

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 V

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2007**

Nr. 114

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER-
KING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juli 2007

Graag bied ik u hierbij aan het verslag van mijn bezoek aan Nicaragua (23–25 juni 2007) en Guatemala (25–27 juni 2007). In Nicaragua bezocht ik tevens de «Regional High Level Consultation on UN System-wide Coherence», die op 25 en 26 juni werd gehouden te Managua.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

Samenvatting

Tijdens mijn bezoek aan Guatemala en Nicaragua sprak ik zowel met leden van de regering, parlementariërs, donoren, maatschappelijk middenveld als met vele mensen «in het veld». In Nicaragua gingen mijn gesprekken vooral over het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen, de kwaliteit van de beleidsdialoog in de Budget Support Group (BSG), de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, onveiligheid en rechtsonzekerheid. In Guatemala waren de hoofdpunten van gesprek de zeer ongelijke verdeling van inkomen en veiligheid, de straffeloosheid en rechteloosheid, CICIG, implementatie van het Haags Adoptieverdrag, ondertekening en ratificatie van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, alsmede de lage belastingquote. Beide landen spraken hun waardering uit voor de rol die Nederland als partner in de bilaterale OS vervult, vanuit een kritische doch opbouwende dialoog, en met aandacht voor bestuursvraagstukken. Ik heb in beide landen aangegeven de bilaterale ontwikkelingsrelatie de komende jaren te willen voortzetten. Beleidsdialoog en onderwerpen van beter bestuur zijn daarin centrale elementen. Beide bezoeken verliepen in een constructieve en plezierige sfeer.

In Managua nam ik ook deel aan een conferentie die gastland Nicaragua en Nederland organiseerden over VN-hervorming op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. De «Regional High Level Consultation on UN System-wide Coherence», die op 25 en 26 juni te Managua plaatsvond, is succesvol verlopen. Ik heb in mijn openingsspeech steun uitgesproken voor het «One UN»-concept, op basis waarvan de VN voortaan op landen-niveau als eenheid zou moeten gaan opereren. Op één na hebben alle landen uit Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied aan de conferentie deelgenomen. Daarnaast was een aantal donorlanden en VN-organisaties vertegenwoordigd als waarnemer.

Midden-Amerika

Het beeld van Midden-Amerika is gemengd. De landen laten zich politiek, economisch en sociaal moeilijk onder één noemer brengen. Bezien vanuit de driedeling 1) arme landen, 2) post-conflict resp. fragiele staten, en 3) transitielanden heeft de regio landen in elke categorie.

Het centrale kenmerk van Midden-Amerika is niet armoede, maar ongelijkheid, waaraan vooral relatief zwakke democratische structuren en processen ten grondslag liggen. Die ongelijkheid leidt tot uitsluiting en armoede onder grote delen van de bevolking, met name vrouwen, jongeren en inheemsen. Daarnaast is in enkele landen in de regio sprake van grote onveiligheid.

Na de (burger)oorlogen in de laatste decennia van de vorige eeuw heeft de democratie zich in Midden-Amerika gevestigd, zij het dat de democratische ontwikkeling in enkele landen schoorvoetend verloopt. In deze landen staan democratische structuren onder druk door parallelle structuren, geweld en onveiligheid, straffeloosheid en rechteloosheid. Exemplarisch zijn in dit verband de zware (drugs)criminaliteit en de opkomst van jeugdbendes (de maras).

Economisch gezien behoren de landen in de regio tot de (lagere) midden-inkomenslanden. Honduras en Nicaragua laten zich kwalificeren als relatief arm, Costa Rica en Panama zijn voor de regio relatief welvarend. De economische groei in de regio is al jaren redelijk (4–5% per jaar), maar beperkt in vergelijking met regio's als Oost-Europa en Azië. De verwach-

tingen voor de korte termijn zijn gunstig, maar op langere termijn onzeker, mede vanwege de sterke afhankelijkheid van de import van energie.

Op de Human Development Index hebben Costa Rica en Panama zich gevestigd onder de koplopers. De andere landen behoren vanwege hun «ranking» tot de achterhoede in de categorie «medium human development». Kenmerkend voor de hele regio is de ernstige ongelijkheid; alleen Costa Rica en Nicaragua scoren op de graadmeter voor ongelijkheid van Gini onder de 50 (bron: Human Development Report 2006).

