

Vergaderjaar 1998–1999

25 968

Nigeria

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 1999

Met het schrijven van 7 april jl. (zie bijlage) van de griffier van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, verzocht u ons om nadere schriftelijke informatie omtrent **de actuele situatie in Nigeria**. Daarbij vroeg u aandacht te schenken aan een zevental elementen, te weten de evaluatie van de verkiezingen, de fasering en conditionaliteit van EU/WB/IMF samenwerking, internationale steun aan de civiele samenleving, schuldsaneringsperspectieven, de activiteiten van onze ambassade, conflictpreventie in de Niger-delta, en tenslotte Nigeriaanse bijdragen in relatie tot de West-Afrikaanse vredesmacht ECOMOG. Gaarne voldoen wij hierbij aan uw verzoek.

1. De evaluatie van de verkiezingen, inclusief de EU/VN waarnemersmissie

De EU-waarnemers (een honderdtal), uitgezonden door de lidstaten, waren ongeveer drie weken ter plaatse. De missie concentreerde zich met name op de verkiezingsdagen op respectievelijk 20 en 27 februari jl. Daarbij werd beschikt over gedegen achtergrondinformatie. Het transitieproces na de dood van Generaal Abacha en het aantreden van diens opvolger Generaal Abubakar in juni 1998 is voortdurend en nauwlettend gevolgd door de EU-vertegenwoordigingen ter plaatse, door andere internationale organisaties (VN, Commonwealth) en door NGO's, zoals het National Democratic Institute, het Carter Centre, en de International Foundation for Electoral Systems alsmede door lokale waarnemers. Van deze kennis konden de EU-waarnemers profiteren. Daarnaast kon ook worden aangesloten bij de ervaringen van de goed functionerende Nigeriaanse Transitional Monitoring Group.

De algehele coördinatie en organisatie van de waarneming berustte bij de VN, die enkele regionale bureaus, verspreid over het land, had opgezet.

De EU oordeelde in een verklaring over het verloop van de verkiezingen dat, ondanks geconstateerde onregelmatigheden, de uitslag in het algemeen de wil van het Nigeriaanse volk weerspiegelde. Deze visie was in lijn met die van andere internationale waarnemers.

Daarmee werd een wat premature eerste positieve reactie van de EU-missieleider genuanceerd.

Van Nederlandse kant wordt overigens regelmatig gewezen op het in acht nemen van de nodige reserves bij het uitgeven van verklaringen als nog niet alle rapportages, inclusief over de telling van de stemmen, binnen zijn.

In het algemeen onderschrijft de regering het belang van een lange-termijn waarneming voor het kunnen doen van een evenwichtige uitspraak over de verkiezingen. Aan de andere kant moet worden erkend dat het gegeven velerlei omstandigheden niet altijd mogelijk is te komen tot een dergelijke missie. Een beslissing om uitsluitend korte-termijn waarnemers uit te zenden is doorgaans mede gebaseerd op de omstandigheid of via andere kanalen voldoende inzicht is of kan worden verkregen in het gehele proces. In Nigeria was dat het geval.

2. De fasering en conditionaliteit van de politieke en financieel-economische samenwerking met Nigeria (EU/WB/IMF)

De Algemene Raad heeft, gelet op de positieve ontwikkelingen in Nigeria, op 17 mei jongstleden besloten alle nog bestaande sancties tegen Nigeria per 1 juni a.s. op te heffen. Deze sancties betreffen een wapenembargo en een ban op respectievelijk militaire en ontwikkelingssamenwerking.

De Wereldbank signaleert dat de interesse van de internationale gemeenschap voor Nigeria is toegenomen na het plotselinge overlijden van Generaal Abacha. Sederdien is de mensenrechtensituatie in Nigeria (sterk) verbeterd, is een aanvang gemaakt met economische hervormingen en hebben verkiezingen plaatsgevonden. De op 29 mei aan te treden burgerregering wacht, gezien de deplorabele staat waarin het land verkeert grote uitdagingen: 65% van de bevolking leeft onder de armoedegrens (1992: 42.8%). Nigeria gaat gebukt onder een enorme schuldenlast (1998: US\$ 28.8 miljard), de corruptie tart alle normen (sinds 1970 verdiende het land US\$ 250 miljard aan olie, het maatschappelijk effect daarvan is nihil), een sterk verwaarloosde (sociale) infrastructuur, een economische monocultuur en een potentieel explosieve situatie in 's lands belangrijkste oliewingebied, de Niger-delta. De Bank is bereid Nigeria te helpen, maar wijst op de noodzaak tot voortgaande economische hervormingen, die met vereende inspanning kunnen leiden tot een «Medium Term Program», met hopelijk nieuwe financieringsmogelijkheden voor Nigeria.

