
Vergaderjaar 1998–1999

26 200 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 augustus 1999

Ingevolge de aan Uw Kamer gedane toezegging, hebben wij het genoegen U de notitie met betrekking tot de hoofdlijnen van ons beleid jegens Afrika aan te bieden.

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

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

AFRIKA NOTITIE

Inhoud	blz.
Lijst van afkortingen	3
1. Samenvatting	4
2. Recente ontwikkelingen in Afrika	8
3. Bevordering van veiligheid en stabiliteit	11
a. Algemeen	11
b. Versterking van de Afrikaanse capaciteit	14
c. Stabiliserende factoren	15
d. Wapenstromen	16
4. Goed beleid en goed bestuur	17
5. Economische betrekkingen	21
6. Consistentie en coherentie	23

Lijst van afkortingen

ACRI	Africa Crisis Response Initiative
ACS-landen	Landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan
CBI	Centrum voor de Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europese Unie
FMO	Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden
GCA	Global Coalition for Africa
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IFOM	Investerings Faciliteit Opkomende Markten
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MOLs	minst ontwikkelde landen
OAE	Organisatie van Afrikaanse Eenheid
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Oret/Miliev	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties/Milieu en Economische Verzelfstandiging
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PESP	Programma Economische Samenwerkingsprojecten
POPM	Particuliere Ontwikkelingsparticipatiemaatschappijen
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma Uitzending Managers
SADC	Southern African Development Community
SPA	Special Programme of Assistance for (Low-Income and Debt-Distressed Countries in) Africa
UNAIDS	VN-programma voor Aidsbestrijding
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNHCR	VN-vluchtelingenorganisatie
VN	Verenigde Naties
WTO	Wereldhandelsorganisatie

1. Samenvatting

«Weer nieuws uit Afrika?», om een verzuchting van de Romeinse staatsman en geschiedschrijver Plinius, twee millennia geleden, aan te halen.

Jazeker. Veel, en zeer wisselend nieuws. Hoopgevende ontwikkelingen tegenover conflicten en armoede.

In de televisiebeelden overheersen impressies van honger, vluchtelingen, aids, kindsoldaten en altijd oorlog. Afrika als het «verloren continent». Bij velen leiden die indrukken na zoveel jaren tot gevoelens van machteloosheid, gelatenheid en «donormoeheid».

Wij verzetten ons tegen die eenzijdige beeldvorming. Ondanks de enorme problemen op het continent is in een behoorlijk aantal landen ook sprake van, soms opmerkelijke, voortgang. Daartoe behoren deels zeer arme landen met in feite weinig meer dan hun mensen en de politieke wil tot duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. Er zijn wel degelijk ook «eilanden» van stabiliteit en democratie en die verdienen bijval. Afrika heeft een groot potentieel dat beter benut moet worden en ondersteuning verdient.

Waar sprake is van een negatieve spiraal zullen wij ons moeten inzetten om die te doorbreken. Niet alleen uit morele overwegingen en humanitaire betrokkenheid, maar ook uit welbegrepen wederzijds en eigen belang. Denk aan de kosten van conflictbeheersing, grensoverschrijdende milieuproblemen, aan de teloorgang van investeringen en onderbenutting van Afrika als economische partner.

Op basis van een nuchtere beoordeling kiezen wij voor engagement dat gestalte krijgt in een geïntegreerd Afrika-beleid.

Wij beschouwen Afrika dan ook als een prioriteit van ons buitenlands beleid.

Bovenstaande is – kort weergegeven – de invalshoek van deze aan de Kamer toegezegde notitie.¹

een geïntegreerd Afrika-beleid

Wat zijn de hoofdlijnen?

Voorop staat dat wij de noodzaak benadrukken van een **geïntegreerd Afrika-beleid waarin politieke, economische en ontwikkelings-instrumenten in samenhang worden gezien en vormgegeven**. Duurzame ontwikkeling en veiligheid zijn geen op zichzelf staande maar elkaar versterkende doeleinden van beleid: veiligheid en stabiliteit bevorderen immers ontwikkeling; en sociaal-economische ontwikkeling werkt positief op veiligheid en stabiliteit.

De wisselwerking tussen conflicten en armoede dringt zich op. Het beeld van de werkloze Afrikaanse jongere die voor een schamel bedrag of onder dwang van lokale krijgsheren wordt gerecruteerd en met mes of kalashnikov de strijd aangaat, is slechts één schrijnende illustratie. Waar echter in Afrika sprake is van stabiliteit en economische groei is die wisselwerking, in positieve zin, net zo aanwezig. Die samenhang onderkennen en aanpakken kan alleen door een brede, geïntegreerde en coherente benadering. Een dergelijke benadering staat ons ook voor ogen indien bijvoorbeeld besloten wordt tot een internationale conferentie voor de

¹ De notitie behandelt Afrika ten Zuiden van de Sahara.

Grote Meren-regio. In een dergelijke conferentie dienen naar ons oordeel politieke en economische vraagstukken op een samenhangende manier behandeld te worden. Wij zullen ons voor een dergelijke conferentie inzetten, waarbij we ons er wel van bewust zijn dat de mogelijkheden ertoe afhangen van unanieme ondertekening van het in Lusaka gesloten vredesakkoord.

Een geïntegreerd Afrika-beleid betekent dat de eerste en tweede ondergetekende, ieder vanuit zijn en haar eigen verantwoordelijkheid en met inzet van de eigen instrumenten een meer dan vroeger gecoördineerde inspanning leveren aan de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse Afrika-beleid.

Een geïntegreerd Afrika-beleid richt zich niet uitsluitend op die landen die aan de voorwaarden voldoen om voor Nederlandse bilaterale, structurele ontwikkelingsamenwerking in aanmerking te komen, maar geeft ook aandacht aan de uitersten: de schijnbaar hopeloze landen waar van goed beleid en goed bestuur geen sprake is en de landen die op grond van regionaal gewicht of door constructief politiek, economisch en sociaal beleid een bijzondere stabiliserende rol spelen of kunnen spelen. Zeker die laatstgenoemde landen kunnen een positief uitstralings-effect op hun regio hebben en mede om die reden belangrijke en interessante partners zijn.

Een geïntegreerd Afrika-beleid beperkt zich uiteraard niet tot de bilaterale kaders, maar zoekt ook versterking in de samenhang met multilaterale fora.

Dat betreft in het bijzonder de Nederlandse inbreng in de Europese Unie, die door ons nauw wordt afgestemd met de staatssecretaris voor Europese Zaken. De voor het voorjaar van 2000 voorziene top tussen Afrika en de Europese Unie is een belangrijk moment, zowel voor de samenwerking met Afrika als voor de versterking van de samenhang van een Europees Afrika-beleid.

Het betreft ook de Verenigde Naties en in het bijzonder de Veiligheidsraad, waarvan ons land gedurende twee jaar een niet-permanente zetel bezet.

Wij besteden in de Veiligheidsraad veel aandacht aan Afrika, in het kader van een brede, geïntegreerde benadering, waarin de inspanningen op het gebied van de buitenlandse politiek en van de ontwikkelingssamenwerking elkaar zo veel mogelijk versterken. Ook tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Veiligheidsraad in de maand september zal door ons de aandacht op Afrika worden gevestigd. Niet alleen door een open debat over de vooral voor Afrika zo relevante problematiek van de kleine wapens, maar ook door een briefing van de Secretaris-Generaal van de VN, op uitnodiging van Nederland, tijdens een zitting over conflicten in Afrika.

Geïntegreerd beleid houdt in dat wij niet alleen de Afrikaanse landen, maar evenzeer ons zelf de maat nemen. Ook voor Nederland geldt dat maatstaven van goed beleid, goed bestuur, consistentie en coherentie worden aangelegd. Het bilaterale en het multilaterale beleid moeten goed op elkaar worden afgestemd, wil ons land een geloofwaardige en effectieve rol spelen.

Die eis moet evenzeer worden gesteld aan andere landen en organisaties die zich met Afrika bezig houden. Vandaar dat wij hameren op een verbetering van de coördinatie binnen het systeem van de Verenigde

Naties, tussen de VN, de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds, en tussen bilaterale donoren.

Initiatieven van de Wereldbank en van de Verenigde Naties om per land «development frameworks» op te stellen zullen nauwlettend en kritisch worden getoetst. Omdat landenbeleidsplannen van deze instellingen in belangrijke mate in de landen zelf worden voorbereid, achten wij het van belang dat Nederland in een vroeg stadium bij de formulering kan worden betrokken. Onze ambassades komt hier een essentiële rol toe.

Coherentie vraagt ook om steun aan integratie van Afrika in het wereldhandelssysteem. Nederland zal Afrikaanse landen aanmoedigen maximaal gebruik te maken van de instrumenten van de Wereldhandelsorganisatie en andere relevante organisaties, om hun capaciteit op het terrein van de internationale handel te vergroten en hun afhankelijkheid van hulpstromen daarmee te verkleinen.

Het Nederlandse Afrika-beleid is dus duidelijk meer dan de optelsom van bilaterale hulprelaties. Het continent, met zijn menselijke en economische mogelijkheden, met zijn grote geografische, politieke en culturele verscheidenheid, verdient een brede benadering.

Geïntegreerd beleid betekent dat wij synergie willen ontleen aan een verantwoorde combinatie van politieke, ontwikkelingssamenwerkings- en economische instrumenten. Doorgaans zal de situatie per land bepalend zijn voor de vraag of en in welke mate via het politieke spoor, via het ontwikkelingssamenwerking-spoor, dan wel via het economisch spoor van handel en investeringen kan worden bijgedragen aan verdere ontwikkeling. Soms zal voor een gelijktijdige mix van instrumenten gekozen worden, soms zal sprake zijn van een sequentie waarbij via bevordering van politieke stabiliteit, bevordering van goed beleid en bestuur, uiteindelijk een situatie ontstaat van gelijkwaardige politieke en economische betrekkingen met de buitenwereld.

De herijking en de daarop gebaseerde ontschotte samenwerking maakt, ook wat Afrika betreft, een goede afstemming binnen ons departement, maar ook tussen departementen in Den Haag mogelijk. De door ons beoogde synergie komt tevens tot uitdrukking in de bezoeken die elk van ons in de komende periode aan het Afrikaanse continent zal brengen.

twee hoofddoelstellingen

De hierboven geschetste inzet van ons beiden vertaalt zich doordat het zwaartepunt wordt gelegd op twee samenhangende hoofddoelstellingen voor ontwikkeling in brede zin:

- bevordering van veiligheid en stabiliteit
- bevordering van goed bestuur en goed beleid

Voor elk van deze doelstellingen geldt dat in de eerste plaats – net als bijvoorbeeld in de Balkan – de landen zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren ervan. Noch veiligheid en stabiliteit, noch goed beleid en goed bestuur kunnen worden «gekocht». De «eigen kracht» is en blijft uiteindelijk de beste motor. Wij dienen ons daarbij rekenschap te geven van de grote maatschappelijke en culturele diversiteit van de bevolking van Afrika en van gevoelens van nationale identiteit en etniciteit die vaak sterk afwijken van de onze. Pasklare recepten en op het hele continent toepasbare modellen zijn er niet.

Begrippen als rechtsorde, democratisering en goed beleid en bestuur kunnen niet uniform worden overgeheveld naar de Afrikaanse realiteit. Zij

behoeven dikwijls nuancering. Maar de wel gehoorde stelling dat het hier zou gaan om typisch westerse concepten die niet aan andere culturen mogen worden opgedrongen, delen wij niet. Ook veel Afrikanen, waaronder talloze vertegenwoordigers van de «civil society», stellen zich trouwens op het standpunt dat basisprincipes, inclusief de universele rechten van de mens, voor Afrika op hoofdpunten niet anders behoren te zijn dan voor de rest van de wereld.

veiligheid en stabiliteit

De Afrikaanse leiders zelf hebben tijdens de bijeenkomst van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid in juli van dit jaar onderstreept dat de verantwoordelijkheid voor de bevordering van rechtsorde, veiligheid en stabiliteit allereerst op Afrikaanse schouders rust. Externe steun, waar nodig en mogelijk, blijft evenwel geboden. Een hoopgevende uitspraak van deze OAE-top was ook de zorg over toenemende staatsgrepen en de opdracht aan de OAE om maatregelen uit te werken in geval van staatsgrepen.

Initiatieven van regionale of internationale aard gericht op de ontwikkeling van een Afrikaanse peace-keeping capaciteit verdienen ondersteuning, bijvoorbeeld door training van eenheden of via financiële bijdragen. Op het terrein van veiligheidsbeleid zoekt Nederland overigens vooral aansluiting bij de Europese Unie, bij de Verenigde Naties en andere internationale fora. Maar wij ontplooiën ook eigen initiatieven.

Zo organiseert, als gezegd, ons land tijdens de ministeriële week van de Algemene Vergadering op 24 september a.s. in de Veiligheidsraad een open debat rond het thema kleine wapens. In dit debat zal ongetwijfeld aan de orde komen dat in de conflicten in Afrika de verspreiding van kleine wapens een grote rol speelt en veel meer aandacht vereist. Wij zijn van oordeel dat ook de financiering en leveranties van «illegale wapens» veel krachtiger aangepakt moeten worden en zullen ons daarvoor inzetten. Het weerzinwekkende fenomeen van de «kindsoldaten» – meer dan 100 000 in Afrika – willen wij op verschillende manieren proberen terug te dringen.

goed beleid en goed bestuur

De Nederlandse activiteiten ter ondersteuning van goed beleid en goed bestuur vereisen een zorgvuldige selectie van partnerlanden, counterparts en programma's. De landen-concentratie is onlangs door uw Kamer goedgekeurd. Wij menen dat goed beleid en bestuur, mede om wille van de effectiviteit van de hulpverlening, moeten worden beloond.

Het accent ligt op arme landen die over een langere periode bezien aantoonbaar ernst maken met goed beleid en bestuur, waarvan onder meer respect voor mensenrechten en onafhankelijke rechtspraak essentiële onderdelen zijn.

Afrikaanse initiatieven ter versterking van institutionele capaciteit, zoals op het gebied van de bestrijding van corruptie, verdienen onze steun. Wij mikken ten dele ook op de zich ontwikkelende «civil society», dat een centrale rol speelt en dat door Afrikaanse overheden zelf toenemend als een belangrijke factor wordt beschouwd.

Het moge in dit verband overigens duidelijk zijn dat ontwikkelingssamenwerking een veel ruimer terrein beslaat dan alleen het specifiek steunen van activiteiten ter bevordering van goed beleid en goed bestuur. Op gebieden als gezondheidszorg, onderwijs, milieu, plattelandsontwikkeling, gender blijft Nederland substantiële ondersteuning van uiteenlopende aard bieden.

In landen waar sprake is van slecht beleid en bestuur kan wat ons betreft in de samenwerking geen sprake zijn van «business as usual». Gelet op de sterk divergerende omstandigheden zal per land moeten worden bezien of vooral via een politieke dialoog wat kan worden gedaan om ook deze landen te bewegen tot een daadwerkelijk democratiseringsproces.

Sub-Sahara Afrika zal economisch sterk moeten groeien. Door uiteenlopende oorzaken – structurele belemmeringen van mondiale aard, zwak bestuur, gebrek aan effectieve controle op de uitvoerende macht, tekortschietend macro-economisch en sociaal beleid – wordt het rijke Afrikaanse potentieel onvoldoende benut. Handel en vooral investeringen spelen een sleutelrol in economische ontwikkeling, maar vereisen een solide en betrouwbare politieke en economische omgeving.

Wij zullen in landen met goede perspectieven de **economische betrekkingen** versterken. Dat zal gebeuren door een intensivering van de beschikbare bilaterale instrumenten en door, meer dan voorheen, aandacht te geven aan de versterking van de publiek-private samenwerking. Een helder voorlichtingsbeleid en actieve diplomatie zijn nodig. Onze inzet is er vooral op gericht dat Afrikaanse overheden aan de voorwaarden-scheppende taken zo goed mogelijk invulling geven. Die voorwaarden moeten leiden tot een klimaat waarin de Afrikaanse private sector tot bloei komt en de kracht van het rijke Afrikaanse continent tot volle ontplooiing kan komen.

Wij onderschatten bepaald de enorme problemen in Afrika niet. Makkelijke successen zijn er niet. Wij beogen echter met deze samenvatting en in de hierna volgende notitie aan te tonen dat Afrika geen verloren continent mag zijn en het ook niet hoeft te zijn. Leidraad voor onze inzet met betrekking tot een geïntegreerd Afrika-beleid is het regeringsbeleid dat idealistisch is in zijn beginselen en doelstellingen, pragmatisch wat betreft de Nederlandse positie en belangen, realistisch als het gaat om haalbaarheid en het zetten van concrete stappen en slagvaardig waar het betreft het tempo en de overtuigingskracht waarmee wij opereren.

2. Recente ontwikkelingen in Afrika

Het einde van de Koude Oorlog vormde ook voor Afrika een cesuur. Het continent verloor zijn strategische waarde voor de (al dan niet ex-koloniale) grootmachten en raakte internationaal in een gemarginaliseerde positie, zowel politiek als economisch.

Sluimerende en nieuwe **conflicten** kwamen tot uitbarsting, soms mede als gevolg van de uit de koloniale tijd daterende grenzen. In een gebied dat reikt van Eritrea tot Namibië doen zich nu binnenlandse of interstatelijke conflicten voor, een enkele maal met regionale uitstraling. Voorbeelden zijn de burgeroorlogen in Angola en Soedan, het grensconflict tussen Ethiopië en Eritrea, de recente conflicten in Liberia en Sierra Leone, en het geïnternationaliseerde Congo-conflict.

Maar daarnaast deden en doen zich ook **hoopgevende ontwikkelingen** voor. De frustratie over de jarenlange stagnatie en de slechte sociaal-economische omstandigheden hebben tot een roep om drastische **hervormingen** geleid, waaronder meer invloed van de bevolking op politiek en bestuur. Structurele aanpassingsprogramma's hebben in de jaren tachtig in Afrika verbetering van bestuur en liberalisering van de economie in gang gezet. Democratisering kwam op de agenda. Zowel druk van buiten als een mondiger «civil society» leidden in een groot aantal Afrikaanse landen tot introductie van een meerpartijstelsel, verkiezingen, meer persvrijheid en intensievere corruptiebestrijding.

Dictaturen verdwenen in Ethiopië (Mengistu), Mali (Traore) en voormalig Zaïre (Mobutu). In Mozambique kwam een einde aan de burgeroorlog. De verdwijning van het apartheidsregime in Zuid-Afrika was een overwinning voor de democratie en de mensenrechten, en bood het land de mogelijkheid een zware politieke en economische rol te spelen. De recente democratische verkiezing van President Mbeki als opvolger van President Mandela was een mijlpaal ter bestendiging van deze positieve trend. Nigeria, qua bevolking het grootste land van Afrika en een potentiële economische reus, is nu ook de weg naar de democratie ingeslagen. Ondanks de schijn van het tegendeel, leeft een aanzienlijk deel van de inwoners van het continent in redelijke vrijheid en vrede. Hoopgevend is de uitspraak van de recente OAE-top waarin zorg over de toenemende staatsgrepen werd uitgesproken en de politieke leiders de OAE opdracht gaven maatregelen uit te werken die in geval van staatsgrepen toegepast kunnen worden.

Consequent doorgevoerde economische aanpassingen, waaronder het afslanken van uitgedijde overheidsapparaten en het privatiseren van onrendabele staatsbedrijven, leidden in het midden van de jaren negentig tot een gemiddelde jaarlijkse economische groei van ca. vijf procent, hoger dan het mondiale gemiddelde. In enkele landen, zoals Mozambique, Mauritius en Uganda was zelfs sprake van spectaculaire uitschieters tot rond de 10 procent. Landen die zich niet aanpasten, bleven achter. De crisis op de financiële markten na 1997 die niet alleen Oost-Azië, maar ook Rusland en Brazilië in zijn greep kreeg, is merendeels aan Sub-Sahara Afrika voorbijgegaan. Hoewel dalende grondstoffenprijzen in een aantal Afrikaanse landen voor economische stagnatie zorgden, kon de ingezette economische groei, zowel in grondstoffen exporterende als importerende landen, veelal worden gecontinueerd. Deze groei werd thans ook door andere factoren dan export van grondstoffen (in het bijzonder olie) bepaald.

Maar het zal duidelijk zijn dat het aanvankelijke optimisme over wat wel de «**Afrikaanse Renaissance**» werd genoemd, de afgelopen paar jaren flinke deuken heeft opgelopen. Het beeld is diverser en complexer geworden.

Veiligheid en stabiliteit in een groot deel van de regio zijn door de gewapende conflicten behoorlijk aangetast. Oorzaken van deze conflicten zijn te vinden in een combinatie van politieke, economische en etnische factoren. De spanning tussen de Hutu's en de Tutsi's in Rwanda, Burundi en Congo is daarvan een dramatisch voorbeeld, met een doorwerking naar de hele regio. Opportunistisch leiderschap, vaak gekoppeld aan etnische en persoonlijke belangen, ongecontroleerde wapenstromen, kapitaalvlucht, strijd om de controle over grondstoffen, en de zwakte van staatsinstituties spelen in het voortduren van veel van de conflicten een grote rol. De politieke rationale voor een conflict is soms naar de achtergrond verdrongen. Gewapende milities van uiteenlopende aard ondermijnen stabiliteit. Het fenomeen van huurlingen steekt weer de kop op, evenals het afschuwwekkende verschijnsel van kind-soldaten, inmiddels meer dan 100 000. Deze conflicten hebben ook tot grote vluchtelingenstromen geleid: volgens UNHCR zijn er nu acht miljoen vluchtelingen op het Afrikaanse continent, «internally displaced persons» niet meegerekend. De toch al summiere infrastructuur wordt grote schade toegebracht, economische en sociale ontwikkeling stagneren, armoede en honger nemen toe, samenlevingen raken ontworcht, en in enkele gevallen (zoals Somalië) is de staat als bestuurlijke eenheid zelfs verdwenen. In gewapende conflicten is de relatie met armoede meestal evident, zowel in het ontstaan als in de gevolgen.

De internationale gemeenschap heeft tot dusverre, zo moet helaas geconstateerd worden, weinig invloed uitgeoefend op het verhinderen of beëindigen van deze conflicten. Een aantal landen levert via wapenleveranties zelfs een bijdrage aan bestendiging van conflicten.

In **politiek-bestuurlijk** opzicht waren verkiezingen en meerpartijstelsels onvoldoende waarborg voor werkelijke democratisering. Dat is door het Westen onderschat. Te vaak bleek sprake van oppervlakkige, kunstmatige veranderingen, zonder voedingsbodem in de samenleving zelf. Machtsdeling met groeperingen die niet de verkiezingen wonnen maar aanzienlijke delen van de bevolking vertegenwoordigen, komt weinig voor. Verzoening, bijvoorbeeld tussen de Hutu's en Tutsi's in Rwanda, is een moeilijk proces, al kan tegelijkertijd geconstateerd worden dat er wel degelijk ook positieve voorbeelden zijn, zoals in een voormalig conflict-land als Mozambique. Een goed functionerende oppositie ontbreekt veelal. Daadwerkelijke onafhankelijkheid van rechterlijke macht of van financiële controle-mechanismen is geen vanzelfsprekendheid. Er is weinig vertrouwen van burgers in de overheid. Een lage alfabetiserings- en scholingsgraad, vooral bij vrouwen, bemoeilijkt actieve deelname van de bevolking in besluitvorming en is een rem op ontwikkeling. Een krachtige, ondernemende Afrikaanse midden-klasse ontbreekt in veel landen. Er is sprake van «brain-drain» naar het westen. Institutionele capaciteit blijft dikwijls ver achter bij wat vereist is. Corruptie, zowel aan de «gevende» als aan de «nemende» kant doet zich in wisselende mate, maar vrijwel overal en op alle niveaus voor. Deze tekortkomingen beperken de doelmatige inzet van overheidsmiddelen en hulp gelden, en belemmeren dan ook de bestrijding van armoede.

Macro-economische stabiliteit en **economische hervormingen** zijn niet overal slagvaardig doorgevoerd. Mede daardoor zijn investeringsstromen richting Afrika onvoldoende op gang gebracht. Het aandeel van, en de rol in de internationale economie van Afrika is klein. Het potentieel is er, maar de beleidsomgeving is, enkele uitzonderingen daargelaten, nog te zwak. De economische groei van het continent is de afgelopen twee jaar blijven steken op iets meer dan drie procent, net boven de bevolkingsgroei. De economische groei werd bovendien meer dan in de succesvolle jaren ervoor bepaald door voor de landbouw gunstige, maar onvoorspelbare weersomstandigheden. Sommige landen (zoals de Democratische Republiek Congo) kenden een afnemend inkomen per hoofd van de bevolking. Deze tegenvallende prestaties zijn overigens niet alleen te wijten aan interne, maar ook aan internationale oorzaken zoals voor sommige landen de teruggelopen grondstoffenprijzen. Ook de schuldenlast speelt een belangrijke rol. De buitenlandse schuld beloopt inmiddels voor het continent US\$ 350 miljard, de schuldendienst US\$ 35 miljard (1997).

In feite is een continue economische groei van tenminste zeven procent nodig om in Afrika binnen afzienbare termijn substantiële afname van armoede te realiseren. Gelukkig worden de vooruitzichten op groei thans weer iets gunstiger beoordeeld.

Waar economische groei plaatsvindt, is evenwel vaak geen sprake van een gelijke verdeling van toegenomen welvaart. De elasticiteit van de groei is vooral vanwege de hoge inkomensongelijkheid laag. De armoede in veel Afrikaanse landen neemt eerder toe dan af. Basisvoorzieningen als gezondheidszorg, schoon drinkwater en onderwijs zijn voor veel Afrikanen nog onbereikbaar. De kwetsbaarheid van milieu, voedselvoorziening en infrastructuur stelt overheden voor enorme opgaven. Ziektes die in het Westen nauwelijks voorkomen eisen hun tol. Van de 1,1 miljoen mensen die jaarlijks aan malaria sterven, zijn er 900 000 Afrikanen. Recente publicaties van UNAIDS en de Wereldbank hebben gewezen op de

vernietigende uitwerking van HIV/AIDS: inmiddels twintig miljoen geïnfecteerden in Afrika, en alleen al in 1998 twee miljoen doden. De levensverwachting in een aantal Afrikaanse landen wordt er aanzienlijk door verlaagd en de ontwikkeling op jaren achterstand gezet.

Regionale economische samenwerking en integratie komen onvoldoende van de grond, door gebrek aan institutionele en fysieke infrastructuur, door grote verschillen tussen de economieën, maar soms ook door een gebrek aan daadwerkelijke politieke wil.

Bovenstaand beeld neemt niet weg dat er wel degelijk landen zijn die politiek, economisch, sociaal en institutioneel over een langere periode indrukwekkende **voortgang** maken. Daartoe behoren ook zeer arme landen met in feite weinig meer dan hun menselijk potentieel en de politieke wil tot duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. Het is vooral op die landen, die tot de goede «performers» behoren maar niettemin met een groot financieringstekort kampen, dat de Nederlandse bilaterale, structurele ontwikkelingssamenwerking zich richt.

3. Bevordering van veiligheid en stabiliteit

a. Algemeen

Bevordering van veiligheid en stabiliteit in de regio is in de eerste plaats de **eigen verantwoordelijkheid** van Afrikaanse landen en organisaties. Dat is ook door Afrikaanse leiders zelf, op de meest recente top van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid in juli jl., bevestigd. Maar waar dat nodig en mogelijk is moet **externe ondersteuning** worden gegeven. Tijdig ingrijpen bij crises en bij dreiging van crises, kan niet alleen veel ellende voorkomen, maar verdient ook uit kosten oogpunt de voorkeur. Humanitaire hulp, vredesoperaties, en wederopbouw van een ontworpen samenleving vergen een veel grotere financiële inspanning dan conflict-preventie.

Hoeveel en welke inspanningen kan en wil een ieder zich getroosten? Deze vraag klemt te meer omdat in de VN-Veiligheidsraad besluiten tot collectieve actie bij conflicten in Afrika, zeker als het grootscheepse, riskante en kostbare vredes-operaties betreft, moeilijk blijken. Wij spannen ons er voor in dat Afrika niet aan zijn lot wordt overgelaten, en ondersteuning krijgt om de conflicten op te lossen. Wij zijn daarbij van oordeel dat vrede op het continent niet alleen een Afrikaans, maar ook een Nederlands, Europees en wijder belang is.

Welke directe rol kan Nederland spelen in de oplossing van de vaak zeer complexe conflicten? De mogelijkheden zijn beperkt. Een Nederlandse politieke alleingang op het Afrikaanse toneel is wat ons betreft geen reële optie.

Nederland zal er vooral voor kiezen zoveel mogelijk in VN-(Veiligheidsraad) en EU-verband te opereren, aansluiting te zoeken bij andere relevante internationale fora, en ook trachten met gelijkgezinde landen (binnen of buiten de EU) initiatieven te ontplooiën of te steunen. Binnen die kaders zal Nederland consequent vragen om steun aan rechtsorde en conflictbeheersing. Bevordering van rechtsorde en respect voor internationaal recht zijn voor Nederland belangrijke doelen. Noch genocide noch het met voeten treden van elementaire mensenrechten mogen onbestraft blijven. Mede om die reden geeft Nederland bijvoorbeeld een substantiële bijdrage ten behoeve van het Internationaal Tribunaal voor Rwanda.

In de **VN** biedt het Nederlandse lidmaatschap van de **Veiligheidsraad** in 1999 en 2000 de mogelijkheid om bij te dragen aan een effectievere aanpak van conflicten. Wij laten in de Veiligheidsraad duidelijk onze stem horen. De doelmatigheid van het Nederlandse optreden vereist wel afstemming met, en aansluiting bij gelijkgestemde staten, ook Afrikaanse.

Onze doelstelling van een **geïntegreerde, brede aanpak** van veiligheid en ontwikkeling sluit nauw aan bij het rapport van Secretaris-Generaal Kofi Annan over de «Causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa». Hij pleit daarin voor een tijdige en coherente aanpak van crises, waarbij niet alleen aan de conflictfase zelf, maar ook aan de fase ervoor en erna aandacht wordt geschonken. Nederland heeft hiervoor, zowel in de Veiligheidsraad als in de Algemene Vergadering, nadrukkelijk steun uitgesproken.

Verschillende instrumenten, zoals diplomatiek overleg, vredesoperaties, waarnemingsmissies, demarcatie, wapenembargo's en sancties, humanitaire hulp, dienen in een samenhangend beleid te worden benut, aangepast aan elke situatie. Daarin past ook betere afstemming tussen de activiteiten van de VN en die van regionale Afrikaanse organisaties. Aan regionale vredesinterventies moet naar ons oordeel bij voorkeur een ondersteunend mandaat van de Veiligheidsraad ten grondslag liggen. Wij vinden het van belang dat de aandacht voor Afrika binnen de Verenigde Naties constructief van toon is. Er moet daarbij voldoende evenwicht zijn tussen de aandacht voor politieke en veiligheidskwesties enerzijds en voor economische en ontwikkelingsvraagstukken anderzijds.

Nederland steunt een effectieve follow-up van de door Kofi Annan bepleitte «brede aanpak». Niet alleen om tot een consistente benadering in de Veiligheidsraad zelf te komen, maar ook terwille van de coherentie met bilaterale en internationale inspanningen binnen de Bretton Woods-instellingen, de Wereldhandelsorganisatie en VN-organisaties.

Op Nederlands initiatief zal tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Veiligheidsraad, in september 1999, onder voorzitterschap van de Nederlandse Minister-President een discussie met de Secretaris-Generaal over conflicten in Afrika op de agenda staan. Kofi Annan zal een briefing over de ontwikkelingen verzorgen. Het is in de Nederlandse optiek van groot belang dat het hoogste orgaan van de wereldgemeenschap oog blijft houden voor Afrika en voor de complexiteit van de daar spelende problemen. Daarnaast zal de Veiligheidsraad, eveneens op Nederlands initiatief, onder voorzitterschap van de eerste ondergetekende een debat wijden aan het ook voor Afrika zo belangrijke vraagstuk van de kleine wapens.

Zoals onlangs de Veiligheidsraad op Nederlands verzoek aandacht besteedde aan de schrijnende humanitaire situatie in Angola, zal Nederland in de Veiligheidsraad blijven oproepen tot collectieve inspanningen om humanitaire noodsituaties in Afrika te lenigen. Nederland behoort op dat terrein tot de belangrijkste donoren. Wij zijn bezorgd over de onlangs door de VN gesignaleerde geringe respons, mogelijk mede als gevolg van de Kosovo crisis, op de zgn. humanitaire «appeals» voor Afrika. In het bijzonder in Angola, Somalië en de Democratische Republiek Congo lijkt sprake van een situatie waarin burgers niet zozeer als gevolg van de conflicten zelf als wel voornamelijk als gevolg van gebrekkige financiering slachtoffer dreigen te worden.

Nederland zal actief deelnemen aan initiatieven zoals «internationale contactgroepen» of «friends of ...»-groepen, die het internationale beleid in conflict- en postconflictsituaties coördineren. Een voorbeeld daarvan is

de mede door Nederland opgerichte Contactgroep Liberia, waar Nederland zowel tijdens het conflict (steun aan de Westafrikaanse vredesmacht ECOMOG) als in de directe post-conflictperiode (steun aan het verkiezingsproces en aan demobilisatie van oud-strijders) een zinvolle bijdrage kon leveren. Nederland is actief betrokken bij overleg over het conflict in Soedan (lidmaatschap van het IGAD-Partnersforum), Somalië (lidmaatschap van het IGAD-Comite), Sierra Leone (lidmaatschap van de internationale Contactgroep) en Guinee Bissau (lidmaatschap van de «Friends of Guinee Bissau»-groep). De mogelijkheden van Nederlandse financiële bijdragen aan uit die discussies voortvloeiende programma's zullen daarbij uiteraard steeds gezien worden in de context van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en de beschikbare middelen.

Nederland zal de werkzaamheden meefinancieren van een internationaal panel dat, onder auspiciën van de OAE, de positie van de VN tijdens de genocide in Rwanda analyseert, zodat daaruit wellicht lering kan worden getrokken.

Nederland is en blijft in beginsel bereid om, met name financiële, bijdragen te leveren aan vredesoperaties onder auspiciën van de VN.

De **Europese Unie** is enerzijds een grote donor voor Afrika¹ en in het kader van het Lomé-verdrag een zeer belangrijke partner. Daar staat tegenover dat de EU op politiek terrein, vooral op dat van conflict-beheersing, nog een te bescheiden rol speelt, niet in de laatste plaats omdat – ook al bestaat er overeenstemming over de hoofdlijnen van beleid – de belangen en intenties van de Europese partners in de praktijk vaak te ver uiteen blijken te lopen om tot een effectieve gezamenlijke aanpak te komen. De EU wordt daardoor in Afrika nog onvoldoende als daadkrachtige en geloofwaardige politieke gesprekspartner gezien. De EU beschikt, in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, over goede instrumenten als speciale gezanten (zoals thans voor de Grote Meren regio), gezamenlijke demarches, gemeenschappelijke acties en standpunten, die evenwel veel effectiever benut kunnen worden. De voor april 2000 voorziene top tussen de Europese Unie en Afrika zou o.a. hieraan een impuls kunnen geven.

Nederland streeft met gebruikmaking van deze instrumenten naar een krachtiger Europese inbreng via de, in het kader van het Verdrag van Amsterdam benoemde, Hoge Vertegenwoordiger en zijn staf. De voorziene samenwerking tussen de zgn. eerste en tweede pijler kan eveneens leiden tot grotere coherentie van het Europese Afrika-beleid.

Nederland bepleit actief om een gemeenschappelijk Europees beleid voor hulp aan «warring countries» onder de ACS-landen in Europees verband te ontwikkelen. Het kan immers niet zo zijn dat in dat geval door de Europese Unie «business as usual» wordt bedreven, een lijn die evenmin in de Nederlandse bilaterale betrekkingen wordt aangehangen.

Waar effectief, zullen wij ook samenwerken met **gelijkgezinde partners**, binnen en buiten de EU. Zo is recent met het Verenigd Koninkrijk en Zweden afgesproken om de analyse van oorzaken en mogelijke oplossingen van het conflict in het Grote Merengebied beter op elkaar af te stemmen. Ook met landen die een min of meer uitgesproken nationale Afrika-agenda voeren, zoals de VS en Frankrijk, probeert Nederland actief tot betere afstemming te komen.

Daarnaast zijn er wel degelijk ook **bilaterale** invalshoeken die kunnen bijdragen aan veiligheid en stabiliteit. Met Afrikaanse landen, zeker ook met Afrikaanse landen in conflict, kan een bilaterale politieke dialoog van groot nut zijn. Nederland beschikt over een uitgebreid postennetwerk.

¹ Uitgaven van het Europees Ontwikkelingsfonds voor Afrika bedroegen in 1997 meer dan US\$ 2 miljard.

Bezoeken op politiek of hoog ambtelijk niveau spelen een belangrijke rol. Dat soort contacten is essentieel, juist omdat Nederland door veel Afrikaanse landen beschouwd wordt als een onbevooroordeelde partner, zonder geheime agenda's, en met oog voor de belangen van het continent. Dat Nederland een belangrijke externe donor is versterkt onze positie. Uiteindelijk kan een dergelijke dialoog wellicht ook bijdragen om instabiele landen te bewegen tot een daadwerkelijk democratiseringsproces.

b. Versterking van de Afrikaanse capaciteit

Vredeshandhaving op het continent is ook en vooral een eigen Afrikaanse verantwoordelijkheid. Dikwijls is steun van buiten evenwel onmisbaar vanwege de financiële en institutionele beperkingen in Sub-Sahara Afrika. Initiatieven zoals het door de VS geïnitieerde Africa Crisis Response Initiative (ACRI), het Franse Recamp (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix) en het P3-initiatief van de VS, het VK en Frankrijk gezamenlijk zijn daarvan voorbeelden. In het algemeen beogen deze het opzetten van trainingsmogelijkheden, verbetering van de Afrikaanse capaciteit op stafniveau, ontwikkeling van regionale opleidingscentra en organisatie van en deelname aan oefeningen. Afrikaanse steun en «commitment» aan deze initiatieven is een onmisbare voorwaarde voor hun slagingskans.

*Een structureler uitwerking van Nederlandse steun aan Afrikaanse capaciteitsopbouw op het gebied van vredeshandhaving wordt beoogd. Eén aanpak die wordt onderzocht en samen met het VK wordt geïnitieerd betreft de idee om met Afrikaanse landen samen te werken aan «**security sector reform**». Daarbij kan Nederland expertise aanbieden op het gebied van veiligheidsanalyse en planning, conflictpreventie, vredesopbouw en handhaving, capaciteitsopbouw bij lokale partners (bijvoorbeeld politie) en beleidsontwikkeling. Het ligt voor de hand dat wij ons daarbij richten op Afrikaanse partners die zich kwalificeren voor Nederlandse structurele hulp of voor steun uit het programma voor mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur.*

Nederland is actief betrokken bij de VN-werkgroep die de coördinatie en de consistentie van de verschillende initiatieven gericht op Afrikaanse peacekeeping-capaciteit bevordert. Met het Ministerie van Defensie wordt reeds de mogelijkheid besproken of Nederland o.a. zal kunnen bijdragen aan versterking van de Afrikaanse capaciteit in de vorm van opleidingsplaatsen op het gebied van vredeshandhaving en ondersteuning van regionale oefeningen. De vormgeving en institutionele inpassing van deze steun zal spoedig nader worden bepaald.

Afrika kent zowel **continentale** als **regionale en sub-regionale organisaties** die een rol op politiek en veiligheidsterrein te vervullen hebben. Wij willen hierop inspelen. Deze organisaties en hun eigen initiatieven behoeven dikwijls ondersteuning.

Op **continentale** schaal opereert de **Organisatie van Afrikaanse Eenheid**. Zij heeft thans geen eigen vredesmacht, maar vervult wel een bemiddelende rol in conflicten, zoals op het ogenblik in het grensconflict tussen Ethiopië en Eritrea. Nederland (en de EU) steunt die rol nadrukkelijk. Of de OAE eigen vredeshandhavingscapaciteit moet krijgen is in eerste aanleg een zaak voor Afrika zelf. De OAE is nu nog verre van krachtig, wat deels veroorzaakt wordt door een zwakke structuur, deels ook door politieke tegenstellingen. Een effectief functionerende OAE is naar ons oordeel van groot belang voor stabiliteit in Afrika.

De OAE is doende met een grootscheepse reorganisatie. Nederland zal toetreden tot een door de OAE aangekondigde groep «Friends of the OAE» en zal met andere donoren in financiële of technische zin aan deze hervormingsoperatie bijdragen.

Nederland steunt financieel de versterking van het Conflict Prevention Mechanism van de OAE.

Op **(sub)regionale** schaal zijn de voornaamste, ook op politiek terrein actieve organisaties de SADC (Southern African Development Community), de ECOWAS (Economic Community of West African States, waarvan de ECOMOG de «militaire tak» vormt), en de IGAD (Intergovernmental Authority on Development, actief in de Hoorn van Afrika)¹. In de praktijk is het niet eenvoudig om op subregionaal niveau effectieve samenwerking van de grond te krijgen. Ook deze organisaties ontbreekt het vaak aan voldoende institutionele capaciteit. Bovendien wreekt zich nogal eens het gebrek aan politieke wil of aan eenduidig leiderschap. Wat het laatste betreft kan bijvoorbeeld de rivaliteit tussen Zimbabwe en Zuid-Afrika om het leiderschap in SADC worden genoemd. ECOWAS/ ECOMOG vormen met redelijk effectieve vredesoperaties in Liberia, Sierra Leone en tot voor kort Guinee Bissau een uitzondering, zij het dat de dominante rol van Nigeria daarin niet onomstreden was.

Nederland zal op gerichte wijze steun blijven geven aan vredes-handhavingsactiviteiten van subregionale organisaties als bovengenoemde. Zo heeft Nederland financieel bijgedragen aan een recente peacekeeping oefening («Blue Crane») van SADC. Financiering van het Malinese contingent in de ECOMOG-vredesoperatie in Sierra Leone en van het Ghanese contingent in de ECOMOG-vredesoperatie in Liberia zijn andere recente voorbeelden. Indien nodig en gevraagd zal een bijdrage worden overwogen aan bemiddeling onder auspiciën van SADC in het Grote Meren-conflict. Wanneer een vredesakkoord in die regio door alle betrokken partijen getekend en uitgevoerd wordt zal, mocht daartoe besloten worden, een internationale conferentie over politiek, veiligheid, ontwikkeling en economie op actieve Nederlandse steun kunnen rekenen. Nederland heeft de bereidheid uitgesproken om de institutionele capaciteit van IGAD op het gebied van vredeshandhaving te versterken. Dit vereist nadere voorstellen van de kant van IGAD.

Uiteraard heeft ook, en misschien juist, de EU een taak in het steunen van regionale samenwerking ter bevordering van veiligheid en stabiliteit. Dit is dan ook een van de belangrijke onderwerpen die aan de orde moeten komen tijdens de **EU-Afrika-Top** die de EU aan Afrika heeft voorgesteld voor april 2000 en die waarschijnlijk in Cairo wordt gehouden. Nederland steunt overigens uitdrukkelijk de Afrikaanse wens om tijdens deze Top niet alleen politieke onderwerpen (waaronder veiligheidsvraagstukken), maar ook economische onderwerpen te bespreken.

Nederland zal actief aan de binnenkort startende voorbereidingen van de EU-Afrika Top bijdragen. Wij beschouwen de top als een belangrijke gebeurtenis, zowel om de Afrikaans-Europese samenwerking op politiek, ontwikkelings- en economisch terrein te versterken, als om een geïntegreerd Europees Afrika-beleid een impuls te geven.

¹ Geen politiek georiënteerde organisatie, maar wel van belang voor de West-Afrikaanse regio is het CILSS (Comité Interétats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel, een samenwerkingsverband van Sahellanden). Te onderscheiden van de Club du Sahel, een informeel platform van donoren en CILSS, waarvan Nederland vanaf 1 januari 2000 het voorzitterschap zal bekleden.

c. Stabiliserende factoren

Sommige Afrikaanse landen zijn politiek, economisch en militair-strategisch dermate van betekenis dat zij een stabiliserende rol kunnen spelen op het continent en daarmee een bijdrage leveren aan de internationale rechtsorde. Een voorbeeld is **Zuid-Afrika**, dat in de zuidelijke regio een natuurlijke leider is. In West-Afrika is **Nigeria** in staat

een soortgelijke rol te spelen, mits de positieve ontwikkelingen die sinds juni 1998 zijn ingezet vruchten afwerpen. Ook gezamenlijk zouden zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van vrede en veiligheid op het continent. Naast deze in het oog springende zwaargewichten, zijn er andere **landen die zich nationaal of regionaal inspannen om stabiliteit te bevorderen**. Zij doen een matigende invloed gelden in hun regio's, hetzij als bemiddelaar in conflicten, hetzij door hun opbouwende binnenlandse beleid, waaronder respect voor de mensenrechten. Te denken valt bijvoorbeeld aan landen als Mozambique, Mali, Tanzania en Ghana. Dit zijn trouwens landen waarmee Nederland een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt. Ook kan hier de regionale betekenis van landen als bijvoorbeeld Kenia en Ivoorkust worden genoemd, al zal Nederland in het eerstgenoemde land vanwege het zeer zwakke binnenlandse bestuur de hulprelatie voorlopig op aanzienlijk bescheidener voet dan voorheen voortzetten en richten op versterking van bestuurs- en beleids capaciteit, en zich in het tweede land vooral richten op economische samenwerking. Het is van belang stabiele Afrikaanse landen te helpen zich teweer te stellen tegen de uitstraling van conflicten in hun buurlanden. Er blijft daarbij behoefte bestaan aan kwalitatief sterk Afrikaans leiderschap, dat ook de ontwikkeling van omliggende landen ten goede komt en een positief uitstralings effect op de regio heeft.

Nederland is doordrongen van het belang van landen die een stabiliserende rol kunnen vervullen en bijdragen aan de rechtsorde. Wij willen die landen ook politiek steunen. Zij kunnen belangrijke en interessante partners van Nederland zijn. Onze betrokkenheid zal onder meer zijn beslag krijgen in bezoeken van ons beiden aan het continent. De dialoog met deze landen moet worden geïntensiveerd. Zo'n dialoog dient niet beperkt te worden tot tijden van crisis, en evenmin tot OS-aangelegenheden. Een dialoog met een bredere agenda, zonder de les te lezen en met veel luisteren, doet recht aan een volwaardige en gelijkwaardige relatie.

d. Wapenstromen

In Afrika zijn enorme hoeveelheden, maar al te vaak illegaal verkregen, wapens aanwezig. Deze zijn goedkoop en makkelijk te vinden. Zij dragen sterk bij aan de escalatie en bestendiging van conflicten. Nederland voert derhalve een zeer restrictief wapenexportbeleid en hecht grote waarde aan beheersing van dit probleem.

Het onderwerp «**illegale wapenhandel**» staat hoog op de Nederlandse agenda. Onder Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie is in 1997 het EU-Programma ter Voorkoming en Bestrijding van de Illegale Handel in Conventionele Wapens aangenomen. Dit programma roept de lidstaten op landen in (post-) conflictsituaties te steunen bij het onderdrukken van de illegale handel in wapens. Concrete activiteiten vanuit de EU richten zich tot dusverre vooral op de regio Zuidelijk Afrika.

*Nederland zet zich in de Veiligheidsraad in voor een actieve houding van de VN op dit gebied. Als eerder vermeld zal onder het Nederlands voorzitterschap van de Veiligheidsraad in september 1999 tijdens een Ministeriële bijeenkomst het onderwerp «**kleine wapens**» besproken worden.*

Nederland steunt regionale initiatieven tot vermindering van (kleine) wapens. Zo droeg Nederland bij aan de vernietiging van overtollige wapens in Mali. Nederland zal het moratorium op de productie van en handel in kleine wapens, onlangs aangenomen door de ECOWAS-

lidstaten, ondersteunen. Daartoe zal nader overleg met ECOWAS en ECOWAS-leden plaatsvinden.

In EU-verband heeft Nederland maatregelen voorgesteld die een halt moeten toeroepen aan de wapenstromen van binnen en buiten Afrika naar het Grote-Merengebied. Deze voorstellen zijn in eerste bespreking positief ontvangen. Onderdeel vormt de, echter binnen de EU nog niet aanvaarde, mogelijkheid om nieuwe wapenembargo's op te leggen aan (delen van) de regio. Naar aanleiding van deze voorstellen zal de wapenhandel naar het Grote-Merengebied in elk geval ook aan de orde komen tijdens de periodieke ontmoetingen van de EU met Geassocieerde Landen, die de EU-Gedragscode inzake Wapenexporten hebben onderschreven, maar niet allen naleven. Ook is illegale wapenhandel als prioriteit opgevoerd in het overleg tussen de EU en SADC, en zal vermoedelijk aan de orde gaan komen in overleg tussen de EU en ECOWAS. Wij zullen de aanvaarding en uitvoering van onze voorstellen blijven stimuleren en monitoren.

Nederland zal zich inzetten voor mogelijkheden om de illegale financiering van wapens (dikwijls betaald door plundering van grondstoffen als diamanten, olie, goud, hout) en de vaak even illegaal opererende wapenleveranciers en handelaren krachtig aan te pakken. VN-initiatieven, zoals die gericht op het Angolese UNITA, hebben de Nederlandse instemming.

De Nederlandse inspanningen tot uitbanning van anti-personeelsmijnen en de steun aan activiteiten in het kader van mijnenopruiming in Afrika worden voortgezet.

Landen die mijnen blijven leggen verspelen evenwel Nederlandse steun op dat terrein. Nederland zet zich vooral multilateraal in om het mijnenprobleem aan te pakken, maar zal zo nodig ook nationaal nadere maatregelen treffen.

Wij willen eraan bijdragen dat het weezinwekkende fenomeen van de «kindsoldaten» effectief wordt bestreden. Dat kan op verschillende wijzen: bespreken in internationale fora en in bilateraal overleg, steun aan op dit gebied actieve (niet-gouvernementele) organisaties, steun aan scholings- en werkgelegenheidsprogramma's.

4. Goed beleid en goed bestuur

In nogal wat Afrikaanse landen is een proces van uitholling van de staat en haar instituties gaande. Sommige wetenschappers stellen zelfs dat de Afrikaanse staat in veel gevallen slechts een westers ogende voorgevel is, waarachter de werkelijke maatschappelijke en politieke structuren schuilgaan. Sociale relaties staan, meer dan elders, nogal eens in de weg van transparant politiek en economisch handelen. Ontsporingen hebben vaak ook te maken met de na de onafhankelijkheid gegroeide politieke traditie van het «winner takes all»-principe.

De beleidsruimte van Afrikaanse landen wordt evenwel niet alleen door interne, maar ook door externe factoren bepaald. De omvang van externe fondsen voor Afrika is vooral door een terugval in particuliere stromen, maar ook door een daling van de ODA-fondsen, in 1998 gedaald¹. Er is een groeiende competitie om de hulpstromen. Internationaal particulier kapitaal gaat voornamelijk naar landen met een gunstige «omgeving». Internationale ondernemingen laten bij hun besluit om vestigingen te openen ook de transparantie van het overheidsbeleid en de beschikbaarheid van geschoold personeel meewegen. Nationaal en internationaal handelen zijn met elkaar verweven.

¹ Zie o.a. African Development Indicators 1998/1999 (Wereldbank) en het jaarrapport 1998 van het Development Assistance Committee van de OESO.

De mondialisering van de economie laat geen bestaansrecht aan afgeschermden nationale economieën. Van Afrikaanse overheden wordt marktgericht denken en het scheppen van randvoorwaarden (waaronder geschoold personeel, transparante regelgeving, een adequate infrastructuur) verwacht, zodat de motor van de economie, de private sector, kan draaien. De internationale gemeenschap – donorlanden en instellingen als de Wereldbank, IMF en de Economische Commissie voor Afrika – vragen van Afrikaanse overheden te voldoen aan criteria voor goed beleid.

Bilaterale partners, internationale financiële instellingen en ontwikkelingslanden zijn het gelukkig toenemend eens over de voorwaarden om duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding te bereiken. Deze groeiende overeenstemming is begin jaren negentig tijdens de verschillende VN-topconferenties krachtig aangezet.

De Wereldbank-publicatie «Assessing Aid» heeft duidelijk het belang van goed beleid en goed bestuur voor de **effectiviteit van de hulp** in kaart gebracht. Ook de welkome, recente publicatie van de VN-Economische Commissie voor Afrika, «The Challenges of Financing Development in Africa», benadrukt dat «hulp ineffectief of zelfs schadelijk is in een gebrekkige beleidsomgeving». In hetzelfde document wordt beargumenteerd dat «meer efficiënte hulpallocaties op basis van de relatieve armoede van ontwikkelingslanden en de kwaliteit van hun beleidsprogramma's tot dramatische verbeteringen van de invloed van de hulp op armoedebestrijding zou leiden». De publicatie bevat een opmerkelijk openhartige analyse van het belang voor Afrikaanse landen om corruptie en kapitaalvlucht¹ tegen te gaan, transparantie te bevorderen, en economische en institutionele hervormingen te verdiepen.

Goed bestuur is hard nodig voor het aantrekken van buitenlands kapitaal, voor een goede allocatie van ODA-gelden, en voor het opkrikken van nationale besparingen en investeringen. Het draait in hoofdzaak om de integriteit, doelmatigheid en effectiviteit van het overheidsapparaat. Controle op de overheid, inclusief het militaire apparaat, rechtszekerheid voor de bevolking en participatie in bestuurlijke processen zijn daarbij essentieel.

Een overheid die niet in staat is op te treden als neutrale arbiter in het maatschappelijk verkeer, en die initiatieven van mens en bedrijf niet weet te faciliteren, is zelf mede oorzaak van achterblijvende ontwikkeling.

De nadruk op goed bestuur is natuurlijk geen Nederlandse uitvinding. Het belang van goed bestuur wordt al geruime tijd door veel regeringen en samenlevingen, ook in de regio, onderkend. Ook het vele werk dat de laatste jaren is verricht in de Global Coalition for Africa (GCA), het Africa Governance Forum, en de VN-Economische Commissie voor Afrika getuigt hiervan. De vele niet-gouvernementele activiteiten ter bevordering van goed bestuur zijn evenzeer van groot belang. Nederland steunt dergelijke initiatieven, rechtstreeks en via de medefinancieringsorganisaties.

In de vele multilaterale en bilaterale activiteiten die Nederland in Afrika financiert staan **vier aspecten centraal: participatie** van de bevolking in het bestuur; **transparantie** van het bestuur en het **afleggen van rekenschap** aan de bevolking; de **rechtmatigheid, rechtvaardigheid en rechtszekerheid** van het bestuur; en de **effectiviteit** van het bestuur. Programma's van uiteenlopende aard worden gefinancierd: decentralisatieprocessen en opbouw van lokaal bestuur, versterking van een vrije pers en van maatschappelijke organisaties (waaronder mensenrechtenorganisaties), verbetering van parlementair toezicht op

¹ Het kapitaalbezit van Afrikanen dat zich buiten het continent bevindt wordt volgens deze publicatie geschat op 39% van het totaal, een aandeel dat groter is dan van andere continenten. De verhouding kapitaalvlucht: schuldenlast wordt geschat op een gemiddelde van ruim 40%.

overheidsuitgaven en van de planning van beleid, inspraakprocedures voor burgers, onafhankelijk maken van de rechterlijke macht, voorlichting aan kiezers en steun aan resp. monitoring van verkiezingen, steun aan corruptiebestrijding. Zeker wat het laatste betreft wordt een scherper beleid voorgestaan. Afwezigheid (danwel bestraffing) van corruptie is immers een van de fundamenten van goed bestuur en cruciaal in armoedebestrijding.

*De vele door Nederland gefinancierde activiteiten ter ondersteuning van goed beleid en goed bestuur, worden gebaseerd op zorgvuldige selectie van **partnerlanden**, counterparts en programma's. Maar voor een beter resultaat is evenzeer «good governance» onder donoren vereist. Dat wil zeggen: een coherent en consistent beleid, betere coördinatie, minder nationale hobby's, en bijvoorbeeld geen overbelasting van Afrikaanse partners met talloze versnipperde projecten, missies, westerse deskundigen en complexe, voor elke donor verschillende, procedures.*

Nederland legt in de bilaterale hulprelaties met Afrikaanse landen het accent op arme landen waar overheden over een langere periode gezien aantoonbaar ernst maken met goed beleid en goed bestuur. Dat zijn immers onmisbare voorwaarden voor de effectiviteit van de hulp. En die effectiviteit is in belangrijke mate mede bepalend voor het draagvlak in ons land. Goed beleid en goed bestuur, gericht op duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding, moeten worden beloond.

De goede presteerders, met niettemin grote financieringsbehoeften, hebben ons inziens ten onrechte te lijden onder de algemene neergang van de ODA.

De met de Kamer overeengekomen landen waarmee Nederland een structurele ontwikkelingsrelatie onderhoudt, zijn: Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda en Zambia.

Vanwege het voortdurende grensconflict tussen Ethiopië en Eritrea zijn de hulprelaties met die twee landen, waar het het aangaan van nieuwe committeringen betreft, voorshands bevroren. De samenwerkingsrelatie met Zambia zal, vanwege twijfels over de trends in goed beleid en goed bestuur, binnen een jaar aan de hand van een aantal duidelijke «benchmarks» terzake wederom kritisch worden bekeken. De structurele bilaterale hulprelatie met Zuid-Afrika wordt voortgezet, echter vanwege de relatief hoge inkomenssituatie beperkt in de tijd. In deze groep landen wordt gestreefd naar een concentratie van de ontwikkelings samenwerking op een beperkt aantal sectoren en, waar mogelijk, naar een verschuiving van projecthulp naar sectorsteun, programmahulp of macro-economische ondersteuning. Op die wijze wordt vertrouwen getoond en een gelijkwaardige relatie bevorderd.

Daarnaast zal de samenwerking op de terreinen vredesopbouw, goed bestuur en mensenrechten worden voortgezet met Guinee Bissau, Kenia, Namibië en Rwanda. Ivoorkust, Kaapverdië en Nigeria komen in aanmerking voor het bedrijfslevenprogramma. Kaapverdië en Senegal zullen in aanmerking komen voor het milieuprogramma. Met Benin is de hulprelatie vastgelegd in een bilateraal verdrag over duurzame ontwikkeling, maar dit land kwalificeert zich ook voor het milieu-programma en het bedrijfslevenprogramma. De mogelijkheid dat Rwanda en Benin tot de groep landen zullen toetreden waarmee Nederland een bilaterale, structurele, overheid-tot-overheid ontwikkelingsrelatie onderhoudt, zal over een jaar nader worden bezien. Aan de Kamer wordt voorgesteld om Zimbabwe in aanmerking te laten komen voor steun uit twee van de thema-programma's. Alle Afrikaanse landen, ten slotte, blijven in voorkomende gevallen in aanmerking komen voor humanitaire hulp. Nederland streeft er naar gevolg te geven aan de oproep van de Secretaris-Generaal van de VN om 50 procent van de hulp in Afrika te besteden.

Nederland zal zowel multilateraal als bilateraal activiteiten op het gebied van goed bestuur initiëren en ondersteunen. Op het gebied van **corruptiebestrijding** neemt Nederland deel aan initiatieven van de GCA, werkt Nederland samen met de Wereldbank in trainingsprogramma's voor overheidsfunctionarissen en wordt ook in de bilaterale contacten met ontwikkelingslanden het onderwerp aan de orde gesteld.

Tegelijkertijd zullen wij de hand ook in eigen boezem steken. Niet alleen om de Nederlandse geloofwaardigheid te behouden, maar ook omdat corruptie alleen effectief kan worden bestreden als ook de aanbodzijde wordt aangepakt. Daarom hoopt Nederland binnenkort de OESO-richtlijnen op het terrein van corruptie in nationale wetgeving te hebben geïntegreerd. Wij gaan op het ogenblik de mogelijkheden na van een door Nederland in het jaar 2000, binnen het raamwerk van ontwikkelings samenwerking, te organiseren conferentie over grensoverschrijdende corruptie. Mede met het oog daarop zal ook aan de anti-corruptie conferentie in Durban, Zuid-Afrika (oktober 1999) worden deelgenomen. Nederland is betrokken bij de activiteiten van Intosai, een programma ter ondersteuning van Afrikaanse Nationale Rekenkamers onder huidige voorzitterschap van de Nederlandse Rekenkamer. Nagegaan wordt of deze vorm van steun in de bilaterale samenwerking geïntensiveerd kan worden. Ook zal nagegaan worden of Nederland zinnig kan bijdragen aan versterking van de budget-controlerende functies van Afrikaanse parlementen.

Belangrijk is het om aan te sluiten bij eigen Afrikaanse initiatieven voor beter bestuur teneinde de institutionele capaciteit, met name ook ter versterking van de kerntaken van overheden, te vergroten.

Nederland zal o.m. de African Capacity Building Foundation ook in de komende jaren mee-financieren.

De Global Coalition for Africa, waarvan de tweede ondergetekende co-voorzitter is, biedt een uitstekend forum voor open, informele discussies over goed bestuur, vooral tussen Afrikaanse leiders, maar zeker ook tussen hen en politieke leiders uit de ontwikkelde landen. Gebleken is dat in de GCA onderwerpen uit de taboe-sfeer worden gehaald. Nederland zal o.a. direct betrokken zijn bij, en steun verlenen aan een volgend jaar door de GCA te organiseren Conferentie voor Afrikaanse en op Afrika gerichte media.

In dit hoofdstuk over beleid en bestuur willen wij ook stilstaan bij de eerder al gesignaleerde aids-problematiek:

De HIV/AIDS situatie in Afrika heeft catastrofale vormen aangenomen. In de meeste getroffen landen, met name in Zuidelijk Afrika is een kwart van de bevolking geïnfecteerd. Met veel moeite bereikte resultaten als de hogere levensverwachting worden weggevaagd. Zo zal voor een land als Zimbabwe de levensverwachting met 22 jaar terugvallen. Naast individueel leed dreigt ook de samenleving als geheel ondermijnd te worden. Door het wegvallen van juist het jonge, economisch actieve en hoogst opgeleide deel van de bevolking heeft aids op niet al te lange termijn grote negatieve gevolgen voor de economie. En nu al treedt stagnatie op in sectoren als gezondheid en onderwijs, door het verlies van getraind personeel en door hoge kosten als gevolg van de epidemie zelf.

Aids-bestrijding in Afrika krijgt in het Nederlandse beleid grote aandacht. Nederland is na de VS zelfs de tweede donor met een jaarlijkse bijdrage van meer dan 30 miljoen gulden. Sinds 1996 verloopt onze steun vooral via het toen opgerichte UNAIDS. Maar ook bilateraal worden projecten gefinancierd. In Ethiopië en Tanzania onderzoek, in Zimbabwe een netwerk van NGO's die zich met preventie en counseling bezighouden en in Benin, Tanzania, Mozambique en Ethiopië de sociale vermarkting van

5. Economische betrekkingen

Afrika is een potentieel rijk continent met vele mogelijkheden voor handel en investeringen, zeker op het gebied van landbouwproducten en grondstoffen. Dat Afrika-brede potentieel wordt onvoldoende gerealiseerd. De oorzaak hiervan is gelegen in een combinatie van de factoren genoemd in de voorgaande hoofdstukken: structurele belemmeringen van mondiale aard, zwak ontwikkelde bestuursstelsels en gebrek aan effectieve controle op de uitvoerende macht, tekortschietend macro-economisch en sociaal beleid (waaronder onderwijs), beperkte besparingen, gebrekkige infrastructuur, en conflicten en instabiliteit die investeringen en ondernemingslust afschrikken. Ook Afrikaanse landen met een door de bank genomen positief investeringsklimaat hebben dikwijls te lijden onder het algemene beeld van kwetsbaarheid.

Twee markante verschijnselen verdienen hier overigens vermelding: de zwakte van een eigen Afrikaanse economische middenklasse en de – vaak onderbelichte – rol van de Afrikaanse vrouw in het economisch verkeer. Dat een Afrikaanse middenklasse nog onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen, is ten dele ook te wijten aan de zeer lage prioriteit die tijdens de koloniale periode werd gegeven aan de ontwikkeling van de eigen Afrikaanse handel en industrie, en daarnaast aan culturele tradities waarin individuele ambities ondergeschikt worden gesteld aan die van een groter collectief, met name die van de «extended family». Met de beschikbare instrumenten stimuleert Nederland via steun aan bijvoorbeeld het kleinbedrijf de ontwikkeling van een middenklasse.

De belangrijke rol die Afrikaanse vrouwen spelen in vooral de informele sectoren van de economie vereist veel meer onderkenning. In een aantal Afrikaanse landen, in het bijzonder in West-Afrika, is de rol van vrouwen in de handel zeer prominent. Zowel in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid als bij het versterken van economische betrekkingen moet daar rekening mee worden gehouden.

Het **aandeel van Afrika** in de totale wereldhandel is uiterst bescheiden. Ook op het gebied van het grensoverschrijdende kapitaalverkeer speelt Afrika een zeer beperkte rol. De Nederlandse handel met Afrika is hiervan een weerspiegeling: niet meer dan één procent van de totale Nederlandse in- en uitvoer. In 1998 steeg de **invoer naar Nederland vanuit Sub-Sahara-Afrika** tot f 4,1 miljard (f 3,8 miljard in 1997). Die groei werd voornamelijk veroorzaakt door de invoer vanuit Zuid-Afrika, welk land eenderde van het totaal voor zijn rekening nam.

De **Nederlandse uitvoer naar Sub-Sahara-Afrika** bedroeg in 1998 f 4,3 miljard, en ook hier bedroeg het Zuid-Afrikaanse aandeel eenderde van het totaal. De uitvoer naar de overige landen gaf slechts een zeer lichte stijging te zien.

Het gedrag van de Nederlandse investeerder in Afrika lijkt met circa één procent van de totale in het buitenland uitstaande Nederlandse investeringen niet af te wijken van het mondiale patroon.

Hoewel de economische betrekkingen bescheiden zijn, zijn er belangrijke **lichtpunten**. Ten eerste zijn handel en ook investeringen ten opzichte van het begin van dit decennium vooral de afgelopen drie jaar behoorlijk gestegen, zij het dat deze groei grotendeels beperkt is tot Zuid-Afrika. Zuid-Afrika geldt als een van de belangrijkste en voor het Nederlandse bedrijfsleven meest aantrekkelijke opkomende markten. Daarnaast bieden ook landen als Nigeria, Ghana, Ivoorkust, Mozambique en Zimbabwe perspectief voor economische ontwikkeling en samenwerking.

Handel, maar meer nog investeringen vormen één van de sleutels tot duurzame ontwikkeling. Een effectief beleid gericht op de kwaliteit van bestuur, beleid en rechtsorde, draagt ipso facto bij aan verbetering van het investeringsklimaat. Een goed samenspel tussen politieke relaties, ontwikkelingssamenwerking en economische betrekkingen kan de duurzaamheid en effectiviteit van de Nederlandse inspanningen verhogen.

Er bestaan uiteraard grote verschillen tussen Afrikaanse landen wat betreft hun economisch belang voor Nederland en dat vereist een gedifferentieerde aanpak.

Het vooral op de productie van grondstoffen gerichte karakter van de Afrikaanse economieën vereist aanpassing en versterking, met name door middel van een grotere nadruk op diversificatie.

Voor het versterken van de particuliere sector is ook de inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven, zo leren de ervaringen in onder andere Oost-Europa, een goed instrument. Er vindt directe overdracht plaats van know-how, zowel technisch als wat betreft afzetkanalen. In overleg met het Ministerie van Economische Zaken zal de ontwikkeling van de private sector in twee Afrikaanse regio's (Zuidelijk en West-Afrika) in combinatie met economische samenwerking vanuit Nederland krachtiger worden gestimuleerd.

In de afgelopen periode is een aantal beleidslijnen al in gang gezet:

- de intensivering van het benutten van bilaterale instrumenten voor Afrika (voorlichting en bemiddeling, missies, inzet van het financieel instrumentarium zoals PSOM, Oret/Miliev, POPM, PUM, IFOM, PESP, inzet FMO, activiteiten CBI);
- de versterking van het multilaterale beleid, gericht op de integratie van ontwikkelingslanden in het wereldhandelsstelsel.

Begin dit jaar is besloten het Programma Samenwerking Opkomende Markten (**PSOM**), voorheen alleen open voor Zuid-Afrika, Ivoorkust, Ghana en Zimbabwe, in beginsel beschikbaar te stellen voor alle landen die in aanmerking komen voor structurele bilaterale hulp, dan wel voor landen die voorkomen op de bedrijfslevenlijst, uiteraard passend binnen het beschikbare budget. Hiernaast is de Investerings Faciliteit Opkomende Markten (**IFOM**) van het Ministerie van Economische Zaken inmiddels geopend voor de huidige PSOM-landen en wordt gewerkt aan uitbreiding hiervan.

Wat betreft **Oret/Miliev** in Sub-Sahara-Afrika is dit programma weer open voor Nigeria, waarmee het aantal landen in Sub-Sahara Afrika dat op de Oret/Miliev lijst staat gestegen is naar 14. Of Nigeria in de praktijk voor dit instrument in aanmerking gaat komen, hangt af van de ontwikkeling van de democratie en de schuldensituatie in het land.¹

Versterking van handel en investeringen in de regio is gebaat bij een helder voorlichtingsbeleid, bij actieve diplomatie, en ook bij bilaterale verdragen, bijvoorbeeld ter bescherming van investeringen en het afdragen van belastingen zodat investeringsrisico's worden verminderd. De inzet is erop gericht aan de voorwaardenscheppende taken van overheden invulling te geven. Tegelijkertijd wordt ook van het Nederlandse bedrijfsleven maatschappelijke betrokkenheid bij Afrikaanse ontwikkelingsprocessen verwacht.

¹ De inzet van bedrijfslevenprogramma's ten behoeve van de ontwikkelingslanden wordt binnenkort overigens separaat aan de orde gesteld in een notitie «Economie en Ontwikkeling».

De Nederlandse Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden NV (**FMO**) zal zich de komende vijf jaar krachtiger inzetten voor meer cliënten uit de Afrikaanse landen ten Zuiden van de Sahara. FMO-middelen worden besteed aan ontwikkeling van het kleinbedrijf, risicodragend

«seed capital» voor startende ondernemingen, investeringsbevordering en technische assistentie. De FMO besteedt ook aandacht aan de ontwikkeling van de financiële sector.

Het Centrum voor de Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (**CBI**) streeft er naar om zoveel mogelijk gekwalificeerde Afrikaanse deelnemers in zijn programma's te betrekken. De nadruk bij CBI zal vooral liggen op training en kennisoverdracht op het gebied van handelsbevordering, aangezien de behoefte daaraan in Afrika zeer groot is en de achterstand aanzienlijk.

Door rechtstreekse persoonlijke advisering aan ondernemingen en instellingen levert het Programma Uitzending Managers (**PUM**) tenslotte een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van een sociale markteconomie in veel Afrikaanse ontwikkelingslanden. De jaarlijkse inzet van honderden senior-adviseurs varieert van één tot enkele maanden. Het is gebleken dat dit instrument voor Afrika nuttig en effectief is.

6. Consistentie en coherentie

De noodzaak tot een coherente, consistente aanpak vertaalt zich in al onze inspanningen op het terrein van de samenwerking, waaronder in het bijzonder ook op het snijvlak van hulp en economisch beleid. Bilaterale hulp aan Afrika moet goed worden afgestemd op multilaterale kaders. Tegelijkertijd zet Nederland zich in om invloed uit te oefenen op het Afrikabeleid van de multilaterale instellingen.

In de ontwikkelingsrelatie van de Europese Unie met Afrika speelt de **Lomé-Conventie** een centrale rol.

Nederland staat kritisch tegenover de Conventie omdat die een groep landen verenigt (uit het Caraïbisch gebied, Sub-Sahara-Afrika en de Stille Zuidzee) die niet goed onder één noemer zijn te brengen. Kortweg komt de kritiek erop neer dat «Lomé» te ruimhartig is voor de rijkere ontwikkelingslanden en te mager voor de minst ontwikkelde landen (MOL's). Daarom was het beter geweest als in de nieuwe Conventie (de huidige loopt per 1 maart 2000 af) besloten zou worden om de handelsrelatie met deze groep landen onder te brengen in generieke handelsregimes die meer zijn toegesneden op de behoeften van specifieke groepen ontwikkelingslanden. Hoewel de onderhandelingen over de toekomstige Conventie nog volop gaande zijn, is het niet waarschijnlijk dat Nederland zijn ideeën op dit punt zal realiseren. De ex-koloniale banden van sommige EU-lidstaten met de groep van ACS-landen zijn daarvoor vermoedelijk te sterk. Op de niet-handelsgerelateerde onderdelen van de Conventie bestaan wel mogelijkheden voor vernieuwing. Zo zal «goed bestuur» als basisprincipe en opschortingsgrond worden opgenomen, wat het mogelijk maakt landen aan te spreken op excessieve uitgaven voor defensie en op corruptie. Ook legt de nieuwe Conventie een veel grotere nadruk op de ontwikkeling van de particuliere sector en verbetering van het investeringsklimaat. Evenals in het bilaterale beleid streeft Nederland er naar om middelen in EU-kader te alloceren aan de hand van zowel de mate van armoede als de «performance» van de betrokken landen. Nederland heeft, gebaseerd op gedegen onafhankelijk onderzoek, kritiek op de huidige hulpverlening van de Europese Unie. Een analyse van de kwaliteit van die hulp is recent aan de Kamer verzonden. Daarin zijn ook voorstellen tot verbetering van kwaliteit en effectiviteit van de EU-hulp opgenomen, waaronder het tegengaan van incoherenties, het versterken van de focus op armoedebestrijding, het versterken van de evaluatiefunctie, en het verbeteren van het management.

Op het gebied van de **coördinatie van de internationale hulp** aan Afrika is sprake van een zekere wildgroei, die coherentie en consistentie van beleid belemmert. Bij de vele internationale initiatieven en mechanismen past enige prioriteitsstelling.

Nederland hecht in het bijzonder belang aan een gecoördineerde aanpak via het Special Programme of Assistance for (Low-Income and Debt-Distressed Countries in) Africa (SPA) onder auspiciën van de Wereldbank en via het Heavily Indebted Poor Countries-initiatief (HIPC).

In **SPA**-verband coördineren multilaterale en bilaterale donoren voor ruim dertig Afrikaanse landen, geselecteerd op basis van macro-economisch beleid en schuldensituatie, het verstrekken van begrotingssteun. In het SPA worden de economische hervormingen in Afrikaanse landen geanalyseerd en stemmen donoren hun beleid rond macro-economische steun op elkaar af. Tevens vindt toenemend afstemming plaats over sectorale hulp aan Afrika.

Het **HIPC**-schuldeninitiatief is niet exclusief op Sub-Sahara-Afrika gericht. Wel verschaft het een kader voor een structurele aanpak van onhoudbare schuldenproblemen van Afrikaanse landen die bereid zijn een solide macro-economisch beleid te voeren. Burkina Faso, Ivoorkust, Mozambique, Mali en Uganda zijn de eerste Afrikaanse landen die zich voor steun onder het HIPC-initiatief hebben gekwalificeerd. Nederland is thans de op een na grootste contribuant aan het HIPC, en spant zich in om andere donoren over de streep te trekken. Nederland steunt de versoepeling van toetredingsvoorwaarden waartoe de G7 onlangs besloot. Dit is een belangrijke, nieuwe stap in de goede richting, mits met name de G7 nu «boter bij de vis» doet en het HIPC krachtig financieel ondersteunt. Nederland heeft naast het HIPC overigens de afgelopen jaren ook bilateraal op ruime schaal schuldverlichting verleend, met name aan Mozambique, Tanzania, Uganda en Zambia. De totale bilaterale schuldverlichting aan Sub-Sahara-Afrika bedroeg van 1995 tot en met 1998 f 679 miljoen. Dit betrof zowel schuldendiensten op bilaterale OS-leningen als overname van schuldendiensten aan de Wereldbank en het IMF.

Consistentie tussen bilaterale en multilaterale samenwerking vergt ook de inzet van onze ambassades. **Landenbeleidsplannen** van multilaterale instellingen, zoals de Wereldbank (met «Country Assistance Strategies»), de Verenigde Naties en de regionale ontwikkelingsbanken worden immers in belangrijke mate ter plekke voorbereid.

Verbetering van de coördinatie tussen VN-organisaties onderling, tussen VN en Wereldbank, tussen multilaterale instellingen en bilaterale donoren, en tussen bilaterale donoren onderling vormt een belangrijk element van Nederlands beleid.

Nederland wil in een vroeg stadium bij de landenbeleidsplannen van de internationale instellingen betrokken kunnen worden en niet pas wanneer zij in vrijwel afgeronde vorm op de hoofdkantoren ter financiering voorgelegd worden. De Nederlandse ambassades zullen dan ook goede contacten met de lokale vertegenwoordigingen van de multilaterale instellingen onderhouden. De noodzaak van nauwe betrokkenheid, zo niet «ownership» van de Afrikaanse landen in kwestie spreekt voor zich. Nederland zal waar dat mogelijk is deelnemen aan door de Wereldbank georganiseerde Public Expenditure Reviews, waarin overheidsuitgaven kritisch tegen het licht worden gehouden.

Het initiatief van de Wereldbank om per land te komen tot een Comprehensive Development Framework, waarin veel meer dan in het verleden de beoogde resultaten van samenwerking centraal staan, zal nauwgezet en kritisch worden gevolgd. Hetzelfde geldt voor initiatieven van de VN

om te komen tot Development Assistance Frameworks ter versterking van de samenhang van VN-programma's. In de beheersorganen van de VN-ontwikkelingsprogramma's zal Nederland erop aandringen dat de activiteiten zich meer dan in het verleden toespitsen op de armste landen, vooral in Sub-Sahara-Afrika.

Het aandeel van Afrika in de wereldeconomie is, zoals in het vorige hoofdstuk gesignaleerd, bijzonder klein, ongeveer één procent. Dit percentage neemt niet of nauwelijks toe. Als Afrika de aansluiting bij de mondiale economie mist, zal verdere economische marginalisering het gevolg zijn. Hoewel handelsliberalisatie soms pijnlijke aanpassingen op de korte termijn vereist, is de prijs van niet-integratie op langere termijn hoger.

Het gaat bij integratie in de mondiale economie niet om onmiddellijke liberalisering van alle handel. Eerst en vooral is van groot belang de integratie in het wereldhandelsstelsel, zoals vormgegeven door de **Wereldhandelsorganisatie (WTO)**. Met de nieuwe multilaterale ronde in het vooruitzicht is het essentieel dat zo veel mogelijk ontwikkelingslanden, inclusief de minst ontwikkelde landen (MOL's), kunnen meedoen. Daar komen immers de afspraken tot stand die de wereldhandel het komende decennium bepalen.

De WTO is nog te veel een «club van rijke landen». Dit blijkt vooral uit de afwezigheid van Afrika. Misschien niet in formele zin, want slechts zeven Afrikaanse landen zijn niet betrokken bij de WTO, twee hebben de waarnemersstatus zonder dat zij lid willen worden, en drie hebben een toetredingsaanvraag lopen. Maar wel in reële zin. Veel Afrikaanse WTO-leden hebben geen of slechts een minimale vertegenwoordiging in Genève. Hun onderhandelingscapaciteit is beperkt, net als hun kennis van het WTO-recht. Zij kunnen geen politieke vuist maken, omdat de onderlinge politieke en economische verbanden zwak zijn. En vooral de armste onder hen ontberen de middelen om een beroep te doen op het WTO-mechanisme ter beslechting van geschillen.

Zowel bilateraal als multilateraal zal Nederland daarom veel aandacht vragen voor versterking van de positie van de Afrikaanse ontwikkelingslanden in de WTO. De nieuwe WTO-ronde moet vooral een «Development Round» worden, waarin begrip is voor landen die nog worstelen met de resultaten van de Uruguayronde en moeite zullen hebben met het aangaan van nieuwe verplichtingen. Nederland steunt diverse initiatieven om de armste landen te helpen hun eigen inzet ten behoeve van de nieuwe ronde te formuleren.

Mede op Nederlands initiatief is om die reden de oprichting van een Rechtswinkel in Genève, die de ontwikkelingslanden op adequate wijze kan bijstaan onlangs gerealiseerd.

De **Europese Unie** blijft op handelsterrein nog te vaak steken in goede voornemens. Haar besluit om de MOL's rechtenvrije toegang te geven tot de EU-markt voor nagenoeg alle producten is nog steeds niet volledig geïmplementeerd.

Nederland blijft er op aandringen dat dat wel gebeurt en dat de EU overgaat op rechtenvrije toegang voor de MOL's voor alle producten. Nederland zal daarnaast binnen EU en WTO aandringen op het opnemen in de nieuwe Ronde van onderwerpen als origineregels, technische handelsbarrières, tariefescalatie, anti-dumping en maritieme diensten.

Een onderbenut instrument voor de integratie van MOL's in het wereldhandelsstelsel is het Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance dat is overeengekomen tijdens de door Nederland geïnitieerde

High Level Meeting for Least Developed Countries. Het Integrated Framework, dat vooral tot stand is gekomen voor de Afrikaanse landen, stelt MOL's in de gelegenheid zelf hun behoeften aan handelsgerelateerde technische assistentie te formuleren, waarna een geïntegreerd aanbod van technische assistentie mogelijk is, afkomstig van zes multilaterale instellingen, waaronder UNCTAD, Wereldbank en WTO. Het Integrated Framework scheidt ook een kader voor coherente beleidsadviesing aan MOL's.

Daarbij moet worden gedacht aan technische en financiële hulp voor handelspolitieke hervormingen, voorbereiding op toetreding tot de WTO, implementatie van de Uruguay Ronde, voorbereiding op Trade Policy Reviews en relevante institutionele opbouw (douane, exportkrediet, exportvoorlichtingsdiensten).

De Nederlandse inzet zal moeten zijn dat Afrika door middel van een sterkere exportpositie integreert in het internationale handelsstelsel. Indien Afrika in staat is zelf op die wijze voldoende deviezen te verdienen, zal het ook minder afhankelijk worden van de hulpstromen.

Waar wij naar toe willen is een gelijkwaardige relatie waarin ontwikkelingssamenwerking uiteindelijk overbodig wordt. Dat doel moet ook de Afrikaanse leiders voor ogen staan.