De zeer ongelijke verdeling van bezit, of het nu gaat om land of kapitaal of kennis, de fragiele economische groei en de ongelijke kansen van bevolkingsgroepen beperken de mogelijkheden van enkele landen in Midden-Amerika om in 2015 alle Millennium Ontwikkelingsdoelen te hebben gehaald. Toch is de regio redelijk op weg, met name waar het gaat om het terugdringen van honger, basisonderwijs voor allen, het verminderen van kindersterfte en toegang tot water respectievelijk sanitatie. Naast milieudegradatie is een zorgpunt dat delen van de bevolking van elke vooruitgang uitgesloten blijven. Oorzaak daarvan is niet de armoede van de meeste individuele landen, maar de voortdurende ongelijkheid in zijn vele verschijningsvormen: discriminatie, criminaliteit, uitsluiting, straffeloosheid, rechteloosheid enz.

Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking in Midden-Amerika

Nederland is in Midden-Amerika een middelgrote, gerespecteerde donor met een hoog profiel. De langjarige aanwezigheid van de Nederlandse OS in Midden-Amerika, onze betrokkenheid bij landen en volken, ook ten tijde van de (burger)oorlogen, alsmede het ontbreken van een Nederlandse geopolitieke agenda, maken Nederland in de regio een serieuze gesprekspartner. In de bilaterale ontwikkelingssamenwerking heeft Nederland twee partnerlanden in Midden-Amerika: Guatemala en Nicaragua.

De meerwaarde van ons land in de twee partnerlanden ligt in de beleidsdialoog, waarbij Nederland meer dan andere donoren bij de overheid thema's als goed bestuur, ongelijkheid, rechteloosheid, straffeloosheid, mensenrechten, inheemsen en vrouwen (seksuele en reproductieve gezondheid en rechten) ter sprake brengt en ook in zijn programma's opneemt. Onze Nederlandse partners zijn onder meer maatschappelijk middenveld, nIMD, vakbondsorganisaties, SER, NUFFIC en EVD.

In partnerland Guatemala is het budget voor de bilaterale ontwikkelingssamenwerking in 2007 circa 14,5 miljoen euro. Het centrale thema in het landenprogramma is goed bestuur en mensenrechten. Ook in de enige sector Milieu ligt het accent op bestuur en capaciteitsopbouw. In het relatief arme Nicaragua bedraagt het budget 25 miljoen euro per jaar. Centrale thema's zijn goed bestuur en ondernemingsklimaat; de enige sector is Gezondheid. Begrotingssteun is in Nicaragua een belangrijk instrument van samenwerking. De samenwerking met het Nederlandse maatschappelijk middenveld is in beide landen intensief, met name met het Guatemala platform en de stedenbanden voor Nicaragua.

De focus van Nederland op goed bestuur komt in Nicaragua en Guatemala op drie manieren tot uitdrukking: 1) als onderdeel van de overkoepelende beleidsdialoog, 2) binnen de gekozen sectoren, en 3) in de vorm van concrete activiteiten. Nederland is in Nicaragua lid van de zogenaamde «Budget Support Group», die een overkoepelende beleidsdialoog voert met de overheid. Evenzo is Nederland in Guatemala lid van de belangrijke «Grupo de Dialogo». Deze gremia stellen Nederland in staat om samen

met de grotere donoren op nationaal niveau, en bij de regering, onderwerpen van goed bestuur bespreekbaar te maken. Ook binnen de sectoren is er aandacht voor goed bestuur. Zo wordt in de sector Milieu in Guatemala vooral aandacht besteed aan het versterken van milieu-instituten. Voorbeelden van concrete activiteiten op het vlak van goed bestuur zijn de vernieuwing van de opleiding van agenten in Guatemala door NUFFIC, de verbeterde toegang tot de rechtsgang voor vrouwen en inheemsen in Nicaragua alsmede capaciteitsopbouw voor jongeren in politieke partijen in Nicaragua.

Hoewel de prevalentie van hiv/aids in de regio (nog) relatief laag is, is het van groot belang om te blijven inzetten op preventie en dus vooral aandacht te besteden aan seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. De conservatieve en ook kerkelijke druk in Midden-Amerika om vrouwen- en reproductieve rechten te beperken is groot en vergt continue lobby en aandacht. De restrictieve abortuswetgeving in Nicaragua is een voorbeeld.