Het IMF is van mening dat, niettegenstaande de positieve ontwikkelingen in Nigeria, realisme op zijn plaats is. Refererend aan de negatieve ontwikkeling van de afgelopen 30 jaar kwalificeerde het IMF de daling van het inkomen per capita, de toegenomen armoede en de verloederding in het onderwijs en de gezondheidszorg onlangs als een «historic scandal». Het belangrijkste probleem ligt in de sfeer van «good governance», vooral de aanpak van corruptie, niet alleen financieel, maar ook in de zin van integriteit van bestuur. Daarnaast zouden de economische structuur en instellingen moeten worden verbeterd: diversificatie van de economie, en ontwikkeling van de particuliere sector, minder (budget) afhankelijkheid van de olie-industrie. Met het oog op het economisch herstel en politieke stabiliteit is het noodzakelijk om snel een goed en strak macro-economisch programma door te voeren, hetgeen gelet op de huidige olieprijs geen sinecure is.

3. Steun in internationaal verband aan de civiele samenleving

De Europese Commissie heeft een plan van aanpak in voorbereiding ten aanzien van de hervatting van de OS-relatie per 1 juni a.s. en de verantwoorde besteding van de geaccumuleerde 480 mln EURO. Dit plan kent twee sporen: een «quick start package» (tussen E 20–60 mln), waaronder «grassroot level» projecten in de Niger-delta, en een langere termijn strategie, waarvoor een «programming study» wordt verricht. Implementatie daarvan zal in nauwe samenwerking met de WB en andere donoren plaatsvinden. Projecten in de sfeer van goed bestuur en beleid en steun aan de civiele samenleving genieten daarbij een zekere voorkeur. Nederland steunt overigens sinds enkele jaren, evenals de EU en andere landen, NGO-projecten op het gebied van mensenrechten en de civiele samenleving.

4. Schuldsaneringsperspectieven

Het IMF is klaar voor samenwerking, maar Nigeria moet eerst zijn eigen huis op orde brengen. Onlangs heeft het IMF met Nigeria een «Staff-Monitored Program» gesloten dat loopt tot 31 december van dit jaar. Een succesvol verloop van dit SMP is een belangrijke stap naar een IMF kredietovereenkomst. Echter, de in het kader van dit SMP gemaakte «commitments» zijn (opnieuw) niet helemaal nagekomen: Het IMF wijst er in een recente verklaring op, dat wil Nigeria in aanmerking komen voor een overeenkomst in het kader van de Club van Parijs, afspraken met zijn crediteuren vanaf heden stipt dienen te worden nagekomen. Daarmee zou vertrouwen kunnen worden opgebouwd.

5. Activiteiten van de Ambassade in Abuja/Lagos

Het volgen van en het (in EU-verband) inspelen op de (geo)politieke ontwikkelingen in en m.b.t. Nigeria blijft de belangrijkste taak van de post. Dit betreft in eerste instantie het huidige transitieproces dat ultimo mei 1999 moet uitmonden in de installatie van President Obasanjo. Daarnaast zal over de ontwikkelingen op het gebied van (goed) bestuur in brede zin, juist ook na het aantreden van een burgerregering, worden gerapporteerd.

Een controleerbare en transparante Nigeriaanse overheid die zijn inkomsten ten goede laat komen aan de gehele bevolking, is de beste garantie voor een politiek en economisch stabiel Nigeria. Dit geldt speciaal met betrekking tot de situatie in de Niger-delta. Bij een verwachte sterke intensivering van de officiële contacten zullen deze aspecten actief door de post worden uitgedragen. De ambassade steunt via particuliere kanalen projecten op het gebied van mensenrechten en goed bestuur.

Nigeria biedt voorts op economisch gebied op termijn veel potentieel. De ontwikkeling van de particuliere sector als aanjager voor een gezonde economische groei en de creatie van werkgelegenheid (en daardoor verlichting van het armoedeprobleem) is voor Nigeria's ontwikkeling van het grootste belang. De relatie met algemene principes van goed bestuur is daarbij duidelijk. Het bedrijfslevenprogramma is voor Nigeria in principe open. Dit kan bijdragen aan enerzijds de ontwikkeling van Nigeria en anderzijds volwaardige wederzijdse economische betrekkingen. De feitelijke inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium in Nigeria zal worden gezien in het licht van de ontwikkeling van de schuldensituatie van dat land. Een structurele bilaterale OS-relatie met Nigeria wordt niet overwogen.

