico's, terwijl grootschalige kapitaalvlucht het probleem juist verergert. De schuldenproblematiek verstoort een normale verhouding tot de kapitaalmarkt en legt een onevenredig beslag op budgettaire middelen.

Het Afrikaanse bedrijfsleven heeft te weinig capaciteit om op eigen kracht tot wasdom te komen. Toch omvat de private sector in Afrika, inclusief de informele sector, gemiddeld 2/3 tot 4/5 van de totale economie. Zij bestaat echter grotendeels uit grote, soms buitenlandse bedrijven en een omvangrijke informele sector. De informele sector betreft vooral landbouw op het bestaansminimum of kleine dienstverlening in de steden. De groeiende informele sector vormt voor grote groepen mensen de voorname mogelijkheid tot overleven. In die overlevingsstrategie nemen ook *remittances* van migranten een steeds belangrijker plaats in. Het nadeel van deze vooral informele fenomenen is dat ze niet leiden tot een werkelijke doorbraak in de groei van de nationale economie. Het aandeel van het formele MKB of commerciële boerderijen is relatief klein, terwijl daar wel het belangrijkste groeipotentieel ligt. De oorzaken voor deze uitzonderlijke situatie zijn complex en diepgaand. Zo blijkt in vele Afrikaanse landen dat een goed macro-economisch beleid zich niet automatisch vertaalt in een opbloeiend, lokaal bedrijfsleven. Naast sociaal-culturele factoren zoals egalitaire en redistributieve sociale verhoudingen die individuele prestaties ontmoedigen, is het gebrek aan kapitaal, kennis en managementvaardigheden een belangrijke oorzaak.

3.5 *Uitputting van natuurlijke hulpbronnen, waaronder water*

Zelfvoorziening en economische groei in Afrika zijn sterk afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen: biodiversiteit, landbouw- en visgronden, hout en andere bosproducten, olie en mineralen. Daarmee is Afrika ook kwetsbaar voor het ontbreken van een duurzaam beheer van deze natuurlijke hulpbronnen. Het zijn juist de armen die het meest gedupeerd zijn als de bodem erodeert, het water wordt vervuild, het bos gekapt en de inkomsten uit oliewinning en mijnbouw verkwanseld. Zij zijn het ook die het minst in staat zijn calamiteiten als overstromingen, aardverschuivingen en droogtes op te vangen.

Natuurlijke hulpbronnen hebben een meervoudige rol in de huidige conflicten in Afrika. In een aantal gevallen is de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen – verhevigd door een hoge en steeds toenemende bevolkingsdruk – mede oorzaak van conflicten. Zo is de competitie om land en water tussen sedentaire landbouwers en rondtrekkende veehouders een van de onderliggende factoren in de strijd tussen Hutu's en Tutsi's (Rwanda, Burundi) en Hema's en Lendu's (Oost-Congo). De aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen waarvoor (internationale) markten bestaan – met name olie – veroorzaakt vaak spanningen en conflicten tussen zij die wel en zij die geen toegang hebben tot deze hulpbronnen en hun opbrengsten. Behalve directe oorzaak zijn natuurlijke hulpbronnen vaak ook brandstof voor conflicten nadat deze eenmaal zijn

ontstaan. Opbrengsten uit makkelijk winbare hulpbronnen worden door rebellerende groepen gebruikt voor wapenaankopen zoals in Sierra Leone en Angola (diamanten, ivoor). De (overheids)inkomsten uit hout (Liberia), olie (Sudan) en coltran (Oost-Congo) financieren de gewapende conflicten.

Weinig landen in Afrika hebben adequate regelgeving – bijvoorbeeld milieueffectrapportages – en andere instrumenten ontwikkeld om ecologische belangen te integreren in economische besluitvorming. En waar wetten en regels bestaan schort het veelal aan de handhaving met name in «*open access*» hulpbronnen als visserijgronden en bossen. Een belangrijk probleem wordt gevormd door slecht gedefinieerde eigendoms- en gebruiksrechten van land en water en traditionele kennis en genetisch materiaal.

De publieke milieusector zelf staat veelal zwak in de economische besluitvorming. Er is onvoldoende besef van het grote belang van behoud en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen voor conflictpreventie en armoedebestrijding.

3.6 Tekortschietende internationale samenwerking

Ontwikkelingssamenwerking heeft het proces van neergang in de afgelopen veertig jaar niet kunnen stoppen. Dit had onder andere te maken met factoren die boven de beperkte invloed van ontwikkelingssamenwerking uit gingen, zoals oorlogen, hongersnoden, natuurrampen, het inzakken van grondstoffenprijzen en de uitbraak van epidemieën als HIV/AIDS. Aan de andere kant had de veelal geringe effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking ook te maken met de organisatie en omvang van de hulp zelf. De internationale doelstelling van 0,7% van het BNP is nooit gehaald, aangezien een te gering aantal landen (waaronder overigens wel Nederland) zich aan de gemaakte afspraken heeft gehouden, waardoor Afrika in de afgelopen decennia minder hulp ontving dan wat internationaal was afgesproken. Een ander aspect is het gebrek aan coherentie, waardoor de mogelijke effecten van de hulp op andere terreinen als handel en landbouw teniet werden gedaan. Tenslotte was de vorm waarin de hulp was aangeboden niet adequaat. Niet zelden was de hulp te veel door het aanbod bepaald, stond het los van de politieke, sociale of ecologische context en functioneerde hij onvoldoende als stimulans voor goed beleid en bestuur. Te lang is vastgehouden aan het idee dat economische hervormingen mogelijk zouden zijn zonder politieke veranderingen. Hulp heeft te weinig rekening gehouden met de beperkte capaciteit van de Afrikaanse staat en sloot zelden goed aan bij de inspanningen gericht op conflictbeheersing. In sommige gevallen heeft de internationale hulpverlening zelfs bijgedragen aan de verergering van het probleem, door onder andere noodzakelijke veranderingsprocessen te verhinderen (in plaats van deze te stimuleren) en door afhankelijkheid te creëren. Tot op heden is ook de hulp van de verschillende afzonderlijke donoren te weinig gecoördineerd of geharmoniseerd. Door dit gebrek aan coördinatie en harmonisatie wordt de hulp minder effectief en wordt bovendien een te groot deel van de beperkte capaciteit van de Afrikaanse staat in beslag genomen door de hoge beheerslasten van ontwikkelingshulp. Vooruitstrevende donoren zoals Nederland hebben lessen getrokken uit deze tekortkomingen en zetten in op betere coördinatie, harmonisatie en coherentie in combinatie met capaciteitsopbouw en institutionele versterking bij de ontvangende landen. Het blijft echter een uitdaging om de hulpverlening te integreren in een brede aanpak die een geloofwaardig antwoord kan vormen op de crises waarmee Afrika worstelt.

4. Kader voor het Nederlands beleid

4.1 Algemeen

De bovengenoemde oorzaken van de problemen waar Afrika zich voor gesteld ziet hangen nauw met elkaar samen. Zonder veiligheid en stabiliteit zijn er geen mogelijkheden voor economische ontwikkeling. Zonder economische groei is er geen ruimte voor armoedebestrijding. Groei op zichzelf is niet voldoende; de door groei ontstane ruimte moet dan ook nog ten volle benut worden door een overheidsbeleid gericht op *pro poor growth*. Maar zonder goed bestuur en een samenleving met *checks and balances* komt een armoedebeleid niet tot stand en ontbreekt het aan een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. Een dergelijk klimaat creëert spanningen en is daarmee een voedingsbodem voor gewelddadige conflicten. HIV/AIDS kan niet onder controle worden gebracht, waardoor capaciteit verder afgebroken wordt. En zonder gezond en goed opgeleid kader ontstaat er geen sterke overheid, geen maatschappelijk middenveld en geen concurrerend bedrijfsleven.

Deze factoren tezamen schetsen weliswaar de complexiteit van effectieve armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling in Afrika, maar onderstrepen ook de noodzaak om de vicieuze cirkel van onderontwikkeling, falende overheden en gewelddadige conflicten te doorbreken. Door hun nauwe verwevenheid kunnen de problemen alleen in onderlinge samenhang worden aangepakt, hetgeen een Nederlands beleid vereist waarin de eerder genoemde samenhang tussen politieke instrumenten en middelen van ontwikkelingssamenwerking wordt gerealiseerd. In de komende periode zal aan deze samenhangende aanpak meer aandacht worden besteed.

De Nederlandse inbreng vindt plaats in partnerschap met de betrokken Afrikaanse landen. Nederland wil zo veel mogelijk aansluiten bij Afrikaanse initiatieven en de Afrikaanse regionale samenwerking versterken. Essentieel is dat aansluiting wordt gevonden bij veranderingskrachten die binnen de Afrikaanse samenlevingen zelf spelen. Los van overheden kent de Afrikaanse maatschappij tal van bloeiende organisatievormen, zowel traditioneel als modern, formeel en informeel. Er is een richting de opbouw van een maatschappelijk middenveld. Het Nederlandse beleid is gebaseerd op partnerschap, waarin wordt erkend dat naast de overheid vele andere actoren een rol spelen bij de ontwikkeling van Afrika en actieve samenwerking met deze partners wordt gezocht. Ook op regionaal niveau zijn nieuwe netwerken ontstaan die een aanknopingspunt voor samenwerking kunnen vormen. Dat neemt niet weg dat de nationale staat met al zijn beperkingen het belangrijkste aanspreekpunt voor Nederlands overheidsbeleid blijft.

Een groot deel van de Nederlandse inzet loopt via multilaterale fora zoals de VN, de EU en Wereldbank/IMF. Bilateraal beleid en multilaterale inspanningen dienen goed afgestemd te worden, waarbij naast de in de rede liggende samenwerking in EU-verband ook gewerkt zal worden met coalities van gelijkgezinde landen. Zowel politieke samenwerking als praktische donorcoördinatie zullen meer inhoud moeten krijgen.

