
Vergaderjaar 2001–2002

28 000 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2002

Graag bied ik u hierbij de notitie over wederopbouw na conflicten aan die ik u heb toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling in oktober 2001.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

Notitie Wederopbouw na Conflict

Inhoudsopgave	blz.
1. Samenvatting	3
2. Inleiding	3
2.1 Opzet notitie	3
2.2 Begripsafbakening	4
2.3 Kenmerken van een Post-conflict situatie	4
3. Lessen	4
3.1. Het wederopbouwproces	4
Regie	4
Coördinatie	5
Coherentie	5
Consolidering	6
Institutes	7
Vroegtijdige en langdurige betrokkenheid	7
Kloof tussen humanitaire en structurele hulp	7
Donorenbijdrage	8
Regionale benadering	8
4. Nederlandse inzet	9
4.1 Algemeen	9
Versterking van het openbaar bestuur	9
Herstel van de economie	10
Basisvoorzieningen	11
Effectieve coördinatie	11
Ownership	11
Effectieve financiering	12
4.2. Specifieke Nederlandse aandachtsgebieden	12
Participatie	12
Mensenrechten	12
Vrouwen	13
Demobilisatie	13
5. Conclusie	14

1. Samenvatting

Na de beëindiging van een gewelddadig conflict bestaat er een situatie, waarin de fysieke, sociaal-economische en politieke infrastructuur van het getroffen gebied veelal volledig is verwoest. De kenmerken van een dergelijke post-conflict situatie variëren van gebrek aan institutionele capaciteit van het openbaar bestuur, tot de ruime beschikbaarheid van (kleine) wapens en humanitaire noodsituaties. Tegen deze achtergrond heeft de internationale gemeenschap de afgelopen decennia geprobeerd landen te ondersteunen bij hun wederopbouwproces. Deze notitie geeft een overzicht van de belangrijkste lessen die hieruit getrokken kunnen worden.

Eén van de belangrijkste lessen is dat voldoende politieke stabiliteit en consolidatie van de vrede en veiligheid bij de vervulling van deze activiteiten een absolute voorwaarde vormen. Een belangrijke les is dat de internationale gemeenschap een belangrijke, maar niet doorslaggevende rol kan spelen bij de wederopbouw na conflict. De regie over het wederopbouwproces behoort toe aan de bevolking van het land zelf. In samenhang hiermee, zullen er duidelijke prioriteiten gesteld moeten worden voor de besteding van schaarse internationale fondsen. Om lokale capaciteitsopbouw te versterken, zullen deze fondsen, zoveel als mogelijk, moeten lopen via de instituties van het land zelf (gouvernementeel en niet-gouvernementeel). Een derde belangrijke les is dat er geen «quick fixes» bestaan voor post-conflict situaties. De leden van de internationale gemeenschap zullen dan ook bereid moeten zijn om vroegtijdig te reageren en gedurende langere tijd – naar draagkracht – bij te dragen aan het wederopbouwproces. Ervaringen uit het verleden wijzen uit dat er grote behoefte bestaat aan een goede coördinatie onder donoren en hulporganisaties. Hiermee kan een positieve bijdrage worden geleverd aan het dichten van de zogenoemde «kloof» tussen humanitaire hulp en meer structurele vormen van ontwikkelingssamenwerking. Tenslotte zullen de betrokken actoren het regionale karakter van veel hedendaagse conflicten in beschouwing moeten nemen bij het wederopbouwproces, om «olievlekwerking» te voorkomen.

De implicaties voor Nederland zijn duidelijk. Nederland kan als één van de vele betrokkenen, slechts een beperkte invloed uitoefenen bij de naoorlogse wederopbouw. Op basis van de beschreven ervaringen kunnen binnen het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een aantal aanknopingspunten worden onderscheiden. Hieronder vallen de versterking van het openbaar bestuur en maatschappelijk middenveld, herstel van de economie en ondersteuning van de basisvoorzieningen. Daarbinnen hecht Nederland veel belang aan participatie van alle bevolkingsgroepen, de rol van vrouwen, verbetering van de mensenrechtensituatie en ontwapening, demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders. Nederland heeft een sterke voorkeur voor coördinatie en financiering in multilateraal verband met het oog op de effectiviteit en het succes van deze activiteiten in het wederopbouwproces.

2. Inleiding

2.1 Opzet notitie

In de op 22 oktober 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden notitie *Conflictpreventie* wordt uitvoerig aandacht besteed aan intrastatelijke of interne conflicten. Onderhavige notitie beschrijft de lessen over het proces van wederopbouw na een dergelijk conflict en de rol van de internationale hulpverlening. Vervolgens gaat de notitie in op een aantal mede op basis van deze lessen geformuleerde Nederlandse uitgangspunten bij de ondersteuning van deze processen en enkele specifieke Nederlandse aandachtsgebieden. Wederopbouw na natuurrampen alsook mogelijke

militaire, politieke en diplomatieke inspanningen van de internationale gemeenschap ten behoeve van het wederopbouwproces vallen buiten het bestek van deze notitie. Het spreekt echter voor zich dat de verschillende soorten inspanningen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd dienen te worden.

2.2 Begripsafbakening

Wederopbouw betreft de fysieke, economische, sociaal-culturele en politieke ontwikkeling van een bepaald gebied na beëindiging van het conflict. Dit proces omvat zowel de bouw en/of herstel van de fysieke infrastructuur (reconstructie) als het scheppen van een klimaat waarin de kans op nieuwe gewelddadige conflicten kleiner wordt (vredesopbouw).