Vanwege de (lagere) midden-inkomenspositie van de landen in Midden-Amerika, en met inachtneming van de voor deze landen zo kenmerkende ongelijkheid, streef ik vanuit de bilaterale OS in deze regio niet naar meer partnerlanden of grotere budgetten. De aandacht in de partnerlanden Guatemala en Nicaragua zal blijven uitgaan naar de bovengenoemde onderwerpen, waarbij goed bestuur het overkoepelende thema is. Daarbij zal de beleidsdialoog, die een door donoren en partnerlanden gewaardeerd en gerespecteerd instrument is, een belangrijke rol spelen. Voor activiteiten op het vlak van mensenrechten en goed bestuur in niet-partnerlanden in de regio blijft uiteraard de Faciliteit Strategische Activiteiten Mensenrechten en Goed Bestuur (FSA) een optie.

Nicaragua (23–25 juni 2007)

In Nicaragua voerde ik gesprekken met onder meer president Ortega, minister van Buitenlandse Zaken Santos, vice-minister van Buitenlandse Zaken Jaentschke (die verantwoordelijk is voor Ontwikkelingssamenwerking), minister van Gezondheid mevrouw Cuan, hoofdcommissaris van Politie mevrouw Granera, leden van de Budget Support Group, mensenrechtenactivisten, jonge politici, alsmede vertegenwoordigers van de stedenbanden met Nicaragua en van de Nederlandse gemeenschap ter plaatse. Ook bezocht ik de stad Masaya, die een stedenband heeft met Nijmegen.

Nederland kent sinds de jaren '80 van de vorige eeuw een betrokken en intensieve relatie met Nicaragua. Dat geldt zowel voor de overheid als voor de vele Nederlandse steden die banden met zustergemeenten in Nicaragua onderhouden. De hechte banden die daaruit zijn ontstaan, maken het ook mogelijk om op gelijkwaardige basis een serieuze en kritische beleidsdialoog te voeren. Zo heb ik tijdens mijn reis politiek getinte onderwerpen besproken zoals beter bestuur, waaronder de abortuswetgeving. De gesprekken waren openhartig en respectvol.

In de aanloop naar de verkiezingen, in 2006, is in Nicaragua de toegang tot abortus op medische indicatie onderwerp van politiek debat geworden en uiteindelijk ingetrokken. Deze wetwijziging baart Nederland en andere donoren ernstig zorgen vanwege het grotere risico op overlijden van vrouwen ten gevolge van zwangerschapscomplicaties en de nadelige gevolgen voor de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten van vrouwen. Bij president Ortega en andere gesprekspartners, waaronder de minister van Gezondheid mevrouw Cuan, heb ik de Nederlandse positie inzake abortus onder de aandacht gebracht, mede onder verwijzing naar

MDG 5 (moedersterfte). President Ortega lijkt zich bewust van de internationale kritiek met betrekking tot dit onderwerp. In samenwerking met UNFPA en anderen zal de Nederlandse ambassade te Managua meer aandacht geven aan haar ondersteunende activiteiten rondom moedersterfte inclusief medische abortus.

Nederland is de afgelopen jaren voorzitter geweest van de Budget Support Group (BSG), die met de overheid een dialoog voert over het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Als scheidend voorzitter heb ik bij president Ortega naar voren gebracht dat Nederland belang hecht aan een open en kritische dialoog tussen de overheid en de BSG, waarbij ook rekening wordt gehouden met relevante spelers binnen de civil society en de private sector. Met leden van de BSG en in de respectieve hoofdsteden vindt afstemming plaats over een gemeenschappelijke standpuntbepaling inzake de veranderde abortuswetgeving. Met mijn Duitse collega heb ik deze week afgesproken dat wij in de BSG nadrukkelijk aandacht zullen blijven vragen voor dit onderwerp.

Nicaragua staat op de 111de plaats van de «Corruption Perceptions Index» 2006 van Transparency International. Corruptie en het ontbreken van rechtszekerheid, waarvan eveneens sprake is in Nicaragua, schaden het ondernemingsklimaat en leiden tot terughoudendheid bij investeerders. Ik heb bij diverse gesprekspartners aangedrongen op verbetering van het juridische systeem, ter verbetering van het ondernemersklimaat en als stap vooruit in de ontwikkeling van het land.

Om kennis te nemen van de koppeling tussen het macro en het micro-niveau bracht ik een bezoek aan de stad Masaya, die een stedenband heeft met Nijmegen. Ik sprak met de lokale bestuurders, lokale organisaties en middenstanders over politie en veiligheid, huiselijk geweld, gezondheid alsmede midden- en kleinbedrijf.