De internationale aanpak heeft de afgelopen jaren nieuwe impulsen gekregen. Door de overeenstemming over de MDG's zijn concrete ontwikkelingsdoelstellingen geformuleerd die ook voor Afrika richtinggevend zijn, hoe moeilijk realisatie van het tijdschema ook zal zijn. In Monterey en Johannesburg is in aanvulling daarop een kader voor ontwikkelingsfinanciering tot stand gekomen dat uitgaat van wederzijdse verantwoordelijkheid. Dit biedt uitzicht op aanzienlijke verbetering van de huidige tekortschietende praktijk. Nederland zal de uitvoering van die afspraken nauwlettend blijven volgen en in dat kader pleiten voor aanzien-

lijke uitbreiding van de omvang van de hulp aan Afrika. Nederland sluit aan op de afspraken van Johannesburg met het actieprogramma Duurzame Daadkracht waarin het beleid m.b.t. de prioritaire thema's voor Nederland is uitgewerkt.

Het NEPAD-initiatief moet in het verlengde worden gezien van genoemde conferenties. Wederzijdse verantwoordelijkheid wordt in het NEPAD enerzijds geoperationaliseerd als «*peer review*» binnen Afrika, anderzijds door betere effectiviteit van programma's, gefinancierd door donoren in Afrika. Hoewel de voortgang met het Afrikaanse *peer review* aan vertraging onderhevig is, is het feit dat reeds 15 landen hebben aangekondigd deel te zullen nemen een indicatie van de versterkte Afrikaanse rol en verantwoordelijkheid op het gebied van zijn eigen ontwikkeling.

Zowel de multilaterale instellingen als de bilaterale donoren leggen sterke nadruk op armoedebestrijding en hebben de PRSP's als uitgangspunt voor steunverlening gekozen. Hierin wordt door de Afrikaanse landen zelf binnen het kader van een deugdelijk macro-economisch beleid een effectief armoedebeleid uitgestippeld. Met alle gebreken die nog aan deze PRSP's kleven kan toch gesproken worden van een belangrijke stap op weg naar een concrete invulling van de MDG's. Dergelijke strategieën zullen de basis moeten vormen voor gedeelde verantwoordelijkheid in een zakelijk partnerschap waarin de politieke dialoog niet wordt geschuwd. Nederland zal initiatieven blijven nemen om, in aansluiting op dit nationale armoedebeleid, donorharmonisatie beter gestalte te geven. In het kader van het bijgestelde HIPC-initiatief is op ruime schaal schulverlichting voor Afrikaanse landen ter beschikking gekomen. De uitvoering verloopt echter nog traag en er zijn in een aantal gevallen twijfels over de houdbaarheid van de resterende schuld. Het Nederlandse schuldenbeleid voor Afrika zal gericht blijven op een verdere versterking van de in het kader van het HIPC overeengekomen aanpak. Minder sterk ontwikkeld is het internationale beleid op het terrein van conflictmanagement en migratie en ook de bestrijding van de HIV/AIDS epidemie moet effectiever ter hand worden genomen. Op die onderwerpen valt in de komende jaren veel vooruitgang te boeken met versterkte internationale samenwerking en daarvoor zal ons land zich bijzonder inspannen.

4.2 *Het Europese kader*

Nederland opereert in veel gevallen binnen de kaders van de EU. De relatie tussen veel van de armste landen in Sub-Sahara Afrika en de EU krijgt gestalte in het in 2000 voor een periode van tien jaar overeengekomen Verdrag van Cotonou. Dit verdrag bestrijkt een breed palet van onderwerpen op het gebied van politiek, handel, OS en migratie. De grootste uitdaging waar de EU de komende jaren ten aanzien van Afrika voor staat, is het realiseren van een meer coherent beleid, in het bijzonder wat betreft het gemeenschappelijke handels- en landbouwbeleid en ontwikkelingssamenwerking.

Het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004 wordt voorafgegaan door het Ierse en gevolgd door het Luxemburgse voorzitterschap. Luxemburg heeft geen vertegenwoordigingen in Afrika, Ierland een beperkt aantal. De komende periode zal aangewend worden om in nauw overleg met beide landen te komen tot een zo consistent mogelijke EU-lijn ten aanzien van Afrika in de periode januari 2004 tot en met juli 2005. Hierbij staat voorop dat Nederland er naar streeft om Afrika hoger op de EU-agenda te krijgen. Het Nederlandse voorzitterschap biedt goede kansen om elementen van het Nederlandse Afrika-beleid uit te dragen op Europees niveau. Dit zou

kunnen bijdragen aan de door Nederland voorgestane totstandkoming van een geïntegreerd buitenlands-, OS- en veiligheidsbeleid van de EU ten aanzien van Afrika.

In de eerste plaats zal deze aanpak worden vorm gegeven door bevordering van de naleving door de EU van afspraken die zijn gemaakt in talrijke internationale fora.

In aansluiting daarop zal deze aanpak een rol moeten spelen bij een aantal lopende zaken waaronder de heronderhandeling van onderdelen van de Cotonou-overeenkomst met de ACS landen (onder andere grotere flexibiliteit van het EOF), behandeling van een verordening over de uitvoering van het EU OS beleid ten aanzien van democratie en mensenrechten en verdere vormgeving van de modaliteiten van een *African Peace Keeping Facility*. Nederland zal de verdere ontwikkeling van een Europees asiel- en migratiebeleid krachtig ondersteunen, inclusief een versterkte dialoog en samenwerking op dit gebied met Afrikaanse landen. Tevens zullen bij de aanpassing van het Algemeen Preferentieel Stelsel ook duurzaamheidsaspecten in de vormgeving worden meegenomen.

Tenslotte zal voortgebouwd worden op de mogelijkheden om in het kader van een gemeenschappelijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid samen te werken met regionale sleutellanden en concrete bijdragen te leveren aan vredesoperatie in Afrika, zoals op dit moment in de Democratische Republiek Congo (DRC).

5. Prioriteiten voor Nederlands beleid

In het licht van de in voorgaande paragrafen gegeven context-analyse is het duidelijk dat we niet mogen rekenen op snelle successen. Afrika zal nog lang onze steun nodig hebben. Het achterblijven van Afrika ten opzichte van de internationale ontwikkelingsdoelstellingen rechtvaardigt een hoge prioriteit voor Afrika binnen het buitenlands beleid. Gezien de ernst van de problematiek zal worden getracht minstens vijftig procent van de hulpmiddelen in Afrika in te zetten (in de afgelopen jaren schommelde dit percentage voor de bilaterale hulp tussen 40 en 45 procent). Nederland kan en wil echter niet overal actief zijn, maar alleen daar waar het een duidelijke toegevoegde waarde kan hebben en, in voorkomende gevallen, waar Nederlandse belangen in het geding zijn. Een dergelijk beleid vereist ook de continuering van investeringen in eigen deskundigheid. Bovendien zullen nieuwe vormen van samenwerking vereist zijn, waaronder militaire samenwerking en *public-private partnerships*.

De Nederlandse inzet in Sub-Sahara Afrika in de komende jaren zal gericht blijven op armoedebestrijding, waarbij aansluitend bij de in paragraaf 3 gegeven beschrijving van de situatie in Afrika, aan vijf terreinen bijzondere prioriteit zal worden verleend:

1. het bijdragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit door conflictpreventie en-beheersing;
2. het bevorderen van goed bestuur en goed beleid;
3. het investeren in mensen, vooral m.b.t. reproductieve gezondheid, onderwijs en HIV/AIDS;
4. het bevorderen van *pro-poor growth* via de ontwikkeling van het Afrikaanse bedrijfsleven; en
5. het bevorderen van een duurzame ontwikkeling, beheer van natuurlijke hulpbronnen, milieu en water.

Onder de oorzaken van stagnerende ontwikkeling neemt HIV/AIDS een speciale plaats in gezien de ondermijnende werking op alle niveaus van de maatschappij; het zal daarom bij elke beleidsprioriteit aan de orde gesteld dienen te worden.

5.1 Conflictpreventie en -beheersing

Aan het bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit met politieke, financiële en zo nodig en mogelijk militaire middelen zal in de komende periode ruime aandacht worden besteed, waarbij de volgende overwegingen een rol spelen:

- *Internationale rechtsorde*: Een bijdrage aan vredesoperaties onder leiding van de VN, de NAVO of de EU of een coalitie van bereidwillige landen in Afrika draagt direct bij aan de versterking van de internationale rechtsorde door de bevordering van stabiliteit en veiligheid en de handhaving van de mensenrechten;
- *Humanitair imperatief*: Militaire interventie kan chaos, humanitaire nood en anarchie voorkomen en een veilige omgeving creëren voor de opbouw van een effectief en legitiem civiel bestuur. Hierdoor kan het vertrouwen bij de burgerbevolking worden herwonnen en massale vluchtelingenstromen worden voorkomen;
- *Effectief buitenlands beleid, inclusief ontwikkelingssamenwerking, kan niet altijd zonder militaire bijdrage*: voorkoming dan wel beheersing van conflicten en bevordering van stabiliteit door militaire interventies en civiel-militaire samenwerking en het leveren van technische, militaire assistentie, zowel binnen landen als in de regio, is een noodzakelijke voorwaarde om voortgang te kunnen boeken op andere terreinen;
- *Belang voor Nederlandse/Europese staatsveiligheid*: Bij gebrek aan effectief staatsgezag zien terroristische organisaties en criminele netwerken hun kans schoon een machtsbasis in de betrokken landen te vestigen. Militaire interventie kan een belangrijk middel zijn om deze situatie te voorkomen en dient op die manier ook de veiligheidsbelangen van Nederland en Europa.

Uitgangspunt daarbij is een Nederlandse bijdrage langs multilaterale weg waar het kan en langs bilaterale weg waar het moet. Hoewel de grootste aandacht uit zal gaan naar de prioriteitsgebieden (Grote Meren en de Hoorn), zullen activiteiten op deelgebieden ook daarbuiten mogelijk blijven.

De bilaterale politieke energie zal zich richten op conflictgebieden waar ons land een duidelijke meerwaarde heeft. Het voeren van een integraal beleid betekent in deze context een goed afgestemde inzet van ODA middelen en non-ODA middelen, van ontwikkelingssamenwerking en gerichte politieke en militaire actie en van multilaterale en bilaterale diplomatie en steunverlening. Ter bevordering van de samenhang tussen ondersteuningsactiviteiten in de veiligheidssector uit ODA enerzijds en uit non-ODA anderzijds, wordt een Nederlands «Stabiliteitsfonds» opgericht, waaruit activiteiten kunnen worden gefinancierd ter bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit. Het fonds is gericht op het snijpunt van veiligheid en ontwikkelingssamenwerking waar politieke, militaire, humanitaire en ontwikkelingsinterventies zodanig in elkaar overlopen, dat de doelstellingen op dat moment niet goed te scheiden zijn.

De algemene doelstelling is conflictpreventie, conflictbeheersing en post-conflict wederopbouw door middel van programma's gericht op langere termijn ontwikkeling en bijvoorbeeld Afrikaanse vredesmissies. Dit zal veelal een regionale benadering vereisen, waarbij de geconcentreerde aandacht vanuit Nederland voor de Hoorn van Afrika en het gebied van de Grote Meren breed en intensief zal zijn. Het Stabiliteitsfonds zal overigens niet voorzien in de financiering van de uitzending van Nederlandse militaire eenheden die deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties in Afrika. Ook activiteiten die louter zijn gericht op de ondersteuning van goed bestuur blijven buiten beschouwing.

Voor een coherent beleid gericht op conflictpreventie, -beheersing en -oplossing in Afrika is het belangrijk om snel en effectief een bijdrage, financieel, materieel dan wel personeel, te kunnen leveren. Effectieve conflictpreventie is afhankelijk van duurzame, lokale capaciteit ter voorkoming van destabilisatie en geweld. Nederland kan daartoe technische assistentie leveren ten behoeve van de opbouw van een adequate, civiel gecontroleerde en transparante veiligheidssector. Nederland zal in dit kader de mogelijkheden onderzoeken om de bilaterale militaire samenwerking met sleutellanden (zoals bijvoorbeeld Zuid-Afrika) en belangrijke regionale organisaties (zoals IGAD, SADC, ECOWAS en de Afrikaanse Unie) te intensiveren. Met deze landen en organisaties kan worden samengewerkt in de opbouw van een adequate, civiel gecontroleerde veiligheidssector, die zowel de krijgsmacht als de politie omvat. Met deze landen kan ook worden geoefend en kunnen opleidingen door Nederlandse militairen en eenheden worden verzorgd. Uitgangspunt is hierbij dat zo veel als mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij bestaande Afrikaanse initiatieven. Nederland zal zijn informatiebasis verbeteren teneinde de juiste militaire adviezen te kunnen uitbrengen.

In een aantal landen zonder gewelddadig conflict is conflictpreventie van het grootste belang. De nadruk ligt hierbij op de noodzaak van *early warning* met een adequate vertaalslag naar *early action* zoals beschreven in de notitie «Conflict Preventie» van oktober 2001. Rekening dient onder meer te worden gehouden met effecten van economische- en politieke destabilisatie als gevolg van conflicten in de regio. In pre-conflict situaties is het noodzaak deze systematisch met sociale indicatoren te monitoren, bijvoorbeeld met behulp van het *Conflict and Policy Assessment Framework* zoals ontwikkeld door Clingendael. De samenhang tussen armoedebestrijding en het voorkomen van gewelddadige conflicten wijst op het belang van een actieve dialoog over het armoedebeleid in de betrokken landen. Daarnaast zal rekening moeten worden gehouden met de rol van natuurlijke hulpbronnen in het ontstaan van conflicten.

Bij de inzet van Nederlandse militaire eenheden tijdens de fase van het gewapend conflict geschiedt de afweging aan de hand van de aandachtspunten uit het Toetsingskader 2001: bij de beslissing een concrete militaire bijdrage in internationaal verband te leveren, betreft de regering factoren als solidariteit en geloofwaardigheid, alsmede de spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten. Ook de aard en omvang van de bijdragen van relevante landen, waarbij met name wordt gedacht aan deelname van de VS, het VK, Frankrijk of Duitsland, spelen hierbij een rol. De Nederlandse militaire inzet zal steeds plaatsvinden in het kader van een brede inspanning in VN-, NAVO- of EU-verband, of een ad hoc coalitie, die bij voorkeur dienen ter ondersteuning van Afrikaanse vredesinitiatieven in AU of regionaal verband (SADC, IGAD of ECOWAS). De inzet van militaire middelen is onderdeel van het integraal beleid, dat tegelijkertijd activiteiten op het terrein van diplomatie, politiek en ontwikkelingssamenwerking omvat, met het oog op de bevordering van een reëel politiek proces dat moet leiden tot politieke stabilisatie op de langere termijn.

In de post-conflict fase zal de Nederlandse personele bijdrage (waaronder die van militairen) zich kunnen richten op het leveren van waarnemers bij een wapenstilstand ten behoeve van ontwapening, op demobilisatie- en reïntegratie (DDR), op humanitaire hulp, op ontminning, op ondersteunen van formele en informele vredesdialogen en (net als bij conflictpreventie) de versterking van democratische controle over- en de opbouw van een adequate veiligheidssector. Dit zal in belangrijke mate ook in multilateraal verband vorm krijgen.

De Nederlandse bilaterale betrokkenheid bij het handhaven of herstellen van vrede en veiligheid in Afrika, die dus niet noodzakelijkerwijs militair van aard hoeft te zijn, zal langs de volgende lijnen nader geoperationaliseerd worden:

- gebruik maken van de toegevoegde waarde van ons land door voort te bouwen op bijzondere relaties met landen in conflictzones waaronder Rwanda en Uganda (Grote Meren), Ethiopië en Eritrea (UNMEE) en Soedan (IGAD);
- samenwerking met geselecteerde partners, waaronder Zuid-Afrika (Grote Meren), Kenia (Soedan) en Nigeria (West-Afrika), ter versterking van door hen in te zetten capaciteit;
- intensiveren van contacten met op dit terrein actieve leden van de internationale gemeenschap, waaronder de VS, het VK en Frankrijk;
- verbreden van maatschappelijke betrokkenheid bij vredesherstel door samenwerking met NGO's ondersteuning van bedrijfsleven en bemiddeling en verzoening, waarbinnen vrouwen een belangrijke rol spelen.

Nauw verbonden met conflictoplossing is intensieve Nederlandse betrokkenheid bij wederopbouw na conflicten. In sommige gevallen is gezien aard en omvang van de conflicten en bestaande Nederlandse betrokkenheid een regionale benadering wenselijk en mogelijk. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de structuren die in multilateraal en multinationaal verband tijdens de humanitaire hulpfase zijn ontwikkeld. Nederland investeert reeds lange tijd in de verbetering van de *Consolidated Appeals* van de VN om de coördinatie te versterken en aansluiting te vinden op de post-conflict – en ontwikkelingsfasen.

5.2 Goed bestuur en goed beleid

Bij het scheppen van voorwaarden die bijdragen aan de verbetering van bestuur en beleid dient niet op voorhand te worden uitgegaan van westerse modellen en waarden omdat de historische achtergronden en huidige realiteiten in Afrika verschillen van onze samenlevingen en de daarin tot stand gekomen politieke culturen. Desondanks moet een aantoonbare politieke wil en uitvoerbaar beleid aanwezig zijn ter verbetering van bestuur, alsmede de bereidheid om hierover een werkelijke dialoog aan te gaan met de leden van de nationale en internationale gemeenschap.

De voorwaarden voor goed bestuur omvatten minimaal de volgende elementen:

- het bestuur moet het algemeen belang dienen;
- kunnen zorgen voor handhaving van wet en orde;
- besluiten ten uitvoer kunnen brengen; en
- legitimiteit hebben bij de bevolking.

Nederland stelt zich ten doel in alle partnerlanden verbetering van bestuur tot hoeksteen te maken van het bilaterale beleid, omdat zonder goed bestuur geen uitzicht bestaat op duurzame ontwikkeling. Ondersteuning op het gebied van goed bestuur en handhaving van de mensenrechten zal daarbij onderdeel zijn van de sectorale steun die inmiddels bijna overal in Sub-Sahara Afrika is geïntroduceerd.

Wil ondersteuning van interventies op het gebied van goed bestuur en democratisering enig duurzaam effect sorteren, dan zal met de hierboven reeds geschetste realiteit rekening moeten worden gehouden: bestuurlijke omstandigheden zijn complex, laten in Afrika in de meeste gevallen veel te wensen over en de verbetercapaciteit is doorgaans gering. De Neder-

landse inzet in een partnerland op het gebied van goed bestuur wordt bepaald op basis van een analyse – in samenspraak met het partnerland – van de armoede- en ontwikkelingsproblematiek, en identificatie van de meest dringende knelpunten, de inspanningen van derden daarin verbetering te brengen en de mogelijkheden voor Nederland daaraan een bijdrage te leveren. De keuze van de uiteindelijke interventiegebieden en activiteiten is afhankelijk van deze specifieke landenanalyse. Zo wordt in sommige landen politieke instabiliteit niet veroorzaakt door het gebrek aan (westerse) democratie maar door langdurige politieke (en economische) uitsluiting. In dat geval zal Nederland zich inzetten voor versterking van democratische instituties, gebaseerd op een inclusief politiek bestel en adequate vormen van machtsdeling. Hieruit volgt dat een effectieve benadering niet beperkt zal kunnen blijven tot samenwerking tussen overheden, maar ook actief zal moeten inspelen op de inzichten en activiteiten van niet-statelijke actoren.

