

Column

Jan Pronk

Drogreden #5: Fragiele staten verdienen de meeste aandacht



Stabiliteit is een voorwaarde voor ontwikkeling. Fragiele staten zijn instabiel. Boeren en industriëlen durven niet te investeren, buitenlandse ondernemingen en banken evenmin. De onzekerheden zijn te groot. Steeds minder mensen vinden werk. De inkomens en bestedingen dalen. De overheidsinkomsten stagneren, waardoor er minder middelen zijn voor onderwijs, gezondheidszorg en andere basisvoorzieningen. Zo ontstaat een negatieve spiraal. Die kan alleen van buitenaf doorbroken worden. Daarom verdienen fragiele staten in het kader van ontwikkelings-samenwerking meer aandacht en hulp dan andere landen. Als zij die niet krijgen is het risico groot dat de instabiliteit en het geweld overslaan op buurlanden, op de regio en ook op stabiele landen in het Westen.

Er lijkt geen speld tussen te krijgen, maar toch is het een drogreden. Op zich is positieve aandacht voor fragiliteit en instabiliteit een stap vooruit ten opzichte van de tijd waarin dezelfde redenering leidde tot een tegenovergestelde conclusie: geef hulp pas wanneer een land stabiel is geworden, het geweld heeft uitgebannen, zijn zaakjes op orde heeft en goed wordt bestuurd. Voordat dit stadium is bereikt, heeft hulp geen effect. Maar die conclusie bleek rigide. Landen waren vaak niet in staat zelf uit het dal te klimmen en er kwamen meer fragiele staten bij. Bovendien golden humanitaire overwegingen: men kan mensen die het slachtoffer zijn van instabiliteit en geweld toch niet aan hun lot overlaten?

Dat leidde tot een ommezwaai in het internationale ontwikkelingsbeleid. Buitenlandse hulp werd meer en meer geconcentreerd op fragiele staten. Het beleid leek daardoor in overeenstemming te worden gebracht met de theorie. Bovendien werd er een belang mee gediend van de hulpgevende landen zelf: de bevordering van stabiliteit en orde elders, om aldus de nationale veiligheid van de westerse wereld te verzekeren. Landen die gelden als stabiel worden voor de financiering van hun ontwikkeling verwezen naar de markt en naar publiek-private partnerschappen. Hun importen, investeringen en productie hoeven niet te worden ondersteund met hulpgiften. Zij kunnen kapitaal en technologie gefinancierd krijgen door buitenlandse banken en ondernemingen, die daar-

Gaat het om de fragiliteit van een staat of om de kwetsbaarheid van een samenleving?

voor subsidie ontvangen uit ontwikkelingsgeld. Zo snijdt het mes aan twee kanten: het is goedkoper, zodat de hulp omlaag kan, en het resulteert in meer export, werkgelegenheid en winst in de donorlanden zelf. Dat is modern: eigenbelang mag. Het is ook rationeel: het past in de gangbare theorie over de samenhang tussen stabiliteit en ontwikkeling.

Maar het is de halve waarheid. Wie beslist welke staten fragiel zijn? Wat is fragiliteit? In het jaar 2011 publiceerde de OECD (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) een lijst van fragiele staten, 46 in totaal. Het meest opvallend aan die lijst is welke landen ontbreken. Syrië, Mali en Libië staan niet op de lijst. Nog slechts twee jaar geleden werden zij kennelijk niet als fragiel beschouwd. Kort nadien zijn zij uiteen gevallen. Was dat niet te voorzien? Landen waar niet zo lang geleden staatsgrepen plaatsvonden (Mauritanië, Madagaskar), of massale demonstraties die met geweld werden onderdrukt (Bahrein, Venezuela), staan evenmin op de lijst. Met uitzondering van Haïti, vallen ook alle Centraal-Amerikaanse landen er buiten. Toch worden vele landen in die regio geplaagd door grootschalige drugscriminaliteit, geweld, corruptie en jeugdwerkloosheid. Ook repressieve staten als Turkmenistan en Azerbeidzjan worden kennelijk niet als fragiel beschouwd. Nu zou men kunnen veronderstellen dat dictatoriale regimes stabiel zijn, maar dat is een kwestie van tijd. Bovendien: gaat het in ontwikkelingsprocessen om de fragiliteit van een staat, of om de kwetsbaarheid van een samenleving?

Fragiliteit is dus minder een kwestie van analyse dan van definitie. Vermeend stabiele staten kunnen snel omvallen, ten gevolge van interne dan wel externe factoren. Dat geldt voor bovengenoemde landen, maar ook voor bijvoorbeeld Griekenland, Thailand en Argentinië. Draai de beleidsconclusie maar om: concentreer de aandacht op ontwikkelingen binnen staten die nog niet fragiel zijn. Steun binnen die landen de krachten die er op uit zijn escalatie van conflicten te voorkomen. Voor je het weet is het te laat.

Jan Pronk

Jan Pronk was minister voor Ontwikkelingssamenwerking in de kabinetten Den Uyl (1973-'77), Lubbers III (1989-'94) en Kok I (1994-'98). Van 2004 tot 2006 was hij speciaal VN-gezant in Soedan. Momenteel is hij hoogleraar aan het Institute of Social Studies in Den Haag.