

Vergaderjaar 2011–2012

22 831

De Hoorn van Afrika

Nr. 73

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 20 december 2011

Inleiding

Op 14 en 15 december jl. vond te Washington DC de *International Engagement Conference for South Sudan* plaats. Deze bijeenkomst, waaraan ondergetekende deelnam, was georganiseerd door de Verenigde Staten, tezamen met onder meer het VK, Noorwegen en Turkije. Doel was de nog prille regering van Zuid-Sudan een platform te bieden om enerzijds haar visie op de ontwikkelingsprioriteiten van het land uiteen te zetten en anderzijds de diverse samenwerkingsmogelijkheden met internationale partners – zowel publieke als private sector – te presenteren. De eerste dag kwamen de overheidsvoornemens aan de orde zoals neergelegd in het *South Sudan Development Plan (2011–2013)*. De tweede dag stond in het teken van de investeringsmogelijkheden in Zuid-Sudan, onder bijwoning van het bedrijfsleven, dat in groten getale aanwezig was. De conferentie gaf daarmee gevolg aan de Busan-oproep tot het smeden van *public-private partnerships* als motor voor ontwikkeling, geheel in lijn met de opvattingen van de regering over een nieuwe, zakelijker aanpak van ontwikkelingssamenwerking.

Deelnemers

Het niveau van deelname weerspiegelde de politieke prioriteit die de VS toekent aan het mobiliseren van brede internationale steun voor Zuid-Sudan als jongste staat ter wereld: naast Secretary of State Hillary Clinton was een groot aantal kopstukken uit Administratie en Congres aanwezig.

Ook de multilaterale instellingen waren op topniveau vertegenwoordigd. Vanuit de EU namen EDEO Directeur Afrika Nick Westcott en Speciaal Gezant voor Sudan en Zuid-Sudan Dame Rosalynn Marsden deel. Tot slot waren naast individuele landen veel wereldwijd actieve bedrijven present alsmede een aantal in Zuid-Sudan actieve internationale niet-gouvernementele organisaties.

Vanuit Zuid-Sudan zelf was de opkomst eveneens indrukwekkend. President Salva Kiir werd begeleid door zijn ministers van Financiën en Economische Planning, Olie en Mijnbouw, Wegen en Bruggen, Land- en Bosbouw, Sociale Zaken, Informatie en Onderwijs plus de Gouverneur van de Bank van Zuid-Sudan, een aantal SPLM-kopstukken en vertegenwoordigers van het Zuid-Sudanese bedrijfsleven.

Bilateraal gesprek met president Salva Kiir

Zoals uw Kamer bekend is Zuid-Sudan een OS-partnerland. In mijn ontmoeting met president Kiir heb ik mijn intentie uitgesproken nauw samen te werken met zijn regering. Ik heb daarbij aangegeven dat het bilaterale OS-programma momenteel wordt opgezet. Het voorziet in activiteiten op het gebied van veiligheid en rechtsorde, landbouwontwikkeling en voedselzekerheid en waterbeheer – terreinen waarop Nederland deskundigheid te bieden heeft. De president sprak zijn erkentelijkheid uit voor de Nederlandse inspanningen ten behoeve van zijn land. Hij nodigde mij uit om spoedig naar Juba te komen om met eigen ogen te zien hoe de Zuid-Sudanese beleidsprioriteiten werden omgezet in het door de bevolking langverbeide vredesdividend.

Zuid-Sudanese presentatie van beleid

In een groot aantal presentaties ontvouwde de Zuid-Sudanese regering haar belangrijkste doelen zoals omschreven in het *South Sudan Development Plan (2011–2013)*. In eigen interventies, maar ook in dialoog met de desbetreffende bewindspersonen gaven Zuid-Sudans ontwikkelingspartners, waaronder Nederland, hun visie op de vier genoemde beleidsprioriteiten. Onderstaand volgt een samenvatting van de meest saillante punten:

1. Verbetering bestuur en institutionele ontwikkeling

Vrijwel alle Zuid-Sudanese ministers benadrukten het belang van goed bestuur, transparantie van overheidshandelen en corruptiebestrijding. President Kiir zegde ter zake een periodieke dialoog toe op verschillende niveaus met de internationale gemeenschap, zowel met de donoren als het bedrijfsleven en betrokken NGO's. Dialoog alleen zal echter niet genoeg zijn, zo stelden diverse deelnemers, waaronder John Githongo van de Inuka Kenya Trust; met name effectieve corruptiebestrijding staat of valt met de bevoegdheid tot vervolging van de aangewezen organen, zo leerde de Keniaanse ervaring. SoS Clinton riep ertoe op de rechten van vrouwen en minderheden stevig in de nieuwe vormen grondwet te verankeren. EU-vertegenwoordiger Westcott voegde toe dat het niet alleen ging om aanneming van de juiste wetgeving, maar vooral om uitvoering daarvan.

