

Vergaderjaar 2008–2009

31 787

Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER-
KING, EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2008

Het doet ons een genoegen u de strategie «Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten», mede namens de minister van Defensie, aan te bieden.

In de strategie zijn de uitgangspunten van het Nederlandse fragiele staten-beleid voor de periode 2008–2011 uiteengezet. De strategie volgt op de beleidsbrief «Een zaak van iedereen» van oktober 2007, waarin aandacht voor fragiele staten als beleidsintensivering werd gepresenteerd.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	3
1.1 Wat zijn fragiele staten?	3
1.2 Waarom aandacht voor fragiele staten?	4
1.3 Doelstellingen van fragiele statenbeleid	6
Hoofdstuk 2 Anders werken voor fragiele staten	13
2.1 Geïntegreerde benadering	13
2.2 Lokale partners, lokale prioriteiten	14
2.3 Contextspecifieke benadering en politieke sensitiviteit	15
2.4 Snelheid, flexibiliteit en langdurige betrokkenheid	16
2.5 Multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig	16
2.6 Preventie	17
2.7 Verantwoord risico's nemen	17
Hoofdstuk 3 De Nederlandse inzet in partnerlanden	18
3.1 Afghanistan	19
3.2 Burundi	20
3.3 Colombia	21
3.4 Democratische Republiek Congo	22
3.5 Guatemala	23
3.6 Kosovo	23
3.7 Pakistan	24
3.8 Palestijnse gebieden	25
3.9 Soedan	25
Hoofdstuk 4 De Nederlandse inzet in de internationale gemeenschap	26
4.1 Verenigde Naties	28
4.2 Wereldbank en andere Internationale Financiële Instellingen	29
4.3 Europese Unie	30
4.4 Regionale organisaties	31
4.5 OESO/DAC	31
4.6 Verantwoord investeren en kleine wapens reduceren	32
Referenties	32

1 Inleiding

«Fragiele staten hebben grote moeite de millenniumontwikkelingsdoelen te halen. Juist daarom investeert de regering extra in deze landen.» Troonrede Prinsjesdag 2008

In deze strategie worden de uitgangspunten van het Nederlandse fragiele statenbeleid voor de periode 2008–2011 uiteengezet. Deze strategie volgt op de beleidsbrief «Een zaak van iedereen» van oktober 2007 (31 250, nr. 1), waarin aandacht voor fragiele staten als beleidsintensivering werd gepresenteerd. Nederland wil meer aandacht voor fragiele staten, omdat veel van de allerarmsten in de wereld in deze landen wonen, om hun mensenrechten te beschermen en om regionale en mondiale dreigingen te helpen beperken. We doen dat mede vanuit het oogpunt van *human security*. Zonder een effectievere internationale inzet worden de Millenniumdoelen in fragiele staten niet gehaald en blijven dreigingen voor mensenrechten en de internationale rechtsorde bestaan. Het is verlicht eigenbelang om instabiliteit in de wereld te bestrijden. Het belang van onze nationale veiligheid is daarbij expliciet aan de orde.

Nederland zet in op het verbeteren van de veiligheid voor burgers, het opbouwen van de staat en het aanjagen van de ontwikkeling (vredesdividend) in fragiele staten. Nederland moet daarbij pragmatisch en bescheiden zijn: de problematiek is ingewikkeld en onze invloed is vaak beperkt. De problemen zijn echter zo urgent dat Nederland samen met anderen de uitdaging aangaat. Investerings in de landen zelf en een betere inzet van de internationale gemeenschap zijn cruciaal. Daarom gaat Nederland bijvoorbeeld financiële middelen sneller beschikbaar maken, bestaat het expliciete voornemen om een flexibele pool van experts op te richten en wordt gewerkt aan een betere inzet van internationale organisaties in deze landen.

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat fragiele staten zijn, waarom fragiele statenbeleid belangrijk is en op welke deelterreinen Nederland resultaten wil boeken. In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd waarom fragiele statenbeleid een andere benadering vereist en hoe dit praktisch in activiteiten wordt vertaald. Hoofdstuk 3 beschrijft de Nederlandse inzet in de partnerlanden. Hoofdstuk 4 geeft de Nederlandse inzet in internationaal verband weer.

1.1 Wat zijn fragiele staten?

Fragiele staten kennen ernstige politieke en sociale spanningen met grote negatieve gevolgen voor de bevolking. De lokale overheid slaagt er vaak niet in om de veiligheid van mensen te garanderen, haar verplichtingen voor het beschermen van de rechten van haar burgers na te komen of is zelf schuldig aan het plegen van geweld tegen de bevolking. Legitimiteit en capaciteit van de overheid ontbreken, soms in het hele land, soms in delen van het land. Er is sprake van wetteloosheid. Basisvoorzieningen zoals infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg, water en sanitatie worden niet of nauwelijks geleverd. De economie stagneert of gaat achteruit en er zijn onvoldoende economische kansen voor de bevolking. Al deze kenmerken worden in meerdere of mindere mate in alle fragiele staten geconstateerd.

Volgens de OESO zijn staten fragiel wanneer bij de overheid de politieke wil en/of capaciteit ontbreekt om de basisfuncties voor armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten van de bevolking te vervullen.

Fragiliteit heeft diverse oorzaken, zoals etnische en religieuze spanningen, armoede, werkloosheid onder met name jonge mannen, uitsluiting en discriminatie van bevolkingsgroepen en ongelijke verdeling van welvaart. Politieke conflicten, onderling geweld, machtsmisbruik en de aanwezigheid van gewapende milities kunnen ook sterk bijdragen aan fragiliteit. Vaak hebben diverse groepen belang bij voortdurende instabiliteit, bijvoorbeeld wanneer door wetteloosheid de illegale winning van grondstoffen en illegale drugshandel mogelijk is. In dergelijke gevallen is sprake van *economies of war*. Dit kan leiden tot misbruik van etnische spanningen.

Paul Collier beschrijft in zijn boek *«The bottom billion»* de problemen waarin de armste landen zich bevinden. Hij benadrukt conflict, natuurlijke hulpbronnen, gebrek aan toegang tot de zee en zwak bestuur als factoren die leiden tot armoede en fragiliteit. Collier legt een sterk verband tussen armoede en conflict: *«Seventy-three percent of people in the bottom billion have recently been through a civil war or are still in one.»* Collier benadrukt ook dat een zwakke economie een zwakke staat in de hand werkt en voegt hieraan toe: *«Without growth, peace is considerably more difficult.»* Grote afhankelijkheid van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen helpt daarbij conflict te financieren en voorkomt dat een overheid verantwoording aflegt. Al deze factoren dragen er ook aan bij dat landen de kans missen om van globalisering te profiteren. Collier benadrukt in dit verband dat ook goed bestuur economische kansen maar met mate kan beïnvloeden: *«Good governance and policy can help a country to realise its opportunities, but they cannot generate opportunities where none exists.»*

Er zijn diverse ontwikkelingslanden waar deze spanningen potentieel aanwezig zijn. De internationale gemeenschap moet bewuster omgaan met dergelijke spanningen. Soms is het een acuut probleem, soms leven de spanningen onder de oppervlakte. Ze moeten tijdig aan de orde worden gesteld in de politieke dialoog. Gerichte ontwikkelingsprogramma's kunnen ook helpen spanningen tussen gemeenschappen te verminderen.

Box 1 geeft een overzicht van de landen in de categorie «Veiligheid en Ontwikkeling», conform de beleidsbrief «Een zaak van iedereen» (31 250, nr. 1).

Box 1: Landen in de categorie «Veiligheid en Ontwikkeling»

In welke fragiele staten zet Nederland zich in?

- Landenspecifieke inzet op fragiliteit richt zich vooral op de Nederlandse partnerlanden in het profiel «veiligheid en ontwikkeling» van de beleidsbrief «Een Zaak van Iedereen»: **Afghanistan, Burundi, Colombia, Democratische Republiek Congo (DRC), Guatemala, Kosovo, Pakistan, de Palestijnse gebieden en Soedan.**
- In andere Nederlandse partnerlanden is fragiliteit minder dominant en wordt het aangepakt als onderdeel van de politieke dialoog en andere inspanningen om de Millenniumdoelen versneld te bereiken.
- Buiten de Nederlandse partnerlanden richt Nederland zich waar nodig op katalytische activiteiten en op een effectievere inzet van internationale organisaties en coalities.

1.2 Waarom aandacht voor fragiele staten?

De problemen in fragiele staten hebben grote gevolgen voor de lokale bevolking, de regionale stabiliteit en de internationale gemeenschap. Het

is dan ook om meerdere redenen belangrijk om hieraan meer aandacht te besteden:

- **In fragiele staten worden de ontwikkeling en veiligheid van mensen bedreigd.** Dit geldt vooral voor de allerarmsten. De Millenniumdoelen zijn hier het moeilijkst te behalen. Volgens de Wereldbank bevindt 36% van het totaal aantal mensen in extreme armoede, 33% van de kinderen zonder basisonderwijs en 39% van de kindersterfte zich in fragiele staten. Fragiele staten bereiken ook minder dan reguliere ontwikkelingslanden gelijke deelname aan onderwijs van jongens en meisjes.
- **In fragiele staten worden mensenrechten vaak op grote schaal geschonden.** In veel gevallen kan of wil de overheid de verantwoordelijkheid voor veiligheid, het handhaven van de rechtsorde, basisvoorzieningen en economische ontwikkeling niet op zich nemen en ontbreekt het aan een effectief mensenrechtenprotectiesysteem. De internationale gemeenschap dient het respect voor fundamentele mensenrechten als uitgangspunt te nemen voor de relatie tussen staat en burger.
- **De problemen in fragiele staten leiden vaak tot regionale instabiliteit.** De problemen kunnen gemakkelijk overslaan naar buurlanden. Zoals Wereldbank-president Robert Zoellick onlangs zei: «*As we have seen most recently in South Asia and Africa, fragile states can create fragile regions.*» Geweldduitbarstingen, criminaliteit, vluchtelingenstromen en economische crises hebben directe grensoverschrijdende gevolgen, soms ook voor verafgelegen landen. Het Grote Merengebied, de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten zijn goede voorbeelden van gebieden waar fragiele staten grote gevolgen hebben voor omliggende landen en de regionale stabiliteit.
- **Instabiliteit in fragiele staten heeft ook gevolgen voor Nederland.** Wanneer ze grensoverschrijdend terrorisme, vluchtelingenstromen en internationale criminaliteit tot gevolg hebben, vormen ze een wereldwijd veiligheidsrisico en zijn directe internationale en Nederlandse belangen in het geding. Voorbeelden zijn er te over. In het Afghanistan van de Taliban trof Al-Qaida de voorbereidingen voor de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten. In Colombia en Afghanistan financieren militante groeperingen hun strijd met drugshandel. De vluchtelingenstromen vanuit de sub-Sahara Afrika zorgen voor een voortdurende toestroom van illegale migranten naar Europa. In die zin is veiligheid van mensen in fragiele staten ook een nationaal belang. Ook kunnen in landen die in conflict raken Nederlandse investeringen verdwijnen en kan de toevoer van grondstoffen verstoord raken. Door de wereldwijd toenemende mobiliteit en wederzijdse economische afhankelijkheid is het niet mogelijk ons hiervoor af te sluiten. De Nederlandse inzet in fragiele staten kan echter helpen deze nadelige gevolgen te verminderen of voorkomen. Een actieve Nederlandse betrokkenheid biedt dus ruimte om Nederlandse belangen in fragiele staten gericht te beschermen.
- **De inzet van de internationale gemeenschap voor fragiele staten schiet tekort.** Terugdringen van fragiliteit kan alleen met betere internationale samenwerking en sterker leiderschap. Internationale organisaties kunnen politieke steun voor activiteiten in fragiele staten mobiliseren en kunnen helpen de risico's en lasten evenwichtiger te verdelen. Ook moeten zij meer leiderschap tonen om de politieke dialoog, de inzet op veiligheid, humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking bij elkaar te brengen. Preventie moet eveneens

beter aangepakt worden. Zoals het gezegde luidt: «*The more you sweat in peace, the less you bleed in war.*» Maar aan die internationale samenwerking moet nog veel verbeteren. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de Nederlandse inzet om de internationale gemeenschap effectiever te maken.

1.3 Doelstellingen van fragiele statenbeleid

In fragiele staten moet onder moeilijke omstandigheden aan het verbeteren van de menselijke veiligheid worden gewerkt. Het einddoel is dat de overheid voor de veiligheid van de bevolking kan zorgen, dat er sprake is van een functionerende rechtsorde, de mensenrechten worden nageleefd en dat basisvoorzieningen worden geleverd. Dat is ook een Nederlands belang. Waar mogelijk zal Nederland inzetten op het opbouwen van de staat. Maar wanneer de staat hierin niet kan of wil voorzien, is internationaal leiderschap vereist en zullen internationale en maatschappelijke organisaties deze verantwoordelijkheden op zich moeten nemen. Als niet met de lokale overheid kan worden gewerkt (om morele redenen of vanwege corruptie) kunnen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol vervullen.

Het Nederlandse fragiele statenbeleid richt zich op drie dimensies:

- A. Het verbeteren van de veiligheid van burgers.
- B. Het bijdragen aan een legitieme overheid met voldoende capaciteit.
- C. Het creëren van vredesdividend.

Nederland levert daarnaast een grote humanitaire inzet op basis van humanitaire noden. Deze hulp komt voor het grootste deel in fragiele staten terecht. De Nederlandse inzet zal worden vormgegeven afhankelijk van de situatie in de landen zelf en op basis van de samenwerking met internationale en maatschappelijke partners.