6. Conflictpreventie in de Niger-delta

Het departement onderzoekt momenteel de mogelijkheid om met andere geïnteresseerden en belanghebbenden zoals de Nigeriaanse overheid, de EU, de oliemaatschappijen en lokale gemeenschappen plannen te ontwikkelen om het smeulende, potentieel explosieve, conflict in de Nigerdelta te helpen beheersen.

Een conflict in de Delta kan het Nigeriaanse democratiseringsproces in gevaar brengen. Een instabiel Nigeria, waar bijna een kwart van alle Afrikanen (108 miljoen) woont, kan desastreuze gevolgen hebben voor vrede en veiligheid in de West-Afrikaanse regio. Onrust in de Delta schrikt bovendien potentiële investeerders af.

Met het internationale bedrijfsleven, m.n. met Shell, onderhouden mijn Ministerie en het Ministerie van Economische Zaken intensief contact over de ontwikkelingen in de Niger-delta.

7. Perspectieven en oplossingen met betrekking tot Nigeriaanse bijdragen aan ECOMOG

De Nigeriaanse ECOMOG-inspanningen in Sierra Leone zijn van groot belang. De situatie in Sierra Leone en met name de gevolgde «two track approach» van de regering Kabbah (vanuit militaire kracht onderhandelen met de rebellen) vereist voortzetting van de aanwezigheid van de West-Afrikaanse vredesmacht ECOMOG aldaar. Acuut probleem is de recente Nigeriaanse aankondiging tot geleidelijke terugtrekking van de ca. 12 000 Nigeriaanse militairen wegens de hoge kosten (US\$ 1 mln/dag) en uit overwegingen van binnenlandse politiek. Binnen de Veiligheidsraad maar ook binnen de EU bestaat hierover grote zorg. Om die reden hebben wij zeer recent bekeken hoe Nederland zou kunnen bijdragen aan handhaving van het Nigeriaanse ECOMOG-contingent. Daarbij zijn een drietal opties de revue gepasseerd, t.w. eventuele diepere schuldverlichting in de Club van Parijs in ruil voor blijvende presentie, directe steun aan het Nigeriaanse ECOMOG-contingent of extra geld voor het VN-trustfund voor Sierra Leone. Alles afwegende is het volgende geconcludeerd:

- schuldverlichting voor Nigeria in de Club van Parijs is thans niet aan de orde. Een consolidatie van achterstalligheden op basis van een niet-concessioneel akkoord zou pas kunnen nadat Nigeria zich geruime tijd heeft gehouden aan het onlangs totstandgekomen «staff-monitored program» van het IMF. Nigeria zal op grond van dit programma eerst substantiële betalingen op achterstalligheden moeten verrichten.
- een directe financiële bijdrage aan Nigeria/ECOMOG uit OS-gelden wordt niet overwogen (dit zou niet als ODA kwalificeren).
- additionele steun aan ECOMOG via het VN-trustfund Sierra Leone dat een bredere scope heeft dan alleen Nigeria, biedt op de korte termijn geen soelaas voor Nigeriaanse inspanningen. De ervaringen met dit VN-kanaal zijn niet positief (te trage procedures).

De slotconclusie is derhalve, dat Nederland op dit moment helaas geen mogelijkheden ziet tot bijdragen aan de Nigeriaanse ECOMOG-inspanningen. De aankondiging tot geleidelijke terugtrekking van de Nigeriaanse

troepen in Sierra Leone, die overigens inmiddels door de «President-elect» Obasanjo is genuanceerd, onderstreept de noodzaak van een politieke oplossing van het conflict.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

Aan
de Minister van Buitenlandse Zaken
de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

's-Gravenhage, 7 april 1999

Namens de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken verzoek ik u om nadere schriftelijke informatie omtrent de actuele situatie in Nigeria. Ik verzoek u daarbij aandacht te schenken aan de volgende elementen:

- De evaluatie van de verkiezingen, inclusief de EU/VN waarnemersmissie. Hierbij zou betrokken moeten worden het feit dat de waarnemers zich niet hebben bemoeid met de transitiefase, maar zich slechts hebben geconcentreerd op de dag van de verkiezingen. Hoe ziet de regering deze beperkingen en welke lessen worden getrokken voor de toekomstige waarnemersmissies.
- De fasering en conditionaliteit van de politieke en financieel-economische samenwerking met Nigeria (EU/IMF/WB).
- Steun in internationaal verband aan de civiele samenleving.
- Schuldsaneringsperspectieven.
- Jaarplannen van de Nederlandse ambassade.
- Conflictpreventie in de Niger delta en de rol van het internationale bedrijfsleven en een eventueel bemiddelende rol van de (internationale) publieke sector (inclusief Nederland).
- Perspectieven en oplossingen met betrekking tot Nigeriaanse bijdragen aan ECOMOG.

De griffier van de commissie,
Hommes