De functie van het bestuur in de samenleving dient mee te groeien met maatschappelijke processen en de toenemende interactie tussen belangengroepen. In die zin zal de beperktheid van de relatie van overheid-tot-overheid aangevuld worden met actieve betrokkenheid van niet-statelijke actoren. De mogelijkheden voor een dergelijke partnerschapsbenadering zullen ondersteund en benut worden, ook door actieve diplomatie op bilateraal en multilateraal niveau gericht op het bevorderen van evenwichtige politieke ontwikkeling in het kader waarvan leiders verantwoording aan de bevolking afleggen en voorwaarden voor brede politieke participatie worden geschapen.

Het African Peer Review Mechanism (APRM), een initiatief binnen NEPAD, is in dit kader belangrijk. Het APRM moet de voortgang van bestuurskwaliteit in kaart gaan brengen en Afrikaanse leiders zullen hierover onderling aan elkaar verantwoording afleggen. De uitkomsten van het APRM kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van kwaliteit van bestuur in Afrika. De totstandkoming van het «Panel of Eminent Persons» dat het APRM zal aansturen alsmede het basisdocument over indicatoren voor de meting van de kwaliteit van bestuur zijn belangrijke stappen voorwaarts. Het NEPAD-initiatief zal voor de handhaving van haar legitimiteit verbreding van het maatschappelijk draagvlak op het continent moeten nastreven.

Concreet gaat het bij de bevordering van goed bestuur om zaken als:

- een grotere effectiviteit door hervorming van het overheidsapparaat en versterking van instituties binnen de wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht;
- het goed functioneren van het parlement in de zin van representativiteit en legitimiteit;
- verbetering van financieel beheer op het gebied van transparantie en accountability;
- decentralisatie van bestuursorganen; en
- het versterken van de capaciteit van de staat om inkomsten te verkrijgen door bijvoorbeeld belastinghervormingen en het bevorderen van goed begrotingsbeleid.

De introductie van deze veranderingsprocessen draagt bij aan de vermindering van excessen in het patronage-stelsel. Evenwel moet bij de introductie van «checks and balances» voorkomen worden dat spanningsvelden ontstaan tussen traditionele, geaccepteerde checks and balances, die minimaal voldoen aan de hierboven genoemde voorwaarden en de overhaaste introductie van westerse instituties.

5.3 Investeren in mensen

Een staat heeft voor zijn opbouw en functioneren een bevolking nodig met het hoogst mogelijke niveau van gezondheid, goed gevoed, met goed onderwijs en gelijkwaardigheid tussen de geslachten. Dat zijn de basisvoorwaarden voor de *countervailing power*, voor de opbouw van *checks* en *balances*, voor goed bestuur en democratisering en uiteindelijk voor een institutioneel systeem dat de basis is van duurzame stabiliteit. Daarbij staan *basic education* en (reproductieve) gezondheid centraal.

Door slecht bestuur en conflict is de situatie van de Afrikaanse bevolking in algemene zin in de afgelopen veertig jaar niet verbeterd. Afrika is desalniettemin, of misschien wel juist daardoor, in beweging, op zoek naar mogelijkheden om de levensomstandigheden te verbeteren. In het beleid is het, naast zich te richten op de staat, nodig aansluiting te vinden bij de dynamiek van deze processen en samen te werken met actoren op andere dan nationale niveaus in contacten met vaak een informeler karakter.

5.3.1 Wegvallen van capaciteit: HIV/AIDS

Aids is in Afrika niet meer alleen een ernstig gezondheidsprobleem, maar tast de toch al beperkte capaciteit zodanig aan dat het inmiddels een algemeen en ernstig ontwikkelingsprobleem is geworden. Daar die capaciteitsafbraak zich op alle fronten afspeelt, worden de voorwaarden en het potentieel voor ontwikkeling uitgehold of bestaat de dreiging daartoe. In de meest getroffen landen staat zelfs de nationale veiligheid op het spel. De bestrijding van de epidemie is daarom prioritair in het Nederlandse beleid voor Afrika.

Onlangs heeft Nederland het Aids-beleid herzien met Afrika als focus. De volgende prioriteiten zijn gedefinieerd:

- Voorop staat het werken aan politiek commitment, zowel in Afrika als in de internationale gemeenschap.
- Op landenniveau wordt UNAIDS versterkt om haar centrale rol in de hoognodige coördinatie van donoren te kunnen waarmaken.
- Het maatschappelijk middenveld in Nederland en in Afrika wordt sterker bij het Aids-beleid betrokken.
- Samenwerking met de private sector wordt versterkt, o.a. om toegang tot medicijnen te vergroten.
- Nederland blijft investeren in preventieve technologieën, zoals een vaccin en microbiociden.
- Ingezet wordt op grotere en betere beschikbaarheid van preventiemaatregelen- en middelen, zorg en behandeling (waaronder aids-remmers en generieke medicijnen).

Krachtenbundeling is ook op het terrein van de aids-bestrijding essentieel. Nederland heeft inmiddels afgesproken om samen met de Verenigde Staten de mogelijkheden te identificeren tot het vormen van publiek-private samenwerkingsverbanden. Het reeds bestaande partnerschap in Ghana, waarbij de Nederlandse en Amerikaanse ambassades samen met het bedrijfsleven preventie, zorg en behandeling ondersteunen, zal dienen als voorbeeld. Rwanda zal als tweede pilot voor de samenwerking dienen.

Vooraf in de meest getroffen landen waar maatschappelijke structuren en het bestuurlijke apparaat uiteenvallen en capaciteit om de epidemie onder controle te krijgen niet meer voorhanden is, vraagt de bestrijding van HIV/AIDS om een creatieve en doortastende nieuwe aanpak. Nederland wil daarin internationaal een voortrekkersrol spelen. Aids-bestrijding kan niet zonder reproductieve gezondheid, want tussen beide beleidsterreinen bestaan duidelijke raakvlakken. In Afrika, waar de positie van vrouwen in gezin en maatschappij nog sterk ondergeschikt is aan die van de man, zijn

vrouwen niet alleen het grootste slachtoffer van de epidemie, maar spelen zij in de bestrijding ook een cruciale rol. Versterking van hun positie is een voorwaarde om de epidemie onder controle te krijgen. In de bestrijding van aids valt veel te leren van de ervaringen met reproductieve gezondheid. Inzet op voorlichting en dienstverlening en *empowerment* van vrouwen leidt tot verandering in seksueel en reproductief gedrag. Daarnaast vormt de bestaande dienstverlening voor reproductieve gezondheid een ingang voor aids-interventies.

Om die reden, maar ook vanwege het feit dat een versterking van de positie van de vrouw in het algemeen van belang is bij armoedebestrijding en ontwikkeling in Afrika, is reproductieve gezondheid in het Afrikabeleid een speerpunt. Daarbij zal Nederland haar voortrektersrol die het heeft sinds de «International Conference on Population and Development» in Caïro (1994) op het vlak van de reproductieve gezondheid voorzetten.

5.3.2 Wegtrekken van capaciteit: migratie

Als reactie op onveiligheid, armoede, het ontbreken van een perspectief voor de toekomst en slecht bestuur neemt migratie binnen en vanuit Afrika toe, zowel van geschoolden als ongeschoolden. Hooggeschoolden worden bovendien weggezogen door de schaarste op de arbeidsmarkt in bepaalde sectoren in het Noorden. Vooral het vertrek van hoger geschoolden holt de toch al beperkte capaciteit uit. Zolang de grote verschillen in welvaart en persoonlijke ontplooiingsmogelijkheden blijven bestaan, zal deze migratie doorgaan. Door de negatieve effecten op de ontwikkelingsmogelijkheden van de landen van herkomst zal er alles aan gedaan moeten worden oplossingen te vinden. Nederland kan dit niet alleen; in internationaal verband en samen met de overheden van de landen van herkomst zullen beleid en afspraken gemaakt worden.

Tegen deze achtergrond zal het Nederlands beleid zich richten op:

- het ondersteunen van de autoriteiten in de landen van herkomst bij het tegengaan van de *brain drain*;
- het omzetten van *brain drain* in *brain gain* door de betrokkenheid van de diaspora bij de ontwikkeling van de herkomstlanden te stimuleren, bijvoorbeeld door inzet via het Nederlandse bedrijfsleven in het land of regio van herkomst en betere kanalisering van de overmakingen naar het land van herkomst;
- het plaatsen van migratie op de agenda van het EU-Afrika overleg om vanuit gezamenlijke belangen te komen tot een internationaal migratiebeleid.
- het bevorderen van een effectief terugkeerbeleid voor illegaal verblijvenden en afgewezen asielzoekers door meer samenwerking op het gebied van terugname met belangrijke landen van herkomst in Afrika.

Een negatief bijverschijnsel bij het fenomeen migratie is de toenemende mensensmokkel en handel. Nederland zal zich internationaal inzetten om deze praktijken tegen te gaan.

De belangrijkste bijdrage die Nederland aan het haast onbeheersbare migratievraagstuk kan leveren is het wegnemen van de oorzaken van migratie. Om die reden zullen het bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit en verbetering van de levensstandaard een belangrijke bijdrage leveren aan de afname van de migratiedruk.

De donorgemeenschap kan overigens ook haar verantwoordelijkheid nemen bij het wegtrekken van capaciteit door grotere terughoudendheid te betrachten bij gebruikmaking van buitenlandse experts ten koste van goed opgeleide, lokale *human resources*.

De regering streeft naar versterkte bescherming van vluchtelingen en asielzoekers in de regio. Dit streven is nader uitgewerkt in een gezamenlijke brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Ontwikkelingssamenwerking en voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 28 mei 2003 aan de Tweede Kamer. Het beleid is erop gericht om enerzijds de druk op de nationale Nederlandse asielprocedure verder te verlichten en anderzijds de situatie van vluchtelingen in de regio's van herkomst te verbeteren en hen vaker dan nu het geval is, een duurzame oplossing in het vooruitzicht te kunnen stellen. Versterkte bescherming in de regio zal slechts geleidelijk tot stand kunnen komen. In eerste instantie zal het beleid zich richten op verhoogde effectieve bescherming in de regio, o.a. door binnen de donorgemeenschap te pleiten voor adequate financiering van bestaande opvangvoorzieningen, zodat daadwerkelijk effectieve bescherming kan worden geboden en een acceptabel voorzieningenniveau kan worden gehandhaafd. In een volgende fase zal worden bezien welke vreemdelingenrechtelijke consequenties hieraan nationaal kunnen worden verbonden. De regering beoogt eerst ervaringen in een proefproject op te doen.

Een dergelijk project zal in nauwe samenwerking tussen onder meer bestemmingslanden, het land of landen in de regio en UNHCR moeten worden uitgewerkt. Ook de Europese Commissie zou in dit proces een rol kunnen spelen. Nederland voert hierover internationaal overleg. Gezien de grote aantallen vluchtelingen in Afrika en asielzoekers uit Afrika, wordt overwogen om reeds ten behoeve van de uitwerking van dit beleidsconcept overleg met Afrikaanse landen over versterking van bescherming in de regio te voeren. Over de opzet van een eventueel proefproject zal de Kamer worden ingelicht.

5.3.3 Opbouw van capaciteit: onderwijs

Onderwijs vormt één van de drijvende krachten voor maatschappelijke vernieuwing en is daarmee een belangrijk instrument voor armoedebestrijding. Onderwijs geeft mensen de kans deel te nemen aan economische, politieke en sociale ontwikkeling en maakt ze weerbaar. *Basic education* is een belangrijke voorwaarde voor het verbeteren van de positie van armen en groepen die in de samenleving worden bedreigd met marginalisering en uitsluiting.

Het Nederlandse beleid voor *basic education* in Afrika volgt de in de Wereldconferenties Onderwijs in Jomtien en Dakar gemaakte internationale afspraken en richt zich op het ondersteunen van het uitvoeren van plannen voor de onderwijssector, waarin goed onderwijs voor iedereen toegankelijk wordt gemaakt en individuen in staat worden gesteld een goede basisscholing af te maken. In dit kader zal Nederland minimaal 50% van zijn steun voor basisscholing in Afrika inzetten voor onderwijssectorplannen. Speciale aandacht zal worden gegeven aan het opleiden van het benodigde kader. Hiervoor zal de steun in Afrika op het gebied van basisscholing worden voortgezet en waar mogelijk worden uitgebreid naar andere sub-sectoren en ministeries. Extra financiering zal worden ingezet voor alternatieve onderwijsvormen voor buitenschoolse kinderen en ongeschoolde jongeren in basiskennis en -vaardigheden voor een productief bestaan; lager beroepsonderwijs en beroepstrainingen en lager voortgezet onderwijs; het ontwikkelen van *life skills* in het kader van levenslang leren en opleidingen van leerkrachten, inclusief in-service trainingen, mede in het licht van de HIV/AIDS problematiek, waardoor grote groepen leerkrachten wegvallen.

HIV/AIDS ondermijnt momenteel in vele landen in Afrika de onderwijssector. Hieraan zal veel aandacht gegeven worden gezien het

ontwikkelingsbelang van deze sector maar ook gezien de cruciale rol die de onderwijssector speelt in preventie en bestrijding van HIV/AIDS. Medicijnverstrekking in deze sector is vanuit ontwikkelingsoogpunt in de meest getroffen landen dan ook essentieel.

Daarnaast zal de steun aan regionale programma's en organisaties gericht op verbetering van capaciteit en institutionele versterking voortgezet en uitgebreid worden.

In post-conflict landen worden basic education activiteiten gesteund via NGO's en VN organisaties om een bijdrage te leveren aan het opleiden van een benodigd kader, stabiliteitsbevordering en democratiseringsprocessen.

Voor de capaciteitsopbouw op langere termijn is versterking van Afrikaanse universiteiten en onderzoekscentra dringend nodig. Naast fellowships en de uitvoering van het IO-programma zal ruimte worden gecreëerd voor langjarige partnerschappen tussen onderzoekscentra en universiteiten in Nederland en in Afrika.

5.4 *Pro Poor Growth*

De volgende elementen van een private sector ontwikkeling die bijdraagt aan *pro poor growth* in de Afrikaanse context kunnen door overheden worden bevorderd :

- Aanmoedigen van investeringen door het bedrijfsleven in arbeidsintensieve activiteiten in sectoren als de landbouw en kleinschalige bedrijvigheid;
- Aanmoedigen van investeringen door multinationale ondernemingen conform de OESO richtlijnen en de standaarden van de ILO;
- Stimuleren dat buitenlandse ondernemingen gebruik maken van lokale inputs en toeleveranciers, met name uit het MKB;
- Bevorderen van de overgang van informele- naar formele bedrijvigheid.

Om te komen tot *pro-poor* groei is een gezonde particuliere sector essentieel. Dit vereist een pro-actief en gericht overheidsbeleid. Het is noodzakelijk om beleid te ontwikkelen en te implementeren dat de particuliere sector stimuleert om haar potentieel waar te maken. Afrikaanse landen zelf zijn hier zich goed van bewust, zoals onder meer blijkt uit het NEPAD-initiatief. Een stapsgewijze, integrale en regionale benadering is gewenst. Aandacht moet hierbij uitgaan naar de informele sector. Met name de armen zijn immers op de informele sector aangewezen. Ontwikkeling van de landbouwsector, waaraan ook binnen NEPAD prioriteit wordt gegeven, is voor *pro poor growth* van bijzondere betekenis. Hierbij gaat het om productiviteitsverhoging binnen ecologische randvoorwaarden, het vergroten van de bestaanszekerheid en versterking van het lokaal bestuur. Beleid gericht op de overgang van informeel naar formeel, zoals krediet en ondersteuning bij bedrijfsvoering, kan bijdragen aan economische groei en armoedebestrijding. Belangrijk is ook de versterking van de positie van informele werkers en de naleving van fundamentele arbeidsrechten. Duidelijk is ook dat niet volstaan kan worden met concentratie op het creëren van een gunstig nationaal ondernemersklimaat, maar dat andere factoren, zoals de geringe capaciteit van het Afrikaanse bedrijfsleven zelf of de gebrekkige markttoegang en afwezigheid van een internationaal *level playing field* op het gebied van landbouw en handel, evenzeer van belang zijn voor de opkomst van een Afrikaans bedrijfsleven.

Het gaat om een structurele transformatie van de Afrikaanse economieën en een eigen ontwikkelingsproces binnen zich uitbreidende markten,

gebaseerd op een strategie van ontwikkeling die groei genereert met armoedebestrijding en duurzaamheid. Dit hoeft geen verre toekomstmuziek te zijn, aangezien Afrika al beschikt over de natuurlijke hulpbronnen en het menselijk kapitaal. Het is wel zaak dat deze natuurlijke hulpbronnen duurzaam beheerd worden met aandacht voor de ecologische basis en biodiversiteit. De successen in de textiel, de tuinbouwsector en het toerisme laten zien dat Afrikaanse landen kansen kunnen grijpen en op de wereldmarkt kunnen meedoen. Het gaat er om de risico's van globalisering te reduceren en de voordelen te maximaliseren.

Nederland zal hierbij substantiële ondersteuning bieden op drie niveaus, de internationale beleidsomgeving, het nationale ondernemingsklimaat en individuele bedrijven, waarbij de volgende actiepunten gelden:

Internationale beleidsomgeving

- stimuleren van verdere liberalisering van de landbouw in de OESO landen in het kader van de WTO-onderhandelingen en de hervorming van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (Akkoord van Luxemburg); hierbij nadruk leggen op producten die van belang zijn voor Afrika, zoals katoen (EU en VS productiesubsidies), suiker (EU exportsubsidies), melkpoeder (EU exportsubsidies), groenten & fruit (EU verwerkingssteun, piektarieven en tariefescalatie).
- stimuleren van de hervorming van het Europees gemeenschappelijk visserijbeleid, met name bevorderen van coherente EU visserijakkoorden die bijdragen aan duurzame ontwikkeling van de visserijsector in Afrika.
- bevorderen dat internationale standaarden en verdergaande nationale eisen op het gebied van voedselveiligheid en milieu in Europa en andere rijke landen een zo gering mogelijk handelsbelemmerend effect hebben waar het toegang van producten uit Afrika tot de westerse markten betreft. Regelgeving ter bescherming van milieu en sociale aspecten is legitiem maar mag niet als verkapt instrument voor markt-afscherming van producten uit Afrikaanse landen dienen. Het is van belang dat Afrikaanse landen worden gesteund in hun deelname aan relevante internationale standaardorganisaties zodat zij een actieve inbreng in het proces van normstelling kunnen hebben. Assisteren van Afrikaanse landen in de opbouw van capaciteit en instituties om te voldoen aan bestaande eisen en regelgeving om hun toegang tot de markten van ontwikkelde landen te vergroten;
- steunen van bijzondere en gedifferentieerde behandeling van Afrikaanse landen binnen de WTO, zodat deze een adequate mix van marktbescherming en liberalisatie in de landbouw en verwerkende industrie kunnen realiseren;
- steunen van Afrikaanse landen zonder eigen productie van medicijnen (t.b.v. HIV/AIDS, malaria, TB, etc) in de WTO-TRIPS onderhandelingen en aandacht voor juridische bescherming van traditionele kennis en biodiversiteit.
- steun voor handhaving en uitbreiding van bestaande handelspreferenties in het kader van bilaterale en multilaterale handelsovereenkomsten zoals de Cotonou-overeenkomst en het «Everything But Arms» initiatief, waaronder bevordering van volledige, vrije markttoegang voor textiel- en landbouwproducten;
- ondersteuning van regionale samenwerkingsverbanden zoals ECOWAS en SADC, maar ook groepen van staten met gelijke belangen, bij handelsgeschillen met rijke landen, bijv. via handelsgerelateerde technische assistentie;
- bevordering van vrij verkeer van goederen, diensten én personen binnen regionale samenwerkingsverbanden, o.a. door het bevorderen van een gemeenschappelijk buitentarief en vereenvoudiging van reisdocumenten;

Nationaal Ondernemersklimaat

- het stimuleren van een goed macro-economisch en ontwikkelingsbeleid dat de Afrikaanse private sector daadwerkelijk ondersteunt, in aansluiting op het beleid van de IFI's;
- ondersteuning voor de productieve sectoren, met name de landbouw, door via gericht overheidsbeleid en capaciteitsopbouw prijs-verhoudingen voor de boeren en de kwaliteit van producten te verbeteren, evenals het veiligstellen van land- en waterrechten en het verbreiden van duurzame landbouwmethoden;
- ondersteuning van een omgeving die het ondernemen, innovatie en groei stimuleert, waaronder modern zakenrecht, gekwalificeerde ondernemingskamers bij de rechtbanken, internationale accounting standaarden, gedragscodes op het gebied van transparantie en accountability, financiële regulering, moderne belastingwetgeving, competente en efficiënte douane- en kadasterorganisatie en de ontwikkeling en versterking van branche- en producentenorganisaties. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor institutionele ondersteuning en capaciteitsopbouw via publiek-private samenwerkingsvormen;
- het creëren van een ondernemings- en investeringsklimaat dat de overgang van de informele naar de formele sector faciliteert en de totstandkoming van nieuwe bedrijven stimuleert;
- faciliteren van investeringen in (beroeps)onderwijsfaciliteiten gericht op verhoging van de kwaliteit en productiviteit van de factor arbeid;
- investering in de totstandkoming van clusters en netwerken van innovatieve en concurrerende bedrijven die als «motoren van groei» kunnen dienen en kunnen beschikken over adequate infrastructuur en worden ondersteund door financiële-, logistieke- en R&D instellingen;
- Versterking van de institutionele kennisopbouw op lokaal niveau, met name op het gebied van rurale ontwikkeling en landbouw. Hiertoe zal de Minister van LNV binnen zijn kennis- en onderzoeksprogrammering en de daarvoor beschikbare middelen, de inspanning gericht op versterking van lokale kennisinstellingen, met name binnen NEPAD, vergroten.

Bedrijfslevenniveau

- stimulering van handels- en investeringsrelaties tussen Afrikaanse en Nederlandse/Europese bedrijven (business-to-business), waarbij ook de Afrikaanse diaspora kan worden ingezet;
- gerichte ondersteuning van de capaciteit, productiviteit en innovatie van Afrikaanse bedrijven door capaciteitsopbouw, technische assistentie, assistentie bij kredietaanvragen of het opstellen van jaarverlagen of business plannen in samenwerking met bestaande programma's;
- versterking van de ontwikkelingsrelevantie, transparantie en maatschappelijke verantwoording van activiteiten van binnenlandse en buitenlandse ondernemingen, gebaseerd op de OESO-richtlijnen en de ILO standaarden;
- gebruikmaking van de private sector en publiek-private samenwerking op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg (met name bestrijding van HIV/AIDS en malaria), water en infrastructuur. Hierbij wordt nadrukkelijk het Nederlandse bedrijfsleven betrokken.

5.5 Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen

Een duurzaam en rechtvaardig beheer van natuurlijke hulpbronnen draagt bij aan stabiliteit en economische groei in Afrika. De kern van het Nederlandse beleid is het versterken en formaliseren van traditionele rechten en de *ecological governance*, ofwel het integreren van het milieu op alle niveaus van besluitvorming en -uitvoering.

Voor een duurzaam beheer van bepaalde regionale hulpbronnen, met

name water maar ook biodiversiteit (bossen) en verwoestijning, is een regionale benadering onontbeerlijk. Het Nile basin initiatief is hiervan een goed voorbeeld.

De operationalisering van het Nederlandse beleid op dit gebied in Afrika spitst zich toe op de thema's goed bestuur, capaciteitsopbouw in de milieusector, duurzame economische ontwikkeling en de relatie tussen conflicten en milieu. Dit leidt tot de volgende actiepunten:

Goed bestuur is de basis voor de integratie van ecologische aspecten.

- Integratie van milieu, water en biodiversiteit in nationale ontwikkelingsplannen zoals PRSP's. In de partnerlanden waar Nederland steun geeft aan de milieusector zal de samenwerking worden geïntensiveerd; in partnerlanden waar milieu niet als sector gekozen is zal worden ingezet op milieubeleid en institutionele ontwikkeling, de integratie van milieu in andere sectoren en steun aan de opbouw van maatschappelijke organisaties.
- Explicitering van de bijdrage van natuurlijke hulpbronnen aan de overheidsfinanciën. Daarbij gaat het vooral om transparantie en besteding van inkomsten (royalties, concessies).
- Versterking van de rol van media, maatschappelijke organisaties, en onderzoekers in het informeren van het publiek.

Capaciteitsopbouw en institutionele ontwikkeling van overheden en diensten die direct verantwoordelijk zijn voor het beheer van milieu en natuurlijke hulpbronnen.

- Versterking van de milieucapaciteit (autoriteit, mensen, middelen), vooral op decentraal niveau. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de uitvoering en handhaving van het milieubeleid, participatie, toegang tot informatie, rechtszekerheid en deelname van ngo's. Tevens zal aandacht worden besteed aan de toegang tot land zoals in het WSSD-partnership Land.
- Ondersteuning van regionale samenwerking en naleving van multilaterale milieuverdragen (klimaat, biodiversiteit, woestijnbestrijding) en de WSSD. In zuidelijk Afrika en het stroomgebied van de Nijl wordt gewerkt aan grensoverschrijdend waterbeheer. In Centraal Afrika heeft de regionale samenwerking vooral betrekking op bosbeheer. Via het WSSD actieprogramma wordt gewerkt aan energie in West Afrika, water in de Hoorn van Afrika en het Grote Meren gebied en (agro)bio-diversiteit in de Hoorn van Afrika en Centraal Afrika.
- Stimuleren van publiek private samenwerking waarin kennis, vaardigheden, kosten en risico's gedeeld worden. Een aantal van deze partnerschappen is in Johannesburg afgesproken, andere staan nog op stapel. De aandacht gaat met name uit naar de sectoren energie, landbouw, biodiversiteit en water.
- Beïnvloeden van het beleid op het gebied van milieu en natuurlijke hulpbronnen van IFI's en VN-instellingen door middel van financiering en lobby. Uitbreiden van partnerschap programma's met UNEP (capaciteitsopbouw in relatie tot *ecological governance*), UN-Habitat (krottenwijken, toegang tot land, water en sanitatie, afvalbeheer en versterking van lokaal bestuur) en FAO (capaciteitsontwikkeling Afrikaanse landen op gebied van agrobiodiversiteit en bossen).

Duurzame economische ontwikkeling is alleen mogelijk als ecologische randvoorwaarden worden geformuleerd en gerespecteerd.

- Internalisering van milieu in economische besluitvorming en exploitatie van natuurlijke hulpbronnen. Voor de effectbepaling zijn MER en

SEA en monitoring van belang, voor de effectwaardering wordt een beroep gedaan op milieu-economische instrumenten.

- Bevordering van een actieve Afrikaanse bijdrage aan internationale normstellende afspraken met betrekking tot milieu en handel, onder andere in de WTO.
- Ondersteuning van overheden en de particuliere sector in het benutten van kansen die voortvloeien uit de internationale afspraken voor financiering van ecologische functies, bijvoorbeeld emissiehandel onder het Kyoto Protocol en erkenning en compensatie van het gebruik van genetisch materiaal en traditionele kennis onder TRIPs en biodiversiteit (CBD).

Natuurlijke hulpbronnen spelen een belangrijke rol in het ontstaan of de financiering van conflicten in Afrika; tegelijk kunnen conflicten tot grote milieuschade leiden.

- Vastlegging én handhaving van eigendoms- en gebruiksrechten. Traditionele en communale gebruiksrechten moeten worden aangepast en geformaliseerd (kadaster)
- Aanmoediging van volledige openheid rondom de betalingen die gedaan worden voor het recht natuurlijke hulpbronnen te exploiteren. Ondersteuning van systemen voor de certificering van «niet-besmet» hout, diamanten, mineralen. Ondersteuning van een rechtvaardige verdeling van de winsten uit exploitatie van natuurlijke hulpbronnen – olie, mineralen, hout, vis – bijvoorbeeld door deze opbrengsten te belasten en te investeren in pro-poor growth en/of armoedebestrijding.
- Bijdragen aan compensatie van benadeelden en slachtoffers van (beslissingen tot) de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen
- Bijdragen aan de opvang van vluchtelingen op plaatsen en op een manier die zo min mogelijk milieuschade aanricht.

6. Een gedifferentieerd landen- en regiobeleid

Uitgangspunt voor het Nederlandse bilaterale en multilaterale beleid jegens Afrika in de komende periode is de bestaande, op internationale consensus gebaseerde gerichtheid op duurzame armoedebestrijding. De benadering in het bilaterale beleid zal gedifferentieerd moeten zijn, al naar gelang de fase waarin het land zich bevindt en de meerwaarde die Nederland kan bieden. Per land en regio zal er sprake zijn van een verschillende combinatie van prioritaire thema's. Het landenbeleid blijft ook voor Afrika gebaseerd op kwaliteit en effectiviteit in relatie tot de Nederlandse capaciteit en toegevoegde waarde. De nationale benadering zal in grotere mate worden gecombineerd met een regionale benadering. De kanaalkeuze zal per land of regio afhangen van de effectiviteit, waarbij nadrukkelijk gestreefd wordt naar samenhang, ook met de activiteiten van het particuliere kanaal.

In het geval van Afrika kunnen de volgende typering voor de samenwerkingsrelaties worden aangebracht.

6.1 De samenwerking met stabiele landen

Een aantal landen in Sub-Sahara Afrika heeft een zodanig niveau van stabiliteit en bestuurlijke kwaliteit bereikt dat het mogelijk is een beleid gericht op duurzame armoedebestrijding uit te voeren. Het is voor heel Afrika van grote betekenis dat deze landen daarin succesvol zijn omdat zij zo de noodzakelijke voorbeeldfunctie kunnen vervullen en zich kunnen ontwikkelen tot trekkers in hun regio. De nadruk ligt bij deze landen op de structurele bilaterale OS-relatie met Nederland, gericht op goed bestuur, investeren in mensen en stimulering van pro-poor growth.

De Nederlandse steun aan deze landen wordt in goed overleg bepaald, waarbij de sectorale benadering het uitgangspunt blijft. De samenwerking in geselecteerde sectoren, in het bijzonder onderwijs, reproductieve gezondheidszorg en milieu zal worden voortgezet. Toch geldt ook voor deze landen dat bij de opzet van het programma rekening moet worden gehouden met ernstige beperkingen qua capaciteit. In alle betrokken landen zullen activiteiten gericht op de verbetering van de kwaliteit van het bestuur worden ontplooid. Vergaande harmonisatie met de inspanningen van andere donoren zal worden nagestreefd teneinde het capaciteitsbeslag te minimaliseren. Volledige inpassing in de armoedestrategie van het land, i.c. het PRSP, vormt het uitgangspunt. Voorkomen dient te worden dat het PRSP te veel een a-politiek document blijft en onvoldoende samenhang kent met nationaal beleid voor duurzame ontwikkeling; partnerschap houdt meer in dan een technocratische relatie. Het concept van wederzijdse verplichtingen brengt met zich mee dat een inhoudsvolle politieke dialoog wordt gevoerd over alle elementen van politieke en maatschappelijke ontwikkeling.

6.2 Betrokkenheid bij landen in conflict en falende staten

In een aantal landen is het conflict zo overheersend dat het iedere ontwikkelingsinspanning frustreert, zodat stabilisatie en herstel van minimale veiligheid centraal staan. In de relatie met de internationale gemeenschap ligt de nadruk dan ook op herstel van vrede, veiligheid en stabiliteit. De inzet van ODA-middelen en van het toekomstige Stabiliteitsfonds spelen daarbij een belangrijke ondersteunende rol. Het is van het grootste belang dat veiligheidsbeleid en ontwikkelingsbeleid in dergelijke situaties in samenhang worden ontwikkeld en uitgevoerd. Nederland levert in veel van deze landen een belangrijke humanitaire inspanning binnen het raamwerk van het *Consolidated Appeal Proces* van de VN. Voor Sierra Leone, Liberia, Ivoorkust, Soedan, Somalië, Angola en de Grote Meren worden hiertoe zogenaamde conflictbeleidskaders gehanteerd.

Landen waar capaciteit en bestuur dermate te wensen overlaten dat armoedebeleid via de overheid niet veel uitzicht biedt, vereisen een eigen benadering. In dergelijke falende staten is veelal diepgaande politieke en staatkundige vernieuwing noodzakelijk. Netwerken hebben vaak de plaats van de staat ingenomen. Het hulpbeleid gebaseerd op een partnerschap tussen overheden heeft onvoldoende aangrijpingspunten met die politieke en sociale werkelijkheid. Interventies van buitenaf vereisen diepgaande kennis van het politieke en maatschappelijke krachtenveld teneinde de juiste partners te identificeren. Zij zullen moeten bijdragen aan het scheppen van voorwaarden voor ontwikkeling en aan de opbouw van een publieke en civiele sector. Initiatieven via particuliere organisaties kunnen in het bijzonder kansrijk zijn.

6.3 Regionale samenwerking

Versterken van regionale samenwerking tussen Afrikaanse landen en een daarop afgestemde regionale benadering van de internationale gemeenschap zijn niet alleen van belang in het kader van conflictbeheersing maar ook voor het stimuleren van economische ontwikkeling. De regionale benadering houdt in dat het beleid rekening houdt met grensoverschrijdende dimensies van bijvoorbeeld economische- of veiligheidsvraagstukken en hun onderlinge verwevenheid. Dit betekent dat ook bij de oplossing van deze vraagstukken gezocht zal moeten worden naar een adequate aanpak die het niveau van landen te boven gaat, bijvoorbeeld door in te zetten op samenwerking tussen een coalitie van landen uit de regio of een regionale organisatie. Op basis van eerder opgedane ervaringen en concrete verzoeken van partners in en buiten Afrika zal Neder-

land zich bij de regionale aanpak concentreren op een tweetal regio's. Voorbeelden van de integrale en regionale aanpak in deze regio's, het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika, zijn weergegeven in de boxen 1 en 2.

Deze regionale benadering zal zich nog verder moeten ontwikkelen. Dat vereist het versterken van grensoverschrijdende analyses en inzet van capaciteit. Recente bezoeken van de Nederlandse ministers van buitenlandse zaken en van ontwikkelingssamenwerking aan de Hoorn en het gebied van de Grote Meren zijn goede voorbeelden van een regionale politieke benadering. De steun voor relevante regionale organisaties zal in dit kader worden uitgebreid, in het besef dat dergelijke instituties vooral op langere termijn een effectief instrument kunnen vormen. De aandacht gaat daarbij uit naar de diverse formele organisaties zoals de AU, ECA, AfDB, ECOWAS en SADC maar ook naar meer informele discussiefora zoals de GCA, de *Club du Sahel* en het initiatief voor Centraal Afrika. Een aantal Afrikaanse landen speelt op het continent een regionaal belangrijke rol, in het bijzonder Zuid-Afrika, Senegal, Nigeria en Kenia. Deze landen hebben een belangrijke invloed op stabiliteit in hun regio en zijn de motoren voor economische ontwikkeling en samenwerking. De uitstralingseffecten van dergelijke landen zijn belangrijk. Bevordering van de interne stabiliteit in deze sleutellanden verdient dan ook aandacht. Accent zal hierbij liggen op goed bestuur, goed beleid, democratisering en mensenrechten. Regionale machten kunnen een sleutelrol spelen – en doen dit vaak al – bij vredesherstel in Afrika, onder andere door de inzet van hun politieke gewicht, troepenleveranties en het verzorgen van opleidingen van Afrikaanse vredeshandhavers. Een aantal van hen speelt een vooraanstaande rol in NEPAD en de Afrikaanse Unie.

6.4 De regionale benadering: Grote Meren en de Hoorn

Box 1. Grote Meren regio

Het Nederlandse regionale beleid voor de Grote Merenregio betreft de landen rond het Oost-Congolese bekken (DRC, Rwanda, Burundi en Uganda), waar de sleutel voor de oplossing van het conflict in de regio schuilt. Gelet op de concentratie van het regionale beleid op vrede, veiligheid en stabiliteit, richt het beleid zich op het wegnemen van de oorzaken van de conflicten, alsmede het scheppen van noodzakelijke voorwaarden voor ontwikkeling. Daarbij kunnen middelen van ontwikkelingssamenwerking, politieke instrumenten en waar zulks vereist en mogelijk is militaire middelen op samenhangende en strategische wijze worden ingezet. Terwijl Nederland met Rwanda en Uganda (de meer stabiele landen) een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt die deze regionale beleidsinvulling complementeert, wordt het beleid voor Burundi en de DRC voornamelijk uitsluitend ingevuld vanuit regionaal perspectief. Het streven is de samenhang tussen bilaterale en regionale beleidsvoering te versterken door interventies beter op elkaar af te stemmen, zodat de effectiviteit van de Nederlandse inspanningen toeneemt. Daarbij is de overkoepelende doelstelling voor de regio dat Nederland een merkbare bijdrage wil leveren aan vrede, veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling in de regio.

Vanwege de omvang en complexiteit van de problemen en de beperkingen bij de inzet van Nederlandse beleidsinstrumenten is een strategische inzet noodzakelijk. Om tot nadere bepaling hiervan te komen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij oplossingen uit de regio zelf, gedragen door de bevolking en wordt gestreefd naar samenwerking met andere landen en multilaterale organisaties.

Conflictoplossing en -preventie

Conflictoplossing en -preventie is onontbeerlijk om de randvoorwaarden te scheppen voor stabiliteit en ontwikkeling. Nederland zal op dit terrein een tweesporenbeleid volgen: intensivering van de kritische politieke dialoog met betrokkenen en ondersteuning van

vredes- en verzoeningsinitiatieven uit de regio. Daartoe behoren ook activiteiten gericht op demobilisatie en integratie van ex-strijders, tegengaan van grondstoffenroof en proliferatie van kleine wapens. De Nederlandse bijdrage aan het WB-trustfund voor demobilisatie, ontwapening en reïntegratie van ex-strijders in de Grote Meren (MDRP) is hiervan een voorbeeld.

Meer dan voorheen, ook ter voorbereiding op het EU-voorzitterschap, zal Nederland zich pro-actief opstellen en daar waar nodig een bemiddelende rol spelen. Ook wordt eensnellere en meer flexibele Nederlandse bijdrage beoogd, met name door gebruikmaking van het Stabiliteitsfonds en eventuele inzet van militairen. In internationaal en regionaal verband zal Nederland zich inzetten voor initiatieven die het draagvlak voor vrede, veiligheid en stabiliteit vergroten, zoals intensivering van regionaal overleg en regionale samenwerking. In dit licht zal steun worden gegeven aan de VN/AU regionale conferentie voor de Grote Meren waarvan de eerste top in juni 2004 zal plaatsvinden. Ook zal Nederland het 'Initiative pour l'Afrique Centrale' (INICA) intensief blijven steunen. Het INICA is een informeel platform waarin verschillende actoren in de regio (maatschappelijk middenveld, private sector, intellectuelen, vertegenwoordigers van regeringen en oppositie) samen met de belangrijkste donoren speuren naar mogelijkheden om middels samenwerking vrede en ontwikkeling te bevorderen. Verder zijn versterking van regionale organisaties en de band tussen de Grote Merenlanden en de EAC invalshoeken voor het Nederlands regionaal beleid.