Ten slotte zal worden gezien welke mogelijkheden er zijn voor ondersteuning van Nicaragua vanuit Nederland bij het opzetten van een Sociaal Economische Raad (SER) of een vergelijkbare organisatievorm. De Nederlandse ambassade en UNDP hebben reeds een ondersteuningsvraag in behandeling voor een «technisch secretariaat» voor de begeleiding van een publiek-private dialoog in Nicaragua.

Guatemala (25–27 juni 2007)

In Guatemala voerde ik gesprekken met onder meer vice-president Stein, minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal, vice-minister van Buitenlandse Zaken mevrouw Altolaguirre, minister van Binnenlandse Zaken en Veiligheid mevrouw De Torrebiarte, mensenrechtencommissaris LaRue, vertegenwoordigers van het nationaal planbureau Segeplan, de voorzitter van het Parlement en enkele parlementariërs, diverse presidentskandidaten (met het oog op de verkiezingen in dit najaar), enkele grote donoren, mensenrechtenactivisten, alsmede vertegenwoordigers van milieu-organisaties, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Voorts ontmoette ik vertegenwoordigers van diverse jongerenprojecten in Boca del Monte, waar uitsluiting en marginalisering centraal stonden.

In veel gesprekken kwam de veiligheidssituatie in Guatemala ter sprake, die grote tekortkomingen kent en waarbij nog geen sprake lijkt van verbetering. Voorbeelden zijn de intimidatie van mensenrechtenactivisten, het geweld tegen vrouwen, het grote aantal moorden, de straffeloosheid en, meer in algemeen, de onveiligheid op straat. In nog geen twee procent van alle gepleegde moorden komt het in Guatemala uiteindelijk tot een rechtszaak; dat is een zorgwekkend percentage.

In mijn ontmoeting met vertegenwoordigers van de civil society drongen zij aan op verbetering van de veiligheid, waarbij zij met nadruk wezen op het belang van bescherming van mensenrechtenverdedigers. De problematiek van de maras kwam naar voren in een sessie met jongeren van diverse NGO's. Zij vroegen aandacht voor het repressieve beleid van de overheid, dat niet leidt tot oplossingen van de problemen waar jongeren mee kampen zoals een gebrek aan scholing en uitsluiting.

Ik heb mijn verontrusting over de veiligheidssituatie uitgesproken tegenover meerdere gesprekspartners van de regering (vice-president Stein, minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal) en van het parlement (waaronder parlamentsvoorzitter Ruben Darío Morales en de voorzitter van de commissie Buitenlandse Zaken, mevrouw Zury Ríos). Daarbij is ook gesproken over de veiligheid van mensenrechtenactivisten en het toenemend aantal moorden op vrouwen («femicidios»). Ik heb aangegeven dat het versterken van de overheids- en maatschappelijke instituties een belangrijke voorwaarde is om tot een oplossing te geraken.

De Guatemalteekse regering sprak wederom steun uit aan het wetsvoorstel voor de instelling van een «Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala» (CICIG), de VN-commissie die een bijdrage moet gaan leveren aan de strijd tegen de straffeloosheid door onderzoek naar parallelle krachten in de samenleving. Dit voorstel moet nog in het parlement worden behandeld; een quorum hiertoe ontbreekt echter steeds. In het onderhoud met parlementsleden bleek dat zij CICIG beschouwen als een aantasting van de nationale soevereiniteit. Voorts meent men ook zonder CICIG de straffeloosheid te kunnen bestrijden. Ik heb gewezen op het belang van CICIG, dat ook door de internationale gemeenschap wordt onderschreven. Ook heb ik aangegeven dat misdadbestrijding bij uitstek een onderwerp is waarop in Europa internationaal wordt samengewerkt en toegelicht dat niet CICIG, maar juist het toelaten van criminaliteit in de samenleving de soevereiniteit van een staat aantast. CICIG kan een belangrijke bouwsteen zijn ter verbetering van het slecht functionerende justitiële systeem in Guatemala.

Bij vice-president Stein, minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken alsmede parlementariërs, heb ik aangedrongen op een spoedige ratificatie van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Vanwege de aanstaande presidentiële en parlamentsverkiezingen in september toonde men zich onzeker over de haalbaarheid daarvan.

Wat betreft het onderwerp adoptie heb ik mijn gesprekspartners gecompliceerd met de ratificatie van de Haagse Conventie voor Internationale Adopties door Guatemala en de hoop uitgesproken dat de ratificatie zal leiden tot spoedige implementatie in de Guatemalteekse wetgeving.