2.3 Kenmerken van een post-conflict situatie

Wederopbouwprocessen vinden plaats in een context die veelal wordt gekenmerkt door onveiligheid, politieke instabiliteit, een humanitaire noodsituatie, een ingestorte economie en een zeer verzwakt openbaar bestuur. Als gevolg van de vaak jaren voortslepende conflicten hebben de meeste instituties opgehouden te functioneren en heeft de bevolking nauwelijks nog vertrouwen in de (centrale en lokale) autoriteiten. Door het voortdurende geweld en de verwoeste materiële en sociale infrastructuur zijn grote groepen mensen ontheemd geraakt dan wel werkloos geworden. Ook zijn er noden en behoeften onder de bevolking waaraan uit zowel humanitair als politiek oogpunt onmiddellijk aandacht dient te worden besteed. De aanwezigheid van (kleine) wapens en een toename van de criminaliteit zorgen er bovendien voor dat mensen zich onveilig voelen. Door onvoldoende aandacht voor de oorzaken van conflict gecombineerd met de grote kwetsbaarheid op sociaal, economisch en politiek terrein is de kans op het weer oplaaien van het conflict dan ook groot. Uit onderzoek van de Wereldbank blijkt dat 30 procent van de beëindigde conflicten, binnen tien jaar worden hervat. In het geval van conflicten op het Afrikaanse continent ligt dit percentage nog hoger. Het is van belang deze achtergrond voor ogen te houden bij wederopbouw.

3. Lessen

Er bestaat geen blauwdruk voor de wijze waarop wederopbouw gestalte dient te krijgen. Elk wederopbouwproces vergt een specifieke benadering ten aanzien van de aanpak van zowel de oorzaken als van de gevolgen van het conflict. Wel kan er – mede op basis van recente internationale evaluaties over wederopbouw – een aantal conclusies worden getrokken.

3.1. Het wederopbouwproces

Regie

Hoewel buitenlandse hulp een belangrijke, soms zelfs noodzakelijke, bijdrage kan leveren aan succesvolle wederopbouw, ligt een aantal factoren die voor het welslagen van cruciaal belang zijn, buiten het directe bereik van de internationale donorgemeenschap. De regie van het wederopbouwproces behoort dan ook toe aan de vertegenwoordigers van het land zelf. De bevolking en de autoriteiten van het getroffen land zijn het beste in staat de noodzakelijke prioriteiten te stellen en deze in te bedden in de specifieke politieke en sociaal-economische context. Hulp in een kwetsbare institutionele omgeving kenmerkt zich echter veelal door (machts)misbruik en corruptie. Donoren hebben dan ook de verantwoordelijkheid toe te zien op een verantwoorde besteding van wederopbouw-gelden. In gevallen waarin het openbare bestuur totaal is verwoest, zal

een meer actieve opstelling van de internationale gemeenschap bij de opbouw van het bestuur noodzakelijk zijn. Een duurzaam herstel van de sociale cohesie van de samenleving en van het onderlinge vertrouwen tussen en binnen gemeenschappen, kan echter alleen tot stand worden gebracht door de betreffende samenleving zelf. Dit impliceert niet alleen de betrokkenheid van de leiders van de verschillende bij het conflict betrokken facties, maar ook van cruciale onderdelen van het maatschappelijke middenveld, waaronder niet-gouvernementele organisaties (NGO's), kerken en mensenrechtenorganisaties. Hoewel het principe dat de leiding van het wederopbouwproces bij het land in kwestie zelf ligt, door de gehele internationale gemeenschap wordt gedeeld, blijkt het in de praktijk niet zo makkelijk met name de praktische consequenties daarvan te aanvaarden. Zo vereisen de verschillende verzoeningsprocessen veelal voldoende tijd, waarin de internationale gemeenschap haar interventies zorgvuldig dient af te wegen en de nodige terughoudendheid te betrachten. De ervaringen in Somalië wijzen uit dat te snelle pogingen aldaar om een centrale regering in het zadel te helpen de positie van de lokale krijgsheren enkel versterkte. Latere pogingen om de positie van de traditionele leiders en niet-gouvernementele organisaties (NGOs) te versterken bleken effectiever.

Coördinatie

Het succes van internationale hulpinspanningen voor wederopbouw hangt in hoge mate af van onderlinge donorcoördinatie. Hulpinterventies leiden in de praktijk veelal tot meervoudige en elkaar overlappende coördinatiemechanismen, waarbij het niet meer duidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is. Het is beschamend steeds weer te moeten constateren dat multilaterale organisaties, bilaterale donoren en grote internationale NGO's elkaar het licht in de ogen niet gunnen. Het streven naar *visibility* krijgt voorrang boven *feasibility*. Kostbare tijd gaat verloren met het bedenken van coördinatiestructuren waarin aan ieders wensen tegemoet wordt gekomen behalve aan die van het ontvangend land. Dat was het geval in Bosnie en dat zien wij nu weer bij Afghanistan. Uitgangspunten zoals effectiviteit, ownership en *good donorship* worden genegeerd. Onder verwijzing naar hun eigen mandaat en verantwoordelijkheid vertonen vele NGO's en donoren bovendien de neiging deze verschillende coördinatiemechanismen te negeren, wanneer deze niet hun belangen dienen. De hieruit voortvloeiende «institutionele enclaves» ondermijnen vervolgens de prioriteiten zoals geïdentificeerd door de vertegenwoordigers van het land zelf. De formulering van een strategisch kader louter ten behoeve van de gewenste samenwerking vormt als zodanig overigens geen garantie voor succes. Het in 1997 onder leiding van de VN gelanceerde «Strategic Framework for Afghanistan» werkte niet goed onder meer door de te stringente focus op uitvoering van projecten, het ontbreken van een gemeenschappelijk financieringsfonds, de geringe impact van de gefragmenteerde en niet adequaat gefinancierde interventies en het gebrek aan een gemeenschappelijke benadering in de praktijk van VN-organisaties en donoren.