2. Plattelandsontwikkeling en infrastructuur

Zuid-Sudan beschikt over ongeveer 4 miljoen hectare vruchtbaar land – 80% van de totale oppervlakte van Zuid-Sudan – met een overvloed aan water, zon en arbeidskracht. De regering wees op het enorme potentieel voor landbouw en veeteelt, zuivelverwerking, pluimveehouderij, tuinbouw, bosbouw en natuurreservaatbeheer. Teneinde de voedselzekerheid van de bevolking veilig te stellen ligt het in het voornemen om de graanproductie van 0,75 miljoen Mt (gemiddelde van de afgelopen vijf jaar) reeds per 2013 naar ruim 1 miljoen Mt te tillen. Om de landbouw tot ontwikkeling te brengen is het voorts cruciaal dat een wegennet wordt opgebouwd; in 2013 moet 750 km asfaltweg en 2000 km aan verharde wegen zijn aangelegd.

3. Sociale ontwikkeling

De Zuid-Sudanese bewindslieden toonden zich pijnlijk bewust van de dramatisch lage score van het land op het gebied van menselijke ontwikkeling. Daarin wil men snel verandering aanbrengen. Zo moet de moeder- en kindsterfte drastisch naar beneden. Doel is de toegang tot eerstelijnsgezondheidszorg op te voeren van 13 % in 2011 naar 40% in 2013. Dat geldt ook voor de toegang tot onderwijs: het aantal gekwalificeerde leraren moet fors omhoog evenals de deelnamepercentages aan het primair en secundair onderwijs.

4. Vredesopbouw en bevordering van veiligheid

Eerste prioriteit hier is ontwapening, demobilisatie en re-integratie van de vele militanten. De regering beoogt hierbij om in 2013 30 000 oud-strijders in de maatschappij te hebben gere-integreerd.

Diverse internationale partners spraken zorg uit over de grote omloop aan wapens in Zuid-Sudan. Deze kan bijdragen aan het opblazen van lokale conflicten als gevolg van etnische rivaliteit, landgeschillen en veeroof, met alle destabiliserende effecten van dien. Clinton wees op de oorlogshandelingen op meerdere locaties aan de grens met Sudan, die niet alleen humanitair leed teweeg brachten, maar ook een bron van instabiliteit vormden. Alle reden om spoedig tot een akkoord te komen tussen beide landen, aldus Clinton. Ambassadeur Rice noemde het, gezien het UNMISS-mandaat op het gebied van veiligheid en stabiliteit, onaanvaardbaar dat de missie in zijn bewegingen wordt gehinderd door troepen van de SPLA. Hierbij leek zij te doelen op de recente agressieve bejegening van UNMISS-helikopters die leidde tot een staking van de Russische helikopterpiloten.

Nederlandse interventie

In mijn bijdrage heb ik benadrukt dat Zuid-Sudan zelf de regie zal moeten nemen over de tenuitvoerlegging van zijn ontwikkelingsagenda. Op de korte termijn is het zichtbaar maken van vredesdividend uiteraard van het allergrootste belang. Reeds in dit eerste jaar van de onafhankelijkheid zal de bevolking immers een verbetering in de leefomstandigheden willen zien, na alle jaren van oorlog. Daarbij is het zaak om spoedig tot een akkoord te komen met Sudan over de uitstaande kwesties van de *Comprehensive Peace Agreement*.

De *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS) heeft een belangrijke rol te spelen in de stabilisatie van Zuid-Sudan, zo benadrukte ik, via een integrale benadering van vrede, veiligheid en ontwikkeling en door een gedecentraliseerde presentie. Nederland zal UNMISS zo goed mogelijk ondersteunen, onder meer door de uitzending van 30 militairen, politiefunctionarissen en civiele experts. Uiteindelijk zal het oog gericht moeten zijn op het ontwikkelen van de Zuid-Sudanese economie. Wat dat betreft zal de Zuid-Sudanese regering wel aan verwachtingenmanagement moeten doen. Het aantal ontwikkelingsprioriteiten is immers legio en de capaciteit beperkt.

Het is daarom belangrijk de handen ineen te slaan met NGO's, vrouwenorganisaties, kerken en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Daarbij noemde ik het cruciaal om tijdig de voorwaarden te scheppen voor goed bestuur: bescherming van de mensenrechten, het afleggen van rekenschap en het tegengaan van corruptie. Ik heb aangekondigd dat Nederland Zuid-Sudan bij dit alles graag terzijde zal staan. Als OS-partnerland kan Zuid-Sudan via diverse kanalen – multilateraal, bilateraal, maar ook via onze eigen NGO's – ca. 75 miljoen Euro op jaarbasis aan ondersteuning verwachten.