De Nederlandse regering kiest bij de uitvoering voor een geïntegreerde benadering, zoals is beschreven in de notitie «Wederopbouw na gewapend conflict» van 2005 (30 075, nr. 1). Met het ministerie van Defensie bestaat reeds een intensieve werkrelatie op het gebied van vrede en veiligheid. In nauw overleg met de andere ministeries zal worden bezien op welke manier bijgedragen kan worden aan de geïntegreerde benadering. Paragraaf 2.1 zal nader ingaan op de geïntegreerde benadering.

A. Veiligheid van burgers

Een belangrijke doelstelling van het fragiele statenbeleid is het vergroten van de veiligheid van burgers. In postconflict situaties gaat het in eerste instantie om vredesopbouw. Daarbij gaat het om het voorkomen van geweld en het bestendigen van de vrede door bij te dragen aan stabiliteit en veiligheid. Uitgangspunt is dat de staat op verantwoordelijke wijze het gebruik van geweld moet kunnen reguleren. Veiligheid kan alleen tot stand worden gebracht als landen de capaciteit en de wil hebben om de rechtsstaat te handhaven. Nederland en de internationale gemeenschap kunnen bijdragen aan de veiligheid in fragiele staten door bijvoorbeeld het uitzenden van internationale vredesmissies en het uitvoeren van programma's op het gebied van *Security Sector Reform (SSR)*, *Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)* en *Armed Violence Reduction (AVR)*.

- **Internationale missies:** Internationale crisisbeheersingsoperaties kunnen zorgen voor meer stabiliteit en herstel van de rechtsorde. Ze kunnen ook de basis leggen voor opbouw. Nederland draagt daarom bij aan VN-, NAVO- en EU-missies. Voorbeelden zijn de EUFOR-missie in Tsjad gericht op de bescherming van vluchtelingen, de EULEX-

missie in Kosovo gericht op de capaciteitsopbouw en de ISAF-missie in Afghanistan, gericht op stabilisatie en wederopbouw. Nederland draagt dankzij de militaire deelname aan ISAF en de ontwikkeling van civiele initiatieven, onder meer door het inzetten van civiele expertise voor de opbouw van bestuur en de veiligheidssector, het stimuleren van betrokkenheid van NGO's en het bedrijfsleven, bij aan de veiligheid in Afghanistan in het algemeen en in de provincie Uruzgan in het bijzonder. Een ander voorbeeld is de inzet van een Nederlands fregat voor de bescherming van voedseltransporten naar Somalië. Volgens het onderzoek van Collier zijn de baten van vredesmissies (economische groei, verhinderen negatieve externe effecten) vele malen groter dan de kosten van deze operaties. Maar ook zijn er in meer of mindere mate risico's verbonden aan dergelijke missies. Het mandaat en de beschikbare middelen moeten afdoende zijn om effectief te kunnen optreden, conform de suggesties uit het Brahimi-rapport van 2001 en het *Global threats and challenges* rapport van 2005. Nederland kiest daarbij voor een geïntegreerde aanpak.

- **Security Sector Reform (SSR):** Het doel van de hervorming van de veiligheidssector (SSR) is om de krijgsmacht, politie, justitie, etc. in staat te stellen hun taken uit te voeren en democratische controle over de veiligheidssector te waarborgen. Volgens Collier dient deze vorm van *technical assistance* zich juist op de veiligheidssector te richten, omdat het geweldsmonopolie de kern van *good governance* vormt. Als de staat pas op lange termijn voor voldoende veiligheid kan zorgen, kan met buurtcomités of clan- en stamhoofden worden samengewerkt om de veiligheid van burgers te verbeteren. Maar ook dit is niet zonder risico. Het kan de staat ondermijnen en traditionele systemen van rechtshandhaving en rechtspraak kunnen discriminatie en schendingen van de mensenrechten als gevolg hebben bijvoorbeeld ten aanzien van de positie van vrouwen. SSR-programma's hebben een grote politieke lading, omdat de controle over de sector van groot belang is voor de machtsverhoudingen in een land. Soms zal gewerkt worden aan versterking van de veiligheidssector op strategisch niveau, door bijvoorbeeld advies aan de politieke of militaire leiding. Maar activiteiten kunnen ook concreet capaciteit van onderaf helpen opbouwen. Nederland kan als relatief kleine speler een rol spelen in SSR-programma's, omdat we minder geopolitieke ambities hebben en daardoor worden vertrouwd. Nederland heeft op dit moment bijvoorbeeld SSR programma's in Burundi en Libanon, met specialisten van Defensie. Daarnaast stimuleert Nederland onderzoek en wordt actief deelgenomen aan de beleidsontwikkeling in internationale organisaties. In april 2008 was Nederland het gastland van de internationale *Whole of Government* SSR-conferentie die met de OESO en de NAVO werd georganiseerd.
- **Disarmament, Demobilisation, Reintegration (DDR):** DDR-programma's brengen veiligheidsorganisaties terug tot de gewenste omvang in overeenstemming met de taken en de beschikbare financiële middelen. Nederland ondersteunt en financiert DDR-programma's in multilateraal verband en werkt met de organisaties International Alert, Clingendael en het *Institute for Security Studies* aan betere vormgeving van herintreding. Zo draagt Nederland bij aan het *Multi-Country Demobilization Reintegration Program* (MDRP) programma in de Grote Meren. Dit wordt nu omgezet in nationale programma's in de DRC, Rwanda en Burundi. Oud-strijders moeten alternatieve bestaansmogelijkheden worden geboden, zodat demobilisatie en ontwapening effectief worden opgevolgd. Maar vaak ontbreekt het aan de middelen voor reïntegratie, zodat gemeenschappen de oud-strijders niet op kunnen vangen. DDR-programma's

moeten niet alleen op oud-strijders worden gericht, maar alle groepen in de samenleving omvatten, waaronder vrouwen en kinderen.

- **Armed Violence Reduction (AVR):** Met minder wapens in omloop, verminderen de mogelijkheden voor geweld in fragiele staten. Daarmee wordt bijgedragen aan ontwikkeling. Nederland steunt programma's van maatschappelijke organisaties om wapens van de straat te halen en de veiligheid in lokale gemeenschappen te verbeteren. Ook steunt Nederland de uitvoering van het VN-Actieprogramma inzake Kleine en Lichte wapens en programma's van UNDP en de UN Mine Action Group voor de opslag en vernietiging van wapens en munitie. Daarnaast wordt gestreefd naar de totstandkoming van een VN-verdrag voor wapenhandel en wordt bijgedragen aan de ontwikkeling van controle-instrumenten, zoals het VN vuurwapenprotocol. Nederland is één van de trekkers van de *Geneva Declaration on Armed Violence and Development*, waarin wordt gestreefd naar de integratie van veiligheidsvraagstukken in ontwikkelingsplanning. Daarnaast moet worden bezien in hoeverre er raakvlakken bestaan met de ontmijningsproblematiek in deze landen.

B. Een legitieme overheid met voldoende capaciteit

Het kernprobleem in fragiele staten is vaak dat de overheid onvoldoende capaciteit en legitimiteit heeft en er geen effectief mensenrechtenprotectiesysteem aanwezig is. De rechtsstaat staat onder druk. Voormalig Afghaanse Minister van Financiën Ashraf Ghani stelt dat mensen in falende staten: *«know that it is the dysfunctional state that stands between them and a better life.»* Hij pleit voor een sterke, legitieme overheid, met een sterk sociaal contract met de eigen burgers en de internationale gemeenschap: *«The first and most critical compact is between a state and its citizens, providing and enforcing citizens' rights. The second compact is between a state and the international community, to ensure adherence to international norms and standards of accountability and transparency.»* Tijdens de *High-Level Forum on Aid Effectiveness* in Accra, Ghana op 2-4 september 2008 erkenden vertegenwoordigers van fragiele staten het grote belang van een legitieme overheid.

Wanneer er een legitieme overheid is met voldoende capaciteit, beschikken samenlevingen over het politieke vermogen en de sociale veerkracht om belangentegenstellingen zonder geweld te beslechten. Veel fragiele staten zijn echter georganiseerd in netwerken van maatschappelijke en religieuze organisaties, families, clans en bedrijven op basis van cliëntelisme of patronage. Deze netwerken zijn lang niet altijd democratisch in de Westerse zin van het woord, maar kunnen een belangrijk sociaal vangnet vormen. In een op netwerken gebaseerde samenleving kunnen grote groepen buitengesloten worden. Daarom is de opbouw van een legitieme overheid met voldoende capaciteit van belang. Nederland en de internationale gemeenschap kunnen het politieke proces tussen de staat en de burgers bevorderen en de capaciteit van de overheid versterken door dialoog en door gerichte programma's.

- **Opbouw capaciteit van de overheid:** Het doel van het opbouwen van de overheids capaciteit is dat de kernfuncties van de staat worden uitgevoerd en dat de rechtsstaat wordt versterkt. Binnen de donorgemeenschap bestaat veel ervaring met het versterken van de capaciteit van overheidsinstellingen en veel van de bestaande programma's in reguliere ontwikkelingslanden kunnen ook worden gebruikt in fragiele staten. Maar capaciteitsopbouw is vaak een proces van meerdere jaren. Het risico in dergelijke situaties is dat te veel externe consultants worden ingezet zonder dat de capaciteit van de lokale instituties wordt versterkt. Daarom moet alleen op korte termijn soms gebruik

worden gemaakt van parallelle structuren, zoals internationale en maatschappelijke organisaties, zonder dat de rol van de overheid daarbij in het geding komt. Nederland kan, bij voorkeur in multilateraal verband, steun verlenen aan capaciteitsprogramma's voor overheidsinstellingen door, bijvoorbeeld, het leveren van technische assistentie en trainingen. Nederland kan ook direct een bijdrage leveren aan de versterking van (staats)instituten die toezien op het functioneren van de overheid zoals de rechterlijke macht, het parlement of nationale mensenrechteninstituten. Nederland is van mening dat de VN en de Wereldbank leidend zijn op dit gebied. In sommige gevallen kan het geven van begrotingssteun in fragiele staten een belangrijke katalyserende werking hebben, maar de risico's moeten goed per geval worden afgewogen (zie ook paragraaf 2.7).

Box 2: De 10 staatsfuncties volgens Ashraf Ghani

Voormalig minister van Financiën in Afghanistan, Ashraf Ghani en Clare Lockhart beschrijven in het boek «Fixing failed States» de 10 staatsfuncties die noodzakelijk zijn voor een effectieve staat. De benadering van Ghani is een belangrijke illustratie van het huidige denken waarin de rol van een sterke, legitieme staat wordt benadrukt. Volgens Ghani & Lockhart zal het verbeteren van deze staatsfuncties leiden tot legitimiteit van de staat en vertrouwen van de bevolking. Dit leidt tot wat zij soevereiniteitsdividend noemen. De 10 staatsfuncties zijn:

1. Creëren van een rechtsstaat;
2. Monopolie op het legitiem gebruik van geweld;
3. Effectieve bestuurlijke controle;
4. Management van de publieke financiën;
5. Investeren in menselijk kapitaal door onderwijs en gezondheidszorg;
6. Sociaal beleid en mensenrechten;
7. Infrastructurele voorzieningen;
8. Open markt economie;
9. Management van publieke goederen;
10. Geld lenen.

- **Het bevorderen van een legitieme overheid door een politiek proces:** De *legitimiteit* kan worden vergroot door te werken aan een open politiek proces, waarin op een vreedzame manier conflicten in de samenleving worden beslecht. Via politieke dialoog kunnen internationale partners als Nederland proberen dat politieke proces te bevorderen. Maar niet alle partners willen of kunnen een dergelijke dialoog voeren. Soms is er geen andere keuze dan de dialoog aan te gaan met de *drivers of change*, mensen of organisaties die wel hervormingsgezind zijn. Vaak wordt buitenlandse kritiek beschouwd als ongewenste inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Nederland wil daarom bij voorkeur in multilateraal verband of in nauwe samenwerking met gelijkgestemde landen de politieke dialoog vormgeven. Ook kan *second track diplomacy* worden ingezet: informele diplomatie via mensen die dicht bij de regering staan, maar geen officiële gezagsdragers zijn. Nederland steunt het VN Department of Political Affairs in haar bemiddelingsrol. Bovendien implementeert Nederland democratiseringsprojecten, bijvoorbeeld via het *Netherlands Institute for Multi-party Democracy*, door steun aan bijvoorbeeld voorlichtingsprojecten voor verkiezingen, lokale verkiezingscommissies of, indirect, trainingen voor politieke partijen. Legitimiteit wordt ook bevorderd door een transparant en verantwoord begrotingsbeleid. Nederland kan hieraan bijdragen via technische ondersteuning van het management van de publieke financiën en het streven naar macroeconomische stabiliteit.
- **Ondersteunen van preventie en «transitional justice»:** Zowel de fase die vooraf gaat aan conflict als de fase die volgt moeten meer

aandacht krijgen. Voorkomen is beter dan genezen en dat betekent meer aandacht voor preventie. Voormalig hoog vertegenwoordiger in Bosnië, Paddy Ashdown, schreef op basis van zijn ervaringen: «*all major conflicts are preceded by a period of instability. If we can control these better we may make it easier to avoid a wider conflict.*» Samenlevingen die uit een conflict komen dienen vaak een balans te vinden tussen het aanpakken van mensenrechtenschenders enerzijds en anderzijds de noodzaak een nieuwe start te maken. Wat de juiste balans is dient de betrokken samenleving in principe zelf te bepalen. Het is cruciaal dat slachtoffers bij het maken van zulke keuzes een belangrijke stem hebben en dat de uiteindelijke keuze de rechtsstaat helpt herstellen. Nederland stimuleert nationaal *ownership* bij het vinden van een goede, contextspecifieke balans tussen rechtvaardigheid, waarheidsvinding en verzoening. Echter duurzame vrede is niet mogelijk zonder gerechtigheid. Waar het gaat om personen die betrokken zijn bij misdaden tegen de menselijkheid, zoals opgesomd in het Statuut van Rome, kan van straffeloosheid geen sprake zijn. In dat geval moeten landen tot nationale berechting komen. Zonder dergelijke stappen moet internationale berechting worden nagestreefd. Mensenrechten dienen vanaf het begin onderwerp te zijn van de dialoog tussen de internationale gemeenschap en het betreffende land. Nederland zet zich te allen tijde in voor respect voor de fundamentele mensenrechten en herstel van de rechtsstaat. In 2009 zal Nederland een conferentie organiseren over *transitional justice* en SSR.

C. Het creëren van vredesdividend

Het creëren van vredesdividend heeft tot doel om de bevolking de voordelen van vrede en stabiliteit te laten ervaren door betere levensomstandigheden en werkgelegenheid. Waar mogelijk zal hiermee al voor of tijdens het conflict moeten worden begonnen, omdat bijvoorbeeld het creëren van werkgelegenheid voor jonge mannen kan bijdragen aan het stoppen of voorkomen van conflicten. Met vredesdividend wordt beoogd de voedingsbodemplaat voor conflicten weg te nemen en draagvlak voor stabiliteit te creëren. Resultaten op korte termijn zijn cruciaal. Het is daarom belangrijk om de kloof tussen het verstrekken van humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking zo klein mogelijk te houden. Bij vredesdividend moet enerzijds worden gedacht aan het opbouwen van sociale voorzieningen, zoals infrastructuur, gezondheidszorg, onderwijs, water en sanitatie. Anderzijds gaat het om het creëren van werkgelegenheid en economische kansen door het opstarten van activiteiten in bijvoorbeeld de landbouwsector of het midden- en kleinbedrijf. Eveneens belangrijk is het wegnemen van belemmeringen op het gebied van bijvoorbeeld rechtszekerheid en landregistratie. Ook vrouwen moeten betrokken worden bij ontwikkelingsprogramma's.

Niet iedereen zal gebaat zijn bij het scheppen van nieuwe economische mogelijkheden. Zo kunnen militante groeperingen en corrupte ambtenaren daardoor inkomstenbronnen verliezen. Sociaaleconomische ontwikkeling zal daarom niet vanzelf gaan. Toch zijn er goede mogelijkheden voor Nederland en de internationale gemeenschap om in fragiele staten sociaaleconomische activiteiten op te zetten. Vaak kan daarbij gebruik gemaakt worden van bestaande programma's en instrumenten die ook in reguliere ontwikkelingslanden worden uitgevoerd. Waar nodig kunnen speciaal voor fragiele staten aparte regelingen worden getroffen en nieuwe programma's worden ontworpen. Op de lange termijn is tevens van belang dat aan de macroeconomische voorwaarden voor economische ontwikkeling wordt voldaan. De volgende onderdelen zijn bij het genereren van vredesdividend van belang:

- **Kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw:** Post-conflict landen en fragiele staten zijn in de periode direct na de beëindiging van conflict of crisis nog erg kwetsbaar. In deze fase moet er veel tegelijk gebeuren: noodhulp is vaak nog nodig en er moet voor de veiligheid van mensen worden gezorgd. Daarnaast moet de lokale capaciteit voor goed bestuur worden opgebouwd en het fundament gelegd worden voor wederopbouw en sociaaleconomische ontwikkeling. Het is in deze periode tussen noodhulp en wederopbouw dat leiderschap en verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap vaak onduidelijk zijn. Om deze kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw te overbruggen moet worden voortgebouwd op de netwerken en investeringen die voor de humanitaire hulp zijn opgebouwd. Daarnaast moet continue financiering voor de eerste fase van de wederopbouw zeker worden gesteld. Volgens Nederland kan deze kloof het beste worden overbrugd door een multilaterale aanpak en het opzetten van flexibele fondsen. Daarbij heeft de VN-noodhulporganisatie OCHA een duidelijk leidende rol in de humanitaire fase en zijn de Wereldbank en regionale banken leidend als sprake is van een stabiel ontwikkelings-traject. Voor de fase ertussen ziet Nederland, conform het rapport over VN-hervormingen «*Delivering as One*», een belangrijke leidinggevende rol weggelegd voor de VN-ontwikkelingsorganisatie UNDP. Daarom steunt Nederland praktische *pilots* om in cruciale landen te zorgen voor een goed verloop van de eerste opbouwfase. Voorbeelden zijn de succesvolle *pilot* voor vroege wederopbouw in Oost-DRC en het Soedan *Recovery Fund*. Daarnaast steunt Nederland de kloof door het versterken van het *Bureau for Crisis Prevention and Recovery* van de UNDP en het UNICEF programma voor (post)conflictlanden op onderwijsgebied. Hoofdstuk 4 gaat verder in op de rol van de internationale organisaties in de verschillende fases.
- **Ontwikkeling voor zowel mannen als vrouwen:** Het is vooral van belang dat ook vrouwen de effecten van stabiliteit terugzien in het dagelijkse leven en betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen. In fragiele staten zijn het vaak juist vrouwen die goed op de hoogte zijn van de behoeftes die in lokale gemeenschappen leven, de sociale knelpunten voor ontwikkeling kennen en economisch actief zijn. Zoals de Wereldbank aangeeft: «*gender is smart economics*». Maar daar blijft het niet bij. In veel landen is de moedersterfte nog onaanvaardbaar hoog, zijn er veel slachtoffers van seksueel geweld en weduwen die onder moeilijke omstandigheden een gezin moeten onderhouden. Ook worden meisjes vaker buiten gesloten van onderwijs dan jongens. Nederland streeft er daarom naar dat sociaaleconomische programma's in fragiele staten aandacht besteden aan een gelijkwaardige rol voor vrouwen conform het actieplan voor de uitvoering van Veiligheidsraadresolutie 1325. Daarbij moet aandacht worden besteed aan seksuele en reproductieve rechten en gezondheid. Vandaar dat Nederland een grote donor blijft van het VN-bevolkingsfonds (UNFPA) en hun activiteiten in fragiele staten steunt. Nederland zal ook andere manieren zoeken om hier positieve stappen te beïnvloeden, zoals het opnemen van *gender* in SSR en de steun voor ziekenhuizen voor verkrachte vrouwen in Oost-DRC.
- **Het stimuleren van de private sector, werkgelegenheid, groei en verdeling** is in fragiele staten in het bijzonder van belang, omdat er vaak sprake is van hoge werkloosheid en ongelijke kansen die een bron van conflict kunnen zijn. Groepen mogen niet worden bevoorrecht op basis van etnische lijnen, religie of geslacht. Zowel winnaars als verliezers van een conflict moeten kunnen profiteren van de vrede. In het bijzonder vragen vrouwen, jongeren, oud-strijders en ontheemden aandacht. Ook een oneerlijke verdeling van baten uit natuurlijke

hulpbronnen, waaronder landrechten en energiebronnen, kan leiden tot ontstaan van conflicten, omdat dit vaak gepaard gaat met illegaliteit en criminaliteit. Nederland draagt in meerdere landen bij aan private sector ontwikkeling, bijvoorbeeld door kredietverstrekking aan het midden- en kleinbedrijf en door financiering van werkgelegenheidsprogramma's. Nederland pleit ervoor dat de Wereldbank in samenwerking met regionale ontwikkelingsbanken een katalyserende rol op dit terrein speelt. Door capaciteitsopbouw kan de economische wet- en regelgeving en de markttoegang voor producten worden verbeterd. Ook moet infrastructuur worden aangelegd. De rol voor het internationale bedrijfsleven zal in de eerste jaren na conflict vaak beperkt zijn vanwege het ongunstige ondernemingsklimaat en de geringe koopkracht. Desondanks kunnen Nederlandse bedrijven een waardevolle bijdrage leveren. Nederland wil bedrijven daarom ondersteunen bij hun activiteiten in fragiele staten. Voorbeelden daarvan zijn de bedrijfsleveninstrumenten PSI+ faciliteit, ORIO en het Fonds Economische Opbouw Uruzgan (FEOU). Voorbeelden van projecten in partnerlanden zijn het saffraanproject in Afghanistan en het bloemenproject in Gaza. Ook wordt in dit verband verwezen naar de beleidsbrief «Landbouw, rurale ontwikkeling en voedselzekerheid» die de ministers van Ontwikkelingssamenwerking en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Kamer hebben gezonden.

- **De opbouw van basisvoorzieningen** is een belangrijk onderdeel van het creëren van vredesdividend. Verbetering van onderwijs, gezondheidszorg, water- en sanitatie en infrastructurele projecten werpt echter meestal pas op middellange termijn zijn eerste vruchten af. Desondanks kunnen zichtbare investeringen op deze deelterreinen een duidelijk positief signaal afgeven aan de bevolkingen en daarmee de stabiliteit ten goede komen. Nederland steunt een speciale faciliteit van UNICEF voor het opbouwen van onderwijscapaciteit en scholen in conflictgebieden, en draagt bij aan verschillende *trustfunds* voor sociaaleconomische ontwikkeling, bijvoorbeeld in Soedan en Afghanistan. Nederland investeert hierin vooral via multilaterale fondsen. Effectiviteit staat daarbij voorop. Vandaar dat Nederland recent bij Wereldbank en VN heeft aangedrongen op meer capaciteit in fragiele staten om hun leidende rol waar te maken. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan. Naast multilaterale fondsen is het ook mogelijk dat Nederland een bijdrage levert via programma's van maatschappelijke organisaties.
- Duurzame ontwikkeling vraagt om een sterk **maatschappelijk middenveld**, als pleitbezorger van mensenrechten en van de minder bedeelden in de samenleving. In veel moeilijke situaties zijn het niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die nog werk kunnen verrichten. Zij zijn belangrijke partners voor de Nederlandse inzet in fragiele staten, bijvoorbeeld wanneer niet met de overheid van een land kan worden gewerkt. NGO's kunnen voor sociale voorzieningen zorgen, maar zijn ook als geen ander in staat om het maatschappelijk middenveld vanaf de onderkant op te bouwen. Daarmee wordt bijgedragen aan de legitimiteit van het politieke proces. Daarbij is het wel van belang dat afstemming plaatsvindt tussen activiteiten, zodat de rol van een zwakke overheid niet wordt ondergraven. In Zuid-Soedan of Oost DRC bijvoorbeeld is van groot belang dat de inspanningen ook bijdragen aan het creëren van een sterkere overheid op basis van een sterk sociaal contract. Nederland streeft naar het ondersteunen van en samenwerken met NGO's in fragiele staten. Hiervoor is onder het Schokland-initiatief «Kennisnetwerk Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling» gestart. Om regelmatig overleg te faciliteren zal Nederland landenplatforms opzetten, waarin maatschappelijke partijen en overheidsin-

stellingen, vertegenwoordigd zullen zijn. Nederland steunt NGO's bij het leveren van basisdiensten, m.n. tijdens de overgangsfase tussen humanitaire hulpverlening en duurzame ontwikkeling. Ook steunt Nederland projecten om onafhankelijke media te stimuleren. De strategische samenwerking met het Medefinancieringsstelsel (MFS) en de Strategische Alliantie Internationale Organisaties (SALIN) zal worden verdiept met als doel de inspanningen te richten op de landen in het profiel veiligheid en ontwikkeling. Waar nodig zal de strategische samenwerking worden uitgebreid tot nieuwe NGO's. Ook zal aandacht worden geschonken aan NGO's die zelf als gevolg van hun activiteiten onder vuur liggen. In deze landen zal Nederland zich inzetten voor de implementatie van de EU-Richtlijnen inzake de Bescherming van Mensenrechtenverdedigers.

2 Anders werken voor fragiele staten

Effectief werken in fragiele staten vereist vooral anders werken. Het vergt concepten en instrumenten die passen bij de weerbarstige, complexe problemen in fragiele staten. De OESO/DAC *principles for good international engagement in fragile states and situations* zijn hierbij leidend. De uitgangspunten voor anders werken in fragiele staten zijn:

1. Geïntegreerde benadering
2. Lokale partners, lokale prioriteiten.
3. Contextspecifieke benadering en politieke sensitiviteit.
4. Snelheid, flexibiliteit en langdurige betrokkenheid.
5. Multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig.
6. Preventie.
7. Verantwoord risico's nemen.

In de volgende paragrafen zullen deze uitgangspunten worden vertaald in concrete instrumenten voor het buitenlands beleid. Deze zijn soms nog volop in ontwikkeling.

2.1 Geïntegreerde benadering

De problemen in fragiele staten worden vaak veroorzaakt door een complex van factoren. Interventies voor het verbeteren van veiligheid, de opbouw van de staat en sociaaleconomische ontwikkeling moeten elkaar onderling versterken. Het belang van geïntegreerd werken geldt zowel voor donorlanden, als voor de lokale overheid en internationale gemeenschap. Een goede internationale donorcoördinatie is ook in fragiele staten van groot belang. Een voorbeeld van een praktisch coördinatiemechanisme is het *Joint Donor Office* in Zuid-Soedan (Juba). Voor het Nederlandse geïntegreerde beleid is de basis gelegd in de notitie «Wederopbouw na gewapend conflict» van 2005 (30 075, nr. 1). Aan de basis van het Nederlandse geïntegreerde beleid in fragiele staten staat de zogenaamde *Whole of Government* benadering, met betrokkenheid van diverse ministeries. Bij het werken in fragiele staten is het van belang dat de doelstellingen en activiteiten in de verschillende sectoren nauw op elkaar aansluiten. Het uitgangspunt van de Nederlandse geïntegreerde benadering is dat op basis van de behoefte wordt bezien op welke mogelijkheden er zijn voor departementen om bij te dragen aan de uitvoering van het fragiele statenbeleid en de Meerjaren Strategische plannen. De volgende stappen geven aan op welke manier dit concreet vormgegeven wordt:

- De interdepartementale **Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW)** is uitgebreid met de departementen Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. De departementen Defensie, Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, maakten reeds deel uit van de SVW.
- Het Nederlandse bilaterale beleid in fragiele staten is voor de middellange termijn vastgesteld in het **Meerjarig Strategisch Plan**

- (MJSP).** De ambassades spelen een hoofdrol bij de opstelling en de uitvoering van deze plannen, die in de SVW met de betrokken ministeries zullen worden afgestemd. In de landen in categorie «Veiligheid en Ontwikkeling» zullen regelmatig analyses plaatsvinden en, indien nodig, zal het beleid kunnen worden geïntensiveerd of bijgesteld.
- Er bestaat een intensieve relatie tussen het ministerie van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, met als belangrijk voorbeeld de civiel-militaire samenwerking in Afghanistan. Defensie speelt ook een belangrijke rol op het gebied van internationale crisis-beheersingsoperaties, zoals in Uruzgan en tijdelijk in Tsjaad. Met de Koninklijke Marine wordt nauw samengewerkt om de veiligheid van de humanitaire hulpstromen naar Somalië te verzorgen. Op SSR-gebied speelt Defensie een belangrijke adviserende rol door het leveren van experts. Een goed voorbeeld daarvan is Burundi, waar Nederland een belangrijke rol speelt bij de hervorming van de veiligheidssector. Nederland streeft ernaar om, waar nodig, een gezamenlijk analyse en planning voor de civiele en de militaire inzet tot stand te brengen.
 - In samenwerking met het ministerie van Economische Zaken zijn de bedrijfsleveninstrumenten PSI+ faciliteit, ORIO en het Fonds Economische Opbouw Uruzgan (FEOU) opgezet en kunnen bedrijven worden gefaciliteerd bij de financiering en uitvoering van wederopbouw-activiteiten. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kan worden betrokken bij de ontwikkeling van de landbouwsector in fragiele staten. Landbouw is in veel landen een van de eerste sectoren die voor werkgelegenheid en groei kunnen zorgen. Zo wordt samen met LNV bezien of alternatieve projecten kunnen worden ontwikkeld in Afghanistan.
 - In samenwerking met de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties kunnen afhankelijk van de beschikbaarheid politie en justitie-experts worden ingezet in fragiele staten. Zo dragen KLPD-agenten bij aan de opbouw in Uruzgan en worden regelmatig justitiële deskundigen uitgezonden in het kader van Europese missies.
 - Om beter in te kunnen spelen op de vraag naar deskundigheid en voor het vergroten van de capaciteit heeft de regering het voornemen om een **pool van civiele deskundigen** op te richten op het gebied van politie, justitie, capaciteitsopbouw, private sector ontwikkeling en andere relevante terreinen. Nadere invulling zal afhangen van de verdere inhoudelijke en organisatorische uitwerking van de pool en de inventarisatie van kosten, behoefte en aanbod, waarmee op korte termijn een begin zal worden gemaakt. Deze voorgenomen pool zou kunnen worden opgericht naast de reeds bestaande pool van het ministerie van Defensie op het gebied van SSR.
 - Ter ondersteuning van de beleidsintensivering voor fragiele staten heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een **Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw** (EFV) opgericht. Deze eenheid is verantwoordelijk voor het coördineren en ondersteunen van de Nederlandse inzet in fragiele staten en zal daarbij nauw samenwerken met ambassades, ministeries en maatschappelijk en internationale organisaties. De EFV wordt ondersteund door detacheringen van experts.

2.2 Lokale partners, lokale prioriteiten

Externe partijen kunnen de opbouw van een fragiele staat niet bepalen; de mensen in het land zullen het vooral zelf moeten doen. Internationale interventies zullen waar mogelijk nauw moeten aansluiten bij de lokale prioriteiten van overheid en samenleving. Maar wanneer de capaciteit of de politieke wil van de overheid tekort schiet, is internationaal leiderschap vereist. Soms is het zelfs onontkoombaar dat de internationale gemeenschap, in het belang van de bevolking en met een mandaat van de Veiligheidsraad, in een tijdelijk overgangsbestuur voorziet. Maar lokaal

ownership staat ook in fragiele staten voorop. Afhankelijk van de situatie in een land moet een goede balans tussen het lokale *ownership* en goed internationaal leiderschap worden gevonden. Hoe is dat te bereiken?

- Op basis van een inschatting van de politieke wil, kan de internationale gemeenschap een kritische **politieke dialoog met de overheid** voeren. Hiervoor kan Nederland, voor zover mogelijk, invloed uitoefenen in multilaterale fora, zoals de VN of de EU of gebruik gemaakt worden van bilaterale instrumenten.
- Maar vaak zal dit niet voldoende zijn en zullen voor de dialoog ook **partners buiten de overheid** moeten worden gevonden (*drivers of change*). Kwesties als verdeling, mensenrechten en corruptie kunnen op die manier aan de orde worden gesteld. Daarnaast kunnen de activiteiten van deze organisatie financieel worden gesteund. Goede voorbeelden zijn de steun aan anticorruptieorganisaties, zoals AMAN in de Palestijnse gebieden, en organisaties in Guatemala die racisme en discriminatie bestrijden.
- De internationale gemeenschap moet zoveel mogelijk aansluiten bij de **lokale prioriteiten** (*alignment*). Daarvoor is een goede nationale beleidsdialoog van belang. Om dit te bereiken kunnen projecten worden gesteund gericht op de versterking van de legitimiteit en de effectiviteit van het bestuur. Daarbij is aandacht voor bijvoorbeeld decentralisatie en de rol van het maatschappelijk middenveld cruciaal.
- Door het ondersteunen van het **maatschappelijk middenveld** in de landen zelf kan niet alleen worden gezorgd voor een sociaaleconomisch vangnet, maar kunnen ook belangengroeperingen worden ondersteund, waarmee de overheid in het politieke proces rekening moet houden (*voice*).

2.3 Contextspecifieke benadering en politieke sensitiviteit

De problemen in fragiele staten zijn voor een groot deel historisch bepaald. Iedere fragiele staat heeft andere kenmerken. Blauwdrukken voor oplossingen bestaan niet (geen *one-size-fits-all*). Nog meer dan in andere, stabielere ontwikkelingslanden geldt dat we, in de woorden van William Easterly, «searchers» en niet «planners» moeten zijn. Het gaat om het bescheiden zoeken naar oplossingen, niet om het stellen van onhaalbare doelen. Een grondige analyse van de lokale politieke situatie dient de mix van interventies te bepalen. Daarvoor is informatie uit diverse bronnen nodig, inclusief de lokale bevolking, overheidsinstanties, het maatschappelijk middenveld en internationale organisaties. Hoe moet dit worden vormgegeven?

- Waar nodig zal meer gebruik gemaakt worden van **lokale experts en informanten**. Een goed voorbeeld is het benoemen van tribale adviseurs in Afghanistan die voor waardevolle informatie zorgen.
- **Analyse** van de informatie moet een continu inzicht geven in de ontwikkeling en samenhang tussen politieke, sociaaleconomische en veiligheidsfactoren in een land. Dit is van belang om richting te geven aan het beleid, het waar nodig bij te stellen en risico's te reduceren. Experts zullen worden ingezet om actiegerichte analyses op te stellen in diverse fragiele staten. Ook het Post-conflict Needs Assessment instrument, ontwikkeld door de VN en de Wereldbank, geeft daarvoor een algemeen kader.
- Op basis van samenwerking in het kader van de zogeheten Schokland-initiatieven zal de optie van een **database** met ervaringen van Nederlandse interventies in conflictgebieden worden bekeken. Deze zal worden benut voor het verbeteren van beleid, het reduceren van risico's en het verbeteren van monitoring en evaluatie.

2.4 Snelheid, flexibiliteit en langdurige betrokkenheid

Volgens de OESO is internationale hulp nog steeds te afhankelijk van de regelgeving en budgetcyclus van donorlanden. Hierdoor is de internationale gemeenschap vaak niet in staat om snel en flexibel op te treden en verbintenissen voor de langere termijn aan te gaan. Ook is de overgang van het verstrekken van humanitaire hulp naar het bijdragen aan de wederopbouw van een land vaak onvoldoende. Juist in fragiele staten moet vaak snel worden opgetreden en stabiliteit worden bevorderd. De inzet in deze landen is een kwestie van lange adem. De opbouw van overheids capaciteit is een proces van vallen en opstaan. Effectieve samenwerking tussen donoren op het gebied van analyse, politieke dialoog en uitvoering is essentieel. En praktische structuren voor donorcoördinatie zijn nodig, omdat bij fragiele staten de capaciteit van de overheid vaak nog geringer is dan in andere ontwikkelingslanden. Hoe kan hieraan worden bijgedragen?

- **Snelle en flexibele inzet van mensen en middelen:** In eerste instantie zal worden bezien of met de bestaande bezetting van de posten kan worden volstaan om invulling te geven aan het fragiele statenbeleid. Wanneer echter meer capaciteit en expertise nodig is, kunnen posten in fragiele staten permanent worden versterkt. De posten in Kabul, Kinshasha en Bujumbura zijn permanent versterkt. Waar nodig zullen ambassades ook worden versterkt door tijdelijke menskracht ter beschikking te stellen.
- Het **stabiliteitsfonds** wordt in 2008 procedureel gestroomlijnd op basis van de recente evaluatie. Verder zal het stabiliteitsfonds meer gaan inspelen op de positieve rol die vrouwen kunnen vervullen. De algemene criteria worden op dit punt aangescherpt en een krachtige lobby wordt gevoerd bij internationale partners om bij projectvoorstellen duidelijk aandacht te besteden aan gender-vraagstukken.
- Sommige posten krijgen de beschikking over **flexibele middelen** uit het stabiliteitsfonds om beter in te kunnen spelen op de actualiteit.
- Nederland kan de effectiviteit van haar beleid verhogen door uitwisseling van ideeën en nauwe samenwerking in het veld met **partners**, zoals internationale en Nederlandse maatschappelijke organisaties en bedrijven. Voorbeeld hiervan zijn de akkoorden over veiligheid en ontwikkeling gesloten in het kader van Schokland.

2.5 Multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig

De internationale gemeenschap is vaak huiverig om de vingers aan fragiele staten te branden. Multilaterale inzet komt daardoor vaak laat tot stand. Toch is de leidraad voor de Nederlandse inzet: **multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig**. Het zijn vaak coalities van gelijkgezinden die multilaterale inzet mogelijk maken. Zo overleggen EU en VN over de volgende stappen in Somalië. De voorkeur gaat uit naar een multilateraal kader vanwege schaalvoordelen en coördinatie, het politieke gewicht, de betere garantie voor structurele inzet op de lange termijn en verdeling van lasten en risico's. Maar er moet nog veel worden verbeterd. Humanitaire hulpverlening en ontwikkelingssamenwerking moeten beter op elkaar aansluiten. De verschillende verantwoordelijkheden in de internationale gemeenschap dienen duidelijker te worden verdeeld. Nederland ziet de VN als de natuurlijke leider in de eerste fase van de wederopbouw (*early recovery*). Het is bovendien noodzakelijk dat de VN en de Wereldbank de uitvoering van multilaterale fondsen verbeteren. Daarnaast wordt gewerkt aan controlemechanismen die de negatieve effecten van industriële bedrijven in fragiele staten beperken op het gebied van handel in grondstoffen en kleine wapens. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op de Nederlandse inzet in internationaal verband.

2.6 Preventie

Preventie van conflicten en crises is moeilijk. Negatieve ontwikkelingen worden vaak te laat onderkend of er kan niet op tijd op worden gereageerd. De internationale gemeenschap is doorgaans niet in staat om tijdig en adequaat te reageren op de eerste signalen. De recente ontwikkelingen in Kenia hebben dit laten zien. Een relatief welvarend ontwikkelingsland bleek grote sociale spanningen niet de baas te kunnen. Het verbeteren van mogelijkheden om conflicten te voorkomen is van groot belang. Eenmaal opgelaaide conflicten zijn weerbarstig en wederopbouw is kostbaar. Effectieve preventie betekent het tijdig onderkennen van problemen, voldoende wil tot actie binnen de internationale gemeenschap en ontvankelijke lokale partners. De eerste regel is natuurlijk: *do no harm*. De internationale hulp moet niet bijdragen aan de spanningen tussen bevolkingsgroepen. Hoe kan hieraan worden bijgedragen?

- Early warning, vroegtijdige **bemiddeling** en agendering in internationale organisaties kunnen conflicten voorkomen. De VN heeft hierbij een leidende rol, in samenwerking met regionale organisaties als de AU. In overleg met het VN Department of Political Affairs beziet Nederland de mogelijkheden om de rol van de VN op dit vlak te versterken.
- Nederland zal waar nodig sluimerende conflicten aan de orde stellen door deze te **agenderen in multilateraal verband**, zoals binnen de EU of de VN, of door er in nauwe samenwerking met gelijkgestemde landen aandacht voor te vragen.
- **Maatschappelijke organisaties** kunnen worden ondersteund die bijdragen aan onafhankelijke informatievoorziening over de ontwikkelingen in een land en projecten uitvoeren die gericht zijn op het tegengaan van onderliggende oorzaken van de problemen in fragiele staten. Dit kan in het kader van de al genoemde Schokland-akkoorden. Soms kunnen **eilanden van stabiliteit** worden gesteund om uitbreiding van conflicten te voorkomen.

2.7 Verantwoord risico's nemen

De risico's van werken in fragiele staten zijn groter dan in andere ontwikkelingslanden. Er is sprake van aanzienlijke risico's voor medewerkers die er aan de slag gaan. De politieke risico's zijn ook groter, omdat de betrokken staat zwak is en de politieke situatie instabiel. De beheersrisico's zijn groot, omdat de capaciteit van de overheid en de uitvoerende organisaties vaak kleiner is dan in reguliere ontwikkelingslanden. Daardoor is er een grotere kans op een onjuiste besteding van middelen en corruptie. Ook zijn er risico's verbonden aan de doelmatigheid van interventies. De kans bestaat immers dat de algemene situatie in het land verslechtert in plaats van verbetert, waardoor internationale interventies uiteindelijk toch te niet worden gedaan.

De risico's zijn groter, maar de baten kunnen ook aanzienlijk groter zijn. Internationale betrokkenheid is van groot belang om voor de noodzakelijke verandering te zorgen. Deze landen hebben laten zien het niet alleen te kunnen bolwerken. Fragiele statenbeleid vraagt dus om een goede balans tussen het streven naar resultaten, de bereidheid om risico's te accepteren en de capaciteit om deze te beperken. Hoe gaat Nederland hier mee om?

- Nederland probeert **sneller middelen ter beschikking te stellen** als deze een cruciale rol spelen bij het bestrijden van fragiliteit. Dat betekent dat Nederland zich soms al verbindt aan plannen, terwijl deze nog nadere uitwerking vergen. Nederland zal hierbij gefaseerd te werk gaan door duidelijke voorwaarden te verbinden aan een vroegtijdige toezegging. Een goed voorbeeld is de Nederlandse bijdrage, als eerste donor, aan het stabilisatieprogramma in Oost-DRC. De Nederlandse

- bijdrage ondersteunde een vredesakkoord tussen de strijdende partijen in Oost-DRC en hielp daarmee de situatie te stabiliseren.
- Risico's kunnen gedeeld worden door samen op te trekken. De Wereldbank kan daarbij als toezichthouder optreden. Soms zal Nederland bijdragen aan **multilaterale trustfunds**, terwijl de exacte liquiditeitsbehoefte en de voor elke donor te claimen resultaten nog onduidelijk zijn. Toch zijn bijdragen aan zulke fondsen, zoals het Peacebuilding Fund, verantwoord. Als Nederland samenwerkt met anderen in multi-donor *trustfunds*, dan zal dit bij de resultatenverantwoording duidelijk moeten worden gemaakt.
 - Het is van belang dat risico's vooraf duidelijk worden geëxpliciteerd, zodat, indien nodig, tijdig bijgestuurd kan worden. Het doel is de risico's inzichtelijk te maken en de mate van risicoacceptatie en risico-beheersing in te schatten. Dit zal worden vormgegeven in het kader van de **meerjarig strategische plannen (MJSP)** en de *track records*, maar ook als onderdeel van de evaluatie & monitoring van programma's.
 - Soms zal een grotere bereidheid nodig zijn **om risico's te managen**. Een goed voorbeeld daarvan is de Afrikaanse Unie in Ethiopië. Deze heeft een belangrijke rol te vervullen, maar heeft vanwege capaciteitsproblemen moeite om tijdig aan haar rapportageverplichtingen te voldoen. In een dergelijk geval kan beredeneerd worden afgeweken van het toepassen van het sanctiebeleid, terwijl tegelijkertijd afspraken worden gemaakt over de wijze waarop kan worden bijgedragen aan capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld door het inschakelen van externe experts.
 - **Begrotingssteun** kan in fragiele staten bijdragen aan de opbouw van de overheid, bijvoorbeeld als daarmee salarissen van leraren, medisch personeel en ambtenaren kunnen worden betaald. Het is bespreekbaar als aan minimumvoorwaarden wordt voldaan en als het helpt de capaciteit van de overheid te vergroten. Het partnerland moet een duidelijk *commitment* tonen aan armoedebestrijding en er moet sprake zijn van een effectieve dialoog. Bovendien moet aannemelijk worden gemaakt dat de bijdrage daadwerkelijk van belang is voor de stabiliteit en veiligheid in het land. Tot slot kan begrotingssteun in principe alleen in multilateraal verband worden gegeven en moet zeker gesteld worden dat het geld op de juiste plaats terecht komt. Recent voorbeeld van een dergelijke aanpak is Burundi, waar Nederlandse begrotingssteun via de Wereldbank de regering helpt vredesdividend te tonen aan de bevolking. Deze benadering past bij de in Accra overeengekomen uitgangspunten dat lokale bestuursstructuren moeten worden gebruikt en versterkt.
 - Een risico georiënteerde aanpak omvat ook een heldere afweging van **financieringskanalen**. Wanneer de ruimte voor begrotingssteun aan fragiele staten beperkt is zal de beleidsintensivering vooral via multilaterale kanalen moeten worden gerealiseerd. Ook is steun aan maatschappelijke organisaties mogelijk, wanneer dit nodig is voor het bestrijden van fragiliteit.

3 Nederlandse inzet in partnerlanden

Door directe activiteiten in partnerlanden levert Nederland een bijdrage aan ontwikkeling in fragiele staten. Net als in de overige ontwikkelingslanden wordt het bilaterale beleid in fragiele staten voor de middellange termijn vastgesteld in het Meerjarig Strategisch Plan (MJSP). Het voornemen van de regering is intensivering van de inzet in deze landen. De mate waarin deze intensivering in de komende jaren zal plaatsvinden, hangt af van de concrete mogelijkheden in deze landen. In box 4 wordt

een overzicht gegeven van de Nederlandse financiële inzet in de prioritaire fragiele landen in 2008.

Box 4: Financiële middelen voor fragiele staten in 2008 (in €)

De totale bilaterale landenprogramma's voor de fragiele staten worden hieronder weergegeven. Het betreft uitgaven die zich richten op de verschillende dimensies van het fragiele statenbeleid: niet alleen directe uitgaven voor wederopbouw, maar ook uitgaven voor bijvoorbeeld verbetering van het bestuur, verbetering van de positie van vrouwen of verbetering van het ondernemingsklimaat.

Afghanistan	57,5 mln
Burundi	21,1 mln
DR Congo	6,9 mln
Colombia	18,1 mln
Guatemala	15,9 mln
Kosovo	000 mln
Pakistan	20 mln
Palestijnse Gebieden	33,8 mln
Soedan	70,6 mln
Totaal	243,9 mln

Naast de landenprogramma's is er voor 2008 een centraal budget van EUR 228 mln beschikbaar voor activiteiten of bijdragen specifiek op het gebied van regionale stabiliteit en crisisbeheersing. Dit budget wordt aangewend voor onder meer het Stabiliteitsfonds, bijdragen aan MFS en SALIN organisaties op het gebied van vrede en veiligheid, een bijdrage aan de OVSE en de contributie aan crisisbeheersingsoperaties. De uitgaven voor humanitaire hulp zijn niet in dit overzicht opgenomen.

De landenprogramma's worden ieder jaar beoordeeld op basis van de dan bestaande inzichten en financieringsmogelijkheden. De aard van de samenwerking in fragiele landen brengt met zich mee dat uitgaven moeilijk ver in de toekomst kunnen worden gepland. Omstandigheden in deze landen vragen om een constante aanpassing van de planning aan de realiteit op dat moment. Uiteraard geldt dat de Nederlandse inzet in de fragiele staten niet alleen door middel van meer financiële middelen wordt vormgegeven. Het is ook van belang dat anders te werk wordt gegaan, zoals in hoofdstuk 2 is weergegeven.

In de beleidsbrief «Een zaak van iedereen» heeft Nederland een pragmatische keuze gemaakt voor de landen die in de categorie «Veiligheid en Ontwikkeling» vallen. Bij deze keuze is rekening gehouden met de doelstellingen van fragiele statenbeleid, de historische betrokkenheid van Nederland in deze landen en de mate waarin de internationale gemeenschap en Nederland een rol kunnen spelen om verschil te maken in de ontwikkeling van deze landen. Achtereenvolgens zal nu een kort overzicht worden gegeven van de landenprogramma's in de negen landen in de categorie «Veiligheid en Ontwikkeling».

3.1 Afghanistan

Afghanistan is één van de meest fragiele staten ter wereld. Na 32 jaar conflict werd in 2001 het Bonn-akkoord gesloten. Dit voorzag Afghanistan en de internationale gemeenschap van een *roadmap* voor veiligheid, goed bestuur en wederopbouw. De realiteit in Afghanistan is echter weerbarstig gebleken. In de Nederlandse visie is de internationale missie in Afghanistan niet gericht op een militaire overwinning op de Taliban, maar op het versterken van de Afghaanse overheid, het helpen verbeteren van de veiligheidssituatie, o.a. door de inzet van Nederlandse militairen in Uruzgan, en het stimuleren van de wederopbouw en goed bestuur. Dat is ook de essentie van de Nederlandse geïntegreerde aanpak in Afghanistan: duurzame vrede in Afghanistan is een kwestie van lange adem en valt niet

met uitsluitend militaire middelen te bereiken. Opbouw van veiligheidstroepen, bestrijding van corruptie en drugs en versterking van het bestuur zijn daarbij de grote uitdagingen. Vooral verbetering van bestuur zal een kwestie van lange adem zijn; hier ligt de sleutel tot duurzame wederopbouw. De rol van de VN heeft nog verdere versterking. Nederland is, vooral vanwege de militaire inzet, een kleine maar relatief belangrijke partner en zal zich inzetten op de volgende terreinen:

- Veiligheidsdimensie: de Taliban en andere gewapende groeperingen en de illegale drugsteelt zorgen in Afghanistan voor voortdurende instabiliteit. Dit bemoeilijkt de wederopbouwinspanningen van de regering en de internationale gemeenschap. Het doel van de ISAF-missie is de Afghaanse overheid in staat te stellen zelf de veiligheidsproblemen in haar land ter hand te nemen. Nederland draagt verder financieel en personeel bij aan versterking van het Afghaanse leger en politie, bijvoorbeeld via het *Law and Order Trust Fund* en via trainingen van het leger en de politie in Uruzgan. Nederland zet zich in voor het creëren van alternatieven voor de papaversteelt; zo is een innovatief saffraanproject opgezet dat met hulp van Nederlandse ondernemers een alternatieve bron van hoogwaardige inkomsten vormt voor Afghaanse boeren in Uruzgan.
- De legitimiteit en capaciteit van de Afghaanse overheid lijden onder corruptie, tribalisme en drugshandel. De Afghaanse inspanningen om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren schieten veelal tekort. Nederland voert daarom een continue politieke dialoog met de regering Karzai en stimuleert contact tussen lokale partijen, bijvoorbeeld met behulp van *tribale adviseurs*. Ook steunt Nederland de Afghaanse mensenrechtencommissie. De Wereldbank is een belangrijke partner op het gebied van corruptiebestrijding en capaciteitsopbouw. Door samenwerking met GtZ, UNDP en het lokaal bestuur draagt Nederland bij aan capaciteitsopbouw in Uruzgan. Dit heeft al meer capabele Afghaanse adviseurs voor de gouverneur opgeleverd. Ook wordt internationaal bijgedragen aan kiezersregistratie.
- Aan vrede dividend wordt op nationaal niveau bijgedragen door steun voor het *Afghan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) en waar nodig via humanitaire hulp. Het ARTF ondersteunt het *Equip* programma van het ministerie van onderwijs en het *National Solidarity Programme* van het ministerie van rurale ontwikkeling. Met Nederlandse steun zijn deze programma's nu ook actief in Uruzgan. Mede dankzij deze programma's worden de leefomstandigheden van de Afghanen stapsgewijs verbeterd. In Uruzgan ondersteunt Nederland ook programma's op het gebied van landbouw, gezondheidszorg en infrastructuur. Nederland zal aandacht besteden aan de positie van vrouwen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg. Daarnaast is een speciaal subsidiekader voor Uruzgan opgezet om het Nederlands bedrijfsleven meer bij de wederopbouw van deze provincie te betrekken.

3.2 Burundi

In 2000 zijn de Arusha-akkoorden gesloten tussen de Tutsi en Hutu bevolkingsgroepen. Daarmee werd een einde gemaakt aan de jarenlange strijd. In 2004 werd een nationaal leger opgericht uit het door Tutsi's gedomineerde leger en zes Hutu rebellenbewegingen. In februari 2005 werd de grondwet aangenomen, waarmee de basis is gelegd voor de formele staatsverhoudingen in Burundi. Uitdagingen zijn de gebrekkige institutionele capaciteit van de overheid, het verbeteren van de macroeconomische stabiliteit, *voice*, *accountability* en de instabiliteit in de buurlanden. Nederland is een belangrijke donor en hecht aan goede coördinatie met de andere internationale actoren. Nederland zal het niet alleen kunnen in Burundi; er is een grotere internationale presentie nodig.

- Uitdagingen op de veiligheidsdimensie zijn het terugdringen van de

regionale instabiliteit, een nog niet afgerond DDR programma en een inadequaat veiligheidsapparaat. Nederland zet daarom al enige jaren in op *Security Sector Reform*. Een goed voorbeeld van anders werken zijn de huidige Nederlands-Burundese inspanningen om in een strategisch samenwerkingsverband het leger en de politie voor meerdere jaren te versterken. Nederland wordt gezien als betrouwbare partner en er is een goede relatie met de Burundese overheid. Daardoor heeft de Nederlandse bijdrage een duidelijke impact.

- Op politiek vlak is momenteel sprake van relatieve stabiliteit in Burundi, hoewel handhaving van internationale standaarden ten aanzien van burger en politieke vrijheden voortdurende monitoring vergen. Belangrijke factoren die de legitimiteit en capaciteit van de overheid kunnen versterken zijn de recente overeenkomst en de herstart van de onderhandelingen tussen de regering en de rebellenbeweging FNL, als ook de aankomende verkiezingen van 2010. De mate waarin de media en het maatschappelijk middenveld hun rol kunnen blijven spelen is ook van groot belang. Nederland steunt de vredesdialoog via de *good offices* van Zuid-Afrika als onderdeel van het Regionaal Initiatief. Daarnaast is Nederland bereid de voorbereiding van de verkiezingen te ondersteunen, zodat deze leiden tot bestendiging van de meerpartijen democratie. Maatschappelijke organisaties en media worden ook ondersteund.
- Het tonen van vredesdividend aan de Burundese bevolking is van cruciaal belang voor duurzame stabiliteit. Er zijn sombere economische vooruitzichten voor de gemiddelde Burundees. Dit komt door de combinatie van een hoge bevolkingsgroeidichtheid, terugkerende en instromende vluchtelingen en een te kort aan landbouwgrond. Het gebrek aan een economische visie, werkloosheid en terugkerende vluchtelingen maken dat de gemiddelde levensstandaard nauwelijks verbeterd. Nederland zet daarom stevig in op private sector ontwikkeling, met aandacht voor landrechten, microfinanciering en de verbetering van het ondernemingsklimaat. Via een regionaal programma wordt bijgedragen aan energievoorzieningszekerheid en landbouwontwikkeling. Regionale economische integratie in de East African Community biedt ook kansen. Tot slot, begrotingssteun en assistentie voor het management van de publieke financiën dragen bij aan alle drie dimensies. Het ombouwen van een conflictbegroting tot een ontwikkelingsgeoriënteerde begroting met betaalbare overheidsuitgaven versterkt de legitimiteit en capaciteit door. Daarnaast wordt vredesdividend geleverd via toenemende overheidsbestedingen voor basisvoorzieningen.

3.3 Colombia

In Colombia is in een aantal probleemregio's sprake van instabiliteit. Er is een krachtige nationale overheid die zijn gezag, vanwege illegaal gewapende groeperingen, niet in alle regio's kan doen gelden. De centrale instituties van de staat worden echter niet bedreigd. In Colombia wordt daarom slechts aan een aantal kenmerken van een fragiele staat voldaan. Voor Nederland is de democratische stabiliteit in dit buurland van het Koninkrijk van groot belang.

- De schaduwzijde in Colombia ligt op het gebied van veiligheid. Illegale gewapende groeperingen hebben hun de facto gezag gevestigd over delen van het land. Zij financieren hun activiteiten door een goed geoliede narco-industrie en zorgen voor problemen in de regio. Nederland ondersteunt het vredesproces via de Nationale Commissie voor Verzoening en Genoegdoening (CNRR) en de Hoge Adviseur voor Reïntegratie (ACR). Nederland draagt ook bij aan verschillende programma's op het gebied van drugs, misdaadbestrijding en kleine wapens, via ondermeer UNODC. Nederland ondersteunt ook het overheids-

project in de Macarena regio dat probeert de aanwezigheid van staatsinstellingen in de probleemregio's te vergroten en daarmee een einde te maken aan het interne gewapende conflict en de drugsproductie in dit deel van Colombia.

- Op het gebied van legitimiteit en capaciteit is Colombia een democratisch land met een functionerende rechtsstaat. Nederland kan een zinvolle bijdrage leveren door het stimuleren van een dialoog tussen overheid, NGO's en private sector over de capaciteit en legitimiteit van de staat. Dit draagt bij aan verdere democratisering en versterking van het sociaal klimaat.
- Colombia kent een aanzienlijke economische groei. Dit is terug te zien in de economische groeicijfers van de laatste 6 jaar (tussen de drie en zeven procent). Het is van belang om mensen in de probleemregio's in de welvaart te laten delen en ze vredesdividend te bieden. Werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting blijven in delen van steden en platteland echter alarmerend hoog. Nederland steunt verschillende publiek-private partnerschap programma's met een nadruk op goed bestuur. De steun aan de milieusector richt zich ook op de verbetering van het bestuur.

3.4 Democratische Republiek Congo

In de Democratische Republiek Congo (DRC) is de stabiliteit verbeterd ten opzichte van enkele jaren geleden. Maar de vredesakkoorden die een basis bieden voor veiligheid en wederopbouw van de oostelijke provincies blijken fragiel. De centrale overheid in Kinshasa blijft zwak en door de gebrekkige implementatie van de akkoorden blijft het oosten van de DRC een kruitvat. De kans op terugval naar grootschalig gewapend conflict blijft dan ook aanwezig.

- Op het gebied van veiligheid lijdt het oosten van het land onder de verschillende militiegroepen en legereenheden die elkaar bestrijden. Momenteel is er sprake van een patstelling, die door gebrek aan politiek leiderschap en tegenstrijdige economische belangen voorlopig waarschijnlijk niet doorbroken zal kunnen worden. Het leger en politie maken zich bovendien nog veelvuldig schuldig aan machtsmisbruik. Een groot probleem is verder het wijd verspreide seksueel misbruik van vrouwen door alle gewapende partijen. De VN-missie MONUC is onderbemend. Tegen deze achtergrond richt Nederland zich vooral op het terugdringen van straffeloosheid en seksueel geweld tegen vrouwen. Daarnaast wordt bekeken of verder kan worden bijgedragen aan SSR, in navolging op de Nederlandse steun aan de EUSEC-missie. Nederland blijft bijdragen aan DDR om daarmee militieleden los te weken van militante groeperingen.
- De regering in Kinshasa kan haar gezag over grote delen van het land niet laten gelden en de legitimiteit en capaciteit van de overheid zijn zwak. Zelfs in Kinshasa kan de overheid slechts op kleine schaal de basisdiensten leveren. De dialoog met de overheid is lastig vanwege de vele positiewisselingen, de ondoorzichtigheid van het bestuur en de verregaande patronagesystemen. Daar komt bij dat de DRC ongeveer zo groot is als West-Europa, terwijl de infrastructuur beperkt is. Dit maakt het moeilijk voor de centrale overheid om haar gezag in het hele land te doen gelden. Nederland probeert samen met anderen het bereik van de overheid te vergroten. Zo financiert Nederland het stabiliteitsplan van UNDP/MONUC voor de oostelijke DRC. Dat plan investeert op basis van het Goma-vredesakkoord in het opbouwen van zowel bestuurlijke als fysieke infrastructuur.
- Ook op sociaaleconomisch gebied zijn de uitdagingen in de DRC groot. In het land zijn grote spelers, zoals China, dat fors investeert in grondstoffenwinning en infrastructuur. Nederland richt zich voor het creëren van vredesdividend samen met anderen vooral op het geven van

humanitaire hulp en het duurzaam gebruik van natuurlijk hulpbronnen. Verder zal Nederland door de inzet op veiligheid proberen de randvoorwaarden te scheppen voor verdere ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van wegen onder het stabiliteitsplan, waarlangs niet alleen de staat haar invloed kan uitbreiden, maar waardoor ook de handel tussen lokale markten eenvoudiger wordt. Dit heeft mede tot doel dat vrouwen extra mogelijkheden worden geboden om in hun levensonderhoud te voorzien.

3.5 Guatemala

Het referentiekader voor de hervormingen in Guatemala is neergelegd in de Vredesakkoorden van 1996. Sinds januari 2008 heeft Guatemala een nieuwe president, een nieuwe regering en een nieuw parlement. Die hebben de zware verantwoordelijkheid om antwoorden te geven op de fundamentele problemen van Guatemala: de extreme ongelijkheid en uitsluiting van bepaalde groepen, vooral vrouwen en inheemsen, de grote straffeloosheid, de onveiligheid en de zwakke capaciteit van de staat.

- Het belangrijkste aandachtsgedebied van de nieuwe regering is de veiligheid. Er heerst grote straffeloosheid en de georganiseerde misdaad is alom vertegenwoordigd. De CICIG, de internationale commissie tegen straffeloosheid, is actief in de strijd tegen de georganiseerde misdaad die in vrijwel alle overheidsorganen is geïnfiltreerd. Nederland steunt het CICIG zowel financieel als politiek en ondersteunt de totstandkoming van het integrale plan voor justitiehervormingen.
- De gebrekkige legitimiteit en capaciteit van het politieke systeem in Guatemala is een belangrijke oorzaak van de problemen van het land. Parallele machtscentra blijven voortbestaan, elites zijn vooral geïnteresseerd in hun eigenbelang en de staatsinstellingen zijn zwak. De gevolgen hiervan zijn het uitblijven van fundamentele hervormingen op het gebied van sociale infrastructuur, rechtspraak, veiligheid en belastingpolitiek. Nederland richt zich daarom ondermeer op het stimuleren van de dialoog tussen de overheid en sociale en inheemse organisaties. Daarnaast worden financiële bijdragen geleverd om racisme en discriminatie tegen te gaan en verzoeningsprocessen te bevorderen. Ook financiert Nederland een project ter ondersteuning van het bureau van de President.
- Andere fundamentele problemen in Guatemala liggen op sociaal-economisch gebied (vredesdividend). Deze betreffen de extreme ongelijkheid, de daarmee nauw samenhangende uitsluiting van vooral vrouwen en inheemse bevolkingsgroepen en de grote armoede onder meer dan de helft van de bevolking. Nederland zet zich onder meer in voor de uitvoering van beleid tegen HIV/AIDS, ondersteunt het nationaal beleid voor seksuele en reproductieve gezondheidsrechten en draagt bij aan de capaciteitsopbouw van relevante instanties, o.a. op het gebied van milieu.

3.6 Kosovo

Op 17 februari 2008 riep Kosovo de onafhankelijkheid uit. Dit volgde acht jaar VN-bestuur op, dat was ingesteld na het NAVO-ingrijpen in de bloedige burgeroorlog. Veel landen hebben deze onafhankelijkheid nog niet erkend. Kosovo is een jonge staat die nu de overheidsinstuties en economie moet opbouwen. Er is een grote EU-missie (EULEX) in Kosovo om dit proces te ondersteunen. De Servische minderheid (m.n. in Noord-Kosovo) onttrekt zich tot dusver echter grotendeels aan dit proces. Regionale ontwikkelingen en de manier waarop omgegaan wordt met de (Servische) minderheden zullen van grote invloed blijven op de ontwikkeling van Kosovo. Desondanks wordt een terugval naar een gewelddadig conflict of ernstige mensenrechtenschendingen niet verwacht. Nederland

zal zich in nauwe samenwerking met partners, zoals de EU, beraden op het intensiveren van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Kosovo.

- Qua veiligheid is Kosovo relatief stabiel. Wel tiert criminaliteit welig. De Nederlandse steun voor verdere professionalisering en hervorming van de politiediensten en voor de regulering en de vermindering van kleine wapens staat daarom centraal.
- Vooral op het gebied van de legitimiteit en capaciteit van de overheidsinstanties is nog veel werk te verrichten. Capaciteitsopbouw is van groot belang evenals de noodzaak tot verdere verankering van de democratische legitimiteit van de overheidsorganen. Verder ligt er de uitdaging om de Servische minderheid te accommoderen binnen de gepolitiseerde Kosovaarse samenleving. Nederland levert een belangrijke bijdrage aan het versterken van het Kosovaars bestuur op het gebied van politie en justitie door een geïntegreerde bijdrage aan de EULEX-missie.
- Op het gebied van het creëren van vredesdividend is nog veel werk te verrichten. Kosovo kent een slechte economische situatie met grote werkeloosheid en structurele problemen die weinig perspectief bieden aan de bevolking. Daarom steunt Nederland de private sector, vooral op het gebied van het midden en klein bedrijf.

3.7 Pakistan

Pakistan gaat op dit moment door een zeer moeilijke periode. Op 18 februari 2008 is een nieuwe regering gekozen wat een terugkeer naar civiel bestuur inluidde. Ook de huidige president is recent aangetreden. Maar in Pakistan blijft sprake van een grote politieke instabiliteit, zoals gebleken is tijdens het afzettingsproces rond President Musharraf en het toenemend aantal terroristische aanslagen, waaronder in Islamabad. De conflicten en de aanwezigheid van extremistische en terroristische groeperingen in het noordwesten van Pakistan en in Kashmir blijven eveneens de stabiliteit en veiligheid in het land bedreigen.

- De veiligheidssituatie in Pakistan wordt op meerdere gebieden bedreigd. Het gebrek aan gezag in het noordwesten creëert een vrijhaven voor terroristische groeperingen, drugshandel en andere illegale activiteiten die ook invloed hebben op Afghanistan. De situatie in Kashmir draagt bij aan politieke spanningen tussen India en Pakistan. Nederland steunt waar mogelijk regionale samenwerking tussen Afghanistan, India en Pakistan om politieke spanningen te verminderen. Zo wordt met Nederlandse steun gewerkt aan een programma van Afghanistan en Pakistan voor gezamenlijke waterhuishouding van de Kabulrivier.
- Pakistan kent grote politieke en bestuurlijke problemen, bijvoorbeeld op het gebied van de verdeling van de macht. De legitimiteit van de overheid staat onder druk. Bij de laatste verkiezingen heeft de bevolking gekozen voor een civiele en democratisch verkozen regering, maar de rol van het leger blijft onverminderd groot. Ook moet nog veel gebeuren om een onafhankelijk rechtssysteem tot stand te brengen. De invloed van externe actoren is beperkt. Nederland voert samen met EU-partners een effectieve dialoog met de Pakistaanse regering over deze kwesties.
- De economische groei van de laatste jaren is vooral ten goede is gekomen aan de elite. Het gebrek aan een duurzame verdeling ondermijnt deze groei. De bevolking heeft weinig gemerkt van een mogelijk vredesdividend. Pakistan neemt dan ook slechts een alarmerende 136e plaats in op de 2007/2008 *Human Development Index*. Nederland richt zich vooral op het stimuleren van de private sector, via bijvoorbeeld het midden en klein bedrijf en de kamers van koophandel.

3.8 Palestijnse gebieden

Eind 2007 zijn in Annapolis de vredesonderhandelingen tussen Palestijnen en Israëli's onder toezicht van de Verenigde Staten herstart om tot een twee staten oplossing te komen. Zolang de veiligheid van Israël niet afdoende is en er geen vrede is gesloten met de Arabische landen, blijft de bewegingsvrijheid voor Palestijnen beperkt als gevolg van Israëlische veiligheidsmaatregelen. Dit staat de opbouw van een levensvatbare Palestijnse staat en economie in de weg. De Palestijnse Gebieden zijn in twee geografische en politieke delen gesplitst. De Gazastrook wordt gecontroleerd door Hamas en de Palestijnse Autoriteit van president en Fatah-leider Mahmoud Abbas bestuurt de autonome delen van de Westelijke Jordaanoever.

- De veiligheidssituatie in zowel Gaza als de Westelijke Jordaanoever wordt in gevaar gebracht door het geweld tussen het Israëlische leger en Palestijnse militante groeperingen en door onderling Palestijns geweld. In de Gazastrook heeft Hamas vrijwel volledige controle over de veiligheidssituatie en in de Westbank probeert de PA haar gezag te versterken. Opbouw van de veiligheidsdiensten van de Palestijnse Autoriteit op de Westoever is cruciaal voor het handhaven van de orde en het opbouwen van de rechtstaat. Nederland speelt een actieve rol in de veiligheidssector en justitiële sector, o.a. door de EUPOL COPPS-missie te steunen.
- De legitimiteit van de Palestijnse Autoriteit wordt betwist omdat zowel Hamas als Fatah claimt de legitieme machthebber te zijn. Op basis van de criteria van het Kwartet van bemiddelaars (VN, VS, Rusland en EU) werkt de internationale gemeenschap echter alleen samen met de Palestijnse Autoriteit in Ramallah. In Gaza en de Westoever ontstaan twee parallelle bestuurssystemen. De bevolking verwacht allereerst van de Palestijnse Autoriteit dat het de salarissen betaalt, de veiligheid garandeert en voor basisvoorzieningen zorgt. Maar op al deze onderdelen heeft de Palestijnse Autoriteit slechts beperkte capaciteit om aan de verwachtingen te voldoen. De opbouw van de Palestijnse Autoriteit is van groot belang voor een toekomstige onafhankelijke Palestijnse staat. Daarom geeft Nederland financiële steun aan PEGASE, het EU-instrument om vergoedingen aan Palestijnse ambtenaren uit te keren.
- Vredesdividend: Omdat Israël in antwoord op de Palestijnse raketbeschietingen de grensovergangen met Gaza regelmatig sluit is de sociaaleconomische situatie in de Gazastrook kritiek. Grote delen van de bevolking zijn afhankelijk van humanitaire hulp. Op de Westbank is de economische situatie minder uitzichtloos. Een goed voorbeeld van innovatief beleid vormen de landbouwprojecten (o.a. bloemen) in de Gazastrook. Deze stimuleren economische ontwikkeling en door de politieke dialoog met Israël wordt geprobeerd een minder strikt grenzenbeleid te bewerkstelligen. Daarmee kan worden bijgedragen aan een beter klimaat voor de vredesbesprekingen. Ook blijft Nederland de UNRWA steunen ten behoeve van de Palestijnse vluchtelingen.

3.9 Soedan

Na decennia van strijd is in 2005 het conflict tussen Noord- en Zuid-Soedan door de ondertekening van het *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) tot een einde gekomen. Het CPA is echter een interim-akkoord, dat afloopt in 2011. De relatie tussen Soedan en buurland Tsjad staat onder grote druk. Bovendien duurt het conflict in Darfur nog voort. De mogelijke dagvaarding van president Bashir door het Internationale Strafhof (ICC) zet de verhoudingen tussen de noordelijke *National Congress Party* (NCP) en de zuidelijke *Sudan Peoples' Liberation Movement* (SPLM) in de regering van nationale eenheid op scherp.

- Voor wat betreft de veiligheid en stabiliteit in Soedan stevent noch de NCP noch de SPLM in dit stadium af op escalatie. Geen van de partijen heeft baat bij terugkeer naar conflict. Wel laait sporadisch geweld op tussen Noord en Zuid, zoals recent in Abyei. Nederland werkt intensief samen met de andere leden van de Soedan Contact Group en levert een bijdrage aan de politieke dialoog, democratisering en wederopbouw. De implementatie van het CPA staat daarbij nog steeds centraal. Nederland draagt bij aan de VN-missie UNMIS en de *Joint Integrated Units*, de geïntegreerde veiligheidstroepen die zijn opgericht om in de grensgebieden tussen het noorden en zuiden de vrede te bewaken. Helaas blijft het conflict in Darfur uitzichtloos, ondanks AU/VN bemiddelingspogingen. De hoop is nu gevestigd op de nieuwe Joint Mediator Bassolé. In Darfur richt Nederland zich op humanitaire hulp en de vergroting van humanitaire toegang, kleinschalige wederopbouw en vredesinitiatieven daar waar de veiligheid dat toelaat (humanitair plus), substantiële bijdragen aan de AU/VN vredesmissie UNAMID, de opvolger van AMIS, en steun voor de AU/VN bemiddeling.
- Het opbouwen van een legitiem politiek systeem en het bestendigen van vrede worden bemoeilijkt door de mogelijke afscheiding van het zuiden in 2011. De verdeling van macht en hulpbronnen door het zuiden en het noorden als een *zero-sum game* gezien, waarin elkaar geen ruimte wordt gelaten. De internationale gemeenschap faciliteert de dialoog tussen noord en zuid en ondersteunt de implementatie van het CPA met als doel eenheid en, met name in het zuiden, het opbouwen van capaciteit. De Nederlandse rol in de *Assessment and Evaluation Commission* droeg bij aan de totstandkoming van de Abyei *roadmap*. Met Noorwegen ondersteunt Nederland de implementatie op de cruciale onderwerpen olieverdeling en grensdemarcatie. Ook draagt Nederland financieel bij aan *Rule of Law* programma's en de verkiezingsvoorbereidingen voor 2009. De dialoog met de regering van Soedan wordt echter bemoeilijkt door investeringen van landen als China, Maleisië en India in de Soedanese olie-industrie.
- Op het gebied van vredesdividend legt vooral de Zuid-Soedanese regering nadruk op armoedebestrijding. Men is bereid tot een politieke dialoog over ontwikkeling. Met het *Joint Donor Office* is een unieke gezamenlijke gesprekspartner voor Zuid-Soedan gecreëerd. Nederland zet daarbij in op verschillende wederopbouwfondsen. Vernieuwende bijdragen zijn de Nederlandse steun voor het opzetten van het *Common Humanitarian Fund* (CHF) en het *Soedan Recovery Fund* gericht op het overbruggen van de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw. Via het *Basic Services Fund* krijgen NGO's toegang tot wederopbouwfondsen. Dit zijn, evenals de snelle inzet van een expert voor arbitrage in Abyei, goede voorbeelden van anders werken in Soedan.

4 Nederlandse inzet in de internationale gemeenschap

Terugdringen van de problemen in fragiele staten kan niet zonder internationale samenwerking en internationaal leiderschap. Internationale organisaties kunnen actie voor fragiele staten bepleiten en vergemakkelijken door het spreiden van risico's. Internationale organisaties bieden verder het forum voor politieke mobilisatie. Ze kunnen helpen *best practices* uit te wisselen en het leiderschap leveren om actie op politiek, veiligheid, humanitair en ontwikkelingsvlak bij elkaar te brengen. Maar aan de internationale samenwerking moet nog veel verbeteren. Het risico bestaat dat de hervormingen ingezet met de VN-Top in 2005 stagneren.

- **Leiderschap:** In fragiele situaties ontbreekt leiderschap van de internationale gemeenschap. Politieke en financiële redenen bepalen geregeld wat de internationale gemeenschap wel of niet doet dan de eigen-

lijke noden. Internationale organisaties werken onvoldoende samen, ondanks ontwikkelingen in de goede richting sinds het Brahimi-rapport van 2001, de VN-Top van 2005 en het VN-coherentie panel van 2006. Een recent rapport van het New York University constateert problemen met leiderschap, financiering en capaciteit. De internationale inzet vereist een scherp oog voor de lokale en regionale situatie en snelheid van handelen. Verder moet voldoende capaciteit en expertise beschikbaar zijn voor inzet in fragiele landen. Internationaal leiderschap is ook cruciaal, omdat dit op nationaal niveau vaak ontbreekt.

- **Veiligheid voor burgers:** op het gebied van veiligheid moeten internationale organisaties bijdragen door te helpen mensen vertrouwen te geven in de krijgsmacht, politie en de rechtsstaat. Uitgangspunt moet zijn geïntegreerd optreden door in crisisbeheersingsoperaties veiligheid en ontwikkeling goed op elkaar af te stemmen. Dat betekent bijvoorbeeld dat SSR niet alleen gedefinieerd wordt in militaire termen, maar ingebed moet zijn in een goed functionerend politiek systeem en moet bijdragen aan de rechtsstaat. Dit vergt nauwe samenwerking van UNDP, DPKO en anderen. Dit betekent ook bouwen aan coalities van landen die betrokkenheid van internationale organisaties bij SSR en DDR ondersteunen. Te vaak worden nu nog obstakels opgeworpen met een ongenueanceerd beroep op niet-inmenging in binnenlandse omstandigheden.
- **Legitieme overheid met voldoende capaciteit:** het verbeteren van de capaciteit en het bijdragen aan de legitimiteit van de overheid zijn wellicht de moeilijkste uitdagingen in fragiele staten. Steeds moet de vraag worden gesteld hoe interventies de machtsverhoudingen in landen beïnvloeden. *Ownership* van het land zelf moet zoveel mogelijk gestimuleerd worden. Maar vaak ontbreekt voldoende civiele capaciteit en een internationale strategie die zorgt voor voldoende leiderschap. Ook moet worden voorkomen dat de internationale gemeenschap getalenteerde mensen wegekoopt uit fragiele staten (*braindrain*).
- **Vredesdividend:** De kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw dient te worden gedicht door flexibele fondsen te creëren binnen internationale organisaties. Ook is een duidelijke rolverdeling nodig. In de humanitaire fase coördineert de VN in samenwerking met NGO's en de Rode Kruis-familie. Ook in de fase van het eerste herstel moet de VN leidend zijn (*early recovery*), maar die rol moet beter worden ingevuld. In de fase van lange termijn wederopbouw moeten de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken leidend zijn. Daarvoor dient de Wereldbank vroeger betrokken te worden. Voor de stabilisatie, herstel en wederopbouw van post-conflictlanden is snelle betrokkenheid van de internationale financiële instellingen (IFIs) een noodzakelijke voorwaarde. De achterstanden van deze landen bij Internationaal Monetair Fonds (IMF), Wereldbank en regionale banken vormen één van de oorzaken (naast bijvoorbeeld gebrek aan stabiliteit en veiligheid) die normale financiële relaties in de weg staan, waardoor nieuwe programma's voor wederopbouw niet kunnen worden afgesloten. Hiernaast komen ze ook niet in aanmerking voor de toegang tot het «Heavily Indebted Poor Countries Initiative» en andere initiatieven voor multilaterale (MDRI) en bilaterale schuldkwijdschelding (Club van Parijs). Om zowel de financiële capaciteit van de IFIs als een duurzaam wederopbouwtraject voor post-conflict landen te waarborgen, zal de donorgemeenschap in de toekomst financieel moeten bijspringen. Nederland verwelkomt het recente akkoord tussen de VN, EU en Wereldbank om beter samen te werken. Het belang van concrete verbeteringen in de sociaaleconomische omstandigheden van mensen komt nog onvoldoende tot zijn recht in geïntegreerde VN-vredesmissies. Donoren als

Nederland moeten vaak financieel bijspringen om ook de humanitaire en ontwikkelingscomponenten van vredesmissies mogelijk te maken. Voorlopig is dit systeem niet te veranderen. Maar er moet wel gewerkt worden aan effectievere en flexibelere financiering.

- **Verantwoord investeren, kleine wapens reduceren:** Buitenlandse investeringen en handel kunnen een belangrijke motor voor de lokale economie in fragiele staten zijn en bijdragen aan de werkgelegenheid. Soms echte zijn er ook negatieve effecten van industriële activiteiten in fragiele staten, die Nederland in internationaal verband wil tegengaan. Het is onwenselijk dat grondstoffen, zoals olie, gas en diamanten worden gewonnen zonder dat er duidelijkheid bestaat over de bestemming van de opbrengsten en de uitwerking op lokale conflicten. Nederland vindt het belangrijk dat de capaciteit van deze landen wordt vergroot om goede contracten te kunnen uit onderhandelen en te voorkomen dat landen opnieuw in een schuldencrisis belanden. Om deze reden ondersteunt Nederland de initiatieven van multilaterale instellingen op het gebied van schuldenbeheer en juridische capaciteitsopbouw. Daarnaast heeft de beschikbaarheid van kleine wapens grote invloed op criminaliteit en gewapende conflicten. Nederland zet zich daarom in voor afspraken en controlesystemen die de ongewenste effecten van de handel in grondstoffen en kleine wapens tegengaan.
- **Nieuwe partners:** In de afgelopen jaren hebben landen als China en Maleisië zich een rol verworven in de ontwikkelingsfinanciering zonder dat zij betrokken zijn geweest bij de beleidsvorming in OESO/DAC. Contacten met deze landen zijn dan ook van groot belang. Het is bijvoorbeeld van belang dat ook deze nieuwe partners zich aan het schuldhoudbaarheidsraamwerk houden en bijvoorbeeld alleen grondstoffen opkopen op grond van een goed en fair contract. Het betrekken van deze landen bij de internationale samenwerking is cruciaal voor het versterken van de internationale architectuur voor vrede, veiligheid en ontwikkeling. De conferentie van Accra maakte een begin hiermee, maar meer stappen zijn nodig.

Nederland wil samen met anderen deze problemen aanpakken en zorgen dat ook op internationaal niveau van anders werken werk wordt gemaakt. In deze paragraaf zal op basis van de uitgangspunten in hoofdstuk 2 en bovenstaande overwegingen de Nederlandse inzet per organisatie worden toegelicht.

4.1 Verenigde Naties

De VN dient wereldwijd te functioneren als leider en coördinator op het gebied van veiligheid en ontwikkeling. Maar de VN moet deze rol nog wel waarmaken. Momenteel is de organisatie, voor wat betreft bezetting van veldkantoren, samenwerking tussen VN organisaties en financiële middelen, nog onvoldoende toegerust. De Nederlandse diplomatieke en financiële inzet binnen de verschillende VN-organisaties concentreert zich op de volgende terreinen:

- Nederland hecht groot belang aan geïntegreerde VN-vredesmissies en zal hieraan aandacht schenken in het hervormingsproces van de VN. Dit betreft zowel de rol van de Veiligheidsraad, als de coördinatie tussen DPA, OCHA, DPKO, de PBC en UNDP. Nederland streeft naar meer geïntegreerd VN functioneren, bijvoorbeeld in de vorm van «One UN pilots» en geïntegreerde missies. Een grotere rol voor de VN betekent voor Nederland ook dat de VN goede verantwoording aflegt over resultaten.
- Om de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw te overbruggen moet continue financiering voor de eerste fase van de wederop-

bouw zeker worden gesteld. OCHA heeft een duidelijk leidende rol in de humanitaire fase. De Wereldbank en regionale banken zijn duidelijk leidend als sprake is van een stabiel ontwikkelingstraject. Voor de fase ertussen ziet Nederland, conform het rapport «*Delivering as One*», een belangrijke leidinggevende rol weggelegd voor UNDP. Maar de UNDP moet wel capaciteit en leiderschap leveren. Nederland steunt een programma van intensieve en praktische *pilots* om in cruciale landen te zorgen voor een goede eerste herstelfase. Goede voorbeelden zijn de succesvolle *pilot* voor vroege wederopbouw in Oost DR Congo en het Soedan Recovery Fund dat vredesdividend voor de bevolking zal leveren. Er moet urgent voortgebouwd worden op de successen met het *Common Humanitarian Fund* in deze landen. Nederland zal hiervoor blijven ijveren samen met landen als het VK. Overige initiatieven die Nederland zal steunen om de kloof te dichten zijn bijvoorbeeld het versterken van UNDP/BCPR en het UNICEF programma voor (post-) conflictlanden op onderwijsgebied. Goede afstemming tussen de VN, WB en andere actoren is hierbij ook essentieel.

- Nederland steunt de ontwikkeling van preventieve maatregelen door meer aandacht te geven aan uitsluiting van bevolkingsgroepen en bij te dragen aan de uitwerking van de principes *responsibility to protect*, *early warning* en *early action*. Nederland steunt ook een sterk internationaal regime voor het beheersen van de handel in kleine wapens. Daarnaast pleit Nederland voor voldoende capaciteit voor internationale aanwezigheid in potentiële crisishaarden en internationale capaciteit voor bemiddeling. Het *Department of Political Affairs* (DPA) zal versterkt worden om preventie en bemiddeling beter te kunnen ondersteunen. De inspanningen om te komen tot een internationale pool van bemiddelaars in het kader van preventie worden door Nederland gesteund.
- Voor het versterken van capaciteit in landen zelf moet in de reguliere gezamenlijke *needs assessments* meer aandacht worden besteed aan de *state of the state*. Het gaat daarbij om een inschatting van de belangrijkste noden op het gebied van capaciteit, zodat beschikbare nationale en internationale inzet optimaal op elkaar worden afgestemd.
- Nederland streeft naar meer effectieve samenwerking op landenniveau met de kantoren van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en andere mensenrechtenmechanismen zoals de Speciaal Rapporteurs van de VN-MR Raad.
- Versterking van de rol van de *Peace Building Commission* (PBC) is nodig om de internationale gemeenschap sneller te mobiliseren in de eerste fase van post-conflictsituaties. Nu komt de inzet van de PBC aan de late kant. Nederland zal substantieel blijven bijdragen aan het *Peace Building Fund* en erbij lidstaten voor pleiten dat de PBC vergeten situaties snel oppakt.
- Voor een effectieve financiering van korte- en lange termijn wederopbouw is betere overeenstemming tussen de VN en WB over de modaliteiten van snel beschikbare middelen en multi-donor trust funds (MDTF's) nodig. Nederland zal bij WB en VN blijven aandringen op wederzijds acceptabele beheersmodellen.

4.2 Wereldbank en andere Internationale Financiële Instellingen

De Wereldbank vervult een leidende rol bij het genereren van vredesdividend en bij de economische wederopbouw en het creëren van een goed investeringsklimaat. De Wereldbank is goed gepositioneerd om de risico's van de internationale inzet beter te managen. Het IMF speelt een hoofdrol bij het herstellen van macroeconomische en financiële stabiliteit. Post-conflictlanden hebben vaak te maken met macro-economische onevenwichtigheden zoals grote begrotingstekorten, een hoge inflatie en weinig

buitenlandse reserves. De aanwezige instituties zijn vaak zwak. Ook moeten veel van deze landen het Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) voor schuldkwijtschelding nog doorlopen, waarvoor een IMF-programma vereist is.

- De Wereldbank dient sneller op te treden en flexibeler te opereren in fragiele staten. Dit dient o.a. bereikt te worden door aanpassing van de procedures voor het ontplooiën van activiteiten door de Wereldbank in deze landen.
- De Wereldbank moet meer gespecialiseerde krachten inzetten in fragiele staten zelf. Ook als er nog geen groot leningenprogramma is, dan heeft de Bank een rol als adviseur en vaak ook als financiële beheerder van de internationale inzet.
- De Wereldbank en het IMF moeten zo snel mogelijk werk maken van macro-economische stabiliteit in fragiele staten. Het versterken van bijvoorbeeld ministeries van Financiën en Planning is van belang voor verantwoord en duurzaam financieel beleid en voor de strijd tegen corruptie. Nederland zal de Wereldbank stimuleren om in zulke situaties sneller en flexibeler op te treden.
- De Wereldbank moet bewuster omgaan met mogelijke spanningen tussen bevolkingsgroepen. De Wereldbank moet meer oog hebben voor de politieke consequenties van haar activiteiten en de risico's van uitsluiting, waardoor hele bevolkingsgroepen niet profiteren van ontwikkeling. Ook zal de Wereldbank politieke factoren meer bij analyses en rapportage moeten gaan betrekken. Tijdens de recente Wereldbankconferentie in Amsterdam en samen met gelijkgezinden zijn de Bank en de VN op het belang hiervan gewezen.
- Voor de hervatting van donorrelaties met post-conflictlanden is het belangrijk dat op korte termijn inzicht wordt verkregen in de werkelijke kosten die gemoeid zullen zijn met stabilisatie, herstel en wederopbouw. Het IMF is leidend ten aanzien van een aantal cruciale multilaterale analyses die hiervoor nodig zijn.

4.3 Europese Unie

De EU vormt voor Nederland een belangrijk forum voor gezamenlijk beleid op het gebied van fragiele situaties in ontwikkelingslanden. Met de in november 2007 vastgestelde Raadsconclusies over fragiliteit, veiligheid en ontwikkeling heeft de EU het eigen beleidskader versterkt. De EU kent een geïntegreerd beleid voor veiligheid en ontwikkeling, onder andere neergelegd in de Europese Consensus inzake Ontwikkeling en de Europese Veiligheidsstrategie. Belangrijk gegeven is dat de EU beschikt over een breed scala aan instrumenten voor conflictpreventie, stabiliteitsbevordering en wederopbouw hulp dat al in meerdere ontwikkelingslanden is ingezet. In het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) zijn sinds 2003 een twintigtal civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties uitgestuurd op drie verschillende continenten. Snel inzetbare Civiele Respons Teams en *battlegroups* behoren eveneens tot het EU-instrumentarium. Speciale Vertegenwoordigers kunnen de inzet van de EU op de politieke dimensie versterken. Vanuit het Stabiliteitsinstrument (€ 2 miljard voor 2007–2013) kan de EU activiteiten op het gebied van crisisbeheersing snel ondersteunen, terwijl uit de Afrika Vredesfaciliteit (€ 300 miljoen voor 2008–2011) onder meer steun aan militaire en civiele operaties en projecten van de Afrikaanse Unie op het gebied van vredesopbouw en handhaving worden betaald. Ook gezien de rol van de EU als grootste donor, is de Unie een mondiale speler die instrumenten in het hele scala van *soft power* tot *hard power* kan inzetten ter bevordering van stabiliteit, veiligheid en ontwikkeling. Voor Nederland blijft van belang dat de EU op dit gebied nauw samen werkt met andere spelers, allereerst de VN, maar ook met de NAVO en andere regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie.

- Een eensgezinde EU kan een grote politieke rol vervullen op het wereldtoneel en is daarom voor Nederland en de VN van grote waarde. Daarbij biedt het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid de mogelijkheid om het politieke en economische gewicht van de Unie in te zetten en de politieke dialoog met partnerlanden kracht bij te zetten.
- De EU beschikt over aanzienlijke financiële middelen, expertise en nuttige instrumenten zoals de Afrika Vredesfaciliteit en het Stabiliteitsinstrument.
- Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid is eveneens van grote toegevoegde waarde. Zo is goede ervaring opgedaan met de diverse politiemissies, *rule of law* missies en militaire missies in fragiele staten.
- De coherentie tussen politiek, ontwikkelingssamenwerking, militaire missies en humanitaire assistentie in de EU moet worden verbeterd, evenals de afstemming tussen de inzet van de EU en individuele lidstaten. Succesvol optreden in fragiele staten vereist naadloze coördinatie, snelheid, flexibiliteit en geïntegreerd beleid binnen de EU.
- Nederland zal, in het kader van de EU-gedragscode voor werkverdeling, bijdragen aan het uitvoeren van proefprojecten in het veld ter verbetering van de coördinatie tussen Commissie, Raadssecretariaat en Lidstaten. Burundi is hierbij een *pilot*.
- De samenwerking met de AU is verder ontwikkeld met de recente aanstelling van een EU-ambassadeur bij de AU die alle pijlers vertegenwoordigt.

4.4 Regionale organisaties

De Afrikaanse Unie (AU) is een relevante actor op het gebied van veiligheid en ontwikkeling, die een belangrijke rol kan vervullen op dit gebied. De Political and Security Council (AU PSC) kan potentieel zonder consensus besluiten gewapend te interveniëren in een gewelddadig conflict. Versterking van de capaciteiten van de AU is nodig voor een effectievere vredeshandhaving in Afrika. Andere regionale organisaties, zoals de NAVO, OAS en regionale ontwikkelingsbanken kunnen een complementaire rol vervullen op basis van VN-mandaten. Vanzelfsprekend blijft een adequaat volkenrechtelijk mandaat voor Nederlandse cruciaal.

- Hoewel er vanuit donorkant grote bereidheid bestaat te investeren in capaciteitsopbouw bij de AU, heeft de AU hier tot dusverre weinig openingen voor geboden. Binnen deze context blijft Nederland met internationale organisaties en andere landen streven naar het versterken van de capaciteiten van de AU op het gebied van vrede en veiligheid.

4.5 OESO/DAC

De OESO/DAC vervult een belangrijke rol in het vastleggen van richtlijnen op het gebied van veiligheid, ontwikkeling en fragiliteit. In OESO/DAC verband zijn de «*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*» in mei 2007 vastgesteld. Nederland onderschrijft deze principes en ziet een hoofdrol voor de OESO om richtlijnen en *best practices* op deze gebieden te ontwikkelen voor concrete samenwerking in het veld:

- Nederland zal de dialoog tussen de OESO en de landen in de categorie «Veiligheid en Ontwikkeling» stimuleren.
- Nederland streeft naar een effectief vervolg van de *High-Level Forum on Aid Effectiveness* die op 2–4 september 2008 in Accra, Ghana plaatsvond door praktische afspraken te maken over donoroptreden in fragiele staten.

4.6 Verantwoord investeren en kleine wapens reduceren

Afspraken zijn noodzakelijk om de ongewenste effecten van exploitatie en handel van grondstoffen en wapens te voorkomen. Belangrijke initiatieven om corruptie, mensenrechtenschendingen en financiering van conflicten uit de opbrengsten van grondstoffen terug te dringen zijn het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), het Kimberley proces, de Voluntary Principles on Security and Human Rights, Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) en de United Nations Convention against Corruption (UNCAC). De volgende activiteiten zullen worden ondernomen:

- Nederland zal in relevante contacten stimuleren dat landen met inkomsten uit grondstoffen zich aansluiten bij de internationale afspraken en dat zij bedrijven actief aanzetten tot transparantie.
- Ook zal Nederland het maatschappelijk middenveld in de betrokken landen waar mogelijk financieel en diplomatiek ondersteunen bij het toezicht houden op hun overheid.
- Nederland blijft het EITI en NGO's die op dit terrein actief zijn financieel en beleidsmatig steunen en beoogt op termijn ook zelf te voldoen aan de EITI-criteria.
- In VN-kader worden momenteel door een expertgroep de mogelijkheden in kaart gebracht om een internationaal verdrag op te stellen dat criteria vastlegt voor wapenhandel. Een effectief *UN Arms Trade Treaty* voorkomt dat legale wapenleveranties bijdragen aan gewapend conflict. Nederland zal zich hard maken voor de totstandkoming van dit verdrag op basis van de EU-gedragscode voor wapenexportbeleid.
- Nederland steunt ontwikkelingslanden die niet beschikken over adequate capaciteit om het *UNProgram of Action on Small Arms* te implementeren. Dit draagt bij aan de bestrijding van de illegale handel in wapens.

Referenties

Paddy Ashdown, *Swords and ploughshares: building peace in the 21st century*, 2008

Paul Collier, *The bottom billion*, 2007

Delivering as one, Report of the UN Secretary-General's High level panel on UN system-wide coherence, 2006, VN-document A/61/583

William Easterly, *The white man's burden*, 2006

Ashraf Ghani, Clare Lockhart, *Fixing failed states*, 2008

OECD-DAC, *Principles for good international engagement in fragile states and situations*, 2007

Wereldbank, «Fragile states: securing development», Speech Robert Zoellick at the International Institute for Strategic Studies, 2008