Coherentie

In de notitie over conflictpreventie werd reeds het belang onderstreept van een coherente benadering. De verschillende beleidsinstrumenten – politieke, humanitaire, economische en militaire – dienen elkaar aan te vullen en te versterken. Dit geldt evenzeer in een post-conflict situatie bij inspanningen op het terrein van wederopbouw. Er dient bij het zoeken naar een politieke oplossing van een conflict voor gewaakt te worden dat het politiek haalbare of wenselijke ook economisch levensvatbaar is, zoals ook de hulpverlening coherent moet zijn met de politieke dimensie van

het wederopbouwproces. Zo heeft in het geval van Bosnië Dayton geleid tot een te kleine overheid op centraal niveau, terwijl in het geval van Afghanistan Bonn resulteerde in een veel te omvangrijke centrale overheid (30 ministeries!). In beide gevallen bleek het resultaat van het politieke proces een belemmering voor snelle effectieve wederopbouw. Evenzo bleek het Ohrid-proces in Macedonië, dat resulteerde in extra overheidsuitgaven ten behoeve van versterking lokaal bestuur niet te sporen met de voor de macro-economische stabiliteit wenselijk reductie van overheidsuitgaven. Een oplossing hiervoor kan worden bevorderd door de vroegtijdige inschakeling van economische en ontwikkelingssamenwerking expertise. De IFI's kunnen hierbij een rol spelen. Zo houdt de Wereldbank bij landen in conflict een vinger aan de pols middels een zgn. Watching brief, waarbij elk half jaar een rapportage wordt opgesteld. Ook verdient het aanbeveling in de EU de OS-raad tijdig te betrekken bij conflictmanagement door de Algemene Raad.

Consolidering

Vrede en veiligheid zijn bij lange na niet verzekerd tijdens het wederopbouwproces. De politieke meningsverschillen zijn meestal niet opgelost, terwijl de vechtende partijen nog over hun wapens beschikken. Bovendien ontbreekt het de autoriteiten aan de capaciteit en soms de noodzakelijke legitimiteit om de problemen aan te pakken. In een dergelijke context is consolidering van vrede en veiligheid op basis van een gedragen politiek vergelijk tussen de belangrijkste bij het conflict betrokken hoofdrolspelers de belangrijkste doelstelling van de eerste fase van het wederopbouwproces. Ervaringen in onder meer Bosnië en Afghanistan tonen aan dat het herstel van de openbare orde door middel van ontwapening en reïntegratie van ex-strijders, de aanwezigheid van een functionerend politieapparaat en eventuele stationering van een internationale vredesmacht van cruciaal belang is voor een duurzaam wederopbouwproces.

Box 1 Wederopbouw: de praktijk in de Balkan

Met het Dayton-akkoord van 1995 kon een begin worden gemaakt met de wederopbouw van Bosnië, na de verwoesting die volgde op het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië. Het moeizaam tot stand gekomen compromis van Dayton voorzag in een staat met beperkte centrale bevoegdheden en een complex systeem van etnische machtsverdeling tussen de drie gemeenschappen. De uitgebreide internationale coördinatie kon niet verhinderen dat de activiteiten van de vele bij de civiele implementatie van Dayton betrokken internationale organisaties niet altijd optimaal op elkaar waren afgestemd. Aangezien twee van de hoofdverantwoordelijke leiders in de regio nog aan de macht waren (Tudjman in Kroatië en Milosevic in de FRJ) was voorts een regionale aanpak nauwelijks mogelijk. Dit veranderde na de Kosovo-crisis in 1999, die nog eens het belang had aangetoond van een geïntegreerde aanpak van de achterliggende problemen van de instabiliteit op de Balkan (op het terrein van democratisering, respect voor de rechten van de mens en minderheden, economische ontwikkeling etc.). Op basis van VR-resolutie 1244 werd in Kosovo een structuur geïntroduceerd, waarbij meer nog dan in Bosnië de bestuurlijke verantwoordelijkheid in handen werd gelegd van de internationale gemeenschap (maar de nadruk vanaf het begin lag op het opzetten van lokaal bestuur) en coördinatie van wederopbouw-inspanningen werd gegarandeerd.

In een poging de regionale renaissance een vliegende start te geven werd in 1999 het Stabiliteitspact in Sarajevo ten doop gehouden, waarvan naast de landen uit de regio de meeste OVSE-lidstaten deel uitmaken. Het Stabiliteitspact was een poging om het wederopbouwproces in de gehele regio zowel economisch als politiek versneld op gang te brengen. Het Pact heeft echter in een aantal opzichten niet goed gewerkt. Zo werkte de structuur van het Pact «ownership» bepaald niet in de hand. Bovendien resulteerden de

pogingen van het Stabiliteitspact om een centrale en coördinerende rol te spelen bij de talloze hulpinspanningen soms in duplicatie van werkzaamheden van reguliere internationale organisaties. Aan de positieve kant kan worden geconstateerd dat het Pact als een katalysator heeft gewerkt bij de intensivering van contacten binnen de regio en daarmee een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de beoogde bevordering van regionale samenwerking. Met de uitvoering van de projecten uit het zgn. Quick Start Package levert het Pact ook een zichtbare bijdrage aan de regionale ontwikkeling. Inmiddels is het Pact in een volgende fase beland, waarbij de nadruk is komen te liggen op het ontwikkelen van regionale strategieën voor de middenlange termijn en voor een beperkte hoeveelheid onderwerpen (o.a. regionale terugkeerproblematiek, handelsbevordering en cross-border inter-etnische samenwerking).

De EU heeft voor de regionale wederopbouw een eigen instrument in de vorm van het Stabilisatie- en Associatieproces. Dit omvat activiteiten die er op gericht zijn op termijn lidmaatschap van de EU voor de landen in de regio mogelijk te maken. Daartoe heeft de EU ook een financieel instrument voor projectactiviteiten opgezet, CARDS (Community Assistance for Recovery, Democratisation and Stabilisation) genaamd, dat voor de periode tot 2006 een bedrag van € 4,65 miljard ter beschikking heeft.

Instituties

De onmisbaarheid van overheids- en particuliere instituties van het land zelf bij de uitvoering van de wederopbouw betekent veelal dat bestaande instellingen moeten worden versterkt voor daadwerkelijke inschakeling bij de dienstverlening. Hiermee wordt tevens de creatie van dure parallelle structuren voorkomen en wordt tegelijkertijd een bijdrage geleverd aan het vermijden van te grote, voortdurende afhankelijkheid van donoren. Hierbij spreekt het voor zich dat voorkomen moet worden dat instituties worden ondersteund die worden geassocieerd met het geweld tijdens het voorafgaande conflict. Het gebruik van de structuren van het land zelf impliceert tevens een minder dominante aanwezigheid van buitenlandse hulporganisaties en staf en minder «marktverstoringen» die het wederopbouwproces kunnen bemoeilijken. Zo waren er na de beëindiging van de gewelddadigheden in Kosovo om en nabij 300 hulporganisaties vertegenwoordigd, wat negatieve effecten had op onder meer de beloningsstructuur en lokale capaciteitsversterking (zie ook box 1).

Vroegtijdige en langdurige betrokkenheid

In post-conflict situaties ontstaan vaak specifieke kansen tot versterking van de vrede. Deze doen zich voor onmiddellijk na het afsluiten van een militair en/of politiek akkoord, het verschijnen van nieuwe politieke leiders, door algemene oorlogsmoeheid *et cetera*. Dit «politieke momentum» kan echter ook weer snel verdwijnen. Snelle financiële en andere vormen van assistentie om een eventueel «vredesdividend» te verzilveren zijn dan gewenst. Trage besluitvorming en implementatie kunnen ertoe leiden dat dergelijke kansen op vrede worden gemist en de instabiliteit weer snel toeneemt, met mogelijk wederoplaaien van conflict als gevolg. De internationale gemeenschap zal bereid moeten zijn een langdurige betrokkenheid aan te gaan. Daarbij kunnen de omvang en aard van deze betrokkenheid veranderen al naar gelang de fase waarin het vredesproces zich bevindt. Wederopbouw in materiële en niet-materiële zin van door conflict getraumatiseerde samenlevingen is nu eenmaal een langdurig proces met vele tegenslagen. Wederopbouwervaringen in landen als Mozambique laten zien dat een continue betrokkenheid en voldoende flexibiliteit in het bijsturen van hulpinitiatieven van donorlanden een noodzakelijke voorwaarde vormen voor succes. Een zogenoemde «quick fix» behoort dan ook niet tot de mogelijkheden.

De «kloof» tussen het verlenen van humanitaire hulp en structurele ontwikkelingssamenwerking vormt een belangrijke belemmering voor een succesvol wederopbouwprogramma. Deze kloof bevindt zich op vier terreinen: politiek, organisatorisch, institutioneel en procedureel. Er bestaat meestal een grotere politieke bereidheid tot het financieren van humanitaire hulp dan structurele ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten. Daarnaast is er sprake van een organisatorische kloof indien de verschillende hulpvormen in de tijd niet goed op elkaar aansluiten dan wel elkaar overlappen. Een institutionele kloof kan ontstaan door de wijze van opereren van humanitaire hulporganisaties. Te vaak vertonen zij de neiging voorbij te gaan aan lokale verantwoordelijkheden waardoor parallelle structuren in het leven worden geroepen die niet alleen een donorafhankelijkheid creëren, maar in een later stadium structurele ontwikkeling in de wielen rijden. Afghanistan vormt hier een positieve uitzondering. Van meet af aan eisten Afghaanse leiders de plaats in de driver's seat. Procedureel is er een probleem vanwege de verschillende doelstellingen van beide hulpvormen. Onvoldoende flexibiliteit in de diverse financieringskanalen voor de verschillende hulpvormen is hier verder debet aan. De gebrekkige afstemming tussen de verschillende vormen van hulpverlening heeft in het verleden tot allerlei ongewenste effecten geleid. Tegen de achtergrond van de meestal nog geringe legitimiteit van het nieuwe bewind kan het uitblijven van meer structurele vormen van hulpverlening in het begin van de wederopbouwfase, sociale spanningen verergeren en daarmee het risico van heropleving van gewapend conflict doen toenemen. Het «Immediate and Transitional Assistance Programme for the Afghan People» zoals gepresenteerd op de recente in Tokio gehouden conferentie over de wederopbouw van Afghanistan kan tegen de hierboven geschetste achtergrond gezien worden als een institutionele doorbraak. In dit door de nieuwe Afghaanse autoriteiten en de verschillende VN-instellingen gemeenschappelijk opgestelde document worden op een geïntegreerde wijze de belangrijkste humanitaire, rehabilitatie- en reconstructienoden voor het jaar 2002 gepresenteerd, waarmee een poging wordt gedaan om de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw te dichten.