In diverse gesprekken kwam de armoede in Guatemala ter sprake, die niet zozeer verband houdt met de hoogte van het nationaal inkomen (Guatemala is een midden-inkomensland), alswel met de zeer onevenwichtige verdeling ervan. In dat kader heb ik ook mijn zorg uitgesproken dat de in de Vredesakkoorden overeengekomen belastingquote van 12 procent nog niet is gehaald. Deze bedraagt op het moment ongeveer 10,5 procent.

Mijn bezoek aan Guatemala en de vele gevoerde gesprekken hebben mij gesterkt in de overtuiging dat vraagstukken van beter bestuur, of het nu gaat om verdeling, mensenrechten dan wel veiligheid, centraal moeten blijven staan in het Nederlandse OS-programma en de beleidsdialoog met de Guatemalteekse regering. Recente initiatieven, zoals de lokale implementatie van de EU-guidelines voor de bescherming van mensenrechten-

activisten en de steun aan een nationaal plan ter voorkoming van geweld tegen vrouwen, passen ook in deze lijn.

Conferentie VN-hervorming te Managua (25–26 juni 2007)

Nicaragua heeft samen met Nederland een conferentie georganiseerd over de VN-hervorming op ontwikkelingsterrein. De «Regional High Level Consultation on UN System-wide Coherence», die op 25 en 26 juni te Managua plaatsvond, is succesvol verlopen. Op één na (de Bahama's), hebben alle landen uit Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied deelgenomen. Tien van de 31 landen waren op politiek niveau vertegenwoordigd; de overigen op hoog ambtelijk niveau. Daarnaast nam een aantal donorlanden en vertegenwoordigers van VN-organisaties deel als waarnemer. Voor Nederland vormde de conferentie het hoogtepunt in onze informatiecampagne ter vergroting van de bekendheid met en steun voor de VN-hervormingsplannen, die in november 2006 zijn gedaan door het «High Level Panel on UN System-wide Coherence» (HLP). Hierover werd u eerder geïnformeerd in brieven 26 150, nr. 43 en nr. 45.

De bijeenkomst is door de Nicaraguaanse minister van Buitenlandse Zaken, Santos, en mij geopend. In mijn openingspeech heb ik gewezen op de noodzaak de effectiviteit van de VN op ontwikkelingsterrein te vergroten. De VN is thans te gefragmenteerd. Ik heb steun uitgesproken voor het «One UN»-concept van het High Level Panel, op basis waarvan de VN voortaan op landenniveau als eenheid moet gaan opereren: met één leider, één landenprogramma, één budget, en – waar mogelijk – één kantoor. Ook heb ik getracht een aantal zorgen van de G77 weg te nemen, namelijk dat implementatie van «Delivering as One» zou leiden tot beperking van het «ownership» van de ontvangende landen, tot meer conditionaliteit, tot minder kwaliteit en kwantiteit van de hulp, en dat het landen een eenvormig model zou opleggen en hen daarmee in een keurslijf zou dwingen. Ik heb voorts gewezen op de noodzaak om rekening te houden met de specifieke omstandigheden en noden van midden-inkomenslanden, een grote groep van landen in de regio. De rol van de VN in deze landen, waar een groot deel van de bevolking nog altijd in armoede leeft, verdient nadere uitwerking. Verder heb ik mij uitgesproken voor behandeling van het HLP-rapport in verschillende trajecten, zoals dat is voorgesteld door SG Ban Ki-Moon. Een van deze trajecten zou de spoedige oprichting van een geconsolideerde, versterkte VN-gendereenheid moeten zijn.

De conferentie is uitstekend georganiseerd door Nicaragua. Het belang dat de regering van Nicaragua aan de bijeenkomst hechtte, werd onderstreept door de deelname van president Ortega en minister Santos, en de grote aandacht in de pers. Het was de eerste grote regionale bijeenkomst in het land sinds het aantreden van de nieuwe regering. Nederland werd door alle deelnemers veelvuldig en uitvoerig bedankt voor de steun aan de bijeenkomst.

Ook vanuit het oogpunt van onze informatiecampagne is de conferentie een succes gebleken. Zowel de kennis van de hervormingsplannen als de steun ervoor is sterk toegenomen. De conferentie is afgesloten met een slotverklaring van alle LAC-landen, waarin steun wordt uitgesproken voor de plannen om de effectiviteit van de VN te vergroten.