Goed bestuur en goed beleid

Effectieve staatsstructuren zijn een essentiële voorwaarde voor stabiliteit en ontwikkeling en het tegengaan van straffeloosheid en stopzetting van de oorlogseconomie. De Nederlandse inzet bij de ondersteuning van de opbouw van staatsstructuren zal zich richten op initiatieven uit de landen zelf, gedragen door de bevolking. In Rwanda zijn reeds processen tot wederopbouw en verbetering van bestuur in gang gezet. Uganda is al wat langer op de goede weg, al dreigt de verslechterende situatie in het noorden van het land negatieve gevolgen te hebben op bestuur en beleid, met repercussies voor het land als geheel. In alle landen in de regio, met name Burundi en de DRC, zal hervorming van de veiligheidssector een belangrijk onderdeel vormen (dit ook in het kader van). Tevens blijft Nederland speciale aandacht besteden aan het Rwanda tribunaal en andere internationale instellingen die straffeloosheid tegengaan.

Box 2. De Hoorn van Afrika

De – van oudsher – bestaande sociale, culturele en economische verbanden tussen de verschillende landen (Ethiopië, Eritrea, Sudan, Somalië en Djibouti) maakt de Hoorn tot een uniek gebied in Afrika. Vrede is een relatief begrip in de Hoorn aangezien er, vanwege de schaarse natuurlijke hulpbronnen, bevolkingsdruk en de aspiraties van zich ontwikkelende machtscentra, endemische spanningen bestaan tussen etnische groepen, politieke facties en tussen naties als geheel.

De geschiedenis van conflicten – binnen en tussen natiestaten – bepaalt in belangrijke mate de aard van onderlinge relaties en reacties. Inmenging in de conflicten van buurlanden en wisselende allianties zijn een vast kenmerk van de regio. Langdurige conflicten in de Hoorn hebben geleid tot stagnerende ontwikkeling, marginalisatie van grote delen van de nationale bevolking en een voortdurende onderbenutting van het aanwezige economische potentieel. Het oudste conflict in Afrika, en één van de meest bloedige, speelt zich sinds de jaren vijftig af in Sudan. De Ethiopische burgeroorlog, die zo'n dertig jaar heeft geduurd, werd gevolgd door een grensoorlog tussen Ethiopië en Eritrea; beide hebben tot een groot aantal slachtoffers geleid. Met de val van het regime Barre in Somalië begin jaren negentig is ook Somalië in een geweldcyclus terechtgekomen. Deze conflicten tasten het functioneren van staat en samenleving aan en belemmeren duurzame ontwikkeling. Oorlog ontwricht niet alleen het maatschappelijk leven, het creëert ook een niet aflatende stroom aan ontheemden en vluchtelingen.

De regionale uitwerking van conflicten rechtvaardigt een intensivering van de aandacht voor de Hoorn en de uitvoering van een regionaal beleid gericht op het bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit als voorwaarde voor duurzame ontwikkeling. Het streven is aan te sluiten bij datgene wat de landen bindt, waar complementariteit en onderlinge afhankelijkheid ruimte bieden voor samenwerking. De twee assen van het Hoorn-beleid zullen worden gevormd door enerzijds het beheersen van conflicten binnen en tussen landen in de regio, teneinde obstakels voor de ontsluiting van het ontwikkelingspotentieel weg te nemen en anderzijds het bevorderen van regionale samenwerking om onderling vertrouwen op te bouwen en mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling te benutten.

Conflictbeheersing

De Nederlandse betrokkenheid bij het vredesproces in Sudan zal gecontinueerd worden. De aandacht zal zich niet beperken tot Sudan alleen, maar ook gericht zijn op grensoverschrijdende aspecten zoals de Sudanees-Eritrese en de Sudanees-Ugandese relaties. De bilaterale (ontwikkelings)relaties van Nederland met de betrokken landen zullen aangewend worden om bij te dragen aan de verbetering van de betrekkingen tussen de landen onderling. Hierbij zullen diplomatieke inspanningen een belangrijke rol spelen. Tevens zal worden bezien in hoeverre de regionale organisatie voor de Hoorn, IGAD, die een belangrijke rol speelt bij het oplossen van conflicten in de regio ondersteund kan worden. IGAD ontvangt reeds een bijdrage van Nederland voor haar bemiddelende rol in Sudan.

De afwikkeling van het conflict tussen Ethiopië en Eritrea kent eveneens een bredere regionale dimensie waarbij met name Sudan en Jemen zijn betrokken. Ook met Ethiopië en Jemen onderhoudt Nederland bijzondere en langlopende (ontwikkelings)relaties die openingen bieden om bij te dragen aan een verbetering van de relaties tussen de landen onderling. De positie van Nederland als voorzitter van de Friends of UNMEE en de aanwezigheid in Den Haag van het Internationaal Hof van Arbitrage, in welk kader de Ethiopian-Eritrean Boundary Commission (EEBC) opereert, versterken de Nederlandse betrokkenheid bij de oplossing van het grensconflict tussen Ethiopië en Eritrea.

De conflicten in Somalië leiden tot spanningen in aangrenzende gebieden in Ethiopië en Kenia die een overwegend Somalische bevolking kennen. Daarnaast vormt de status van Somaliland een additionele voedingsbodem voor regionale spanningen. De extreme verdeeldheid in Somalië bemoeilijkt het vinden van een snelle uitweg uit deze problematiek. De noodhulp zal worden gecontinueerd en tevens zal, in EU verband, een actieplan met betrekking tot de opvang van Somalische vluchtelingen in de regio worden ondersteund.

Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen

Ten aanzien van het vergroten van samenwerking tussen de landen in de Hoorn vormen het duurzaam gebruik van water, milieubeheer en het bevorderen van voedselveiligheid invalshoeken voor regionaal beleid.

Het stroomgebied van de Nijl heeft het potentieel om zowel te verbinden als te verdelen. Onderlinge afstemming tussen de betrokken staten kan conflicten voorkomen en duurzame ontwikkeling stimuleren. Het gebruik van water speelt een rol in onderlinge politieke relaties, economische samenwerking, regionale arbeidsmigratie en het behoud dan wel verlies van bodemvruchtbaarheid, weidegronden en unieke natuurgebieden (met name moerasgebieden). Elke nationale ingreep in de waterhuishouding van de Nijl kan regionale consequenties hebben. Uitgaande van de bestaande Nederlandse betrokkenheid bij het Nile Basin Initiative en ervaring met de water- en milieuproblematiek in Ethiopië, Egypte en Sudan zal naar een verdieping van de Nederlandse betrokkenheid op dit vlak worden gezocht. Concreet betreft dit onder meer de ondersteuning van regionale programma's op het gebied van water- en milieubeheer en capaciteitsversterking van betrokken overheden en diensten.

Sudan heeft het potentieel zich, na een vredesakkoord, te ontwikkelen tot de graanschuur van de regio, daar waar Ethiopië en Eritrea met regelmaat grote voedseltekorten kennen. Nederland zal zich vanuit dit perspectief richten op het bevorderen van de regionale voedselveiligheid, met bijzondere aandacht voor de rol van de particuliere sector en NGO's, en in algemene zin op de structurering van de samenwerking op voedselgebied tussen de verschillende landen. In dit verband zal het regionale beleid worden gekenmerkt door versterking van bestaande regionale samenwerkingsverbanden, in het bijzonder IGAD en COMESA.

Box 3. Landenijsten (Sub-Sahara Afrika)

De zes criteria die voor de partnerlanden selectie worden gehanteerd zijn:

- Mate van armoede
- Kwaliteit van bestuur
- Kwaliteit van beleid
- Hulpbehoefte
- Concentratie en complementariteit
- Geïntegreerd buitenlands beleid

Lijst van Afrikaanse partnerlanden:

Benin, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Kaap Verdië, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika.

Bedrijfslevenlijst Afrika:

Ethiopië, Ghana, Ivoorkust, Mozambique, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zimbabwe en Zuid-Afrika

Lijst van afkortingen:

ACBF:	African Capacity Building Foundation
ACS:	Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan
AfDB:	African Development Bank
APRM:	African Peer Review Mechanism
AU:	African Union
CBD:	Convention on Biological Diversity
CEWARN:	Conflict Early Warning & Response Mechanism
COMESA:	Common Market for Eastern & Southern Africa
DDR:	Demobilization, Demilitarization and Reintegration
DRC:	Democratische Republiek Congo
EBA:	Everything But Arms initiatief
ECA:	Economic Commission for Africa
ECOWAS:	Economic Community Of West African States
EOF:	Europees Ontwikkelings Fonds
EPA:	European Partnership Agreement
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GCA:	Global Coalition for Africa
GEF:	Global Environmental Facility
GLB:	Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid
HIPC:	Heavily Indebted Poor Countries
HIV/AIDS:	Human Immunodeficiency Virus/Acquired immunodeficiency syndrome
ICPD:	International Conference on Population and Development
IDA:	International Development Agency
IDP:	Internally Displaced Persons
IGAD:	Intergovernmental Authority on Development
ILO:	International Labour Organization
IMF:	International Monetary Fund
INICA:	Initiative for Central Africa
IO-programma:	Internationaal Onderwijsprogramma
MDG:	Millennium Development Goal
MKB:	Midden- en kleinbedrijf
MVO:	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
NEPAD:	New Partnership for Africa's Development
NGO:	Non-governmental organization
ODA:	Official Development Assistance
OEP:	Oorlogseconomie Platform
OESO/OECD:	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling / Organisation for Economic Co-operation and Development
PRSP:	Poverty Reduction Strategy Paper
SADC:	Southern African Development Community
TRIPS:	Trade-related aspects of intellectual property rights
UNDP:	United Nations Development Programme
UNEP:	United Nations Environment Programme
UNGASS:	United Nations General Assembly Special Session on HIV/AIDS
UNMEE:	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
WSSD:	World Summit on Sustainable Development
WTO:	World Trade Organization