Donorenbijdrage

Gezien de gesignaleerde instabiliteit en de noodzaak van snelle, gepaste (internationale) actie zouden leden van de internationale gemeenschap de toegezegde wederopbouw gelden en bijdragen tijdig ter beschikking moeten stellen. In de praktijk bestaat er een grote discrepantie tussen het toezeggen van hulp (veelal tijdens grootschalige donorconferenties) en het daadwerkelijk beschikbaar komen van internationale financiële steun. Cijfers van wederopbouwactiviteiten in (voormalige) conflictgebieden als de West-Bank en Gaza maar ook in Zuid-Afrika en Rwanda laten zien dat uiteindelijk vaak niet meer dan de helft van de toegezegde hulp daadwerkelijk is overgemaakt.

Regionale benadering

Hedendaagse conflicten kenmerken zich niet alleen door hun intrastatelijk karakter maar ook door hun regionale verwevenheid. Dit aspect wordt meestal onvoldoende verdisconteerd in het wederopbouwproces. Buurlanden waar de autoriteit en legitimiteit van de overheid vaak zwak zijn of waar grensoverschrijdende etnische en religieuze banden worden geëxploiteerd, waren vaak al betrokken bij het conflict en kunnen het wederopbouwproces frustreren. Indien een wederopbouwprogramma wordt beperkt tot uitsluitend het getroffen land is succes allerm minst zeker.

Overgebleven spanningen kunnen zich als een «olievlek» verspreiden of zelfs verplaatsen naar aangrenzende landen. Dit proces heeft in een aantal gevallen geleid tot destabilisatie van een gehele regio, militaire interventies over en weer en het ontstaan van nieuwe conflicten. De problematiek in het Grote Meren gebied, West-Afrika en de conflictgeschiedenis in de Balkan zijn hiervan goed voorbeelden. Bij het opstellen van wederopbouwprogramma's verdient een regionale aanpak dan ook de voorkeur. Dit impliceert dat initiatieven in de betreffende landen onderling worden afgestemd. Betrokkenheid van regionale (gelegenheids)fora ligt in deze situatie voor de hand.

Box 2: Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda

Sinds april 1994 heeft de internationale gemeenschap meer dan 2 miljard US dollars besteed aan de wederopbouw van de Rwandese maatschappij, waarvan een groot gedeelte is besteed aan humanitaire hulp (m.n. vluchtelingen). Met het doel om lessen te trekken uit deze ervaringen en aanbevelingen te doen voor toekomstige conflictpreventie- en wederopbouwactiviteiten heeft de internationale gemeenschap in 1995 onder leiding van een groot aantal bilaterale en multilaterale organisaties een grootschalige evaluatie gehouden. De belangrijkste lessen, met name voor wederopbouw, zijn de noodzaak tot:

- Betere beleidscoherentie («humanitaire actie mag geen substituuat zijn voor politieke actie»);
- Betere coördinatie (tussen hulpverlenende organisaties onderling en tussen donoren en het ontvangende land);
- Directe steun aan overheid van getroffen land (met name in belang van versterking legitimiteit, transparantie, verantwoordelijkheid en opbouw institutionele capaciteit);
- Meer steun aan regionale organisaties (bijv. Organisatie van Afrikaanse Eenheid, OAE);
- Snellere en ruimere beschikbaarstelling van wederopbouwhelp;
- Meer steun voor gerechtigheid en verzoeningsprocessen (financiële steun voor justitie- en opsporingsapparaat);
- Meer aandacht voor de regionale implicaties van destabilisering;
- Flexibeler planning en implementatie van hulpactiviteiten;
- Systematisering en beschikbaarstelling van parate kennis over de lokale historische, sociaal-economische, religieuze en politieke (conflict)situatie.

4. Nederlandse inzet

Nederland tracht zo goed als mogelijk de hierboven deze lessen in de praktijk te brengen. Mede op basis van de hierboven beschreven ervaringen met wederopbouwprocessen kan een aantal aanknopingspunten voor het Nederlandse beleid inzake cruciale onderdelen van het wederopbouwproces worden geformuleerd. Daarnaast komen enkele thema's aan de orde waaraan Nederland specifiek aandacht besteedt

4.1 Algemeen

Versterking van het openbaar bestuur

Nederland benadrukt dat bij de besluitvorming over en de uitvoering van het wederopbouwproces de leiding bij de bevolking en de vertegenwoordigers van het ontvangende land dient te liggen. Zij zijn verantwoordelijk voor hun eigen ontwikkeling. Om hier ook daadwerkelijk inhoud en vorm aan te geven, is een enigszins functionerend openbaar bestuur een absolute voorwaarde. Als gevolg van het zich jaren lang voortslepende conflict is daarvan meestal geen sprake. Daarnaast heeft de overheid nauwelijks enige legitimiteit behouden in de ogen van de bevolking. Rehabilitatie van het openbaar bestuur – dat overigens in vele gevallen ook al voor het uitbreken van het conflict marginaal zijn taken vervulde – is derhalve van vitaal belang voor een stabilisering van de fragiele politieke en

veiligheidssituatie van het land. Tot de meest urgente taken behoren de versterking van de representativiteit en inclusiviteit van dat bestuur. Even belangrijk zijn demobilisatie van de verschillende gewapende groepen en een begin te maken met een enigszins verantwoord openbaar bestuur. Financiële ondersteuning van het bestuur als zodanig is in deze fase onontbeerlijk. In het geval van Afghanistan heeft Nederland dan ook recentelijk als eerste een bijdrage van 3 miljoen US dollars ter beschikking gesteld aan een fonds ter algemene ondersteuning van de lopende uitgaven van de voorlopige Afghaanse regering, waaronder betaling van de ambtenarensalarissen. Overigens moet er wel in de ondersteuning en ontwikkeling van het openbaar bestuur een strategisch evenwicht gezocht worden tussen een geïntegreerd, legitiem en sterk centraal bestuur en een decentraal, daadkrachtig lokaal bestuur dat recht doet aan de diversiteit in de samenleving.

Herstel van de economie

Het is evident dat het (weer) op gang brengen van de economie eveneens van cruciaal belang is om de onzekere politieke en sociaal-economische situatie in rustiger vaarwater te brengen. Dit vereist zowel de beschikbaarheid van voldoende fondsen als economische hervormingen. De economische wederopbouwagenda is in de praktijk echter zo omvangrijk dat het stellen van rigoureuze prioriteiten hiervoor noodzakelijk is. Het ligt voor de hand dat de internationale financiële instellingen namens de internationale gemeenschap het voortouw nemen bij de advisering aan het ontvangende land over economische wederopbouw en coördinatie en mobilisering van de noodzakelijke fondsen.

Wat betreft de financiering door de instellingen zelf, dient echter eerst een oplossing te worden gevonden voor de betalingsachterstanden die post-conflict landen veelal bij deze instellingen hebben, alvorens nieuwe leningen kunnen worden verstrekt. Hiervoor kan telkens per geval worden gezocht naar de mogelijkheid van bilaterale schenkingen, zoals Nederland en Zweden hebben gedaan voor Guinee-Bissau. Door deze benadering dreigt echter het risico van onvoldoende «burdensharing». Nederland is daarom voorstander van een integrale oplossing voor dit achterstalligheidsprobleem, namelijk schuldkwijtschelding op basis van een gezond macro-economisch beleid en een uitgewerkte armoede strategie van het betreffende land, waarbij «burdensharing» tussen donoren een belangrijk uitgangspunt is.

Nederland ondersteunt voorts het streven van de internationale financiële instellingen om nadrukkelijker dan voorheen het macro-economische herstelbeleid in de specifieke politieke en sociaal-economische context van het wederopbouwproces moeten plaatsen. Zo kan het terugbrengen in omvang van het ambtenarenapparaat in bepaalde situaties de handhaving van vrede in gevaar brengen (zie ook box 3).

Box 3: De Wereldbank en (economische) wederopbouw

De belangrijke prioriteiten van de Wereldbank bij wederopbouw liggen op (macro-) economisch terrein:

- Ondersteuning macro-economische stabilisering (waaronder faciliteren schuldverlichting);
- Bijdragen tot herstel van fysieke infrastructuur;
- Mobiliseren van internationale hulp (o.a. via zogenoemde «Consultatieve Groep» bijeenkomsten).

Daarnaast kan de Wereldbank een belangrijke bijdrage leveren aan:

- Advisering van economische ontwikkelingsdimensies in vredesakkoorden;
- Financiering van demobilisatie en reïntegratieprogramma's;

- Ontwikkeling en implementatie van beleidsconditionaliteiten om de uitvoering van vredesakkoorden te vergemakkelijken.

Vanaf het begin van de jaren '80 en met name midden jaren '90 werden de internationale financiële instellingen (waaronder de Wereldbank) vanuit verschillende hoeken bekritiseerd om hun (te) stringente voorwaarden bij de wederopbouw van landen. Uit evaluaties van de World Bank Operations Evaluation Department blijkt dat bepaalde «standaard» maatregelen van de Wereldbank niet altijd politiek haalbaar zijn en in sommige gevallen een averechts effect teweeg kunnen brengen. De bevindingen van een studie over wederopbouwactiviteiten in Cambodja tonen aan dat een gebruikelijk voorschrift van de WB – het inkrimpen van het overheidsapparaat – strijdig was met ontwikkelingen in het wederopbouwproces. Daarin was voorzien in de samenstelling van een coalitieregering die ondersteund zou moeten worden door juist een groter aantal functionarissen, teneinde alle partijen te laten deelnemen. Daarnaast leren ervaringen uit Oeganda dat een te stringente belastingherziening/verhoging (onderdeel van een «standaard» stabilisatieprogramma van IMF en WB) kan leiden tot een afname van buitenlandse investeringen en economische activiteit, hetgeen het wederopbouwproces in dit land heeft gehinderd. Dergelijke ervaringen hebben geleid tot organisatorische verbeteringen en nieuw beleid op het terrein van conflict en wederopbouw binnen de Wereldbank.

Basisvoorzieningen

Direct na de beëindiging van het conflict blijkt in de meeste gevallen onder de bevolking behoefte te bestaan aan niet alleen een aantal prioritaire basisvoorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg maar ook – voor langere tijd – aan verschillende vormen van specifieke humanitaire assistentie (zoals aanvullende voedselhulp, inentingscampagnes en schoon drinkwater). Vanuit die optiek ondersteunt Nederland initiatieven die enerzijds trachten tot een geïntegreerde benadering van deze problematiek te komen (waarbij de verschillende vormen van hulp aan bod komen) en anderzijds een gemeenschappelijk financieringsinstrument te creëren. Ook bij een dergelijke geïntegreerde aanpak moeten de principes van neutraliteit bij het verlenen van hulp op basis van humanitaire behoeften wel gewaarborgd blijven. Het negeren van deze principes kan leiden tot een verslechterde toegang tot de in nood verkerende bevolking en het leven van de hulpverleners in gevaar brengen. Mocht overigens de tijdelijke inschakeling van buitenlandse organisaties in deze fase noodzakelijk zijn vanwege de geringe capaciteit van de eigen nationale kanalen, dan is de versterking van deze structuren – hoe zwak deze ook mogen zijn – een prioriteit van Nederland.

Effectieve coördinatie

Een effectieve coördinatie van de internationale hulp kan tevens voorkomen dat de gebrekkige capaciteit van het ontvangende land wordt overbelast en daarmee het wederopbouwproces ontwricht. Nederland heeft dan ook bij het overleg over de structuur van de donorinspanningen ten behoeve van de wederopbouw in Afghanistan zeer nadrukkelijk de voordelen van kanalisering van de hulp via een Trust Fund onderstreept. De formulering van een alomvattend hulpkader met richtlijnen waaraan bilaterale en multilaterale donoren zich moeten committeren kan ertoe bijdragen dat de overeengekomen prioriteiten en de beschikbare middelen op elkaar worden afgestemd. Daarbij is het essentieel dat de vertegenwoordigers van het land zelf in staat worden gesteld een belangrijke stem te hebben bij het ontwerp van een dergelijk kader en de vaststelling van prioriteiten daarbinnen. Deze benadering die de verschillende humanitaire, rehabilitatie en reconstructie activiteiten integreert, biedt

bovendien de mogelijkheid de geconstateerde kloof tussen humanitaire hulp en meer structurele vormen van hulp te vermijden.

Ownership

Evenals bij reguliere hulpinspanningen moet *ownership* in wederopbouwprocessen het voornaamste uitgangspunt zijn. Indien de internationale gemeenschap zoals in Oost-Timor het heft geheel in handen neemt, creëert dit een hulpafhankelijkheid en wordt het lokale leiderschap ontmoedigd. Regering en samenleving kunnen zich zo aan hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het wederopbouwproces onttrekken. Het hulpcircus wordt dan onnodig gecontinueerd. De vraag is ook hoe effectief en hoe duurzaam hulpinspanningen zijn die niet zijn geënt op de prioriteiten van de overheid en de samenleving van het land zelf. Hoe verscheurd een land ook moge zijn en hoe zwak de institutionele structuur er zijn altijd aanknopingspunten te vinden voor *ownership*. Tegen alle verwachting in is Afghanistan daar het voorbeeld bij uitstek van.

Effectieve financiering

Gezien de complexe context en de soms snel veranderende prioriteiten is een effectieve en flexibele financiering van wederopbouwactiviteiten een vereiste. Nederland acht het multilaterale Trustfund een geschikte financieringsmodaliteit hiervoor. Deze constructie is bovendien uitermate geschikt om de proliferatie van op zichzelf staande projecten en de daarbij behorende fragmentatie van de beschikbare financiële middelen te voorkomen. Ervaringen in het verleden hebben uitgewezen dat de effectiviteit van een dergelijke constructie verder toeneemt naarmate in het beheer van een dergelijke fonds een duidelijke rol is weggelegd voor niet alleen de gebruikelijke internationale organisaties en financiële instellingen maar ook voor de vertegenwoordigers van het land zelf en de donoren die eraan bijdragen.

4.2. Specifieke Nederlandse aandachtsgebieden

Participatie

Een belangrijke oorzaak van interne gewelddadige conflicten is het bestaan van grieven over verschillende vormen van uitsluiting en gebrek aan politieke zeggenschap of toegang tot politieke besluitvorming van bepaalde bevolkingsgroepen. Veelal lopen deze processen van uitsluiting langs etnische, religieuze of regionale lijnen. Eén van de voorwaarden voor een succesvolle wederopbouw is derhalve niet alleen de aanwezigheid van een enigszins functionerend openbaar bestuur maar ook de representativiteit en met name inclusiviteit van dat bestuur. Nederland ondersteunt niet-gouvernementele organisaties, zoals vakbonden, kerken, vrouwen- en mensenrechtenorganisaties die aan dit proces kunnen zowel op centraal als lokaal niveau een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Een belangrijk middel om het democratisch gehalte en de legitimiteit van het politieke bestel te verhogen zijn verkiezingen. Deze kunnen in principe dan ook op Nederlandse steun rekenen. Het is evenwel evident dat enkel verkiezingen dit doel niet altijd dichterbij brengen. Zo kunnen een gemankeerd verkiezingsproces en onzorgvuldige timing een mogelijke precare balans van de politieke machtsverhoudingen in gevaar brengen en daarmee juist destabiliserend werken en het wederopbouwproces in gevaar brengen.

Mensenrechten

Veel gewelddadige conflicten gaan gepaard met ernstige en systemati-

sche schendingen van de mensenrechten en het humanitair recht, zeker in het geval van personen behorend tot minderheden, vrouwen, kinderen en andere kwetsbare groepen. In post-conflict situaties dient een afweging plaats te vinden hoe enerzijds gerechtigheid kan worden gedaan aan slachtoffers van schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten door vervolging en berechting van de daders en anderzijds een proces van nationale verzoening in de betreffende samenleving tot stand kan worden gebracht. De wijze waarop dit wordt verwezenlijkt hangt van de specifieke omstandigheden af. Een eenzijdige nadruk op het vervolgen van schenders kan oude wonden opnieuw openrijten en het verzoeningsproces bemoeilijken. Indien hieraan geen of onvoldoende aandacht wordt besteed, bestaat echter het gevaar van straffeloosheid, dat het vredes- en wederopbouwproces ernstig kan ondermijnen. Daarom steunt Nederland in een groot aantal landen activiteiten, die beogen lokaal gedragen processen van recht en verzoening te ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn het «Truth and Reconciliation Proces» in Zuid-Afrika en het «Gacaca»-proces in Rwanda. Tenslotte benadrukt Nederland het belang van democratiseringsprocessen, versterking van het functioneren van de rechtsstaat en de versterking van een onafhankelijke rechtsmacht.

Vrouwen

Gewelddadige conflicten tussen en binnen staten zijn niet «gender neutraal». De praktijk wijst uit dat mannen en vrouwen in conflicten verschillende rollen hebben dan wel krijgen. Zo verandert de rol van vrouwen vaak aanzienlijk tijdens gewapende conflicten. Daarnaast zijn met name vrouwen in gewapende conflicten vaak slachtoffer van (seksueel) geweld. Families en gemeenschappen desintegreren en vrouwen moeten andere vormen van levensonderhoud zoeken. In veel gevallen participeren vrouwen direct in het conflict, als deelnemers aan vredesinitiatieven maar ook aan gewapende strijd en de ondersteuning daarvan. Interventies in het kader van wederopbouw die geen rekening houden met «gender» verschillen en veranderingen in de positie van vrouwen, lopen het risico minder of niet effectief te zijn. Een ander punt van zorg is dat na afloop van het conflict de positie van vrouwen tijdelijk of structureel kan verslechteren. Wederopbouwactiviteiten moeten dan ook inspelen op zowel deze veranderingen – die sociaal-economisch van aard kunnen zijn – als op de mogelijkheden die deze veranderingen bieden. Daarom moeten ook vrouwen reeds in een vroegtijdig stadium bij het vredesproces en de wederopbouw worden betrokken. Nederland ondersteunt dit streven op verschillende manieren. Vrouwenorganisaties worden versterkt om als volwaardige partners te kunnen participeren in het wederopbouwproces. Door «gender» analyses moeten de effecten van wederopbouwprogramma's op «gender» (on)gelijkheid zichtbaar worden gemaakt. Tenslotte is het van belang dat met name in de post-conflictfase systematisch geweld tegen vrouwen op zowel nationaal als lokaal niveau aan de orde wordt gesteld.

Demobilisatie

In de enige tijd geleden aan de Tweede Kamer aangeboden notitie over conflictpreventie wordt gesteld dat demobilisatieprogramma's een cruciale component vormen van een duurzame vredesregeling, omdat ex-strijders bij uitstek in staat zijn om het vredesproces te ondermijnen. Deze programma's bestaan over het algemeen uit verschillende fases: de ontwapening (inzameling van de wapens), demobilisatie (het ontbinden van de militaire eenheden en voorbereiding op terugkeer in de burger-samenleving) en reïntegratie (economische en sociale integratie van oud-strijders en hun families in de lokale gemeenschap) Door demobilisatie en reïntegratie van (ex-)combattanten kan een belangrijke oorzaak

voor hernieuwd geweld worden weggenomen. Nederland draagt dan ook ruimhartig bij aan deze programma's, met name in Afrika. Nederland heeft aan het demobilisatie en reïntegratie programma voor de Grote Meren een bijdrage van USD 100 mln. toegezegd.

5. Conclusie

Wederopbouw is een complex en weerbarstig proces. In deze beknopte notitie is getracht de opgedane ervaringen met wederopbouwprocessen en de implicaties hiervan voor het Nederlandse beleid in kaart te brengen. De recente discussies over de aanpak van de wederopbouw in Afghanistan lijken er op te wijzen dat niet alleen Nederland maar de internationale gemeenschap als geheel zich in toenemende mate bereid toont deze lessen daadwerkelijk ter harte te nemen (zie ook box 4).

Box 4: Wederopbouw in Afghanistan

Tijdens de wederopbouwconferentie voor Afghanistan in Tokio zijn de volgende aandachtspunten door Nederland benadrukt:

1. *Afghaans zeggenschap en bestuur*: Het wederopbouwproces dient onder toezicht te staan van de Afghanen zelf. Dit is onder meer tot uitdrukking gekomen in het co-voorzitterschap tijdens de Tokio conferentie van de Afghaanse interim-regering en de nadruk op de versterking van de bestuurscapaciteit van de interim-regering.
2. *Donor coördinatie*: Onder het motto van «good donor governance» verkiest Nederland het gebruik van multilaterale coördinatie (Afghanistan Reconstruction Trustfund) in plaats van gefragmenteerde bilaterale hulp.
3. *Mensenrechten en gender*: Vrouwen dienen niet gezien te worden als passieve slachtoffers van de langdurige conflictperiode in Afghanistan. Nederland heeft aandacht gevraagd voor de rol van vrouwen in besluitvormingsprocessen en «gender-aspecten» van alle toekomstige ontwikkelingsprogramma's.
4. *Verdeling bijdrage*: Nederland heeft aangegeven een aanzienlijk deel van de benodigde wederopbouw gelden te dragen, 70 miljoen euro ongebonden en onmiddellijke hulp. Hiervan zal 30 miljoen euro aan humanitaire hulp worden besteed, 40 miljoen euro aan herstel- en wederopbouwbehoeften. Vorig jaar heeft Nederland reeds 50 miljoen euro ter beschikking gesteld. Nederland heeft voorts te kennen gegeven – op voorwaarde van een rechtvaardige verdeling onder donoren – ook in de toekomst een substantiële financiële bijdrage te willen leveren aan de wederopbouw van Afghanistan.