Investeringsklimaat

Zuid-Sudan wees op het recent tot stand gekomen *South Sudan Development Plan* en gaf aan inmiddels de nodige concrete stappen te hebben gezet op het gebied van goed bestuur, mede ter bevordering van een gunstig investeringsklimaat. Zo heeft het land onlangs bekend gemaakt zich te zullen aansluiten bij het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Ook is de regering doende het mandaat van de Anti-Corruptiecommissie uit te breiden met bevoegdheden tot juridische vervolging. Voorts zullen alle ministers voor 31 januari 2012 schriftelijk opgave hebben moeten doen van hun totale vermogen; wanneer zij in gebreke blijven, volgt gedwongen ontslag.

Daarnaast is een aanzienlijk aantal wetten aangenomen respectievelijk in de maak, onder meer op het gebied van landeigendom, registratie van ondernemingen, investeringsbescherming en inkomstenbelasting. De regering gaf aan groot voorstander te zijn van *Public-Private Partnerships*, hetgeen ook bleek uit de deelname van enkele Zuid-Sudanese ondernemers aan de conferentie.

Reeds bij de opening van de conferentie benadrukte Clinton het belang van investeringen voor economische groei en dus van het scheppen van rechtszekerheid voor het van de grond komen van een private sector. Zelf maakte ze bekend dat de *African Growth and Opportunity Act* zal worden opengesteld voor Zuid-Sudan, zodat het zonder noemenswaardige belemmeringen kan exporteren naar de VS. Ook kondigde Clinton aan dat de Amerikaanse boycot ten aanzien van Sudan zou worden opgeheven voorzover die Zuid-Sudan betrof, inclusief het Zuid-Sudanese (olie)transport door Sudan.

De Zuid-Sudanese regering leek zich bewust van de vele knelpunten die overwonnen moeten worden voor sprake kan zijn van een aantrekkelijk investeringsklimaat. «Everything is a priority», verzuchtte president Kiir. Vooral capaciteitsopbouw zal een zaak van lange adem blijken te zijn. Voor kennisoverdracht en het trainen van vaardigheden met betrekking tot openbaar bestuur wordt inmiddels een beroep gedaan op de expertise van buurlanden, met name Kenia, Oeganda en Ethiopië, doorgaans in het kader van IGAD of de AU (NEPAD). Hierbij worden ambtenaren uit die landen tijdelijk ingezet voor «training on-the-job». Ook is de hoop gevestigd op terugkeer van goed opgeleide landgenoten uit de wijdverbreide diaspora.

Olie: zegen of vloek?

Risico voor de ontwikkeling van Zuid-Sudan blijft voorslansnog de enorme afhankelijkheid van olie-inkomsten. Deze vormen meer dan 90% van het BNP. Dit inkomen kan dienen als katalysator van de ontluikende economie op weg naar verdere diversificatie, zo stelde de regering. Het kan echter ook een valkuil blijken, in de vorm van de zogeheten *natural resource curse*, waarschuwen zowel SoS Clinton (VS) als Lars Thunell (IFC), met zelfverrijking van de elite, consumptieve uitgaven in plaats van investeringen en stagflatie als gevolg. Clinton spoorde aan de olie-inkomsten vooral te investeren in infrastructuur, inclusief ICT en financiële dienstverlening, als randvoorwaarde voor de verdere ontwikkeling van het land. De Britse expert Tony Venables (University of Oxford) wees erop dat de olie-inkomsten eindig waren. Volgens sommige prognoses zouden deze elke vijf jaar halveren. Voor de langere termijn had dit niet alleen gevolgen voor de staatskas van Zuid-Sudan, maar ook voor de energievoorzieningszekerheid van het land. De bekende Sudanese zakenman Mo Ibrahim wees daarom op het belang van ontwikkeling van de *non-oil* sector. Hij

citeerde oud-SPLM-leider John Garang: «Our oil revenues will water our agriculture». Het belang van diversificatie naar met name de landbouwsector werd breed onderstreept.

Conclusie

In de praktijk bleek de conferentie vooral een nuttig forum om samen met de regering in Juba het belang te beklinken van veiligheid en stabiliteit, transparant bestuur en economische groei als basis voor verdere ontwikkeling van het nieuwe land. De internationale gemeenschap lijkt vast van plan Zuid-Sudan daarbij terzijde te staan. Daartoe vormde de *International Engagement Conference for South Sudan* een tijdig politiek gebaar. De Wereldbank kondigde aan in april 2012 met enkele niet nader gedefinieerde co-sponsors een donorsymposium te zullen organiseren, waarbij Zuid-Sudans internationale partners – overheden, bedrijven en non-gouvernementele organisaties – de daad bij het woord kunnen voegen. Duidelijk is dat Zuid-Sudan als jongste loot aan de stam nu nog de sympathie van de wereldgemeenschap heeft. Of het die kan behouden, zal voor een groot deel afhangen van de daadkracht en volharding van president Salva Kiir en zijn regering.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen